UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European

GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Dezvoltării Regionale
şi Administraţiei Publice

PODCA
INOVAȚIE ÎN ADMINISTRAȚIE

Instrumente Structurale
2007-2013

Beneficiar: Consiliul Județean Dâmbovița
Titlul proiectului: "Standarde înalte de cunoștințe și expertiză pentru funcționarii publici, instrument strategic de îmbunătățire durabilă a eficacității organizatorice a administrațiilor locale în județul Dâmbovița"
Cod SMIS: 21890
Finanţat prin Programul Operaţional Dezvoltarea Capacităţii Administrative din Fondul Social European în perioada 27.09.2013 - 27.11.2014

Ghid de îmbunătățire durabilă a eficacității organizaționale şi management strategic

CONSILIUL JUDEȚEAN
DÂMBOVIȚA

Cuprins

Introducere ……..…… 4

1. Analiza procesului de îmbunătăţire organizatorică în structuri publice europene .. 6

1.1. Noţiunea de funcţie publică în Uniunea Europeană

1.2. Nivelul şi cerinţele de competenţă care se impun la nivelul Uniunii Europene pentru a lucra în sectorul administraţiei publice

2. Evaluarea contextului existent …… 15

2.1. Rolul instituţiei publice

2.2. Produsele şi serviciile oferite

2.3. Consumatorii de produse şi servicii publice

2.4. Calitatea şi atenţia acordată cetăţeanului

2.5. Percepţia funcţionarilor publici faţă de muncă

3. Practici de leadership eficient şi eficace …….... 24

3.1. Importanţa conceptului de leadership în contextul administraţiei publice

3.2. Rolul liderilor în cadrul organizaţiilor publice

3.3. Diferenţa lider formal – lider informal

3.4. Procesul de influenţare

3.5. Manager versus lider

3.6. Leadership-ul în administraţia publică din România comparativ cu leadership-ul administraţiei publice din alte ţări

3.7. Implicarea femeilor lideri în administraţia publică din România

4. Crearea imaginii unităţii administrative …… 45

4.1. Particularităţi ale organizării în instituţiile publice şi autorităţi administrative din România

4.2. Conduita profesională a funcţionarilor publici

4.3. Imaginea publică

5. Medierea şi negocierea disputelor în administraţia publică …….. 58

5.1. Sursele psihologice, sociale şi organizaţionale ale conflictelor

5.2. Tipuri de conflicte în administraţia publică

5.3. Modalităţi de comunicare şi tipuri de negociere

5.4. Sisteme alternative de soluţionare a disputelor

6. Caracteristici şi strategii în administraţia publică ……. 76

6.1. Administraţie publică locală competitivă într-o România europeană

6.2. Stabilirea unor structuri organizatorice adecvate scopurilor fiecărei organizaţii publice

6.3. Introducerea unor noi instrumente de management în instituţia publică

6.4. Sisteme de monitorizare şi indicatori de măsurare a perfomanţelor (SMP)

7. Bune practici şi studii de caz din spaţiul administrativ European si international... 93

8. Principiile dezvoltării durabile şi egalităţii de şanse ……. 101

8.1. Dezvoltarea durabilă

8.2. Egalitatea de şanse

9. Bibliografie. Legislaţie. Resurse Internet ……. 105

Conținutul acestui material nu constituie în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene.

Introducere

Prezentul ghid a fost realizat în cadrul proiectului "Standarde înalte de cunoștințe și expertiză pentru funcționarii publici, instrument strategic de îmbunătățire durabilă a eficacității organizatorice a administrațiilor locale în județul Dâmbovița", Cod SMIS: 21890, Beneficiar: Consiliul Județean Dâmbovița, proiect finanţat prin Programul Operaţional Dezvoltarea Capacităţii Administrative din Fondul Social European.

Obiectivul general al proiectului îl constituie îmbunătățirea durabilă a eficacității organizatorice a administrațiilor locale în județul Dâmbovița, prin furnizarea unor înalte standarde de cunoștințe și expertiză pentru funcționarii publici cu funcții de conducere, în crearea imaginii unităților administrativ-teritoriale și în medierea și negocierea disputelor și conflictelor în administrația publică.

Proiectul propune metode moderne de formare a resurselor umane din managementul public, pentru obţinerea potenţialului maxim al personalului şi beneficierii de structuri instituţionale eficiente în judeţul Dâmbovița.

Proiectul pune accent pe pregătirea la nivel european a administrației din județul Dâmbovița, pentru a deveni mai transparentă, mai credibilă, mai eficientă și orientată spre cetățean.

În calitate de stat membru al Uniunii Europene, România a întreprins reforme vizibile în ceea ce priveşte administraţia publică centrală şi locală, atât la nivelul competenţelor sale, în ceea ce priveşte descentralizarea, cât şi la nivelul procedurilor aplicate în ceea ce priveşte relaţia dintre aleşi şi funcţionari, pe de o parte, şi cetăţeni pe de altă parte.

Practicile întâlnite în administraţia publică românească, atât locală, cât şi centrală, nu sunt însă întotdeauna la nivelul standardelor Uniunii Europene, pentru a putea vorbi despre o democraţie consolidată în beneficiul cetăţenilor[1]. Este nevoie de o analiză şi dezbatere consistentă, cu toţi factorii interesaţi, pentru a construi o legislaţie fundamental necesară unei administraţii transparente, receptive la nevoile cetăţeanului, eficiente, profesioniste şi performante.

Printre problemele majore care cauzează fracturi în funcţionarea sistemului administrativ românesc au fost identificate legislaţia fragmentată, neclară şi care deseori creează contradicţii, lipsa de pregătire specifică a unui procent semnificativ dintre aleşii locali, dar şi a funcţionarilor publici, precum şi instabilitatea politică, aspect care produce transformări de substanţă la nivelul vieţii publice şi al legislaţiei.

În condiţiile schimbărilor rapide din prezent, autorităţile trebuie să îşi reconsidere rolul pentru a face faţă unor provocări majore precum globalizarea, descentralizarea, noile tehnologii şi, de asemenea, cerinţelor, aşteptărilor şi influenţelor din ce în ce mai mari ale cetăţenilor.

Principiile bunei guvernări transformă nu doar relaţiile dintre guverne, cetăţeni şi parlamente, ci chiar funcţionarea efectivă a guvernelor în sine. Aceste principii sunt: respectarea legii, deschiderea, transparenţa şi responsabilitatea instituţiilor democratice, echitatea şi egalitatea în tratamentul acordat cetăţenilor (incluzând mecanismele de consultare şi participare), legi şi

[1] Practici europene pentru administraţia publică românească, autor: Septimius Pârvu, Asociaţia Pro Democraţia, 2009

regulamente clare, transparente şi aplicabile, consistenţă şi coerenţă în formularea politicilor şi a standardelor ridicate de etică comportamentală.

Guvernele trebuie să analizeze şi să dezvolte soluţii pentru provocările şi nevoile ce apar şi vor apărea în viitor şi să promoveze practici care cresc eficienţa instituţiilor democratice.

O guvernare eficientă ajută la întărirea democraţiei şi a drepturilor omului, promovarea prosperităţii economice şi a coeziunii sociale, scăderea sărăciei, protejarea mediului, utilizarea raţională a resurselor naturale şi o mai mare încredere în guvern şi administraţia publică.

Practic, reforma administraţiei publice, pretutindeni în lume, este puternic influenţată de asemenea factori - globalizarea, inovaţia tehnologică, un management eficient al resurselor umane, relaţia dintre cost şi eficienţă a serviciilor furnizate etc., iar tendinţa generală este cea de flexibilizare a sistemului de gestionare a personalului din administraţie (accentul căzând pe o mai mare mobilitate şi recrutarea de profesionişti).

Strategiile de reformă a administraţiei publice au drept scop şi identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administraţiei publice în vederea optimizării procesului decizional, îmbunătăţirii managementului resurselor umane, al finanţelor publice, al calităţii serviciilor publice prin promovarea şi introducerea elementelor managementului calităţii.

În procesul continuu de a construi o administraţie publică eficientă, transparentă şi orientată către cetăţean, ţările europene (inclusiv România) au devenit, în ultimii ani, tot mai interesate de promovarea şi introducerea unor noi instrumente de management, iar toate proiectele de reformă din sectorul public sunt concepute astfel încât să ducă la îndeplinire aceste obiective.

Promovarea modernizării administraţiei reprezintă un aspect care diferă substanţial de procesul implementării, majoritatea reformelor administraţiei publice fiind caracterizate de un decalaj între implementarea teoretică şi cea practică. Strategiile de implementare şi intensitatea procesului de implementare diferă de la o ţară la alta şi sunt clar influenţate de un număr de factori contextuali, cum ar fi gradul de centralizare executivă şi tradiţiile administrative şi juridice din fiecare ţară în parte.

Strategiile de reformă a administraţiei publice au drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administraţiei publice în baza reorganizării instituţiilor statului, optimizării procesului decizional, îmbunătăţirii managementului resurselor umane şi al finanţelor publice.

1. Analiza procesului de îmbunătăţire organizatorică în structuri publice europene

1.1. Noţiunea de funcţie publică în Uniunea Europeană

Noţiunea de funcţie publică reprezintă o noţiune fundamentală a dreptului public, în general, a dreptului administrativ, în special, strâns legată de noţiunea de organ, autoritate, activitate administrativă etc.[2]

Funcţia publică şi funcţionarul public sunt institutii juridice ale dreptului public, în general şi ale dreptului administrativ, în particular, care s-au conturat ca atare într-o continuă dispută între doctrină, jurisprudenţă si reglementare.[3]

Funcţionarea oricărei autorităţi sau instituţii publice presupune trei elemente: competenţă, mijloace materiale şi financiare şi personal (resurse umane) structurat pe compartimente, linii ierarhice şi funcţii, dintre care doar unele sunt funcţii publice.

În sensul larg al termenului, se poate înţelege prin funcţie publică, ansamblul persoanelor aflate la dispoziţia guvernanţilor pentru a face să funcţioneze serviciile publice.[4]

Noţiunea de funcţie publică, contrar aparenţelor, este dificil de tradus cu exactitate în diferite ţări europene, într-o analiză comparativă, riscurile de contrasens fiind mai numeroase decât în cazul altor instituţii referitoare la administraţie.

Notiunea de *fonction publique* (*funcţie publica*) în **Franta** este explicată prin notiunea *civil servant* (*serviciu civil*) in **Marea Britanie** si prin cea de *öffentlicher Dienst* (*serviciu public*) in **Germania.**

În toate cele trei ţări, aceşti termeni servesc simultan pentru a desemna colectiv funcţionarii şi au devenit sinonime cu administraţia în vorbirea curentă. Or, aceste trei denumiri sunt departe de a corespunde perfect de la o ţară la alta.

Formarea Uniunii Europene a determinat apariţia unui nou corp de funcţionari, al cărui statut juridic prezintă elemente specifice, atât faţă de cel al funcţionarilor publici naţionali, cât şi faţă de funcţionarii internaţionali. Încă din primul moment în care s-au pus bazele Uniunii Europene, a apărut necesitatea reglementării statutului juridic al funcţionarilor din cadrul instituţiilor acesteia. De-a lungul timpului, corpul funcţionarilor publici europeni a suferit mai multe modificări, atât în ceea ce priveşte efectivul, cât şi în ceea ce priveşte organizarea.

Funcţia publică în Uniunea Europeană este, indiscutabil, segmentul sistemului politico-administrativ cel mai marcat de interferenţele socio-culturale ale unei naţiuni şi mult mai puţin afectat de integrarea europeană.

De unde rezultă că funcţia publică europeană reprezintă o construcţie juridică menită să răspundă necesităţilor de personal ale unei administraţii europene.

---

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Introducere. Organizarea administrativa. Functia publica, ed. a IV-a, Ed. All Beck, Bucuresti, 2005, p. 54
[3] M. Preda, *Drept administrativ*. Partea generala, ed. a III-a, Ed. Lumina Lex, Bucuresti, 2004, p. 64.
[4] A. Peiser, Droit administratif. Fonction publique de l'État et territorial. Domaine public, Expropriation, reqisitions. Travaux publics, ed. a 13-a, MÉMENTOS DALLOZ, série droit public-science politique, Paris, 1995, p.5.

O adevărată administraţie europeană nu poate fi clădită şi nu poate să reziste fără să aibă la bază un corp de funcţionari pe care să se sprijine activitatea instituţiilor europene.

În prezent, statutul juridic al funcţionarilor Uniunii Europene este reglementat prin Regulamentul (CE, EURATOM) nr.723/2004 adoptat la data de 22 martie 2004.

Pe măsură ce se extinde, Uniunea Europeana doreşte ca instituţiile europene să fie mai transparente şi mai democratice. Tratatul asupra Uniunii Europene consacră noţiunea de transparenţă arătând că, „marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei Uniuni tot mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în cel mai mare respect posibil faţă de principiile deschiderii şi al apropierii de cetăţeni". În acest sens funcţia publică în instituţiile şi ţările Uniunii Europene devine din ce în ce mai importantă, iar responsabilităţiile cresc proporţional cu activităţile. „Funcţionarul public comunitar acţionează conform dreptului şi aplică regulile şi procedurile înscrise în legislaţia comunitară. El veghează în special ca deciziile care afectează drepturile şi interesele persoanelor să aibă o baza juridică iar conţinutul lor să fie conform dreptului"[5]

Comunităţile europene reunesc personal cu pregătire diversă, a căror activitate se desfăşoară în conformitate cu prevederile cuprinse în acte normative special adoptate. Aceste acte normative conturează dreptul funcţiei publice europene, ramură de drept nouă care a dobândit autonomie datorită interesului special acordat acestor norme juridice şi datorită importanţei domeniului de reglementare pentru întreaga activitate a Uniunii.

Noţiunea de funcţie publică europeană a intrat în limbajul comun, fiind utilizată în două sensuri diferite, in funcţie de contextul concret. Mai întâi, în sensul cel mai larg al termenului, funcţia publică europeană desemnează atât persoanele investite cu autoritate publică care lucrează pentru o instituţie sau un organism european, dar şi funcţionarii care desfăşoară activitate în structurile administraţiei publice pentru fiecare dintre statele membre ale Uniunii Europene. La rândul lor, persoanele care lucrează pentru instituţii şi organisme comunitare sunt fie funcţionari europeni (în sensul restrâns al noţiunii), fie agenţi contractuali, adică persoane care desfăşoară activitate în baza unui contract de muncă şi nu sunt investite cu autoritate publică.

În ceea ce priveşte reglementarea funcţiei publice există în ţările Uniunii Europene o dispută între concepţia axată pe ideea de statut legal al funcţionarului public (ca în situaţia adoptată în reglementarea românească) şi concepţia statutului contractual. Între cele două soluţii posibile diferenţa majoră constă în încadrarea funcţionarului în sfera instituţiilor de drept public, model adoptat de legislaţia din ţara noastră, sau în sfera instituţiilor dreptului privat, ceea ce afectează puternic raportul de autoritate în care trebuie să gândim că se situează un funcţionar public.

În ţările Uniunii Europene se remarcă existenţa a două categorii de funcţii publice. O primă categorie este constituită din funcţionarii care lucrează la nivelul instituţiilor comunitare şi care pot fi desemnaţi cu titulatura de funcţionari europeni. A doua categorie este formată din corpul de funcţionari care îşi desfăşoară activitatea în administraţia proprie a fiecărui stat. Demn de subliniat este şi faptul că în acest domeniu, se verifică principiul general al subsidiarităţii legislaţiei comunitare. Fiecare stat membru reglementează regimul corpului de funcţionari proprii în acord cu exigenţele sistemului legislativ autohton. Cu privire la funcţionarii europeni, reglementarea statutului acestora revine instituţiilor comunitare.

[5] Dreptul european al funcţiei publice, autor Lect . Mihaela Tofan, Universitatea "Al. I. Cuza" Iasi - Centrul de studii europene, Modul: administraţie publică în Europa

În România funcţia publică este definită în Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul functionarilor publici, republicata şi actualizată, la art. 2(1) Funcţia publică reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administraţia publică centrală, administraţia publică locală şi autorităţile administrative autonome.

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de fuziune (1967), cunoscut şi sub numele de Tratatul de la Bruxelles, au existat trei categorii de norme de drept ale funcţiei publice europene, reglementări distincte mai ales din punct de vedere al ierarhizării gradelor, nivelului de remuneraţie, regimului pensiilor etc.

Art. 24 din Tratatul de fuziune a executivelor comunitare a impus stabilirea unui regulament unic şi comun pentru personalul instituţiilor comunitare. Unificarea s-a realizat prin Regulamentul C.E.E., C.E.C.A. şi C.E.E.A. nr. 259 din 29 februarie 1968, modificat de mai multe ori. Cea mai recentă şi mai importantă modificare s-a realizat prin Regulamentul CE şi EURATOM nr. 723 din 22 martie 2004. Acest regulament, modificat şi reunit cu alte texte interne ale instituţiilor europene este cunoscut sub denumirea de STATUT, cu subtitlul „*Regulamente şi reglementări aplicabile funcţionarilor şi altor agenţi ai Comunităţilor Europene*”[6].

Pentru a descrie dimensiunea funcţiilor publice trebuie să ne referim la bazele legale ale construcţiei funcţiei publice. În acest sens, ne putem concentra pe definiţiile legale ale dimensiunii funcţiei publice şi pe observarea tendinţelor din ţările europene privind limitele pe care acestea le impun funcţiilor publice.[7]

În Europa există două grupuri de ţări în care situaţiile sunt diferite. Primul grup este constituit din ţări cu tradiţii stabile de funcţii publice profesioniste, care sunt independente relativ de politic. Aceste ţări sunt unele state membre ale UE şi altele situate în aşa numita zonă economică europeană. Al doilea grup de ţări sunt cele fost comuniste, unde nu există distincţii aparente între aparatul partidelor politice, administraţia publică şi ideea de stat ca realitate independentă. Ţările din a doua categorie fac eforturi susţinute de a crea sisteme de funcţie publică pentru a se apropia de primul grup de state.

În cele mai multe state ale Uniunii Europene, majoritatea angajaţilor publici au statut de funcţionari publici. Aceasta înseamnă că sunt guvernaţi de o lege a funcţiei publice, care este o lege publică şi nu de legislaţia muncii, care constă în legi private sau civile aplicabile relaţiilor dintre angajaţii şi angajatorii sectorului privat. În ţările UE, regula este ca un angajat public să fie funcţionar, iar excepţia este să deţină un contract de muncă cu statul. Situaţia este valabilă şi angajaţilor din administraţia locală (cu excepţia Marii Britanii, unde funcţionarii locali se supun legislaţiei muncii).

Într-un număr limitat de state, doar o parte din angajaţii guvernamentali au statutul de funcţionari publici. În Germania, există o distincţie tipică între funcţionarii publici, care sunt acei angajaţi deţinând autoritate publică sau puteri de stat (în jur de 40% din angajaţii publici) şi restul, care sunt supusi legislaţiei muncii şi convenţiilor colective specifice. Legea germană oferă criterii pe baza cărora se face distincţia între Beamte (funcţionari publici) şi Angestellte (angajaţi de stat) şi

[6] Statutul funcţionarilor Comunităţii Europene
[7] Dimensiunea funcţiei publice în ţările europene. Tendinţe şi progrese, articol publicat pe site-ul http://www.rasfoiesc.com

anume capacitatea de a exercita funcţii de autoritate publică. Functionarii publici sunt priviţi ca braţele executante ale statului, agenţi ai puterii publice, deşi au capacitatea de a sluji orice guvern, independent de orientare (principiul neutralităţii politice) şi sunt responsabili in fata legii. Cei care nu sunt funcţionari publici sunt priviţi ca îndeplinind doar o profesie în sectorul public sau în economie sau în serviciile publice finanţate din bugetul de stat.

Austria şi Luxemburg se aproprie de modelul german. Reformele din Danemarca din 1969 şi din Italia din 1993 au urmat modelul german. În Italia doar câteva mii de funcţionari de rang înalt sunt subordonaţi legii funcţiei publice, ceilalţi supunându-se legislaţiei muncii.

Deşi Elveţia nu este membră UE, progresele recente sunt remarcabile. Legea asupra personalului Confederaţiei adoptată iniţial în 1927 este în curs de revizuire pentru a modifica schemele salariale ale funcţionarilor publici şi a se introduce contracte de drept public şi convenţii colective în relaţia dintre funcţionarii publici şi stat.

Multe din ţările Europei centrale şi de est au adoptat legi referitoare la funcţia publică, iar altele pregătesc proiecte de legi. Este recunoscut pe scară largă că o funcţie publică permanentă şi stabilă este necesară pentru îndeplinirea funcţiilor statului. Puţini din cei care se bazează pe culturile europene consideră o provocare aceasta supozitie. În acelaşi timp o serie de probleme complexe apar când se încearcă transpunerea acestei presupuneri în prevederi legale referitoare la funcţia publică.

În Europa de est este pe larg acceptată ideea că fiecare ţară să aibă o administraţie publică permanentă pentru implementarea politicilor sale. Administraţia publică trebuie să fie permanentă pentru a promova şi a păstra cunoştinţele instituţionale şi profesionalismul necesare pentru îndeplinirea politicilor complexe şi aplicarea legii în societăţile moderne. Ca principală componentă a administraţiei publice este personalul, definirea mărimii funcţiei publice devenind punctul sensibil al problemei.

Aşa cum s-a arătat, ţările membre UE au adoptat diferite soluţii, înrădăcinate de obicei în istoria respectivelor state. Există state unde funcţia publică defineşte angajatul public ca parte a unei maşinării de execuţie a statutului (un concept larg al funcţiei publice), în timp ce alte state au limitat conceptul de funcţie publică la aşa numita "administraţie publică centrala" (concept restrâns al funcţiei publice).

În Ungaria, puţini angajati publici sunt consideraţi funcţionari publici conform legii din 1992. Funcţionari publici sunt acei oficiali care exercită funcţii manageriale, de luare a deciziilor, legislative sau de implementare sau sunt investiţi cu atribuţii importante în instituţiile administraţiei publice.

În Estonia, criteriul adoptat de legea Funcţiei Publice din 1995 este acela al exerciţiului autorităţii publice. Numai oficialii cu rang înalt sunt consideraţi că deţin autoritate publică şi astfel consideraţi funcţionari publici. Personalul administrativ şi funcţionarii temporari se supun legislaţiei muncii.

În Polonia, legea funcţiei publice din decembrie 1998 distinge între funcţionarii publici şi funcţionari. Funcţionarii publici sunt aceia numiţi într-o funcţie publică prin urmarea procedurilor prevăzute de lege. Funcţionarii sunt acei angajaţi printr-un contract de muncă pe baza principiilor stabilite de legea funcţiei publice.

În Bulgaria, legea functiei publice din 1999 defineşte funcţionarul public ca persoana care are o funcţie publică plătită în cadrul administraţiei şi căreia o lege speciala îi acordă un statut special de funcţionar public obligat să respecte prevederile acestei legi.

Legea funcţiei publice din fosta Republica Iugoslava Macedonia, adopotată în iulie 2000, combină criteriile de exerciţiu al autorităţii, de calificare profesională şi de instituţie angajatoare pentru a defini funcţionarul public. Funcţionarii publici vor fi aceia care exercită autoritatea manageriala, " funcţionarii publici profesionişti" şi "funcţionarii publici administrativi profesionişti".

Aşa cum se poate observa ţările din Europa Centrala şi de Est au facut un efort considerabil (şi încă mai fac) în definirea noţiunii de administrare publică centrală şi a funcţiilor acesteia. Motivul este acela că în general, acestea au dorit un concept mai restrâns al funcţiei publice, ce este considerat mai pertinent în parcurgerea procesului de tranziţie, care coexistă cu o restructurare economică profundă şi extinsă.

1.2. Nivelul şi cerinţele de competenţă care se impun la nivelul Uniunii Europene pentru a lucra în sectorul administraţiei publice

Definiţia sintagmei de funcţionar european, în sens restrâns, este cuprinsă în art. 1 din Statutul funcționarilor Comunităților Europene, potrivit căruia *„este funcţionar al comunităţilor, în sensul prezentului statut, orice persoană care a fost numită în condiţiile prevăzute de acest statut, într-o funcţie permanentă dintr-una din instituţiile Comunităţii, printr-un act scris al autorităţii învestite cu puterea de numire de această instituţie.”*[8]

Aşadar, dobândirea calităţii de funcţionar comunitar este condiţionată de existenţa actului de numire emis de autoritatea competentă. Ca regim juridic, actul de numire prezintă următoarele trăsături:

- este un act unilateral, ceea ce semnifică faptul că, în momentul emiterii sale, singura parte care îşi asumă obligaţii este emitentul însuşi; destinatarul sau beneficiarul actului de numire dobândeşte obligaţii doar după exprimarea acceptului cu privire la funcţia sau demnitatea publică pentru care beneficiază de actul de numire;

- trebuie emis doar în consideraţia unui post vacant, care a fost ocupat prin concurs sau prin obţinerea unui mandat electiv;

- este un act de autoritate, care produce efecte numai dacă a fost emis de organul sau instituţia competentă conform normelor de drept comunitar aplicabile;

- conferă beneficiarului sau destinatarului calitatea de funcţionar, fiind un act juridic constitutiv de drepturi;

- este un act juridic formal, în sensul că trebuie să se prezinte în mod obligatoriu sub formă materială, un înscris sau un document care trebuie să cuprindă prevederile concrete ale actului de numire;

[8] Statutul funcţionarilor Comunităţii Europene

- trebuie să arate în mod obligatoriu emitentul, data emiterii, funcţia vacantă, beneficiarul actului de numire, data numirii pe funcţie şi motivele învestirii.

Art. 5 din STATUT clasifică funcţionarii publici în 4 categorii: A, B, C şi D.

Funcţionarii aparţinând aceleaşi categorii sunt supuşi condiţiilor identice de recrutare şi de executare a sarcinilor de serviciu. Fiecare categorie este subclasificată în grade, iar gradele în eşaloane. În momentul emiterii actului de numire, autoritatea învestită cu prerogative de învestire în funcţie trebuie să precizeze categoria, gradul şi eşalonul avute în vedere.

Pe lângă personalul care lucrează pentru organisme sau instituţii comunitare având calitatea de funcţionari publici, mai lucrează şi persoane cu contract de muncă sau cu contract de colaborare, desemnaţi cu titulatura de agenţi contractuali.

Calitatea de agent contractual este diferită de cea de funcţionar deoarece agentul nu beneficiază de dreptul la carieră, nu este stabil în postul ocupat şi nici nu dobândeşte mare parte din drepturile cuprinse în Statut. Agenţii contractuali pot beneficia de prevederile Statutului numai dacă îi vizează expres, altfel situaţia lor este guvernată de regulile aplicabile contractului prin care au devenit agenţi contractuali comunitari. Aceşti angajaţi pe bază de contract de drept privat nu participă direct la prestarea serviciului public şi nu sunt învestiţi cu autoritatea publică în desfăşurarea activităţii lor, prin urmare nu beneficiază de aceeaşi ocrotire a drepturilor ca şi funcţionarii comunitari.

În rândul agenţilor comunitari care lucrează pe bază de contract se disting două categorii: agenţii contractuali care deservesc diferite instituţii sau organisme comunitare situate la nivelul Uniunii Europene şi agenţii contractuali de drept privat local.

Aceste persoane beneficiază doar de remuneraţie din surse comunitare, dar întreaga lor activitate se desfăşoară în funcţie de regulile de drept ale statului în care îşi desfăşoară activitatea. Mai mult, dacă pentru litigiile apărute cu privire la activitatea agenţilor contractuali comunitari sunt competente să se pronunţe instanţele comunitare (Curtea Europeană de Justiţie sau Tribunalul de Primă Instanţă, după caz), pentru soluţionarea proceselor în care sunt implicaţi agenţi contractuali de drept local sunt competente instanţele locale.

În funcţie de postul sau demnitatea publică analizată, se pot distinge condiţii de acces de ordin general sau comune pentru toate categoriile de funcţii europene, dar şi condiţii speciale, care ţin de particularităţile activităţii care urmează să fie desfăşurată.

Condiţiile generale sunt detaliate în art. 28 din Statut, iar condiţiile speciale se regăsesc în actul normativ care guvernează activitatea instituţiei sau organismului comunitar pentru care se desfăşoară recrutarea (de obicei, statut propriu sau regulament de organizare şi funcţionare).

Condiţii generale

a) naţionalitatea

Orice aspirant la o funcţie europeană trebuie să fie cetăţean european în accepţia conferită acestei noţiuni prin prevederile Tratatului de la Maastricht. Fiecare funcţionar european este mai întâi cetăţean al unei ţări membre a Uniunii Europene, iar cetăţenii statelor membre ale uniunii sunt, în mod automat, consideraţi cetăţeni europeni. Art. 27 din STATUT prevede că funcţionarii sunt recrutaţi pe o cât mai mare posibilă bază geografică, dintre cetăţenii statelor membre ale

Comunităţii. În acelaşi timp, nici o funcţie nu trebuie să fie rezervată cetăţenilor dintr-un anume stat membru.

De remarcat că, după semnarea Tratatului de aderare a României şi Bulgariei, pe marea majoritate a formularelor de solicitare on-line pentru a deveni funcţionar comunitar a fost activate rubrici speciale pentru cetăţenii care provin din România şi Bulgaria, tocmai pentru a se asigura o reprezentare cât mai largă din punct de vedere geografic.

Astfel că: „Poate ocupa o funcţie publică persoana care îndeplineşte următoarele condiţii:

- are cetăţenia română şi domiciliul în România;

- cunoaşte limba română, scris şi vorbit;

- are vârsta de minimum 18 ani împliniţi;

- are capacitate deplină de exerciţiu.

Totuşi, este cât se poate de firesc ca poziţionarea majorităţii instituţiilor şi organismelor comunitare în Bruxelles să angreneze un număr mare de salariaţi din această ţară, chiar dacă se încalcă regula reprezentării pe criteriul proporţionalităţii geografice.

b) capacitatea de exerciţiu deplină

Capacitatea de exerciţiu desemnează aptitudinea subiecţilor de drept de a-şi exercita drepturile şi de a-şi asuma obligaţii personal. Capacitatea de exerciţiu conturează posibilitatea indivizilor de a-şi asuma răspunderea pentru faptele săvârşite, derularea activităţii având loc în mod conştient şi responsabil.

Capacitatea civilă a subiecţilor de drept se apreciază în funcţie de normele de drept civil din dreptul naţional pentru fiecare funcţionar în parte. În dreptul român, capacitatea de exerciţiu este reglementată prin Decretul-lege nr. 31/1954 şi se dobândeşte la împlinirea vârstei de 18 ani (majorat). Persoana peste 18 ani care suferă de o maladie psihică nu va avea capacitate de exerciţiu dacă în urma unui proces judecătorul naţional competent a dispus punerea ei sub interdicţie.

c) nivel înalt de corectitudine (moralitatea funcţionarului)

Etica, buna conduită şi morala funcţionarului sunt elemente de apreciere a acestuia atât la începutul activităţii sale, cât şi pe parcursul îndeplinirii sarcinilor cu care este învestită respectiva funcţie publică.

Aprecierea moralităţii şi a nivelului de corectitudine pe care o persoană îl manifestă în relaţiile de serviciu se face, de obicei, în baza prezentării unui extras de cazier judiciar. Cazierul judiciar reprezintă o evidenţă a infracţionalităţii descoperite şi sancţionate de către organele statului de care te leagă cetăţenia pe care o ai.

d) are o stare de sănătate corespunzătoare funcţiei publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;

e) îndeplineşte condiţiile de studii prevăzute de lege pentru funcţia publică;

f) îndeplineşte condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice;

g) nu a fost condamnată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiţiei, de fals ori a unor fapte de corupţie sau a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea;

h) nu a fost destituită dintr-o funcţie publică în ultimii 7 ani; judiciar este obligatoriu dacă funcţia publică vizată presupune ca ocupantul ei să primească în pază o anumită gestiune, un anumit patrimoniu pe care trebuie să îl folosească şi să îl conserve sau administreze. Pentru funcţiile care nu includ în mod obligatoriu o gestiune materială, condiţia verificării moralităţii persoanei se poate considera îndeplinită prin prezentarea unor recomandări de la precedentul loc de muncă sau de la persoane de notorietate, cu care candidatul a intrat în contact.

i) cunoaşterea aprofundată a uneia dintre limbile oficiale ale Comunităţii şi cunoaşterea satisfăcătoare a unei alte limbi a Comunităţilor.

Prin prisma îndeplinirii primei condiţii generale expuse mai sus (condiţia naţionalităţii) este evident că fiecare cetăţean european cunoaşte ca limbă maternă, una dintre limbile oficiale ale Comunităţii. Aşadar, îndeplinirea acestei condiţii este deplin realizată dacă aspirantul funcţiei europene cunoaşte satisfăcător oricare alta dintre limbile oficiale ale statelor membre.

Remarcăm că prevederea art. 28 lit. f din STATUT se referă la cunoaşterea celei de-a doua limbi a comunităţii în „*măsura necesară funcţiei ce este chemat să o exercite*.” Este posibil ca particularităţile funcţiei ocupate să impună chiar cunoaşterea la perfecţie şi pentru cea de-a doua limbă pe care o utilizează funcţionarul respectiv.

j) promovarea concursului organizat pentru ocuparea postului vacant

În vederea ocupării unui post liber într-o instituţie, autoritatea învestită cu puterea de numire deschide procedura concursului, după ce, în prealabil, a examinat:

- posibilităţile de promovare şi de mutare în cadrul instituţiei;

- posibilitatea de organizare a concursurilor în cadrul instituţiei;

- cererile de transfer ale funcţionarilor din alte instituţii ale comunităţii.

k) nu a desfăşurat activitate de poliţie politică, astfel cum este definită prin lege

Pentru fiecare concurs este numit un juriu de către autoritatea învestită cu puterea de numire iar acest juriu va decide, în urma desfăşurării concursului, cine va ocupa postul vacant. Procedura pentru organizarea concursurilor este reglementată expres în Anexa III la STATUT şi este diferită funcţie de tipul de concurs organizat.

- concurs pe bază de probe ;

- concurs pe baza titlurilor obţinute conform nivelului de instrucţie sau funcţie de pregătirea ştiinţifică.

l) aptitudinile fizice

Art. 28 lit. e din STATUT impune condiţia ca viitorul funcţionar să îndeplinească condiţiile de aptitudine fizică cerute pentru exerciţiul funcţiilor sale. Este o regulă obişnuită şi în dreptul naţional al fiecăruia dintre statele membre, fiecare dintre viitorii salariaţi sau viitorii funcţionari trebuie să prezinte în vederea începerii activităţii un certificat medical care să ateste starea de sănătate.

Această regulă nu are conotaţie discriminatorie, accesul la funcţia publică nefiind interzis celor care prezintă infirmităţi sau diverse forme de handicap. Condiţia certificatului medical este oportună deoarece justifică posibilitatea angajării persoanei respective la efortul pe care funcţia vizată îl presupune. Individul nu trebuie să prezinte infirmităţi sau maladii care pot stânjeni exerciţiul funcţiei publice, însă poate suferi de orice altă afecţiune, care însă nu afectează randamentul şi competenţa profesională a funcţionarului.

m) situaţia militară

Textul art. 28 din STATUT impune ca persoana candidată la o funcţie europeană să aibă reglementată situaţia militară. Coroborând această prevedere cu prevederile art. 42 din STATUT "concediul pentru serviciul militar" se deduce faptul că neefectuarea stagiului militar nu impune îngrădirea accesului la funcţia publică.

Condiţia reglementării situaţiei militare impune funcţionarului obligaţia de a prezenta un document care să evidenţieze în mod obiectiv situaţia funcţionarului respectiv, adică posibilitatea ca pe viitor acesta să solicite concediu pentru satisfacerea stagiului militar sau, dimpotrivă, să nu întrerupă activitatea pentru motive în legătură cu situaţia sa militară.

Apreciem că această condiţie este necesară şi pentru a identifica mai uşor, în caz de nevoie, acei funcţionari care pot fi dotaţi cu armament sau pot fi folosiţi pentru activităţi de protecţie şi pază.

Condiţii particulare (speciale)

Condiţii speciale (particulare) pentru accesul la o funcţie publică sunt evidenţiate diferit pentru fiecare funcţie vacantă în parte. Aceste condiţii pot viza un nivel superior de studii decât cel impus prin categoria din care face parte funcţia europeană vacantă, un anumit nivel de experienţă, vechime superioară în profesie sau într-o anumită funcţie.

În aceste condiţii, nominalizarea pentru posturile de înalţi funcţionari nu se mai face prin concurs, aceasta bazându-se pe criterii politice şi de încredere, în cadrul unui proces care nu respectă principiile unanim acceptate şi continuă să promoveze persoane a căror capacitate şi reputaţie nu sunt întotdeauna la nivelul cerinţelor. Este de dorit ca România să adopte modelul aplicat de alte naţiuni europene şi să creeze, în mod real, o administraţie publică instruită şi independentă.

2. Evaluarea contextului existent

2.1. Rolul instituţiei publice

Instituţiile publice reprezintă ansamblul structurilor organizate, create în societate pentru gestionarea afacerilor publice. Instituţiile publice, în sensul birocratic pe care îl au în ziua de astăzi, reprezintă singurul mod de organizare social-economică a statului care poate face faţă provocărilor modernităţii (numărul mare al populaţiei, diversitatea şi complexitatea nevoilor umane ce se cer satisfăcute).

Instituţiile publice pot fi definite ca entităţi patrimoniale ce desfăşoara activităţi, de regulă sociale, în folosul comunităţii, activităţi care nu produc venituri sau produc venituri evaluate la preţul factorilor şi care nu sunt suficiente acoperirii cheltuielilor proprii, fiind necesară alocarea de la buget de surse pentru completarea acestor cheltuieli.

Pentru realizarea sarcinilor şi funcţiilor ce-i revin, statul organizează o vastă reţea de instituţii publice. Acestea nu desfăşoara, în principiu, activitati productive, obiectul lor de activitate plasându-se, de regulă, în sfera nematerială.

Rolul instituţiei publice este acela de a oferi produse şi servicii publice de cea mai bună calitate pentru satisfacerea nevoilor generale ale societăţii şi individuale, în condiţii de eficienţă economică.

Într-un stat democratic, instituţiile publice au următoarele funcţiuni:

- pregătirea şi adoptarea de acte normative;

- punerea în executare a legilor;

- supravegherea punerii în executare a strategiilor luate la nivel politic.

O instituţie publică „vinde” bunuri şi servicii care asigură facilităţi precum: servicii de telecomunicaţii, electricitate, aprovizionarea cu gaze şi apă, transport (căi ferate, aeriene, navale), transportul public urban, servicii financiare (bănci, companii de asigurare), atât pentru indivizi cât si pentru diverse organizaţii persoane juridice.

Obiectivul unei instituţii publice este servirea interesului public. Sunt situaţii în care iniţiativa particulară nu poate acoperi cerinţele societăţii şi de aceea sunt necesare crearea unor instituţii specifice.

Importanţa instituţiei publice decurge din aspecte precum :

- Activitatea lor este dependentă de sectorul guvernamental;

- Managementul sectorului public influenţează activitatea organizaţiilor cu scop lucrativ.

În cadrul acestor instituţii avem în vedere şi politicile sociale, industriale şi de investiţii.

Succesul instituţiilor publice depinde şi de modul în care Guvernele găsesc mecanismele de motivare şi control cele mai adecvate la nivelul fiecărei entităţi publice.

Misiunea unei instituţii publice reprezintă un ansamblu de orientări fundamentale privind:

- produsele şi serviciile publice oferite pentru satisfacerea nevoilor generale şi specifice

- segmentul de piaţă din sectorul public căruia i se adresează

- nivelul administrativ

- unitatea administrativ-teritoriala şi colectivitatea locală unde sunt oferite serviciile

- mijloacele tehnice folosite pentru producerea şi furnizarea lor

- viziunea generala a reprezentanţilor managementului instituţiei publice vis-à-vis de funcţionarii publici, particularităţile unităţii administrativ-teritoriale şi de sectorul public în care îşi desfăşoară activitatea.

Instituţiilor publice le revin sarcini deosebite în domeniul social-cultural (învăţământ, sănătate, cultură şi artă, protecţie socială), în domeniul economic şi al apărării naţionale.

Câteva dintre particularităţile unei instituţii publice:

- o instituţia publică are o misiune şi un sistem de obiective clar determinate de nevoi specifice, identificate în domeniul din care face parte,

- conducerea instituţiei publice este asigurată de o persoană sau un grup de persoane,

- în orice instituţie publică există un sistem de management format din cele patru subsisteme de bază: organizaţional, decizional, informaţional şi metodologic,

- fiecare instituţie publică dispune de toate categoriile de resurse proprii şi atrase, pe care le utilizează în procesele de management şi de execuţie pentru realizarea obiectivelor,

- în fiecare instituţie publică modernă pot fi identificate, cu ponderi diferite însă, cele cinci domenii de activitate din organizaţiile sectorului privat, respectiv: cercetare-dezvoltare, comercial, producţie de bunuri şi servicii, resurse umane şi financiar-contabil.

Administraţia publică se dezvoltă pe mai multe niveluri, în funcţie de specializarea şi de geneza instituţiilor. Din punctul de vedere al specializării, putem invoca un număr mare de domenii, precum siguranţă, educaţie, sănătate, tehnologie. În funcţie de nivelul instituţiilor administrative, se poate se poate vorbi despre administraţie internaţională, regională, naţională, federală, provincială, districtuală, sectorială şi locală.

2.2. Produsele şi serviciile oferite

Categorii de servicii publice locale

Autorităţile administraţiei publice locale pot înfiinţa servicii publice în condiţiile Legii nr. 215/2001 în orice domeniu de activitate, deoarece pentru funcţionarea normală a oricărei comunităţi, sunt necesare o serie de activităţi specifice de interes general.

Exemple:

1. Serviciile publice cu caracter statal:
-Serviciul de pază asigurat de corpul gardienilor publici;
-Serviciul public de protecţie civilă;
-Serviciul de autorizare a construcţiilor.
2. Serviciile comunitare:
-Serviciile comunitare privind evidenţa populaţiei;
-Serviciile comunitare privind evidenţa paşapoartelor;
-Serviciile comunitare pentru situaţii de urgenţă;
-Poliţia locală;
-Serviciile comunitare pentru cadastru şi agricultură.
3. Servicii publice de gospodărie comunală şi perspectivă europeană:
-Serviciul public de alimentare cu apă şi canalizare;
-Serviciul public de salubrizare;
-Serviciile publice privind energia electrică şi termică;
-Serviciul public de transport călători;
-Serviciul public de întreţinere a spaţiilor verzi;
-Întreţinerea,repararea şi exploatarea drumurilor publice.
4. Alte servicii publice locale
Servicii publice comerciale:
-Organizarea şi funcţionarea pieţelor agroalimentare;
-Serviciul de exploatare a parcajelor publice;
-Licenţierea transportului privat de călători;
-Expunerea firmelor şi reclamelor publicitare;
-Organizarea şi funcţionarea cimitirelor;
-Serviciul public de ecarisaj;

Serviciul public pentru activităţi culturale.
În funcţie de necesităţi, prin hotărâre a Consiliului judeţean, respectiv prin hotărâre a Consiliului local, se pot înfiinţa şi alte servicii publice de gospodărie comunală, având ca obiect alte activităţi decât cele prevăzute anterior. Desigur, la organizarea, funcţionarea şi dezvoltarea serviciilor publice interesul general al cetăţenilor este prioritar, iar sistemele publice de gospodărie comunală, inclusiv terenurile aferente, fiind de folosinţă, interes sau utilitate publică, aparţin, prin natura lor sau potrivit legii, domeniului public şi/sau celui privat al unităţilor administrativ-teritoriale.

2.3. Consumatorii de produse şi servicii publice

Consumatori de produse şi servicii reprezintă agenţi vitali pentru orice organizaţie. În principal, ei sunt în centrul eforturilor realizate de numeroasele servicii oferite şi constituie garanţia esenţială a funcţionării organizaţiilor. A genera o dorinţă care să fie favorabilă produselor şi serviciilor sale şi a menţine clientela la un înalt nivel de satisfacţie reprezintă obiective fundamentale ce trebuie realizate. Într-un mediu în care diversitatea ofertei prezentă atinge cote deosebit de ridicate, un consumator nemulţumit riscă să devină un consumator definitiv pierdut.

Care sunt consumatorii de produse şi servicii oferite de instituţia publică?

Este importantă nominalizarea în conţinutul misiunii instituţiei publice a beneficiarilor de produse şi servicii. Aceştia se diferenţiază în funcţie de domeniul în care instituţia publică desfăşoară activitatea şi de specificul obiectului de activitate. Este normală şi evidentă o astfel de *nominalizare a consumatorilor* determinată atât de multitudinea serviciilor publice oferite, cât şi de varietatea clienţilor, în special pentru instituţiile din administraţia publică, care beneficiază de acestea. De asemenea, se poate integra în conţinutul misiunii exact categoria şi/sau categoriile de clienţi pe care îi are cu precădere în vedere instituţia publică. În conţinutul misiunii instituţiei publice este bine venită, pentru mai multă rigurozitate, o *ierarhizare a acestora* sau o *diferenţiere a consumatorilor de produse şi servicii publice*, în *funcţie de anumite priorităţi* declarate de reprezentanţii managementului public în perioade distincte.

Care sunt segmentele de piaţă pe care vor fi oferite produsele şi serviciile publice?

Aceste informaţii sunt necesare în conţinutul misiunii instituţiei publice *în special pentru acele domenii în care serviciile sunt oferite atât de către instituţii publice, cât şi private*. În unele domenii, de exemplu învăţământ, sănătate, apare o concurenţă pe piaţa serviciilor care determină o segmentare a acesteia. Menţiunea segmentelor de piaţă pe care produsele sunt oferite arată *destinaţia finală* a acestora şi *priorităţile managerilor publici în relaţiile cu consumatorii* de pe segmentul de piaţă vizat.

Protecţia consumatorului

În principal, atât la nivelul Uniunii Europene, cât şi la nivelul României, preocupările legate de protecţia consumatorului s-au focalizat pe protecţia a cinci drepturi de bază ale consumatorilor:

- dreptul la protecţia sănătăţii;
- dreptul la protecţia intereselor economice;
- dreptul la informare şi la educaţie;
- dreptul la despăgubiri;
- dreptul la reprezentarea consumatorilor la nivel naţional.

Legislaţia europeană privind protecţia consumatorilor stabileşte faptul că toţi consumatorii au dreptul să fie trataţi corect la achiziţionarea de bunuri şi servicii, că au la îndemână remedii în cazul în care apar anumite situaţii care le încalcă aceste drepturi, toate documentele garantând un nivel ridicat de protecţie a drepturilor consumatorilor. În general, protecţia consumatorilor este asigurată printr-un set divers de politici, cum ar fi siguranţa alimentelor şi a produselor sau protecţia datelor.

În toate ţările europene, există o serie de organisme guvernamentale sau neguvernamentale pentru protecţia consumatorilor, instituţii de cercetări în domeniul protecţiei consumatorilor, total sau parţial subvenţionate de la buget şi care desfăşoară o activitate de cercetare, dar şi de informare şi educare a consumatorilor. Fiecare stat a adoptat politici şi acţiuni cu privire la protecţia drepturilor consumatorilor, care promovează protecţia sănătăţii, securităţii şi intereselor economice ale consumatorilor, informarea şi organizarea consumatorilor, impunându-se concurenţa şi posibilitatea consumatorilor de a alege bunuri şi produse.

Serviciile publice care sunt puse la dispoziţia cetăţeanului, respectiv consumatorului, se află sub autoritatea statului, iar consumatorul nu are nicio pârghie de control cu privire la modul în care

acestea sunt furnizate, nu poate negocia clauzele contractului de furnizare a acestor servicii publice, nu poate interveni cu privire la costurile aferente furnizării serviciilor publice, nu poate aplica sancţiuni autorităţilor publice în cazul în care serviciile publice sunt prestate în mod necorespunzător sau încalcă drepturile consumatorului, nu au acces la informaţii din partea autorităţilor publice, etc.

2.4. Calitatea şi atenţia acordată cetăţeanului

Un serviciu public de calitate presupune raporturi de calitate între părţile care interacţionează, iar toate acestea presupun ca persoanele implicate să acţioneze în limita bunului simţ şi să aibă o conduită corespunzătoare, fie că este vorba despre funcţionari publici – indiferent de categoria căreia îi aparţin – fie că este vorba despre cetăţeni. În general trebuie să se acorde un respect reciproc, însă în situaţia în care funcţionarul public trebuie să aibă de a face cu persoane care au un nivel scăzut de cultură sau educaţie, atunci acesta dintâi trebuie să continue să fie la fel de civilizat şi respectuos şi să nu ia în seamă toate vorbele licenţioase sau injuriile aduse de astfel de persoane, continuând să arate profesionalism în relaţiile cu acestea.[9]

Atenţia pe care o primeşte clientul de la o întreprindere sau beneficiarul unei organizaţii publice constituie unul din aspectele importante în perceperea calităţii unui serviciu.

Un tratament inadecvat este responsabil în aproape 70% din cazurile în care clientul nu foloseşte din nou serviciile unei organizatii. Cu alte cuvinte, majoritatea persoanelor acordă o deosebită importanţă felului în care sunt primite, manifestându-se în mod frecvent o renunţare la furnizor mai mult din acest motiv decât din cauza defectelor produsului sau serviciului în sine.

În serviciile publice lucrurile se petrec în mod asemănător, astfel încât tratamentul primit poate fi cauza unui grad ridicat de insatisfacţie pentru cetăţean.

În plus, aceasta este imaginea care se proiectează în societate. Beneficiarii nesatisfăcuţi vor povesti unui număr mare de persoane despre modul defectuos în care au fost trataţi. Din acest motiv, atenţia faţă de cetăţean trebuie să fie considerată un factor de maximă importanţă. Ar fi nepotrivit ca un serviciu bun să dea o imagine negativă tocmai datorită modului în care angajaţii se comportă cu cetăţeanul.

În general bunurile care sunt capabile să satisfacă necesităţile unui client sunt tangibile şi intangibile. Se obişnuieşte ca bunurile tangibile să fie numite *produse*.

Bunurile intangibile sunt denumite, în general, *servicii*. Structura lor este imateriala. Este vorba de actele pe care le primeşte clientul şi prin intermediul cărora îşi soluţionează problemele sau carenţele. În administraţie, prestatia principală care revine beneficiarului este, în general, un serviciu. Există şi unele activităţi ale administratiei publice care au un rezultat tangibil (remediere, lucrări publice etc.).

Orice organizaţie sau sector, care deja produce bunuri sau servicii, însoţeste livrarea unora sau a altora cu un ansamblu de prestări secundare ataşate de cea principala. Iar *calitatea serviciului* presupune adaptarea acestor prestări secundare la necesităţi, aşteptari şi dorinţe ale clientului. Astfel, vom distinge între *calitatea produsului* care se referă la produs/serviciu şi *calitatea*

[9] Manual proceduri pentru implementarea codului de conduită, editat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici

serviciului care se referă la prestările secundare şi la modul în care este primită prestarea principală.

Administraţiile publice posedă o serie de caracteristici specifice care le diferenţiază de alt tip de organizaţii şi întreprinderi private. Am putea menţiona următoarele caracteristici:

a) *activitatea foarte reglementată*. În administraţie, prestările diferitelor servicii pentru cetăţeni sunt foarte reglementate, ceea ce face dificilă adăugarea de prestări complementare. În mod obişnuit, beneficiarul primeşte ceea ce trebuie să primească şi nimic mai mult.

Obiectivul principal este realizarea normei care se aplică fiecărui caz, ceea ce reduce iniţiativa şi imaginaţia. Dar asta nu înseamnă că nu se poate ameliora calitatea serviciului, cu toate că, dupa cum s-a vazut, obţinerea şi ameliorarea ei nu constă doar în adăugarea prestărilor secundare la cea principala; calitatea poate fi atinsă şi prin intermediul îmbunătăţirii modului de livrare al serviciului principal.

De exemplu, în registrul unui organism public, prestarea principala va consta în primirea documentelor prezentate; foarte greu se pot adăuga alte prestări. Dar se poate ameliora modul în care se realizeaza această activitate centrală, prin: modul de livrare a prestării, rapiditate, atenţia acordată cetăţeanului, modul de livrare a informaţiilor solicitate, echipamentele utilizate, ambianţa generală.

b) *interese contradictorii.* Într-o întreprindere *rentabila*, clienţii determină tipul de produs sau serviciu pe care întreprinderea trebuie sa-l ofere. Prin intermediul cumpărătorilor, se menţine afacerea. Dacă clientul doreşte ceva, se face apel la organizarea întreprinderii şi se obţine lucrul respectiv. Există, prin urmare, un caracter voluntar în ceea ce priveşte tranzacţia.

În administraţia publică, nu există în general această intenţie. Beneficiarul se prezintă în sectorul administrativ pentru că trebuie să rezolve o afacere care, probabil, nu se poate rezolva în alt loc, datorită faptului că cetăţeanul nu are posibilitatea de selecţie. În anumite condiţii, interesele cetăţeanului şi ale administraţiei sunt contradictorii.

De exemplu, serviciile de încasare a taxelor. Obiectivul de bază al acestora este să încaseze taxele de la cetăţeni.

Dacă cetăţeanul, pe lângă faptul că nu poate alege, crede că a fost frustrat, neglijat este foarte probabil să se supere şi să se simtă foarte nesatisfăcut.

Cu toate acestea, funcţionarul din Administraţie poate stabili o relatie individuală (element fundamental în atenţia cetăţeanului), transmiţându-i acestuia că este interesat în rezolvarea problemei sau a gestionării sale cât mai devreme posibil şi într-un mod cât mai adecvat, în cadrul normelor, ceea ce va mări satisfacţia cetăţeanului sau îi va micşora insatisfacţia.

c) *lipsa competenţei.* Cetăţeanul depinde de Administraţie pentru rezolvarea anumitor probleme. Trebuie să apeleze la ea şi nu poate ajunge în altă parte. Astfel, în timp ce o întreprindere privată îşi atrage şi menţine clienţii pentru că aceştia sunt cei care susţin (afacerea) comerţul, ne putem gândi la faptul că în Administraţie nu trebuie sa te orientezi spre cetăţean, pentru că acesta, în final, „va ajunge sa se oprească aici”.

Acest lucru nu este în întregime corect: dacă un client face viabila o întreprindere cu cumpărăturile sale (cu banii săi), cetăţeanul face viabila administraţia cu voturile şi impunerile

sale. Ne putem gândi la faptul că beneficiarul nici nu voteaza, nici nu plăteşte pentru acest serviciu concret. Totuşi, cetăţeanul este, înainte de toate, un contribuabil care plăteşte prin intermediul impozitelor şi care are dreptul să ceară un serviciu bun. În plus, dacă un serviciu nu funcţionează, activitatea sa poate fi asumată de alt tip de organizaţie.

Cetăţeanul intră în contact cu administraţia publică pentru că trebuie să rezolve o problemă.

Între *iniţierea problemei* şi soluţionarea ei există un proces, care trebuie să fie condus de funcţionarul administraţiei şi care constituie ***atenţia faţă de beneficiar***.

Trebuie să se ţină cont că acest proces începe din momentul în care beneficiarul este în legătură cu sectorul administrativ sau de când intră în acest sector sau formează numărul de telefon corespunzător, dacă contactul se stabileşte pe această cale. Confortul instalaţiilor, aspectul lor fizic şi rapiditatea în găsirea unei persoane care să-i rezolve problema constituie exemple de factori ai atenţiei acordate beneficiarului. Dar ceea, ce o defineşte în mod specific în realitate este contactul personal pe care îl va stabili cetăţeanul cu lucrătorul din administraţie, **care va avea responsabilitatea să transforme o problemă într-o soluţie**.

În rezolvarea satisfăcătoare a cererii sau problemei beneficiarului, elementul fundamental este cel care poarta numele de *personalizare a atenţiei*. Orice contact cu cetăţeanul trebuie să fie personalizat. Acest lucru înseamnă că, în toate circumstanţele, beneficiarul trebuie să fie tratat ca persoană. Daca este tratat „rece" sau "incorect, imaginea obţinută tinde să fie negativă.

Pentru personalizarea relaţiei, trebuie să se ia în considerare câteva aspecte:

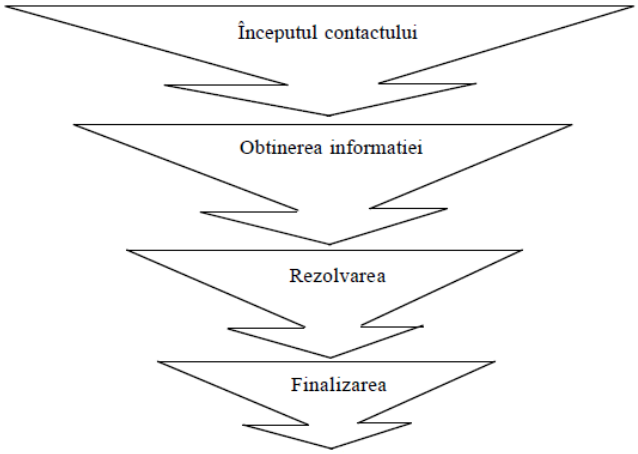
- *primirea beneficiarului*. Acesta trebuie perceput ca o persoană. Acest lucru ţine destul de mult de atitudine, adică de dispoziţia pozitivă sau negativă faţă de persoana luată în consideraţie. Este posibil ca cetăţenii să fie perceputi ca simple "numere", chiar ca probleme, în loc să fie priviţi ca persoane care au o problemă, la a cărei rezolvare îşi poate aduce contribuţia administraţia.

- *să se acorde atenţie beneficiarului şi problemei sale.* Dacă un beneficiar pune o întrebare oarecare şi funcţionarul din administraţie face altceva în timp ce îl „ascultă", el va trage concluzia că, în realitate, acesta nu vrea să-i acorde atenţie. Atenţia este lucrul cel mai bun care se poate acorda cuiva. În acelaşi timp, a se axa pe problemă înseamnă „a se pune în locul cetăţeanului". Este posibil ca, până în acel moment al zilei, funcţionarul să fi rezolvat de mai multe ori aceeaşi problemă sau altele asemănătoare, să fi dat aceleaşi indicaţii sau altele similare. În fond, pentru el, tema care trebuie luată în consideraţie nu este ceva nou şi este suficient de familiarizat cu ea. Dar pentru cetăţean lucrurile se schimbă. Pentru el este important faptul că a ajuns până la sectorul administrativ şi contează foarte mult cine îl primeşte şi cum îl primeşte. Centrarea pe soluţia problemei, investigând dacă există vreun element specific care să-l diferenţieze pe cetăţean în mod real de ceilalţi şi demonstrarea unui interes real în a da o soluţie, apar ca nişte aspecte indispensabile în personalizarea atenţiei;

- *finalizarea contactului*, facilitând o soluţie satisfacatoare, ceea ce implică punerea în practică a abilităţilor de comunicare pertinente. În definitiv, funcţionarul public trebuie să se asigure de faptul că beneficiarul a înţeles mesajul şi că este de acord cu soluţia propusă, adică înţelege faptul că problema sa este rezolvată sau pe cale de soluţionare. Înainte de a termina, beneficiarului va trebui să i se dea ocazia să-şi exprime alte cereri, legate de cele care au fost luate în consideraţie sau diferite. Finalizarea presupune, în plus, ocazia încheierii contractului,

urmărindu-se amplificarea la interlocutor a senzaţiei pozitive şi satisfăcătoare, aceea că a fost tratat corespunzător.

Acest lucru poate fi obţinut privindu-l în faţă şi vorbindu-i în mod plăcut. Personalizarea atenţiei faţă de beneficiar este o activitate-cheie pentru îmbunătăţirea tratamentului acordat cetăţeanului. Ţinând cont de cele mentionate, putem prezenta în continuare etapele procesului de atenţie acordată cetăţeanului (vezi şi figura de mai jos).



Figură – Etapele procesului de atenţie acordată cetăţeanului

a)iniţierea contactului

Obiectiv: Beneficiarul trebuie să se simtă luat în consideraţie de la începutul contactului, creându-se o impresie pozitivă si o dispozitie pentru o relaţie placută.

Puncte-cheie:
- anunţarea prezenţei cetăţeanului, transmiţându-i că a fost anunţată prezenţa sa şi că urmează să se ţină cont de el;
- salutul şi zâmbetul, ca mijloc pentru favorizarea unei relaţii amiabile;
- personalizarea contactului - funcţionarul public să nu se transforme într-un rutinier;
- beneficiarul este invitat să vorbească;
- folosirea unui ton amabil. Tonul constituie un aspect al comunicării non-verbale care transmite mai ales atitudini şi emotii;
- orientarea fizică spre cetăţean, privindu-l în faţă. Este un mod de a duce la bun sfârşit ascultarea activă: beneficiarul va simţi că este luat în considerare şi tratat în mod corespunzător.

b*) obţinerea informaţiei*

Obiectiv: Cunoaşterea şi înţelegerea nevoilor şi problemelor cetăţeanului pentru a face posibilă satisfacerea corespunzătoare a lor, transmiţându-i-se acestuia că este ascultat şi că există un interes real pentru cererea sa.

Puncte cheie:
- observarea cetăţeanului. Acest lucru va facilita înţelegerea problemei lui;

- ascultarea activă. Este un element important în procesul de atenţie acordat cetăţeanului. Obiectivul este să se transmită beneficiarului că este ascultat;
- perceţtia poziţiei beneficiarului. Pentru a înţelege toate implicaţiile mesajului, funcţionarul trebuie să se "pună" în locul celeilalte persoane. În acest fel va putea "simţi" poziţia sa. În plus, dacă reuşeşte să prindă ideea celuilalt, beneficiarul va avea senzaţia că este înţeles cu adevărat şi că persoana lui este importantă;
- a nu se pune întrebări de rutină. Uneori, beneficiarul nu va folosi în mod adecvat orice informaţie necesară pentru elaborarea unei soluţii potrivite. În aceste cazuri, va fi necesar să se pună întrebări. Acestea pot fi deschise (care primesc un răspuns amplu, mai mult decât "da" sau "nu") sau închise (se va răspunde cu o afirmaţie sau o negaţie). Primele fac posibilă primirea unei informaţii bogate. Al doilea tip de întrebări se pot folosi pentru concretizarea unei date;
- încurajarea în timpul vorbirii: în cazul în care este nevoie să se obţină mai multe date despre problema respectivă, beneficiarul trebuie încurajat să continue explicaţia;
- a se asigura de cererea făcută înseamnă să se verifice dacă ceea ce s-a înţeles este corect.

c) soluţionare

Obiectiv: Facilitarea indicaţiilor oportune şi/sau a elementelor pertinente pentru rezolvarea nevoilor beneficiarului.

Puncte cheie:
- identificarea problemei; definirea cererii cetăţeanului;
- axare pe soluţionare, lăsând la o parte alte aspecte care nu au legătura cu aceasta. În cazurile în care se creează o situaţie conflictuală, apelarea la soluţionare este cel mai bun mod de control;
- realizarea unui climat amiabil, folosind un limbaj adecvat faţă de interlocutor, evitând fraze care provoacă rezerve, utilizând o voce amabilă şi menţinând contactul vizual;
- acordarea timpului necesar pentru înţelegerea de către cetăţean a informaţiei furnizate;
- *obţinerea informaţiei retroactive,* pentru a vedea dacă soluţia adusă este adecvată cerinţelor beneficiarului.

d) finalizarea

Obiectiv: A se asigura de faptul că problema a fost rezolvată (sau este pe cale de soluţionare), creând o sugestie finală pozitivă.

Puncte-cheie:
- interesarea de cererile adăugate;
- despărţirea amabilă;
- a nu se întârzia finalul.

2.5. Percepţia funcţionarilor publici faţă de muncă

Care este atitudinea funcţionarilor publici faţă de activităţile implicate în procesele de realizare şi furnizare a produselor şi serviciilor publice?

În conţinutul misiunii instituţiei publice este important să se integreze şi coordonatele fundamentale ale comportamentului funcţionarilor publici în cadrul proceselor de muncă specifice din instituţiile publice. Se au în vedere cu precădere următoarele aspecte:

- atitudinea faţă de muncă,
- ataşamentul faţă de valorile fundamentale ale unei instituţii publice,
- înţelegerea aspectelor specifice activităţilor desfăşurate în instituţiile publice,
- înţelegerea necesităţii dezvoltării relaţiilor de colaborare cu ceilalţi funcţionari şi instituţii publice,
- gradul de implicare al funcţionarilor în procesul de realizare a produselor şi serviciilor publice etc.

Potrivit unor studii recente, percepţia faţă de muncă şi faţă de locul de muncă este strâns marcată de atribute precum siguranţa şi utilitatea socială, satisfacţia personală, aprecierea propriei activităţi, motivarea adecvată, posibilităţi de promovare, evaluarea şi măsurarea obiectivă a performanţelor individuale.

Satisfacţia în muncă are o mare importanţă atât pentru angajaţi, cât şi pentru manageri, deoarece se estimează că un angajat satisfăcut va putea fi mult mai performant. Studiile au demonstrat o legătură directă între lipsa performanţei şi insatisfacţia în muncă. În acelaşi timp, în cadrul angajaţilor care resimt insatisfacţie în muncă se găsesc un procentaj mai mare de simptome fizice sau psihologice, de oboseală, precum şi o rată mai mare a absenteismului.

Implicarea în muncă este o atitudine sau un comportament generat de o puternică încredere şi o deplină acceptare a scopurilor şi valorilor instituţiei, o dorinţă de a face eforturi considerabile pentru instituţie, o puternică dorinţă de a aparţine instituţiei.

O importanţă majoră în crearea unei atitudini pozitive faţă de muncă si rezultate o reprezintă şi înţelegerea corectă de către funcţionarii publici a aspectelor specifice activităţilor desfăşurate în instituţiile publice, a conţinutul misiunii şi a valorilor fundamentale ale instituţiei publice

Existenţa unei misiuni fundamentate şi reprezentative în instituţia publică este, fără îndoială, o primă dovadă că există, la nivelul managementului public, o viziune şi un ţel declarate pentru care fiecare îşi asumă indirect o responsabilitate în ceea ce priveşte realizarea.

De altfel, valorile integrate în misiune se concretizează în sistemul de obiective al instituţiei publice determinând, de data aceasta în mod direct, o asumare a responsabilităţii de către reprezentanţii managementului public şi de ceilalţi funcţionari publici angajaţi în procesul de realizare a acestora.

3. Practici de leadership eficient şi eficace

3.1. Importanţa conceptului de leadership în contextul administraţiei publice

Dezvoltarea leadership-ului nu reprezintă un concept nou sau unic pentru sectorul public din România sau din alte ţări de pe mapamond.

De ce a devenit, totuşi, astăzi un subiect atât de dezbătut? În general, România, precum şi alte ţări au observat că există o diferenţă foarte mare între cum este perceput sectorul public în prezent şi cum ar trebui să fie văzut interesul naţional în prezent sau în viitor. Un răspuns la principalele probleme cu care se confruntă sectorul public din România la ora actuală ar putea fi

dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să se muleze cel mai bine pe structurile administrative existente în România. Leadership-ul este practic componenta de bază a unei bune guvernări publice.[10]

Leadership-ul nu este o noţiune singulară. Chiar şi după decenii de cercetare, este relativ dificil să identificăm cu certitudine factorii cauzali specifici care să conducă la un leadership şi management de succes în orice timp şi spaţiu.

În prezent se urmăreşte o abordare a leadership-ului şi a managementului care să conducă la performanţă şi eficienţă. Studiile dovedesc că cei mai mulţi doresc o abordare completă care să poată fi adaptată cât mai multor organizaţii şi situaţii.

O astfel de abordare permite promovarea unei înţelegeri şi a unui limbaj comun prin care conducătorii organizaţiilor să poată să lucreze împreună şi să acţioneze asupra problemelor pe care le întâmpină în activităţile zilnice. Pentru dezvoltarea ideilor şi abilităţilor în acest sens, este necesară construirea unui sistem al comportamentului organizaţional, folosind un limbaj comun pentru ca cei în masură să poată să stapânească capacităţile, principiile şi legităţile necesare.

Abordarea situaţională a leadership-ului pune la dispoziţie acest limbaj comun, menit să rezolve problemele organizaţiei: un limbaj comun valoros prin care se pot diagnostica problemele leadership-ului, prin care se poate adapta comportamentul organizaţiei pentru a rezolva aceste probleme şi prin care se pot comunica soluţiile găsite.

În ciuda schimbărilor în conceptul de organizaţie, leadership-ul de succes depinde în mod fundamental de interacţiunea dintre cei ce îl urmează pe conducătorul organizaţiei în îndeplinirea obiectivelor acesteia, intervenţia conducerii, recunoaşterea rezultatelor acestei intervenţii şi schimbările efective. Toate acestea sunt elemente esenţiale ale leadership-ului.

Apariţia şi dezvoltarea leadership-ului în cadrul administraţiei publice din România nu reprezintă un concept nou sau unic, la fel cum nu reprezintă ceva de noutate pentru alte ţări de pe glob. Cu toate acestea, a ajuns în prezent un subiect de mare actualitate.

Sigur că între administraţia publică din România şi cea din alte ţări există mari diferenţe, care ţin de modul în care este perceput sectorul public în prezent şi cum ar trebui să fie văzut interesul naţional în prezent sau în viitor. Tocmai din acest motiv, o soluţie la toate problemele actuale pe care le înfruntă sectorul public din România ar putea fi dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să ofere soluţii şi să se muleze foarte bine pe structurile administrative publice ale ţării noastre.

În ciuda faptului că acest concept de leadership nu este nou în cadrul sectorului public, mai multă atenţie i-a fost acordat în sectorul privat, fiind un subiect dezvoltat frecvent în literatura privind managementul corporaţiilor. Schimbările în organizaţii sunt mai multe şi mai frecvente. Ele apar la dezvoltările în ritm mai rapid şi din acest motiv angajaţii sunt de aşteptat să fie chiar mai adaptabili.

În acest context, liderii joacă un rol important în stabilirea unui exemplu pentru toate aceste valori, comportamente şi consideraţii care sunt aşteptate de la angajaţi.

[10] Dezvoltarea leadership-ului în administraţia publică din România în viitor, autor Oana Abăluţă, articol apărut în revista Administraţie şi management public

Liderii trebuie să conştientizeze că schimbările într-o organizaţie sunt acceptate şi implementate într-un mod care rezultă nu numai în performanţă dar, de asemenea, în înţelegerea generală şi satisfacţia tuturor.

Pe măsură ce a fost stabilit faptul că liderii au un rol important ca agenţi ai schimbării, s-a observat că primordialitatea leadership-ului ţine de starea societăţii, de structura instituţiilor publice precum şi de forma de reformă iniţiată.

Dezvoltarea liderilor este mai importantă într-o societate diversificată decât într-una omogenă, întrucât liderii trebuie să transmită noi valori, să instrumenteze pozitiv conflictele şi să formeze coaliţii în scopul susţinerii reformei. Totodată, liderii joacă un rol mult mai mare într-o structură administrativ-teritorială descentralizată şi ramificată, ceea ce este firesc, decât într-una centralizată şi policentrică.

România, fiind o ţară care a demarat reforma etapizată, se află momentan în imposibilitatea de a mobiliza un număr mare de lideri.

Cu toate acestea, pe măsură ce reforma produce rezultate pozitive şi pe măsură ce se iniţiază şi se dezvoltă în toate structurile administrativ-teritoriale, leadership-ul devine la rândul său necesar şi extrem de căutat.

Una din problemele cel mai des amintite în ceea ce priveşte succesele sau insuccesele sectorului public şi privat se referă la leadership; probabil că una dintre cele mai des invocate explicaţii pentru dezastrul economic, politic sau administrativ se referă la lipsa leadership-ului; pentru un politician ofensa supremă poate fi reprezentată de constatarea lipsurilor sale în acest domeniu.

În ceea ce priveşte statutul liderilor în cadrul organizaţiilor publice avem de-a face cu un set consistent de mituri: actul decizional este raţional, liderii controlează toate aspectele vieţii organizaţionale, elaborează strategii coerente, se ocupă de toate problemele apărute, beneficiază de sisteme de informaţie computerizată complexe şi eficiente şi de consilieri competenţi etc.

În realitate problema conducerii organizaţiilor publice nu se situează în acest context ordonat şi previzibil; caracteristicile leadership-ului în administraţia publică sunt mult mai prozaice: deciziile sunt de multe ori reactive, bazate pe intuiţie şi experienţă, sarcinile de amănunt aglomerează pînă la refuz agenda şi trec pe planul secund luarea deciziilor strategice iar munca managerului tinde a fi mult mai puţin legată de elemente de raţionalitate, predictibilitate şi control deplin. Pe de altă parte este dificil să limităm extinderea leadership-ului doar la anumite nivele - această funcţie este larg răspîndită la nivelul oricărei societăţi.

Multe tentative de definire a leadership-ului au fost realizate în cadrul ştiinţelor sociale; diferitele abordări şi puncte de vedere întîlnite aici au demonstrat interesul extrem pe care acest subiect l-a exercitat. Prin leadership majoritatea oamenilor înţeleg capacitatea unei persoane de a mobiliza şi direcţiona capaciţăţile membrilor unei organizaţii pentru atingerea scopurilor definite. Această definiţie generală implică în mod aproape automat dirijarea atenţiei asupra unor termeni precum putere, influenţă sau autoritate (văzută ca exercitarea legitimă a puterii); de asemenea se pot pune întrebări legate de relaţia leadership - management; avem de a face cu categorii subordonate, corespondente, redundante?

Deţinerea poziţiei de lider presupune ocuparea unui loc distinct în arhitectura organizaţională şi oferă accesul la un tip de comportamente şi abordări diferite de cele ale majorităţii membrilor (evident, atîta timp cât sunt justificate de dorinţa conducătorului de a satisface interese comune); această poziţie presupune responsabilităţi şi oferă oportunităţi şi beneficii; de aici sensibilitatea crescută a acestei arii şi presiunile permanente exercitate în cadrul ei.

Toate definiţiile referitoare la leadership au în comun cel puţin două elemente:

a) ideea că acest termen se referă la un fenomen de grup (presupune implicarea a doi sau mai mulţi oameni);

b) ideea exercitării unui proces de influenţare intenţionată a membrilor organizaţiei din partea liderului.

Această constatare preliminară presupune din start acordarea unei atenţii deosebite caracteristicilor resursei umane şi contextului organizaţiilor publice; aşa cum s-a mai discutat anterior organizaţiile publice sunt profund influenţate de mediul lor, cea mai vizibilă şi puternică formă de influenţă fiind cea politică.

Liderii administrativi nu pot să ignore această realitate ce semnifică modificări semnificative de valori şi obiective, priorităţi şi strategii în funcţie de ciclurile electorale. Influenţa exercitată de liderii administrativi nu se referă doar la aspectele interne ale organizaţiilor ci şi la dezvoltările exterioare acestora. Perceperea administraţiei publice ca un simplu aparat ce aplică în mod mecanic reglementări şi politici definite la nivel politic şi răspunde automat cererii sociale este mult prea simplistă; administraţia acţionează ca un actor distinct (alături de cei sociali şi politici) în alcătuirea agendei administrative şi exercită un efect socializator deloc neglijabil.

Evoluţiile spaţiului politic şi social pot influenţa major sistemele administrative; valorile şi interesele grupurilor politice şi de interes se pot modifica rapid; lupta între aceste grupuri poate furniza liderului administrativ oportunităţi pe care nu le poate neglija. De aici importanţă înţelegerii realităţilor şi a adaptării stilului de leadership la situaţia dată în ideea protejării intereselor propriei organizaţii. Chiar dacă pentru mulţi birocraţi separarea completă de realităţile şi evoluţiile politice sau sociale pare a fi un motiv de mândrie şi de promovare a unei imagini de promotori de tradiţii şi valori obiective, inflexibilitatea în acest domeniu nu reprezintă nici pe departe o caracteristică dorită pentru un lider eficient.

Leadership-ul este foarte important şi atunci când vorbim de relaţiile existente între membrii organizaţiei şi de motivarea personalului în cadrul organizaţiilor publice. Având în vedere faptul că angajaţii (funcţionarii publici) unei organizaţii publice sunt, în general, stimulaţi mai slab, din punct de vedere material conducerea trebuie să compenseze această lipsă materială şi să stimuleze angajaţii prin mijloace non-materiale pentru atingerea obiectivelor organizaţionale.

Putem afirma că leadership-ul, ca şi concept, este caracterizat de următoarele trăsături:

• Este un proces de influenţă intenţionată.

• Este un fenomen de grup – pentru a vorbi despre leadership e nevoie de un grup de „adepţi” ai liderului.

• Este un fenomen orientat spre obiective – mai precis, activitatea liderului are în spate un set de obiective care trebuie atinse de „adepţi”.

• Este un proces mai degrabă inspiraţional, non-material – punând accent pe latura informală a relaţiilor interpersonale.

Aceste constatări preliminare presupun din start acordarea unei atenţii deosebite caracteristicilor resursei umane şi contextului organizaţiilor publice; organizaţiile publice sunt profund influenţate de mediul lor, cea mai vizibilă şi puternică formă de influenţă fiind cea politică. Liderii administrativi nu pot să ignore această realitate ce semnifică modificări substanţiale de valori şi obiective, priorităţi şi strategii în funcţie de ciclurile electorale. Influenţa exercitată de liderii administrativi nu se referă doar la aspectele interne ale organizaţiilor ci şi la dezvoltările exterioare acestora. Perceperea administraţiei publice ca un simplu aparat ce aplică în mod mecanic reglementări şi politici definite la nivel politic şi răspunde automat cererii sociale este mult prea simplistă; administraţia acţionează ca un actor distinct (alături de cei sociali şi politici) în alcătuirea agendei administrative şi exercită un efect socializator deloc neglijabil.

3.2. Rolul liderilor în cadrul organizaţiilor publice

Putem identifica cel puţin trei domenii în care preocuparea liderului administrativ pentru exercitarea de influenţă în exterior este justificată:

- resursele care stau la dispoziţia organizaţiilor publice sunt limitate şi fac subiectul, de multe ori, competiţiei cu alte organizaţii publice sau private, interne sau internaţionale;

- modificarea percepţiilor politice odată cu schimbarea puterii poate conţine ca şi componentă importantă un curent antibirocratic la care administraţia trebuie să răspundă şi care se poate materializa foarte clar prin măsuri dure de reducere a aparatului administrativ şi a resurselor financiare;

- mobilizarea sprijinului extern pentru realizarea diferitelor iniţiative administrative poate fi esenţial; putem apela aici la o multitudine de exemple de iniţiative guvernamentale care, chiar raţionale fiind, s-au lovit de lipsa susţinerii publice sau de o acerbă rezistenţă din partea opiniei publice Modelele de iniţiativă în ceea ce priveşte demararea de activităţi bazate pe bani publici nu mai reprezintă de demult un monopol administrativ intern iar tratarea acestei realităţi cu superficialitate poate conduce la surprize neplăcute pentru decidenţii administrativi.

În timp ce s-a definit rolul liderilor ca agenţi ai schimbării, s-a remarcat că importanţa leadership-ului depinde de starea societăţii, de structura instituţiilor publice şi de tipul de reformă adoptat.

• Dezvoltarea liderilor este mai importantă într-o societate diversificată decât într-una omogenă, pentru că liderilor li se cere să transmită noi valori, să medieze conflicte şi să creeze coaliţii în vederea susţinerii reformei.

• Liderii sunt mai importanţi într-o structură administrativă descentralizată şi ramificată decât într-una centralizată şi ierarhizată.

• România, ca ţară care a adoptat calea reformei etapizate, în trepte, poate mobiliza puţini lideri la început. Totuşi, pe măsură ce reforma aduce rezultate pozitive şi se răspândeşte în toate structurile administraţiei publice, leadership-ul este din ce în ce mai necesar şi mai căutat.

Leadership-ul reprezintă un atribut dorit şi cerut de organizaţii managerilor lor. Liderii au încredere în propriile forţe şi generează încredere celorlalţi. În preajma adevăraţilor lideri, angajaţii se simt mai competenţi şi găsesc munca mai interesantă. Leadership-ul se află în relaţie directă cu capacitatea de a influenţa comportamentul oamenilor.

Leadership-ul reprezintă un atribut al managerului care intrigă, uimeşte, dar şi nedumereşte în acelaşi timp. Doi dintre cei mai cunoscuţi teoreticieni ai managementului şi ai ştiinţelor comportamentale, scriau următoarele:

„Obiectivul nostru (în studierea a 60 de manageri executivi) a fost acela de a găsi oameni cu abilităţi de leadership, nu doar managerii buni - lideri adevăraţi care imprimă cultură, care sunt arhitecţii sociali ai acestor organizaţii şi care creează şi menţin valori. Liderii sunt oameni care fac lucrurile care trebuie; managerii sunt oameni care fac lucrurile cum trebuie. Ambele roluri sunt esenţiale, dar profund diferite." (W. Richard Scott, 2004: 156)

În acelaşi sens, T. Peters şi N. Austin făceau astfel referire la revoluţia care se desfăşoară în domeniul managementului:

„Conceptul de leadership este crucial pentru această revoluţie - atât de crucial încât credem că că ar trebui să se renunţe la cuvântul management."

Unii specialişti din domeniu consideră că manager şi lider sunt termeni sinonimi şi îi folosesc în mod alternativ. Însă, leadership-ul şi managementul reprezintă de fapt dimensiuni distincte ale persoanelor din conducere: leadership-ul reprezintă capacitatea de a determina oameni să acţioneze. Managerul, în schimb, este individul care asigură atingerea obiectivelor organizaţionale prin planificare, organizare şi orientarea muncii către finalitate. Prin urmare, o persoană poate fi un manager eficient fără a avea capacităţile unui lider. În ultimul deceniu, se acordă o tot mai mare atenţie orientării managerilor spre obţinerea de rezultate mai bune în leadership.

Leadership-ul reprezintă o caracteristică pe care toate organizaţiile doresc să o regăsească la managerii lor. Liderii:

- sunt capabili să îi orienteze pe oameni, creând o viziune pe care o comunică acestora;

- inspiră încredere şi au încredere în ei înşişi;

- au suficientă experienţă pentru a privi greşelile drept o altă distragere de la drumul către succes;

- îi fac pe oamenii să se simtă mai puternici în preajma lor. Oamenii se simt mai competenţi şi mai încrezători în ei înşişi, găsind astfel munca mai interesantă şi mai provocatoare.

De-a lungul timpului, au fost enunţate o serie de teorii pentru a explica modul în care ia naştere leadership-ul, punându-se problema dacă liderii au calităţi înnăscute sau devenirea lor este influenţată de un factor situaţional. Unii specialişti consideră că leadership-ul este rezultatul carismei, în timp ce alţii susţin că leadership-ul reprezintă suma comportamen-telor care pot fi deprinse/învăţate.

Cercetătorii au descoperit că liderii de succes acordă:

- o mai mare importanţă anumitor activităţi de conducere precum planificarea sau instruirea oamenilor;

- mai multă încredere subalternilor, fiind mai puternic orientaţi către oameni.

Deşi unele abilităţi din leadership pot fi deprinse, este sortită eşecului încercarea de a-I instrui pe cei care nu consideră că au o nevoie de a-şi îmbunătăţi aceste abilităţi.

Caracteristicile unui lider

Problematica complexă a leadership-ului reprezintă un punct de interes de câteva decenii, specialiştii fiind interesaţi să afle cine sunt cei care au capacitatea de a-şi imprima viziunea lor organizaţiilor şi de a influenţa activităţi importante ale acestora, şi dacă aceste calităţi sunt naturale sau pot fi dezvoltate.

Într-una din cercetările sale, W. Bennis a intervievat 60 de lideri ai unor corporaţii importante, având o vârstă medie de 56 de ani. Din acest eşantion, 48 erau bărbaţi albi, numai 6 erau femei şi 6 bărbaţi negri. Toţi erau căsătoriţi, la prima căsnicie, şi erau susţinători ai instituţiei familiei. Bennis a descoperit existenţa a patru competenţe comune tuturor celor intervievaţi, respectiv:

1. managementul atenţiei;

2. managementul semnificaţiei;

3. managementul încrederii;

4. managementul propriei persoane.

Managementul atenţiei se referă la capacitatea liderului de:

- a atrage oamenii prin crearea unei viziuni;

- a comunica această viziune celorlalţi;

- a-i determina pe oameni, prin puterea propriului exemplu, să încerce să împlinească împreună această viziune.

Managementul semnificaţiei reprezintă capacitatea liderului de a le comunica celorlalţi propria viziune în aşa fel încât aceştia să poată înţelege semnificaţia obiectivelor, direcţiilor sau aspectelor pe care aceasta le implică. Liderii au abilitatea de a integra fapte, concepte şi anecdote în semnificaţii pe care alţii le înţeleg cu uşurinţă.

Managementul încrederii se referă la capacitatea liderilor de a inspira încredere celorlalţi. Un element fundamental al construirii încrederii îl reprezintă soliditatea, trăinicia şi consistenţa acestui sentiment. Oamenilor le place să urmeze lideri pe care se pot baza, chiar dacă nu le împărtăşesc punctele de vedere, şi nu lideri cu care sunt de acord, dar care îşi schimbă poziţia. Încrederea are în vedere şi capacitatea liderului de a-şi respecta cuvântul dat, de a păstra secretul confidenţelor încredinţate şi de a menţine sistemul de valori instituit (Warren G. Bennis, 1969: 76)

Managementul propriei persoane porneşte de la concepţia potrivit căreia liderii eficienţi se înţeleg pe ei înşişi (îşi cunosc punctele tari şi punctele slabe) şi acţionează în limitele

capacităţilor lor. Datorită acestui fapt, liderii au încredere în propria persoană şi nu privesc greşelile drept eşecuri.

În opinia lui Bennis, în prezenţa liderilor, oamenii:
- se simt importanţi;
- se simt competenţi şi au încredere în ei înşişi;
- se simt parte a unui întreg, a unei echipe;
- consideră munca drept o provocare interesantă.

Abordarea comportamentală a fost des folosită în cercetarea leadership-ului, pornind de la încercarea de a observa:
- ce fac liderii eficienţi;
- ce funcţii îndeplinesc ei pentru a asigura atingerea obiectivelor;
- cum îi motivează pe ceilalţi.

Astfel, accentul nu mai cade pe caracteristicile personale, ci pe comportamentele adoptate de lideri în desfăşurarea unor activităţi, acţiuni sau funcţii. Avantajul acestei abordări este acela că sunt considerate drept irelevante caracteristicile înnăscute, fiind în schimb importante comportamentele observabile. Prin urmare, dacă poate fi identificat comportamentul care asigură eficienţa în leadership, atunci acesta poate fi învăţat, iar dacă este nevoie de calităţi înnăscute, atunci vor fi selectaţi oamenii care le posedă, instruirea devenind irelevantă.

Rolul leadership-ului în viitorul administraţiei publice româneşti

Leadership-ul are înţelesuri diferite pentru persoane diferite. În trecut, pentru mulţi, imaginea unui lider era aceea a unei persoane înţelepte, paternaliste, care ia toate deciziile şi conduce de una singură organizaţia publică. Imaginea leadership-ului se bazează pe cerinţele istorice şi pe caracteristicile societăţii şi a guvernelor care le servesc. Societatea din România, totuşi, devine mai diversă şi instituţiile publice devin astfel mai flexibile. Noile situaţii apărute cer noi tipuri de lideri.

Leadership-ul joacă un rol important în implementarea reformei pentru că implică două din cele mai importante aspecte ale reformei: ***schimbarea*** şi ***oamenii***. Leadership-ul se manifestă doar în relaţiile dintre oameni. Liderii eficienţi inspiră oamenii. Schimbarea instituţiilor publice reprezintă cu adevărat schimbarea mentalităţii şi comportamentului angajaţilor, ceea ce înseamnă că instituţiile care trec prin reformă au nevoie de leadership.

Liderii, în cadrul instituţiilor publice, pot ajuta la răspândirea, promovarea şi menţinerea noilor valori ce sunt necesare pentru o reformă a sectorului public de succes.

În timp ce leadership-ul public include în mod clar conducătorii administraţiei centrale, ca şi liderii politici, viziunea leadership-ul în viitor tinde să devină mai largă. Acesta include lideri ca agenţi de schimbare răspândiţi în cadrul organizaţiilor publice pentru a continua procesul reformei. Liderii se dovedesc a fi eficienţi prin abilitatea lor de a convinge, de a motiva angajaţii publici şi de a le orienta eforturile pentru o cauză comună.

Liderul axat pe resursa umană porneşte de la postulatul conform căruia oamenii reprezintă punctul central al organizaţiei; odată ce el va răspunde nevoilor acestora şi îi va susţine în atingerea scopurilor loialitatea şi angajarea lor vor asigura succesul organizaţiei; rolul liderului

se referă aici în principal la motivare, susţinere, deschidere, participare. Liderul de acest gen crede în potenţialul resursei umane, este vizibil şi accesibil, comunicativ şi sunt capabili să îî mobilizeze pe alţii. Această perspectivă tinde însă să privească oarecum naiv natura umană, nu întotdeauna plasată esenţial în căutarea evoluţiei şi colaborării; integrarea intereselor indivizilor şi organizaţiei nu reprezintă o sarcină facil de îndeplinit.

Importanţa factorului leadership în cazul reformei administrative este evidentă. Totuşi, de foarte multe ori perspectiva asupra acestui domeniu tinde a fi extrem de simplistă, lucru care poate duce la dezvoltarea unor modele manageriale inadecvate şi poate afecta pregătirea şi percepţia nivelului managerial.

Leadership-ul organizaţiilor moderne trebuie să ia în considerare elemente extrem de complexe - de la mediu şi natura relaţiilor la structura şi valorile organizaţiei; acestea sunt dublate de caracteristicile specifice ale domeniului public, ce complică lucrurile şi mai mult; realitatea în cauză nu semnifică însă numai existenţa unor obstacole majore ci şi apariţia unor oportunităţi de care managerul inteligent poate profita în ideea reformării şi definirii viitorului organizaţiei.

3.3. Diferenţa lider formal – lider informal

În orice instituţii ale sistemului administrativ vom întîlni o varietate de lideri formali care se bucură de autoritate în virtutea tradiţiei birocratice; teoretic ei îşi ocupă poziţiile datorită competenţelor demonstrate, promovează un proces de decizie raţional şi respectă cadrul legal de acţiune. Dincolo de aceste poziţii formale (care nu se încadrează atât de strîns în regulile teoretice) există o multitudine de lideri informali care exercită o influenţă variabilă dar inevitabilă; multe instituţii administrative au constatat din experienţa proprie că, paradoxal, un efort de control total al activităţilor organizaţiei prin intermediul reţelelor formale şi neglijarea aspectelor ce se plasau în afara acestora conduce în mod automat la dezvoltarea unor reţele informale extrem de puternice (nu putem exclude de aici posibilitatea contopirii celor două nivele prin apariţia unor lideri formali dotaţi cu carismă sau abilităţi de comunicare informală deosebite).

Conştientizarea acestor realităţi şi folosirea relaţiilor informale de către nivelul managerial poate evita ajungerea la situaţia cea mai nefericită reprezentată de existenţa a două reţele - formală şi informală ce urmăresc obiective diferite şi care poate afecta în mod determinant activitatea organizaţiei. Existenţa însăşi a poziţiei de lider se bazează pe o interacţiune în interiorul grupului; accesul la această poziţie se bazează pe încrederea comunităţii că individul în cauză este capabil, mai mult decât alţii, să realizeze interesele acesteia; pe de altă parte liderul reprezintă o persoană capabilă să identifice existenţa unor nevoi nesatisfăcute în interiorul grupului şi să se erijeze în poziţia de apărător al acestora, poziţie ce poate fi păstrată atîta timp cât efortul său este încununat cu succes.

Comportamentele umane sunt analizate, în fenomenul leadership, pe două niveluri distincte:

- comportamentul individual;

- manifestările comportamentului în situații sociale, dubla determinare socială – cea formală și cea informală.

Influența socială informală se maniferstă în interiorul grupului prin leadership-ul informal, pe când influența socială formală se exercită prin funcția de conducere.

În sens larg, conceptul de lider cuprinde orice persoană care îndeplineşte oficial sau îşi asumă spontan – în cadrul unui grup – funcţii de conducere. Conceptul de lider se atribuie în psihologia socială atât şefului formal cât şi celui informal.

În orice colectiv se deosebesc două tipuri de lideri care au capacitatea de a influenţa alte persoane în scopul atingerii obiectivelor organizaţionale:

- Lider formal – managerul, şeful, conducătorul – care deţine un post managerial cu funcţii, obligaţii şi drepturi;

- Lider informal – liderul – care nu are dreptul sau obligaţia de a conduce, dar care are recunoaşterea cu ajutorul căreia capătă influentă asupra acţiunilor oamenilor din grupul său.

Ambele tipuri de influenţă pot asigura performanţa organizaţională mai ales dacă există situaţii în care liderul formal îşi exercită influenţa şi ca lider informal.

3.4. Procesul de influenţare

Exercitarea influenţei se referă în principal la obţinerea cooperării membrilor organizaţiei (fie pe baza considerării pozitive a obiectivelor fie pe baza atracţiei exercitate de lider personal).

Procesul de influenţare este realizat conştient şi intenţionat de către un lider. În acest sens, influenţa poate fi văzută ca o calitate sau capacitate a liderului de a afecta comportamentul celor din jur (adepţilor) într-o manieră specifică. Folosirea cu succes a influenţei poate produce modificări ale opiniilor, atitudinilor şi convingerilor, precum şi ale comportamentelor evidente.[11]

Deseori, aici, apare o problemă de percepţie datorită faptului că influenţa este asociată cu relaţiile de putere şi deci cu metodele coercitive. Astfel, au fost identificate două păreri diferite în ceea ce priveşte metodele folosite de lideri în procesul de influenţare: cea dintâi conform conceptului de leadership, procesul de influenţare este străin de mijloacele coercitive; a doua consideră că în demersul lor de influenţare a unei persoane sau a unui grup de persoane, liderii pot apela atât la puterea lor de a convinge pe ceilalţi (putere de persuasiune) cât şi la mijloace coercitive.

Cel puţin din punct de vedere etic, este greu de sugerat care este opinia corectă. În practica organizaţională, liderii pot folosi o abordare de tip coercitiv fără a fi blamaţi pentru aceasta, funcţia pe care ei o ocupă în cadrul organizaţiilor permiţându-le o astfel de abordare. Totuşi, există o diferenţă destul de mare între cele două tipuri de abordări (cea coercitivă, şi cea non-coercitivă) în ceea ce priveşte procesul de influenţare şi efectele acestora. În principiu, se presupune că un lider foloseşte metode de influenţare coercitive atunci când metodele de persuasiune au eşuat, sau atunci când nu cunoaşte astfel de metode.

În practica internaţională au fost identificate 7 tipuri de strategii de influenţare a oamenilor:

1. ***Raţiunea*** – ca metodă de persuasiune ce implică folosirea tuturor informaţiilor, situaţiilor, evenimentelor sau a altor mijloace de evidenţiere pentru formularea unor argumente logice care să sprijine liderul în procesul de influenţare;

[11] Management şi leadership în organizaţii publice, suport de curs, autori: Conf. Univ. Dr. Călin Emilian Hinţea, Lect. Univ. Dr. Cristina Hinţea (Mora), Drd. Tudor Cristian Ţiclău, Prof. Univ. Dr. Jenei Gyorgy, Prof. Univ. Dr. José Luis Vázquez-Burguete, Prof. Univ. Dr. Pablo Gutiérrez Rodriguez

2. ***Prietenia*** – pentru a influenţa o persoană, liderul apelează la sprijinul şi bunăvoinţa persoanei respective sau foloseşte măgulirea;

3. ***Coalizarea*** – este o tactică prin care liderul mobilizează celelalte persoane din cadrul organizaţiei pentru a convinge o persoană să facă ceva;

4. ***Căderea la învoială*** – se referă la negocierea pe baza folosirii recompenselor materiale sau pe baza unui schimb de favoruri;

5. ***Agresivitatea*** – folosirea abordării directe şi în forţă pentru a determina o persoană să facă ceva;

6. ***Autoritatea superioară*** – această tactică se referă la câştigarea sprijinului autorităţii(lor) superioare din punct de vedere ierarhic pentru legitimarea cererilor;

7. ***Sancţionarea*** – prevederea unor sancţiuni (scăderea salariului), pentru persoanele care nu-şi fac treaba aşa cum li s-a spus.

Dintr-o altă perspectivă, pornind de la premisa că exercitarea influenţei se referă în principal la obţinerea cooperării membrilor organizaţiei, au fost identificate următoarele tipuri de influenţare:

1. ***Persuasiunea raţională*** – Agentul foloseşte argumente logice şi evidenţa factuală pentru a convinge o persoană că o propunere sau o solicitare este viabilă şi capabilă să realizeze obiectivele desemnate.

2. ***Inspiraţia*** – Agentul face o solicitare sau propunere care trezeşte entuziasmul unei persoane prin apelul la valorile, idealurile şi aspiraţiile, sau prin creşterea încrederii în sine ale acesteia.

3. ***Consultarea*** – Agentul stimulează participarea unei persoane în planificarea unei strategii, activităţi sau schimbări pentru care suportul şi asistenţa acesteia sunt necesare; sau agentul este gata să modifice o propunere pentru a ţine cont de preocupările sau sugestiile unei persoane.

4. ***Apropierea*** – Agentul uzează de rugăminţi, flatare, comportament prietenesc etc pentru a construi o stare de spirit favorabilă a unei persoane înainte de a-I solicita acesteia ceva.

5. ***Atribute personale*** – Agentul apelează la sentimentele de loialitate sau prietenie ale unei persoane înainte de a-i solicita acesteia ceva.

6. ***Schimb*** – Agentul oferă un schimb de favoruri, indică realizarea unei reciprocităţi ulterioare sau promite o împărţire a beneficiilor dacă persoana vizată realizează ceea ce i se cere.

7. ***Tactici de coaliţie*** – Agentul caută ajutorul altora pentru a convinge o persoană să facă ceva; sau agentul foloseşte suportul altora ca un motiv pentru ca persoana vizată să se declare, de asemenea, de acord.

8. ***Tactici de legitimare*** – Agentul caută să stabilească legitimitatea unei solicitări prin clamarea autorităţii sau dreptului de a o face, sau prin verificarea consistenţei acesteia cu politicile, regulile, practicile şi tradiţiile organizaţionale.

9. ***Presiunea*** – Agentul foloseşte solicitări, ameninţări, verificări frecvente sau repetări persistente pentru a influenţa persoana vizată să facă ceea ce se doreşte.

Se poate observa că există nenumărate modalităţi prin care liderul poate influenţa o persoană sau un grup de persoane în a face ori a nu face ceva. De asemenea, se poate afirma că unele tipuri de influenţă se bazează mai mult pe abilităţile liderului (cum sunt: raţiunea, inspiraţia sau consultarea), sau altfel spus, pe puterea de persuasiune a acestuia. Acest lucru nu înseamnă că pentru a influenţa un grup, chiar şi folosind aceste tehnici, un lider nu are nevoie de puterea care să-l pună în poziţia de a fi ascultat. Altfel spus, cu cât spectrul tehnicilor de influenţare cunoscute şi aplicate de către un conducător este mai larg, cu atât şansele acestuia de a influenţa alte persoane cresc considerabil.

Surse de putere ale leadership-ului

Observăm din informaţiile prezentate până acum că fenomenul denumit leadership nu este deloc simplu, ci implică mai multe elemente. Am analizat elemente ce ţin de: structura organizaţiilor şi tipurile de lideri ce pot fi întâlniţi în cadrul organizaţiilor; procesul de influenţare şi tehnicile de influenţare pe care liderii le pot folosi în demersul lor de a convinge şi motiva alte persoane să urmeze o anumită direcţie sau scop. Un alt element important în analiza leadership-ului este puterea, sau mai precis, sursele puterii unui lider.

Capacitatea persoanelor care deţin funcţii de conducere în cadrul organizaţiilor publice de a-i influenţa pe subordonaţi este mai mare dacă are la bază una sau mai multe surse de putere.

Aceste surse de putere derivă, pe de o parte, din atribuţiile şi specificul postului în cadrul structurii organizaţiei iar, pe de altă parte, din abilităţile personale ale liderului. Această separare a surselor de putere este importantă pentru a analiza comportamentul conducătorilor în relaţia cu subordonaţii.

Cercetătorii French şi Raven (1959) au definit şi grupat sursele de putere după cum urmează:

1. ***Recompensa*** – bazată pe convingerea că o persoană are abilitatea de a recompensa (pozitiv) altă persoană în schimbul loialităţii şi obedienţei de care aceasta va face dovadă.

2. ***Puterea coercitivă*** – bazată pe convingerea că o persoană are abilitatea de a pedepsi altă persoană pentru a o convinge pe aceasta să respecte un ordin;

3. ***Legitimitatea*** – se referă la recunoaşterea dreptului legal în baza căruia, persoana care deţine acest drept, poate să prescrie un anumit tip de comportament pentru persoanele din subordine.

4. ***Carismă*** – sursă de putere rezultată din respectul şi admiraţia avută pentru stilul de leadership, valorile profesionale şi alte caracteristici pozitive pe care o persoană le are.

5. ***Expertiza*** – are la bază anumite cunoştinţe şi/sau abilităţi, deţinute de o persoană şi recunoscute de către celelalte persoane din cadrul organizaţiei.

O altă sursă de putere care îşi face din ce în ce mai simţită prezenţa în zilele noastre este ***informaţia***. Informaţia ca sursă de putere este bazată pe impactul acesteia asupra procesului decizional şi pe imposibilitatea nivelelor manageriale superioare de a colecta şi analiza toată informaţia necesară. Există şi părerea conform căreia datorită dezvoltării tehnologiei informaţionale această problemă a cadrelor de conducere ar fi rezolvată. Pe de altă parte, alţi autori sunt de părere că dezvoltarea tehnologiei informaţionale a înrăutăţit şi mai mult situaţia, prin bombardarea cu informaţii ce nu pot fi sortate şi analizate din lipsă de timp.

Această descriere ne face să înţelegem nu doar multitudinea formelor de influenţă care stau la dispoziţia liderului ci şi complexitatea rolului acestuia. Exercitarea influenţei la nivelul organizaţiei nu reprezintă o simplă aplicare a funcţiilor formale; dincolo de acestea trebuie realizată o adevărată combinaţie de elemente capabile să ofere cele mai bune rezultate, în funcţie de caracteristicile indivizilor, grupului sau ale mediului extern. Simpla aplicare a factorilor de coerciţie nu demonstrează abilităţi manageriale; cel mult poate proba o abordare autoritară sau incapacitatea (imposibilitatea) de aplicare a celorlalte forme de influenţă.

Deşi puterea în organizaţii tinde a fi în mod automat legată de responsabilităţile formale şi de coerciţie sursele ei pot fi diferite; în afara coerciţiei (legată de percepţia conform căreia o persoană are abilitatea de a provoca disconfort psihic sau fizic asupra unei alte persoane care nu s-a dovedit obedientă sau loială) mai există elemente semnificative precum: execuţia (bazată pe libertatea de aplicare la nivel operational a unor decizii generale); expertiza (bazată pe deţinerea unor cunoştinţe sau abilităţi recunoscute); informaţia (bazată pe impactul acesteia asupra procesului de luare a deciziei şi pe imposibilitatea nivelelelor manageriale superioare de a colecta şi analiza toată informaţia necesară); legitimitatea (bazată pe ideea că o anumită persoană are dreptul legal de a prescrie un tip de comportament pentru o altă persoană într-o situaţie anume); recompensa (bazată pe ideea că o persoană are abilitatea de a furniza unei alte persoane compensaţii legate de obedienţa şi loialitatea dovedită).

Aşa cum se poate observa liderul organizaţiei publice deţine o varietate de mijloace de influenţare a subordonaţilor în direcţia atingerii obiectivelor instituţiei; găsirea combinaţiei necesare reprezintă însă un element ce ţine de calităţile individuale şi personalitatea conducătorului; modul în care el va fi capabil să găsească cele mai bune soluţii în funcţie de evoluţiile mediului şi de caracteristicile organizaţiei defineşte de fapt diferenţa, linia de demarcaţie între succes şi insucces. Toate aceste elemente pot semnifica, din perspectiva unui lider inteligent, posibilităţi de extindere a puterii şi influenţei formale la dimensiuni superioare.

3.5. Manager versus lider

Dată fiind complexitatea şi ambiguitatea conceptului de leadership, acesta dă naştere unei confuzii. Astfel, pentru mulţi conceptul de leadership se suprapune cu cel de management. În realitate, cele două, chiar dacă prezintă elemente comune, sunt concepte diferite, iar precizarea acestei diferenţe este foarte importantă în descrierea elementelor ce definesc actul de conducere.

Cele două procese sunt diferite unul de celălalt, începând chiar cu scopul lor final.

În management este vorba mai mult de eficienţă şi stabilitate, pe când în leadership aceste deziderate sunt secundare, importanţa majoră fiind acordată motivării şi conducerii oamenilor către atingerea obiectivelor (eficacitate). Prezenţa liderilor este considerată ca fiind foarte importantă în momente de criză. Astfel, dat fiind faptul că trăim într-o lume extrem de dinamică, necesitatea unor lideri veritabili este evidentă.

În literatura de specialitate referitoare la domeniul public întâlnim deseori acelaşi înţeles pentru cele două concepte care sunt luate ca sinonime. Totuşi, atunci când se face această distincţie, ea este făcută pentru a enunţa un caz nefericit; cel al numărului mic de lideri aflaţi în poziţii de conducere în cadrul organizaţiilor publice, în contrast cu numărul mare de manageri.

Prin urmare, uneori apare ideea conform căreia, pentru o organizaţie sunt mai valoroşi liderii decât managerii. Mergând mai departe pe această idee, s-a afirmat că „managerii îndeplinesc lucruri care s-ar fi putut face oricum, iar conducătorii/liderii realizează lucruri care nu s-ar fi putut face fără ei".

Conceptul de management se referă la *asumarea responsabilităţii pentru realizarea unui obiectiv şi la alocarea eficientă a resurselor (materiale şi umane) în acest scop*.

Conceptul de *leadership* se referă la *procesul de influenţare şi direcţionare a membrilor organizaţiei către atingerea obiectivului*.

„Managerii sunt oameni care fac lucrurile aşa cum trebuie, iar liderii sunt oameni care fac lucrurile potrivite".

Într-o organizaţie publică avem nevoie şi de lideri şi de manageri; sau mai bine zis, de oameni care să îndeplinească ambele funcţii. Este nevoie şi de o viziune strategică şi de realizarea activităţilor curente. Astfel, deşi leadership-ul şi managementul sunt activităţi total diferite, ele nu se exclud ci se completează.

Exercitarea influenţei la nivelul organizaţiei nu reprezintă o simplă aplicare a funcţiilor formale; dincolo de acestea trebuie realizată o adevărată combinaţie de elemente capabile să ofere cele mai bune rezultate, în funcţie de caracteristicile indivizilor, grupului sau ale mediului extern.

Simpla aplicare a factorilor de coerciţie nu demonstrează abilităţi manageriale; cel mult poate proba o abordare autoritară sau incapacitatea (imposibilitatea) de aplicare a celorlalte forme de influenţă.

Aşa cum se poate observa, liderul organizaţiei publice deţine o varietate de mijloace de influenţare a subordonaţilor în direcţia atingerii obiectivelor instituţiei; găsirea combinaţiei necesare reprezintă însă un element ce ţine de calităţile individuale şi personalitatea conducătorului; modul în care el va fi capabil să găsească cele mai bune soluţii în funcţie de evoluţiile mediului şi de caracteristicile organizaţiei defineşte de fapt diferenţa, linia de demarcaţie între succes şi insucces. Toate aceste elemente pot semnifica, din perspectiva unui lider inteligent, posibilităţi de extindere a puterii şi influenţei formale la dimensiuni superioare.

Caracteristica definitorie a managerului o constituie puterea sa asupra celorlalţi.

Puterea presupune atât dreptul cât şi abilitatea de a influenţa comportamentul celorlalţi. Când ne referim la dreptul de a impune altor persoane o anumită conduită, luăm în calcul *autoritatea,* adică latura formală a puterii. Abilitatea de a determina comportamentul celorlalţi, respectiv *latura informală a puterii*, constituie *capacitatea sa de influenţă*. Din compararea laturii formale şi a celei informale a puterii rezultă că acestea sunt independente; dacă ambele aspecte (autoritatea şi capacitatea de infuenţă) se regăsesc în aceeaşi persoană, acesta este un lider autentic. Motivaţiile liderului sunt legate de realizarea unor proiecte care să ducă la dezvoltarea organizaţiilor şi la promovarea colaboratorilor pe trepte mai înalte de competenţă, în comparaţie cu individul care are motive strict personale pentru a domina.

Iată câteva diferenţe semnificative între manager şi lider:

1. ***Atitudinile faţă de obiective*** – managerii tind să adopte atitudini impersonale, chiar pasive faţă de obiectivele propuse. Managerul vede atingerea obiectivelor o necesitate mai mult decât

o dorinţă. În schimb, liderul este dinamic, şi adoptă o atitudine deschisă, activă faţă de obiective, el determinând direcţia în care se îndreaptă organizaţia. Rezultatul net al acestui mod de raportare constă în modificarea modului în care oamenii percep desirabilul, posibilul şi necesarul.

2. ***Viziunea procesului de muncă*** – în cazul managerilor, instinctul de conservare este cel care dictează activităţile, de cele mai multe ori ei aleg pragmatismul, rutina şi siguranţa în faţa noului, situaţiilor de risc sau care presupun schimbări majore. Pentru a fi eficienţi, liderii trezesc interesul oamenilor pentru obiectivele şi implicit activităţile organizaţiei. Liderii adoptă poziţii care presupun un grad de risc mai ridicat; de cele mai multe ori, aceştia sunt temperamental dispuşi să caute riscul sau pericolul, în special atunci când şansa oportunităţii şi a recompensei pare promiţătoare.

3. ***Relaţiile cu membrii organizaţiei*** – atitudinea managerilor faţă de relaţiile umane poate avea aspecte diferite – dorinţă de inter-relaţionare, dar şi preferinţa pentru un grad scăzut de implicare emoţională în acele relaţii. Deşi cele două perspective pot părea paradoxale, coexistenţa lor secondează activitatea managerială, subsumează căutarea compromisurilor şi stabilirea unei balanţe de putere. Liderii, care se preocupă în special de idei, interacţionează într-o formă mult mai intuitivă şi empatică. Distincţia se stabileşte între atenţia managerului faţă de *modul* în care se derulează evenimentele şi atenţia liderului faţă de *semnificaţia* evenimentelor pentru participanţi. Un aspect interesant este felul în care subordonaţii îşi caracterizează managerii, respectiv liderii. În viziunea lor, managerul este implacabil, detaşat şi manipulator. În contrast, liderii sunt descrişi prin adjective cu un bogat conţinut emoţional.

Bennis (1989), în lucrarea *On Becoming a Leader*, enumeră mai multe diferenţe între manager şi lider:
1. Managerul administrează. Liderul inovează.
2. Managerul e o copie. Liderul e un original.
3. Managerul menţine. Liderul dezvoltă.
4. Managerul pune accentul pe sisteme şi structură. Liderul pune accentul pe oameni.
5. Managerul se bazează pe control. Liderul se bazează pe încredere.
6. Managerul are o vedere cu precădere pe termen scurt. Liderul are o vedere pe termen lung.
7. Managerul raspunde la întrebări precum: *unde? cum?* Liderul răspunde la: *ce anume?* şi *de ce?.*
8. Managerul se orienteză permanent în funcţie de rezultatele imediate. Liderul se orientează după rezultatele pe termen mediu şi lung (impact).
9. Managerul imită. Liderul creează.
10. Managerul acceptă status-quo-ul. Liderul îl contestă.
11. Managerul face lucrurile *cum trebuie*. Liderul face lucrurile *care trebuie* (The manager does things right. The leader does the right thing.).

Management şi leadership sunt două concepte fundamentale pentru ştiinţa administraţiei. Ele au o importanţă deosebită în special pentru administraţia din România care se află într-un proces de reformă, încercând să treacă de la un sistem administrativ pre-birocratic, la unul post-birocratic. În acest sens, cele două concepte joacă un rol esenţial, dacă ţinem cont de rolul liderilor în stabilirea viziunii, a direcţiei şi de rolul managementului în utilizarea eficientă a resurselor avute la dispoziţie. Aşa cum am arătat cele două concepte se completează mai degrabă decât se exclud.

Profesorul american John P. Kotter (Harvard Business School), în lucrarea să „What Leaders Really Do”[12] (1992) propune un model foarte simplu şi, în acelaşi timp, deosebit de puternic în esenţa sa, fundamentat pe dualitatea competenţelor exercitate de o persoană aflată în rol (postură) de manager şi, respectiv, de lider. Dualitatea management / leadership este descrisă de gestionarea a două contexte distincte: complexitatea, respectiv schimbarea. Conform acestui model, o persoană joacă rol de manager atunci când activitatea sa are ca reper caracteristic gestiunea complexităţii, şi, respectiv, rol de lider atunci când efortul său se concentrează pe promovarea şi punerea în practică a schimbării (vezi tabelul de mai jos).

MANAGEMENT (Complexitate)	LEADERSHIP (Schimbare
Planificare / Bugetare (Managementul complexităţii)	Direcţia / Viziunea asupra viitorului (organizaţiei, companiei)
Organizare / Resurse umane (Dezvoltarea capacităţii de îndeplinire a planului)	A “alinia” oamenii (comunicarea noii viziuni celor care o înţeleg, pot crea coaliţii şi se angajează la concretizarea ei)
Control / Soluţionare probleme (Asigurarea “îndeplinirii planului”, misiunii)	A motiva / A inspira (menţinerea oamenilor pe direcţia corectă)

O altă comparaţie sugestivă este prezentată sintetic, în ceea ce priveşte atribuţiile şi caracteristicile comportamntale ale managerului vs. lider, ca manifestare a dualităţii complexitate-schimbare

MANAGEMENT = GESTIONAREA COMPLEXITĂŢII	**LEADERSHIP = GESTIONAREA SCHIMBĂRII**
În timp ce MANAGERUL…	**LEADERUL…**
Se concentrează pe prezent Preferă stabilitatea “Vede” pe termen scurt (0-3 ani) Este preocupat de reguli, norme, proceduri Este preocupat de întrebarea CUM? Preferă complexitatea Tinde să controleze subordonaţii Se bazează preponderent pe logică	Se concentrează pe viitor Este interesat de schimbare “Vede” pe termen lung (5-10 ani) Este absorbit de viziuni Este preocupat de întrebarea DE CE? Preferă simplitatea Tinde să împuternicească subordonaţii Se bazează preponderent pe intuiţie

Concluzionând putem spune că:

- Rolurile de manager şi de leader sunt duale: orice persoană poate deveni atât manager, atunci când activitatea sa are ca reper caracteristic gestiunea complexităţii, cât şi leader, atunci când efortul său se concentrează pe promovarea şi punerea în practică a schimbării.
- Competenţele manageriale şi cele privind arta de a conduce sunt, în bună măsură, distincte; exercitarea lor presupune atât acumulare de cunoştinţe specifice (prin învăţare), dar şi foarte multă experienţă practică.
- O persoană care ocupă o poziţie (funcţie) cu autoritate formală nu este, în mod automat, leader; calitatea de leader se dobândeşte prin capacitatea de a deveni promotor al schimbării, iar acest proces poate fi orchestrat nu numai din poziţii de autoritate formală, dar şi construind coaliţii ale schimbării foarte eficiente din poziţii de autoritate informal.

[12] What Leaders Really Do, Kotter John P., 1992 (Harvard Business School)

- Arta de a conduce presupune trei componente esenţiale, ce revin ca responsabilitate leaderului: viziunea, aderenţii (cei care aderă la viziune) şi resursele.
- Viziunea comunică imaginea intensă a ţelului de atins.
- Aderenţii sunt cei care se alătură liderului, însoţindu-l în demersurile şi eforturile sale.
- Resursele reprezintă tezaurul de cunoaştere, influenţă şi conexiuni necesar punerii în aplicare a viziunii, cu sprijinul nemijlocit al aderenţilor
- Un lider inspiră şi convinge prin intensitatea viziunii şi prin forţa exemplului personal de a pune în practică viziunea sa asupra schimbării.

3.6. Leadership-ul în administraţia publică din Romania comparativ cu leadership-ul administraţiei publice din alte ţări

Deşi importanţa unui leadership eficient este larg recunoscută, trebuie să înţelegem că noţiunea de leadership este dificil de definit şi are semnificaţii diferite în ţări diferite.

Conceptul de leadership nu este nou şi nici străin sectorului public. Totuşi, în România, problema dezvoltării leadership-ului nu a fost pusă în evidenţă pe larg. Pe de altă parte, alte ţări precum Germania, Islanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Marea Britanie şi S.U.A. au acordat o prioritate ridicată acestui subiect pe parcursul ultimilor ani.

În prezent, în toate ţările din lume, inclusiv în România, apar din ce în ce mai multe motive în scopul dezvoltării şi aplicării ştiinţei leadership-ului, aceasta şi pentru că de liderul organizaţiilor publice depinde formularea unor viziuni privind modul de activitate al acestora în viitor. Liderul, care este îndrăzneţ, plin de discernământ, deschis la idei noi şi intuiţii, este esenţial pentru un progres constant şi realizări superioare, conform unui raport UNDP (United Nations Development Programme).

Obţinerea performanţei instituţiei publice reclamă o preocupare accentuată pentru inovaţie, creativitate, schimbare. Liderii de succes în instituţia viitorului vor avea responsabilitatea de a crea o cultură instituţională, angajaţii fiind încurajaţi să caute idei noi, să construiască relaţii de încredere reciprocă, să creeze un climat în care să înveţe unii de la alţii. Eficienţa unui lider nu depinde numai de propriile capacităţi, ci şi de implicarea, sprijinul şi participarea întregului grup. Tocmai din acest considerent, liderul trebuie să se afle într-un dialog permanent cu oamenii, să le comunice propria viziune, pentru ca ei să sesizeze oportunităţile şi să-şi formeze o imagine despre viitor. Această nouă perspectivă asupra comportamentului uman accentuează importanţa necesităţilor sociale, a atitudinilor şi semnificaţiilor care orientează acţiunile oamenilor, cu atât mai mult în cadrul instituţiilor publice.

Astfel, în Marea Britanie, reforma din administraţia publică poziţionează leadership-ul pe treapta a şasea ca şi importanţă. Conform unor studii recente, rolul liderului în cadrul serviciului public din Marea Britanie este de a maximiza valoarea publică creată în domeniul său de competenţă. Moore susţine că, în modelarea propunerilor pentru dezvoltarea unui serviciu public, liderul trebuie să ia în considerare:
- dacă rezultatul propus este valoros, important pentru cetăţenii clienţi ai instituţiei publice;
- dacă va fi susţinut din punct de vedere politic *şi,*
- dacă este fezabil administrativ şi operaţional.

În administraţia publică din Marea Britanie, leadership-ul este o modalitate de mobilizare a celor care lucrează în instituţii publice să fie mai receptivi către public, deci către cetăţeni, şi mai

intens implicaţi în proiectarea şi furnizarea de servicii publicului. Prin urmare, în concepţia englezească, leadership-ul reprezintă un mijloc de revigorare a serviciilor publice.

Aceasta subliniază, de asemenea, importanţa viziunii clare şi a valorilor explicite, care sunt esenţiale pentru o forţă de muncă motivată.

Prin urmare, liderului i se cere să se concentreze asupra implicaţiilor de organizare, asupra potenţialului său de a motiva întreaga forţă de muncă, toţi angajaţii. Astfel, rolul liderului în formarea culturii organizaţionale este major, el fiind cel care promovează valorile în colectiv, şi nu la nivel individual.

Totodată, în Noua Zeelandă, se pune un accent deosebit pe responsabilizare şi cooperare în interiorul administraţiei publice, motiv pentru care şi leadership-ului i se acordă o importanţă deosebită, întocmai pentru a se reuşi atingerea tuturor obiectivelor în cadrul sectorului public.

Marea Britanie a stabilit recent un model de dezvoltare a leadership-ului în sectorul public. Leadership-ul şi educaţia în acest sens reprezintă o afacere mare, cu aproximativ 50 miliarde dolari, cheltuiţi anual numai pentru *dezvoltarea leadershipului*.

Tendinţe cheie în Marea Britanie şi SUA în dezvoltarea programelor de leadership

- Analiza nevoilor în general considerată ca un element important dar rareori inclusă în practică.
- Promovarea de modele pentru pus în practică în scopul dezvoltării leadershipului, legate de o serie de schimbări planificate.
- Utilizarea standardelor leadership-ului şi cadrelor de competenţă.
- Gamă mai largă de organisme de finanţare.
- Creşterea accentului pus pe importanţa învăţării şi aprofundării tacticilor şi strategiilor de leadership.
- Utilizarea sporită a mentoring-ului şi coaching-ului.
- Utilizarea pe scară largă de învăţare activă, inclusiv de învăţare experienţială şi reflecţie.
- Utilizarea sporită a studiilor de caz, şi a problemelor pentru consolidarea legăturilor dintre cercetare, teorie şi practică.
- Creşterea în colaborarea învăţării despre leadership.
- Utilizarea de comunităţi online pentru a facilita comunicarea şi e-learning-ul.
- Creşterea clarităţii şi accentului pus pe valorile, credinţele şi scopurile leadershipului.

Totodată, Guvernul Norvegiei desfăşoară în prezent un amplu proces de reînnoire a planurilor sale strategice pentru leadership în serviciile civile, pentru a reflecta interesul crescut al sectorului public pentru schimbare.

În alte ţări, între care Suedia şi SUA, au fost înfiinţate noi instituţii ce au ca obiective identificarea viitorilor lideri în cadrul sectorului administrativ şi în scopul dezvoltării profesionale a acestora. În Suedia, Consiliul Naţional pentru Calitate şi Dezvoltare a fost creat recent, având ca principală sarcină identificarea potenţialilor lideri.

Totodată, există ţări care doresc să dezvolte şi să suplimenteze programele lor actuale de management public cu programe de dezvoltare a leadership-ului. Spre exemplu, în Finlanda, un astfel de program de dezvoltare a leadership-ului include crearea a noi programe de dezvoltare a managementului, după evaluarea celor anterioare.

În Olanda, Serviciul Public Superior a fost lărgit pentru a include toţi conducătorii de la nivelurile înalte din administraţia publică pentru a se descurca cu nevoia crescută de lideri la nivelul superior al administraţiei publice.

În ceea ce priveşte dezvoltarea liderilor proprii din administraţia publică, ţările puternic industrializate au creat anumite instituţii specializate pentru dezvoltarea leadership-ului. În acelaşi context, unele ţări au pus accent pe instruirea viitorilor lideri prin cursuri intensive. Astfel, amintim ţări ca: Japonia, Korea, Austria, Belgia, Finlanda, Polonia, Olanda şi Portugalia, care dau cursuri de instruire pentru conducătorii administraţiei publice centrale şi locale.

Procedee de pregătire şi consiliere au fost adoptate în Olanda, Islanda atât pentru liderii prezenţi cât şi pentru cei viitori, toate acestea în colaborare cu profesioniştii din sectorul privat. Prin respectiva metodă, într-un timp limitat, un lider va aborda punctele sale slabe cu profesorul desemnat şi va primi sfaturi de la acesta cum să îşi îmbunătăţească capacitatea de lider în viitor.

Guvernul din Islanda îi susţine pe lideri în ceea ce priveşte organizarea şi dezvoltarea căilor de cooperare, fără participarea directă a instituţiilor din care fac parte. Astfel, această strategie s-a dovedit necesară în ceea ce priveşte transmiterea valorilor şi intereselor generale ale liderilor, precum şi în ceea ce priveşte însuşirea cunoştinţelor unul de la celălalt.

Polonia a pus în practică un plan de activitate strategic de management pentru toţi şefii administraţiei publice. Cu toate acestea, au apărut dificultăţi în aplicare, respectiv în cultura politică şi cea organizaţională.

Conducătorii sectorului public din Polonia sunt ei înşişi reticenţi în a pune în aplicare respectivele metode moderne de resurse umane din managementul public, astfel îngreunând obţinerea performanţei la nivelul structurii personalului şi a beneficierii de noi structuri instituţionale.

Ţările dezvoltate au o varietate de abordări pentru dezvoltarea propriilor lideri din administraţia publică. Cum am menţionat mai sus, unele ţări au creat instituţii specializate pentru dezvoltarea leadership-ului. În plus, unele ţări se pare că au pus accent pe pregătirea şi oferirea de cursuri pentru dezvoltarea liderilor. De exemplu: Austria, Belgia, Finlanda, Japonia, Korea, Olanda, Polonia şi Portugalia au oferit cursuri de pregătire pentru conducătorii administraţiei publice centrale şi locale.

3.7. Implicarea femeilor lideri în administraţia publică din România

O analiză de gen[13] asupra actorilor decizionali care influenţează situaţia economică, socială sau culturală a unei comunităţi reflectă, la ora actuală, persistenţa unor raporturi inegale, de cele mai multe ori defavorabile femeilor. Factori culturali, religioşi sau biologici au fost deseori invocaţi pentru a perpetua discriminarea de gen şi la nivel de decizie, aceasta conducând la irosirea potenţialului de muncă şi cretivitate a multor femei.

Documente legislative şi non-legislative asumate de Uniunea Europeană consacră egalitatea de gen ca un principiu fundamental al Uniunii Europene, subliniind că o participare echilibrată pe

[13] Situaţia femeilor şi a bărbaţilor în poziţii de decizie în administraţia publică centrală, studiu realizat de Ministerul Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale

criterii de gen la deciziile majore adoptate în domeniile politic şi social este vitală pentru dezvoltarea unei reale democraţii şi contribuie la creşterea economică. Conform unui raport recent al Comisiei Europene, în ciuda progreselor înregistrate, femeile din Europa sunt în continuare subreprezentate în posturile de conducere atât în politică, în viaţa publică, cât şi în afaceri.

În cadrul administraţiilor centrale ale statelor membre ale UE, în prezent femeile ocupă aproape 33% din posturi la primele două niveluri ale ierarhiei, în comparaţie cu aproximativ 17% în anul 1999.

În analizele care au fost efectuate la nivel european cu privire la participarea femeilor şi a bărbaţilor la procesul decizional, se scot în evidenţă mai multe cauze care pot justifica sub-reprezentarea femeilor în poziţii decizionale: întâi de toate, stereotipurile de gen şi discriminarea precum şi segregarea în educaţie şi pe piaţa muncii. Urmează apoi lipsa politicilor care să faciliteze accesul femeilor la poziţii decizionale, să evidenţieze şi promoveze echlibrul corect dintre viaţa profesională şi viaţa familială şi să "spargă" distribuţia inechitabilă a sarcinilor casnice şi familiale. La final, urmează mediul socio-cultural neprietenos, cultura corporatistă şi atitudinea media ce sunt încă nefavorabile femeilor.

Problematica participării femeilor şi bărbaţilor la procesul de decizie şi a distribuţiei de gen în structurile de reprezentare publică a constituit şi în România un domeniu de studiu.

În acest sens, semnalăm următoarele 2 analize realizate în cadrul fostei Agenţii Naţionale pentru Egalitatea de Şanse între femei şi bărbaţi (ANES) care, deşi nu au urmărit exclusiv problema ocupării de către femei şi bărbaţi a posturilor de conducere în administraţia publică, au oferit o serie de informaţii importante:
- „*Participarea femeilor în viaţa politică din România"*. Concluzii ale analizei:
- Feminizarea nivelurilor decizionale „de mijloc" al administraţiei publice (în special nivelul central). Piramida puterii politice este dominată, atât la vârf cât şi la bază, de către bărbaţi.
- Feminizarea unor domenii precum justiţia, sănătatea, integrarea europeană şi domeniul muncii.
- (fostul) Minister al Integrării Europene este singurul minister în care peste 75% din poziţiile de conducere sunt deţinute de femei, urmând Ministerul Culturii (61,02%), Ministerul Sănătăţii (60,24%) şi Ministerul Mediului (58,72%).
- În ceea ce priveşte administraţia publică locală, femeile sunt sub-reprezentate, din moment ce, în general, peste 80% din posturile de decizie sunt ocupate de bărbaţi.
- *„Analiză privind gradul de participare a femeilor şi bărbaţilor în procesul decizional de la nivelul administraţiei publice centrale şi locale".* Analiza s-a realizat în anul 2009, datele fiind colectate în urma alegerilor generale din anul 2008, atât la nivel central cât şi la nivelul administraţiei locale dar şi a alegerilor europarlamentare din 2009.

Concluzii în urma analizei:

- În ceea ce priveşte situaţia participării femeilor la primul şi al doilea nivel de luare a deciziei în cadrul ministerelor, se observă că procentul funcţiilor ocupate de femei creşte odată cu scăderea nivelului de decizie.
- În comparaţie cu media parlamentelor statelor UE (24%) şi cu procentul din Parlamentul European în legislatura 2004-2009 (31%), România deţine o reprezentare a femeilor parlamentar de doar 9,76%, conform rezultatelor alegerilor parlamentare din 2008.

- Prin comparaţie cu perioada 2004-2008, se poate observa o scădere a gradului de participare a femeilor la procesul decizional din administraţia locală, atât în ceea ce priveşte prezenţa acestora în consiliile judeţene şi în cele locale, dar şi la nivelul Instituţiei Prefectului.

Deşi România a înregistrat îmbunătăţiri în ultimul timp, se menţionează foarte puţin despre femeile lideri din administraţia publică. În alte ţări, precum Norvegia, această implicare este susţinută şi prin crearea unui plan de 4 ani pentru creşterea numărului de femei ce ocupă posturi şi funcţii publice pe nivelurile superioare şi de mijloc ale administraţiei de la 22% în 1997 la 30% în 2001 şi la 40% în 2002.

Situaţia femeilor lideri în administraţia publică românească pare să fie una din cele mai neexplorate zone în ceea ce priveşte problematica leadership-ului.

Autoritatea Electorală Permanentă (AEP) a realizat recent un studiu privind reprezentarea femeilor în Parlamentul României urmărind evoluţiile petrecute în perioada 1990-2012.[14]

Conform datelor furnizate, procentul mandatelor deţinute de femei s-a dublat faţă de Legislatura 1990-1992. Cu toate acestea, nivelul de reprezentare a femeilor în forul legislativ rămâne redus în comparaţie cu alte state europene, arată analiza AEP.

De-a lungul celor şase legislaturi din perioada postdecembristă, numărul femeilor care au deţinut un mandat de parlamentar a crescut progresiv, de la 24, respectiv 4,9% (1990-1992) la 68, respectiv 11,5% (2012-2016).

Astfel, la alegerile parlamentare din 2012 s-au inscris 340 de candidaţi femei, reprezentând 13,8% din totalul de 2.451 de candidaţi.

Au obţinut mandate doar 20% dintre femeile care au candidat, respectiv 68 (55 la Camera Deputaţilor, 13 la Senat) din totalul celor 588 de mandate alocate.

În cadrul formaţiunilor politice, procentul de parlamentari femei este urmatorul: USL - 11% (44 de mandate din totalul de 398); ARD - 12,6% (10 mandate din 79); PP-DD - 18% (12 mandate din 66); UDMR - 3,7% (1 mandat din 27); Asociaţia Liga Albanezilor din Romania - (1 mandat);

Nicio femeie nu s-a înscris în competiţia electorală în calitate de candidat independent.

Cel mai scăzut nivel de reprezentare a femeilor în Parlamentul României se regăseşte în perioada 1992-1996, 3,7%, respectiv 18 femei parlamentar. Un procent de 10,8%, destul de apropiat de componenţa actualului Parlament, îl regăsim în legislatura 2000-2004, respectiv 40 de femei deputaţi si 12 femei senatori.

În acelaşi timp, procentul de reprezentare a femeilor în parlamentele statelor europene variază între 44,7% (Suedia) şi 8,7% (Malta). Conform statisticilor Uniunii Interparlamentare (IPU), în parlamentele naţionale a 187 de ţări femeile reprezintă în medie aproape 20% din totalul parlamentarilor, în timp ce în Europa (ţările O.S.C.E.) procentul mediu este de 22%.

[14] http://www.ziare.com/politica/parlamentari/cum-a-evoluat-numarul-femeilor-din-parlament-in-ultimii-22-de-ani-1218682

4. Crearea imaginii unităţii administrative

4.1. Particularităţi ale organizării în instituţiile publice şi autorităţi administrative din România

Sistemul actual al administraţiei publice din Romania şi instituţiile sale caracteristice, autonomia şi descentralizarea nu sunt o noutate în sistemul constituţional românesc, ele au, de fapt, o îndelungată tradiţie în viaţa administrativă a societăţii româneşti, cu sorginte în a doua jumătate a secolului al XIX-lea.

Administraţia publică reprezintă ansamblul activităţilor Preşedintelui României, Guvernului, autorităţilor administrative autonome centrale, autorităţilor administrative autonome locale şi, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică se aduc la îndeplinire legile sau, în limitele legii se prestează servicii publice. În conceptul şi construcţia administraţiei publice se disting două elemente componente esenţiale şi indispensabile ale administraţiei publice, şi anume elementul structural-organic şi elementul funcţional.

Elementul structural-organic desemnează totalitatea acelor autorităţi sau instituţii, reunite, de regulă, într-un sistem unitar corespunzător puterii executive pe care o exercită şi a atribuţiilor comune acesteia pe care le îndeplinesc.

Elementul funcţional este reprezentat de un anumit tip de activitate fundamentală prin care se realizează sau se exercită puterea publică numită şi activitate administrativă sau executivă.

Datorită faptului că administraţia, în sensul de activitate, se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice care grupează categorii de oameni (personalul), sistemul administraţiei publice este un mod de organizare socială bazat pe relaţii care există între aceşti oameni ce realizează o activitate specifică.

Acest sistem de organizare socială există şi funcţionează în cadrul unui macrosistem de organizare socială a societăţii globale, considerată la nivel naţional sau la nivelul unor unităţi administrativ-teritoriale.

Criteriile ce stau la baza organizării administraţiei publice

În ceea ce priveşte administraţia publică, multitudinea autorităţilor şi instituţiilor administrative ale statului şi ale colectivităţilor locale determină ordonarea lor, în vederea realizării funcţiilor pe care acestea le au, în baza a două criterii, şi anume: criteriul teritorial, căruia îi corespunde structura ierarhică, şi criteriul competenţei materiale sau funcţional, căruia îi corespunde structura funcţională.

Criteriul teritorial

Într-o viziune tradiţională, acest criteriu stă la baza împărţirii autorităţilor administraţiei publice în autorităţi centrale şi autorităţi locale, după raza teritorială în care poate acţiona autoritatea publică respectivă.

Într-o concepţie relativ mai nouă, motivarea structurii teritoriale a administraţiei publice o constituie colectivitatea de cetăţeni pentru care acţionează, ale căror interese le gestionează respectiva autoritate a administraţiei publice.

Astfel, autorităţile administraţiei publice centrale acţionează în interesul întregii colectivităţi umane existente în sistemul social global, deci la nivelul statului, iar autorităţile administraţiei publice locale au în vedere soluţionarea intereselor colectivităţilor locale, deci într-o anumită parte a teritoriului, interese care, bineînţeles, sunt armonizate cu interesele generale.

Criteriul funcţional sau al competenţei materiale

Acest criteriu stă la baza împărţirii autorităţilor administraţiei publice în autorităţi cu competenţă generală şi autorităţi cu competenţă de specialitate, determinând astfel o altă structură a administraţiei publice, şi anume structura funcţională a acesteia.

Activitatea administrativă a statului, dar şi a colectivităţilor locale cuprinde o multitudine de sarcini, care se pot realiza (din punct de vedere teoretic) fie printr-o singură grupare de funcţionari, fie prin amenajarea mai multor grupări specializate funcţional. În cea de-a doua situaţie, se realizează o distribuţie funcţională, specializată a sarcinilor autorităţilor administraţiei publice, cărora li se atribuie o competenţă specifică, astfel încât fiecare autoritate să aibă obiectul său de activitate.

Prezentarea de ansamblu a principiilor de organizare şi funcţionare a administraţiei publice.

Principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice locale au o importanţă deosebită în configurarea structurii organizatorice şi funcţionale a autorităţilor publice locale, motiv pentru care ele sunt reglementate la nivel constituţional în felul următor: ***"Administraţia publică din unităţile administrativ – teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării servicilor publice".***

1. Principiul autonomiei locale este enunţat constituţional şi conferă dreptul autorităţilor administraţiei publice locale, de a administra proprietatea publică ce aparţine comunei, oraşului sau judeţului, precum şi dreptul la resurse proprii şi suficiente de care ele pot să dispună liber în exerciţiul competenţelor lor, constituantul reglementând în acest scop dreptul autorităţilor locale de a stabili impozite şi taxe locale şi de a elabora, aproba şi executa bugetul local.

2. Principiul descentralizării serviciilor publice

Descentralizarea este acel sistem potrivit căruia administrarea intereselor locale, comunale, orăşeneşti sau judeţene, se realizează de către autorităţi liber alese de către şi dintre cetăţenii colectivităţii respective, având la dispoziţie, conform prevederilor constituţionale, mijloace financiare proprii şi beneficiind de putere autonomă de decizie, aşadar un sistem care răspunde ideii de libertate.

De menţionat că, în acelaşi timp, regimul administrativ mai cunoaşte şi nuanţări ale descentralizării, şi anume deconcentrarea administrativă. Ea constă în lărgirea sferei de atribuţii a serviciilor şi agenţilor autorităţii executive de la nivel local, adică în transferarea capacităţii de decizie a puterii centrale către reprezentanţii săi locali.

Alte principii ale administraţiei publice locale - Aşa-zisele principii adăugate de Legea 215/2001 a administraţiei publice locale, alături de cele precizate în Constituţie şi anume ***eligibilitatea autorităţilor administraţiei publice locale, principiul legalităţii şi consultarea cetăţenilor în probleme locale de interes deosebit.***

Autorităţile administraţiei publice

Autorităţile publice care pun în practică deciziile luate în cadrul activităţii executive sunt identificate sub numele de „autorităţi ale administraţiei publice". Acestea sunt împărţite în autorităţi publice de stat (centrale) şi autorităţi ale administraţiei publice locale. Pentru realizarea sarcinilor ce le revin acestea au posibilitatea de a folosi forţa publică a statului cu care sunt înzestrate.

Autorităţile administraţiei publice de stat sunt: Preşedinţia României prin administraţia prezidenţială; Guvernul prin aparatul de lucru al Guvernului; Administraţia de specialitate: ministerele, autorităţile administrative autonome, serviciile publice deconcentrate.

Autorităţile administraţiei publice locale sunt: Consiliul judeţean; Consiliul local; Primarul; Comisia judeţeană consultativă.

Serviciile publice deconcentrate sunt structurile teritoriale prin care ministerele şi celelalte organe centrale îşi realizează competenţa la nivel naţional, pe întreg teritoriul ţării şi îşi îndeplinesc în mod concret atribuţiile conferite de lege. Atribuţiile şi structura organizatorică a acestora se aprobă prin ordin al ministrului sau al conducătorului organului de specialitate în subordinea căruia îşi desfăşoară activitatea, după caz.

Ministerele pot avea servicii publice deconcentrate la nivelul judeţelor, oraşelor şi respectiv, sectoarelor, şi chiar al comunelor.

Administraţia publică locală

1. Primarul îndeplineşte o funcţie de autoritate publică. El este şeful administraţiei publice locale şi al aparatului propriu de specialitate al autorităţilor administraţiei publice locale, pe care îl conduce şi îl controlează. El răspunde de buna funcţionare a administraţiei publice locale, reprezintă comuna sau oraşul în relaţiile cu alte autorităţi publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum şi în justiţie.

Primarul este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile stabilite de Legea privind alegerile locale. Mandatul primarului este de 4 ani şi poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

2. Consiliul local

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile stabilite de Legea privind alegerile locale. Consiliul local se alege pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care sunt date prin lege în competenţa altor autorităţi publice, locale sau centrale.

3. Consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice locale, constituită la nivel judeţean, pentru coordonarea activităţilor consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean. Acesta cuprinde o componentă administrativă (direcţii de specialitate) şi una legislativă(consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, în condiţiile stabilite de Legea privind alegerile locale). Consiliul judeţean se alege

pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

Distincţia dintre administraţia publică centrală şi cea locală are la bază utilizarea mai multor criterii cumulative. Ele au în vedere competenţa teritorială şi materială a organelor ce compun administraţia publică şi natura interesului pe care il promovează. Astfel, administraţia publică centrală îşi exercită competenţa teritorială la nivelul întregului teritoriu naţional, iar cea locală doar la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale în care au fost alese autorităţile respective. Pe de altă parte, organele ce compun administraţia publică centrală dispun de competenţă materială generală (Guvernul), pe când autorităţile locale au o competenţă materială ce se circumscrie în jurul realizării interesului local.

În concluzie, aşa cum reţine doctrina, „sistemul administraţiei publice se construieşte pentru realizarea unor activităţi de organizare a executării şi de executare a legii, care se referă la întreaga populaţie a ţării şi se aplică pe întreg teritoriul statului şi în unităţile teritorial-administrative ale acestuia. În acest sens, sistemul administraţiei publice se va construi pentru a realiza activităţi care interesează întreaga populaţie, comuna, oraşul, municipiul şi judeţul, pentru realizarea unor activităţi teritorial-administrative”.

4.2. Conduita profesională a funcţionarilor publici

O problemă importantă care se leagă direct de raţiunea de a fi a organizaţiilor publice se referă la aspecte etice; care sunt valorile etice care stau la baza sectorului public? Este valoarea etică mult mai importantă în sectorul public decât în cel privat? Cine stabileşte regulile etice şi cum? În general aşteptările „etice” ale publicului faţă de sectorul public par a fi mai mari decât în cazul celui privat, datorită dimensiunii colective a sarcinilor, reprezentativităţii şi ideii de urmărire a interesului public.

Câteva din posibile principii de bază în ceea ce priveşte valorile sectorului public sunt prezentate în continuare[15]:

- construirea unei relaţii corecte cu cetăţeanul, care nu trebuie să se simtă ca fiind o entitate nesemnificativă, lipsită de drepturi;

- respect dovedit de organizaţie pentru proprii membri;

- identificarea clară a aşteptărilor publicului/cetăţeanului;

- responsabilitatea faţă de cetăţean şi pentru acţiunile iniţiate;

- stabilirea unor limite clare de demarcaţie între politică şi administraţie;

- transferul puterii către cetăţean; deşi această precizare poate părea a fi lipsită de conţinut ea se referă la o problemă reală: de mult prea multe ori individul constată că este complet lipsit de puterea sau de capacitatea de a influenţa acţiunile administraţiei publice care, teoretic, nu are altă raţiune de a exista decât servirea interesului cetăţeanului şi comunităţii;

[15] Management şi leadership în organizaţii publice, suport de curs, autori: Conf. Univ. Dr. Călin Emilian Hinţea, Lect. Univ. Dr. Cristina Hinţea (Mora), Drd. Tudor Cristian Ţiclău, Prof. Univ. Dr. Jenei Gyorgy, Prof. Univ. Dr. José Luis Vázquez-Burguete, Prof. Univ. Dr. Pablo Gutiérrez Rodriguez

- dreptul la alegeri individuale; servirea comunităţii nu presupune ignorarea problemelor şi trăsăturilor specifice ale fiecărui cetăţean. Uneori administraţia are tendinţa de a trata cetăţeanul ca un „caz", un număr sau un dosar şi nu ca o fiinţă cu aşteptări şi probleme specifice;

- tratarea egală a cetăţenilor; indiferent de statutul social sau economic al individului, problema acestuia trebuie tratată similar de către administraţia publică.

Întrucât unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcţiei publice cu profesionalism se referă la neutralitatea funcţionarului public, acesta trebuie respectat de către toţi funcţionarii publici, care nu trebuie să fie afiliaţi politic vreunui partid şi chiar dacă au anumite preferinţe politice, este de dorit să nu şi le facă cunoscute decât în spaţiul lor privat.

Activitatea politică se poate desfăşura şi de către funcţionarii publici, însă este important ca aceştia să nu deţină funcţii însemnate în respectivul partid politic tocmai în ideea de a nu fi extrem de implicaţi afectiv în susţinerea acestuia. În situaţia în care funcţionarii publici doresc să îşi facă cunoscută opinia cu privire la un partid politic, ei trebuie s-o facă în afara orelor de serviciu şi nu în vederea convingerii altor funcţionari publici să devină membri ai respectivului partid politic. De multe ori se poate observa în foarte multe state, influenţarea administraţiei publice de către politic, fapt ce a dus şi la percepţia negativă a societăţii asupra instituţiilor statului şi mai ales la diminuarea încrederii în acestea, dar mai cu seamă a instabilităţii în funcţia publică. Este de dorit ca funcţionarii publici să respecte principiul neutralităţii politice şi să nu fie membri ai partidelor politice.

Este important ca un funcţionar public să aibă o imagine de profesionist şi să evite asocierea numelui său ori a imaginii sale cu situaţii sau persoane compromiţătoare pentru funcţia publică pe care o ocupă.

În situaţia în care un funcţionar public îşi reprezintă ţara şi instituţia în cadrul unui eveniment public, unde participă în calitatea oficială de funcţionar public, acesta este obligat să respecte toate normele de curtoazie, precum şi normele juridice ale statului gazdă. În acelaşi timp, funcţionarul public trebuie să evite un comportament care ar putea aduce ofense grave gazdelor sau altor participanţi oficiali ai evenimentului public respectiv. De asemenea, în situaţia în care i se oferă diferite cadouri şi nu le poate refuza, funcţionarul public respectiv trebuie să le declare la întoarcerea în ţară, sau -uneori- dacă este deosebit de însemnat, să îl predea la serviciul protocol / economic pentru a deveni parte a patrimoniului instituţiei sau autorităţii publice respective.

Uneori, funcţionarii publici sunt tentaţi chiar de către cei care au nevoie de serviciile lor în vederea obţinerii unor aprobări mai rapide sau pentru alte asemenea servicii. Funcţionarii publici profesionişti trebuie să îşi îndeplinească conştiincios îndatoririle de serviciu şi să refuze asemenea oferte, care adesea sunt oferite cu titlul de recompensă a faptului că întregul proces birocratic s-a derulat mai facil sau mai rapid decât anticipase cetăţeanul respectiv.

Întotdeauna funcţionarii publici, în exercitarea îndatoririlor de serviciu care presupun luarea deciziilor cu privire la aspecte de personal, aspecte financiare sau materiale, trebuie să dea dovadă de obiectivitate şi să urmărească interesul instituţiei în care îşi desfăşoară activitatea.

Este evident că pentru un funcţionar public de conducere, responsabilităţile acestuia cu privire la normele reglementate de codul de conduită sunt mai mari, tocmai pentru faptul că evaluările şi deciziile acestuia pot influenţa în mod decisiv cariera unui funcţionar public de execuţie. Astfel

că, funcţionarul public de conducere trebuie să dea dovadă de o mai mare obiectivitate în momentul evaluării personalului din subordine.

Funcţionarii publici trebuie să se limiteze în folosirea echipamentelor din dotare doar în scopul desfăşurării activităţilor de serviciu şi nicidecum abuzând de acestea în interesele lor personale.

Funcţionarii publici care pot înlesni anumite activităţi economice cu caracter ilicit în detrimentul statului, trebuie să se abţină de la asemenea acte sau fapte, în ciuda faptului că această categorie profesională este supusă numeroaselor restricţii şi interdicţii.

În Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei, la Titlul IV - Conflictul de interese şi regimul incompatibilităţilor în exercitarea demnităţilor publice şi funcţiilor publice, capitolul II – se menţionează definiţia conflictului de interese, care este acea situaţie în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcţie publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influenţa îndeplinirea cu obiectivitate a atribuţiilor care îi revin potrivit Constituţiei şi altor acte normative.

Rolul reglementării conflictului de interese este de a preveni situaţiile în care funcţionarii publici sau demnitarii ar fi înclinaţi în mod natural să slujească în primul rând sau predominant interesul personal, datorită existenţei unei împrejurări care le-ar aduce acestora, rudelor, prietenilor sau asociaţilor lor un anumit avantaj.

Aceste situaţii includ şi împrejurările în care existenţa unor obligaţii ale funcţionarilor sau demnitarilor faţă de orice terţ ar putea afecta imparţialitatea deciziilor sale. Simpla lor existenţă prezintă un potenţial pericol de corupţie. Aceste incompatibilităţi şi interdicţii sunt instituite pentru a se evita sau pentru a se reduce riscul de conflict de interese între atribuţiile unei persoane.

În cazul în care intervine o situaţie de incompatibilitate, funcţionarul public în cauză trebuie să se autosesizeze şi să iasă din acea stare. Uneori acest fapt este lăsat la latitudinea funcţionarului public. În situaţia în care un funcţionar public a desfăşurat activităţi de monitorizare sau control asupra unei societăţi comerciale şi ulterior acesta părăseşte corpul funcţionarilor publici, angajându-se în cadrul respectivei societăţi comerciale, funcţionarul public demisionar nu mai poate fi sancţionat pentru această nouă situaţie, care în fapt este prevăzută de lege, dar care în realitate poate fi aplicată doar dacă mai există un act adiţional de confidenţialitate şi fidelitate, pe care respectivul funcţionar public să îl fi semnat pe perioada în care a ocupat o funcţie publică.

Metode de prevenire a încălcării normelor de conduită profesională

Funcţionarii publici trebuie să respecte normele prevăzute de codul de conduită şi atunci când se găsesc în anumite situaţii în care este posibilă încălcarea acestor norme, ei pot adopta diferite atitudini şi măsuri în vederea păstrării propriei integrităţi profesionale. Aceştia trebuie să aibă un asemenea comportament nu din teama de a nu fi sancţionaţi conform prevederilor legislative în vigoare, ci să aibă un comportament spontan, care să decurgă dintr-o conduită profesionistă conştientizată, interiorizată şi însuşită. Acest fapt poate să se întâmple în mod spontan doar atunci când normele de conduită profesionale sunt bine cunoscute de către funcţionarii publici, sunt respectate mai întâi din convingere, iar abia după aceea din dorinţa de a nu cădea sub incidenţa legii şi de a nu fi sancţionaţi. Astfel, primul pas în acest sens este ca funcţionarii publici să cunoască prevederile legale şi să înţeleagă corect sensul pe care l-a

gândit legiuitorul atunci când a prevăzut anumite situaţii enunţate în textul legii. Următorul pas constă în instruirea funcţionarului public cu privire la normele pe care trebuie să le aplice şi exemplificarea acestora cu anumite situaţii relevante şi studii de caz. În final, funcţionarii publici trebuie să aplice prevederile legale în mod natural, ca fiind ceva deja asumat de către fiecare funcţionar public.

Portretul ideal al oricărui ales local trebuie schiţat pornind de la nevoia de responsabilitate faţă de restul administraţiei publice, dar mai ales faţă de cetăţean. Asumarea candidaturii pentru funcţia de consilier, primar sau preşedinte al consiliului judeţean implică recunoaşterea şi asumarea responsabilităţii de a respecta şi aplica regulile. O caracteristică ce decurge direct din prima este cunoaşterea şi respectarea legii. Aceasta implică cunoaşterea legislaţiei în vigoare şi exercitarea atribuţiilor în conformitate cu legea, protecţia drepturilor cetăţenilor şi mai ales raportarea abuzurilor provenite din partea altor aleşi locali, a funcţionarilor publici sau a cetăţenilor.

Alesul local este responsabil cu asigurarea unui climat de transparenţă, prin promovarea accesului la informaţie, publicarea rapoarte de activitate, a declaraţiei de avere şi de interese, prin asigurarea de întâlniri şi audienţe cu cetăţenii, dar şi cu alte părţi interesate şi susţinerea unui flux continuu de informaţii către comunitate, printr-un limbaj accesibil. Pe lângă transparenţă, aleşii locali trebuie să dea dovadă de promptitudine, de capacitatea de a răspunde tuturor solicitărilor în timp util.

Chiar dacă alesul local a fost votat numai de o parte a comunităţii pe care o reprezintă nu trebuie să discrimineze sau să elimine anumite grupuri din procesul de formulare de politici publice. Mai mult, trebuie să ofere sprijin suplimentar grupurilor defavorizate sau vulnerabile, care nu au acces la resurse şi la informaţie. Atingerea scopurilor propuse prin utilizarea cât mai judicioasă a resurselor şi într-un timp cât mai scurt dovedesc capacitatea unui ales local de a fi eficient şi eficace.

Relaţia cu cetăţenii, cu celelalte instituţii şi cu societatea civilă trebuie să ocupe un rol primordial în planificarea activităţilor şi în stabilirea unei viziuni din partea aleşilor locali. Rolul consilierului local, aspect pe care îl vom dezvolta ulterior, este acela de a informa, consulta şi implica prin participare comunitatea în treburile publice ale guvernării locale. Legătura constantă cu societatea civilă, implicarea organizaţiilor neguvernamentale în propria activitate şi în cea a consiliului local sau judeţean îi conferă alesului local posibilitatea de a interacţiona mai bine cu cetăţenii şi de a servi mai eficient nevoile acestora.

Mai mult, alesul local trebuie să fie un factor de echilibru în comunitate şi să se orienteze spre stabilirea unui climat de stabilitate şi consens între diferitele componente ale comunităţii. Printre atribuţiile informale ale aleşilor locali ar trebui să se regăsească medierea grupurilor de interese, organizarea de consultări în vederea formulării de planuri de dezvoltare pe termen lung, precum şi identificarea şi soluţionarea nevoilor comune.

Integritatea, care se referă atât la caracter, cât şi la comportament, captează principalele trăsături privind statutul reprezentantului administraţiei publice.

Moralitatea administrativă trebuie să cuprindă onestitate, onorabilitate, capacitatea de a distinge între ceea ce este greşit şi corect, capacitatea de a pune interesele guvernamentale şi cele ale cetăţenilor înaintea propriilor interese, precum şi puterea de a lua decizii puternice, care afectează un număr mare de persoane sau organizaţii, prin respectarea normelor legale.

Reglementarea conduitei profesioniste a funcţionarilor publici

În vederea reglementării conduitei profesioniste a funcţionarilor publici, a fost elaborat și pus în practică Codul de Conduită a funcţionarilor publici în februarie 2004, considerându-se că acest cadru legal va îmbunătăţi practic responsabilitatea funcţionarilor publici.

Pentru a putea fi aplicate aceste norme de conduită trebuie mai întâi însuşite şi interiorizate şi doar în cazul nerespectării lor să se recurgă la sancţionarea celor în cauză.

Elaborarea normelor a fost doar primul pas al organizării cadrului legislativ, urmând acum partea grea, respectiv implementarea acestuia. În acest scop eforturile instituţiilor statului cu cele ale societăţii civile trebuie contopite în vederea profesionalizării funcţiei publice şi eficientizării actului administrativ, dar şi în vederea informării societăţii civile cu privire la unele drepturi şi obligaţii pe care aceasta le are la îndemână pentru sprijinirea procesului de reformă a administraţiei publice româneşti.

Codul de conduită al funcționarilor publici prevede:

Asigurarea unui serviciu public de calitate

Art. 5. - (1) Funcţionarii publici au obligaţia de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetăţenilor, prin participarea activă la luarea deciziilor şi la transpunerea lor în practică, în scopul realizării competenţelor autorităţilor şi ale instituţiilor publice.

(2) În exercitarea funcţiei publice, funcţionarii publici au obligaţia de a avea un comportament profesionist, precum şi de a asigura, în condiţiile legii, transparenţa administrativă, pentru a câştiga şi a menţine încrederea publicului în integritatea, imparţialitatea şi eficacitatea autorităţilor şi instituţiilor publice.

Un serviciu public de calitate presupune raporturi de calitate între părţile care interacţionează, iar toate acestea presupun ca persoanele implicate să acţioneze în limita bunului simţ şi să aibă o conduită corespunzătoare, fie că este vorba despre funcţionari publici – indiferent de categoria căreia îi aparţin – fie că este vorba despre cetăţeni. În general trebuie să se acorde un respect reciproc, însă în situaţia în care funcţionarul public trebuie să aibă de a face cu persoane care au un nivel scăzut de cultură sau educaţie, atunci acesta dintâi trebuie să continue să fie la fel de civilizat şi respectuos şi să nu ia în seamă toate vorbele licenţioase sau injuriile aduse de astfel de persoane, continuând să arate profesionalism în relaţiile cu acestea.

Loialitatea faţă de Constituţie şi lege.

Art. 6. - (1) Funcţionarii publici au obligaţia ca, prin actele şi faptele lor, să respecte Constituţia, legile ţării şi să acţioneze pentru punerea în aplicare a dispoziţiilor legale, în conformitate cu atribuţiile care le revin, cu respectarea eticii profesionale.

(2) Funcţionarii publici trebuie să se conformeze dispoziţiilor legale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi, datorată naturii funcţiilor publice deţinute.

A acţiona în limitele prevăzute de lege presupune cunoaşterea acesteia. Prin urmare, mai ales funcţionarii publici, care se află în slujba cetăţenilor, trebuie să cunoască şi să aplice normele în vigoare. Pe de altă parte, există un principiu de drept conform căruia necunoaşterea legii nu exonerează de la răspunderea în faţa acesteia pe nici o persoană.

Funcţionarii publici ar trebui să cunoască prevederile legislative şi să ştie dacă situaţia respectivă este reglementată de vreun act juridic în vigoare.

Asemenea prevederi legislative care ar trebui cunoscute de către funcţionarii publici, atât de la nivel central cât şi local, sunt cele referitoare la Constituţia României din 2003, Legea administraţiei publice locale, Legea privind Statutul funcţionarilor publici, Codul de conduită a funcţionarilor publici, Regulamentul de Organizare şi Funcţionare (ROF) al instituţiei în care îşi desfăşoară activitatea, regimul conflictului de interese şi al incompatibilităţilor etc.

4.3. Imaginea publică

Înainte de a aborda preocupările pentru imaginea publică este important să precizăm ce se înţelege prin imaginea publică a instituţiei şi ce relevanţă are aceasta pentru managementul public şi pentru beneficiarii de servicii publice.

Imaginea publică *este o descriere atât a modului în care instituţia publică este percepută de către cetăţeni, cât şi a modului în care reprezentanţii managementului public doresc să fie percepută aceasta prin produsele şi serviciile publice realizate şi furnizate clienţilor.*

Pentru managerii publici, imaginea publică este importantă din cel puţin două motive. Primul este acela că odată definită reprezintă o ţintă, un obiectiv de realizat de către managementul public. Al doilea motiv este că *imaginea publică reflectă gradul de recunoaştere din punct de vedere cantitativ şi calitativ de către client a produselor şi serviciilor publice realizate şi furnizate*, oferind astfel primele semnale asupra direcţiei în care ar trebui iniţiate schimbări de către managementul public.

Pentru cetăţeni, imaginea publică a instituţiei reprezintă o descriere a impactului pe care aceasta, prin produsele şi serviciile realizate şi furnizate, îl are asupra lor. Şi pentru cetăţeni este important, cel puţin din două puncte de vedere, să cunoască imaginea publică a instituţiei aşa cum aceasta a fost definită de managementul public, pe de o parte, pentru a putea şti cum doresc reprezentanţii conducerii să fie percepută instituţia ca furnizor de servicii în relaţia cu clientul pe piaţa serviciilor publice, şi pe de altă parte, pentru a-şi putea identifica mai bine rolul şi aşteptările proprii în relaţia furnizor-beneficiar de servicii publice, care de altfel influenţează semnificativ imaginea publică a instituţiei.

Pentru a îmbunătăţi imaginea instituţiei publice reprezentanţii managementului public iniţiază o serie de acţiuni cu caracter general şi specific.

Funcţionarii publici au obligaţia ca, prin actele şi faptele lor, să respecte Constituţia, legile ţării şi să acţioneze pentru punerea în aplicare a dispoziţiilor legale, în conformitate cu atribuţiile care le revin, cu respectarea eticii profesionale. Funcţionarii publici trebuie să se conformeze dispoziţiilor legale privind restrângerea exerciţiului unor drepturi, datorată naturii funcţiilor publice deţinute.

A acţiona în limitele prevăzute de lege presupune cunoaşterea acesteia. Prin urmare, mai ales funcţionarii publici care se află în slujba cetăţenilor, trebuie să cunoască şi să aplice normele în vigoare. Pe de altă parte, există un principiu de drept conform căruia necunoaşterea legii nu exonerează de la răspunderea în faţa acesteia pe nici o persoană.

Funcţionarii publici ar trebui să cunoască prevederile legislative şi să ştie dacă situaţia respectivă este reglementată de vreun act juridic în vigoare.

Asemenea prevederi legislative care ar trebui cunoscute de către funcţionarii publici, atât de la nivel central cât şi local, sunt cele referitoare la Constituţia României, Legea administraţiei publice locale, Legea privind Statutul funcţionarilor publici, Codul de conduită a funcţionarilor publici, Regulamentul de Organizare şi Funcţionare (ROF) al instituţiei în care îşi desfăşoară activitatea, regimul conflictului de interese şi al incompatibilităţilor etc.

Conduita profesionistă, indiferent că este vorba despre un funcţionar public sau de o persoană dintr-o altă categorie profesională, presupune mai întâi de toate loialitate şi ataşament (public) faţă de instituţia în care persoana respectivă îşi desfăşoară activitatea şi unde este remunerată. Nu este vorba despre o loialitate faţă de persoanele carereprezintă sau conduc acea instituţie, ci este vorba chiar de instituţie în sine.

Este evident că multe persoane acumulează destule nemulţumiri la locul de muncă, însă, de cele mai multe ori acestea sunt legate de persoane şi nicidecum de instituţie. Prin urmare, un profesionist nu trebuie să împărtăşească oricui nemulţumirile sale acumulate şi care uneori sunt întemeiate, iar alteori sunt poate nefondate. Este de preferat ca un profesionist, fie din domeniul public sau privat, să nu denigreze instituţia, sau să îi saboteze activitatea ori chiar să îi ştirbească imaginea prin defăimarea persoanelor care se află în fruntea acesteia, decât dacă sunt cazuri vădit ilegale care trebuie făcute cunoscute publicului larg.

Percepţia reprezentanţilor managementului public faţă de funcţionarii publici

Care este atitudinea reprezentanţilor managementului public faţă de funcţionarii din cadrul instituţiei?

Atitudinea managerilor publici faţă de funcţionarii din cadrul instituţiei determină semnificativ conţinutul climatului organizaţional prin stilul de management promovat, calitatea deciziilor şi implicit nivelul performanţelor obţinute în procesele de realizare şi furnizare a serviciilor publice.

Atitudinea reprezentanţilor managementului public este puternic influenţată de mai multe aspecte dintre care enumerăm:

- *pregătirea profesională*, managerială şi psiho-sociologică a reprezentanţilor managementului public,
- *vârsta titularilor de posturi şi funcţii publice* de conducere şi de execuţie,
- *vechimea* acestora pe posturi şi în funcţii publice de conducere în cadrul instituţiei şi în sectorul public,
- *experienţa acumulată* în exercitarea funcţiilor publice,
- calităţile, temperamentul, aptitudinile şi deprinderile individuale ale titularilor de posturi şi funcţii publice de conducere.

Percepţia funcţionarilor publici faţă de reprezentanţii managementului public

Care este atitudinea funcţionarilor faţă de reprezentanţii managementului public şi faţă de beneficiarii de servicii publice?

Este esenţial pentru reprezentanţii managementului public ca în conţinutul misiunii instituţiei publice să precizeze *coordonatele Noutăţi în managementul public fundamentale ale relaţiilor*:

- *manager public - funcţionar de execuţie*,
- *public - colaborator,*
- *manager public - reprezentant al politicului*, dar şi coordonatele de bază ale relaţiilor,
- *funcţionar public - client*, fie că acesta este o persoană fizică sau juridică.

Într-o instituţie publică modernă, *relaţia manager public – funcţionar* de *execuţie* este o *relaţie de tip şef-colaborator* în care poziţia ierarhică reprezintă doar elementul formal al structurii organizatorice.

În ceea ce priveşte relaţia funcţionar - client, în instituţia publică modernă clientul, persoană fizică sau juridică, reprezentat prin nevoile sale sociale generale şi specifice, determină în totalitate conţinutul activităţilor desfăşurate în instituţia publică.

În relaţia beneficiar - furnizor/distribuitor de servicii publice devin prioritare şi esenţiale valorile: respectul faţă de client, etica profesională, principiile morale.

În relaţia cu clientul, predominat este gradul de satisfacere a aşteptărilor clientului.

Ca urmare a schimbărilor produse în domeniul managementului public din ultimii ani, s-a observat o creştere a gradului de eficienţă, eficacitate şi profesionalism, au fost adoptate reglementări specifice funcţiei şi funcţionarilor publici, personalul este mult mai bine pregătit, modul de comunicare cu publicul este mai eficient, observându-se totodată o mai mare asumare a responsabilităţii în luarea de decizii.

Dificultăţile în funcţionarea administraţiei publice sunt însă încă vizibile şi produc de multe ori scurtcircuite la nivelul relaţiei dintre instituţii, dar mai ales dintre instituţii şi cetăţeni. În majoritatea cazurilor, lipsa transparenţei, a integrităţii şi a regulilor precise de funcţionare conduce la dezavantajarea comunităţii în raport cu drepturile sale stipulate prin legislaţie.

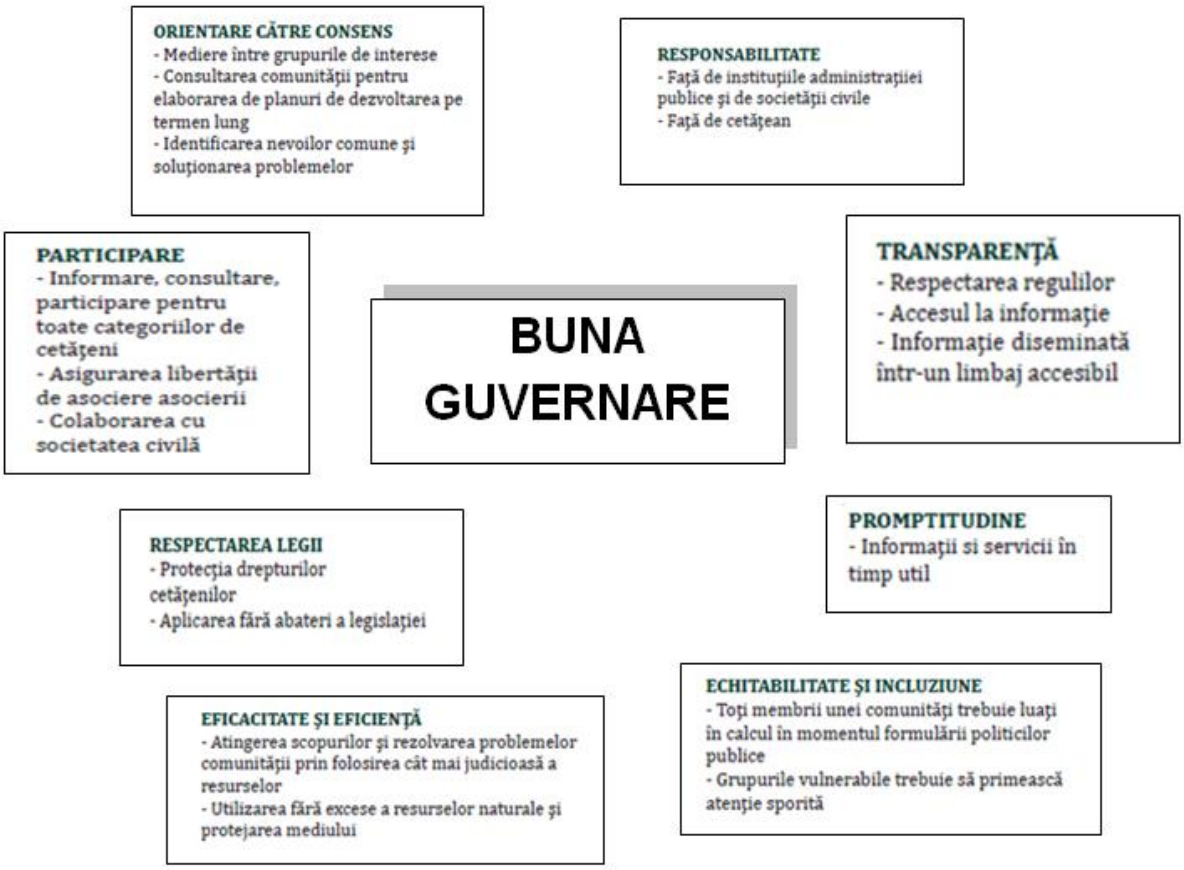
Potrivit prevederilor legii nr. 544/2001, fiecare instituţie publică trebuie să aibă o anumită persoană care să răspundă de relaţiile cu presa, alta de relaţiile cu societate civilă şi mai există şi un purtător de cuvânt. Aceştia, de regulă, cunosc punctul de vedere oficial al instituţiei pe care o reprezintă, însă uneori, cu prilejul unor evenimente publice, participă şi experţii din diferitele departamente de specialitate ale instituţiilor publice, cărora, în situaţia în care participă în calitate oficială, trebuie să li se facă cunoscute limitele mandatului de reprezentare. În situaţia în care sunt desemnaţi funcţionari publici să participe oficial la diverse evenimente publice este de datoria acestora din urmă să întrebe, dacă nu au fost încă informaţi, despre punctul de vedere oficial al instituţiei pe un subiect dat.

Chiar dacă se presupune că aceşti funcţionari publici cunosc deja punctul de vedere oficial al instituţiei pe care o reprezintă, este profesionist din partea lor să întrebe înainte de apariţia oficială care este mandatul lor.

Imaginea publică şi Conceptul de bună guvernare

Codul *Seven Principles of Public Life*, introdus în Marea Britanie în 1994, defineşte fidel normele care să compună moralitatea administrativă: altruismul, integritatea, obiectivitatea, responsabilitatea, transparenţa, cinstea şi spiritul de conducere şi exemplu.

Principiile bunei guvernări



Imaginea publică şi informarea cetăţeanului

Relaţia cu cetăţeanul trebuie să cuprindă trei elemente fundamentale: **informarea**, primul pas, prin care i se oferă informaţia necesară implicării în treburile publice, **consultarea**, etapă în care comunitatea este chestionată cu privire la anumite probleme şi **participarea**, ultima etapă, prin care se realizează practic implicarea cetăţeanului în luarea deciziilor. Într-o comunitate cu o administraţie publică locală eficientă, toate aceste trei elemente trebuie să se împletească şi să determine luarea în considerare a cetăţenilor ca factori de decizie informali.

Rolul autorităţilor locale în informarea comunităţii este esenţial pentru existenţa unei guvernări transparente şi democratice.

Pentru a desfiinţa prejudecăţile privind instituţiile administraţiei publice locale, dar şi pentru a determina creşterea gradului de spirit civic este necesară implicarea alesului local ca factor de informare, de sprijin şi de contact cu cetăţenii. Informarea despre drepturile şi obligaţiile

comunităţii, modul de funcţionare a administraţiei publice şi modalităţile de implicare în luarea deciziilor trebuie să fie activităţi constant desfăşurate de alesul local.

Dacă în mediul urban modalităţile de informare sunt numeroase şi diverse, în cel rural, numărul acestora tinde să scadă. Principala metodă de informare este cea informală, a transmiterii pe cale verbală. Dacă luăm în calcul faptul că dimensiunea comunităţilor din mediul rural este redusă şi aleşii locali cunosc membrii mai îndeaproape, transmiterea informaţiilor prin această metodă este facilă. Evenimentele importante din viaţa comunităţii, precum şi vizitele la domiciul membrilor acesteia sunt cele mai indicate momente de inforare şi consultare a cetăţenilor.

Din categoria metodelor formale putem enumera existenţa unuia sau mai multor aviziere, publicarea unor broşuri sau a unui ziar al primăriei şi consiliului local, precum şi audienţele, întâlnirile etc. Avizierele pot fi postate în interiorul clădirii primăriei şi a consiliului local, însă pentru o vizibilitate sporită pot fi plasate fie în faţa clădirilor, unde pot fi accesate direct, fie în puncte strategice ale localităţile, cum ar fi centrul.

Imaginea publică şi corupţia

Corupţia există în toate societăţile şi este un act care presupune o formă de abuz de încredere, în general unul care implică puterea publică în scopul obţinerii unor beneficii private, ce adeseori, iau forma banilor. Corupţia este privită ca şi „comportamentul oficialilor care deviază de la normele acceptate, pentru a servi interesele proprii”.

Cel mai recent Raport anti-corupţie al Comisiei Europene referitor la România din 2014 relevă o serie de aspecte pozitive şi negative Cea mai recentă strategie națională anticorupție 2012-2015 a fost adoptată de Guvern și aprobată de Parlament în 2012. Ea se bazează pe un vast proces consultativ și a fost salutată de majoritatea părților interesate.

Totuşi, rezultatele unor sondaje de opinie recente relevă încă menţinerea în rîndul populaţiei a unei percepţii negative în acest domeniu.

Conform Eurobarometrului special din 2013 privind corupția, 93 % din respondenții români au fost de acord cu faptul că în țara lor corupția este o problemă larg răspândită (media UE: 76 %), în timp ce 42 % afirmă că au fost afectați personal de corupție în viața lor de zi cu zi (media UE: 26 %). 82 % consideră că mita și utilizarea relațiilor personale sunt adesea cel mai simplu mijloc de a obține anumite servicii publice (media UE: 73 %).

Experiența corupției. 25 % din respondenții români la Eurobarometrul special din 2013 privind corupția au recunoscut că în ultimele 12 luni li se solicitase sau li se sugerase să ofere mită pentru servicii. Acest procent ocupă a doua poziție printre cele mai mari din UE, în comparație cu o medie a UE de 4 %.

Este domeniul în care se impun eforturi deosebite la nivelul tuturor factorilor implicaţi şi responsabili pentru punerea în aplicare a unor măsuri coerente de prevenire și de sensibilizare, pentru a consolida standardele de integritate şi punerea în aplicare a unor coduri de conduită cuprinzătoare și asigurarea unor instrumente în materie de responsabilitate, precum și a unor sancțiuni corespunzătoare pentru practicile de corupție, conflictele de interese și situațiile de incompatibilitate.

5. Medierea şi negocierea disputelor în administraţia publică

5.1. Sursele psihologice, sociale şi organizaţionale ale conflictelor

Situaţia conflictuală se întâlneşte atunci când se constată o divergenţă între doi sau mai mulţi actori sociali (indivizi sau grupuri) deoarece interesele, obiectivele, valorile, metodele, rolurile sau statutul lor sunt contradictorii sau exclusive. În mod clasic sunt utilizate trei distincţii:

- conflicte materiale şi conflicte imateriale
- conflicte deschise şi conflicte latente
- conflicte actuale sau potenţiale

Aceşti termeni pot să fie asociaţi în diferite maniere, un conflict latent poate fi actual sau potenţial. Poate fi material sau imaterial etc.

Cum pot fi rezolvate conflictele? Tradiţia cea mai veche a rezolvării conflictelor ne duce cu gândul la legea celui mai puternic. De la Cain şi Abel până la ultimul război mondial, oamenii au fost întotdeauna tentaţi să rezolve conflictele prin forţă şi violenţă. Ne putem imagina şi faptul că fuga sau abandonul unuia dintre adversari evită continuarea conflictului. Este vorba în acest caz de o luptă câştigată fără ca ea să aibă loc.

Conflictul se poate defini ca o luptă de tendinţe, de interese ce se opun. Termenul nu este în mod obligatoriu violent, deoarece un conflict se poate desfăşura în surdină, latent, voalat.

Violente sau nu, conflictele pot avea consecinţe grave în ceea ce priveşte comunicarea şi munca în echipă. Printre numeroasele cauze ale conflictelor amintim: viziunea divergentă asupra realităţii, percepţia trunchiată a informaţiilor, controlul excesiv al informaţiilor, deformarea informaţiilor etc.

În ceea ce priveşte sursele psihologice ale conflictelor, teoriile elaborate de psihologi prezintă o mare diversitate:

Teoria instinctelor. Această teorie consideră că, în ansamblu, conflictele sunt inerente naturii umane şi că agresivitatea face parte din psihismul uman în aceeaşi măsură ca şi instinctul de conservare şi reproducere. Această teorie subestimează rolul învăţării şi al factorilor dobândiţi în general. Este omisă partea propriu-zis individuală în geneza conflictelor. Cum se poate explica (ţinând seama de teoria instinctelor) faptul că un anumit individ, în aceleaşi împrejurări este sistematic mai agresiv decât altul? Cum putem aprecia alegerea agresiunii ca mod de adaptare la anumiţi indivizi în timp ce alţii sunt în mod spontan orientaţi spre negociere?

Teoria frustrării. Această teorie face legătura între comportamentele agresive şi frustrările acumulate, înţelegând prin frustrare nerealizarea unei dorinţe sau imposibilitatea atingerii unui obiectiv. “Micul şef“ care îşi frustrează şi terorizează subordonaţii este sursă de conflicte: conflicte latente într el şi angajaţi, conflicte între angajaţi, conflicte între angajaţi şi clienţi, conflicte ale angajaţilor în afara locului de muncă. Frustrarea poate fi o explicaţie teoretică a acestei situaţii. Ea declanşează diferite tipuri de reacţii din care cele mai frecvente sunt cele de agresivitate. În aceste situaţii individul are tendinţa de a se îndrepta împotriva sursei de frustrare. Observaţiile făcuta asupra situaţiei de frustrare au arătat faptul că reacţiile cele mai frecvente sunt următoarele: mânie, agresiune, izolare, hipersensibilitate, modificări de

personalitate în sensul rigidităţii comportamentului. Există însă şi alte maniere de a acţiona: retragerea în sine, negarea, aşteptarea etc. În acest sens trebuie remarcat că este dificil de sistematizat o teorie a conflictelor pornind numai de la situaţia de frustrare,

Analiza tranzacţională. Această teorie scoate în evidenţă faptul că una din motivaţiile umane esenţiale este de a primi semne de recunoaştere din partea altora. Noi existăm ca fiinţe sociale şi datorită faptului că suntem în relaţie (în tranzacţie), iar pe parcursul acestor relaţii căutăm să fim recunoscuţi în mod pozitiv. În cazul în care nu putem obţine semne pozilive, preferăm să obţinem semne negative, decât să nu obţinem nimic. Ori, conflictul cu alte persoane este o bună ocazie de a obţine numeroase semne de recunoaştere. Analiza tranzacţională poate conduce la înţelegerea anumitor comportamente de căutare sistematică a conflictelor în grupurile unde distribuţia semnelor pozitive este în mod manifest insuficientă şi unde numai crearea de semne pozitive poate conduce la diminuarea conflictelor.

În ce priveşte sursele organizaţionale ale conflictelor, se poate aprecia că acestea pot fi generate şi de modul în care sunt distribuite responsabilităţile şi resursele. În acest caz se pot întâlni câteva situaţii generatoare de conflict:

a) atunci când acoperirea responsabilităţilor se manifestă adesea în organisme “duble”. În condiţiile în care aceeaşi activitate este în responsabilitatea a două servicii, conflictul este aproape inevitabil

b) împărţirea resurselor: atunci când organizaţia obligă două persoane sau doua servicii să împartă aceleaşi resurse, conflictul este previzibil

c) atribuire imprecisă a responsabilităţilor conduce la numeroase conflicte. Faptul că anumite zone al organizaţiei nu au clar definite responsabilităţile, acest fapt reprezintă sursă de conflict, cel mai adesea pentru că nimeni nu se simte responsabil de ceea ce se întâmplă acolo

d) rivalitatea între cadrele de conducere sau între servicii. Organigramele prost concepute creează multiple ocazii de astfel de rivalităţi.

5.2. Tipuri de conflicte în administraţia publică

Componentă inerentă a naturii vieţii de grup, conflictele au din punct de vedere psiho-social atât aspecte negative cât şi pozitive. Ele pot genera atât haos cât şi progres, atât dezbinare cât şi coeziune.

Un studiu efectuat de către Asociaţia Americană de Management a relevat faptul că managerii superiori şi intermediari îşi consumă circa 2 ore din timpul lor pentru soluţionarea unor situaţii conflictuale. Datorită acestui fapt tot mai mulţi specialişti consideră managementul conflictului ca fiind la fel de important ca şi celelalte funcţii ale managementului.

Conflictul cuprinde o serie de stări afective ale indivizilor cum ar fi: neliniştea, ostilitatea, rezistenţa, agresiunea deschisă, precum şi toate tipurile de opoziţie şi interacţiune antagonistă, inclusiv competiţia.

Din punct de vedere al esenţei lor conflictele pot fi:

- esenţiale (de substanţă) generate de existenţa unor obiective diferite;
- afective, generate de stări emoţionale care vizează relaţiile interpersonale;
- de manipulare;
- pseudo-conflicte.

Din punct de vedere al subiecţilor aflaţi în conflict pot exista următoarele categorii de conflicte:

- conflictul individual interior;
- conflictul dintre indivizi din acelaşi grup;
- conflictul din grupuri diferite;
- conflictul din organizaţii diferite;
- conflictul dintre indivizi şi grupuri;
- conflictul intergrupuri;
- conflictul dintre organizaţii.

O altă clasificare se poate face pe criteriul **efectelor generale** ale acestora, în:

- distructive;
- benefice.

Adesea, participanţii la o dispută se află imobilizaţi de anumite dezechilibre de forţe, ideologii diferite etc., având tendinţa de a extinde ariile de dezacord, îndreptându-se, în mod inevitabil spre escaladarea conflictului. Teama privind forţa pe care ar putea-o determina-o partea adversă, neîncrederea, precum şi imposibilitatea de a circumscrie punctele de dispută fac tot mai dificile eforturile de realizare a unui acord. În acelaşi timp, tendinţa de a recurge la acţiuni de constrângere duce la diminuarea şanselor de cooperare, făcând dificilă ajungerea la o înţelegere mutual avantajoasă. Acestea sunt *conflictele distructive,* scăpate de sub control, care nu au putut fi soluţionate la momentul oportun, fie pentru că părţile nu au manifestat un interes real, fie că problemele au fost atât de grave încât nu s-a putut ajunge la o soluţie acceptată de cei implicaţi.

Indivizii şi grupurile care sunt mulţumiţi cu o anumită stare de lucruri pot fi făcuţi să recunoască problemele şi să le rezolve doar atunci când simt o opoziţie, conflictul în acest caz având un caracter *benefic*.

Conflictul benefic face ca indivizii şi organizaţiile să devină mai creative şi mai productive. Conflictul împiedică situaţiile de stagnare ale indivizilor şi organizaţiilor, elimină tensiunile şi facilitează efectuarea schimbărilor.

Considerăm că este util să prezentăm câteva din caracteristicile conflictelor benefice şi conflictelor distructive. (tabelul de mai jos)

Conflict distructiv	Conflict benefic
Conflictul este generat de erori	Conflictul este generat de cauze multiple
Este scăpat de sub control, nefiind soluţionat	Poate fi menţinut la un nivel onorabil.

la momentul oportun	
Problemele au fost atât de grave încât nu s-a putut ajunge la o soluţie acceptată.	Se poate ajunge la o soluţie acceptată de cei implicaţi.
Comunicarea dintre competitori devine anevoioasa şi nedemna de încredere.	Comunicarea dintre competitori devine intensa şi demna de încredere
Capacitatea fiecărei părţi de a observa şi de a răspunde la intenţiile celeilalte este serios afectată.	Fiecare parte observă şi răspunde la intenţiile celeilalte.
Mijloace pentru obţinerea unor avantaje	
Acţiuni în forţă, denaturarea realităţii, informaţie trunchiată.	Competiţie deschisă
Evoluţie	
Cu cât conflictul avansează iar mizele devin mai importante cu atât şansele ajungerii la o soluţionare devin tot mai reduse	Cu cât conflictul avansează iar mizele devin mai importante, cresc eforturile şi investiţiile cresc existând şanse de ajungere la o soluţionare.
Factori de influenţă	
Importanţa şi numărul punctelor de dispută	Importanţa şi numărul punctelor de competiţie
Numărul şi importanţa participanţilor	Numărul şi importanţa participanţilor
Cheltuielile pe care participanţii sunt dispuşi să le suporte.	Cheltuielile pe care participanţii sunt dispuşi să le suporte.
Numărul constrângerilor morale abandonate în timpul confruntării.	Numărul constrângerilor morale pe care cei implicaţi se simt datori să le respecte
Efecte	
Efecte negative asupra realizării obiectivelor	Indivizii şi organizaţiile devin mai creative şi mai productive
Resursele personale şi organizaţionale se consumă în condiţii de ostilitate, dispreţ, existând o permanentă stare de nemulţumire	Permite distribuirea mai eficienta a resurselor, elimină tensiunile şi facilitează efectuarea schimbărilor.
Închiderea fabricilor	Asigura motivaţia personalului ducând la un comportament creator.
	Creşte coeziunea, gradul de organizare şi loialitatea personalului.

Surse de conflict

Lipsa comunicării este deseori o sursă de conflict. În astfel de situaţii, singura cale de soluţionare a conflictului o reprezintă cooperarea, care permite fiecărei părţi să afle poziţia şi argumentele celeilalte părţi dacă cei antrenaţi în conflict doresc să coopereze în scopul găsirii celei mai acceptabile soluţii. Schimbul de informaţii permite fiecărei părţi să aibă acces la raţionamentele şi cunoştinţele celeilalte, neîncrederea, confuzia şi neînţelegerea putând fi astfel diminuate în mod sensibil.

Dezacordul vizează îndeosebi aspectele etice, modalităţile în care ar trebui să fie exercitată puterea, luându-se în considerare probitatea morală şi corectitudinea. Astfel de diferende afectează atât alegerea obiectivelor cât şi a metodelor.

Unii manageri au tendinţa de a alimenta şi escalada conflictele interpersonale tocmai pentru a-şi consolida poziţiile lor în cadrul organizaţiei. Ambiguitatea informaţiilor, prezentarea deformată a realităţii, denaturarea raţionamentelor celorlalţi sunt principalele mijloace ale managerilor incompetenţi.

În cazul unor *resurse limitate* la nivelul organizaţiei, dezvoltarea unor elemente structurale afectează posibilităţile celorlalte departamente. Relaţiile dintre departamentele unei organizaţii sunt determinate de reacţiile unora la necesităţile celorlalte, de corectitudinea schimbului de informaţii sau atitudinea membrilor unui departament faţă de celelalte departamente şi membrii acestora.

Şansele mai mari pe care le au unele grupuri de a avea un *statut social* considerat de alţii mai onorabil, constituie o altă sursă de conflict structural, (relaţiile dintre compartimentele de producţie şi administraţie ale multor firme între care există interacţiuni şi sentimente ce definesc o stare conflictuală).

Aceasta a fost o prezentare generală a cauzelor posibile ale conflictelor. Dacă luăm în considerare tipurile specifice de conflicte însă, putem spune că în ceea ce priveşte:

- conflictele *interpersonale* – principalele motive sunt: diferenţa de pregătire profesională; rezistenţa la stres, capacitatea de efort; neconcordanţa de caracter şi comportament; hărţuirea sexuală; sexismul;
- conflictele *intergrupuri* – au ca motive principale: comunicarea defectuoasă; sisteme de valori diferite; scopuri diferite; ambiguităţi organizaţionale; dependenţa de resurse limitate; influenţa departamentală reciprocă, nemulţumirea faţă de statutul profesional.

Modele de conflict

Modelul procesual al conflictului porneşte de la premisa că singura modalitate de înţelegere a conflictului este perceperea sa ca un proces mai degrabă dinamic decât stabil sau static.

A) Conflictul latent este determinat de consecinţele unor episoade conflictuale anterioare. Printre acestea pot fi menţionate: insuficienţa resurselor, dorinţa de a avea mai multă autonomie, deosebirile dintre scopurile personale şi cele ale organizaţiei etc. Mediul extern influenţează şi el conflictul latent.

B) Conflictul înţeles apare odată cu conştientizarea existenţei unor condiţii latente. Scopurile sau obiectivele divergente nu creează conflictul atâta timp cât acest lucru nu este evident. Conflictul se menţine într-o stare latentă, cei implicaţi neacordându-i o importanţă semnificativă. El se transformă în conflict resimţit numai atunci când ne orientăm atenţia asupra lui. Aşadar, pot exista mai multe conflicte decât putem stăpâni şi de aceea conflictul înţeles nu devine neapărat conflict resimţit.

C) Conflictul manifest se exprimă prin comportament, reacţiile cele mai frecvente fiind apatia, atitudinea dramatică, ostilitatea deschisă sau agresivitatea. Managerii, prin mecanismele pe care le au la îndemână, pot să preîntâmpine manifestarea deschisă a conflictelor.

Dacă un conflict a fost soluţionat, părţile implicate se pot îndrepta spre o cooperare; în caz contrar, conflictul creşte în intensitate, cuprinzând părţi sau probleme ce nu au fost implicate iniţial.

Modul de manifestare

Conflictele se pot manifesta sub forma conflictelor de *interese,* sub forma *reclamaţiilor, a practicilor neloiale în muncă, conflicte de recunoaştere*.

Primul tip de manifestare apare atunci când negocierea dintre sindicate şi patronat nu se poate soluţiona, nu se poate ajunge la o înţelegere şi atunci este necesară intervenţia unui mediator.

Cea de a doua formă de manifestare – reclamaţia – se referă la protestele angajaţilor datorate unor tratamente considerate inechitabile sau încălcări ale unor drepturi. Acest tip de conflicte pot fi, teoretic, soluţionate repede deoarece există norme precise în acest sens.

Practicile neloiale la locul de muncă se rezolvă legislativ, ele presupunând că un drept a fost exercitat ilegal.

Conflictele de recunoaştere se referă la refuzul patronatului de a recunoaşte dreptul unui sindicat de a reprezenta o categorie particulară de lucrători la sfârşitul negocierilor colective.

Etapele parcurse de conflicte

- apariţia sursei generatoare a conflictului – stare de latenţă;
- perceperea în mod diferit a conflictului – conflict perceput;
- apariţia explicită a caracteristicilor stării de conflict – conflict resimţit;
- acţiunea deschisă menită să soluţioneze conflictul – stare manifestată;
- ivirea consecinţelor conflictului.

Prima etapă presupune o componentă emoţională, cei implicaţi în conflict începând să simtă unii faţă de alţii ostilitate şi tensiune (în cazul conflictului distructiv) sau entuziasm ori ambiţie (în cazul conflictului benefic).

Conflictul resimţit are deja un caracter personalizat, fiecărui individ reacţionând în felul său. La acest moment activitatea scade în productivitate şi mult timp este consumat cu zvonuri şi acţiuni neproductive. Literatura de specialitate recomandă şedinţele ca modalitate de diminuare a presiunii.

Strategii în managementul conflictelor

Cunoscând esenţa şi cauzele conflictelor, managerii le pot evita sau, atunci când este necesar, pot să orienteze desfăşurarea conflictelor în cadrul unor limite controlabile.

Indiferent de metoda concretă de soluţionare a conflictelor, trei acţiuni preliminare ar putea să ducă la creşterea şanselor de reuşită:

- definirea precisă a subiectului disputei;
- îngustarea terenului de dispută;
- lărgirea spectrului posibilităţilor de rezolvare.

În anumite situaţii conflictuale este recomandabilă **strategia relaxării limitate;** aceasta constă în realizarea unor înţelegeri asupra unui număr de probleme individuale ce pot fi separate de aspectele mai largi şi mai importante ale disputei, ale căror soluţionări sunt mai dificil de realizat. Se trece astfel de la o situaţie de conflict total, în care singurele alternative de rezolvare sunt victoria sau înfrângerea, la o dispută cu o gamă mai largă de posibilităţi de rezolvare, de pe urma căreia pot beneficia ambele părţi.

Alegerea strategiei optime de management al conflictului trebuie să aibă în vedere următorii factori:

– seriozitatea conflictului;
– chestiunea timpului (dacă trebuie rezolvat urgent sau nu);
– rezultatul considerat adecvat;
– puterea de care beneficiază managerul;
– preferinţele personale;
– atuurile şi slăbiciunile pe care le manifestă în abordarea conflictului.Luând în considerare gradul de satisfacere, atât a propriilor interese cât şi ale grupului advers, putem identifica cîteva metode de soluţionare a conflictelor:

Modalităţi	Situaţii contextuale
Evitare	-Problema este neimportantă sau alte probleme mai importante au devenit mai presante -Nu există nici o şansă de a-ţi satisface interesele; -Declanşarea unui conflict este mai plauzibilă decât rezolvarea problemei; -Pentru a lăsa oamenii să se calmeze şi a avea o perspectivă asupra desfăşurării evenimentelor. -Sunt necesare informaţii suplimentare. -Alţii pot rezolva conflictul într-o manieră mai eficientă. -Problemele par a fi esenţiale sau simptomatice.
Colaborare	-Găsirea unor soluţii integratoare pentru interese de importanţă majoră. -Când obiectivul propriu este de a învăţa. -Combinarea opiniilor contradictorii. -Câştigarea adeziunii tuturor prin luarea în considerare a mai multor interese şi realizarea unui consens general.
Competiţie	-Când rapiditatea decizională este de o importanţă vitală. -În probleme importante, în care trebuie implementate acţiuni nepopulare. -În problemele vitale pentru firmă, când managerii sunt convinşi că punctul lor de vedere este corect. -Împotriva celor care profită de atitudinea îngăduitoare
Compromis	-Obiectivele sunt importante dar riscul declanşării unui conflict este prea mare. -Oponenţii cu putere egală sunt hotărâţi să pună în aplicare idei care se exclud reciproc.

	-Pentru realizarea temporară a unui echilibru. -Pentru asigurarea unei retrageri "onorabile", atunci când colaborarea sau competiţia nu poate duce la un rezultat pozitiv din punct de vedere al satisfacerii propriilor interese.
Acomodare	-Când se ajunge la concluzia că propriile raţionamente nu sunt corecte. -Pentru a permite ca o altă variantă mai bună să fie aplicată. -Pentru a obţine credit social în perspectiva ivirii unor probleme viitoare mai importante. -Pentru a minimiza pierderile. -Când situaţia este scăpată de sub control. -Când armonia şi stabilitatea sunt esenţiale.

Se apreciază că în managementul conflictelor pot fi utilizate următoarele strategii:

Ignorarea conflictului – dacă există pericolul unui conflict distructiv, incapacitatea managerului de a-l aborda poate fi interpretată drept o eschivare de la responsabilităţile manageriale.

Tolerarea conflictului – dacă conflictul nu este foarte puternic şi se consideră că va duce la creşterea performanţelor organizaţionale el poate fi tolerat; responsabilitatea managerului este de a ţine în permanenţă sub observaţie conflictul pentru ca acesta să nu devină distructiv.

În literatura de specialitate mai pot fi întâlnite următoarele abordări în vederea soluţionării conflictelor, din perspectiva acţiunii managerului:

Retragerea – managerul nu manifestă interes pentru soluţionarea conflictului şi preferă să nu se implice; această strategie este periculoasă pentru că poate da naştere unor blocaje de comunicare atât pe orizontală cât şi pe verticală în organizaţie.

Aplanarea – reprezintă strategia folosită de acei manageri care caută aprobarea celor din jur, în loc să caute ca obiectivele organizaţionale să fie atinse; el va încerca să împace pe toată lumea.

Forţarea – este abordarea managerului care, spre deosebire de cel de mai înainte, doreşte cu orice preţ să realizeze obiectivele de productivitate şi va apela la constrângere, uzând exagerat de puterea cu care a fost investit.

Compromisul – se află ca atitudine a managerului între cea de a doua şi cea de a treia formă de strategie, adeseori fiind atins prin negocieri.

Confruntarea – este singura abordare care poate duce la rezolvarea definitivă a conflictului, luând în considerare atât nevoia de productivitate cât şi pe aceea de cooperare interumană.

Acţiunea pentru calmarea conflictelor organizaţionale poate fi preventivă sau poate surveni după ce conflictul s-a declanşat. Astfel:

A) Reducerea sau limitarea conflictului

Strategii pe termen scurt:

- ***arbitrarea*** de către o comisie de arbitraj a cărei hotărâre este definitivă. În cazul conflictelor de muncă, comisia de arbitraj se compune din trei membri, lista persoanelor care pot fi desemnate ca arbitri stabilindu-se o dată pe an de către Ministerul Muncii şi Protecţiei Sociale, dintre specialiştii în domeniul economic, tehnic, juridic etc., cu consultarea sindicatelor şi a Camerei de Comerţ şi Industrie;
- ***persuasiune*;**
- încercarea de convingere a unei părţi să renunţe la poziţia sa;
- ***constrângerea*;**
- **"*cumpărarea*"**.

Strategii pe termen lung:

- ***separarea;***
- ***medierea;***
- ***apelul* ;**
- ***confruntarea.***

O altă împărţire a formelor de intervenţie a conflictelor propune trei tipuri principale de strategii:

Negocierea – proces de comunicare în scopul ajungerii la o înţelegere între cele două părţi în conflict, prin reducerea diferenţelor dintre punctele de vedere.

Medierea – promovează comunicarea către atingerea unui compromis prin explicarea şi interpretarea punctelor de vedere ale celor două părţi; ea presupune existenţa unei a treia părţi care intermediază comunicarea

Arbitrajul – presupune existenţa unei a treia persoane de specialitate şi care este investită cu autoritate de decizie.

B) Soluţionarea conflictului

Se poate realiza prin:

- fixarea de obiective comune – în condiţiile în care o sursă majoră de conflicte este reprezentată de urmărirea unor obiective diferite, managerul trebuie să încerce să propună obiective acceptate în egală măsură de grupurile aflate în conflict – restructurare;
- îmbunătăţirea proceselor de comunicare – barierele de comunicare existente între manager şi ceilalţi membri ai organizaţiei sau între aceştia din urmă, trebuie reduse, comunicarea dintre membrii organizaţiei trebuie stimulată prin intensificarea schimburilor informaţionale dintre departamente;
- negocierea integrativă – esenţa acestui proces este că nici una din părţi nu trebuie obligată să renunţe la aspectele pe care le consideră vitale; oamenii trebuie încurajaţi să găsească o soluţie creativă în locul compromisului.

C) Prevenirea conflictelor

Prevenirea conflictelor se poate realiza prin dialog social de calitate în cadrul organizaţiei. Aceasta necesită o participare activă a angajaţilor într-o comunicare atât pe orizontală cât şi pe verticală, care presupune mai multe niveluri:

- participarea la locul de muncă;
- participarea în relaţiile umane propriu-zise
- cointeresarea lor financiară

În vederea prevenirii unui conflict distructiv, managerul trebuie:

- să ceară părerile oamenilor şi să-i asculte cu atenţie;
- să adreseze criticile într-o manieră constructivă ;
- să nu pornească de la premisa că ştie ce gândesc sau ce simt ceilalţi cu privire la anumite subiecte importante;
- înainte de a adopta decizii care ar putea afecta activitatea celorlalţi să-l consulte sau să-l stimuleze să participe la elaborarea lor;
- să încurajeze persoanele şi grupurile care se angajează în dispute constructive;
- să încerce să găsească căi care să le permită ambelor părţi dintr-un conflict să părăsească terenul cu o oarecare demnitate.

D) Concluzii

Din analiza de mai sus se desprind următoarele concluzii:

- conflictul trebuie considerat un aspect inevitabil al vieţii organizaţiilor;
- cei mai mulţi oameni consideră conflictele ca fiind ciocniri distructive, ireconciliabile, în urma cărora unii câştigă în defavoarea altora;
- un conflict de nivel mediu este necesar pentru a permite evoluţia proceselor organizaţionale şi a pregăti terenul pentru schimbare;
- conflictul poate da naştere motivaţiei de a rezolva problemele care altfel trec neobservate, putând duce la un comportament creator;

5.3. Modalităţi de comunicare şi tipuri de negociere

Comunicarea – schimbul de informaţii, idei şi sentimente – poate fi definit ca un proces interpersonal de transmitere şi recepţie de simboluri care au ataşate înţelesuri. Comunicarea este deci acel fenomen care permite crearea de legături între oameni, între instituţii şi între instituţii şi oameni, legături asemănătoare unor punţi invizibile de esenţă informaţională.

Comunicarea însoţeşte activitatea instituţiilor publice, contribuind la realizarea în bune condiţii a acesteia.

Comunicarea publică se referă atât la schimbul şi împărtaşirea de informaţii de utilitate publică, cât şi menţinerea liantului social.

Comunicarea în instituţii este un proces bilateral: el presupune atât transmiterea ordinelor, informaţiei şi sfaturilor la un centru de decizie (adică o persoană învestită cu responsabilitatea de a lua decizii), cât şi transmiterea deciziilor luate de la acest centru în alte părţi ale instituţiei. Mai mult, este un proces care se desfăşoară în sus, în jos şi lateral în instituţie.

Canalele de comunicare în instituţiile publice pot fi de două feluri: formale şi informale. Prin canalele formale se transmit fluxurile informaţionale oficiale. Canalele informale de comunicare se stabilesc în general între persoane şi grupuri informale. Acestea sunt formate din angajaţi care au interese comune sau afinităţi. Informaţiile transferate prin aceste canale sunt neoficiale şi au un caracter personal sau general: ele nu sunt verificate.

Comunicarea instituţională este o comunicare extraorganizaţională prin care instituţia din administraţia publică urmăreşte să-şi întărească imaginea, să suscite în jurul ei un climat de încredere şi simpatie din partea cetăţenilor.

Comunicarea externă a instituţiei publice contribuie la notorietatea şi imaginea organizaţiei în instituţie. Ea îndeplineşte atfel, totodată funcţia de promovare a instituţiei publice a statului şi a unităţilor administrativ-teritoriale.

Prin însăşi natura ei, administraţia publică depinde de comunicare:

- comunicarea între diferitele niveluri ale administraţiei publice;
- comunicarea pe acelaşi nivel;
- comunicarea între administraţie şi executivul social;
- comunicarea între administraţie şi autoritatea politică;
- comunicarea în mediul social;

Devine din ce în ce mai importantă atât pentru administraţie, cât şi pentru clienţii acesteia – contribuabili, cetăţeni, grupuri de interese, autoritatea politică - dezvoltarea canalelor de comunicare cu “lumea de afaceri”.

Formele principale prin care se concretizează acest tip particular de comunicare sunt:

- publicitatea – prin mass-media sau prin propriile materiale publicitare;
- sponsorizările – finanţarea activităţilor culturale sau sportive;
- mecenatul – ajutor financiar sau logistic acordat artiştilor, organizaţiilor umanitare sau non-profit;
- articole care prezintă organizaţia în publicaţiile de specialitate;
- organizarea de standuri la târguri şi forumuri;
- organizarea de zile ale porţilor deschise;
- acţiuni de consiliere şi ajutorare a altor instituţii, similare (dar care în mod real nu sunt concurenţiale) prin detaşarea temporară de personal.

Exista aşadar, o multitudine de forme de promovare a imaginii, valorilor sau serviciilor specifice instituţiei publice. Cea mai eficientă şi mai ieftină formă de promovare este însă, cel mai adesea, ignorată. Ea se află la îndemâna tuturor funcţionarilor şi constă în reliefarea permanentă a aspectelor pozitive ale organismului public din care fac parte, cu ocazia contactelor cu mediul extern, fie acestea personale sau profesionale. Fiecare funcţionar public îşi poate asuma fără probleme rolul de comunicator extern, mesajul său fiind centrat pe

seriozitatea, eficienţa şi calitatea de care dă dovada instituţia. Acest lucru presupune ca funcţionarul public

- *să ştie* (ceea ce ţine de eficienţa comunicării interne),
- *să creadă*, (este vorba de coerenţa dintre discursul pe care îl afişează şi acţiunile sale concrete), *şi*
- *să vrea* (adică să simtă nevoia să vorbească despre instituţia de administraţie publică, ceea ce trimite la ideea de motivaţie).

Comunicarea în instituţiile publice se realizează prin:

- comunicarea orală (verbală) – de exemplu comunicarea dintre funcţionar şi cetăţean la ghişeu sau la birou
- comunicarea scrisă

Instituţiile din administraţia publică urmăresc ca, prin intermediul comunicării, să obţină următoarele facilităţi:

-identificarea - ce răspunde nevoilor instituţiilor administrative de a-şi asigura notorietatea şi de a-şi face cunoscute competenţele;

-informarea – care urmăreşte să facă cunoscută corpului social acţiunea administrativă;

-realizarea unei educaţii sociale – ce corespunde, sub forma de sfaturi, recomandări, rolului din ce în ce mai important al instituţiilor publice în cadrul vieţii sociale.

Autoritatea publică urmăreşte, prin comunicare, o relaţie de proximitate cu cetăţeanul; apropiindu-se de acesta şi intrând în dialog, îi cunoaşte cerinţele, doleanţele.

În procesul de comunicare pot apărea următoarele **bariere comunicaţionale:**

a) **La nivelul emiţătorului şi al receptorului:**

- starea emoţională a receptorului;
- rutina, care influenţează receptivitatea;
- imaginea de sine a emiţătorului şi a receptorului şi imaginea despre interlocutor;
- caracterizarea diferită a situaţiei de comunicare de către emiţător şi receptor;
- lipsa atenţiei în receptarea mesajului;
- concluzii grăbite asupra mesajului;
- lipsa de interes a receptorului faţă de mesaj;
- sentimentele şi intenţiile participanţilor la situaţia de comunicare.

b) **La nivel de limbaj:**

- aceleaşi cuvinte primesc sensuri diferite pentru persoane diferite, în special din cauza diferenţelor în planul pregătirii şi al experienţei;
- dificultăţi de exprimare; exprimarea cu stângăcie a mesajului de către emiţător;
- utilizarea de cuvinte sau expresii confuze.

c) **La nivelul contextului:**

- context fizic necorespunzător (poluare fonică ridicată);

- suporţi informaţionali necorespunzători.

Diversitatea cauzelor care determină dificultăţile şi perturbările aferente procesului de comunicare face obligatorie existenţa în cadrul respectivului sistem a posibilităţilor de reglare, de adaptare şi de transformare. Elementul central al acestei reglări este reprezentat de feed-back, care îi permite receptorului (de exemplu, cetăţeanul) să-şi emită reacţiile, iar emiţătorul (de exemplu, funcţionarul public, purtătorul de cuvânt al instituţiei, etc) să le înregistreze.

Abilitatea comunicatorului de a răspunde adecvat feed-back-ului este determinantă pentru eficienţa comunicării.

Funcţiile feed-back-ului sunt următoarele:

a) funcţia de control al înţelegerii, al receptării în bune condiţii a mesajului;
b) funcţia de adaptare a mesajului la caracteristicile actorilor, la dificultăţile întâmpinate sau alte evenimente care presupun o modificare a conţinutului sau a formei;
c) funcţia de reglare socială prin flexibilitatea rolurilor şi funcţiilor îndeplinite de diverşi actori, în măsură să faciliteze înţelegerea punctului de vedere al celuilalt;
d) funcţia socio-afectivă: feed-back-ul creşte siguranţa internă şi satisfacţia actorilor.

Comunicarea externă a administraţiei publice

Aflată într-un contact permanent şi direct cu mediul social, instituţia publică preia "şocurile" provenite de la acesta şi încearcă să le răspundă prin iniţierea, la nivel organizaţional, a unor demersuri orientate spre schimbări, transformări, reechilibrări. Pe de altă parte, orice transformare sau schimbare este resimţită şi în exterior, administraţia influenţând şi modelând, la rândul ei, mediul social.

În cadrul proceselor de comunicare externă a administraţiei publice este posibil să apară **bariere comunicaţionale:**

- între diferitele instituţii ale administraţiei publice, din cauza gradului ridicat de specializare a fiecăreia, neacordării importanţei cuvenite colaborării între instituţii;
- între administraţia publică şi cetăţeni

Comunicarea între instituţia publică şi cetăţeni

Autorităţile publice trebuie ca, prin întreaga lor activitate, să urmărească satisfacerea interesului general al populaţiei, iar instituţiile administraţiei publice au obligaţia să se apropie de membrii colectivităţilor locale şi să menţină un contact permanent cu aceştia. În acest sens, administraţia publică trebuie să comunice, să fie deschisă dialogului, să respecte şi să ia în considerare cetăţeanul.

Instituţiile administraţiei publice recurg la comunicare în cadrul acţiunilor întreprinse sau al relaţiilor pe care le stabilesc.

Comunicarea publică reprezintă forma de comunicare ce însoţeşte activitatea instituţiilor publice în vederea satisfacerii interesului general. Mesajele transmise cuprind informaţii de utilitate publică. Astfel comunicarea publică trebuie să facă cunoscute cetăţenilor existenţa

oraganizaţiilor din sectorul public, modul de funcţionare şi atribuţiile acestora, legalitatea şi oportunitatea deciziilor adoptate. Totodată, prin comunicarea publică se urmăreşte cunoaşterea nevoilor şi dorinţelor populaţiei pentru ca instituţiile publice, prin rolul şi atribuţiile pe care le deţin, să vină în întâmpinarea acestora, realizând astfel un interes general.

Comunicării publice îi revine rolul de a convinge, că prin politicile instituţionale realizate, precum şi prin deciziile publice adoptate, se urmăreşte un interes general, obţinându-se astfel adeziunea cetăţenilor.

Cetăţeanul trebuie să fie informat cu privire la existenţa şi modul de funcţionare a serviciilor publice, trebuie ascultat când îşi exprimă nemulţumirea, trebuie să-i fie luate în considerare dorinţele şi nevoile.

În cadrul instituţiilor publice locale, comunicarea publică are următoarele forme:

- punerea la dispoziţia cetăţenilor a informaţiilor de interes local;
- prezentarea şi promovarea serviciilor publice oferite de colectivităţile locale;
- promovarea instituţiilor publice şi a colectivităţilor teritoriale.

Cetăţenii vin în contact cu instituţiile publice locale şi, ca urmare, au nevoie să ştie cum se adresează pentru satisfacerea unui interes legitim, ce documente trebuie să completeze, ce proceduri trebuie să urmeze. Instituţiilor publice locale le revine obligaţia de a pune la dispoziţia publicului informaţii cu caracter practic, de natură să facă cunoscute cetăţenilor regulile pe care trebuie să le respecte în demersurile lor, să le înlesnească accesul acestora în raport cu serviciile publice locale.

O relaţie deschisă, de parteneriat, va uşura fluxul de informaţii în ambele sensuri. Iniţiatorul acestei relaţii trebuie să fie instituţia administrativă, care are obligaţia să caute modelele cele mai eficiente şi specifice pentru realizarea feed-back-ului şi pentru cunoaşterea resurselor locale.

Buna funcţionare a comunicaţiilor facilitează administrarea şi controlul proceselor de prestare, al operaţiilor din care se compun diferitele procese şi are un impact puternic asupra comportamentului funcţionarilor publici, a eficienţei şi oportunităţii în interacţiunile cu cele mai diverse categorii de cetăţeni.

Prin **comunicaţiile interne** raţional organizate şi funcţionale, personalul este în mod continuu informat despre tot ceea ce se întâmplă în cadrul instituţiei administrative. Comunicaţiile interne joacă un rol important şi pe linia instruirii şi a motivării personalului, contribuind în acest fel la realizarea calităţii prestaţiilor şi la o mai bună satisfacere a nevoilor şi exigenţelor cetăţenilor.

Instituţiile publice pot recurge la o paletă largă de tehnici şi mijloace de comunicare precum: publicaţii, broşuri specializate, afişaj, canale de televiziune, presa.

Comunicarea între funcţionarul public şi cetăţean

În procesul comunicării, relaţia funcţionar public-cetăţeni constituie substanţă a actului de administraţie publică.Unităţile comunicaţionale, respectiv funcţionarul public (ca emiţător) şi cetăţeanul (ca receptor de mesaje) au obiective clare: emiţătorul îşi propune să informeze, să convingă, să îndrume, să capteze interesul, să fie eficient, iar receptorul se va strădui să fie atent, să înţeleagă, să reţină.

Comunicarea cu cetăţenii se realizează prin: expuneri, activităţi de informare, dezbateri, sesiuni de comunicări, programe de investigare, activităţi cu caracter cultural-educativ, participare la concursuri, publicaţii proprii, afişiere, transmiterea prin forme scrise sau orale de informaţii diverse spre şi dinspre structurile de conducere şi de specialitate ale instituţiilor de administraţie publică.

Liderii din administraţia publică trebuie să acorde o atenţie deosebită antrenării funcţionarilor publici în facilitarea comunicării dintre aceştia şi cetăţeni. În acest sens, putem identifica următoarele sarcini:

- diagnosticarea problemelor;
- culegerea, verificarea şi diseminarea informaţiilor;
- trasmiterea rezultatelor evaluării informaţiilor;
- rezolvarea conflictelor.

Pentru realizarea acestor sarcini, pot fi avute în vedere următoarele căi de rezolvare:

- ascultarea activă;
- stimularea autoanalizării problemelor;
- controlul tonului vocii;
- cultivarea întelegerii şi toleranţei;
- detensionarea atmosferei.

Parteneriatul interactiv funcţionar public-cetăţean presupune circulaţia informaţiei în ambele sensuri. Dincolo de aspectele oficiale, instituţionale, relaţia funcţionar public-cetăţean trebuie să conţină o anumită doză de informaţii.

Comunicarea este absolut esenţiala pentru organizare. Este evident că fără comunicare nu poate fi organizare, căci atunci nu există posibilitatea ca grupul să influenţeze comportamentul individului. Pe lângă aceasta, disponibilitatea anumitor tehnici de comunicare va determina, în mare parte, modul în care funcţiile de luare a deciziilor pot şi trebuie distribuite în instituţie.[13]

Din punct de vedere al legislaţiei în vigoare, instituţiilor publice le revine responsabilitatea informării cetăţenilor (informare exactă şi simplă), a primirii lor în audienţă şi a consultării acestora în problemele care-i privesc.

Comunicarea în situaţiile de criză

Sunt instituţii care dispun de un *Manual al situaţiilor de criză* şi o *Celulă de criză* în cadrul căreia există responsabilităţi pentru fiecare tip de criză. De asemenea, se stabilesc proceduri care conţin instrucţiuni de operare pentru fiecare situaţie de criză.

Pot apărea evenimente social-politice, a căror gravitate variază de la manifestări cum ar fi grevele, mişcările sociale de presiune a străzii, schimbarea subită a echipei de conducere, până la revoluţii şi războaie, catastrofele naturale (cutremure, inundaţii etc.) sau accidentele de altă natură (accidentele grave aviatice, maritime sau terestre) etc.

Ascunderea informaţiilor este un mod de declanşare a zvonurilor.

În gestionarea unei crize se pot face erori cu urmări greu de prevăzut:

- ezitările, conducând la crearea unei imagini de incompetenţă şi confuzie;
- ripostele, sursă de creştere a tensiunilor şi emoţiilor;
- confruntarea, oferind oponenţilor vizibilitate şi o platformă de atac;
- informaţiile contradictorii, semnificând lipsă de sinceritate şi de receptivitate.

Planul de administrare a unei situaţii de criză (parte componentă a Manualului Situaţiilor de criză) din cadrul unei companii include :

- aprobarea planului de către directorul executiv;
- lista persoanelor care vor fi implicate în rezolvarea crizei şi coordonatele acestora (adresă, telefon, etc);
- lista persoanelor din companie ce trebuie informate imediat în cazul unei crize;
- criteriile de estimare a pierderilor potenţiale;
- planul de realizare a unei secţiuni de documentare, cuprinzând informaţii şi mărturii;
- informaţii confidenţiale ce nu pot fi divulgate înainte de lansarea planului de contracarare a crizei şi de cele mai multe ori, nici după aceea, dacă nu este necesar;
- programul de acţiune: cine, ce şi când;
- schiţa locului unde a survenit criza, o listă de resurse şi cu necesarul de aprovizionat;
- locul de unde se va obţine aparatură de comunicare, sonorizare şi înregistrare pentru presă;
- lista criteriilor de evaluare a eficienţei tratării situaţiei de criză.

Negocierea în vederea rezolvării conflictelor

Negocierea este procesul prin care se rezolvă diferenţele de interese între oameni, atunci când nu se poate apela la norme procedurale de rezolvare a acestora. Negocierea apare aproape în toate activităţile cotidiene, având în vedere aceste diferenţe de interese, precum şi cele de experienţă şi expertiză în identificarea căilor de soluţionare a unor situaţii specifice.

A negocia înseamnă a transforma conflictul în cooperare. Costurile negocierii (timp, energie, concesii, schimbarea mentalităţilor etc) nu apar ca fiind superioare costurilor confruntării. Avantajele pe care speră să le aducă negocierea trebuie să fie, pe ansamblu, superioare celor pe care absenţa negocierii le-ar putea obţine.

Deşi unele aspecte specifice negocierii nu pot fi utilizate în totalitatea activităţilor publice, este important ca acestea să fie cunoscute de angajaţii instituţiilor publice, datorită multitudinii de situaţii comunicaţionale în care sunt implicaţi. În aceste situaţii, talentul de a negocia obţinerea unui context mai puţin tensionat sau stresant, sau chiar mai benefic, devine esenţial.

Pentru a negocia cu succes, cea mai importantă condiţie este să ne asumăm procesul de negociere. Altfel zis, să acţionăm voluntar şi concertat în stabilirea unui parteneriat care să ducă la o tranzacţie de succes. O a doua condiţie este să înţelegem şi să controlăm contextul comunicării în toată complexitatea celor trei aspecte - obiectivul personal, oportunităţile situaţionale şi obiectivul interlocutorului.

Oportunităţile situaţionale

Pentru a obţine un avantaj în negocierea cu un interlocutor, este necesară evaluarea situaţiei în care se produce negocierea. Situaţia este definită de un set complexde factori, de la cei umani până la resursele financiare şi logistice existente, cadrul legislativ de referinţă, mizele celorlalte persoane implicate direct sau indirect etc. De foarte multe ori, gradul de complexitate poate fi redus doar

printr-o analiză comparativă cu contexte similare sau prin apelul la persoane cu experienţă sau cu expertiză în domeniul de activitate corespunzător.

Unul din cele mai importante aspecte în definirea contextului (situaţiei) este identificarea constrângerilor cu care ne confruntăm atât noi, cât şi persoana cu care negociem. Acestea se pot referi la aspectele legislative, etice, regulamentele de ordine interioară, la cultura de care aparţinem sau la limitele fizice şi temporale create de terţi sau de către instituţii, organizaţii nonguvernamentale, sindicate şi asociaţii profesionale, întreprinzători privaţi etc.

De asemenea, conjunctura în care se produce negocierea este foarte importantă. În paralel cu activitatea noastră, se desfăşoară nenumărate alte activităţi în acelaşi domeniu. Unele din acestea ne pot fi favorabile. Alte evenimente sunt, dimpotrivă, menite să pericliteze obiectivul ideal pe care ni l-am propus.

Procesul de negociere va depinde în final de modul în care cele două părţi aflate în interacţiune vor reuşi să obţină maximum de avantaje prin evaluarea şi combinarea unui set extrem de complexde factori avantajoşi şi prin evitarea unui set la fel de complex de riscuri şi de factori defavorabili.

Succesul în negociere este definit de competenţele negociatorilor. Fiecare persoană deţine un set de competenţe de negociere înnăscute şi dobândite, extrem de particulare.

Un bun negociator ştie ce vrea şi la ce este dispus (sau nu) să renunţe, intuieşte sau află ce obiective are interlocutorul precum şi ce ar fi dispus acesta să cedeze, ştie să folosească condiţiile de timp şi de spaţiu şi oportunităţile situaţionale în favoarea sa. De asemenea, un negociator de succes utilizează un set de strategii de negociere care să îi aducă câştigul nemijlocit sau care să îl ajute în a defini şi a oferi partenerului o situaţie de tip “câştig-câştig”.

Pentru aceasta, negociatorul este un bun ascultător, o persoană asertivă, capabilă de reacţii prompte şi de adaptare la situaţii neprevăzute. Nu în ultimul rând, un negociator bun ştie să câştige cu umor şi nonconflictual, respectând demnitatea interlocutorului şi argumentând elegant în favoarea unei soluţii comune de tip amiabil.

5.4. Sisteme alternative de soluţionare a disputelor

Sistemele alternative de soluționare a litigiilor în afara instanțelor judecătorești, cunoscute sub denumirea de ADR (Alternative Dispute Resolution) sunt mijloace prin care consumatorii și operatorii economici pot ajunge la o înțelegere amiabilă pentru rezolvarea problemelor pe care le întâmpină.

Experiența unor state membre ale Uniunii Europene arată că, dacă sunt respectate anumite reguli de bază, sistemele alternative de soluționare a disputelor pot avea avantaje pentru consumatori și operatorii economici. Principalele avantaje ale unor asemenea sisteme sunt costurile scăzute și perioada de timp mai scurtă necesară rezolvării litigiilor.

În cadrul sistemelor ADR, procedura implică interventia unei terțe părți, neutre, cum ar fi arbitrul, mediatorul sau ombudsman-ul.

Procedurile de soluționare a litigiilor în afara instanțelor pot constitui o alternativă față de procedurile judecătorești în multe state. De asemenea, acestea pot constitui o procedură suplimentară, anterioară procedurilor judecătorești.

Tipuri de sisteme ADR

Principalele sisteme ADR care pot fi întâlnite în Uniunea Europeană sunt:

1. ***Medierea și concilierea***

Prin intermediul medierii și al concilierii părțile încearcă să ajungă la o înțelegere amiabilă, cu ajutorul unei terțe părți.

Sarcina mediatorului este de a înlesni ajungerea la o soluție care să satisfacă ambele părți. Mediatorul nu impune o soluție, dar are grijă ca părțile să ajungă la un compromis în mod independent. În cadrul concilierii, terța parte poate propune o soluție, dar care nu este obligatorie pentru părți.

În cadrul medierii și al concilierii, părțile nu sunt limitate de prevederile legilor sau de regulile de procedură. Prin urmare, rezolvarea litigiului nu se va baza, în mod necesar, pe dispozițiile unei legi, ci poate face referire la bunele moravuri, loialitate sau legitimitate.

2. ***Arbitrajul***

Arbitrajul reprezintă o metodă de rezolvare a disputelor în afara instanțelor foarte apropiată de procedura judecătorească.

Arbitrajul reprezintă o procedură în cadrul căreia părțile aleg una sau mai multe persoane fizice cărora le prezintă cazul pentru a obține o hotărâre obligatorie. Arbitrajul poate fi individual sau poate fi instituționalizat. În cadrul anumitor modele de arbitraj, pentru punerea în executare a hotărârii, este necesară efectuarea unor proceduri în cadrul instanțelor de judecată.

3. ***Ombudsman***

Ombudsman-ul reprezintă o instituție constituită în jurul unei singure persoane (asemănător cu Avocatul Poporului), care poate rezolva litigiile apărute între consumatori și operatorii economici. Pentru aceasta poziție este numită o persoană cu înalte calificări, care se bucură de prestigiu. Adesea, acest tip de ADR este constituit de operatorii economici dintr-un anumit domeniu. Cu toate că este numit de operatorii economici, ombudsman-ul reprezintă o autoritate independentă. Ombudsman-ul poate lua hotărâri care sunt obligatorii pentru operatorii economici sau care nu sunt obligatorii pentru nicio parte.

Care sunt standardele de funcționare ale ADR în Uniunea Europeană?

Standardele minime care vizează sistemele ADR sunt:

- Recomandarea Comisiei 98/257/EC, asupra regulilor aplicate de autoritățile responsabile de soluționarea extrajudiciară a litigiilor,
- Recomandarea Comisiei 2001/310/EC, asupra regulilor aplicate de autoritățile extrajudiciare responsabile pentru rezolvarea amiabilă a disputelor.

Statele membre ale Uniunii Europene notifică Comisiei Europene organismele extrajudiciare naționale care îndeplinesc cel puțin criteriile minime stabilite în cele două Recomandări. Informațiile sunt colectate, aduse la zi și puse la dispoziția publicului de către Comisie prin

intermediul unei baze de date. Această bază de date este utilizată în special în cadrul disputelor transfrontaliere. Permite consumatorilor, operatorilor economici și organizațiilor de consumatori să găsească cea mai bună metodă de soluționare a litigiilor. Baza de date permite și o comparare a diverselor modele de sisteme ADR care funcționează în statele membre.

În România **Legea nr. 192/2006 (Actualizata 2013)** privind **medierea** şi organizarea profesiei de mediator prevede:

Medierea reprezintă o modalitate de soluţionare a conflictelor pe cale amiabilă, cu ajutorul unei terţe persoane specializate în calitate de mediator, în condiţii de neutralitate, imparţialitate, confidenţialitate şi având liberul consimţământ al părţilor.

Medierea se bazează pe încrederea pe care părţile o acordă mediatorului, ca persoană aptă să faciliteze negocierile dintre ele şi să le sprijine pentru soluţionarea conflictului, prin obţinerea unei soluţii reciproc convenabile, eficiente şi durabile.

Dacă legea nu prevede altfel, părţile, persoane fizice sau persoane juridice, sunt obligate să participe la şedinţa de informare privind avantajele medierii, inclusiv, dacă este cazul, după declanşarea unui proces în faţa instanţelor competente, în vederea soluţionării pe această cale a conflictelor în materie civilă, de familie, în materie penală, precum şi în alte materii, în condiţiile prevăzute de lege.

6. Caracteristici şi strategii în administraţia publică

6.1. Administraţie publică locală competitivă într-o Românie europeană

Administraţia publică locală reprezintă *totalitatea autorităţilor cu competenţă generală sau specială, chemate să satisfacă cerinţele şi interesele generale ale populaţiei unei unităţi administrativ–teritoriale (judeţ, comună, oraş).*

Administraţia publică locală este organizată şi funcţionează la nivelul unitaţilor administrativ-teritoriale ale României: comune, oraşe şi judeţe.

Administraţia publică locală - în cadrul unităţii administrativ–teritoriale - îşi realizează sarcinile prin servicii proprii sau deconcentrate cu atribuţii corespunzătoare la nivelul comunei, oraşului şi al judeţului.

Între administraţia publică centrală şi cea locală există unele delimitări determinate de **principiul autonomiei locale**.

În *comune* şi *oraşe*, administraţia publică locală se realizează prin **consiliile locale** şi **primarii** aleşi conform legii, aceste instituţii alcătuind autorităţile administraţiei publice locale, prin care se realizează autonomia locală.

La nivelul judeţelor, **consiliile judeţene**, în calitate de autorităţi ale administraţiei publice, realizează autonomia locală în judeţe.

Principiile de bază ale organizării si funcţionării administraţiei publice locale

Din prevederile corelate ale Constituţiei, Legilor nr. 215/2001 a administraţiei publice locale şi 67/2004, rezultă că organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale are la bază următoarele principii:

- principiul autonomiei locale;
- principiul descentralizării;
- principiul deconcentrării serviciilor publice;
- principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale;
- principiul legalităţii;
- principiul consultării cetăţenilor în solutionarea problemelor locale de interes deosebit.

a) Principiul autonomiei locale. Ca o consecinţă a aplicării principiului autonomiei locale (consacrat expres de Constitutie si de Legea nr. 215/2001), ***autorităţile comunale/orăşeneşti nu sunt subordonate faţă de vreo autoritate judeţeană sau centrală. Între consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, şi consiliul judetean, pe de altă parte,*** **nu este raport de subordonare*.***

Conform Legii administraţiei publice locale nr. 215/2001, autonomia locală este *dreptul şi capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condiţiile legii.*

Acest drept se exercită de către consiliile locale şi primari, precum şi de către consiliile judeţene, autorităţi ale administraţiei publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Autonomia locală conferă autorităţilor administraţiei publice locale *dreptul ca, în limitele legii, să aibă iniţiative în toate domeniile, cu excepţia celor care sunt date, în mod expres, în competenţa altor autorităţi publice.*

Pentru realizarea autonomiei locale, autorităţile administraţiei publice din comune, oraşe si judeţe *elaborează şi aprobă bugete de venituri şi cheltuieli, având dreptul ca, în condiţiile legii, să instituie şi să perceapă impozite şi taxe locale.*

Autonomia locală reprezintă atât un drept, cât şi o obligatie pentru autorităţile reprezentative ale colectivităţilor locale, care au misiunea de a gestiona şi rezolva toate problemele populaţiei din raza lor administrativ-teritorială.

b) Principiul descentralizării. Descentralizarea se caracterizează prin aceea că ***rezolvarea problemelor de interes local nu se face de funcţionari numiti de la centru, ci de către cei aleşi de corpul electoral sau desemnaţi de aceştia.***

Autoritătile locale nu sunt subordonate ierarhic celor centrale, iar actele lor, chiar dacă nu sunt conforme cu legea, nu pot fi anulate de acestea din urmă (în cadrul sistemului administrativ), ci de către autorităţi din afara acestuia – din sfera puterii judecătoreşti, ori în cadrul unui sistem jurisdicţional special constituit.

Descentralizarea administrativă constă în *recunoaşterea personalităţii juridice unităţilor administrativ-teritoriale, existenţa autorităţilor publice care le reprezintă şi care nu fac parte dintr-un sistem ierarhic subordonat centrului, dar care sunt supuse unui control special (tutelă administrativă).*

Elementele specifice descentralizării administrative care caracterizează administraţia publică din România sunt următoarele:

- rezolvarea problemelor locale care interesează comuna, oraşul sau judeţul este dată în competenţa autorităţilor administraţiei publice locale;
- persoanele care alcătuiesc aceste autorităţi (consilierii locali, consilierii judeţeni, primarii) sunt alesi de către locuitorii localităţii sau judeţului, iar ceilalti funcţionari publici, din serviciile publice ale acestor autorităţi sunt desemnaţi de către respectivele autorităţi;
- raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale din comune şi oraşe si autorităţile administraţiei publice la nivel judeţean se bazează pe principiile autonomiei, legalităţii, responsabilităţii, cooperării si solidarităţii în rezolvarea problemelor întregului judeţ.

În relaţiile dintre autorităţile administraţiei publice locale şi consiliul judeţean, pe de o parte, precum şi între consiliul local şi primar, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare; între prefecti, pe de o parte, consiliile locale şi primari, precum şi consiliile judeţene şi preşedinţii consiliilor judeţene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare; imposibilitatea autorităţii centrale de a anula actele (chiar şi cele ilegale) ale autorităţilor locale descentralizate.

În acest sens, nicio autoritate a administraţiei publice centrale (Guvern, ministere) nu are competenţa să anuleze, să modifice sau să suspende un act adoptat sau emis de consiliul local, consiliul judeţean sau de primar, asa cum ar putea-o face, de pildă, Guvernul cu un act emis de un ministru sau de prefect.

c) Principiul deconcentrării serviciilor publice. Deconcentrarea administrativa este o treaptă, situată între centralizare şi descentralizare administrativă, fiind o "centralizare atenuată" sau "o slabă descentralizare". Conducătorii instituţiilor deconcentrate sunt numiţi de către miniştri, au competenţa să rezolve problemele din domeniul respectiv care apar în unitatea administrativ-teritorială, iar actele emise de ei sunt supuse controlului administrativ ierarhic.

Deconcentrarea serviciilor publice *nu* vizează în mod obligatoriu transferarea tuturor activităţilor de la nivel central, la cel judeţean sau local.

La nivelul unităţilor administrativ-teritoriale sunt organizate servicii publice ale organelor centrale, care au, de regulă, *dublă subordonare*: pe verticală - organului central, iar pe orizontală - prefectului. În categoria acestora intră **direcţiile sanitare**, **direcţiile de statistică**, **inspectoratele şcolare** ş.a.m.d.

Autorităţile administraţiei publice locale, care prestează servicii de interes local, sunt **consiliile locale** şi **primării,** ca unităţi autonome, precum şi **consiliile judeţene.** Sunt şi alte instituţii publice care prestează servicii către populaţie. Ele se înfiinţează prin lege sau potrivit legii, de Parlament, Guvern, ministere şi alte autorităţi de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi de către consiliile judeţene sau locale. În această categorie intră, între altele, **instituţii de învăţământ**, **dispensare, policlinici, spitale, biblioteci** etc.

Alte tipuri de servicii publice sunt cele prestate de **regiile autonome de construcţii**, **transport, comunicaţii, salubritate** etc. şi care se înfiinţează prin hotărâri de Guvern sau ale consiliilor judeţene sau locale.

d) Principiul eligibilităţii. Acest principiu nu este formulat expres de Constituţie, dar este cuprins în prevederile Legilor nr. 215/2001 şi nr. 67/2004, care privesc administraţia publică locală şi respectiv alegerea autorităţilor administratiei publice locale.

Pentru ca acţiunile autorităţilor alese să fie eficiente si să producă efecte juridice, acestea trebuie recunoscute de stat - în calitatea sa de reprezentant al întregii naţiuni. În virtutea recunoaşterii lor de către stat, recunoastere care este condiţionată de valabilitatea scrutinului electoral, primarii, consiliile comunale şi judeţene sunt încadrate în ordinea juridică a statului, acţiunile lor fiind considerate a fi în conformitate cu legea.

e) Principiul legalităţii. Legalitatea înseamnă *respectarea cu stricteţe a unei norme de drept*. La starea de legalitate se ajunge fie prin *respectarea unei dispoziţii legale de bunăvoie*, fie prin *aplicarea silită a legii de către forţa de constrângere a puterii publice.*

Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale prevede, în mod expres principiul legalităţii, căruia trebuie să i se subordoneze organizarea şi funcţionarea tuturor autorităţilor administraţiei publice locale.

Principiul legalităţii se aplică în administraţia publică locală, privită în toată complexitatea sa. În consecinţă, toate aspectele organizatorice şi funcţionale, respectiv consacrarea structurilor organizatorice ale autorităţilor administraţiei publice locale, componenţa, modul de constituire, atribuţiile, competenţele şi modul lor de funcţionare, la care se adaugă actele pe care le emană, ca şi raporturile şi relaţiile lor cu alte autorităti publice sau structuri organizatorice din ţară şi străinătate, ***trebuie să fie în strictă conformitate cu legea (cu prevederile Constituţiei, dar şi cu cele ale legilor şi ale celorlalte acte normative în vigoare)***.

f) Principiul consultării cetăţenilor în solutionarea problemelor de interes deosebit. Legea administraţiei publice locale obligă la consultarea locuitorilor, prin **referendum**, în situaţii menţionate prin lege.

Problemele de interes deosebit din unităţile administrativ-teritoriale şi subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse, în condiţiile legii, aprobării locuitorilor, prin referendum local.

Referendumul local se poate organiza în toate satele şi localităţile componente ale comunei sau oraşului ori numai în unele dintre acestea. În cazul referendumului la nivel judeţean, acesta se poate desfăşura în toate comunele şi oraşele din judeţ ori numai în unele dintre acestea, care sunt direct interesate.

De regulă, referendumul are un caracter consultativ, de aceea rezultatul său nu este obligatoriu ci doar orientativ. Problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau judeţene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a preşedintelui consiliului judeţean.

Autorităţile publice locale din România

Administraţia locală se compune din consilii locale, consilii judeţene şi primării.

Consiliul local are iniţiativă şi hotărăşte în problemele de interes local, primarul este conducătorul administraţiei publice, reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relaţiile cu alte autorităţi publice, cetăţeni sau în justiţie şi asigură respectarea actelor normative la nivel local.

Între primării şi consiliile locale nu există raporturi de subordonare, la fel cum nu există între autorităţile administraţiei locale şi consiliul judeţean. Deşi teoria este clară, practica poate deveni de multe ori neclară, cu riscul de a conduce la suprapuneri de atribuţii sau la raporturi de subordonare care blochează buna funcţionare a administraţiei publice locale.

La nivel practic, una dintre metodele eficiente de a combate această stare de fapt este cunoaşterea cât mai detaliată a legislaţiei de către aleşii locali şi utilizarea aspectelor legale care permit sesizarea oricăror acte de ilegalitate instanţelor abilitate.

Unităţile administrativ teritoriale au personalitate juridică, de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu. De asemenea, sunt subiecte de drept fiscal. În justiţie sunt reprezentate de primar sau de preşedintele consiliului judeţean, care au de altfel dreptul de a împuternici o persoană cu studii superioare în domeniu să reprezinte interesele unităţii respective.

Autorităţile beneficiază de acoperirea cheltuielilor de judecată, iar despăgubirile primite şi cele plătite sunt introduse sau scăzute din bugetul local. Aceste aspecte vor fi dezbătute mai pe larg în secţiunile următoare.

În România nu există o lege unică prin care să se stabilească regulile după care se desfăşoară guvernarea locală. De altfel, nu există niciun pachet legislativ consistent, care să însumeze principalele aspecte privind funcţionarea administraţiei publice, într-un mod structurat. Din aceste motive, câteva dintre reglementări tind să se suprapună şi să creeze neclarităţi sau contradicţii.

Deşi România a făcut progrese în privinţa elaborării unei legislaţii privind descentralizarea, crearea unui cadru transparent de funcţionare a administraţiei locale şi unor acte normative care să clarifice statutul alesului local, mai există caracteristici care nu creditează structurile administraţiei locale ca fiind funcţionale conform standardelor europene.

Descentralizarea

Descentralizarea se referă la transferarea unor atribuţii ale autorităţilor centrale către autorităţile locale. Efectele acestui proces sunt multiple. În primul rând este vorba de preluarea de către acestea din urmă a unor sarcini ale guvernării centrale, a cărei responsabilitate trebuie să fie tratarea chestiunilor de ordin general şi nu aspectele particulare ale guvernării. În al doilea rând, este mult mai eficient ca o administraţie locală să se ocupe de problemele comunităţii datorită contactului direct cu aceasta. Trebuie să avem în vedere şi faptul că aleşii locali şi funcţionarii provin din cadrul comunităţii respective şi astfel pot formula mai eficient politici publice. Subsidiaritatea subliniază faptul că autorităţile centrale ar trebui să intervină în guvernarea locală doar când este cazul. Deşi toate segmentele administraţiei publice sunt legate între ele, fiecare dintre ele trebuie să fie lăsată să îşi exercite propriile competenţe.

Acest instrument este menţionat în Carta Europeană a Autonomiei Locale (*European Charter of Local Self- Government*), la care România a aderat. Actul normativ a fost ratificat prin legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997. Carta menţionează faptul că:

„Exerciţiul responsabilităţilor publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferinţă, acelor autorităţi care sunt cele mai apropiate de cetăţeni. La atribuirea unei responsabilităţi către o altă autoritate trebuie să se ţină seama de amploarea şi de natura sarcinii, precum şi de cerinţele de eficienţă şi economie”.

Articolul 120 din Constituţia României prevede faptul că administraţia publică locală se întemeiază pe principiul descentralizării, al autonomiei locale şi al deconcentrării serviciilor publice, autorităţile prin care se realizează acestea fiind specificate în articolul 121. Acestea sunt primarul şi consiliile locale, definite ca autorităţi administrative autonome ce au rolul de a rezolva treburile publice din comune şi oraşe.

Carta Europeană a Autonomiei Locale trasează câteva dintre liniile fundamentale ale acestui concept. Ca definiţie, autonomia locală reprezintă „capacitatea efectivă a autorităţilor administraţiei publice locale de a soluţiona şi de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu şi în interesul populaţiei locale, o parte importantă a treburilor publice”. Acest drept se exercită de către consilii şi adunări, cu menţiunea că nu exclud adunările cetăţeneşti, referendumurile sau alte forme de participare directă a cetăţenilor. Limitele competenţelor sunt stabilite prin lege, dar autorităţile pot interveni (chiar dacă nu au competenţe stabilite prin lege în această privinţă) şi în domenii în care alte structuri nu îşi exercită autoritatea. Competenţele lor trebuie să fie exclusive şi depline, să nu fie limitate de alte autorităţi, decât în condiţiile prevăzute de lege.

Autorităţile administraţiei publice locale trebuie să fie consultate în privinţa planurilor şi deciziilor care le privesc direct. De asemenea, ele îşi pot stabili propriile structuri interne, adaptate nevoilor comunităţii. Personalul angajat în aceste organisme trebuie să fie selectat pe baza unor principii de calitate, transparenţă şi profesionalism.

Aleşilor locali trebuie să li se asigure libera exercitare a mandatului. Orice incompatibilitate trebuie specificată de lege şi nu trebuie supusă unor circumstanţe arbitrare. Controlul administrativ asupra autorităţilor trebuie exercitat conform legii şi orientat spre asigurarea legalităţii şi regulilor constituţionale.

Un principiu de bază al autonomiei este bugetul local. Conform Cartei, autorităţile administraţiei publice locale au dreptul la resurse proprii. O parte dintre acestea trebuie să provină din taxe şi impozite locale. De asemenea, în vederea egalităţii distribuirii resurselor, unităţile administrativ-teritoriale dezavantajate trebuie să primească fonduri suplimentare. Autorităţile locale trebuie consultate în privinţa resurselor care le revin, iar acestea din urmă trebuie distribuite astfel încât să nu restricţioneze sau să condiţioneze în niciun fel activitatea administraţiei.

Al doilea tip de descentralizare este cel administrativ. Acesta se referă la transferarea funcţiilor publice de la centru la nivelul structurilor administraţiei locale. Există mai multe procese de descentralizare administrativă. Primul este deconcentrarea, care se referă la dispersarea controlului autorităţii centrale în teritoriu, în general într-un spaţiu geografic extins. Al doilea proces este cel de transfer al autorităţii, care poate fi orientat atât spre structuri de la nivel local aflate în sfera de guvernământ, cât şi în afara ei. În acest caz, pot fi implicaţi şi beneficiarii, prin intermediul unor reprezentanţi, în guvernarea locală. Transferul implică mai multă autonomie decât deconcentrarea.

Un alt tip de descentralizare este delegarea, care înseamnă transferul de responsabilitate managerială către structuri semiautonome, cum ar fi organizaţii neguvernamentale sau agenţii guvernamentale, aflate în afara controlului central, fie că este vorba de nivel regional sau local.

Pe lângă aceste trei tipuri principale mai putem adăuga parteneriatul şi privatizarea, acesta din urmă implicând transferarea de autoritate de la autorităţile centrale către entităţile private.

Cea de-a treia categorie de descentralizare este cea fiscală. Aceasta implică lărgirea controlului autorităţilor locale asupra resurselor financiare care pot proveni de la centru sau din venituri proprii.

Descentralizarea este un proces care ridică multe probleme, mai ales în state cu tradiţie democratică recentă, care nu au instituţii consolidate. Dintre greutăţile întâmpinate, următoarele ar fi cele mai frecvente:

- Autorităţile centrale scapă de responsabilităţile pe care nu le pot rezolva, prin delegarea lor către nivelul local, fără a oferi şi resurse necesare pentru gestionarea problemelor.

- Nu există un transfer suficient şi eficient de fonduri, fapt care poate cauza dezechilibre între diversele zone.

- Nu există monizatorizare suficientă privind atingerea obiectivelor propuse.

6.2. Stabilirea unor structuri organizatorice adecvate scopurilor fiecărei organizaţii publice

Problemele administrative pot fi solutionate în bune condiţii dacă structurile organizatorice sunt cât mai simple şi suficient de flexibile. Administraţia publică nu este o organizaţie închisă, izolată de prefacerile din cadrul comunităţii pe care de fapt o serveste.

Organizaţiile nu se mai pot baza pe vechile structuri, produse, servicii şi metode.

Nevoia constantă de schimbare şi managementul eficient al acestei schimbări constituie, fără îndoială, cea mai grea încercare prin care trec organizaţiile publice.

Schimbarea organizaţională presupune şi antrenează schimbarea la nivel general, de grup şi individual, în ultimă instanţă, organizaţiile nu se vor putea adapta la o situaţie nouă dacă nu pot influenţa comportamentul membrilor lor. Ori de cate ori se admite necesitatea schimbării în cadrul unei organizaţii şi se formulează natura exactă a acestei schimbări, este de datoria managerilor să creeze mediul potrivit pentru schimbarea organizaţională.

Lipsa supleţei este considerată a fi o caracteristică negativă a managementului public şi explică dificultatea şi riscul de a institui această formă de conducere care nu este întotdeauna capabilă să introducă forme organizatorice mai dinamice. Fără îndoială că există o doză de birocraţie în orice tip de management îndreptat spre performanţă, dar dacă acesta depăşeşte un anumit prag, performanţa se reduce.

Acest tip de structură nu favorizează independenţa creativă, ci generează de multe ori o stagnare, care în fapt asigură doar conservarea organizaţiei.

În acest context, se observă în multe cazuri eforturi de acaparare a puterii la vârf, dar care generează, în bună măsură, eschivarea de răspundere. Mai mult decât atât, poate apare şi fenomenul demotivării angajaţilor. Simptomele de cele mai multe ori sunt evidente:

nerespectarea programului de lucru, pasivitate crescândă la orice decizie venită de la conducere, nerespectarea legislaţiei, reducerea dramatică a comunicării.

Problema imediată este aceea de a crea un suflu nou, pentru a explora noi oportunităţi. În acest sens, guvernele vor trebui să prevadă stabilirea unor structuri-cadru de organizare suple şi eficiente privind organizarea şi funcţionarea ministerelor şi a agenţiilor guvernamentale, a prefecturilor, a consiliilor judeţene şi locale, a primăriilor, precum şi reorganizarea departamentelor, a direcţiilor generale, a direcţiilor, a oficiilor, a serviciilor şi birourilor din administraţia publică centrală şi locală.

Structurile sunt importante întrucât ele sunt în mod real o expresie a proceselor de management, mai ales a celor de coordonare şi control, care reflectă şi relaţiile dintre indivizi, grupuri şi funcţii.

Tendinţa actuală din ţările dezvoltate este spre o organizare pe orizontală cât mai flexibilă în care se reduce foarte mult procesul de administrare într-o formă ierarhică convenţională.

Criteriile de performanţă trebuie elaborate în funcţie de gradul de satisfacere al clienţilor.

Trebuie schimbate procesele şi eliminată munca care nu este necesară. Aceste schimbări radicale poartă cu ele promisiunea unei creşteri semnificative a calităţii şi productivităţii.

6.3. Introducerea unor noi instrumente de management în instituţia publică

Managementul public reprezintă ansamblul proceselor şi relaţiilor de management, bine determinate, existente între componentele sistemului administrativ, prin care se aduc la îndeplinire legile, se planifică, se organizează, coordonează, gestionează şi controlează activităţile implicate în organizarea şi prestarea serviciilor publice, care satisfac interesul general.

O condiţie deosebit de importantă pentru ridicarea performanţelor economico-sociale ale organizaţiilor publice o constituie modernizarea managementului acestora.

Prin reforma administraţiei publice se urmăreşte şi perfectionarea managementului prin eficientizarea raporturilor dintre administraţia publică centrală şi locală; dintre autoritatile publice judeţene şi cele din oraşe si comune; aplicarea unitară şi eficientă a sistemului de norme şi reglementări în administraţia publică centrală şi locală: crearea unui sistem informaţional integrat al administraţiei publice centrale şi locale.

Mult timp însă managementul public a fost neglijat şi adesea şovăielnic în ridicarea eficacităţii sale. În acest context, au fost numite în funcţii sau promovate în posturi persoane cu o pregătire slabă în management, cărora li s-a cerut să conducă organizaţii publice şi subdiviziuni organizatorice ale acestora.

Ridicarea performanţelor unei organizaţii publice presupune stabilirea posibilităţilor de aplicare a noilor metode şi a efectelor acestora asupra eficacităţii organizaţiilor publice.

Fazele procesului de alegere a celor mai bune metode şi tehnici sunt, în general, următoarele:

- definirea obiectivelor urmărite şi stabilirea activităţilor necesare realizării acestora în bune conditii
- faza de culegere a informaţiilor referitoare la metodele şi tehnicile existente şi stabilirea condiţiilor (posibilităţilor) de aplicare a acestora;
- faza de investigare a diferitelor metode, tehnici, procedee de realizare eficientă a scopului propus;
- faza de proiecţie, în această faza urmează să fie stabilite condiţiile de aplicare şi eficacitatea fiecărei metode posibil de a fi aplicată, ţinând seama de situaţia concretă existenta în organizaţia respectivă şi de posibilităţile de îmbunătăţire a acestora în perioada următoare;
- faza de evaluare cantitativă şi calitativă a aplicării diferitelor modalităţi pornind de la consecinţele care le comportă şi care au fost stabilite în faza de proiecţie, în scopul de a calcula un rezultat comparabil pentru fiecare metodă;
- faza de aplicare, în această fază vor fi comparate între ele metodele deja evaluate alegând dintre ele metoda cea mai bună de realizare a activităţilor respective.

Aplicarea metodelor moderne de conducere poate contribui substanţial la creşterea capacităţii de soluţionare a problemelor, la ridicarea calităţii serviciilor şi a performanţelor economico-sociale ale organizaţiilor publice.

Anterior introducerii unor noi instrumente de management este utilă realizarea unei anlize SWOT relativ la situaţia existentă în instituţia publică.

Exemplu de elaborare a unei analize SWOT pentru un serviciu de interes public

Analiza SWOT a scos în evidenţă punctele tari şi punctele slabe din organizarea şi functionarea instituţiei, oportunităţile momentului precum şi ameninţările la adresa instituţiei, astfel încât să adaptăm punctele tari la oportunităţi, să reducem la minimum ameninţările şi să eliminăm punctele slabe.

Puncte tari	Punctele slabe
- calitatea resurselor umane evidenţiată prin procentul ridicat al personalului cu studii superioare din instituţiile publice; - adoptarea celor mai eficiente metode de fidelizare a angajaţilor; - deschiderea permanentă spre înnoire şi perfecţionare; - capacitate de adaptare ridicată a resurselor umane la structurile funcţionale specifice reformelor care au avut loc in România; - receptivitate şi adaptabilitate la modificările cadrului legislativ şi la diversitatea sarcinilor de serviciu; - încredere, respect loialitate pentru managerii şi instituţia publică; - autoritatea instituţiei; - expansiunea sectorului IT&C	- dificultăţi întâmpinate în aplicarea funcţiilor managementului; - lipsa indicatorilor şi criteriilor de evaluare; - insuficienta promovare a instituţiilor publice şi lipsa persoanelor specializate în acest domeniu; - lipsa unei culturi organizaţionale; - neaplicarea managementului calităţii totale; - personal insuficient în raport cu volumul sarcinilor atribuite; - fonduri insuficiente pentru formare profesională; - concentrarea pe rezolvarea unor activităţi nerelevante mari consumatoare de timp; - în desfăşurarea activităţilor persoanele implicate se concentreaza mai mult pe obţinerea rezultatelor decât pe procesul în sine; - insuficienţa resurselor alocate pentru rezolvarea problemelor edilitare şi incapacitatea instituţiei de a crea sisteme capabile să atragă capitaluri din surse alternative (programe comunitare, bănci, fonduri de investiţii etc);

	- în managementul instituţiilor publice primează în foarte multe cazuri interesele personale, nu cele ale comunităţii; - lipsa unor strategii de dezvoltare locală sau regionala şi a institutiilor capabile să le elaboreze; - infrastructura inadecvată; - dezvoltarea redusă a sistemelor informatice (un număr insuficient de calculatoare, multe dintre ele depăşite moral); - dificultăţi de comunicare interne ce genereaza o rezistenţă crescută la schimbare; - existenţa sistemelor de comunicare informală; - lipsa unui sistem performant de management al documentelor capabil să furnizeze informaţii complexe în timp real sau cu decalaje mai mici de 7 zile; - eficienţa scăzută a utilizării resurselor alocate; - lipsa unor strategii de marketing; - utlizarea pe o scară relativ redusă a tehnologiilor avansate; - nivel de trai scăzut în comparaţie cu alte state membre ale Uniunii Europene;
Oportunităţi	**Ameninţări**
- aderarea României la Uniunea Europeană cu beneficii în crearea unei administraţii eficiente şi moderne; - implementarea acquis-ului comunitar; - accelerarea reformei instituţionale generată de procesul de aderare; - introducerea standardelor de management al calităţii în administraţia publică; - beneficii rezultate din experienţa statelor membre UE; - dezvoltarea parteneriatului public-privat; - flexibilizarea cadrului legislativ; - libera circulaţie a serviciilor şi persoanelor; - existenta fondurilor europene destinate dezvoltării instituţionale; - existenta programelor şi proiectelor privind reforma administraţiei; - cooperarea cu alte ţări pentru formarea personalului din administratia publică prin stabilirea de parteneriate; - accesul funcţionarilor/managerilor publici la obţinerea unor burse guvernementale în străinătate;	- gradul ridicat al migraţiei funcţionarilor publici în alte sectoare; - birocraţie excesivă; - rezistenţa la schimbare; - capacitate limitată de implementare a politicilor publice; - schimbarea partidelor de la guvernare, instabilitate politică; - instabilitate legislativă; - implicarea ridicată a forţelor politice în managementul public; - nivelul diferenţiat de dezvoltare pe regiuni economice, urban/rural.

Necesitatea implementării şi dezvoltării sistemului de control managerial în entităţile publice

În oricare entitate publică există un anumit sistem de control managerial, altfel funcţionarea acesteia ar fi marcată de frecvente şi grave distorsiuni. Fiecare conducător trebuie să se organizeze şi să adopte anumite măsuri pentru a-şi conduce activitatea: definirea sarcinilor individuale ale personalului, stabilirea metodelor de lucru, crearea unui sistem informaţional adecvat, supervizarea activităţilor personalului etc., ceea ce nu înseamnă altceva decât instituirea unui sistem propriu de control intern managerial.

Sistemul de control managerial este definit ca ansamblul integrat al instrumentelor de control intern, implementate la un moment dat în entitatea publică în scopul realizarii obiectivelor stabilite.
Principii fundamentale ale oricarui sistem de control intern:
a) să fie adaptat dimensiunii, complexităţii şi mediului specific al entităţii;
b) să se aplice la toate nivelele de conducere şi la fiecare activitate / operaţiune;
c) să opereze cu "instrumentarul" adecvat deţinerii unui bun control;
d) să dea o asigurare rezonabilă că obiectivele vor fi atinse;
e) costurile aferente sistemului de control intern nu trebuie să depăşească beneficiile rezultate din aplicarea acestuia;
f) este guvernat de regulile minimale de management cuprinse in standardele de control intern.

Managementul strategic este important datorită accentului pe care îl pune pe stabilirea scopurilor, pe identificarea punctelor forte şi a celor slabe, pe importanţa oportunităţilor şi ameninţărilor externe, din perspectiva desfăşurării optime a forţelor pentru atingerea obiectivelor stabilite.

Prin management strategic, conducerea organizaţiei determină evoluţia pe termen lung şi performanţele acesteia, asigurând formularea riguroasă, aplicarea corespunzătoare şi evaluarea continuă a strategiei stabilite.

Planificarea strategică se orientează spre a face ceea ce trebuie (eficacitate), iar planificarea operaţională, spre a face cum trebuie (eficienţă).

Pentru ca o organizaţie să poată fi condusă în mod eficace, este necesar ca managerul acesteia să aibă o perspectivă completă şi coerentă asupra arhitecturii organizaţiei, cuprinzând următoarele elemente:

- Viziunea
- Misiunea
- Strategia
- Planul de acţiune
- Procesele și structura
- Cultura organizaţională

În administraţia publică din România s-au făcut paşi importanţi în introducerea instrumentelor managementului calităţii.

În scopul de a asigura şi consolida managementul calităţii din administraţia publică, au fost cuprinse în documentele strategice care au fost emise anumite măsuri coerente, mai ales cu privire la îmbunătăţirea calităţii serviciilor publice, şi anume:

- introducerea unor standarde de calitate pentru monitorizarea şi evaluarea serviciilor publice şi a activităţii profesionale a funcţionarilor publici;

- stabilirea unui număr fix de funcţionari publici în conformitate cu standardele de calitate stabilite pentru fiecare serviciu public;
- stabilirea unui sistem de planificare strategică pentru fiecare autoritate publică în conformitate cu serviciile publice oferite;
- stabilirea anumitor scheme motivaţionale în vederea creşterii calităţii serviciilor publice şi pentru a stimula inovarea;
- elaborarea şi punerea în aplicare a „Cartei calităţii cetăţenilor", în scopul de a introduce şi a evalua standardele de calitate pentru serviciile publice;
- dezvoltarea şi creşterea eficienţei serviciilor publice electronice prin intervenţii publice;
- dezvoltarea sistemului integrat de emitere şi reînnoire a documentelor de stare civilă.

Obiectivele principale privind managementul calităţii în administraţia publică: reducerea birocraţiei, profesionalizarea funcţiei publice pentru introducerea calităţii în serviciile publice, furnizarea de servicii publice de înalt profesionalism, modernizarea structurilor instituţionale, dezvoltarea unei administraţii orientate către cetăţean

6.4. Sisteme de monitorizare şi indicatori de măsurare a perfomanţelor (SMP)

Măsurarea performanței

Măsurarea performanței[16] este un concept a cărui definiție nu poate fi făcută în mod exact, deoarece diminsiunea acestuia transcede aria unui anumit domeniu științific.

În primul rând datorită înțelesurilor distincte pe care termenul "performanță", le are în diverse domenii, conceptul de măsurare a performanței tinde să fie unul abstract. Acesta însă poate fi înțeles la modul general, din perspectiva finalizării unei acțiuni, și al rezultatelor obținute în urma acestei finalizări.

Performanța este așadar un termen care definește finalitatea, adică îndeplinirea cu succes a unei activități desfășurate de către o organizație.

În mediul privat această finalitate poate fi observată din perspectivă economică, prin veniturile sau profitul obținut de către o organizație, aratând doar gradul de eficiență al acesteia ca urmare a desfășurării activităților specifice.

În mediul public însă performanța este foarte dificil de cuantificat sau de identificat, deoarece nu există un criteriu economic, bazat pe cifre concrete care să reflecte profitul, necesar în estimarea nivelul de performanță atins de către o organizație economică. Acest fapt generează un prim obstacol în evaluarea performanței instituțiilor publice, care nu se bazează pe considerente de eficiență, ci pe cele de eficacitate.

[16] Performanţă şi capacitate în administraţia publică locală, autori Florin Cărbunărean şi Ovidiu Dorin Jimborean, Cluj Napoca, 2010

Scopul diferit al instituțiilor publice față de cele private atrage după sine un altfel de sistem de performanță, care de cele mai multe ori este imposibil de măsurat și cuantificat. Însă nu doar scopul diferit face ca sistemele de măsurare a performanței să fie dificil de aplicat, ci și modalitatea prin care se desfășoară anumite acțiuni, și responsabilii evaluării acestora.

Modul dificil de definire și de identificare a performanței în instituțiile publice, creează o notă de abstract și în cazul definirii măsurării performanței în sectorul public. Acest concept este definit la modul general ca fiind un ”proces de definire, monitorizare, și întrebuințare a unor indicatori obiectivi care utilizați în mod regulat, indică nivelul de performanță a unei instituții sau program din sectorul guvernamental sau nonprofit”.

Legat de eficiență și eficacitate, mai mulți autori consideră că prin scopul oricărei organizații publice, adică acela de a deservi interesului general și de a desfășura o activitate fără intenția de a obține profit, măsurarea performanței reprezintă un proces prin care se determină gradul de eficiență și eficacitate al activităților desfășurate de respectiva organizație.

Trebuie astfel să avem în vedere în realizarea unei definiri a conceptului de performanță în cadrul unei organizații publice, ”stabilirea unei relații între rezultate, mijloace și obiective, mai precis este necesară o abordare din punct de vedere al eficacității, eficienței și al bugetării”. Performanța astfel reprezintă un ansamblu de procese legate de modul în care se dorește a fi realizată eficiența, eficacitatea și bugetarea unei organizații, și modul în care acestea sunt realizate.

Măsurarea performanței unei organizații publice este definită de aspecte ce țin de modul în care resursele umane, materiale sunt utilizate în vederea realizării obiectivelor propuse de acea organizație și de nivelul așteptărilor și gradul de mulțumire al beneficiarilor față de serviciile furnizate.

Măsurarea performanței diferă de evaluare prin faptul că evaluarea se realizează la un nivel mai general decât măsurarea, mai exact la nivelul unei instituții. Evaluarea presupune un proces aprofundat de analiză, explicativ, nu unul general bazat pe evidențierea strictă a rezultatelor. Se poate spune că măsurarea performanței reprezintă o formă de evaluare, fiind inclusă în procesul general alevaluării.

Importanța măsurării performanței[17]

Preocuparea pentru măsurarea performanței în cadrul instituțiilor publice a apărut ca urmare a creșterii gradului de dificultate a soluționării problemelor, tot mai complexe, cu care se confruntă cetățeanul, ca urmare a progresului consistent înregistrat în privința dezvoltării tehnologiei și a standardelor de existență. Totodată aportul adus de mass-media și de sectorul neguvernamental nonprofit, în definirea unor standarde de calitate a serviciilor oferite cetățenilor și a costurilor implicate în implementarea acestora, dar și a oamenilor politici care doreau creșterea eficienței administrației publice.

[17] Performanţă şi capacitate în administraţia publică locală, autori Florin Cărbunărean şi Ovidiu Dorin Jimborean, Cluj Napoca, 2010

Exercitarea unei funcții de control, evaluare trebuie să asigure prevenirea nerealizării obiectivelor, a acțiunilor instituției, prin supravegherea în timp a performanței indivizilor, a birourilor, compartimentelor, ca și a întregii organizații. Această funcție de control sau de evaluare, are o importanță ridicată la nivelul organizației, fiind definită ca ”ansamblul acțiunilor prin care performanțele organizației și a componentelor acesteia sunt urmărite, măsurate și comparate cu obiectivele și standardele fixate, în vederea aplicării unor măsuri corective.”

Pentru a compara performanțele cu obiectivele și standardele fixate de organizație, trebuie să existe un proces care să cuprindă toate funcțiile managementului, în cadrul organizației, funcții care trebuie să se desfășoare în ordine cronologică.

Astfel că funcția de control trebuie să fie plasată ultima în cadrul procesului de management, ea asigurând certificarea faptului că celelalte etape ale procesului, s-au desfășurat într-un mod adecvat, sau inadecvat referitor la obiectivele și standardele impuse de organizație. Activitățile trebuie să fie plasate în concordanță cu procesul managerial, respectând anumite limite și constrângeri date de obiectivele și scopul organizației.

Relevanța măsurării performanței este dată de modul în care acest proces influențează întreaga activitate a unei organizații, pe planul resurselor umane, pe planul managerial sau pe planul îndeplinirii obiectivelor și a scopurilor acesteia.

Prin intermediul acestui proces se furnizează date cu privire la activitățile organizației, dar în special a activității desfășurate de către angajați. Aceștia vor primi feedback ca urmare a evaluărilor și cuantificării muncii lor și vor fi puși în situația de a oferi la rândul lor feedback ca răspuns la satisfacția sau insatisfacția rezultatelor obținute de organizație.

Din perspectiva importanței măsurării performanței pentru planificarea strategică, sau o bună desfășurare a managementului strategic în organizații, putem afirma că aceasta constituie un instrument de evidențiere a structurii organizaționale, prin intermediul scoaterii în evidență a punctelor slabe și punctelor tari ale acesteia, dar totodată reprezintă un proces prin care se poate analiza modul de luare a deciziilor și procesul aferent punerii în practică a acestora, în vederea realizării obiectivelor strategice ale organizației.

Managementul unei organizații, aplicând funcțiile de prevedere și organizare, poate stabili orientarea și modul de realizare a dezvoltării organizaționale. În domeniul public aceste funcții de management corelate cu un sistem eficient de măsurare a performanței, generează un sistem de monitorizare a organizației în întregime, un sistem care depășește sistemele bazate pe latura economică din domeniul privat.

Acest fapt este datorat în special exactității cu care un sistem de măsurare a performanței oferă date, cu privire la impactul activităților desfășurate de aceasta, a performanței resurselor umane și a stagiului de implementare a diferitelor programe, spre deosebire de sistemul de evaluare financiară a rezultatelor, din domeniul privat.

Măsurarea performanței acționează ca un ”sistem de avertizare rapid”, ca urmare a acumulărilor cunoștințelor și a dezvoltării acestora în cadrul unei organizații. Acest considerent este foarte util mai ales în cazul menținerii controlului și a stabilității organizaționale, dar și ca modalitate de anticipare a schimbărilor din diferite domenii a căror activitate are un impact consistent și imediat asupra unor organizații.

Instituțiile publice pot utiliza măsurarea performanței pentru a-și construi o imagine pozitivă în ochii cetățenilor. Acest fapt poate fi realizat prin creșterea nivelului de comunicare dintre instituție și cetățean, comunicare referitoare la rezultatele obținute și cuantificate ca urmare a aplicării măsurării performanței. Astfel o instituție care aplică măsurarea performanței și care va oferi cetățenilor rezultatele acesteia, va fi considerată o instituție serioasă, de încredere.

Mai mult dacă aceea instituție va include în procesul de măsurare a performanței, indicatorul non-financiar - satisfacția cetățenilor și va realiza o legătură directă cu aceștia, vizând aspectele referitoare la modul în care se furnizează anumite servicii, a intervalului de timp în care se furnizează, sau privind nivelul de calitate al acestora, respectiva instiuție își va îmbunătăți imaginea publică și totodată nivelul de încredere pe care cetățenii îl manifestă față de ea.

Nu doar imaginea publică poate fi îmbunătățită prin utilizarea măsurării performanței, ci și modul în care aceasta se construiește și se aplică în instituție. Prin crearea unei legături cu cetățenii, instituția poate analiza punctul lor de vedere, cu privire la modul în care se realizează măsurarea performanței, dacă prin utilizarea acesteia în cadrul instituției s-au îmbunătățit anumite aspecte ale activității specifice derulate de aceasta, sau dimpotrivă. Totodată importanța măsurării performanței este dată și de modul în care cetățenii consideră că aceasta este utilă sau inutilă pentru o instituție.

Sisteme de măsurare a performanței

În cadrul organizațiilor, performanțele se pot măsura folosind sistemele de măsurare a performanței, care solicită munca mai multor actori din cadrul organizației, însă în special a managerilor. Aceștia trebuie să definească în funcție de organizația lor, tipul de sistem de măsurare pe care pot să-l adopte, modul în care acesta va produce rezultate corecte și utile organizației. Totodată ei sunt responsabili de identificarea și implementarea sistemului ținând cont de ceea ce vor să măsoare, să observe și de posibilitatea transpunerii sistemului de măsurare pe activitățile desfășurate de respectiva organizație. Sistemele de măsurare a performanței au trăsături distincte și sunt aflate într-o evoluție continuă în cadrul unei organizații, fiind influențate în această evoluție de o serie de factori ce țin de mediul intern sau extern al unei organizații.

Acești factori determină de cele mai multe ori rezultatul generat prin utilizarea unui sistem de măsurare, rezultat care poate influența într-o manieră pozitivă sau negativă organizația. Unul dintre factori este reprezentat de modelul de măsurare a performanței pe care managerii propun să-l implementeze și pe baza căruia se va realiza un sistem de măsurare a performanței. În majoritatea cazurilor un sistem de măsurare a performanței va fi implementat pe baza unui model de măsurare a performanței, care va stabili traseul pe care îl va urma acest sistem în identificarea activităților care urmează să fie măsurate, importanța acestora în reflectarea performanței organizației și indicatorii de performanță utilizați, în vederea analizării rezultatelor obținute.

Sistemele de măsurare a performanței pot fi definite ca fiind ”acele sisteme destinate a măsura și evidenția performanța”, prin prisma lor se obțin astfel rezultate concrete care evidențiază nivelul de performanță atins în cadrul unei organizații.

Pentru a obține un sistem de măsurare a performanței unei organizații, trebuie să ținem cont de toate elementele care definesc acea organizație, adică de resursele umane, financiare,

procesele de informare, implicate în acțiunile desfășurate de respectiva organizație. Aceste elemente pot genera un sistem de măsurare a performanței deoarece pot fi cuantificabile și oferă posibilitatea descrierii unui anumit nivel de performanță atins de organizație și a obiectivelor acesteia.

Pentru a defini un sistem de măsurare a performanței, trebuie să avem în vedere standardele de performanță. Acestea sunt considerente cu privire la ceea ce se așteaptă de la organizație, sau de la serviciile oferite de aceasta. Aceste standarde ”trebuie să fie exacte, pentru a putea furniza mai apoi criteriile specifice de evaluare a performanței atinse în organizație”. Standardele de performanță reflectă în general performanțele cu privire la rezultatele obținute de o organizație.

În administrația publică este dificil să observăm și să cuantificăm rezultatele obținute, prin prisma standardelor de performanță, însă acestea pot fi importanți furnizori de date pentru construirea unor sisteme de măsurare a performanței sau în definirea mijloacelor de evaluare a celui care va aplica un sistem de măsurare a performanței. Cu cât standardele de performanță sunt formulate mai clar și au la bază niște obiective bine definite, cu atât operațiunile de măsurare a performanței sau culegere a datelor, se va face mai eficient.

Astfel sistemele de măsurare a performanței presupun îndeplinirea unor sarcini complexe, din partea managerilor, care trebuie să ia în considerare o serie de aspecte legate de modul în care se poate aplica un sistem de măsurare a performanței și ce anume trebuie să măsoare acesta, cât de frecvent trebuie să fie aplicat, și care sunt consecințele aplicării sale. Sistemele de măsurare a performanței reprezintă astfel un set de acțiuni strategice, de gândire, alcătuite pe baza unor criterii stabilite în prealabil de către manageri pentru a ”evidenția astfel nivelul de performanță atins de către o organizație.”

Odată cu creșterea capacității administrative și cu introducerea unor standarde de calitate, serviciile publice oferite de către instituțiile publice au început să cunoască o evoluție ascendentă în privința calităților și a modului cum acestea își aduceau aportul în fața beneficiariilor.

Sistemele de măsurare a performanței pot constitui o sursă de evaluare și control, care prin utilizare să ducă la crearea unei imagini generale, cu privire la situația existentă în organizație. Astfel se pot identifica departamentele, direcțiile care realizează o activitate performantă, eficientă și cele care cunosc abateri negative, în sensul ineficienței lor. Prin aplicarea acestor sisteme se poate realiza un control mult mai precis, în vederea îndeplinirii cu succes a activităților specifice, a furnizării unor servicii publice, a realizării obiectivelor instituției. Funcția de evaluare se constituie astfel în cadrul organizației ca un instrument managerial, prin care managerul poate să observe toate aspectele ce cauzează eficacitatea sau eficiența activităților desfășurate.

Sistemele de măsurare a performanței pot duce la reducerea costurilor aferente procesului de furnizare a unui serviciu public, prin monitorizarea și eficientizarea procesului de bugetare și modului de realizare a cheltuielilor. Totodată este important să se țină cont de satisfacția cetățeanului și gradul de încredere pe care acesta îl are față de instituție, creșterea acestor aspecte putându-se realiza prin creșterea nivelului de calitate și reducerea termenelor de furnizare a unor servicii sau de îndeplinire a unor obiective.

Prin aplicarea unor sisteme de măsurare a performanței, instituțiile publice vor putea observa mai bine nevoile cetățenilor și vor fi în măsură să se adapteze mai bine îndeplinirii acestor nevoi.

Creșterea nivelului de adaptabilitate la cerințele cetățenilor va veni ca o consecință a implementării unor sisteme de măsurare a performanței, care să ia în calcul aspecte ce țin de satisfacerea nevoilor și problemelor de politică publică a acestora și furnizarea unor servicii publice eficiente și calitative.

Sistemele de măsurare a performanței sunt considerate procese dificil de implementat și aplicat, datorită costurilor și resurselor de timp pe care acestea le necesită, însă acest considerent este datorat în special nivelului ridicat de birocratizare existent în administrația publică din România. Totodată se consideră că acestea vor scoate în evidență lipsa performanței unor servicii publice, datorită faptului că acestea nu au beneficiat de suficiente resurse pentru a deveni performante.

Pentru a utiliza sistemele de măsurare a performanței în cadrul administrației publice, trebuie să identificăm principalele elemente care influențează implementarea lor. Aceste elemente sunt transpuse sub forma unor indicatori care fie sunt utilizați independent, fie sunt întrebuințați într-o manieră interdependentă, luând forma unor elemente financiare sau non-financiare, în funcție de natura și modul de cuantificare a fiecăruia în parte.

Indicatori ai sistemelor de măsurare a performanței

Indicatorii de performanță pot fi definiți ca orice ”informație care ajută un actor, individual sau colectiv, să conducă cursul unei acțiuni pentru atingerea unui obiectiv care să-i permită evalurea unui rezultat.”

Prin această definiție se oferă indicatorilor de performanță o valoare ridicată din perspectiva utilizării lor în cadrul sistemelor de măsurare a performanței, punându-se accentul pe capacitatea acestora de a oferi date, necesare în vederea evidențierii nivelului de performanță atins de o organizație.

Asfel eficiența, eficacitatea, procesul de bugetare, calitatea sau satisfacția clienților ar putea fi indicatorii de care ar trebui să țină cont instituțiile publice în vederea implementării unui sistem de măsurare a performanței. Evident nu toți indicatorii furnizează date cuantificabile, sau exacte însă acestea au o importanță la nivelul construcției și implementării sistemelor de măsurare. Faptul că acești indicatori sunt utilizați în cadrul multor sisteme de măsurare a performanței, utilizate în Statele Unite ale Americii sau Marea Britanie, atrage atenția asupra importanței lor și totodată gradului ridicat de eficiență pe care aceștia îl prezintă în vederea realizării unei măsurări a performanței.

Eficiența este reliefată de ”raportul intrări-ieșiri” care are loc în cadrul organizației, fiind un concept diferit de cel al eficacității, punând accent doar pe măsurarea din perspectivă economică a unor aspecte organizaționale. Cu cât performanțele rămân constante în condițiile scăderii resurselor, a intrărilor, se poate afirma că respectiva organizație este una eficientă. În sectorul public însă eficiența nu are o valoare pozitivă, deoarece din punct de vedere al bugetelor instituțiilor publice și al cheltuielilor efectuate de acestea, întotdeauna va exista o lipsă a randamentului economic.

Raportul intrări-ieșiri, are ca rezultat o valoare negativă, instituțiile publice fiind de cele mai multe ori obligate să recurgă la împrumuturi, sau alte surse de finanțare pentru a-și asigura un buget cu care să-și poată îndeplini obiectivele. Eficiența poate fi măsurată din acest punct de vedere, economic, însă în cazul efectelor sociale pe care le are aceasta, în cazul furnizării unor servicii publice, respectând acest criteriu, este necuantificabilă. Totuși aceste efecte pot fi estimate, mai ales dacă ținem cont de eficacitatea unei activități, luând astfel în considerare un obiectiv și anumite rezultate care nu au doar valențe economice.

Eficacitatea este un proces prin care se încearcă să se realizeze rezultate pozitive, fiind definită mai exact ca o ”calitate de a produce efectul așteptat.”

Astfel eficacitatea reprezintă un raport dintre rezultatul pe care o instituție publică îl obține ca urmare a desfășurării unei activități și obiectivul pe care trebuie să îl îndeplinească cu acel rezultat. Așadar în cadrul activității de furnizare a unor servicii publice putem afirma că un serviciu este eficace dacă obiectivul său reprezentat de satisfacerea nevoilor unui număr cât mai mare de cetățeni, a fost realizat ținând cont și de raportul buget-costuri. Însă în cadrul acestui proces apar mai multe probleme legate de definirea obiectivelor și măsurarea, cuantificarea rezultatelor. Astfel este necesar ca obiectivul unei activități menite a fi eficace, să fie bine definit înainte să se demareze activitățile, iar rezultatele obținute să poată fi cuantificate sau cel puțin estimate.

Un alt indicator care dă o importanță ridicată în implementarea unui sistem de măsurare a performanței este *calitatea serviciilor oferite de organizație*. Acest indicator face posibilă măsurarea performanței întregii organizații, în perioade diferite, în funcție de clienții care beneficiază de serviciile oferite. Pentru instituțiile publice oferirea unui nivel ridicat de calitate, a unor servicii, are ca scop creșterea competitivității, însă cel mai important aspect consider că este creșterea încrederii cetățenilor în instituție, prin satisfacția oferită odată cu creșterea nivelului de calitate a serviciilor oferite.

Punctualitatea sau realizarea la termen al unor obiective, prin furnizarea unui serviciu public este un indicator care ține seama de capacitatea și seriozitatea unei instituții publice, în contactul avut cu cetățenii. Termenele de finalizare și îndeplinire a unor nevoi existente la nivelul unei comunități, tind să fie din ce în ce mai mari în special datorită lipsei resurselor materiale, bănești ale instituțiilor. Prelungirea acestora are un efect negativ asupra cetățenilor, prin scăderea încrederii și satisfacției acestora față de instituție, dar și asupra instituțiilor deoarece se crează blocaje și aglomerări pe agenda publică și în îndeplinirea activităților acesteia.

7. Bune practici şi studii de caz din spaţiul administrativ European

Unul dintre modurile eficiente prin care se pot aduce îmbunătăţiri sistemului actual de funcţionare a instituţiilor publice este adoptarea de bune practici care au fost aplicate la nivel european.

Derularea activităţii după astfel de practici poate fi considerată un început, care trebuie completat cu iniţiative proprii, destinate perfecţionării modului de funcţionare a instituţiilor şi a activităţii funcţionarilor publici. Una dintre componentele principale a activităţii funcţionarului

public este informarea şi implicarea comunităţii în treburile publice. Cetăţenii informaţi pot lua decizii mai bune în ceea ce priveşte propria comunitate, îşi pot exprima părerea şi pot participa într-un mod eficient la guvernarea locală. Politicile publice primesc un grad mai înalt de legitimitate prin implicarea cetăţenilor.

În ceea ce priveşte legislaţia care reglementează funcţionarea administraţiei locale, situaţia stă foarte diferit în ţările Europei Centrale şi de Est.

În Polonia, guvernarea la nivel local este protejată prin Constituţie. În plus, o serie de legi acoperă guvernarea pe mai multe niveluri teritoriale, de la local, la departamental şi regional.

În Ungaria există prevederi constituţionale, care recunosc independenţa guvernării locale şi statutul lor legal. În plus, Legea privind guvernarea locală promulgată în 1990 delimitează clar funcţiile, autoritatea şi drepturile administraţiei locale. Această lege poate fi schimbată numai prin votul a două treimi dintre parlamentari.

Dincolo de prevederile constituţionale, ţările se diferenţiază mult şi prin dimensiunea şi numărul municipalităţilor. Bulgaria şi Polonia sunt state unde cu un număr semnificativ de localităţi mari din punct de vedere demografic. În Ungaria, Slovacia şi Estonia se remarcă multe unităţi teritorial-administrative cu aproximativ 1.000 de cetăţeni. Dimensiunea municipalităţilor este importantă, datorită faptului că este responsabilă pentru o mare parte din relaţia care se stabileşte între administraţia locală şi centru, determină eficienţa cheltuirii banilor publici, dar şi apropierea dintre cetăţeni şi aleşii locali.

În majoritatea acestor state, consiliul local este cea mai puternică structură din cadrul administraţiei publice locale. Sistemul de vot este proporţional, iar alegerea primarilor se realizează prin vot direct, popular.

Pentru a exemplifica practicile administraţiei locale din Occident am ales cazul francez. Descentralizarea a avut loc în Franţa începând cu 1982, oferind un impuls important autonomiei locale. Există trei tipuri de unităţi administrativ-teritoriale: commune (cel mai mare număr de astfel de unităţi administrativ teritoriale din statele membre ale Uniunii Europene - 37.000), département (100 de departamente) şi région, în care autoritatea centrală se împleteşte cu iniţiativa locală. Din punct de vedere legal, autorităţile locale sunt entităţi de drept public ce deţin teritoriu, buget, personal etc. Comuna este cea mai mică unitate, având sub 1.000 de locuitori. Departamentul îndeplineşte atribuţii sociale, de asigurare a sănătăţii, a lucrărilor importante în mediul rural, precum şi de susţinere a unităţilor de învăţământ. Franţa are 26 de regiuni, dintre care patru, situate în afara zonei metropolitane, au şi statut de departament.

Aceste forme de organizare administrativă şi teritorială sunt conduse de prefecţi, care reprezintă guvernul în teritoriu. Ca şi în cazul românesc, prefectul asigură funcţionarea autorităţilor administraţiei publice locale, însă are şi autoritate în domeniul afacerilor externe. Competenţele extinse ale prefectului tindeau să împingă Franţa în sfera modelelor centralizate. După 1980 puterea prefecţilor a fost redusă şi limitată la raportarea în instanţă a ilegalităţii unor hotărâri ale aleşilor locali, precum şi la Curtea de Conturi a ilegalităţilor bugetare. Intervenţia Uniunii Europene a permis şi mai mult administraţiilor locale să se conducă după principiul subsidiarităţii.

Primarul deţine o poziţie predominantă, determinată de o prevedere legală care specifică faptul că în localităţile cu peste 3.500 de locuitori partidul politic care câştigă majoritatea voturilor deţine o majoritate confortabilă şi în consiliu.

Mai mult, în Franţa există o practică a cumulului de funcţii, conform căreia primarul poate deţine funcţii şi în corpurile centrale. Acesta are atribuţii în ceea ce priveşte implementarea deciziilor consiliului, propunerea şi implementarea bugetului, eliberarea de permise de construcţii, starea civilă, responsabilităţi legate de conservaea mediului, de sănătatea şi securitatea publică.

În fiecare localitate există consilii, formate din nouă până la 69 de membri, în funcţie de mărimea comunităţii. Primarul este ales de către consilieri.

Consilierii sunt aleşi pentru un mandat de şase ani prin vot universal, direct şi au rolul de a stabili liniile de acţiune în ceea ce priveşte politicile publice, adoptarea bugetului, managementul bunurilor publice şi decid asupra modului de funcţionare a administraţiei publice.

La nivel de departamente există consilii, formate din consilieri aleşi pe şase ani şi conduse de un preşedinte, care are rolul de a implementa deciziile consilierilor. Un consiliu există şi la nivel de regiune. Acesta este sprijinit de un comitet economic şi social, compus din reprezentanţi ai organismelor profesionale, ce trebuie consultat în vederea implementării planurilor naţionale, formularea unor planuri de dezvoltare regională şi în privinţa liniilor esenţiale de formulare a bugetelor regionale. Preşedintele consiliului regional, ales de consilieri are atribuţii de ordin executiv, similare cu cele ale preşedintelui consiliului general.

Politica franceză pentru dezvoltarea tehnologiei informaţiei încurajează publicarea informaţiilor pe paginile de internet ale administraţiei. Din punct de vedere legislativ, administraţia franceză dispune de portaluri legislative precum *www.service-public.fr* sau informaţii legate de activitatea autorităţilor.

Legea privind relaţia cetăţenilor cu administraţia, promulgată în anul 2000, prevede dreptul fiecărei persoane la informaţii, obligaţia organizării unui acces simplu la informaţie, precum şi dreptul cetăţeanului de a cunoaşte identitatea oficialului cu care stabileşte contactul.

Implicarea cetăţeanului în administraţia publică este una dintre aspectele centrale impuse de autorităţile franceze. Democraţia locală este bazată pe dreptul cetăţenilor de a cunoaşte informaţiile care îi privesc direct. Comunitatea poate fi consultată în privinţa deciziilor pe care autorităţile urmează să le ia.

La nivel de comună, o cincime dintre electori pot solicita organizarea de dezbateri pe un subiect înscris pe ordinea de zi a corpului deliberativ, însă un elector poate semna doar o cerere de acest tip pe an. Cererea nu trebuie acceptată obligatoriu, corpul legislativ urmând a delibera asupra organizării sau respingerii consultării. În comunităţile compuse din mai puţin de 3.500 de membri, corpul electoral poate fi consultat, la cererea scrisă a majorităţii membrilor consiliilor locale. În localităţile de peste 3.500 de locuitori, iniţiativa trebuie să vină din partea primarului sau a unei treimi dintre membrii consiliului.

În localităţile de peste 20.000 de locuitori se pot crea comisii de cartier. În structurile administrativ teritoriale cu mai mult de 80.000 de locuitori, acestea sunt obligatorii. Ele sunt compuse din personalităţi locale, consilieri şi asociaţii cetăţeneşti şi au rol consultativ. Sunt create pentru fiecare cartier în cel de-al doilea caz şi pot fi consultate de primar în diverse probleme ce ţin de comunitatea locală. De asemenea, pot primi spaţiu locativ pentru organizarea unui sediu şi buget.

În localităţile de peste 50.000 de oameni se pot crea consilii de informare ce au rolul de a obţine informaţii referitoare la problemele locale şi de a evalua activitatea societăţilor locale. Revizuirea

Constituţiei din 2003 a introdus referendumul local decizional, dreptul la petiţie (introducerea de probleme pe ordinea de zi a consiliului) şi consultările locale, cu valoare de aviz.

Conferinţele cetăţeneşti oferă posibilitatea cetăţenilor de a dialoga cu experţi pe anumite probleme, iar ancheta publică, care este ordonată de prefect şi realizată de primării, are rolul de a sonda opiniile cetăţenilor cu privire la administraţia locală şi de a le centraliza.

La nivel instituţional există Comisia Naţională de Dezbateri Publice (*Commission nationale du débat public*), ce are rolul de a organiza şi conduce dezbateri publice. O astfel de activitate a fost organizată în anul 2001, când s-a dezbătut extinderea portului din Nisa.

Administraţia locală şi regională este reprezentantă la nivel european în Consiliul Regiunilor. Forul este format din 344 de membri titulari şi tot atâţia supleanţi, aleşi pe patru ani, prin proceduri specifice fiecărei ţări. România are 15 reprezentanţi în actuala legislatură. Membrii sunt aleşi locali sau deţin funcţii în cadrul autorităţilor locale sau regionale. Comitetul conţine şase comisii de specialitate13, care examinează propunerile legislative în legătură cu care este consultat forul şi elaborează un aviz în care subliniază elementele din propunerile Comisiei Europene pe care le acceptă, precum şi cele care consideră că ar trebui modificate. Acesta este dezbătut în una dintre cele cinci sesiuni plenare anuale, iar dacă este aprobat de majoritate devine aviz, ce urmează a fi transmis Comisiei, Parlamentului şi Consiliului.

Comitetul Regiunilor a fost creat datorită faptului că mare parte a implementării reglementărilor europene au loc la nivel local şi regional şi deci, reprezentanţii comunităţilor trebuie consultaţi şi pentru a genera o implicare mai intensă a publicului în treburile europene, ce se resfrâng la nivel local.

Comisia şi Consiliul sunt obligate să consulte Comitetul când fac noi propuneri ce au repercusiuni asupra comunităţilor de la nivel local şi regional. Există zece astfel de domenii, dintre care cinci (coeziunea economică şi socială, reţelele transeuropene de infrastructură, sănătatea, educaţia şi cultura) stabilite prin Tratatul de la Maastricht şi cinci (politica privind ocuparea forţei de muncă, politica socială, protecţia mediului, formarea profesională şi transportul) prin cel de la Amsterdam. Pe lângă aceste domenii, Comitetul poate fi consultat şi în alte probleme. Misiunea sa este de a „implica autorităţile regionale şi locale în procesul decizional european şi de a încuraja astfel o participare mai activă a cetăţenilor”. Regulile după care se conduce activitatea Comitetul sunt subsidiaritatea, proximitatea şi parteneriatul.

Practici internaţionale privind liberul acces la informaţie

Declaraţia Universală a Drepturilor Omului prevede în articolul 19 libertatea opiniilor şi accesului la informaţii, stabilind că: „Orice om are dreptul la libertatea opiniilor şi exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum şi libertatea de a căuta, de a primi şi de a răspândi informaţii şi idei prin orice mijloace şi independent de frontierele de stat.”

În **Austria**, accesul la informaţie este asigurat de articolul 20 din Constituţie.

La nivel legislativ, prin intermediul *Auskunftspflichtgesetz*, autorităţile sunt obligate să răspundă solicitărilor legate de sfera lor de responsabilitate în maximum opt săptămâni. Totuşi această lege nu permite cetăţenilor să acceseze documentele, ci doar să primească informaţia solicitată. Funcţionarii sunt obligaţi să menţină secretul operaţiunilor. Refuzarea accesului la informaţie poate fi reclamată la Curtea Administrativă. Legea de protecţie a datelor dă dreptul cetăţenilor să acceseze informaţii despre propria persoană.

Articolul 32 al **Constituţiei Belgiene** reglementează accesul general la documentele administrative. La nivel federal, Legea nr. 94-1724 din 199437 limitează accesul în trei cazuri: securitate de stat, lezarea intereselor, cum ar fi viaţa privată şi în situaţia documentelor incomplete. Autorităţile trebuie să răspundă imediat sau în termen de trei zile dacă cererea este întârziată sau respinsă. Fiecare decizie trebuie să conţină date privind procesul de eliberare a dosarului şi numele celui care l-a instrumentat.

Accesul la informaţie este tratat şi la nivelul regiunii flamande, printr-un decret din anul 1999 (*Decreet Betreffende de Openbaarheid van Bestuur*). Autorităţile sunt obligate să acorde accesul la documente publicului şi chiar să le explice sensul lor. Cazurile de excepţie menţionate anterior sunt aplicabile şi acestui act normativ. Aplicarea decretului este supravegheată de Comisia de acces la actele administrative (Commission d'access aux documents administratifs).

În **Irlanda**, accesul la informaţie este reglementat de Actul de Libertate a Informaţiei (*Freedom of Information Act*) din 1997. Acesta stabileşte regulile după care pot fi consultate documentele, precum şi excepţiile de rigoare. În general, cauzele pentru care documentele nu sunt făcute publice ţin de statutul lor, astfel că nu se permite accesul la deliberări ale autorităţilor publice, la acte privind securitatea, afacerile externe, informaţii confidenţiale sau personale precum şi cele de interes economic. Autorităţile sunt obligate să publice informaţii legate de structura, atribuţiile, procedurile interne şi alte aspecte legate de funcţionarea instituţiei. Un Comisar pentru Informaţii (*Information Commissioner*) este responsabil cu soluţionarea cazurilor în care autorităţile nu respectă legea.

Legislaţia italiană nu face diferenţa între documentele oficiale şi cele neoficiale, precum nici între cele complete şi cele incomplete. Legea exclude pe de altă parte documentele definite ca secrete de stat, interese economice sau legate de ordinea publică şi poate restricţiona accesul în cazurile în care publicitatea unor informaţii ar afecta funcţionarea autorităţilor.

Autorităţile trebuie să răspundă în cel mult 30 de zile, dar pot amâna aprobarea în cazul în care cererea afectează funcţionarea administraţiei. De asemenea, autorităţile sunt obligate să publice toate directivele, programele, reglementările, funcţiile şi atribuţiile legate de propria funcţionare. De asemenea, trebuie să păstreze o arhivă care este conectată la baza de date naţională şi care cuprinde toate cererile primite, Legea privind protecţia datelor emisă în 1996 permite cetăţenilor să acceseze informaţiile despre ei deţinute de entităţi publice şi private.

În **Suedia**, Constituţia specifică libertatea informaţiei în articolul întâi al capitolului secund. Aceeaşi secţiune face referire şi la Actul pentru Libertatea Presei (din 1766, modificat), care menţionează că toţi cetăţenii au acces la documentele publice. Fiecare instituţie trebuie să aibă un registru cu toate documentele oficiale. Documentele oficiale (realizate de autorităţi, care au ajuns într-o formă finală) sunt supuse restricţiilor, ca şi cele care ating anumite interese, cum ar fi secretele de stat, relaţii externe sau de interes economic.

O modalitate de implicare a comunităţii în luarea deciziilor este focus-group-ul, organizat pentru determinarea criteriilor de alocare a fondurilor pentru unităţile de învăţământ.

O astfel de practică a fost adoptată şi de Primăria din Koln. În 2005 s-a luat decizia adoptării unor metode alternative în vederea pregătirii bugetelor viitoare. În acest sens, s-au pus bazele unui proiect de bugetare participativă.

În primul rând, s-a format un consiliu de conducere format din şase membri, reprezentanţi ai partidelor politice şi un consiliu consultativ compus din reprezentanţi ai organizaţiilor şi instituţiilor interesate. Pregătirile pentru organizarea consultării cetăţenilor prin intermediul practicilor participative au fost conduse de departamentele financiar şi informatic din Primărie, susţinute de întâlniri lunare ale consiliului consultativ.

S-a decis înfiinţarea unei platforme on-line, punctul central al proiectului, prin intermediul căreia cetăţenii erau informaţi şi consultaţi în vederea formulării bugetului. Dezbaterea on-line a fost iniţiată în octombrie 2007 şi a inclus tematici precum drumurile şi pieţele publice, sportul şi spaţiile verzi.

Dezbaterile on-line au durat patru săptămâni, timp în care participanţii au avut posibilitatea de a depune propuneri, comentarii şi evaluări. Un număr record de 10.231 de participanţi s-au înscris ca membri ai portalului. Au fost înaintate aproape 5.000 de propuneri şi 10.000 de comentarii. Procedurile au fost intens mediatizate, fapt care a ridicat numărul total de vizite la cifra de 873.476.

Succesul proiectului s-a datorat setării unor bariere joase de acces la luarea deciziilor, care nu s-a realizat numai prin internet, dar şi prin scrisori şi prin funcţionarea unui call-center. Informaţia a fost diseminată prin cadrul unei campanii de lungă durată, care a inclus spoturi radio şi TV, afişe, scrisori trimise către cetăţeni şi colaborarea cu centrele de informare ale municipalităţii, precum şi cu mass-media locală.

Acest proces a vizat activarea anumitor grupuri vulnerabile în discuţie, generarea atenţiei din partea publicului, adresarea problemelor şi transmiterea de informaţii publicului prin metode cât mai accesibile, construirea unei platforme cu interfaţă accesibilă, atragerea de interes în formularea de propuneri, stabilirea bazelor pentru o nouă cultură a participării şi înglobarea sistemului în cadrul administraţiei publice locale.

Panel-urile cetăţeneşti reprezintă o altă metodă de consultare. La ele participă un eşantion reprezentativ de cetăţeni din comunitatea respectivă.

Aceştia pot fi consultaţi prin telefon, poştă, e-mail sau prin dezbateri în privinţa unor iniţiative legislative. În Marea Britanie, People's Panel este alcătuit din 5.000 de cetăţeni aleşi aleatoriu, reprezentativi în termeni de vârstă, sex şi regiune.

Comitetele consultative sunt compuse din reprezentanţi ai intereselor publice, numiţi de structurile guvernamentale, care au rolul de a lărgi sfera reprezentării şi de a crea un mediu propice pentru consultare. Polonia are un consiliul naţional consultativ care sfătuieşte guvernul asupra politicilor şi problemelor relevante legate de invalizi. Danemarca a creat 31 de comitete compuse din grupuri de interese, fiecare acoperind o politică specifică a politicilor din Uniunea Europeană.

La capitolul consultare, putem exemplifica practici din Danemarca şi Franţa. În Danemarca, Ministerul de Finanţe a utilizat sondaje de opinie pentru a testa încrederea acordată de cetăţeni şi satisfacţia acestora. În Olanda a fost organizat un forum al tinerilor, prin care s-a vizat atragerea de input din partea tinerilor în formularea politicilor. Acesta se adresa persoanelor între 15 şi 26 de ani şi dorea să identifice barierele care împiedicau tinerii să se implice în politică şi în formularea de politici publice.

Japonia, o națiune insulară în Asia de Est, are a zecea populație ca mărime din lume, cu peste 127 de milioane de oameni. Japonia este în prezent a treia economie din lume, chiar dacă aceasta s-a confruntat cu stagnare economică încă din anii 1990. Un tsunami a lovit Japonia în martie 2011, creând o criză majoră economică, de mediu și umană.

Japonia este centrul de putere economică din Asia, cu o istorie lungă de amestec de culturi între est și vest. După al doilea război mondial, cu sprijin american, Japonia a stabilit treptat un sistem politic occidental, cu obiceiuri din Asia de Est. Administrația publică eficientă din Japonia și modul de elaborare a politicilor, conduse de birocrați asigură cu adevărat condiții puternice pentru dezvoltarea sa economică. Cu toate acestea, există încă unele probleme ale administrației publice, cum ar fi: fragmentarea politică, democrație vs. eficiență și politică vs. administratori publici. Japonia a depus eforturi pentru a-și rezolva problemele și a efectuat multe reforme administrative, precum: e-guvernare, dereglementare, grupuri de lucru comune, ș.a.m.d. Aceste activități au construit noua mișcare de Management al Administrației Publice din Japonia.

Legislatura Națională este compusă din două camere - Camera Reprezentanților și Camera Consilierilor. Camera Reprezentanților (Shugi-in/Congresul) are 480 de locuri. Reprezentanții sunt aleși pentru un mandat de patru ani, 200 în circumscripții electorale cu un singur scaun, 180 de membri de reprezentare proporțională în 11 blocuri regionale. Camera Consilierilor (Sangi-in/Senatul) conține 242 de locuri. Membrii Camerei Consilierilor sunt aleși pentru un mandat de șase ani, jumătate sunt aleși o dată la trei ani, 146 de membri în circumscripții electorale cu mai multe scaune și 96 de membri de reprezentare proporțională (The World Factbook, Japonia, 2011).

Constituția din Japonia recunoaște administrația publică locală ca fiind esențială pentru democrație și stabilitatea este o parte al sistemului de guvernare național. Acesta prevede în mod clar că autoritățile locale ar trebui să aibă o gamă largă de autoritate peste variate funcții administrative și acordă autoritate legislativă locală. Constituția impune restricții cu privire la adoptarea unei legislații speciale aplicabile doar la o singură autoritate locală (Centrul Local de Guvernare, Japonia, 2011).

În Japonia, au fost adoptate o serie de legi cu privire la administrația publică locală, dar legislația de bază care se ocupă cu organizarea și conducerea acesteia este Legea Autonomiei Locale. Prevederile Legii Autonomiei Locale se ocupă în principal cu afacerile rezidenților, consiliile alese și organismele executive ale acestora - tot ceea ce formează nucleul administrației publice locale. De asemenea, legea definește statutul autorităților locale, inclusiv relația lor cu guvernul central, precum și cu alte autorități locale, și are dispoziții legale pentru afacerile lor financiare și alte subiecte administrative importante (Centrul Local de Guvernare, Japonia, 2011).

Autoritatea Națională de Personal (ANP) este agenția centrală de personal a guvernului japonez. ANP este guvernată de trei comisari.

Principalele funcții ale ANP sunt:

i. definirea regulilor privind numirea, promovarea și pensionarea;
ii. efectuarea examinărilor de recrutare;
iii. recomandarea revizuirilor de salariu și a planului de sisteme alternative de remunerare;
iv. coordonarea și desfășurarea programelor de formare;

v. să se ocupe de condițiile de muncă și bunăstare;
vi. monitorizarea disciplinei și eticii;
vii. revizuirea acțiunilor ostile inițiate de către ministere și agenții (Autoritatea Națională de Personal din Japonia, 2011).

Examinările de recrutare competitivă joacă un rol important în procesul de recrutare al serviciilor publice. Aceste examene pot fi luate de persoane de naționalitate japoneză, care se încadrează într-o anumită vârstă. De obicei, examinările sunt formate din teste de cultură generală, teste de specialitate și interviuri (Autoritatea Națională de Personal din Japonia, 2011).

Promovarea și rotația personalului sunt stabilite în mod unilateral de către conducere. Aceștia nu sunt obligați să anunțe un post vacant, nici nu trebuie să solicite CV-uri. Divizia de personal a fiecărui minister și agenție elaborează un plan de rotație a personalului. Acest plan trebuie să fie în cele din urmă aprobat de către un oficial de rang înalt, cu autoritate asupra numirii, cum ar fi Ministrul sau Vice-Ministrul Administrativ.

Promovarea se decide pe bază de merit. Nici o examinare nu este efectuată în ceea ce privește promovarea. Nivelul inițial al examinării de recrutare, vechimea și performanța unui angajat sunt factori majori în decizia de promovare. Cei mai înalți oficiali pot fi promovați la rangul de Vice-Ministru Administrativ (Autoritatea Națională de Personal din Japonia, 2011).

Guvernul japonez este evaluat ca fiind cea mai eficientă birocrație din lume, care deține cele mai inteligente și coezive talente ale națiunii, relativ independente de politică. Acest model conduce economia cu cea mai rapidă creștere în anii 1970, și a ajutat Japonia să ajungă una dintre cele mai mari economii de pe planetă. Cu toate acestea, oamenii de știință susțin că administrația publică japoneză se confruntă cu din ce în ce mai multe probleme o dată cu dezvoltarea economică și socială, precum: structura organizațională, eficiența și democrația, sistemele de personal ș.a.m.d.

Birocrația și Politica de formare

Intrarea în lumea politică electorală este doar o modalitate prin care un administrator sau o întreagă agenție poate influența deciziile politice. Desigur, în ziua de astăzi nu există nicio birocrație modernă care să fie total separată de politică. Una dintre cele mai importante forme de influență birocratică asupra politicii din Japonia s-a reflectat în politica de formare. Un studiu la nivel național a arătat că 80% din birocrați, și nu politicienii aleși, au rezolvat problemele de politică generală ale Japoniei.

Această cifră este destul de semnificativă, comparativ cu doar 21% dintre britanici și 16% dintre oficialii intervievați din Germania de Vest. Funcționarii publici de rang înalt din Japonia se consideră pro-activi, mai degrabă decât reactivi la măsurile de politică. Aceste suporturi de atitudine ale influenței birocratice sunt însoțite de performanțe reale. Expertiza birocratică oferă o componentă cheie în exercitarea de astfel de influențe.

Comparație între sistemele politice ale Japoniei și Chinei

China și Japonia sunt țări învecinate, având o cultură și o istorie similară. În prezent, datorită dezvoltării economice rapide a Chinei, sistemul de administrație publică este în schimbare drastică, în comparație cu serviciile publice dezvoltate ale Japoniei.

Guanxi, cunoscut sub numele de conexiune, este cel mai important factor al tuturor nivelurilor piramidale ale sistemului public din China. Fără Guanxi este imposibil pentru un individ a supraviețui în sistemul politic, sau chiar în viața de zi cu zi. Indiferent dacă aparțin partidului comunist sau agențiilor guvernamentale, toată lumea se bazează pe rețele de conexiune personală. Mai mult decât atât, Guanxi domină nu numai în birocrație, dar și în multe alte domenii, cum ar fi afaceri, educație, industrie, etc. Practic, Congresul Național al Poporului nu respectă constituția sistemului politic din China, dar cu toate acestea, persoanele care au o rețea guanxi puternică și cu un rang înalt, au mai multă putere decât Constituția.

Spre deosebire de China, managementul japonez pune accentul pe sistemul strict de clasificare. O persoană trebuie să-și înțeleagă gakubatsu ei (rangul social) și să acționeze asupra regulilor stricte din interiorul structurii verticale, în scopul promovării (Suganuma, 1995). Gakubatsu a devenit o forță motivatoare puternică în serviciul public japonez.

Structurile de stat din China și Japonia au unele similitudini și diferențe într-o anumită măsură. La nivel macro, ambele sisteme sunt strict ierarhice. În funcție de vechime, liderii de top sunt desemnați pentru anumite funcții.

La nivel micro, sistemele Chinei și cele ale Japoniei sunt diverse. Este adevărat că Japonia are o birocrație mai puternică decât China, dar acest lucru nu înseamnă că sistemul din Japonia este inferior celui din China. "Adevărul este că societățile moderne, complexe, interdependente, nu pot funcționa fără birocrați" (Harding, 1981), dar este practic imposibilă înțelegerea cu aceștia.

Cele două țări arată similitudini puternice în ceea ce privește administrația publică, cu o puternică influență confucianistă. Ambele țări pun accent pe conexiunile personale (Guanxi) și pe rangul social (gakubatsu) în sectorul public. Interesant este că instituțiile americane joacă un rol constructiv în dezvoltarea serviciilor publice din cele două țări. De exemplu, Școala Maxwell de la Universitatea Syracuse a asistat China, cu un nou sistem de administrație publică, inclusiv recrutarea guvernamentală, sistemele de personal și de elaborare a politicilor.

În ambele țări există elemente atât de guanxi (conexiuni personale), cât și de gakubatsu (rang social). Cu toate acestea, prin distrugerea acestor ”măști” de cultură, diferențele dintre est și vest sunt considerate înguste. Într-adevăr sistemele japoneze și chineze nu sunt nici ”unice”, nici ”mistice” (Suganuma, 1995), în schimb fiecare persoană are propria viziune, propriile manifestări și propriile abordări ale administrației publice, chiar dacă utilizează limbaje diferite.

8. Principiile dezvoltării durabile şi egalităţii de şanse

8.1. Dezvoltarea durabilă

Dezvoltarea durabilă este un concept foarte complex, care a pornit de la preocuparea faţă de mediu, ideea fiind îmbogăţită în timp cu o dimensiune economică şi una socială.

„Dezvoltarea durabilă urmăreşte satisfacerea nevoilor prezentului, fără a compromite posibilitatea generaţiilor viitoare de a-şi satisface propriile nevoi" aşa cum este menţionat în Raportul Brundtland al Comisiei Mondiale pentru Mediu şi Dezvoltare.

Obiectivele Strategiei Naţionale pentru Dezvoltare Durabila a României, obiective însuşite şi de Autorităţile locale ale judeţului Dâmboviţa îndeosebi de Consiliul Judeţean, urmăresc restabilirea şi menţinerea unui echilibru raţional, pe termen lung, între dezvoltarea economica şi integritatea mediului natural în forme înţelese şi acceptate de societate.

Dezvoltarea durabilă nu este un concept nou. Este cea mai recentă exprimare a unei etici foarte vechi, care implică relaţiile oamenilor cu mediul înconjurator şi responsabilităţile generaţiilor actuale faţă de generaţiile viitoare.

Ca o comunitate să fie într-adevar durabilă, trebuie să adopte o abordare în trei direcţii care ia în considerare resursele economice, ale mediului înconjurator şi cele culturale.

Strategia Europa 2020 continuă preocupările stabilite în Noua Strategie de Dezvoltare Durabilă a UE (2006) şi de Strategia de la Lisabona pentru creştere economică şi locuri de muncă, pentru a contribui la o Europă mai prosperă, mai curată şi mai corectă.

În prezent, conceptul de dezvoltare durabilă s-a extins asupra calităţii vieţii în toată complexitatea sa, sub aspect social şi economic. Educaţia, sănătatea, siguranţa socială şi stabilitatea economică a societăţii sunt esenţiale în definirea calităţii vieţii. Dezvoltarea durabilă trebuie să aibă loc acolo unde trăiesc oamenii, unde sunt create locuri de muncă, unde se construiesc locuinţe şi şcoli. Aici îşi au rădăcinile problemele, dar şi soluţiile care stau la baza stabilirii strategiilor de dezvoltare durabilă. Fiecare autoritate locală trebuie să fie în permanent dialog cu cetăţenii, cu organizaţiile locale, cu economia privată. Prin activităţi cu caracter consultativ, autorităţile locale se informează cu privire la doleanţele cetăţenilor, organizaţiilor sau mediului de afaceri, stabilind astfel cele mai potrivite strategii de dezvoltare.

Răspunzând acestor cerinţe de bază proiectul are în vedere să promoveze obiectivele dezvoltării durabile, în toate etapele implementării sale. Se are în vedere adoptarea acelor măsuri, strategii, care să contribuie de o manieră integrată la îndeplinirea obiectivelor economice, sociale şi de mediu.

În primul rând se are în vedere ca unul din modulele de formare profesională a funcţionarilor publici – grup ţintă al proiectului - să abordeze problema dezvoltării durabile, cu particularizări pentru reforma administraţiei publice locale, descentralizare şi îmbunătăţirea calităţii serviciilor. Beneficiarii proiectului vor dobândi cunoştinţe absolut necesare privind cele 4 obiective cheie identificate la nivelul Uniunii Europene referitoare la dezvoltarea durabilă:

- Protecţia mediului prin măsuri care să permită disocierea creşterii economice de impactul negativ asupra mediului
- Echitatea şi coeziunea socială, prin respectarea drepturilor fundamentale, diversităţii culturale, egalităţii de şanse şi prin combaterea discriminării de orice fel
- Prosperitatea economică prin promovarea cunoaşterii, inovării, competitivităţii pentru asigurarea unor standarde de viaţă ridicate şi unor locuri de muncă abundente şi bine plătite
- Îndeplinirea responsabilităţilor internaţionale ale UE prin promovarea instituţiilor democratice în slujba păcii, securităţii şi libertăţii şi a principiilor şi practicilor dezvoltării durabile pretutindeni în lume.

De asemenea se vor face referiri şi la obiectivele generale ale Strategiei de dezvoltare durabilă a Uniunii Europene, obiective care au stat şi la baza strategiei de dezvoltare durabilă a României.

Se vor adopta măsuri corespunzatoare pe tema dezvoltării durabile şi în etapa de achiziţii. La procurarea echipamentelor, a materialelor consumabile se va avea în vedere ca acestea să corespundă şi din punct de vedere al cerinţelor de protecţie a mediului şi ecologic, economisirea energiei, utilizarea unor materiale ecologice şi regenerabile etc.

De asemenea se vor realiza şi măsuri pentru sensibilizarea tuturor actorilor participanţi la proiect: personal management, administrativ, lectori, cursanţi asupra problemelor pe tema dezvoltării durabile: mesajele de e-mail vor conţine o notificare privind tipărirea mesajului numai dacă este strict necesar; materialele de promovare şi materialele rezultate din proiect vor purta la loc vizibil referiri la necesitatea protecţiei mediului; în principalele locuri de desfăşurare a activităţilor din proiect se vor afişa atenţionări privind importanța aspectelor de dezvoltare durabila.

8.2. Egalitatea de şanse

Pe toată durata de implementare a proiectului se vor respecta prevederile legislaţiei în vigoare cu privire la egalitatea de şanse şi de tratament între femei şi bărbaţi în domeniul muncii, egalitate de şanse şi nediscriminare şi se vor lua în considerare toate politicile şi practicile prin care să nu se realizeze nicio deosebire, excludere, restricţie sau preferinţă, indiferent de: rasă, naţionalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, gen, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenenţă la o categorie defavorizată, precum şi orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoaşterii, folosinţei sau exercitării, în condiţii de egalitate, a drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social şi cultural sau în orice alte domenii ale vieţii publice.

Proiectul abordează prioritar problema egalităţii de şanse, în sensul că va implica în toate activităţile acelaşi procent de femei şi bărbaţi.

Echipa de management a proiectului se angajază să adopte acţiuni pozitive în vederea atingerii obiectivelor egalităţii de şanse, prin: soluţii organizatorice care facilitează participarea femeilor la analizarea necesităţilor de pregătire, evaluarea competenţelor, formare, evaluare.

De asemenea, chestionarele privind satisfacţia vor prevede o secţiune unde participanţii vor trebui să descrie posibile dificultăţi, dacă este cazul, întâlnite în participarea la cursuri. În acest fel, rapoartele pentru Autoritatea de Management vor conţine o rubrică cu privire la egalitatea dintre sexe.

Principiul egalităţii între sexe va fi de asemenea integrat în structură managementul proiectului şi anume Comitetul de Conducere va fi alcătuit din aproximativ 50% bărbaţi şi 50% femei.

În plus faţă de măsurile adoptate pentru respectarea egalităţii de tratament dintre bărbaţi şi femei, se vor avea în vedere pe perioada derulării proiectului şi aspecte pentru a se asigura un tratament egal tuturor persoanelor, indiferent de:

- rasă sau origine etnică

- religie si credinţă
- dizabilităţi
- orientare sexuală
- vârstă

Pentru a ne referi la persoanele cu handicap, acestea au drepturi egale şi au dreptul la demnitate, egalitate de tratament, de viaţă independenta şi de participarea deplină în societate. Pe parcursul derulării proiectului se va avea în vedere respectarea deplină a drepturilor persoanelor cu handicap posibile beneficiare, sau participante în diverse stagii de implementare.

Principiul egalităţii de şanse va fi avut în vedere şi prin includerea unui capitol de curs cu tematica egalităţii de şanse. De asemenea în cadrul seminariilor proiectului se vor include module, în cadrul cărora se vor organiza dezbateri care să urmărească:
- conştientizarea importanţei conceptului de egalitate de şanse
- evidenţierea aspectelor privind diviziunea de gen a muncii, sarcinile, responsabilităţile şi oportunităţile existente
- identificarea barierelor pe planul judeţului în calea participării femeilor (sociale, economice, juridice, politice, culturale etc.)
- importanţa factorilor culturali, economici, politici, juridici, socio-economici care influenţează egalitatea de gen pe plan local.

La aceste dezbateri vor fi invitate reprezentante ale organizaţiilor de femei din judeţ şi experţi în problematica egalităţii de şanse.

Toate materialele de promovare şi de diseminare a rezultatelor proiectului vor conţine referiri la importanţa respectării principiului egalităţii de şanse.

9. Bibliografie. Legislaţie. Resurse Internet

Bibliografie

1. Dezvoltarea leadership-ului în administraţia publică din România în viitor, autor Oana Abăluţă, articol apărut în revista Administraţie şi management public

2. Accelerarea procesului de reformă în administraţia publică din România – modificări realizate în plan legislativ şi instituţional, autor Oana Abăluţă, articol apărut în revista Administraţie şi management public

3. Leadership-ul în administraţia publică din România comparativ cu leadership-ul administraţiei publice din alte ţări, autori Ariana-Lavinia Moş, Ana Pădurean, articol apărut în publicaţia Management Intercultural, Volumul XIV, Nr. 2 (26), 2012

4. Calitatea şi atenţia acordată cetăţeanului, articol apărut în lucrarea Managementul calităţii în sectorul public

5. Leadership-ul în cadrul organizaţiilor publice, autor Cristian Benţe, articol apărut în publicaţia Revista de Administraţie Publică şi Politici Sociale

6. Dezvoltare organizațională și măsurarea performanțelor, autori Ciprian Tripon, Marius Dodu, Horia Raboca, UBB-2013

7. Leadership in the public sector – is it different?, autor Professor Roger Gill, articol apărut în publicaţia The Leadership Trust 2009

8. Leadership şi procese de luare a deciziilor în administraţia publică, autor Călin Hinţea, articol apărut în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative, 2(11), 2004, pp. 46-55

9. Management şi leadership în sectorul public. O analiză comparativă a conceptelor, autori Călin Hinţea, Tudor Ţiclău, Jenei Gyorgy, articol apărut in Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative 2 (26)/2010, pp. 28-39

10. Stiluri de leadership în cadrul organizaţiilor, autor conf. univ. dr. Marian Năstase, articol apărut in Economia seria Management Anul IX, Nr. 2, 2006

11. Liderii bazaţi pe cunoaştere în administraţia publică: mit sau realitate?, autor conf. univ. dr. Năstase Marian

12. Dezvoltarea administrației publice la standardele Uniunii Europene, editor Aurora Matei, CIED Iasi

13. Practici europene pentru administraţia publică românească, autor: Septimius Pârvu, Asociaţia Pro Democraţia, 2009

14. Good Practices and Innovations in Public Governance, United Nations Public Service Awards Winners and Finalists, 2003-2009, ST/ESA/PAD/SER.E/139, Department of Economic and Social Affairs. New York, 2009

15. Raportul anticorupție al UE, Comisia Europeană Bruxelles, 3.2.2014 COM(2014) 38 final

16. Dimensiunea funcţiei publice în ţările europene. Tendinţe şi progrese, articol publicat pe site-ul http://www.rasfoiesc.com

17. Analiza tendinţelor curente privind reforme în domeniul funcţiei publice în ţări membre ale Uniunii Europene şi ale Organizaţiei pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice - Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, Bucureşti 2013

18. Funcţia publică în context European, autor Conf.univ.dr. Ion DAVID

19. UNDP, Public Administration Reform, New York: UNDP/RBEC http://www.pogar.org/publications/other/un/unpubadminreform-practicenote

20. Manual de comunicare şi relaţii publice, autori Miriam Costea şi Dan Stănescu, lucrare realizată în cadrul proiectului PHARE RO 2006/018-147.01.04.04.01

21. Managementul Conflictelor şi Tehnici de Negociere, autor Ciprian Tripon, 2012

22. Situaţia femeilor şi a bărbaţilor în poziţii de decizie în administraţia publică centrală, studiu realizat de Ministerul Muncii, Familiei şi Protecţiei Sociale

23. Management şi leadership în organizații publice, suport de curs, autori: Conf. Univ. Dr. Călin Emilian Hinţea, Lect. Univ. Dr. Cristina Hinţea (Mora), Drd. Tudor Cristian Ţiclău, Prof. Univ. Dr. Jenei Gyorgy, Prof. Univ. Dr. José Luis Vázquez-Burguete, Prof. Univ. Dr. Pablo Gutiérrez Rodriguez

24. Leadership în dezvoltare regională, Manual de Bune Practici, realizat de Agenția pentru Dezvoltare Regională Nord-Est, septembrie 2012

25. What Leaders Really Do, Kotter John P., 1992 (Harvard Business School)

26. Dreptul european al funcţiei publice, autor Lect. Mihaela Tofan, Universitatea “Al. I. Cuza” Iasi - Centrul de studii europene, Modul: administraţie publică în Europa

27. Performanţă şi capacitate în administraţia publică locală, autori Florin Cărbunărean şi Ovidiu Dorin Jimborean, Cluj Napoca, 2010

28. Manual proceduri pentru implementarea codului de conduită, editat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici

29. Evaluarea performanţelor profesionale ale funcționarului public, Ghid metodic

30. Managementul instituţiilor publice, autor Paul Marinescu, Universitatea din Bucureşti, 2003

31. The World Factbook, Japonia, 2011

32. Centru Local de Guvernare, Japonia, 2011

33. Autoritatea Națională de Personal, Japonia, 2011

Legislaţie

- Legea nr. 215/2001 privind administratia publica locala, republicata, cu modificarile si completarile ulterioare
- Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial nr. 663/23 octombrie 2001;
- Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică, publicată în Monitorul Oficial nr. 70/3 februarie 2003;
- Hotărârea Guvernului nr.123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public;
- OG nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare si functionare a consiliilor locale, cu modificarile si completarile ulterioare
- OG nr. 21/2002 privind gospodarirea localitatilor urbane si rurale, cu modificarile si completarile ulterioare
- Legea-cadru a descentralizarii nr. 195/2006
- HG nr. 139/2008 privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizarii nr. 195/2006
- Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilitati publice, cu modificarile si completarile ulterioare
- Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, publicată în Monitorul Oficial nr. 271/29 martie 2004;
- Legea nr. 273/2006 privind finanţele publice locale, publicată în Monitorul Oficial, nr 618/18 iulie 2006;
- HG nr. 745/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind acordarea licentelor in domeniul serviciilor comunitare de utilitati publice
- OG nr. 71/2002 privind organizarea si functionarea serviciilor publice de administrare a domeniului public si privat de interes local, cu modificarile si completarile ulterioare
- HG nr. 955/2004 pentru aprobarea reglementarilor-cadru de aplicare a Ordonantei Guvernului nr. 71/2002 privind organizarea si functionarea serviciilor publice de administrare a domeniului public si privat de interes local
- Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publica si regimul juridic al acesteia, cu modificarile si completarile ulterioare
- HG nr. 855/2008 pentru aprobarea actului constitutiv-cadru si a statutului-cadru ale asociatiilor de dezvoltare intercomunitara cu obiect de activitate serviciile de utilitati publice
- HG nr. 998/2008 pentru desemnarea polilor nationali de crestere in care se realizeaza cu prioritate investitii din programele cu finantare comunitara si nationala, cu modificarile si completarile ulterioare
- HG 1149/2008 privind modificarea si completarea Hotararii Guvernului nr. 998/2008 pentru desemnarea polilor nationali de crestere in care se realizeaza cu prioritate investitii din programele cu finantare comunitara si nationala
- HG 1513/2008 privind completarea Hotararii Guvernului nr. 998/2008 pentru desemnarea polilor de crestere si a polilor de dezvoltare urbana in care se realizeaza cu prioritate investitii din programele cu finantare comunitara si nationala
- Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea şi sancţionarea faptelor de corupţie, publicată în Monitorul Oficial nr. 219 din 18 mai 2000

- Legea nr.161 din 19 aprilie 2003 privind unele masuri pentru asigurarea transparentei in exercitarea demnitatilor publice, a functiilor publice si in mediul de afaceri, prevenirea si sanctionarea coruptiei
- Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali, modificată prin Legea nr. 249/2006
- Legea nr. 115/1996 privind declararea şi controlul averii demnitarilor, magistraţilor, funcţionarilor publici şi a unor persoane cu funcţii de conducere, publicată în Monitorul Oficial nr. 263 din 28 octombrie 1996
- Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale, republicată, cu modificările şi completările ulterioare.
- Legea nr. 571/2004 privind protecţia personalului din autorităţile publice, instituţiile publice şi din alte unităţi care semnalează încălcări ale legii
- Ordonanţa Guvernului 53/2002 privind Statutul-cadru al unităţii administrativ teritoriale;
- Statutul funcţionarilor Comunităţii Europene

Resurse Internet

http://www.mdrap.ro/
http://www.fonduri-ue.ro/
http://www.gov.ro
http://www.mdrt.ro/
http://www.fonduri-stucturale.ro
http://www.fseromania.ro
http://www.fonduriadministratie.ro
http://www.apd.ro
http://www.just.ro
http://www.integritate.eu
http://www.e-guvernare.ro
Consiliul Judeţean Dâmboviţa: http://www.cjd.ro
Primăria Târgovişte: http://www.pmtgv.ro
Prefectura Dâmboviţa: http://www.prefecturadambovita.ro
http://www.romania.gov.ro
http://www.rasfoiesc.com
http://www.ziare.com/politica/parlamentari/cum-a-evoluat-numarul-femeilor-din-parlament-in-ultimii-22-de-ani-1218682
http://www.bxb.ro
http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parlment/nolan/seven.htm
http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN035284.pdf
http://www.processrenewal.com
http://www.public-leadership.nl
http://www.pogar.org/publications/other/un/unpubadminreform-practicenote
http://www.lawteacher.net/