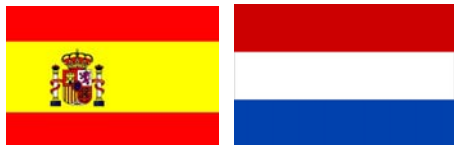
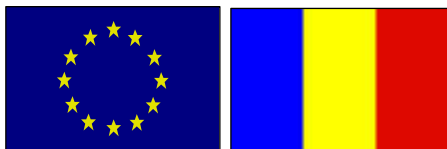
 Proiect de Twinning  
PHARE RO/06/IB/EN/06  
România - Regiunea Nord-Est



## **Implementarea și aplicarea acquis-ului de mediu cu accent pe gestiunea deșeurilor menajere**

**Proiect comun româno-spaniol-olandez la ARPM Bacău  
Pentru regiunea Nord-est/Moldova , faza a-II-a**

**Activitatea nr: 4.1**

**Utilizarea de către autoritățile publice locale a unor valori etalon  
(benchmarking) pentru gestiunea deșeurilor solide**

**Autor: Herman Huisman (SenterNovem, Departamentul pentru  
gestiunea deșeurilor)**

# Cuprins

<b>CUPRINS.....</b>	<b>2</b>
<b>UTILIZAREA DE CĂTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE LOCALE A UNOR VALORI ETALON (BENCHMARKING) PENTRU GESTIUNEA DEȘEURILOR SOLIDE.....</b>	<b>3</b>
<i>Introducere .....</i>	<i>3</i>
<i>Ce reprezintă sistemul de valori etalon? .....</i>	<i>3</i>
<i>Utilizarea valorilor etalon în sectorul public .....</i>	<i>5</i>
<i>Testul cu valori etalon în gestiunea deșeurilor municipale solide din Olanda.....</i>	<i>6</i>
<i>Aplicarea valorilor etalon în România .....</i>	<i>9</i>

# Utilizarea de către autoritățile publice locale a unor valori etalon (benchmarking) pentru gestiunea deșeurilor solide

## Introducere

Utilizarea de valori etalon este o practică obișnuită în gestiunea deșeurilor municipale din Olanda. În fiecare an 30 până la 40 de localități participă în acest proces pentru a-și compara performanțele dar și pentru a învăța mai multe din experiența celorlalți. Pentru a căuta cele mai bune practici. Nu doar în domeniul gestiunii deșeurilor, ci și în cazul celorlalte activități desfășurate de primării, precum amenajarea parcurilor, serviciile de stingere a incendiilor, stațiile de epurare a apelor uzate, bibliotecile publice, educația în domeniul artei, școlile publice, sistemele de canalizare, serviciile de asistență publică și de supervizarea construcțiilor.

- Autoritățile locale consideră necesar să-și măsoare și să-și îmbunătățească performanțele
- Mai multă transparență ca substitut pentru mecanismele pieței: cetățenii au dreptul să fie informați cu privire la performanțele serviciilor publice din localitatea lor
- Comunitățile doresc îmbunătățirea calității serviciilor proprii din punct de vedere al costurilor
- Comunitățile au nevoie de mai multă credibilitate

În cadrul acestui proiect de înfrățire a fost creat un sistem de valori etalon pentru a compara performanțele celor 6 județe din Regiunea nord-est.

## Ce reprezintă sistemul de valori etalon?

Valorile etalon reprezintă o temă de interes actual și sunt din ce în ce mai des întâlnite. Există multă confuzie cu privire la ce înseamnă exact utilizarea valorilor etalon (benchmarking în limba engleză). De foarte multe ori el este perceput ca un proces de comparare și încadrarea într-un clasament a diferitelor organizații. Dar utilizarea valorilor etalon reprezintă mai mult decât un sistem de comparare și clasificare; acesta este doar un punct de plecare în adevăratul proces de utilizare a valorilor etalon.

Este important să realizăm faptul că utilizarea valorilor etalon este o formă specifică de comparație a performanțelor. Există mai multe modalități de a compara performanțele, iar acestea diferă în funcție de scopul lor. Utilizarea valorilor etalon este o asemenea modalitate care are ca scop principal învățarea. Alte scopuri sunt:

- *Asigurarea transparenței generale* (pentru consiliu și cetățeni).
- (orizontal) *Furnizarea de justificări*. În acest caz performanțele nu sunt doar publicate, ci consiliul și cetățenii au posibilitatea activă de a emite judecăți asupra performanțelor.
- *Supervizare prin comparație*: autoritățile locale sunt supervizate pe cale ierarhică de către autoritățile județene sau naționale prin efectuarea de comparații ale performanțelor lor.
- *yardstick competition (etalon al competenței)*: un tip în care rezultatele comparației (dintre autoritățile locale) sunt utilizate de către autoritățile centrale în alocarea de finanțare către autoritățile locale (autoritățile locale sunt plătite) pe criterii de performanță.

Utilizarea valorilor etalon este în esență un proces de comparație cu scopul de a învăța. Unele organizații folosesc valorile etalon și în scopul creșterii transparenței și pentru justificarea măsurilor proprii față de terți. Dar supervizarea ierarhică efectuată de către autoritățile centrale (prin supervizare și yardstick competition/ etalon al competenței) nu se

potrivește cu obiectivul principal al utilizării valorilor etalon, care este de a învăța și a îmbunătăți. Când utilizarea valorilor etalon devine o obligație (nu mai este pe bază de voluntariat), organizațiile sunt mai motivate să adopte măsuri strategice în ceea ce privește indicatorii de performanță aleși și colectarea datelor.

Utilizarea valorilor etalon poate fi definită ca:

*Procesul de îmbunătățire a performanțelor prin permanenta identificare, înțelegere și adaptare a practicilor și proceselor de foarte bună calitate din interiorul sau din afara organizației.*

Elementele cheie ale procesului de utilizare a valorilor etalon sunt cele mai bune practici, comparațiile, îmunătățirea, identificarea, înțelegerea și adaptarea.

#### *Cele mai bune practici*

Un element important în utilizarea valorilor etalon este „(cea) mai bună practică”. Scopul acestui proces este de a obține îmbunătățiri din cele mai bune practici ale celorlalți; cea mai bună practică sau practica mai bună este utilizată ca punct de referință.

#### **Un exemplu de cele mai bune practici**

Un bun exemplu în cazul acestui element cheie este cel al unui băiat de 5 ani care dorește să joace fotbal la fel de bine ca tatăl său. El ascultă istorisirile tatălui său despre fotbal și copie tehnicile sale. Tatăl său reprezintă punctul de referință sau cea mai bună practică. Când acest băiat crește mare și împlinește 18 ani el devine mai bun decât tatăl său. Tatăl său nu-l mai poate învăța. Johan Crujff, un jucător de fotbal profesionist, reprezintă următoarea sa referință. Tânărul se uită la televizor, asistă la meciuri de fotbal și încearcă să-i copieze tehnica. Astfel băiatul încearcă să-și îmbunătățească prestația comparându-se și învățând din cele mai bune practici despre care are cunoștință în prezent. Ideea de bază a utilizării valorilor etalon este de a identifica cele mai bune practici și de a încerca să le integrați pentru a îmbunătăți propria organizație.

#### *Comparând și îmbunătățind.*

Alt element important al definiției este acțiunea de îmbunătățire. Elementul distinctiv în utilizarea valorilor etalon este egala atenție acordată comparației și îmbunătățirii. Utilizarea valorilor etalon este adesea confundată cu monitorizarea. Monitorizarea folosește de asemenea indicatori cheie de performanță dar pune accentul pe comparație (comparația se efectuează cu propriile performanțe de anul trecut sau cu propriile obiective). Alte instrumente precum “Balanced Scorecard” se axează pe obținerea de îmbunătățiri. Doar utilizarea valorilor etalon acordă o atenție egală comparației și îmbunătățirii. Utilizarea valorilor etalon este un instrument de îmbunătățire bazat de comparații și învățarea din cele mai bune practici ale celorlalți.

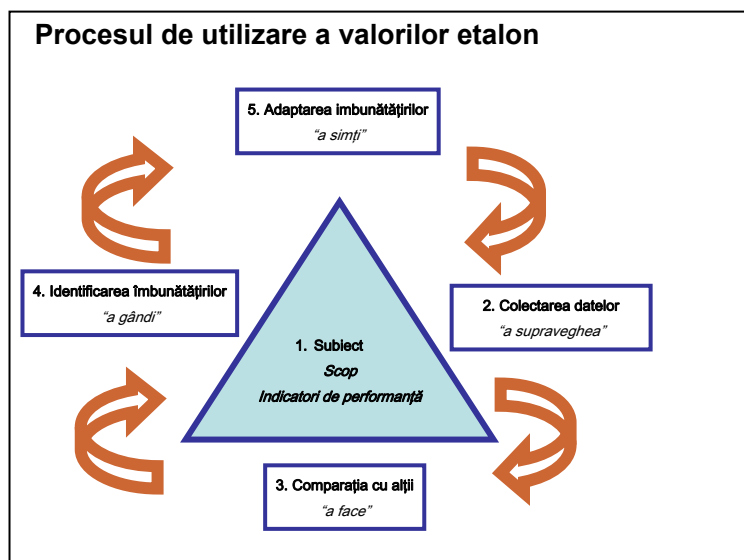
#### *Identificând și adaptând*

Ultimul element cheie în utilizarea valorilor etalon este reprezentat de identificare și adaptare. Utilizarea valorilor etalon pentru stabilirea performanțelor reprezintă un bun instrument de diagnoză pentru situația dumneavoastră actuală, dacă acționați corect și care sunt domeniile care trebuie îmbunătățite. Nu este suficient doar să identificați. Puteți determina zona care trebuie îmbunătățită, dar simpla comparație a indicatorilor nu poate spune nici despre cauza lipsei de performanță și despre cum poate fi remediată situația. În cazul unei bune utilizări ale valorilor etalon nu se realizează doar comparația ci se încearcă identificarea, analiza și înțelegerea motivul pentru care o altă organizație este mai bună decât organizația dumneavoastră.

După această etapă, cea mai bună practică poate fi adaptată și implementată. În cadrul procesului de utilizare a valorilor etalon în cazul gestiunii deșeurilor municipale solide desfășurat la SenterNovem identificarea și înțelegerea se obțin în cadrul așa numitelor întâlniri benchmark/ de utilizare a valorilor etalon.

Procesul de de utilizare a valorilor etalon poate fi împărțit în 5 etape, după cum este prezentat în figura de mai jos:

1. În prima fază trebuie stabilit obiectul și obiectivele procesului de utilizare a valorilor etalon. În această fază trebuie selectați și definiți indicatorii de performanță.
2. În cea de-a doua fază se colectează datele și se determină performanțele fiecărui participant.
3. În faza următoare performanțele sunt comparate între ele.
4. Comparând, analizând și înțelegând diferențele, ne îndreptăm către cea de-a patra fază, aceea de identificarea îmbunătățirilor
5. În faza finală, îmbunătățirile sunt adaptate și procesul reîncepe.



#### *Condiții preliminare pentru utilizarea valorilor etalon*

Conform acestui proces și scopului său care este acela de învățare, există câteva condiții preliminare pentru un proces bun: participarea să fie voluntară, să prezinte încredere, deschidere (sinceritate), să nu genereze clasamente și valorile să nu fie publice. Participantul poate decide după ce procesul s-a încheiat dacă să publice sau nu rezultatele. Dar procesul de utilizare a valorilor etalon nu ar trebui să fie public.

Vom încheia această parte cu o descriere alternativă a utilizării valorilor etalon:

*Utilizarea valorilor etalon reprezintă practica de a fi destul de umil să admiți că cineva este mai bun într-un anumit domeniu și de a fi destul de înțelept să înveți să ajungi la nivelul său și chiar să îl depășești în acel domeniu.*

#### **Utilizarea valorilor etalon în sectorul public**

Utilizarea valorilor etalon în sectorul public este foarte populară. Valorile etalon reprezintă un instrument care este promovat de politicile U.E., de guvernul național (ministerul de interne) și de Asociația autorităților locale din Olanda. În Olanda există peste 30 de teste cu valori etalon pentru autoritățile locale. VNG (Asociația autorităților locale din Olanda) se teme că numărul lor este prea mare și are îndoieli cu privire la calitatea tuturor acestor

teste. Pentru a rezolva această VNG lucrează la o bază de date centrală cu performanțele autorităților locale, astfel încât fiecare cetățean poate vedea performanțele propriei localități.

Care sunt motivele pentru utilizarea valorilor etalon în cazul autorităților locale? Motivele pentru utilizarea valorilor etalon în cazul autorităților locale (sunt în cele din urmă aceleași ca și în cazul firmelor private). Autoritățile locale simt nevoia de a-și cuantifica performanțele, de a le îmbunătăți și de a le publica. Mai multă transparență reprezintă un substitut pentru mecanismele pieței. Comunitățile doresc să îmbunătățească din punct de vedere al costurilor eficiența serviciilor de care beneficiază. Motivele pentru autoritățile locale sunt printre altele presiunea exercitată de costuri și nevoia de a crește gradul de transparență pentru autoritățile de la nivel național și pentru cetățeni. Acest lucru are ca rezultat o mai mare credibilitate și o concentrare mai bună pe cerințele cetățenilor.

### *Marcă de calitate*

Asociația autorităților publice locale acordă o marcă de calitate în cazul celor mai bune teste cu valori etalon. Conform opiniei lor, participanții la testele cu valori etalon joacă un rol activ și principal în cadrul procesului. Criteriile pe care VNG le folosește sunt:

- Participanții au o atitudine pozitivă cu privire la test
- Participanții rămân proprietarii datelor
- Participanții se implică în definirea scopului procesului de utilizare a valorilor etalon
- Indicatorii de performanță sunt definiți împreună cu participanții
- Se folosesc diferite perspective sau dimensiuni ale comparațiilor
- Participanții discută performanțele lor în cadrul întâlnirilor
- Îmbunătățirea este scopul principal
- Participanții pot participa în decursul a mai multor ani
- Testul este evaluat
- Participanții au dreptul la propria interpretare a rezultatelor
- Datele sunt validate

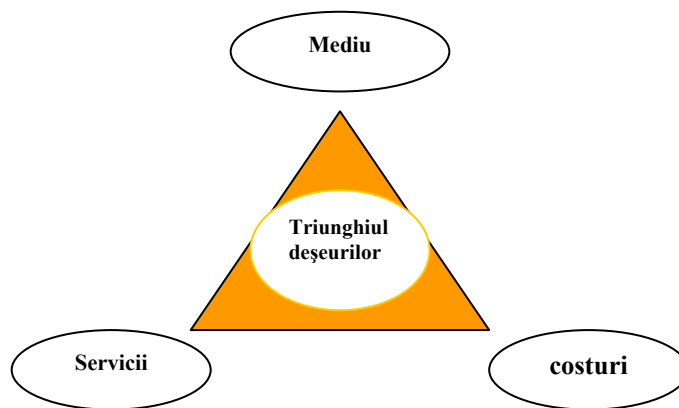
## **Testul cu valori etalon în gestiunea deșeurilor municipale solide din Olanda**

Acest test reprezintă un proiect al programului STAP. Acest program, finanțat de ministerul mediului, are ca scop stimularea autorităților locale în direcția optimizării colectării selective a deșeurilor menajere. Programul STAP este un program anual, funcțional din 2001 și care constă din aproximativ 20 de proiecte în fiecare an. Elementele cheie ale programului sunt:

- Informarea autorităților locale (congres, internet, reviste),
- Îmbogățirea cunoștințelor prin studii și cercetare,
- Schimburi de experiență între primării prin întâlniri și utilizări ale valorilor etalon,
- Sprijin financiar acordat primăriilor care au planuri strategice și care le implementează

Testul cu valori etalon în gestiunea deșeurilor municipale solide este efectuat din 2002. În primul an instrumentul de testare a fost constituit iar în 2005 testul a fost aplicat pentru cea de-a treia oară. Scopul testului este de a optimiza colectarea selectivă a deșeurilor și el se axează pe politica în domeniul deșeurilor și pe factorii de decizie de la nivel local.

Testul se bazează pe triunghiul deșeurilor care este compus din trei domenii de performanță. În primul an autoritățile implicate au decis că mediul, costurile și serviciile sunt principalele domenii de performanță. Fiecare domeniu de performanță este un indicator cheie al performanței și acești 3 indicatori sunt împărțiți în aproximativ 50 de indicatori de performanță.



Testul utilizează o aplicație bazată pe tehnologie internet: participanții completează câmpurile de date, obțin rezultatele și își pot compara rezultatele cu ale celorlalți participanți. Participanții se reunesc la întâlnirile aferente testelor pentru a identifica și înțelege diferențele dintre performanțe și pentru a le remedia. Acesta este adevăratul proces de utilizare a valorilor etalon.

Indicatorii de performanță sunt selectați și descriși într-un document. Întocmirea acestui document este un pas foarte important în crearea unui test cu valori etalon. Dacă indicatorii nu sunt descriși cu exactitate, se va ajunge în situația în care sunt comparate lucruri diferite.

#### *Procesul de testare cu valori etalon a gestiunii deșeurilor municipale*

Testul începe cu o întâlnire a tuturor participanților. După întâlnire participanții se întorc la organizațiile pe care le reprezintă și strâng date pentru a le introduce în instrumentul de testare de pe internet. În medie, un participant are nevoie de două sau trei zile pentru a colecta toate datele.

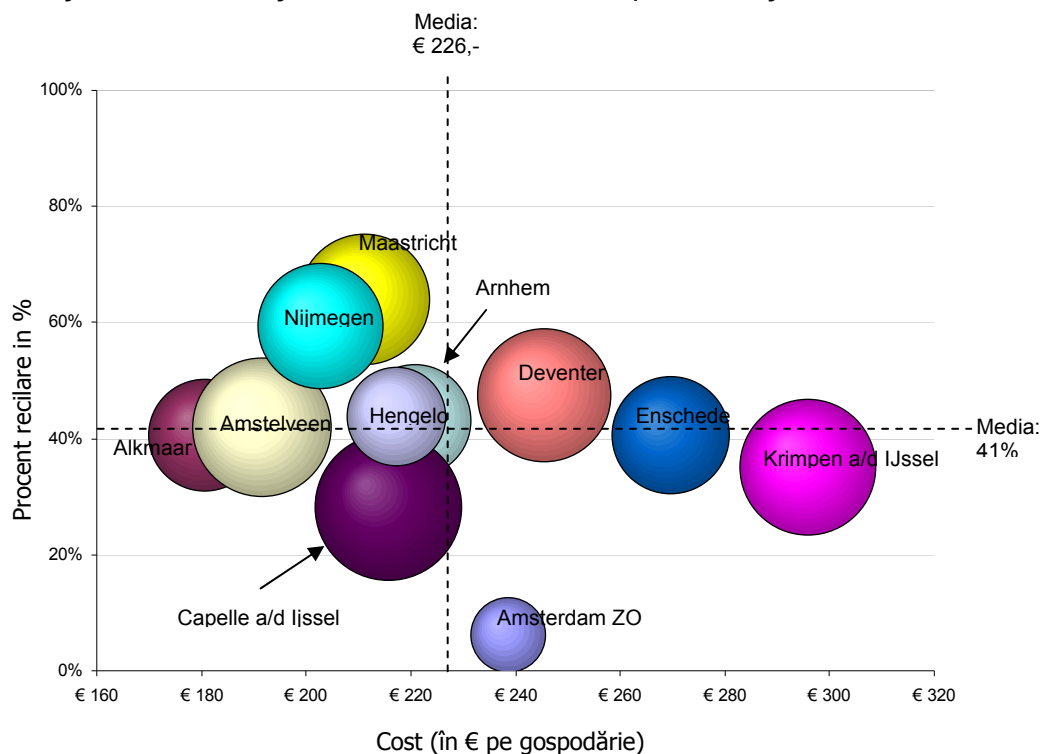
În cadrul întâlnirilor care au loc după testare autoritățile locale caută cea mai bună practică și încearcă să o analizeze și să identifice de ce acțiunile unui anumit participant reprezintă cea mai bună practică. Întâlnirile reprezintă cel mai important pas în procesul de utilizare a valorilor etalon. Ele sunt folosite la identificarea și înțelegerea diferențelor dintre performanțe și la alegerea celor mai bune practici ce vor fi adaptate la specificul propriei organizații. Participanții fac acest lucru în grupuri mici prin autoanaliză.

Toate aceste activități generează rapoarte. La încheierea activității testul este evaluat și îmbunătățit pentru a fi folosit în anul următor. În cadrul testului sunt generate două tipuri de rapoarte: (1) rapoartele aferente fiecărui cerc sau grup (2) un raport al profilului propriei activități din domeniul deșeurilor în cazul fiecărui participant.

#### *Rapoartele aferente fiecărui grup*

În acest raport sunt prezentate graficele pentru fiecare indicator de performanță al fiecărui participant din cadrul grupului. Aceste grafice reprezintă informațiile ce urmează a fi dezbătute în întâlnirile care au loc după testare. Concluziile (sub formă de text) sunt redactate după întâlnire. FIG 1 ne arată un exemplu de performanțe ale autorităților publice locale în cazul a trei domenii de performanță.

Fig1: Performanțele a 11 localități în cazul a trei domenii de performanță



Pe axa orizontală sunt costurile (în € pe gospodărie) și pe axa verticală procentul de recilare. Mărimea cercurilor indică scorul serviciului. FIG 1 este împărțită în 4 sectoare; situația ideală se întâlnește în sectorul din stânga sus, adică cel cu cele mai bune performanțe de mediu și costurile cele mai scăzute. Primăriile pot astfel stabili direcția în care trebuie să înregistreze progrese.

*Profilului propriei activități din domeniul deșeurilor*

Pe lângă aceste rapoarte aferente fiecărui grup, se întocmește câte un raport individual pentru fiecare autoritate publică locală: profilului propriei activități din domeniul deșeurilor. Aceste rapoarte prezintă cu ajutorul a doar patru grafice performanța localității în comparație cu performanța medie. Aceste rapoarte permit o perspectivă detaliată asupra lipsei de performanță și unde și cum trebuie aduse îmbunătățiri.

Fig2: Profilul gestiunii deșeurilor în orașul Arnhem

În FIG 2 orașul Arnhem este prezentat ca exemplu. Primul grafic indică faptul că Arnhem are un punctaj peste medie la sectorul de performanță „mediul înconjurător” dar are punctaje sub medie la capitolele „costuri” și „servicii”.

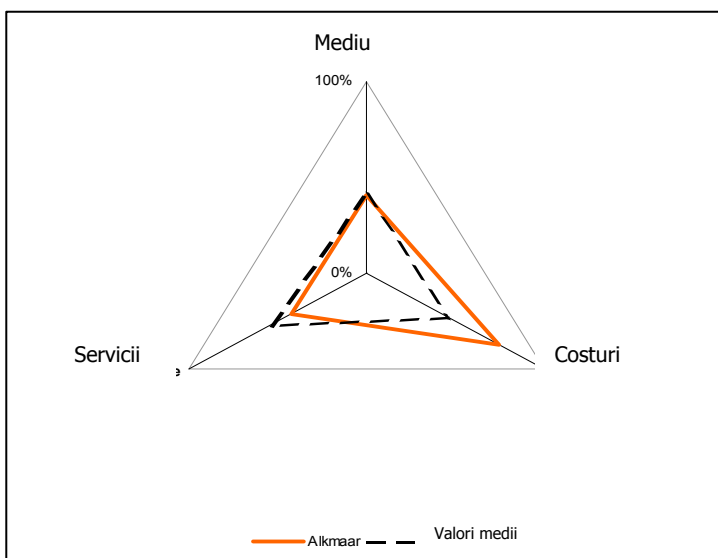
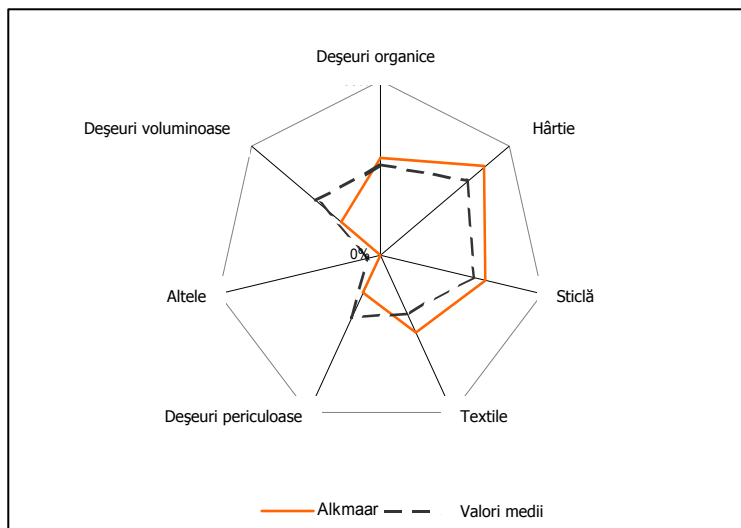


Fig 3: Performanțele Arnhem la capitolul mediu

Când privim în detaliu performanțele din domeniul „protecția mediului” (graficul 2), putem vedea că punctajul bun obținut de Arnhem la capitolul „mediu” se datorează colectării selective a deșeurilor voluminoase și a textilelor. Situația colectării selective a hârtiei și sticlei nu este atât de bună (aspecte ce trebuie îmbunătățite)



### Aplicarea valorilor etalon în România

În cadrul proiectului de înfrățire Phare RO-06-IB-EN-06, axat pe sprijinirea domeniului de gestiune a deșeurilor menajere, [două seminarii](#) au abordat subiectul utilizării valorilor etalon/ benchmarking și aplicarea acestora pentru îmbunătățirea performanțelor județelor din Regiunea nord-est. Prezentările și fișierul Excel aferent [pot fi descărcate de aici](#).

Principalul obstacol întâmpinat a fost reprezentat de datele statistice necesare, care adesea nu erau comparabile de la un județ la altul sau nu erau disponibile sau se bazau pe unele valori medii folosite la nivel național dar care nu erau aplicabile pentru comparațiile cu valorile etalon. Obținerea la nivel județean a unor date de bune calitate din domeniul gestiunii deșeurilor constituie un element fundamental nu numai pentru testarea pe baza valorilor etalon ci și pentru dimensionarea corectă a sistemelor de gestiunea deșeurilor și a infrastructurii aferente.

În concluzie, o primă etapă de bază este efectuarea lucrărilor statistice necesare, în cazul fiecărui județ, pentru a cunoaște situația reală din fiecare județ. Dacă aceste lucrări nu sunt efectuate, mai târziu vor apărea multe probleme din cauza dimensionării necorespunzătoare a infrastructurii și a sistemelor de colectare.



**Phare National 2006**  
**Ministerul Mediului si**  
**dezvoltarii Durabile**

Continutul acestui material nu reprezinta in mod necesar pozitia oficiala a Uniunii Europene.

Pentru mai multe informatii si comentarii referitoare la Proiectul Phare: [cfcu.phare@mfinante.ro](mailto:cfcu.phare@mfinante.ro)