

**UNIVERSITATEA „ DUNĂREA DE JOS ” GALAȚI
FACULTATEA DE ȘTIINȚE ECONOMICE**

**PERFEȚIONAREA ACTIVITĂȚII MANAGEMENTULUI
IN ADMINISTRAȚIA PUBLICA PRIN ADAPTAREA
CADRULUI JURIDIC LA NEVOILE SOCIALE**

-

**“IMPROVING MANAGEMENT ACTIVITY IN PUBLIC
ADMINISTRATION**

BY

ADAPTING THE LEGAL FRAMEWORK TO THE SOCIAL NEEDS”

**Coordonator științific,
Prof.Univ.Dr. Adriana OLARU**



C - 2 6 5 8 3 3

**Doctorand,
Sorin ȘANDRU**

**GALAȚI
2011**

Cuprins

Introducere.....	6
Cap.I Analiza situatiei existente in managementul administratiei publice in etapa.....	10
1.1.Consideratii generale privind managementul administratiei publice	10
1.2.Conceperea si proiectarea structurii organizatorice a unitatilor de administratie publica	20
1.3.Reflectarea functiilor managementului in activitatea unitatilor de administratie publica	24
1.4.Functia de organizare	27
1.5.Functia de coordonare	32
1.6.Functia de antrenare	35
1.7.Functia de control.....	44
1.8. Analiza S.O.W.T.a managementului administratiei publice din Romania	45
1.8.1.Analiza interna a managementului public.....	45
1.8.2.Analiza externa a managementului public prin prisma oportunitatilor si amenintarilor	49
1.9.Stadiul actual al managementului public din perspective analizei P.E.S.T.....	50

Cap.II Managementul administrației publice în context european- realități și perspective.....	54
2.1.Reforma administrației publice în România.....	54
2.1.1.Prezentarea sintetică.....	54
2.1.2.Considerații generale privind procesul de reforma	55
2.1.2.1.Percepția procesului de reforma a administrației publice.....	56
2.1.2.2.Percepția actorilor implicate în procesul de reforma	58
2.1.3.Continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare la nivelul administrației publice locale.....	59
2.1.3.1.Contextul politic și administrative al derulării procesului de descentralizare/ deconcentrare	60
2.1.3.2.Principii și reguli care susțin descentralizarea	63
2.1.3.3.Stadiul actual al descentralizării în administrația publică	64
2.1.3.4.Prioritățile descentralizării	67
2.1.4.Concluzii.....	70
2.2. Evoluția managementului administrației publice în contextul experienței europene	70
2.2.1. Armonizarea managementului administrației publice autohtone cu cadrul juridic european.....	70
2.2.2 Considerații teoretice privind autonomia locală în statele europene.....	72
2.3 Concluzii	83

**Cap.III Satisfacerea nevoilor cetatenilor-obiectiv prioritar al reformei
Administratiei Publice in Romania85**

3.1.1. Reforma în administrația publică din România–stadiu și perspective.	86
3.1.2. Serviciile publice – componentă prioritară a reformei în administrația publică	89
3.1.3. Dezvoltarea serviciilor publice prin promovarea parteneriatului local	91
3.2 Tendințe ale contractării sociale în Europa.....	93
3.2.1. Parteneriatul Public – Privat	94
3.2.2.Modele de cooperare între ONG-uri și Guvern	96
3.2.4. Principalele caracteristici ale contractării	98
3.2.5 Analiza comparativă privind contractarea socială în spațiul european	99
3.2 Reforma contractării sociale în România.....	103
3.3.1.Cadrul actual al contractării sociale	103
3.3.2.Elemente care au contribuit la dezvoltarea contractării sociale în România.....	107
3.3.3.Obstacole și provocări în practica contractării sociale în România. Propunere de reformare a sistemului	109
3.3 Dimensiunea contractării sociale.....	113
3.4.1.Nivelul susținerii financiare, în miliarde lei, a programului finanțat de la bugetul de stat în raport cu nivelul sumelor alocate ONG-urilor.....	113
3.4.2. Interesul organizațiilor neguvernamentale de a solicita subvenții de la bugetul de stat.....	114
3.4.3. Numărul de unități de asistență socială administrate de ONG-uri și de beneficiari	115
3.4.4.Finanțarea națională de la Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap.....	116
3.4.5.Finanțarea națională de la Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului.....	117
3.5 Practica autorităților publice locale în contractarea socială	119

3.5.1 Mecanismele de finantare intalnite la nivel local.....	119
3.6 Centrarea sistemului administrației publice pe cetățean	122
Cap.IV Perfecționarea activității managementului funcționarului public	
.....	125
4.1. Fundamentarea conceptelor esențiale ale managementului funcționarilor publici	125
4.2 Perfecționarea managementului actual al activității funcționarului public	
.....	133
4.2.1 Sintetizarea analizei reformei administrației românești și propunerea ansamblului de soluții pentru modificarea structurală și funcțională a administrației.....	133
4.2.2 Propuneri pentru crearea unui serviciu public descentralizat în scopul creșterii eficienței funcționarului public	144
4.2.3 Direcțiile de perfecționare a metodelor de instruire a funcționarului public și practicilor de gestionare a activității acestor.....	158
4.4. Concluzii	170
Cap.V Proiectarea unui sistem informatic integrat pentru asistarea deciziilor în cadrul administrației publice.....	172
5.1 Direcții strategice în informatizarea sistemului administrației publice	172
5.2. Arhitectura generală a sistemului informatic integrat de asistare a deciziilor de grup pentru managementul activităților specifice administrației publice	175
5.2.1 Elementele caracteristice unui sistem informatic de asistare a deciziilor de grup pentru administrația publică.....	175
5.2.2 Nivelul de infrastructură	179

5.2.3 Nivelul modelului de sistem informatic de asistare a deciziilor de grup specifice administrației publice.....	180
5.2.4 Funcțiile și proiectarea componentei de raportare	180
5.2.5 Arhitectura componentei de business intelligence în contextul sistemului informatic de asistare a deciziilor unei instituții din administrația publică	183
5.2.6 Componenta de colaborare și comunicare	186
5.3. Componentele operaționale ale sistemului informatic ale managementului specific administrației publice.....	188
5.4. Avantajele utilizării sistemului informatic integrat de asistare a deciziilor de grup pentru managementul activităților specifice administrației publice	197

Cap.VI Serviciile de informare fundament pentru conștientizarea nevoilor sociale de către autoritățile administrațiilor publice – punct de plecare pentru adaptarea cadrului juridic la dinamica societății

6.1. Studiu privind fundamentarea cadrului juridic plecând de la corelarea nevoilor sociale cu oferta de servicii publice.....	199
6.1.1. Identificarea direcțiilor de cercetare	199
6.1.2 Metodologia cercetării	200
6.1.3. Rolul informării publice în determinarea tipologiei nevoilor sociale	206
6.2 Strategii de perfecționare a activității managementului din Administrația publică prin adaptarea cadrului juridic la realitățile existente în Administrația publică	231
6.2.1 Analiza sintetică a stării actuale a cadrului administrației publice....	231

6.2.2 Cadrul actual de analiză și evaluare a cadrului juridic existent	232
6.2.3 Analiza SWOT	236
6.2.4 Principii strategice privind adaptarea cadrului juridic la nevoile sociale	239
6.2.5 Misiunea și viziunea strategiei de adaptare a cadrului juridic la nevoile sociale	242
6.2.6 Domenii prioritare, obiective și direcții de acțiune.....	244
6.2.7 Participanți/ Formațiuni. Entități implicate	248
6.2.8 Implementare, Monitorizare, Evaluare.....	248
6.2.9 Finanțare	250
Cap.VII Consideratii finale, Contributii proprii, Directii viitoare de cercetare	251
Anexa nr.1	256
Bibliografie	264

CAPITOLUL 1

Analiza situației existente în managementul administrației publice în etapa actuală

Determinarea măsurilor de îmbunătățire a managementului în administrația publică nu se pot determina în lipsa realizării unor analize diagnostic. În cadrul analizei S.W.O.T., punctele forte reprezintă caracteristici ale managementului public care oferă posibilitatea îmbunătățirii competitivității acestuia iar punctele slabe reprezintă trăsături care generează un anumit grad de vulnerabilitate.

Analiza internă a managementului public

Funcțiile ale managementului	Puncte forte	Puncte slabe
Planificare	<ul style="list-style-type: none">- Planificarea rezidă din documentele și strategiile sectoriale elaborate de Guvernul României, cu respectarea cerințelor impuse de calitatea României de membru al Uniunii Europene. Acestea impun direcțiile principale de evoluție și obiectivele de dezvoltare la nivelul fiecărui organ administrativ central.- Având la bază documentele menționate sunt fundamentate politicile naționale pe domenii de activitate, obiective și acțiuni specifice, termene de implementare, indicându-se aria de responsabilitate a instituțiilor publice.	<ul style="list-style-type: none">- lipsa definirii priorităților în raport cu documentele elaborate de către organele administrative centrale, pregnanța acțiunilor ce țin mai degrabă de activitățile curente, cultura organizațională deficitară a instituțiilor publice;- incapacitatea elaborării de programe și proiecte fezabile pentru atragerea fondurilor structurale;

	<p>Ex:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PND 2007 – 2010; - PNR; - PNR pentru Agenda Lisabona 2007 – 2010; - Programul de Guvernare 2009 - 2012 - Cadrul Strategic Național de Referință. 	<ul style="list-style-type: none"> - resurse financiare limitate și alocate exclusiv din bugetul național; - lipsa unei rigori a planificării care să conducă la efectul scontat al strategiilor definite, într-un timp rezonabil. <p>Ex:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prin Legea descentralizării nr 195/2006 a fost definită necesitatea aprobării unor standarde de cost și calitate pentru serviciile publice descentralizate, având ca obiectiv îmbunătățirea reglementărilor administrative din punct de vedere al raportului cost – eficiență și îmbunătățirea serviciilor furnizate către cetățean, în funcție de care va rezulta planificarea ulterioară a activităților la nivelul serviciilor menționate. <p>Abia în anul în curs au fost elaborate și aprobate: HG 459/2010 privind aprobarea</p>
--	---	--

		<p>standardului cost/an pentru servicii acordate în unitățile medico – sociale și a unor normative;</p> <p>HG 23/2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru servicii sociale.</p> <p>De menționat ca prin HG 961/2009 a fost aprobat Ghidul din 26 august 2009 – cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate și a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate.</p> <p>- Deși la nivel de program de Guvernare au existat ca obiective reforma în domeniile educației, sănătății, justiției, planificarea reșezării competențelor în materiile descrise au prins contur abia la sfârșitul anului trecut și în anul în curs. Astfel, în octombrie 2010 a fost promulgată legea privind accelerarea proceselor în justiție.</p>
Organizare	La nivel instituțional structura organizatorică se definește prin acte normative specifice, ce au în vedere	- Unele instituții au o organizare stufoasă, ce nu răspunde, din punct

	<p>definirea domeniului de competență, structura departamentală în funcție de nivelul decizional, delimitarea unor servicii generale (financiar, resurse umane, legislative) și a unora specifice, a numărului de persoane, etc</p>	<p>de vedere a crizei economice înregistrate la nivel național, cerinței de diminuare a costurilor de funcționare ale sistemelor administrative, personal excedentar, sarcini duble înregistrate la nivelul diferitelor servicii (ex: 2 direcții de comunicare)</p> <p>- Birocrația procedurilor (ex: circuitul actelor normative, în cele mai multe ministere. Nu există un format tip al circuitului, în pofida reglementărilor în materie.</p> <p>Ex: la Ministerul Finanțelor proiectele sunt dirijate de la cabinetul ministrului, la alte ministere prin Secretariatul General, la altele, prin direcția de specialitate cu atribuții de legiferare).</p> <p>- Resursele alocate îndeplinirii sarcinilor sunt de cele mai multe ori insuficiente (ex: materiale: hârtie, toner, etc; tehnic – calculatoare performanțe, etc)</p> <p>- Comunicare deficitară</p>
--	---	---

		la nivel de sistem și între subsisteme, determinată în principal prin slaba implementare a intranetului. De menționat ca la nivel național a fost elaborată recent Strategia Națională de Dezvoltare a TIC – orizont 2025.
<i>Coordonare</i>	<p>Coordonarea între planul general al instituției publice și planurile departamentelor, conducând la armonizarea deciziilor și acțiunilor este, în principal, bine realizată la nivelul administrației publice centrale. De menționat însă, că birocratismul excesiv poate fi o piedică în calea îndeplinirii obiectivelor și sarcinilor.</p> <p>În ceea ce privește ansamblul proceselor de muncă în sensul coordonării, acestea depind nu numai de leadership, ci și de personalul instituției, sens în care eforturile actuale în domeniul profesionalizării funcționarilor publici sunt esențiale. Remarcăm, din punct de vedere al noutății, efortul ANFP de conturare a unui plan de instruire coerent la nivel administrative, bazat pe solicitările instituțiilor publice și fundamentat pe necesități reale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiente la nivelul selecției personalului, încadrării în direcții de specialitate conform competențelor, rolului insignifiant al managerilor publici create prin cadru legal special la nivel național - Formalismul trasării sarcinilor și feed-backul de cele mai multe ori inexistent al personalului de execuție (ordin - luare la cunoștință); - Schimbările organizaționale frecvente, mobilitatea funcționarilor publici, dinamica de grup slab perceptibilă, conduc la o influențare negativă a armonizării decizionale și fluenței activității.
<i>Antrenare</i>	Cultura organizațională este cel mai important factor de motivare.	De subliniat importanța scăzută acordată acestei

	<p>Legea instituie un sistem coercitiv în ceea ce privește îndeplinirea muncii. Astfel, este definit și implementat sistemul de promovare în clasă și grad (noua lege a salarizării unitare) și sunt trasate sancțiunile legale în situația neîndeplinirii corespunzătoare a sarcinilor (motivare negativă).</p>	<p>funcții a managementului;</p> <p>In contextul economic actual, în care sporurile au fost eliminate, stimulentele se reduc (situația Ministerului Finanțelor Publice – în funcție de indicatorul de colectare a impozitelor și taxelor), salariul funcționarului public reprezintă un factor de demotivare și de îndepărtare de sistem.</p>
Control	- există obligativitatea raportării.	<p>Ponderea activităților de control este net superioară celor de evaluare;</p> <p>Sistemul indicatorilor de performanță la nivel de activități specifice (ex: relații cu publicul) nu există.</p> <p>La nivelul funcționarilor publici, deși implementați legal, indicatorii de performanță nu –și îndeplinesc rolul.</p>

Oportunitati

- Aderarea României la Uniunea Europeană determină instituirea unui management performant, bazat pe convergența cu spațiul european realizată prin raportări periodice și susținere financiară. Atribuțiile instituționale în gestionarea

instrumentelor structurale au fost stabilite, la nivel național, prin HG 497/2004, cu modificările și completările ulterioare.

- Implementarea acquis-ului comunitar (directivele sunt armonizate cu dreptul intern, tratatele constituie parte a dreptului intern):



Acquis - ul comunitar dispune în privința pieței muncii, educației, drepturilor consumatorilor, mediului și sănătății, etc.

De subliniat accelerarea reformei instituționale generată de procesul de aderare și implementarea la nivel național a unor programe operaționale specifice:

- POS Creșterea Competitivității Economice,
- POS Dezvoltarea Resurselor Umane;
- POS Dezvoltarea Capacității Administrative

Amenințări

- Motivația insuficientă și migrația funcționarilor publici în alte sectoare;
- Birocrație excesivă și rezistența la schimbare;
- Capacitate limitată de implementare a politicilor publice;
- Mutările frecvente în arcul guvernamental, înregistrate ca urmare a schimbării puterii politice și instabilitatea legislativă derivată din aceasta;
- Lipsa limitării politicului în administrație, în pofida dezideratului de creare a unui corp neutru politic al funcționarilor publici, reglementat legal.

Analiza materialelor științifice care au stat la baza temei din această teză a dat posibilitatea de sintetiza lucrările autorilor, a monografiilor, articolelor din reviste și din alte surse ale diferitelor școli științifice, platforme și poziții ale unor specialiști în domeniul științei administrației. Pe fundalul acestei abordări, se conturează multiple direcții de dezvoltare a fazelor fundamentale ale cercetărilor fenomenului administrativ prin utilizarea mijloacelor de investigații moderne, aplicând metode, tehnici, procedee dintre cele mai avansate.

Din studiul literaturii existente în domeniu în țară și în străinătate, se poate trage concluzia că știința administrației cercetează fenomenul administrativ în întreaga sa complexitate, fapt ce a determinat să abordăm aspecte legate de eficientizarea managementului public, să tratăm managementul situațional, comparat și intercultural. Cu statutul de știință nejuridică, de sinteză și autonomă, cu obiect, principii și metode specifice de cercetare, ea este recunoscută la nivel științific internațional.

Cercetarea științifică efectuată urmărește cunoașterea aprofundată a administrației publice, iar pe baza cunoștințelor acumulate se pot formula propuneri de organizare rațională și funcționare eficientă a autorităților publice. În sprijinul celor constatate, vine extinderea noțiunii de management din sfera privată la un management public adaptat la un alt tip de gestiune prin intermediul dezvoltării procesului de divizare a muncii și cooperării, aspecte care au fost abordate sistemic.

Condițiile actuale impun o cunoaștere cât mai profundă a fenomenului administrativ cu scopul asigurării unei organizări raționale și funcționalități perfecte, care pot fi soluționate prin mijloacele investigațiilor moderne, aplicând metode, tehnici și procedee dintre cele mai avansate pentru îmbunătățirea activității și structurii autorităților publice.

Necesitatea schimbărilor managementului instituțional aferent sistemului administrativ și, în principal, ale managementului serviciilor publice își definește utilitatea și eficiența în satisfacerea nevoilor sociale atât la nivel local cât și național și plasează în numărul problemelor primordiale, recent apărute, elaborarea unui complex de măsuri organizațional-structurale și funcțional-operaționale stimulative, binevenite în modernizarea managementului.

CAPITOLUL 2

Managementul administrației publice în context european – realități și perspective

Armonizarea managementului administrației publice cu dispozițiile normelor constituționale și atribuțiile legale constau în dimensionarea, structurarea și combinarea proceselor și relațiilor manageriale, prevederile legislative fiind o bază legală de luat în considerare și nu un scop în sine.

Fără îndoială, că în managementul public influența factorului legislativ este semnificativ mai mare decât în sectorul privat. Ceea ce este esențial de înțeles și acceptat de către reprezentanții conducerii din instituțiile publice, este că managementul public nu există pentru a pune în aplicare legi, hotărâri, regulamente etc., ci pentru a satisface interesul public general și nevoile sociale specifice. Pentru realizarea acestui scop, managerii publici desfășoară procese și relații de

management în condiții de legalitate. Prin urmare, aplicarea actelor normative nu trebuie percepută de managerii publici ca un scop în sine; o instituție publică are întâi de toate o misiune socială – de a satisface interesele publice, în condițiile respectării cadrului legislativ.

Elaborarea bazelor conceptuale ale organizării și funcționării instituțiilor administrației publice locale, fundamentarea conceptelor structural-teritoriale și funcțional-operaționale prin abordarea sistemică, utilizând diverse aspecte ale categoriilor filozofice – forma și conținutul, și elaborarea schemei referitoare la legăturile dintre ele și partajarea acestora pe niveluri permit stabilirea atât a unei divizări a administrației în subsistemul structural-teritorial și cel funcțional-operațional, cât și a influenței pe care o exercită anumiți factori economici și politici asupra procesului de administrare care constituie amploarea și complexitatea nevoilor sociale în contextul realizării lor organizate rațional și eficient. Rezultatul investigării de ansamblu a factorului ordonator, stabilizator, rațional, de organizare și a factorului finalitate este găsirea soluției pentru organizarea și funcționarea eficientă a administrației publice. Perfecționarea sa permanentă, conform cercetărilor în cauză, duce la ridicarea gradului calitativ al administrației publice, dar ea poate fi realizată nu numai prin constatarea unor probleme ale realității curente din administrația publică, ci și prin eficientizarea procesului decizional la orice nivel ierarhic.

Luând în considerație integrarea României în Uniunea Europeană, o concluzie importantă este cercetarea și generalizarea căilor de armonizare a concordanței managementului administrației publice locale autonome cu dispozițiile normelor constituționale și atribuțiilor legale europene. În urma investigațiilor întreprinse, a fost efectuată o sinteză privind descentralizarea în România. Aici am putea spune, că legislația actuală privind sistemul de administrație publică împletește armonios atât principiul descentralizării, cât și al deconcentrării administrative. Trebuie remarcat faptul că oricare sistem, inclusiv cel administrativ nu este perfect, dar este în continuă perfecționare căutându-se adaptarea iar apoi implementarea reformelor din

țările dezvoltate. Au fost enumerate contribuțiile și rezultatele pe care le aduce Carta Europeană în această direcție. Astfel, sunt precizate caracteristicile esențiale ale unui sistem efectiv de guvernare locală democratică care reprezintă documentul de primă referință, cel mai complet și cel mai util pentru apărarea și întărirea autonomiei locale în țările europene.

CAPITOLUL 3

Satisfacerea nevoilor cetățenilor – obiectiv prioritar al reformei Administrației Publice în România

Informațiile oferite de materialele de specialitate indică o legislație diversă pe baza căreia organizațiile neguvernamentale obțin fonduri publice de la autorități pentru serviciile sociale furnizate comunității. De la nivelul autorităților centrale fondurile se obțin în baza legii 34/1998, a PIN-urilor (Programele de interes național), programelor ANPH.

La nivel local sunt o serie de mecanisme legislative care permit autorităților să aloce fonduri organizațiilor neguvernamentale pentru serviciile sociale pe care acestea le furnizează comunității sunt: legea 34/1998, legea 350/2005, legea 17/2000, legea 215/2001, OG 68/2003, L272/2004.

Pe lângă această legislație există o serie de Hotărâri ale Consiliilor Locale prin care se acordă finanțare directă sau indirectă (plata utilităților, oferirea de spații etc.) organizațiilor neguvernamentale care furnizează servicii sociale. De asemenea sunt Hotărâri ale Consiliilor Locale care reglementează activitatea Direcțiilor Generale de Asistență Socială sau Serviciilor Publice de Asistență Socială în care se

265833.



prevede că se pot realiza parteneriate cu reprezentanții societății civile pentru derularea programelor de asistență socială¹.

Autoritățile publice consideră că parteneriatele încheiate cu ONG-urile și externalizarea serviciilor sociale sunt instrumente de lucru bune deoarece conduc la o sistematizare a serviciilor, dar reglementarea lor prin lege este neclară și lipsită de coerență.

Atât autoritățile publice, cât și organizațiile neguvernamentale consideră că referitor la regimul finanțării nerambursabile din fonduri publice alocate pentru activități nonprofit de interes general, acesta este restrictiv datorită condițiilor impuse pentru acordarea de finanțări ONG-urilor². Din punctul de vedere al autorităților publice, această lege împiedică parteneriatul public-privat datorită acordării fondurilor prin licitație de proiecte pe baza unor priorități stabilite înainte de către instituția publică. Deși legea nu afectează actele legislative deja stabilite în domenii precum asistență socială, cultură, mediu, unele autorități publice au înțeles să aplice doar Legea nr.350/2005 pentru finanțarea ONG-urilor, iar uneori serviciile sociale au avut alocate sume mici sau prioritățile stabilite de APL nu au coincis cu cele ale organizațiilor neguvernamentale. Din acest motiv autoritățile consideră că „*ceea ce se finanța înainte nu s-a mai putut finanța deoarece nu se încadrau în categoriile stabilite*”³.

Pentru a evita procedurile birocratice unele administrații locale acordă finanțări ONG-urilor care furnizează servicii sociale pe baza unor protocoale de parteneriat. Se preferă această formulă deoarece în acest mod se asigură continuitatea serviciilor oferite beneficiarilor, evitându-se licitația care poate produce disfuncționalități. Beneficiarii se familiarizează cu un anumit ONG care oferă serviciile (sunt persoane cu handicap, cu deficiențe mintale, copii, bătrâni etc.) și este

¹ HCL 246/2003 privind Regulamentul de Organizare și Funcționare al Direcției Generale de asistență Socială a Municipiului București

² Legea 350-2005

³ Ziarul Financiar nr.29-2009

de preferat, din punctul de vedere al autorităților, să se continue cu aceeași organizație neguvernamentală dacă activitatea acestora corespunde criteriilor și standardelor de performanță impuse de APL. Astfel se fac parteneriate pe perioade mai lungi de timp.

Percepția factorilor de decizie din instituțiile administrației publice, dar și a reprezentanților organizațiilor neguvernamentale este că în acest moment avem de-a face cu o suprareglementare în domeniul contractării de servicii publice, fapt ce creează confuzie și disfuncționalități. Din acest motiv cei intervievați declară că ar trebui să existe un mecanism clar de finanțare în domeniul serviciilor sociale, care să aibă precizate criteriile de evaluare, condițiile de participare.

În opinia unor factori de decizie din cadrul administrației publice, este necesară modificarea cadrului legislativ deoarece în acest moment contractarea de servicii de la organizațiile neguvernamentale se face asemănător cu procedurile de achiziție.

Indivizii diferă în multe moduri, inclusiv în ceea ce privește cunoștințele și capacitățile lor de a înțelege sistemul sau propria stare socială. Indivizii au nevoi și preferințe diferite, iar serviciile trebuie adaptate acestor diferențe. Acest lucru înseamnă că:

- serviciile trebuie organizate, localizate și accesate în așa fel încât să se țină cont de nevoile și preferințele comunităților pe care le deserveșc;
- sistemele sociale trebuie să fie capabile să asimileze diferențele preferințelor cetățenilor și să încurajeze procesul de luare în comun a deciziilor;
- cetățeanului să i se aplice un control mai riguros, dar și o responsabilitate mai mare pentru propria nevoie socială;
- cetățenii trebuie să aibă acces la informații de mare calitate în ceea ce privește starea de fapt pentru a beneficia total de sistemul public și pentru a putea participa la deciziile sistemului public. Informațiile de calitate

disponibile stimulează alegerea informații și sporesc șansele de menținere sau recăpătare a stării sociale;

- implicarea sporită a cetățeanului ca partener în planificare și evaluare, reprezintă o componentă importantă în promovarea transparenței și responsabilizării în sistemul administrației publice.

Un sistem al administrației publice centrat pe individ este un sistem al viitorului care va trebui să aibă structuri dinamice care se vor putea adapta diverselor situații și nevoilor sociale ale societății, în general, și ale indivizilor în particular. Aceste structuri vor împuternici oamenii pentru a participa activ în luarea deciziilor.

Câștigarea încrederii populației în sistemul public presupune garantarea calității. *Calitatea în administrație publică* înseamnă că:

- sunt stabilite standarde bazate pe dovezi în parteneriat cu cetățenii și sunt validate extern;
- îmbunătățirea continuă a sistemului public este o valoare recunoscută și acceptată.

Oamenii doresc să știe că serviciile pe care le primesc se bazează pe cea mai bună practică și pe evidențe și că îndeplinesc standardele aprobate și certificate. Îmbunătățirea calității în sistemul public necesită implementarea ghidurilor internațional recunoscute bazate de evidențe, educație continuă și angajamentul instituțiilor publice. Garantarea calității presupune ca deficiențele sistemului să fie identificate, corectate și progresul în acest domeniu monitorizat. Nu este suficientă doar stabilirea și atingerea standardelor. Considerăm dezvoltarea unei culturi a calității în tot sistemul poate asigura furnizarea unor servicii omogene, de înaltă calitate și integrate atât la nivel local, regional cât și național. Acest lucru implică o abordare interdisciplinară și o evaluare continuă a sistemului folosind tehnici specifice, precum auditurile publice. De asemenea, calitatea înseamnă că sistemul informațional trebuie să aibă capacitatea de a asigura feedback profesioniștilor precum și cetățenilor în ceea ce privește calitatea serviciului prestat și primit.

Calitatea este unul dintre principiile de bază care stau la fundamentul strategiei din administrația publică. Puținele inițiative în domeniul calității care au avut loc până în acest moment nu au reprezentat o componentă a unui plan general coordonat. Este timpul de a încadra calitatea în mod deliberat în sistemul public prin programe comprehensive și coordonate la nivel național și local.

Responsabilizarea include responsabilități financiare, organizaționale și profesionale care vor fi incluse în toate capitolele strategiei.

Responsabilizarea este cu atât mai eficientă cu cât se realizează mai aproape de locul în care oamenii beneficiază, sau nu, de deciziile luate. De aceea un corolar al responsabilității este descentralizarea organizațională și decizională, ori de câte ori este posibil. Modele de planificare și evaluare mai bune trebuie să demonstreze că resursele existente sunt utilizate cât mai eficient posibil. Întărirea și clarificarea responsabilității, precum și mecanismele de măsurare vor necesita acțiuni pe mai multe planuri. În plus, astăzi profesioniștii din domeniul medical funcționează într-un mediu mult mai solicitant. Ghidurile bazate pe dovezi, standarde profesionale mai înalte, cerințe tot mai mari ale organizațiilor din sistemul public, precum și așteptările și drepturile cetățenilor sunt doar câteva din cerințele la care profesioniștii din domeniul administrativ ar trebui să răspundă într-un sistem public modern. Acesta este un alt aspect al responsabilizării care trebuie sprijinit și întărit.

Așa cum am precizat anterior administrația publică este influențată și condiționată de o multitudine de factori, mulți aflați în afara sistemului de servicii publice. Abordarea tuturor problemelor ce țin de acești factori ar fi trebuit practic să se adreseze tuturor sectoarelor socio-economice cu impact asupra nevoilor sociale. Cum acest aspect ar fi făcut practic inaplicabilă o strategie în administrația publică, este necesară o selectare și o concentrare pe acele zone de intervenție capabile, pe de-o parte, să ducă la rezultate concrete într-un termen mediu de timp și, pe de altă parte, zone care sunt – sau ar trebui să fie - în cea mai mare măsură sub influența autorităților publice din România. În același timp trebuie să se țină seama și de

factorii majori determinanți ai stării cetățenilor, recomandând intervenții pentru acele zone care pot fi în mod nemijlocit influențate prin politici publice.

În concluzie constatăm că o altă zonă de responsabilitate importantă, *alocarea resurselor*, funcționează practic după aceleași metode neschimbate în ultimele decenii. Deciziile în aceste arii sunt luate netransparent și fără a avea la bază criterii acceptate, atât la nivel național cât și internațional. Alocarea resurselor publice trebuie să țină seama de *evidențele* disponibile pe plan național și internațional, de datele de statistică cantitativă și calitativă, de studiile de prevalență și trendurile ale diferitelor nevoi sociale etc., concomitent cu încadrarea lor în sistemul de valori politice ale decidenților. Luarea deciziilor fără o bază tehnică și științifică acceptabilă este posibilă și datorită lipsei unor mecanisme de responsabilitate viabile, astfel încât importante resurse ajung să fie în multe cazuri utilizate ineficient și discreționar.

CAPITOLUL 4

Perfecționarea activității managementului funcționarului public

Problemele legate de procesul gestionării oricărei activități de natură economică, socială, politică și administrativă au ca element comun resursele umane și, în particular, individul ca ființă umană.

Fie că este vorba de un proces de concepție sau de unul de execuție, fie că se urmărește emiterea unui act sau a unei decizii, prezența omului se regăsește în toate, fiind substanțial marcată de posibilitățile și de interesele acestuia.

Omul, prin structura sa, prin sentimente, mentalitate, cultură, motivație, dorințe și, în special, prin conștiința de sine, se constituie într-o entitate biologică care reprezintă întotdeauna marea necunoscută a unui sistem organizațional, putând împiedica sau, dimpotrivă, putând potentă o acțiune, un proces, o activitate. Prin

natura sa de ființă sociabilă, omul trăiește și acționează în colectivitate, simțindu-se mai atașat de anumite grupuri care, la rândul lor, interacționează cu altele, depinzând de unele și exercitându-și influența asupra altora.

De aceea, inițierea, organizarea, conducerea și desfășurarea cu succes a activităților diferitelor organizații, autorități ori instituții depind într-o măsură covârșitoare de gradul în care este înțeles, coordonat și motivat factorul uman.

Prin urmare, optimizarea climatului organizațional, în scopul realizării misiunii obiectivelor acestuia, constituie problemele esențiale ale managementului resurselor umane.

Din acest motiv, se consideră important de supus atenției:

- fundamentarea riguroasă, pe criterii de performanță, a politicilor de gestionare a personalului în primărie;

- crearea condițiilor pentru monitorizarea aplicării politicilor de gestionare a personalului în primărie;

- promovarea schimbării de atitudine a salariaților din primărie în vederea creșterii profesionalismului acestora și obținerii de performanțe superioare;

- perfecționarea structurilor de organizare a administrației publice locale ca premisă pentru un management performant al funcționarului public din primărie;

- detalierea obiectivelor strategice ale primăriilor și stabilirea calendarului aferent programului de implementare;

- revizuirea regulamentelor de organizare și funcționare a instituțiilor administrației publice locale, în vederea creării cadrului pentru o gestionare eficientă a resurselor umane.

În conținutul strategiei, principalele obiective sunt planificarea resurselor umane, recrutarea și selecția personalului, evaluarea performanței individuale profesionale, motivarea și salarizarea personalului, pregătirea și perfecționarea, comunicarea și relațiile interpersonale.

În vederea realizării acestor obiective, trebuie parcurse următoarele etape:

a) analiza diagnostic a funcției de gestionare a resurselor umane în scopul evaluării politicilor de personal promovate; pentru acesta, se vor evalua rezultatele obținute cu fiecare din politicile de gestionare a resurselor umane utilizate;

b) ajustarea sau, după caz, regândirea politicilor de gestionare a resurselor umane, pe baza concluziilor desprinse din derularea analizei diagnostic astfel, încât:

- să se asigure creșterea eficienței activității primăriei;
- să se armonizeze cu obiectivele strategice generale ale primăriei;
- să fie exprimate clar și cuantificabil obiectivele activității instituției administrației publice centrale în subordinea căreia se află primăria;
- să fie ușor de urmărit și de măsurat rezultatele analizei diagnostic;
- să fie coerente între ele, generând o gestionare modernă și eficientă a funcționarilor publici din primărie;
- să fie rezultatul dialogului cu partenerii sociali, adică unitatea administrativ-teritorială spre binele căreia activează primăria;
- angrenarea politicilor de personal în politica generală a primăriei.

Planificarea resurselor umane urmărește asigurarea primăriilor cu potențial uman adecvat obiectivelor strategice generale.

În vederea planificării resurselor umane în primărie, urmează a fi parcurse o serie de etape importante:

- a) definirea nevoilor actuale și de perspectivă privind posturile, care să țină seama de flexibilitate, creativitate, adaptabilitate la schimbare;
- b) elaborarea planurilor de carieră pentru fiecare angajat în concordanță cu perspectivele unei viitoare dezvoltări a primăriei și abilitățile, competențele prezentate și potențialul persoanei;
- c) monitorizarea planurilor de carieră și ajustarea lor la schimbările majore intervenite.

Desigur, recrutarea și selecția personalului se fac în scopul angajării de personal adecvat din punct de vedere al competenței și al calității umane. Studiile

specialiștilor arată că principalele etape ale activității de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale resurselor umane pot fi acumulate într-un ansamblu de criterii de bază:

- determinarea normelor de elaborare a performanțelor profesionale individuale în funcție de cerințele postului;
- definirea standardelor de performanță;
- alegerea tehnicilor sau practicilor de evaluare;
- monitorizarea rezultatelor evaluării și determinarea evoluției performanței profesionale individuale în timp.

În acest context, etapele principale necesare pregătirii și perfecționării funcționarului public din primărie pot fi monitorizate în următoarele direcții:

- definirea profilului viitor al competențelor și abilităților pentru fiecare din posturile organigramei;
- adecvarea nevoilor viitoare cu planul de carieră al fiecărui funcționar public și elaborarea planului de pregătire și inclusiv, perfecționare în funcție de resursele disponibile;
- monitorizarea raportului rezultat și costului obținut în urma activității de pregătire și perfecționare;
- elaborarea programelor sau strategiei de pregătire continuă a personalului prin elaborarea unui plan de pregătire continuă și elaborarea resurselor pentru fiecare funcționar.

Activitatea de comunicare și relațiile interpersonale urmărește asigurarea unui climat organizațional adecvat desfășurării activității cu randament și rezultat maxim, ceea ce provoacă necesitatea de a aprecia următoarele etape în activitatea de comunicare și relații interpersonale:

- adecvarea tehnicilor și metodelor de comunicare la specificul instituției respective;
- definirea manierelor de comunicare formală și asigurarea transparenței informaționale;
- elaborarea mecanismelor de organizare a soluționării conflictelor dintre administrație și funcționarii publici.

Consiliul de administrație este condus de un președinte ales dintre membrii săi și are următoarele atribuții principale:

a) aprobă bugetul de venituri și cheltuieli, precum și darea de seamă financiar-contabilă;

b) aprobă, în condițiile legii, organizarea, statul de funcții și nivelul de salarizare a personalului propriu;

c) aprobă graficele de programare a cursurilor și programele anuale de perfecționare profesională;

d) aprobă regulamentul de organizare și funcționare a Centrului Național de Formare Continuă pentru Administrația Publică Locală

e) stabilește structura seriilor și perioadele de perfecționare profesională în baza propunerilor elaborate de către Ministerul Funcției Publice, precum și către autoritățile administrației publice locale;

f) răspunde de organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a postului de director general al centrului Național de Formare Continuă pentru Administrația Publică Locală.

Cercetarea bazelor metodologice ale managementului activității funcționarului public și abordarea metodologică a administrației publice a permis, fixarea particularităților activităților managerului public, care la rândul său permit cercetarea cauzelor ce împiedică realizarea sarcinilor principale ale autorităților din administrație publică. Acest mod de abordare a managementului dă posibilitatea fundamentării noilor

soluții pentru problemele publice în baza experienței managementului din domeniul activității funcționarului public. Astfel, studiile efectuate dau posibilitatea de fixare a unor obiective de perfecționare și, chiar și de reformare a tuturor activităților în procesele de administrare în autoritățile publice

Atingerea scopului propus privind cercetarea evoluției conceptelor managementului și a legităților dezvoltării autonomiei administrației publice, prin apelarea la studiul comparativ, a adus la constatarea statutului de autonomie parțială a autorităților de administrare publică.

Domeniul administrației publice, fiind fundamentat în baza principiilor de management ale activității funcționarilor și având ca obiect bine determinat activitatea funcționarilor publici „spre binele” social la nivelul unității teritorial-administrative, urmărește să formuleze prin cunoștințele acumulate și sistematizate principii și legități de bază pentru realizarea raționalizării și organizării activității managerilor publici.

Reieșind din studiul procesului managerial al activității managerului public și considerațiile generale privind funcțiile sale, s-a ajuns la concluzia, că aplicarea principiilor generale constituie o investiție importantă în sistemul de administrație publică.

O semnificație mare în perfecționarea dezvoltării managementului actual al activității funcționarului public o are determinarea și confirmarea importanței rolului funcției de conducere în managementul resurselor umane prin relevarea impactului acestui factor-cheie în reformarea administrației publice locale și elaborarea schemei de formare a domeniilor funcției de conducere a managementului administrației publice. Rezultatul investigațiilor efectuate scoate în evidență toate aspectele de gestionare a resurselor umane din considerentul principalului scop urmărit de activitatea oricărei autorități de administrație publică – prestarea serviciilor publice eficiente la maximum spre satisfacerea nevoilor societății, din rândurile cărora se și recutează funcționarii.

Cu acest prilej se menționează momentele cruciale în gestionarea resurselor umane: formarea, evaluarea, recrutarea, perfecționarea și motivarea funcționarilor publici, care sunt celula de bază a administrației publice.

Investigațiile și concluziile efectuate în domeniul perfecționării dezvoltării managementului actual al activității funcționarului public și sintetizarea analizei critice în acest domeniu în administrația publică au deschis posibilitatea de a propune un ansamblu de recomandări și măsuri de perfecționare a managementului activității funcționarului public.

CAPITOLUL 5

Proiectarea unui sistem informatic integrat pentru asistarea deciziilor de grup în cadrul administrației publice

Sistemul informatic integrat pe care l-am conceput oferă suport pentru întregul proces managerial dintr-o instituție din cadrul administrației publice. Soluția informatică pe care o propunem constă într-un pachet integrat de tip ERP, care acoperă în totalitate activitățile din departamentele tehnic, financiar, marketing, resurse umane, servicii clienți, contabilitate ale unei instituții din administrația publică. (figura nr. 5.1).

Sistem informatic integrat de asistare a deciziilor de grup pentru managementul activităților specifice administrației publice



Figura nr.5.1 – Modulele operaționale ale sistemului informatic integrat pentru managementul activităților specifice administrației publice

Componenta Managementul Financiar-Contabil (figura nr.5.2) oferă suport pentru următoarele procese specifice instituțiilor din administrația publică: Managementul furnizorilor, Managementul clienților, Contabilitate financiară, Contabilitate analitică .

În etapa de proiectare a acestei componente a sistemului informatic integrat, am ținut seama de următoarele aspecte:

- termenul de recuperare a capitalului investit în sistemul informatic;
- coeficientul de eficiență economică al investițiilor de capital;
- randamentul economic al investiției în sistemul informatic.

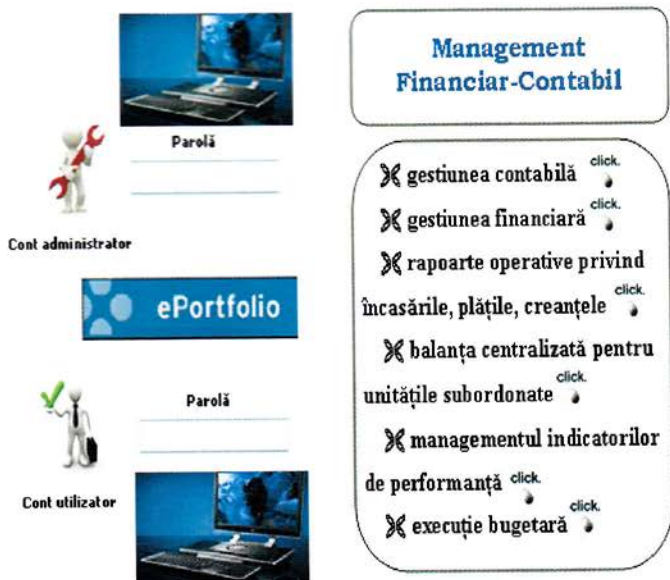


Figura nr.5.2 – Modulele operaționale ale componentei Management Financiar-Contabil

Utilizarea acestei componente a sistemului informatic integrat pentru managementul activităților specifice administrației publice permite:

- informatizarea activității financiar contabile ;
- urmărirea indicatorilor financiari ai instituției publice;
- gestionarea operativă a documentelor primare emise și primite de tipul: factură, chitanță, ordine de plată etc. (inclusiv editarea documentelor emise la imprimantă) ;
- gestiunea contabilă generală (operând nomenclatoare de bază financiar contabile, operațiuni de contabilizare cu materiale, mijloace fixe, salarii, debitori, creditori, preluare solduri inițiale, alte prelucrări contabile);

gestiunea financiară (cuprinde un set de module care realizează operațiuni casă lei/valută, operațiuni bancă lei/valută, documente de încasare/plată (ordine de plată, CEC, dispoziții de încasare-plată), depozite/avansuri bănești, reevaluări operațiuni în valută Casă/Bancă, diferențe de curs, etc;)

întocmirea notelor contabile, prelucrarea acestora și obținerea automată a situațiilor de raportare cerute de legislația contabilă: Registru de casă, Registru Jurnal, Fișa de cont, Balanța de verificare etc;

obținerea de situații operative privind încasările, plățile, creanțele și obligațiile față de debitori și creditori;

crearea unei "arhive" contabile informatizate, cuprinzând documentele emise și primite și situațiile financiar-contabile, care pot fi accesate în timp real de utilizator ;

balanța centralizată pentru unitățile subordonate.

gestionarea operativă a tuturor categoriilor de documente implicate în fluxul execuției bugetare, cu posibilități de tipărire;

urmărirea operativă a execuției bugetare (plăți efectuate comparativ cu angajamente legale, angajamente bugetare și credite bugetare aprobate) pe subcapitole, articole și/sau alineate bugetare;

propagarea în mod electronic a informațiilor valorice pe structura clasificăției bugetare, de la un document la altul;

evidențierea în mod automat și actualizarea operațiunilor contabile pentru conturile din clasa 9;

obținerea situațiilor de raportare impuse de Ministerul de Finanțe;

În cadrul implementării acestei componente a sistemului informatic integrat, Managementul Bugetelor asigură definirea structurilor de venituri și cheltuieli pe structura clasificăției bugetare (capitole, subcapitole, titluri, articole, alineate), fiind asigurată integrarea cu partea de Management financiar-contabil.

Managementul Resurselor Umane modelează procesele din cadrul instituțiilor din administrația publică, atât din punct de vedere financiar cât și operațional, oferind suportul informațional pentru desfășurarea tuturor activităților specifice resurselor umane din orice instituție ce aparține administrației publice.

Această componentă a sistemului informatic integrat pentru managementul activităților specifice administrației publice urmărește următoarele procese:

- Recrutarea și selecția funcționarilor publici conform cerințelor impuse;
- Evidența salariaților cu numeroase detalii personale și profesionale;
- Instruirea și dezvoltarea carierelor angajaților din administrația publică;
- Planificarea carierei individuale;
- Analiza evoluției forței de muncă și aprecierea performanțelor funcționarilor publici;

Realizarea unei metodologii de evaluare a eficienței salariaților bazate pe indicatori cantitativi și calitativi;

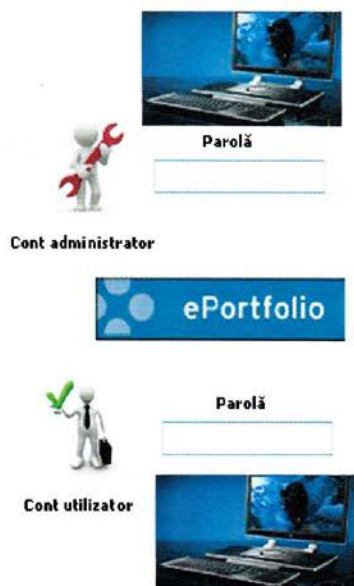
Raportare statistică a diferiților indicatori de evaluare a performanțelor.

Modulul **Managementul Salarizării** funcționarilor publici din cadrul componentei **Managementul Resurselor Umane** realizează gestiunea și calculul salariilor și oferă următoarele funcții-suport:

Gestiunea salariaților în cadrul structurii organizatorice a instituției publice;

Gestiunea avansurilor, primelor, sporurilor, deducerilor și reținerilor

Urmărirea activităților funcționarilor publici.



Management Resurse Umane

- ✕ recrutarea și selecția funcționarilor publici click.
- ✕ evidența salariaților dintr-o instituție publică click.
- ✕ instruirea și dezvoltarea carierelor angajaților click.
- ✕ raportare indicatori de evaluare a performanțelor click.
- ✕ managementul salarizării în instituția publică click.

Modulele operaționale ale componentei Management Resurse Umane

Arhitectura client-server și orientarea către Internet a sistemelor informatice s-au impus, în timp, ca principale tendințe în dezvoltarea aplicațiilor informatice pentru administrația publică. Acest mod de structurare a sistemelor informatice răspunde cerințelor impuse de modernizarea instituțiilor din administrația publică, asigurând un acces dinamic și mobil la sursele de informații. Concentrarea nivelului de date și al celui aplicativ pe server, precum și utilizarea browserului Web de client, conduc automat la un nivel ridicat de disponibilitate și accesibilitate a sistemului informatic integrat de asistare a deciziilor de grup pentru managementul activităților specifice administrației publice.

Având în vedere toate avantajele expuse, pentru sistemul informatic proiectat, a fost aleasă tocmai această arhitectură. Utilizatorii (angajații din instituțiile administrației publice) se pot conecta la resursele informaționale oferite

de sistemul informatic de asistare a deciziilor (SIAD) folosind un simplu browser, putând accesa aceste resurse atât din Intranetul instituției, cât și de pe Internet.

Dintre cele mai relevante avantaje ale utilizării sistemului informatic integrat de asistare a deciziilor de grup pentru managementul activităților specifice administrației publice menționăm:

- ordonarea și ritmicizarea activității, impusă de integrarea aplicațiilor;
- creșterea coerenței și corectitudinii datelor primite, prelucrate și transmise;

- datorită ușurinței în exploatare, prin utilizarea sistemului a scăzut volumul de muncă depus pentru realizarea evidențelor contabile și emiterea documentelor;

- efectuarea rapidă a închiderilor de perioade pentru contabilitate;

- urmărirea mai eficientă, cu posibilitatea controlului permanent a termenelor de facturare și încasare pe contractele încheiate cu beneficiarii;

- controlul activităților și fundamentarea deciziilor la nivelul managementului pe baza indicatorilor de analiză;

- controlul costurilor, ceea ce a permis reducerea cheltuielilor neproductive și luarea unor măsuri eficiente în timp util;

- crearea unui flux de informații în timp real între departamente;

- siguranța datelor, folosirea informațiilor din sistem numai de către utilizatorii autorizați;

- obținerea de situații de raportare sintetice și operative;

- furnizarea unui sistem flexibil de urmarire a centrelor de cost.

Pentru sistemul informatic integrat de asistare a deciziilor de grup pentru managementul activităților specifice administrației publice dezvoltat în cadrul acestei teze de doctorat, a fost aleasă tehnologia Analysis Services, integrată în cadrul soluției SQL Server 2010. Analysis Services este o componentă accesorie SQL Server, având rolul de a integra funcțiile de analiză a datelor specifice soluției de

Business Intelligence. Practic, Analysis Services este capabil să preia datele din bazele de date tranzacționale și să organizeze depozitele de date care vor sta la baza sistemului informatic. De asemenea, este asigurat suportul pentru tehnologiile OLAP și Data Mining, elemente indispensabile pentru un sistem de asistare a deciziilor de grup.

Soluția informatică proiectată în cadrul acestei teze încearcă să ofere o alternativă cât mai viabilă pentru derularea proceselor decizionale de grup în administrația publică. Integrarea tehnologiilor informatice de ultimă oră și, nu în ultimul rând, orientarea către Web a sistemului conferă un nivel ridicat de mobilitate și accesibilitate soluției dezvoltate.

Legat de contribuțiile personale, acest capitol al tezei de doctorat încearcă să ofere o viziune completă asupra modalităților de proiectare și integrare a sistemelor de asistare a deciziilor de grup în contextul utilizării tehnologiilor moderne orientate spre Web. Domeniul proiectării și implementării soluțiilor SIAD de grup orientate spre Web este încă destul de puțin dezvoltat la nivel global; în acest context, am încercat să evidențiem elementele tehnologice și de aplicabilitate a acestui gen de soluții informatice pentru administrația publică.

În concluzie, sistemul informatic integrat de asistare a deciziilor de grup pentru managementul activităților specifice administrației publice este extrem de flexibil și adaptabil și corespunde atât cerințelor curente cât și necesităților de dezvoltare ulterioare, impuse de dinamica serviciilor din administrația publică, indiferent de localizarea punctelor de desfășurare a activităților.

CAPITOLUL 6

Serviciile de informare: fundament pentru conștientizarea nevoilor sociale de către autoritățile administrațiilor publice – punct de plecare pentru adaptarea cadrului juridic la dinamica societății

În perioada 2008-2010, doar 6% din populația investigată nu a interacționat cu nicio instituție pentru a rezolva o problemă, în timp ce 94% din populație a intrat în relație cu 1-8 instituții publice. Totuși, doar 24% din populație a declarat că a întâmpinat dificultăți în relația cu una sau mai multe instituții/servicii .

Cel mai frecvent sunt menționate dificultăți în relația cu primăria, în special cu privire la serviciile de taxe și impozite locale. Pe locul doi în ierarhia mențiunilor este instituția medicului de familie, dificultăților referindu-se în special la obținerea medicamentelor compensate și gratuite.

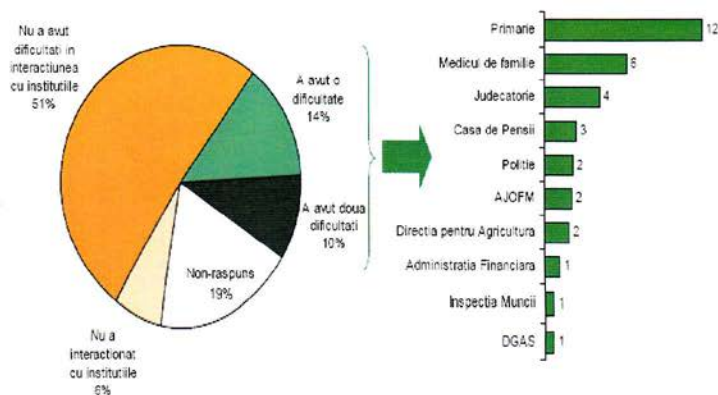


Figura nr. 6.1 - Instituții în relația cu care cetățenii au perceput dificultăți.

Studiul analizează în mod sistematic comportamentul populației în relație cu 10 instituții publice, la care s-au mai adăugat un număr de instituții menționate de intervieuați la întrebările deschise. Se observă diferențele așteptate între instituții care furnizează un portofoliu amplu de servicii către întreaga populație, comparativ cu instituțiile care furnizează servicii țintite către segmente specifice de populație. Spre exemplu, medicul de familie oferă servicii medicale pentru aproape întreaga populație, primăria are o ofertă largă de servicii adresate comunităților locale. În contrast, Casa de Pensii se adresează în special pensionarilor, Direcția pentru Agricultură agricultorilor, AOFM-ul șomerilor, iar DGAS-ul țintește grupurile defavorizate.

Din profilul dominant al clienților instituțiilor studiate rezultă că acestea se adresează cu preponderență anumitor straturi sociale. *Astfel, medicul de familie, primăria, Agenția de Ocupare a Forței de Muncă și Direcția pentru Agricultură intră în interacțiune cu persoane sărace, slab educate și cu capital cultural redus.* Prin urmare, angajații acestor instituții trebuie să aibă competențe de comunicare cu segmentele sociale dezavantajate. *La polul opus, Administrația Financiară, judecătoriile, tribunalul, notariatele, cabinetele de avocatură par să interacționeze mai ales cu straturile sociale avantajate, cu venituri ridicate, cu proprietăți, cu educație și capital cultural de nivel ridicat.* Ca termen mediu, Casa de Pensii, Poliția, Inspecția Muncii și DGAS-ul se adresează unor probleme/situații particulare care sunt însă comune tuturor straturilor sociale.

La nivelul celor 10 instituții publice, chestionarul a specificat un număr de 36 servicii și a oferit intervievaților oportunitatea de a adăuga alte servicii pentru fiecare dintre aceste instituții. Dintre aceste, 27 servicii au fost adresate de 2% sau mai mult din populație. Ierarhia acestora este prezentată în figura nr. 6.2.

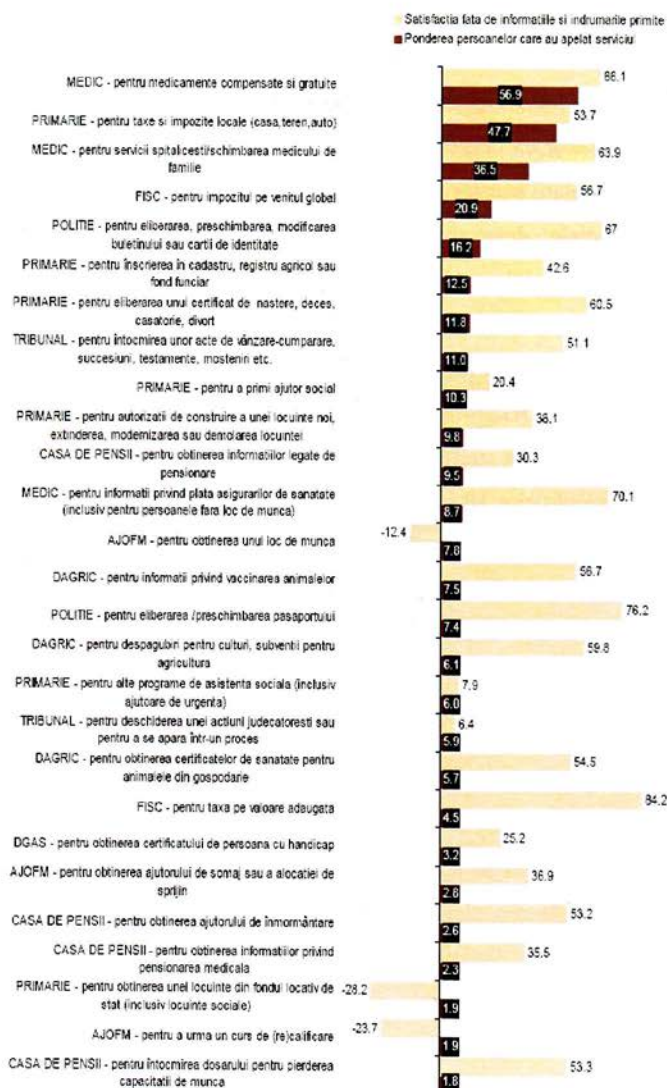


Figura nr. 6.2 - Ierarhia serviciilor în funcție de ponderea populației care le-a adresat în ultimii doi ani 2008-2010 (%) și satisfacția cetățenilor cu informațiile și îndrumările primite

La nivelul **administrației publice locale** au fost identificați următorii **factori de risc** care favorizează acțiunile antisociale, neconforme cu nevoile sociale:

- salarizarea inechitabilă și necompetitivă;
- lipsa unui sistem de motivare alternativ;
- lipsa unui mecanism care să asigure o procesare obiectivă a documentelor (dosare privind obținerea/recunoașterea unor drepturi etc.);
- lipsa informațiilor pentru public privind documentele necesare, termenele și procedurile derulate de către administrație;
- dificultatea de a atrage și de a menține în sistem personal specializat;
- lacune în procedurile de transparență decizională.

Materializarea factorilor de risc mai sus menționați au generat următoarele **probleme specifice**:

- timpi foarte mari de răspuns la solicitările cetățenilor (dosare referitoare la restituirea unor imobile preluate abuziv);
- condiționarea unor servicii de oferirea de avantaje (recompense în cadrul procesului de evaluare a dosarelor);
- tratamentul discriminatoriu față de cetățeni (acordarea de facilități de plată în mod discreționar de persoane din cadrul compartimentelor de colectare și executare silită, acordare de avize și autorizații în mod preferențial în domeniul urbanistic/activități de comerț, ierarhizarea discreționară a dosarelor pentru atribuirea de locuințe sau spații comerciale);
- lipsa de fermitate și consecvență în aplicarea legislației în vigoare (neaplicarea de amenzi contravenționale în cazuri evidente de încălcare a normelor în vigoare;

- deficiențe în interpretarea și aplicarea legislației existente în domeniile cu risc de corupție (ex: achizițiile publice).

În urma analizei prezentate se poate trage concluzia că există o serie de probleme de ordin general care afectează toate sectoarele prezentate mai sus, astfel menționăm:

- deficiențe în interpretarea și aplicarea legislației existente în domeniile cu risc de corupție;
- tratamentul discriminatoriu față de cetățeni;
- absența canalelor de informare continuă și eficientă;
- un proces de selecție, evaluare, formare și promovare viciat;
- insuficiența controalelor interne.

CAPITOLUL 7

CONSIDERAȚII FINALE, CONTRIBUȚII PROPRII ȘI DIRECȚII VIITOARE DE CERCETARE

În urma investigațiilor efectuate cu privire la perfecționarea activității managementului în administrația publică prin adaptarea cadrului juridic la nevoile sociale, au fost formulate o serie de concluzii. Pornind de la analiza funcțiilor și principiilor managementului s-a ajuns la concluzia, că abordarea modernă a procesul managerial constituie o investiție importantă în sistemul de administrație publică. Abordarea metodologică a administrației publice a permis, în rezultat, fixarea particularităților, care la rândul său permit cercetarea cauzelor ce împiedică realizarea sarcinilor principale ale autorităților de administrație publică. Acest element inovator de abordare a managementului la cel mai înalt nivel dă posibilitatea fundamentării noilor soluții pentru problemele publice în baza experienței managementului din alte

domenii. Astfel, studiul fiecărei particularități dă posibilitatea de fixare a unor obiective de perfecționare și, chiar reformarea tuturor proceselor de administrare în autoritățile publice locale.

Atingerea scopului propus privind cercetarea evoluției conceptelor specifice managementului și a legității privind dezvoltarea autonomiei științei administrației, prin apelarea la studiul comparativ, a adus la constatarea statutului de autonomie parțială a științei administrației: statutul său științific nu poate fi asigurat în afara limitelor unui obiect bine definit și nu poate utiliza alte metode, tehnici, procedee și concepte decât cele proprii. Știința administrației publice, fiind fundamentată în baza principiilor de management, dominant științelor politice și juridice, și având ca obiect bine determinat administrația publică, urmărește să formuleze, prin cunoștințele acumulate și sistematizate, principii și legități de bază pentru realizarea raționalizării administrației publice, a organizării și funcționării acesteia. Tendințele întrunirii ei în elementele noțiunilor generale de știință, folosite în diferite ramuri ale ei, generează modificarea ei într-o știință de sinteză.

Elaborarea bazelor conceptuale ale organizării și funcționării instituțiilor administrației publice locale, fundamentarea conceptelor structural-teritoriale și funcțional-operaționale prin abordarea sistemică constituie un proces amplu și complex.

De asemenea, elaborarea schemei referitoare la legăturile dintre cele două concepte și împărțirea acestora pe niveluri permit stabilirea atât a unei divizări a administrației în subsistemul structural-teritorial și cel funcțional-operațional, cât și a influenței pe care o exercită anumiți factori economici și politici asupra procesului de administrare.

Rezultatul investigației de ansamblu a factorului ordonator, stabilizator, rațional și a factorului finalitate constă în găsirea unei soluții pentru organizarea și funcționarea eficientă a administrației publice. Perfecționarea sa permanentă, conform cercetărilor în cauză, duce la ridicarea gradului calitativ al administrației

publice, dar ea poate fi realizată atât prin constatarea unor probleme ale realității curente din administrația publică, cât și prin eficientizarea procesului decizional la orice nivel ierarhic.

O concluzie nu mai puțin importantă decît cele precedente a fost determinarea și confirmarea importanței rolului funcției de conducere în managementul resurselor umane prin relevarea impactului acestui factor-cheie în reformarea administrației publice și elaborarea schemei de formare a domeniilor funcției de conducere a managementului administrației publice. Rezultatul investigațiilor efectuate scoate în evidență toate aspectele de gestionare a resurselor umane din considerentul principalului scop urmărit de activitatea oricărei autorități de administrație publică locală – prestarea serviciilor publice eficientizate la maximum spre satisfacerea nevoilor societății, din rândurile cărora se și recrutează funcționarii. Aici se menționează momentele semnificative în gestionarea resurselor umane: formarea, evaluarea, recrutarea, perfecționarea și motivarea funcționarilor publici, care sunt celula de bază a administrației publice locale.

Luînd în considerație integrarea României în Uniunea Europeană, o concluzie importantă este cercetarea și generalizarea căilor de armonizare a concordanței managementului administrației publice locale autonome cu dispozițiile normelor constituționale și atribuțiile legale europene. În urma investigațiilor efectuate, a fost efectuată o sinteză asupra experienței descentralizării în România. Aici am putea spune ferm, că legislația actuală privind sistemul de administrație publică împletește armonios atât principiul descentralizării, cât și al desconcentrării administrative. Sigur, ca oricare sistem, cel administrativ nu este perfect, dar în continuă perfecționare și la moment se caută implementarea reformelor din țările dezvoltate și implementării adaptate a lor în România. În acest capitol, trebuie să menționăm contribuția și rezultatele pe care le aduce Carta Europeană. Ea conține caracteristicile esențiale ale unui sistem efectiv de guvernare locală democratică și reprezintă

documentul de primă referință, cel mai complet și cel mai util pentru apărarea și întărirea autonomiei locale în țările europene.

În baza constatărilor noastre, propunem următoarele recomandări:

- ✓ Compatibilitatea dintre administrație și comunitate. Adaptarea sarcinilor și obiectivelor politice cu nevoile și cerințele cetățenilor va implica înființarea unor instituții pentru gestionarea reformei, care va da posibilitatea de a analiza și studia, în mod critic, în baza autorității și sprijinului politic efectiv, administrația publică și va crea o premisă pentru responsabilizarea îndeplinirii funcției publice de către funcționari;
- ✓ Orientarea funcționarilor către beneficiarii serviciilor, adică studiul nevoilor sociale și căutarea de soluții pentru eficientizarea deservirii lor pentru evitarea unor ulterioare dereglări;
- ✓ Crearea unui serviciu public descentralizat după principiile unui management rațional în cadrul structurilor autonome locale prin intermediul repartizării eficiente sarcinilor specifice, prin comasarea unor grupuri de funcționari cu activitate și scopuri similare;
- ✓ Diminuarea sau chiar reducerea „supraaglomerării” din structura și activitatea administrației publice;
- ✓ Flexibilizarea structurilor administrative astfel încât primăria să dispună de compartimente distincte, pentru care să fie definite clar atribuțiile fixate în funcție de sistemul nevoilor sociale;
- ✓ Micșorarea impozitelor pentru a favoriza dezvoltarea economică a regiunii administrate de primărie și renunțarea la taxe pe o anumită perioadă de timp (în cazul calamităților naturale, pe perioada recoltării în condiții climaterice nefavorabile ș.a.);
- ✓ Implementarea de către managerii publici a proiectelor regionale noi, ce ar aduce un beneficiu financiar primăriei și, în consecință, comunității;

- ✓ Existența de parteneriate dintre sectorul public și privat, adică dintre primărie și organizațiile private ce desfașoară activități de interes social. În acest sens, privatizarea serviciilor publice poate favoriza competiția, concurența între ofertanții de servicii, creând un mediu concurențial, influențat de toți factorii economici, prin mai multe forme de parteneriat: subcontractarea de lucrări publice; concesionarea de terenuri și infrastructuri pentru execuția serviciilor publice; dezvoltarea de franchising; întreprinderile mixte;
- ✓ Eliminarea abuzurilor funcționarilor publici și respectarea drepturilor și libertăților membrilor comunității;
- ✓ Evitarea apariției unor incompatibilități în procesul decizional, în condițiile unei diversități a nevoilor publice; găsirea de către funcționarii publici din primărie a unui numitor comun, pe care să și-l asume toți decidenții, stabilind astfel un echilibru decizional, atenuând anumite rigidități de organizare și îmbunătățind sistemul de comunicare cu exteriorul;
- ✓ Perceperea realității de către managerii publici în termenii structurilor viitoare de management raționalist, orientat pe schimbarea continuă, nu pe menținerea unei stabilități temporare a unui sistem, ce nu poate face legătura între domeniul lor restrâns și celelalte;
- ✓ Formarea eficientă a funcționarului, evaluarea adecvată a capacităților sale individuale de către organisme corespunzătoare (CMP, INA, ANFP) și de managerii publici ierarhic superiori, motivarea pentru obținerea rezultatului scontat;
- ✓ Pregătirea și perfecționarea personalului, prin care se urmărește creșterea abilităților, competențelor, și cunoștințele personalului pentru a răspunde cât mai eficient în vederea realizării obiectivelor instituției publice locale respective;
- ✓ Perfecționarea permanentă a personalului în conformitate cu avansarea tehnologiilor și, ulterior, mărirea randamentului prin tehnologiile investite;

- ✓ Organizare de training-uri despre recepționarea și procesarea datelor pentru funcționarii publici și stabilirea unei comunicări adecvate interpersonale;
- ✓ Crearea unui mediu favorabil de activitate: relații dintre subordonați bazate pe încredere, stimulare a inițiativei, exprimare liberă a opiniilor;
- ✓ Transformarea funcției de resurse umane într-o componentă strategică a instituției publice în general.

În această ordine de idei, considerăm, că realizarea măsurilor propuse mai sus crează premisa unei reformări benefice în vederea perfecționării activității autorității de administrație publică locală din România, a funcționarului public în cadrul primăriei și o conformare ulterioară cu standardele europene.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

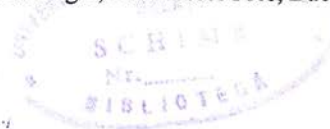
1. Abrudan I., Premise și repere ale culturii manageriale românești, Ed. Dacia, Cluj, 1998;
2. Oroveanu M.T., *Introducere în Știința administrației*, Editura All Beck, București, 2004.
3. Nicolescu , O., *Management comparat*, Editura Economică, București, 1997.
4. Bosche, M. (coord.), *Le Management interculturel*, Editura Nathan, Paris, 1993.
5. Olaru, A., *Cultura organizațională*, Editura Academică, Galați, 2003.
6. Hodgetts, Richard M., Luthans, Fred, *International Management*, Third Edition, McGraw-Hill Book Company, Inc., New York, 1997.
7. Iorgovan A., *Tratat de Drept Administrativ*, Editura All Beck, București, 2001.
8. Miehl L., *Cybernatique et Administration*, Editura Nathan, Paris, 2007.
9. Chevallier J., Loschak D., *Science Administrative*, Ed. Dalloz, paris, 2008
10. Weber M., *Economie et Société*, Ed. Thémis, Paris, 1922, trad. 1971.
11. Nicolescu O., Verboncu I., *Management*, Editura Economică, București, 1999.
12. Oroveanu M.T., *Introducere în știința administrației*, Editura All Beck, București, 1994.
13. Negoită A., *Drept Administrativ și Știința Administrației*, Ed. ATLAS Lex SRL, București, 2003.
14. Manda C., *Drept Administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2006.
15. Eisenmann C., „Les structures de l'administration” în *Traite de science administrative*, Ed. La Haye Mouton, Paris, 2006.
16. Alexandru I., *Administrația publică. Teorii, realități, perspective.*, Ed. LuminaLex, București, 2001.
17. Goyard C., *Mediul social*, Ed. All Beck, București, 2007.
18. Vida I., *Puterea executivă și administrația publică*, Editura Lumina Lex, București, 2004.
19. Olaru A., *Management*, Ed. Europlus, Galați, 2004.
20. Starosciak J., *Elementele științei administrative*, Ed. All Beck, București, 2007.

21. Alexandru, I., *Administrația publică. Teorii, realitate, perspective*, Editura LuminaLex, București, 2008
22. Nicolescu, O., Verboncu, I., *Management*, Editura Economica, Bucuresti, 1997
23. Zorlentan, T., Burdus, E., Caprarescu, G., *Managementul Organizației*, Editura Economica, Bucuresti, 1998.
24. Iordan, N., *Managementul serviciilor publice locale*, Editura ALL Beck, Bucuresti, 2003
25. Ernst Forsthoff, *Structuri administrative*, Ed. Lumina lex, București, 2008
26. Teodorescu Anibal, *Știința aministrăției*, Ed. AllBeck, București, 2002
27. Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, vol.II, traducere de Claudia Dumitriu, Editura Humanitas, București, 2005
28. Vlăsceanu M., *Psihologia organizațiilor și conducerii*, Ed. PAIDEIA, București, 2003
29. Negoită A., *Drept Administrativ și știința administrației*, Editura Atheneum , București, 2007
30. Weber M., „Bureaucracy”, în: H.Gerth, C.W.Miles, editori; *From Max Weber: Essays in Sociology*, London, Routledge &Keagan Paul LTD, 1970
31. Drucker, P., *Eficiența factorului decizional*, București, Editura Destin, 2001
32. Debbasch Charles, *Science administrative*, Ed. Dalloz, Paris, 2006
33. Drago R., Goyard C., „Les missions de l’administration”, în *Traite de science administrative*, Mouton&Co, Paris, La Haye, 1996
34. White L.D., *Introduction to the study of Public Administration*, ed. a 4-a, New York, 1955
35. Gournay Bernard, „Que sais-je?”(1964) citat în Drago R., Goyard C., op.cit.
36. Hauriou Maurice, “La gestion administrative : Etude theorique de droit administratif” citat în Drago R., Goyard C., op.cit.
37. Carp Radu, *Responsabilitatea ministerială*, Editura ALLBECK, 2003
38. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Ediția a III-a, ALLBECK, Curs universitar, 2001
39. Vida Ion, *Puterea executivă și administrația publică*, R.A. Monitorul Oficial, București, 1994
40. Barnard, C.I., *The function of the Executive*, Cambridge: Harvard University Press, 1938

41. Gulick Luther, „Notes on the Theory of Organisation”, în Gulick și Urwick, ed., *Papers on the Science of Administration*, New York, Institut of Public Administration, 1937
42. Rusu Octavian, Petrescu Claudia, Vilcu Irina, 2009, “Locul și rolul organizațiilor neguvernamentale pe piața de servicii sociale din România”, FDSC
43. Adair J., Reed P. Nu boss, ci lider: cum să conduci pe drumul către succes, Ed. Meteor Press, București, 2004;
44. Adair J., Liderul inspirațional: Cum să motivăm, să incurajăm și să avem succes, Ed. Meteor Press, București, 2003;
45. Agape C, Dana; Dominte N.R., Structuri ale Uniunii Europene. Elemente de legislație specifică., Editura Economică, București, 2001,
46. Alter, S., Information Systems: A Management Perspective, Addison – Wesley Publishing Company, Inc., Reading Massachusetts, Menlo Park, California, 1991;
47. Angelescu C., Stănescu I ., Politica de creștere economică, Ed. Economică , București, 2004;
48. Angelescu C., Ciucur D., (coord.), Economia Romaniei și Uniunea Europeană, Ed. ASE, București, 2005;
49. Androniceanu A., Noutăți în Managementul public, Ed. A.S.E, București, 2005;
50. Armstrong M., Cum să fii un manager și mai bun: Manual complet de tehnici dovedite și aptitudini manageriale, Ed. Meteor Press, București, 2007;
51. Bacali L., Promovarea marketingului în managementul românesc, Ed. Economică, București, 1999;
52. Badrus G, Rădăceanu E., Globalitate și Management, Ed. All Beck, București, 1999;
53. Bari I., Globalizarea economiei, Ed. Economica, București, 2005;
54. Bauman Z., Globalizarea și efectele ei sociale, Ed. Antet, București, 1999;
55. Barker A., Cum să devii un șef mai bun, Ed. All Beck, București, 2005;
56. Bell A. H., Smith D. M., Developing leadership abilities . Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002;
57. Bennis W., Nanus B., Liderii : strategii pentru preluarea puterii ,Ed. Business Tech, Bucuresti, 2000;
58. Bernhard G., Viitorul Managerilor, Managerii Viitorului, Institutul European –Iași, 1997.

59. Bărbulescu C, Bâgu C., Managementul producției, vol II - Politici manageriale de producție, Ed. Tribuna Economică, București, 2001;
60. Bîrsan S., Cultura organizațională și dezvoltarea managerială, Ed. Briliant, București, 1999;
61. Bostan I., Controlul fiscal, Ed. Polirom, Iași, 2003;
62. Bostan I., P. Radu, Controlul financiar și auditul intern la instituțiile publice , Ed. Sedcom Libris, Iași, 2003;
63. Bridges W., Managementul Tranziției, Ed. Curtea Veche, București, 2004;
64. Buckingham M., Manager contra curentului, Ed. Alfa , București, 2004;
65. Burduș E. (Coord.), Managementul schimbării organizaționale, Ed. Economică, București 2000;
66. Candea R. M., Candea D., Competențele emoționale și succesul în management, Ed. Economică, București, 2005;
67. Cardon A., Coaching pentru echipele de directori , Ed. Codecs, Bucuresti, 2003;
68. Cardon A., Coaching și leadership in procesele de tranziție. Ed. Codecs , Codecs, Bucuresti, 2006;
69. Chambler A, La main invisibil e des managers, Ed Economica, Paris, 1998;
70. Clegg B, Birch P., Arta de a -i conduce pe ceilalți, Ed. Polirom, Iași, 2003;
71. Coates Ch., Managerul total, Ed. Teora, București, 1997;
72. Cornescu V., management organizațional, Ed. All Back, București, 2003;
73. Crăciun Șt., Controlul și audit financiar, expertiza contabilă, Ed. Economică, București, 2002;
74. Dăianu D., Transformarea ca proces real: de la comandă la piață , Ed. IRLI, București, 1996;
75. D.S. Pugh, D.J. Hickson, Managementul Organizațiilor, Ed. Codecs, București, 2007;
76. Davenport T. H., "Process innovation: reengineering work through information technology", Havard Business School Press, Boston , 1993;
77. Didier Noye, Manager le performances, Ed. INSEP CONSULTING, Paris, 2002;
78. Dîjmărescu I., Management evolutiv, Ed. Romania Liberă, București, 1997;
79. Dobroteanu L, (coordonator), Audit Extern: raționament profesional , între național și internațional- studii aplicative, Ed. Infomega, București, 2005;
80. Drucker P., Managementul viitorului, Ed. Asab, București, 2004;
81. x x x, Despre profesia de manager, Ed. Meteor Pres, București, 2006;

26 J833



5,00