

# MANAGEMENT IN ADMINISTRATIA PUBLICA

## NOTE DE CURS

### I. NOTIUNEA DE MANAGEMENT AL ADMINISTRATIEI PUBLICE.

În definirea conceptului de management al administrației publice sunt prezentate diverse definiții formulate în literatura de specialitate pentru a putea aprecia complexitatea acestui concept precum și diversele moduri de abordare.

**Managementului public** este definit drept *un sistem coerent de principii, reguli și metode de conducere, și aptitudinea de a le aplica, pentru a asigura funcționarea eficientă a colectivităților umane organizate, în condițiile utilizării judicioase a resurselor (umane, materiale, financiare, informaționale).*

**O altă definiție** este cea care spune că managementul public este *un complex de acțiuni desfășurate cu scopul de a asigura funcționarea normală, eficientă a colectivităților organizate (întreprinderi, instituții publice, organizații politice, unități de învățământ) atât în ansamblul lor cât și a fiecărei verigi aparte.*

**Managementul public** reprezintă acea parte din administrația publică care cercetează aplicarea metodelor de realizare a programului administrației publice prin organizarea acesteia, prin alocarea resurselor în dependență de bugetul propriu, prin evaluarea și controlul activității administrației publice. Vizează metodele și tehnicile manageriale, abilitatea și priceperea cu care acestea sunt folosite pentru a transpune ideile și politica în programul de acțiune.

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

Necesitatea studierii managementului public:

- a. Oferă posibilitatea înțelegerii particularităților din acest domeniu distinct al științei;
- b. Permite identificarea și analiza structurilor din instituțiile publice, relațiile ce apar între ele, rolul fiecărei unități în cadrul sistemului, sarcinile și competențele ale managerilor;

- c. Permite definirea principiilor și regulilor de organizare a sistemului informațional în instituțiile publice, particularitățile, culegerea informațiilor, înregistrarea, stocarea și transmiterea informației care circulă în sistemul administrativ;
- d. Cunoașterea metodelor și tehnicilor utilizate pentru desfășurarea activităților în instituțiile publice;
- e. Selectarea, promovarea și motivarea personalului din administrația publică.
- f. permite identificarea și înțelegerea principiilor în baza cărora este organizată și funcționează administrația publică locală;

### **Deci managementul public:**

- Studiază - procesele și relațiile de management dintre diferite componente ale sistemului administrativ;
- Formează - principii și legități cu privire la buna funcționare a administrației publice;
- Perfecționează - organizarea și funcționarea instituțiilor publice ca principale organisme care prestează servicii publice cetățenilor;
- Influențează - valorile economice, politice sociale și culturale atât la nivel local, cât și la nivel central ;
- Urmărește satisfacerea interesului general și specific al localității;

Pentru a înțelege mai bine aceste noțiuni este necesar să trecem în revistă câteva *concepte ale administrației publice* :

### **1.1. Noțiunea de administrației publice și trăsăturile ei**

Administrația publică reprezintă totalitatea serviciilor publice, prin mijlocirea cărora se îndeplinesc sarcinile puterii executive în vederea asigurării satisfacerii intereselor generale ale particularilor și ale statului<sup>1</sup>.

În concepția constituțională franceză tradițională administrația era înțeleasă drept „acțiune a puterii prin procedee de putere publică”<sup>2</sup>. De asemenea, se considera că administrația publică reprezintă activitatea de prestare a serviciilor publice, un ansamblu de servicii publice.

S-a ajuns la noțiunea de administrație publică plecându-se de la constatarea că societatea omenească, organizată sub formă de stat, înființează o serie de servicii publice prin mijlocirea cărora se îndeplinesc sarcinile puterii executive în vederea asigurării satisfacerii intereselor generale ale particularilor și ale statului. Totalitatea acestor servicii alcătuiesc administrația publică.

De aici și celelalte noțiuni:

- ✓ organ al administrației publice - organe de stat care realizează sarcinile puterii executive; acte administrative - actele juridice adoptate sau emise de organele administrației publice;
- ✓ răspunderea administrativă - răspunderea juridică pentru nerespectarea normelor administrative;

<sup>1</sup> Valentin Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român*, București, 1996

<sup>2</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, București, 2001

- ✓ sancțiunea administrativă - sancțiunea ce se aplică celui care a încălcat o normă de drept administrativ;
- ✓ norme de drept administrativ - acele norme juridice care reglementează modul de naștere, modificare și stingere a raporturilor juridice de drept administrativ;
- ✓ raporturi juridice de drept administrativ - acele raporturi juridice care se stabilesc între organele administrației publice, precum și între aceasta și persoanele fizice și juridice.

În mod curent se folosește noțiunea de administrație publică în loc de putere executivă.

Societatea omenească organizată în stat suveran are interesul, dar și calitatea, ca între persoanele fizice și juridice să domnească ordinea, înlăturând dezordinea, să păzească granițele țării și securitatea statului, să asigure o instruire a populației circulația cetățenilor, asigurarea veniturilor bănești necesare acoperirii cheltuielilor funcționării organelor sale, gospodărirea domeniului public și alte necesități pentru buna funcționare a acestui angrenaj care este statul. Pentru realizarea acestor sarcini, statul înființează servicii publice, de menținere a ordinii, de educație, finanțe publice, de pază a granițelor țării, administrarea domeniului public. Toate aceste servicii publice, organizate într-un sistem de organe, alcătuiesc administrația publică. Raporturile sociale dintre organele administrației publice, președintecum și dintre acestea și particulari (persoane fizice sau juridice) sunt reglementate de normele dreptului administrativ și devin raporturi juridice de drept administrativ - raporturi de drept administrativ.

## 1.2. Conceptul de organ al administrației publice. Trăsături. Clasificare.

### Conceptul de organ al administrației publice

Înfăptuirea celor trei puteri în stat, legislativă, executivă și judecătorească, este înfăptuită de organe proprii legislative, executive și judecătorești.

În timp ce puterea legislativă este exercitată de Parlament și Președintele României, iar puterea executivă de către Președinte și Guvern, ministere și alte organe de specialitate, puterea judecătorească este exercitată de către instanțele (organele) judecătorești organizate în sistem de Judecătoria, Tribunale, Curți de apel, Curtea Supremă de Justiție.

Prin urmare, putem spune că **organul administrației publice** este o categorie de autoritate publică, și anume categoria care, potrivit Constituției și legilor, este chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop de prerogative specifice puterii publice<sup>3</sup>.

Astfel, se poate considera că orice organ al administrației publice este persoană morală de drept public, intrând în raporturi juridice de drept administrativ în nume propriu.

**Pe baza celor precizate mai sus putem defini organul administrației publice ca fiind acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului.**

<sup>3</sup> Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Editura All Beck, 2002, p. 262

Prin organ de stat înțelegem un colectiv organizat de oameni înveștiți prin lege cu o anumită competență în realizarea puterii de stat, deci orice organ de stat, generic vorbind, presupune existența, în mod concret, nu numai a unor oameni, dar și a unor acte normative, care să stabilească sarcinile și atribuțiile acestui colectiv, în procesul complex de realizare a puterii publice, și, în general, a întregii logistici.

***Principalele trăsături ale organelor administrației publice sunt<sup>4</sup>:***

- organele administrației publice sunt organe de stat, ceea ce implică pentru asigurarea realizării sarcinilor lor specifice, posibilitatea de a folosi forța publică a statului;
- organele administrației publice sunt înființate prin lege sau în baza legii, pentru că înființarea, în alt mod, a acestor organe, le-ar lipsi de autoritatea publică de care au nevoie în îndeplinirea atribuțiilor ce le revin;
- întreaga activitate a acestor organe se desfășoară pe baza și în vederea executării legii. Această trăsătură este desprinsă din aceea că însăși activitatea puterii executive - ale cărei sarcini le îndeplinesc organele administrației publice – se desfășoară pe baza legii;
- actele juridice adoptate sau emise de aceste organe sunt supuse unui control de legalitate, prevăzut de lege;
- activitatea acestor organe este realizată în practică de un personal de specialitate – funcționari publici;
- întreaga activitate a acestor organe se desfășoară în interesul statului, județenețului și comunei, precum și al particularilor (persoane fizice sau juridice).

Pe baza acestor trăsături pot fi definite organele administrației publice ca fiind organe de stat care îndeplinesc, în concret, activitatea puterii executive — a administrației publice.

**Clasificarea organelor administrației publice**, după anumite criterii se prezintă astfel<sup>5</sup>:

- **După modul lor de formare**, vom constata că organele administrației publice sunt de două feluri și anume:
  - a. *organe ale administrației publice alese*, cum sunt consiliile locale (municipale, orășanești și comunale) și cele județenețene precum și primarii;
  - b. *organe ale administrației publice numite*: miniștrii, conducătorii celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, prefecți și conducătorii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale (județenețe și municipiul **București**).
- **După natura lor**, organele administrației publice se împart în:
  - a. *organe colegiale*, alcătuite din mai multe persoane, cum sunt: guvernul țării și consiliile locale (municipale, orășanești și comunale), precum și cele județenețene; este important de precizat faptul că organele colegiale, care își desfășoară activitatea prin întrunirea majorității persoanelor ce le compun, adoptă acte administrative ca urmare a deliberării lor;
  - b. *organe individuale*, adică organe conduse de o singură persoană: miniștrii, conducătorii celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale,

---

<sup>4</sup> Valentin Prisăcaru, op.cit., p. 69

<sup>5</sup> Valentin Prisăcaru, op.cit., p. 70

prefecții și conducătorii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, din unitățile administrativ-teritoriale (județenețe, municipii și orașe) și primarii municipiilor, orașelor și comunelor. Organele individuale emit acte administrative ca urmare a deciziei lor.

Observăm că între aceste două criterii de clasificare a organelor administrației publice există o strânsă legătura. Astfel, organele colegiale sunt alese, după cum organele individuale sunt numite, cu excepția primarilor, care sunt aleși.

○ **După nivelul competenței** care, la rândul ei, se împarte în două: teritorială și materială.

a. din punct de vedere al **competenței teritoriale**, organele administrației publice se împart în:

❖ *organe centrale*, cele care au competență pe întreg teritoriul țării, fără deosebire că această competență este, din punct de vedere al competenței materiale, generală sau de specialitate;

❖ *organe locale*, a căror competență se exercită, cu deosebirea menționată la organele centrale, în limitele unității administrativ-teritoriale în care funcționează: județeneț, municipiu, oraș sau comună.

b. după criteriul **competență materiale**, organele administrației publice se împart în:

i) *organe cu competență generală*, organele administrației publice competente în toate, sau în aproape toate, domeniile de realizare a atribuțiilor puterii executive - a administrației publice. Din această categorie fac parte: Guvernul, consiliile locale (municipale, orășanești și comunale) și cele județenețe.

Putem concluziona spunând că în aproape toate domeniile de realizare a puterii executive, cu cât coborâm pe treptele ierarhiei administrative, cu atât sfera competenței generale se restrânge. Astfel, Guvernul are, prin atribuțiile sale, și acelea referitoare la organizarea apărării țării, paza granițelor acesteia, înfăptuirea politicii externe ș.a., atribuții pe care nu le găsim la celelalte organe ale administrației publice cu competență materială generală, cum sunt consiliile județene sau al municipiului București și cele locale.

ii) *Organele cu competență de specialitate* sunt organe ale administrației publice investite cu sarcina de a realiza latura de specialitate a activității puterii executive. Acestea sunt reprezentate de organe de specialitate, cum ar fi: ministerele, alte organe de specialitate ale administrației publice centrale care se organizează în subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale care sunt organizate în unitățile administrativ-teritoriale în care funcționează și serviciile publice locale și județene.

Importanța studierii și cunoașterii modului de clasificare al organelor administrației publice este data de interesul teoretic, dar și practic, atât pentru modul de formare și organizare, cât și, mai ales, al **activității** și actelor juridice pe care acestea le adoptă sau emit.

## II ORGANIZAREA ADMINISTRATIEI PUBLICE IN ROMANIA

### 2.1.ORGANIZAREA STRUCTURALA ÎN INSTITUTIILE SI AUTORITATILE PUBLICE

**Organizarea structurala** consta în reprezentarea si dispunerea elementelor organizarii procesuale într-o structura organizatorica adecvata fiecarui tip de institutie sau autoritate publica integrata în sectorul public.

Adesea se fac confuzii între doua notiuni fundamental diferite, respectiv *organizare structurala si structura organizatorica*. Desi la prima vedere pare doar o deosebire de pozitionare a cuvintelor, sensul este unul diferit. *Prin structura organizatorica se înțelege configuratia interna a unei institutii sau autoritati publice formata din persoane, subdiviziuni organizatorice si relatii, astfel determinate încât sa asigure premisele organizatorice adecvate realizarii obiectivelor managementului public.*

În orice institutie sau autoritate publica, structura organizatorica reuneste doua segmente, aflate într-o interdependentă permanentă: structura de conducere a institutiei/autoritatii publice si structura de executie a institutiei/autoritatii publice.

- ❖ **Structura de conducere** care reuneste ansamblul functionarilor publici, compartimentelor si relatiilor organizatorice interne si externe constituite si plasate în structura organizatorica astfel încât sa asigure conditiile necesare desfasurarii proceselor de management si de executie prin care creste gradul de satisfacere a interesului public.
- ❖ **Structura de executie** este formata din ansamblul functionarilor publici, compartimente si relatii organizatorice interne si externe constituite cu scopul realizarii si furnizarii de servicii publice specifice tipului de institutie/autoritate publica.

În toate institutiile si autoritatile publice din tara noastra cele doua componente ale structurii organizatorice sunt destul de bine reprezentate, putându-se destul de usor face o distinctie între elementele celor doua.

Tipul de structura arata practic care sunt acele componente structurale implicate cu precadere în procesele de management, în activitati de analiza, conceptie tehnica, de decizie etc. si care au o contributie semnificativa în procesele de realizare si furnizare a serviciilor publice.

În unele domenii ale sectorului public din tara noastra se utilizeaza si un alt concept si anume **structura administrativa**, în special în domeniul administratiei publice. Prin structura administrativa se înțelege configuratia interna si relatiile care se stabilesc între componentele sistemului administrativ, în procesul de realizare a obiectivelor fundamentale ale managementului public.

**Structura organizatorica** se defineste ca *ansamblul persoanelor, al subdiviziunilor organizatorice si al relatiilor dintre acestea astfel constituite si reglementate încât sa asigure premisele organizatorice necesare obtinerii performantelor dorite.*

În institutiile si autoritatile publice din sistemul administrativ din tara noastra prin cadrul legislativ de la nivel central se stabileste structura organizatorica, care devine astfel obligatorie, ea nu poate fi adaptata sau modificata pe alta procedura decât cea prin care a fost stabilita initial. Apare astfel un paradox care explica multe din blocajele sistemului administrativ si care este o consecinta a gradului ridicat de centralizare a sistemului administrativ din România. Desi aceste structuri ar trebui sa serveasca drept cadru de desfasurare a activitatilor prin care se realizeaza si furnizeaza serviciile publice, putând fi adaptate în functie de intensitatea si amploarea cererilor de diferite servicii ce apar în sistem, totusi în practica acest lucru nu este posibil. Doar procedura legala este cea prin care pot fi aduse modificari structurilor organizatorice din institutiile si autoritatile publice integrate în sistemul administrativ din tara noastra.

## 2.2. ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A TERITORIULUI SI AUTORITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### 2.2.1. Organizarea administrativă a teritoriului

În prezent, organizarea administrativă a teritoriului României este reglementată prin Legea nr. 2/1968, care a suferit în timp mai multe modificări.

**Comuna** este *unitatea administrativ-teritorială care cuprinde populatia rurală, unită prin comunitate de interese si traditii, fiind alcătuită din unul sau mai multe sate, în functie de conditiile economice, social-culturale, geografice si demografice*. Satele în care își au sediul consiliul local al comunei sunt sate-resedință.

**Orasul** este *centrul de populatie mai dezvoltat din punct de vedere economic, social-cultural si edilitar-gospodăresc*. În tara noastră sunt organizate un număr de 181 orase. În conditiile legii, unele orase pot fi declarate municipii.

**Municipiul** este *localitatea urbană cu un număr mai mare de locuitori si cu o însemnătate deosebită în viata social-politică si cultural-stiintifică a țării*. municipiul Bucuresti este organizat în sase subdiviziuni administrativ-teritoriale, numite **sectoare**.

**Judetul** este alcătuit din *orase si comune*.

În functie de conditiile geografice, economice si social-politice, etnice si de legăturile culturale si traditionale ale populatiei. consiliile locale si cele judetene se pot asocia liber, hotărând ca zona ce cuprinde judetele în cauză să fie declarată **regiune de dezvoltare**. Aceasta nu este o unitate administrativ-teritorială nouă cu o sferă de cuprindere superioară judetului si, ca atare, nu are nici personalitate juridică.

Organizarea administratiei si realizarea în concret a legii si a celorlalte acte bazate pe lege, în unitățile administrativ-teritoriale, se asigură prin **autoritățile administratiei publice locale**, care sunt create si functionează în comune, orase, municipii si judete, în scopul de a conduce si administra problemele acestor colectivități.

## **2.2.2. Structura si trăsăturile administratiei publice potrivit Constitutiei României**

**Administratia publică** este o structură organizatională care, conform Constitutiei si Legii administratiei publice locale nr. 215/2001, are ca principale sarcini executarea legii sau prestarea serviciilor publice prevăzute de lege.

Structura actuală a administratiei publice cuprinde:

### **A).Administratia centrala:**

a) Presedintele României si Guvernul României, ca organe supreme ale administratiei publice;

b) ministerele si alte autorități centrale de specialitate ale administratiei publice ;

c) autoritățile autonome ale administratiei publice centrale ;

d) institutiile centrale subordonate ministerelor sau autorităților autonome, regiile autonome sau societățile comerciale de interes public national ;

### **B) Administratia publica din teritoriu :**

a) prefectul, ca organ de tutelă administrativa;

b) comisia judeteana consultativă;

c) serviciile publice deconcentrate în teritoriu ale ministerelor sau ale celorlalte autorități centrale;

### **C) Administratia publica locala:**

a) consiliul judetean;

b) consiliul municipal, orăsenesc sau comunal ;

c) primarul municipiului, orasului sau comunei;

d) institutiile bugetare, regiile autonome si societățile comerciale subordonate autorităților locale. Autoritățile administratiei publice înfăptuiesc activitatea puterii executive a statului, în interesul acestuia, a unităților administrativ-teritoriale si a particularilor (persoane fizice sau juridice).

## **3. ORGANIZAREA ADMINISTRATIEI CENTRALE**

### **3.1. PRESEDINTELE ROMÂNIEI**

#### **Alegerea si atributiile Presedintelui României**

Presedintele României este ales prin *vot universal, egal, direct, secret si liber exprimat*.

Accesul la functia de Presedinte al României apartine, în principiu, fiecărui cetățean român, care îndeplineste conditiile prevăzute de Constitutie si de Legea nr. 69/1992 privind alegerea Presedintelui României:

Mandatul Presedintelui României este de 5 ani si se exercită de la data depunerii jurământului, până la depunerea jurământului de presedintele nou ales. Mandatul



Presedintele României poate fi prelungit, prin lege organică, numai în caz de război sau de catastrofă. Nici o persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate. Acestea pot fi și succesive. *Vacanta funcției de Președinte al României* intervine în caz de *demisie*, de *demitere* din funcție, de *imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor* sau de *deces*.

Președintele îndeplinește o serie de funcții specifice:

a) *Funcția de reprezentare* presupune ca, în calitate de șef al Statului, Președintele să fie primul reprezentant al statului român atât pe plan intern, cât și pe cel extern ;

b) Președintele României este *garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării, de unde și cerința ca acesta să fie “comandantul forțelor armate” și “președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării” ;*

c) *funcția de mediere* : Președintele este solicitat să realizeze un “arbitraj” între “puterile statului” sau între “stat și societate”.

**Președintele României** are o serie de importante atribuții în raport cu Parlamentul, Guvernul, alte autorități ale administrației publice centrale autonome, în raport cu puterea judecătorească și Curtea Constituțională, în politica externă precum și în situații excepționale :

- poate adresa mesaje Parlamentului referitoare la principalele probleme politice ale țării, convoacă Parlamentul rezultat din alegeri, în termen de maxim 20 de zile de la data desfășurării alegerilor;
- poate cere convocarea unei sesiuni extraordinare a Parlamentului în funcțiune, numai în anumite condiții, desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru; numește Guvernul, pe baza votului de încredere acordat de Parlament;
- revocă și numește unii membri ai Guvernului, în caz de remaniere;
- promulga legile;
- poate sesiza și Curtea Constituțională, dacă apreciază că legea, în ansamblu, sau o dispoziție a ei sunt neconstituționale;
- poate participa la ședințele Guvernului (atunci când participă la și conduce);
- îndeplinește funcția de președinte al **Consiliului Suprem de Apărare a Țării**, convoacă lucrările acestuia, coordonează și-i îndrumă activitatea;
- propune numirea unor importanți funcționari ai administrației publice (directorul general al Serviciului Român de Informații, judecătorii și procurorii financiari din cadrul Curtii de Conturi, doi din membrii Consiliului Național al Audiovizualului);
- numește judecătorii și a procurorii, cu excepția celor stagiați, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii;
- poate declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate (numai în cazuri excepționale, această hotărâre se supune ulterior aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare);
- poate institui, în condițiile legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară sau în unele localități, situație în care este necesară o aprobare ulterioară a Parlamentului, în termen de cel mult 5 zile de la adoptare, încheie, în numele României, tratatele internaționale ș.a.

### Actele Președintelui României

Președintele României emite *decrete* (ca acte juridice). Acestea pot avea caracter *normativ* sau *individual*.

De asemenea, Președintele României poate adresa Parlamentului *mesaje*, poate face *declarații*, *apeluri*, poate adresa *scrisori*, acestea fiind, prin efectele lor, acte politice. Decretele prezidențiale se publică în Monitorul Oficial iar unele dintre ele se contrasemnează de primul-ministru.

#### Structura organizatorică a administrației prezidențiale cuprinde :

- ✓ Departamentul constituțional legislativ;
- ✓ Departamentul pentru relația cu autoritățile publice și societatea civilă;
- ✓ Departamentul de planificare și analiză politică;
- ✓ Departamentul relații internaționale;
- ✓ Departamentul afaceri europene;
- ✓ Departamentul de politici economice și sociale;
- ✓ Departamentul mediul de afaceri intern și internațional;
- ✓ Departamentul de sănătate publică;
- ✓ Departamentul de educație și cercetare;
- ✓ Departamentul pentru minorități naționale;
- ✓ Departamentul de comunicare publică;
- ✓ Departamentul managementul resurselor;
- ✓ Cancelaria președintelui.;
- ✓ Compartimentul protocol;
- ✓ Compartimentul cancelaria ordinelor.

### 3.2. GUVERNUL ROMÂNIEI

Guvernul României este organizat și funcționează în baza *Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*, modificată și completată prin *O.U.G. nr. 64/2003* și *Legea nr. 23/2004*.

Conform Constituției, “**Guvernul, potrivit programului său de guvernare, acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice**”.

Guvernul are, totodată, și sarcina de conducere generală a administrației publice, în calitate sa de autoritate centrală cu competență materială generală. Această atribuție presupune existența unor raporturi de drept administrativ între Guvern și celelalte autorități publice.

Guvernul este alcătuit din *prim-ministru*, *vice prim-ministru*, *ministri*, *ministri-delegați*, *cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru*, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.

*Desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru* este de competența Președintelui României, în urma consultării partidului care a dobândit majoritatea absolută în Parlament. În cazul în care nu există un asemenea partid, desemnarea se va face în urma consultării cu toate partidele politice parlamentare. Candidatul la funcția de prim-ministru are *consultări politice* cu partidul sau gruparea de partide politice care a

sustinut desemnarea sa, în vederea alcătuirii noului Guvern și a programului de guvernare. Candidatul la funcția de prim-ministru are 10 zile la dispoziție pentru negocierea listei ministeriabililor, cât și pentru redactarea programului de guvernare. În următoarea etapă a procedurii de învestitură are loc *dezbaterea pentru acordarea votului de încredere*.

**Programul de guvernare** este un *document politic*, care aparține în exclusivitate Guvernului și care, dacă este acceptat, are ca efect acordarea încrederii Parlamentului, pentru realizarea obiectivelor cuprinse în acest act. În cazul neacordării votului de încredere, procedura de învestitură se reia.

După obținerea votului de încredere, *Președintele României numește Guvernul*. Guvernul și primul-ministru vor răspunde politic exclusiv în fața Parlamentului.

Pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită următoarele **funcții**:

- ❖ funcția de strategie ;
- ❖ funcția de reglementare;
- ❖ funcția de administrare a proprietății statului;
- ❖ funcția de reprezentare;
- ❖ funcția de autoritate de stat.

Sedintele Guvernului se convoacă și sunt conduse de primul-ministru. Președintele României *poate* lua parte la sedintele Guvernului (pe care le și conduce) în care se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea primului-ministru, în alte situații. Guvernul se întrunește săptămânal sau ori de câte ori este nevoie.

### **Atribuțiile Guvernului**

- **Guvernul exercită conducerea generală a autorităților administrației publice.** Ca urmare, Guvernul efectuează *acte de executie* și realizează conducerea, în ansamblu, a administrației publice.
- Guvernul asigură executarea de către organele administrației publice a legilor și a celorlalte acte normative, date în aplicarea acestora.
- Atunci când se impune, Guvernul poate el însuși să adopte *hotărâri* (norme obligatorii) pentru executarea unor legi.
- Guvernul are nu numai obligația de îndrumare, coordonare și control a autorităților subordonate pe scară ierarhică, ci și pe aceea de anulare a actelor neconforme cu legea, emise de acestea. Exercițarea acestui drept este înfăptuit de Guvern în mod nemijlocit, dar și prin reprezentanții săi în județe și în municipiul București, respectiv prin *prefecți*, care conduc în teritoriu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale. Exercițarea dreptului de control al Guvernului prin prefecți este limitat *numai la activitatea autorităților administrației publice locale autonome alese* și la *actele emise de aceste autorități*, prefectul având dreptul să atace, în instanța de contencios administrativ, orice act pe care îl consideră ilegal. Anularea propriu-zisă a actului ilegal, nu este de competența prefectului, ci numai a instanței de contencios administrativ.
- **Guvernul este cel care are, în primul rând, inițiativa legislativă.** Elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat.

- Asigura administrarea proprietății publice și private a statului.
- Are atribuții importante cât privește apărarea ordinii de drept, a liniștii publice și a siguranței cetățeanului, precum și a drepturilor și libertăților cetățenești, securitatea persoanelor și a bunurilor acestora, este obligat să realizeze măsurile privitoare la apărarea țării, la organizarea generală a forțelor armate, trebuie să asigure buna desfășurare a alegerilor de la toate nivelurile, negociază tratate, acorduri internaționale care angajează statul român ș.a.

### **Actele juridice ale Guvernului**

Pentru exercitarea atribuțiilor sale, pe baza și în vederea executării legilor, Guvernul adoptă o serie de **acte normative și individuale**.

Guvernul este abilitat să adopte *hotărâri și ordonante*.

**Hotărârea** - care poate fi **normativă** sau **individuală** - este *actul prin care Guvernul își îndeplinește rolul său constituțional, privind conducerea generală a administrației publice*.

Hotărârea *reglementează relațiile sociale care, prin natura lor, sunt inferioare ca importanță față de cele reglementate prin lege*.

Ordonanța nu poate fi emisă decât prin *delegarea de putere*, respectiv, ca urmare a unei legi speciale adoptate de Parlament, de regulă, cu caracter excepțional și numai pe termen strict delimitat (de exemplu, în perioada vacanțelor parlamentare). Unele dintre ordonanțele care se emit pe baza unei legi speciale de abilitare se supun aprobării ulterioare a Parlamentului, în timp ce altele nu mai impun o asemenea măsură. În general, vor fi supuse aprobării ulterioare a Parlamentului numai acele ordonante pentru care legea de abilitare o cere în mod expres. În același context, să mai subliniem că Parlamentul nu poate delega competența sa legislativă din domeniul legilor organice, ci numai din cel al legilor ordinare.

**Ordonanța de urgență** este emisă de Guvern *în situații cu totul deosebite, când, din motive absolut obiective, nu a fost posibilă adoptarea unei legi în procedură de urgență și nici a unei de abilitare* (art. 115, alin. 4 din Constituție). Dar și în aceste situații, ea poate să intre în vigoare numai după depunerea acesteia spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial.

Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică. În cazul respingerii, efectele ordonanței de urgență încetează o dată cu publicarea legii de respingere. Atunci când Parlamentul o aprobă, ordonanța de urgență intră în categoria legilor. Atât hotărârile de Guvern, cât și ordonanțele adoptate de acesta sunt semnate de primul-ministru, contrasemnate de către miniștri, care au obligația punerii lor în executare, și se publică în Monitorul Oficial.

### **PRIMUL-MINISTRU. ATRIBUȚII**

Primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce-i revin fiecăruia.

De asemenea, primul-ministru prezintă Parlamentului declarații și rapoarte cu privire la politica Guvernului și răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputați și senatori.

**Atribuțiile primului –ministru** sunt detaliate în Legea 90/2001, modificată și completată, cu privire la organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor:

- ❖ *reprezintă Guvernul în relațiile cu Parlamentul, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, cu partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale;*
- ❖ *convoacă și conduce ședințele Guvernului, cu excepția situațiilor prevăzute de lege;*
- ❖ *este vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării și exercită toate atribuțiile care derivă din această calitate;*
- ❖ *poate constitui, prin decizie, comisii, comisii și comitete interministeriale, pentru rezolvarea unor probleme operative;*
- ❖ *semnează hotărârile și regulamentele adoptate de Guvern și contrasemnează decretul emis de Președintele României, în cazul în care Constituția prevede obligativitatea contrasemnării acestora s.a.*

#### **Membrii Guvernului**

Guvernul este un *organ colegial* (format din mai multe persoane – membrii Guvernului). Pot fi membri ai Guvernului persoanele care *au cetățenia română și domiciliul în țară, se bucură de exercitiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale și nu se găsesc în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de Legea nr. 161/2003* privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

Guvernul este alcătuit, în afara **primului-ministru**, din **ministri** și din alți membri stabiliți prin lege organică (de organizare a Guvernului). Este vorba de **ministri-delegați**, cu **însărcinări speciale pe lângă primul-ministru**, precum și de **ministrii de stat**.

Guvernul, cu avizul Curții de Conturi, poate înființa *organe de specialitate* (**subsecretariate și secretariate de stat**) în subordinea sa.

### **3.3. ADMINISTRATIA PUBLICĂ CENTRALĂ DE SPECIALITATE**

#### **Ministerele. Organizare, atribuții, acte.**

***Ministerele** reprezintă o categorie distinctă de organe, în cadrul sistemului autorităților administrației publice, având rolul de a organiza exercitarea și a executa în concret legile în anumite domenii și sectoare de activitate, fiind, prin aceasta, organe de specialitate de resort.*

Ministerele si ministrii se aprobă de către Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare si întregii liste a Guvernului, la investitură. Responsabilitatea ministerelor se “întinde” pe întreg teritoriul tarii, fapt pentru care ministerele sunt autorități *centrale* ale administratiei publice. *Ministerele sunt organe de specialitate ale administratiei publice centrale, care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora.*

Ministerele se organizează si functionează numai în subordinea Guvernului. Ministerele cuprind, de regulă, în structura lor organizatorică următoarele compartimente: **birouri, servicii, directii, directii generale si departamente.**

Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate si pot avea în subordine **servicii publice deconcentrate**, care functionează în unitățile administrativ – teritoriale.

Conducerea ministerelor se exercită de către **ministri**, ajutati de unul sau mai multi **secretari de stat.**

Atributiile ministrilor: *organizarea, coordonarea si controlul aplicării legilor, ordonantelor si hotărârilor Guvernului, cu aplicarea limitelor de autoritate si a principiului autonomiei locale a institutiilor publice si a agentilor economici; initierea si avizarea unor proiecte de acte normative; fundamentarea si elaborarea propunerilor pentru bugetul anual, înaintarea acestora Guvernului României s.a.*

Ministrul își exercită atributiile de conducere prin **instructiuni si ordine.** Ministrii, în calitatea lor de membri ai Guvernului, răspund atât politic, dar si civil, contraventional, disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun.

### **Ministerul Administratiei si Internelor**

Conducerea M.A.I. se exercită de către **ministru**, iar activitățile în domeniul administratiei publice sunt coordonate de **ministrul delegat.**

**Principalele atributii** ale ministerului în domeniul administratiei publice sunt următoarele:

- îndrumă si controlează activitatea prefectului pentru îndeplinirea Programului de guvernare;
- initiază proiecte de acte normative în domeniul serviciilor publice deconcentrate;
- îndrumă si sprijină autoritățile publice locale si aparatul propriu al acestora în aplicarea prevederilor legale si îndeplinirea atributiilor;
- în colaborare cu autoritățile administratiei publice locale, elaborează si monitorizează strategii si programe de dezvoltare a infrastructurii urbane si a serviciilor de gospodărie comunală s.a.
- M.A.I. îndeplinește atributii în domeniul ordinii si sigurantei publice.

### **3.4. ALTE AUTORITĂȚI CENTRALE DE SPECIALITATE ALE ADMINISTRATIEI PUBLICE**

În sistemul administratiei publice există si *organe centrale de specialitate, altele decât ministerele (secretariate, agentii, autorități, comisii, oficii, institute, birouri etc.),* care sunt organizate si functionează în subordinea Guvernului sau a ministerelor ca

instituti publice, cu personalitate juridică. Se înființează prin hotărâri ale Guvernului și au o structură proprie, iar conducătorii lor sunt asimilați, după caz, cu secretarii de stat, subsecretarii de stat sau directorii generali din ministere. Conducătorii organelor centrale specializate, altele decât ministerele, emit **ordine, instrucțiuni, norme metodologice**.

Aceste autorități își desfășoară activitatea pe întreg teritoriul țării, prin *servicii deconcentrate*. Exemple : Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei, Oficiul Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor, Agenția Nucleară, Agenția Națională a Funcționarilor Publici s.a.

#### **. Autoritățile autonome ale administrației publice centrale**

Autoritățile administrative autonome pot fi constituite numai prin legi organice, fiind exceptate acele autorități înființate direct prin Constituție (Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciul Român de Informații, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Serviciile Publice de Radio și Televiziune și Consiliul Legislativ).

Între autoritățile centrale autonome, înființate prin legi organice, menționăm **Consiliul Național al Audiovizualului, Banca Națională, Fondurile Proprietății Private** etc. Autoritățile de mai sus sunt organe executive, pentru că activitatea lor se desfășoară pe baza legii și în vederea executării ei.

## **4. ORGANIZAREA ADMINISTRATIEI PUBLICE LOCALE**

### **4.1. Considerații cu privire la organizarea administrației publice locale**

**Administrația publică locală reprezintă totalitatea autorităților cu competență generală sau specială, chemate să satisfacă cerințele și interesele generale ale populației unei unități administrativ – teritoriale (judet, comună, oras).**

Administrația publică locală este organizată și funcționează la nivelul unităților administrativ-teritoriale ale României : comune, orase și județe.

Administrația publică locală - în cadrul unității administrativ – teritoriale -, își realizează sarcinile prin servicii proprii sau deconcentrate cu atribuții corespunzătoare la nivelul comunei, orașului și al județului.

Între administrația publică centrală și cea locală există unele delimitări determinate de **PRINCIPIUL AUTONOMIEI LOCALE**.

În *comune și orase*, administrația publică locală se realizează prin **consiliile locale și primării** alese conform legii, aceste instituții alcătuind autoritățile administrației publice locale, prin care se realizează autonomia locală.

La nivelul județelor, **consiliile județene**, în calitate de autorități ale administrației publice, realizează autonomia locală în județe.

Din cele de mai sus rezultă că prin **administrație publică** înțelegem *activitatea pe care o desfășoară autoritățile administrativ – teritoriale organizate pe baza principiului autonomiei locale*.

### **Principiile de bază ale organizării și funcționării administrației publice locale**

Din prevederile corelate ale Constituției, Legilor nr. 215/2001 a administrației publice locale și 67/2004, rezulta că organizarea și funcționarea administrației publice locale are la bază următoarele principii:

- ✓ PRINCIPIUL AUTONOMIEI LOCALE ;
- ✓ PRINCIPIUL DESCENTRALIZĂRII ;
- ✓ PRINCIPIUL DECONCENTRĂRII SERVICIILOR PUBLICE ;
- ✓ PRINCIPIUL ELIGIBILITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRATIEI PUBLICE LOCALE ;
- ✓ PRINCIPIUL LEGALITĂȚII ;
- ✓ PRINCIPIUL CONSULTĂRII CETĂTENILOR ÎN SOLUTIONAREA PROBLEMELOR LOCALE DE INTERES DEOSEBIT.

**a)PRINCIPIUL AUTONOMIEI LOCALE.** Ca o consecință a aplicării principiului autonomiei locale (consacrat expres de Constituție și de Legea nr. 215/2001), **autoritățile comunale/orășenesti nu sunt subordonate față de vreo autoritate județeană sau centrală. Între consiliul local, respectiv primar, pe de o parte, și consiliul județean, pe de altă parte, nu este nici un raport de subordonare.**

**Nu există raporturi de subordonare nici între consiliul local/primar, pe de o parte, și prefect, minister, departament central, pe de altă parte.**

În relațiile cu organele locale, organelor centrale, respectiv județene, le revin doar următoarele drepturi: *de a le organiza activitatea; de a le da îndrumări; de a executa controlul general asupra diferitelor activități cu caracter economico-financiar, juridic, organizatoric, cultural etc.; de a solicita anularea actelor ilegale.*

Conform Legii administrației publice locale nr. 215/2001, autonomia locală este *dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.*

Acest drept se exercită de către consiliile locale și primari, precum și de către consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

**Colectivitatea locală** reprezintă *totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială.*

Autonomia locală este numai administrativă și financiară și este exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.

Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale *dreptul ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor care sunt date, în mod expres, în competența altor autorități publice.*

Pentru realizarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice din comune, orașe și județe *elaborează și aprobă bugete de venituri și cheltuieli, având dreptul ca, în condițiile legii, să instituie și să perceapă impozite și taxe locale.*

Autonomia locală reprezintă atât un drept, cât și o obligație pentru autoritățile reprezentative ale colectivităților locale, care au misiunea de a gestiona și rezolva toate problemele populației din raza lor administrativ-teritorială.



**b)PRINCIPIUL DESCENTRALIZĂRII.** Descentralizarea se caracterizează prin aceea că *rezolvarea problemelor de interes local nu se face de functionari numiti de la centru, ci de către cei alesi de corpul electoral sau desemnati de acestia*

Autoritățile 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 autorități din afara acestuia – din sfera puterii judecătorești, ori în cadrul unui sistem jurisdicțional special constituit.

Descentralizarea administrativă constă în *recunoasterea personalității juridice unităților administrativ-teritoriale, existenta autorităților publice care le reprezintă si 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 administrația publică din România sunt următoarele: rezolvarea problemelor locale care interesează comuna, orasul sau județul este dată în competența autorităților administrației publice locale; persoanele care alcătuiesc aceste autorități (consilierii locali, consilierii județeni, primarii) sunt alesi de către locuitorii localității sau județului, iar ceilalți functionari publici, din serviciile publice ale acestor autorități sunt desemnati de către respectivele autorități; raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune si orase si autoritățile administrației publice la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării si solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

*În relatiile dintre autoritățile administrației publice locale si consiliul județean, pe de o parte, precum si între consiliul local si primar, pe de altă, nu există raporturi de subordonare; între prefecti, pe de o parte, consiliile locale si primari, precum si consiliile județene si presedintii consiliilor județene, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare; imposibilitatea autorității centrale de a anula actele (chiar si cele ilegale) ale autorităților locale descentralizate.*

În acest sens, nici o autoritate a administrației publice centrale (Guvern, ministere) nu are competența să anuleze, să modifice sau să suspende un act adoptat sau emis de consiliul local, consiliul județean sau de primar, așa cum ar putea-o face, de pildă, Guvernul cu un act emis de un ministru sau de prefect.

La rândul său, nici prefectul, ca reprezentant al Guvernului pe plan local, care are rolul să “vegheze ca activitatea consiliilor locale si a primarilor, a consiliilor județene si a presedintilor consiliilor județene să se desfășoare în conformitate cu prevederile legii”, nu poate anula sau suspenda un act adoptat sau emis de autoritățile administrației publice locale, ci cel mult să solicite acest lucru unei autorități din sfera altei puteri a statului – instantei judecătorești; fiecare dintre unitățile administrativ-teritoriale (comună, oras, municipiu, județ) dispune de un patrimoniu propriu, distinct de cel al statului si de un buget propriu, pe care le gestionează în condițiile legii, în vederea satisfacerii intereselor si trebuintelor locale.

### **c)PRINCIPIUL DECONCENTRĂRII SERVICIILOR PUBLICE.**

Deconcentrarea administrativa este o treaptă, situată între centralizare si descentralizare administrativă, fiind o “centralizare atenuată” sau “o slabă descentralizare”. Conducătorii institutiilor deconcentrate sunt numiti de către ministri, au competența să rezolve problemele din domeniul respectiv care apar în unitatea

administrativ-teritorială, iar actele emise de ei sunt supuse controlului administrativ ierarhice.

Numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor acestor servicii se face numai cu avizul consultativ al prefectului.

Deconcentrarea serviciilor publice nu vizează în mod obligatoriu transferarea tuturor activităților de la nivel central, la cel județean sau local (ceea ce nu este nici necesar nici oportun).

La nivelul unităților 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 **directiile sanitare, directiile de statistică, inspectoratele școlare** s.a.m.d.

Autoritățile administrației publice locale, care prestează servicii de interes local, sunt **consiliile locale și primării**, ca unități autonome, precum și **consiliile județene**. Sunt și o seamă de instituții publice care prestează servicii către populație. Ele se înființează prin lege sau potrivit legii, de Parlament, Guvern, ministere și alte autorități de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de către consiliile județene sau locale. În această categorie intră, între altele, **instituții de învățământ, dispensare, policlinici, spitale, biblioteci** etc.

Alte tipuri de servicii publice sunt cele prestate de **regiile autonome de construcții, transport, comunicații, salubritate** etc. și care se înființează prin hotărâri de Guvern sau ale consiliilor județene sau locale.

În sfârșit, unele **asociații și fundanții**, care pot fi înființate și de persoane particulare, fără scop lucrativ sau non-profit, intră, de asemenea, în cadrul unităților care prestează unele servicii publice.

**d)PRINCIPIUL ELIGIBILITĂȚII.** Acest principiu nu este formulat expres de Constituție dar este cuprins în prevederile Legilor nr. 215/2001 și nr. 67/2004, care privesc administrația publică locală și respectiv alegerea autorităților administrației publice locale. Dat fiind natura lor juridică, aceste autorități nu sunt ale statului și, ca urmare, nu exercită nici una din puterile statului.

Ratiunea de a fi a consiliilor locale și județene precum și a primarilor constă numai în a administra/gestiona treburile unităților administrativ – teritoriale în care sunt alese, de a sluji și rezolva interesele colectivităților respective, într-un cuvânt, ale electoratului. Asadar, puterea lor nu este determinată de puterea statului, nu derivă din aceasta, ci din mandatul ce le-a fost încredințat de alegători, în numele cărora acționează și pe care-i reprezintă.

Pentru ca acțiunile autorităților alese să fie eficiente și să producă efecte juridice, acestea trebuie recunoscute de stat - în calitatea sa de reprezentant al întregii națiuni. În virtutea recunoașterii lor de către stat, recunoaștere care este condiționată de valabilitatea scrutinului electoral, primării, consiliile comunale și județene sunt încadrate în ordinea juridică a statului, acțiunile lor fiind considerate a fi în conformitate cu legea.

**e)PRINCIPIUL LEGALITĂȚII.** **Legalitatea** înseamnă *respectarea cu strictețe a unei norme de drept*. La starea de legalitate se ajunge fie prin *respectarea unei dispoziții legale de bunăvoie*, fie prin *aplicarea silită a legii de către forța de constrângere a puterii publice*.

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale prevede, în mod expres principiul legalității, căruia trebuie să i se subordoneze organizarea și funcționarea tuturor autorităților administrației publice locale.

Principiul legalității se aplică în administrația publică locală, privită în toată complexitatea sa. În consecință, toate aspectele organizatorice și funcționale, respectiv consacrarea structurilor organizatorice ale autorităților administrației publice locale, componenta, modul de constituire, atribuțiile, competențele și modul lor de funcționare, la care se adaugă actele pe care le emană, ca și raporturile și relațiile lor cu alte autorități publice sau structuri organizatorice din țară și străinătate, *trebuie să fie în strictă conformitate cu legea (cu prevederile Constituției, dar și cu cele ale legilor și ale celorlalte acte normative în vigoare)*.

**f) PRINCIPIUL CONSULTĂRII CETĂTENILOR ÎN SOLUTIONAREA PROBLEMELOR DE INTERES DEOSEBIT.** Legea administrației publice locale obligă la consultarea locuitorilor, prin **referendum**, în situația oricăror modificări ale limitelor teritoriale ale județului.

Problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse, în condițiile legii, aprobării locuitorilor, prin referendum local.

**Referendumul local** se poate organiza în toate satele și localitățile componente ale comunei sau orașului ori numai în unele dintre acestea. În cazul referendumului la nivel județean, acesta se poate desfășura în toate comunele și orașele din județ 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 județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean.

## **4.2. AUTORITĂȚILE DELIBERATIVE COMUNALE ȘI ORĂȘENESTI – CONSILIILE LOCALE**

### **CONSILIUL LOCAL. CONSIDERATII GENERALE**

Constituația României, precum și dispozițiile Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală, stipulează că autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia în orașe și comune sunt **consiliile locale** și **primarii** aleși în condițiile legii.

#### **Alegerea și constituirea consiliului local**

Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale<sup>6</sup>[14] reglementează regimul alegerilor atât pentru consiliile locale și județene, cât și pentru primari.

---

Consiliile locale se aleg prin vot universal, egal, direct, secret si liber exprimat. numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabileste prin ordin al prefectului, în functie de populatia comunei sau a orasului, raportată de Institutul National de Statistică si Studii Economice, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile.

Constituirea va avea loc în termen de *20 de zile de la data alegerilor*

Consiliul local alege din rândul membrilor săi pe **viceprimar (viceprimari)**, prin vot secret, în baza propunerilor de candidati făcute de grupurile de consilieri sau de către primar. După constituire, consiliul local își organizează **comisii de specialitate**, pe principalele domenii de activitate. Pot fi membri ai acestor comisii numai consilierii. Consilierii locali, ca si ceilalti alesi locali (primarul si consilierii judeteni), *îndeplinesc o functie de autoritate publică* si sunt în serviciul colectivității locale.

### **Atributiile consiliilor locale**

- *Alege viceprimarul sau viceprimarii, după caz, din rândul consilierilor;*
- *aprobă bugetul local, împrumuturile, virările de credite si modul de utilizare a rezervei bugetare;*
- *stabileste impozite si taxe locale, precum si taxe speciale, în conditiile legii ; administrează domeniul public si domeniul privat al comunei sau orasului;*
- *hotărăste darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei sau orasului, după caz, precum si a serviciilor publice de interes local;*
- *hotărăste vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei sau orasului;*
- *înființează institutii publice, societăti comerciale si servicii publice de interes local;*
- *asigură conditiile materiale si financiare necesare pentru buna functionare a institutiilor si serviciilor publice de educatie, sănătate, cultură, tineret si sport, apărarea ordinii publice, apărarea împotriva incendiilor si protectia civilă, de sub autoritatea sa, urmărește si controlează activitatea acestora;*
- *hotărăste cu privire la asigurarea ordinii publice;*
- *înființează si organizează târguri, pietre, oboare, locuri si parcuri de distrac-tie, baze sportive si asigură buna functionare a acestora s.a.*

### **Functionarea consiliilor locale**

Consiliul local își exercită mandatul pentru o perioadă de 4 ani, de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales (perioada care se poate prelungi, în caz de razboi sau catastrofa).

Consiliul local se întruneste în sedințe *ordinare* lunar, la convocarea primarului, sau în sedințe *extraordinare*, la cererea primarului sau a cel puțin o treime din numărul membrilor consiliului.

**Sedința** este *principala formă de lucru a consilierilor* si reprezinta *forma juridică prin care consiliile locale realizează atributiile ce le revin prin lege, în calitatea lor de autorități administrative, autonome si deliberative*. Sedințele consiliului local sunt, de regulă, **publice**. În cazuri cu totul deosebite, prin votul majorității consilierilor, este posibil ca desfășurarea unor sedințe să aibă loc **cu usile închise**.

Dezbaterile din sedintele de consiliu se consemnează într-un **proces – verbal** semnat de consilierul care conduce sedintele de consiliu și de secretarul unității administrativ-teritoriale.

În executarea atribuțiilor ce la revin, consiliile locale adoptă **hotărâri** care, fiind *acte administrative*, sunt obligatorii și executorii, în măsura în care respectă legea. Hotărârile consiliilor locale sunt **normative** sau au **caracter individual**.

Hotărârile cu caracter normativ devin obligatorii și produc efecte *de la data aducerii lor la cunostința publică*, iar cele individuale, *de la data comunicării*. Hotărârile se adoptă, de regulă, cu votul majorității membrilor prezenți, în afară de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

### 4.3. PRIMARUL SI VICEPRIMARUL

#### Alegerea, validarea și mandatul primarului

Primarii, autorități executive, prin care se realizează autonomia locală în comune și orase, sunt aleși conform *Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*. Mandatul primarului, care este de 4 ani, poate fi prelungit, prin lege organică, pe timp de război sau catastrofă.

În vederea alegerii primarului se depun candidaturi separate de către partide, alianțe politice, alianțe electorale, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, ori candidaturi independente. Pentru funcția de primar, candidații independenți trebuie să prezinte o listă de susținători, care trebuie să cuprindă minimum 2% din numărul total al alegătorilor înscrși în listele electorale permanente. Biroul electoral de circumscripție, funcție de rezultatul votului, eliberează certificatul doveditor al alegerii primarului; procesul-verbal, încheiat de același birou care consemnează acest fapt, se înaintează, pentru validare, în cel mult 48 de ore, la *judecătoria în a cărei rază teritorială se află localitatea pentru care a fost ales*, iar în cazul primarului general al Capitalei, dosarul se înaintează la *Tribunalul Municipiului București*. Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data alegerilor. Rezultatul validării se prezintă de către un magistrat sau un delegat al prefectului, în ședința de constituire a consiliului local sau, după caz, într-o ședință extraordinară a acestuia. Urmează depunerea jurământului de către primar.

#### Atribuțiile primarului

Primarul nu-și exercită atribuțiile în nume propriu, ci **în numele comunității/colectivității care l-a ales**, pe de o parte, și **al statului care l-a abilitat și i-a recunoscut drepturile și obligațiile ca fiind de interes public**, pe de altă parte. Primarii nu-și pot exercita atribuțiile ce le sunt recunoscute decât în limitele prevăzute de lege ori prin hotărârile consiliilor locale, deoarece natura juridică a instituției primarului este de *autoritate executivă*.

Toate atribuțiile (competența) primarului pot fi exercitate în mod legal, producând efecte juridice obligatorii numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care a fost ales.

Primarul poate **delega** viceprimarului (după caz, viceprimarilor), prin dispoziție scrisă, în termen de 30 de zile de la validare, executarea unor atribuții. Unele atribuții nu pot fi delegate viceprimarilor. Toate atribuțiile (competența) primarului pot fi exercitate în mod legal, producând efecte juridice obligatorii numai în limitele unității administrativ-teritoriale în care a fost ales.

#### ATRIBUȚII :

- asigură executarea hotărârilor consiliului local. În situația în care apreciază că o hotărâre este ilegală, în termen de trei zile de la adoptare îl sesizează pe prefect;
- poate propune consiliului local consultarea populației, prin referendum, cu privire la problemele locale de interes deosebit și, pe baza hotărârii consiliului local, ia măsuri pentru organizarea acestei consultări, în condițiile legii;
- întocmește proiectul bugetului local și contul de încheiere a exercitiului bugetar, exercită funcția de ordonator principal de credite și verifică, din oficiu sau la cerere, încasarea și cheltuirea sumelor din bugetul local, comunicând, de îndată, consiliului cele constatate;
- ia măsuri pentru elaborarea planului urbanistic general al localității și îl supune spre aprobare consiliului local;
- asigură întreținerea și reabilitarea drumurilor publice, proprietate a comunei sau a orașului, instalarea semnelor de circulație, desfășurarea normală a traficului rutier și pietonal;
- exercită controlul asupra activităților din târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracție și ia măsuri pentru buna funcționare a acestora;
- răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și domeniului privat al comunei sau al orașului;
- asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului ;
- asigură ordinea publică și liniștea locuitorilor, prin intermediul poliției, jandarmeriei, poliției comunitare, pompierilor și unităților de protecție civilă, care au obligația să răspundă solicitărilor sale, în condițiile legii s.a.

#### Actele primarului

Primarul, în calitate de autoritate executivă și de reprezentant al persoanei juridice (comună sau oraș), emite **dispoziții**.

Dispozițiile devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate. Dispozițiile primarului sunt fie cu **caracter normativ**, fie cu **caracter individual**.

Actele cu caracter normativ au o sferă mai redusă, fiind emise în împrejurări excepționale (inundații, cutremure, alte catastrofe naturale, epidemii, epizootii, înzăpeziri etc.).

Cele mai multe dispoziții emise de primar au *caracter individual*. Prin acestea se rezolvă unul sau mai multe cazuri concrete de interes local, dar și de interes general, cu scopul de a crea, modifica sau stinge, după caz, unele drepturi și obligații, ori de a dispune sau interzice o activitate din aria atribuțiilor ce-i revin primarului, potrivit legii.

Dispozitiile generează efecte juridice doar după ce au fost aduse la cunostinta persoanelor interesate fie prin comunicare, fie prin publicare, după caz.

#### **4.4.VICEPRIMARI :**

La comune, orase si sectoarele municipiului Bucuresti sunt câte un viceprimar, iar la municipiile resedintă de judet si la municipiul Bucuresti, 2 viceprimari.

În toate situatiile, viceprimarii sunt alesi dintre consilierii locali, cu votul secret al consilierilor în functiune. Mandatul acestora este valabil pe durata mandatului consiliului local, dar poate înceta si înainte de termen, în aceleasi împrejurări ca si mandatul primarilor. Schimbarea din functie a viceprimarului se poate face de consiliul local, la propunerea motivată a unei treimi din numărul consilierilor sau a primarului, prin hotărâre adoptată cu votul a 2/3 din numărul consilierilor în functie. Viceprimarul exercită atributiile ce îi sunt delegate de primar, în conditiile Legii administratiei publice locale nr. 215/2001.

#### **4.5.SECRETARUL, SERVICIILE PUBLICE LOCALE SI APARATUL PROPRIU DE SPECIALITATE**

##### **SECRETARUL**

Fiecare comună, oras sau subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat din bugetul local.

Secretarul comunei, orasului sau al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este *functionar public de conducere*, cu studii superioare juridice sau administrative. În mod exceptional, în functia de secretar al comunei poate fi numită si o persoană cu alte studii superioare sau cu studii liceale atestate prin bacalaureat

Numirea secretarului se face de către prefect pe baza propunerii consiliului local, la initiativa primarului, pe bază de *concurs* sau de *examen*.

**ATRIBUTIILE SECRETARULUI:** *participă, în mod obligatoriu, la sedintele consiliului local; coordonează compartimentele si activitățile cu caracter juridic, de stare civilă, autoritate tutelară si asistentă socială din cadrul aparatului propriu de specialitate al consiliului local; avizează proiectele de hotărâri ale consiliului local, asumându-si răspunderea pentru legalitatea acestora; avizează pentru legalitate dispozitiile primarului; asigură comunicarea către autoritățile, institutiile si persoanele interesate a actelor emise de consiliul local sau de primar, în termenul prevăzut de lege; legalizează semnături de pe înscrisurile prezentate de părți si confirmă autenticitatea copiilor cu actele originale ; s.a.*

##### **SERVICIILE PUBLICE LOCALE SI APARATUL PROPRIU DE SPECIALITATE AL AUTORITĂȚILOR ADMINISTRATIEI PUBLICE LOCALE**

*Aparatul propriu de specialitate al consiliului local este constituit din specialisti si personal ajutător pentru realizarea hotărârilor adoptate de consiliul local, ca si a atributiilor ce le au comisiile sale de specialitate.*

Funcțiile publice ale aparatului propriu sunt grupate în anumite compartimente organizatorice functionale, cu diverse denumiri (birou, serviciu, direcție, direcție generală, departament, inspecție sau chiar compartiment), între acestea existând raporturi juridice de subordonare și de cooperare, după caz. Toate compartimentele sunt subordonate însă consiliului local, respectiv primarului.

În unitățile administrativ-teritoriale există *servicii publice organizate la nivel national* (denumite serviciile deconcentrate ale unor ministere, departamente centrale) și *servicii publice organizate la nivel local și județean*.

În funcție de nevoile locale, de resursele financiare etc., consiliile locale au posibilitatea și chiar obligația de a organiza servicii publice de interes local, care exprimă, în ultimă instanță, interesele colectivității respective (gospodărie comunală, de administrare a spațiului locativ, de transport local, de întreținere a drumurilor).

Instituația **primăriei** reprezintă o dispoziție nouă cuprinsă în îmbunătățirile aduse legislației anterioare. În acest sens, se prevede că “primarul, viceprimarul, respectiv viceprimarii, secretarul comunei, al orasului sau al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului, împreună cu aparatul propriu de specialitate al consiliului local, *constituie o structură funcțională cu activitate permanentă, denumită primăria comunei sau orasului, care aduce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale*”.

#### 4.6. CONSILIUL JUDEȚEAN

##### **Componenta și constituirea consiliului județean**

Potrivit Constituției României, **consiliul județean** este autoritatea administrației publice județene, organizat la nivel de județ pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenesti, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Consiliul județean se compune din consilierii aleși prin vot direct, universal, egal, secret și liber exprimat.

Numărul consilierilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin ordin al prefectului, în funcție de populația județului existentă la data de 1 iulie a anului care precede alegerile. La constituirea consiliului județean se aplică, în mod corespunzător, prevederile de lege referitoare la constituirea consiliilor locale (incompatibilități, convocarea ședinței, validarea alegerilor, depunerea jurământului, încetarea mandatului, formarea de comisii etc.). Drepturile și îndatoririle consilierilor județeni sunt asemănătoare cu cele ale consilierilor locali.

##### **Atribuțiile consiliului județean**

Prin Legea nr. 215/2001 este determinată și competența consiliului județean, în funcție de necesitățile județului, competența fiind **teritorială, materială și temporală**. Competența consiliului este **teritorială** în sensul că el *își exercită atribuțiile numai în limita unității administrativ-teritoriale în care funcționează*.

Competența **materială**, așa cum prevede și legea, este *circumscripă la coordonarea activității consiliilor locale “în vederea realizării serviciilor publice de interes județean”*. Competența este deci generală, dar limitată la serviciile publice de interes județean. Competența este **temporală**, în sensul că *se referă la durata unui mandat stabilit potrivit legii*.



*TRIBUȚII* : coordonează activitățile consiliilor locale ale comunelor și oraselor în vederea realizării serviciilor publice de interes județean; aprobă bugetul propriu al județului, împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare; stabilește impozite și taxe, precum și taxe speciale, în condițiile legii; hotărăște repartizarea pe comune, orașe și municipii a cotei din sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat sau din alte surse, în condițiile legii ; administrează domeniul public și privat al județului; aprobă construirea, întreținerea și modernizarea drumurilor, podurilor, precum și a întregii infrastructuri aparținând căilor de comunicații de interes județean; ; hotărăște darea în administrare, concesiunea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului; hotărăște cu privire la vânzarea, concesiunea și închirierea bunurilor proprietate privată a județului ; asigură condițiile materiale și financiare necesare în vederea bunei funcționări a instituțiilor de cultură, a instituțiilor și serviciilor publice de educație, ocrotire socială și asistență socială, a serviciilor publice de transport de sub autoritatea sa, precum și a altor activități, în condițiile legii; s.a.

### **Functionarea consiliului județean**

Consiliul județean se alege pentru un mandat de **4 ani**, care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Consiliul județean își exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou ales. Având un *caracter colegial* consiliile județene își realizează activitatea într-un *cadru deliberativ*. Ca urmare, activitatea lor se desfășoară în **sedinte ordinare**, care se întrunesc o dată la două luni, la convocarea presedintelui consiliului județean. Legea reglementează posibilitatea întrunirii și în **sedinte extraordinare** – care se pot convoca “ori de câte ori este necesar”, atunci când apar probleme urgente, care nu pot fi amânate până la sedinta ordinară, și care se referă la adoptarea de măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice. Aceste sedinte se convoacă la cererea presedintelui sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului sau la solicitarea prefectului, adresată presedintelui consiliului județean. sedintele consiliului sunt legal constituite dacă este prezentă *majoritatea consilierilor în funcție*. Dispozițiile legale aplicabile consiliilor locale în ceea ce privește desfășurarea sedintelor în limba oficială a statului, prezentarea de către secretarul general al județului a procesului-verbal al sedintei anterioare și modul de întocmire a dosarului special al sedintei sunt aplicabile și în cazul consiliilor județene.

Pentru realizarea sarcinilor ce-i revin, consiliul județean aprobă **hotărâri** cu votul majorității membrilor prezenți. Hotărârile sunt fie **normative**, fie cu **caracter individual**. Hotărârile se semnează de presedinte sau, în lipsa acestuia, de vicepresedintele consiliului județean care a condus sedinta și se contrasemnează pentru legalitate de secretarul general al județului.

### **Presedintele consiliului județean**

Consiliul județean alege dintre membrii săi, pe durata mandatului, presedintele și doi vicepresedinti ai consiliului. **Presedintele reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, persoane fizice și juridice din țară și din străinătate, precum și în justiție**. Presedintele și vicepresedintele se aleg cu votul secret al majorității consilierilor

în funcție. Eliberarea din funcție a președintelui consiliului județean se face prin votul secret a cel puțin 2/3 din numărul consilierilor în funcție, la propunerea a cel puțin 1/3 din numărul acestora, dacă a emis, în decurs de 3 luni, cel puțin 3 dispoziții care au fost anulate irevocabil de instanța de judecată, întrucât au contravenit intereselor generale ale statului ori ale județului sau au încălcat Constituția și legile țării.

Președintele consiliului județean îndeplinește, în condițiile legii, **următoarele atribuții principale**: asigură respectarea prevederilor Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului județean și a altor acte normative; asigură aducerea la îndeplinire a hotărârilor consiliului județean și analizează periodic stadiul îndeplinirii acestora; conduce ședințele consiliului județean; coordonează și controlează activitatea instituțiilor și serviciilor publice de sub autoritatea consiliului județean; exercită funcția de ordonator principal de credite; întocmește proiectul bugetului propriu al județului și contul de încheiere a exercitiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean; emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege ș.a. În exercitarea atribuțiilor sale, președintele consiliului județean emite **dispoziții** cu caracter **normativ** sau **individual**, care devin executorii după aducerea la cunoștință publică și, respectiv, comunicarea lor persoanelor interesate.

### **Secretarul general al județului**

Fiecare județ are un secretar general salarizat din bugetul acestuia. Secretarul general este *funcționar public de conducere* și are studii superioare juridice sau administrative. Numirea secretarului general al județului se face de Ministerul Administrației și Internelor, la propunerea președintelui consiliului județean, potrivit legii. Numirea se face pe bază de concurs sau de examen, după caz. Atât secretarul general al județului, cât și celui al municipiului București, le sunt aplicabile, în mod corespunzător, dispozițiile Legii nr. 215/2001 privitoare la secretarul comunei ori al orașului.

### **Aparatul propriu al consiliului județean și serviciile publice ale județului**

Pentru realizarea atribuțiilor ce-i revin prin lege, consiliul județean dispune de un **aparat propriu**, alcătuit din personal de specialitate (altul decât consilierii alesi), și care este salarizat de consiliu. În componența acestuia intră *funcționari publici*, cu profesii diferite, ingineri, juristi, economiști etc., numiți în funcțiile din organigramă prin dispoziția președintelui consiliului județean. Aceste funcții sunt grupate în birouri, servicii, oficii, direcții etc. între care sunt statornicite raporturi juridice, toate fiind însă subordonate consiliului județean și președintelui acestuia. Aparatul propriu are rolul de a pregăti proiectele de hotărâri, de *decizii*, de *dispoziții* și alte acte care urmează să fie supuse aprobării consiliului județean, delegației permanente ori președintelui acestuia. Spre deosebire de aparatul propriu al consiliului județean, „**serviciile publice ale județului**” sunt înființate prin hotărâre, de către consiliul județean, în probleme care interesează toate sau unele dintre consiliile locale din județ și cetățenii acestuia, cum

sunt: serviciile judetene de drumuri, cele de transport, de constructii, de termoficare etc. Asemenea servicii publice de interes judetean se organizează fie sub formă de regii autonome, fie ca institutii publice si au statut juridic specific, stabilit prin lege. Personalul serviciilor publice de interes judetean, ca si aparatul propriu al consiliilor judetene, sunt la dispozitia cetătenilor din judet, în virtutea faptului că realizează un complex de servicii publice.

## **5. PREFECTUL, SUBPREFECTUL SI COMISIA JUDETEANĂ CONSULTATIVĂ**

### **5.1. CONSIDERATII CU PRIVIRE LA INSTITUTIA PREFECTULUI.**

Institutia prefectului este reglementată, în prezent, de Legea nr. 340/2004 privind institutia prefectului

*Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local, el conducând serviciile publice deconcentrate ale ministerelor si ale celorlalte organe ale administratiei publice centrale din unitatile administrativ – teritoriale.* Prefectii în functie alcatuiesc **Corpul prefectilor**. Subprefectii în functie alcatuiesc **Corpul subprefectilor** (acestea vor fi înfiintate începând cu 1 ianuarie 2006). Guvernul numeste câte un prefect în fiecare judet si în municipiul Bucuresti, la propunerea Ministerului Administratiei si Internelor, în urma unui *concur*s. Ca regula, la încetarea exercitarii functiilor detinute, prefectii si subprefectii fac parte din **Corpul de rezerva al prefectilor si subprefectilor**. Prefectul este înalt functionar public. Pentru a putea ocupa aceasta functie, persoana trebuie sa îndeplineasca o serie de conditii: de vârsta (minim 30 de ani) de de studii si vechime în specialitate, de absolvire a unor programe de formare si perfectionare în administratia publica. O conditie obligatorie este depunerea juramântului, în fata Guvernului, respectiv a primului – ministru. Exercitarea functiei de prefect înceteaza de drept în caz de: *demisie; savârsirea unor acte sau fapte de natura sa compromita deminitatea lor în functie si societate, sau participarea la actiuni politice; intervenire a unuia din cazurile de incompatibilitate sau conflict de interese prevazute pentru functionarii publici, ori daca sunt membri ai unui partid politic (aceasta prevedere se va aplica începând cu data de 1 ianuarie 2006); imposibilitate de a-si îndeplini atributiile mai mult de trei luni consecutiv; condamnare, printr-o hotarâre judecatoreasca ramasa definitiva si irevocabila la o pedeapsa privativa de libertate; pierderea drepturilor electorale; punere sub interdictie judecatoreasca, în conditiile legii; destituire; obtinerea calificativului nesatisfacator; deces.* Constatarea încetarii de drept a exercitarii functiei de prefect se face de catre Ministerul Administratiei si Internelor, care propune numirea altei persoane în functia vacanta.

**ATRIBUTIILE PREFECTULUI** (conform art. 24 din Legea nr. 340/2004): *asigura, la nivelul judetului sau, dupa caz, al municipiului Bucuresti, realizarea intereselor nationale, aplicarea si respectarea Constitutiei, a legilor, a ordonantelor si hotarârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum si a ordinii publice; actioneaza pentru realizarea în judet, respectiv în municipiul Bucuresti, a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare si dispune masurile necesare pentru îndeplinirea*

lor, în conformitate cu competențele și atribuțiile ce îi revin, potrivit legii; conduce, prin compartimentele proprii de specialitate, activitatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale; acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unui contact continuu cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale; stabilește, împreună cu autoritățile administrației publice locale și județene, prioritățile de dezvoltare teritorială; verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, cu excepția actelor de gestiune; asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, pregătirea și aducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de apărare care nu au caracter militar, precum și a celor de protecție civilă; dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate. Prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege și în sarcinile stabilite de Guvern. Totodată, prefectul, în exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice, locale ori județene, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, aceste acte, dacă le consideră nelegale, cu excepția actelor de gestiune. Actul atacat este suspendat de drept. **ACTELE PREFECTULUI:** Pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, prefectul emite *ordine* cu caracter **individual** sau **normativ**, în condițiile legii. Ordinele cu caracter normativ emise de prefect *se publica*, potrivit legii. Ordinul prefectului, care conține dispoziții normative, devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștința publică. Ordinul prefectului, cu caracter individual, devine executoriu de la data *comunicării* către persoanele interesate. Ministerul Administrației și Internelor poate propune Guvernului anularea ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale sau netemeinice.

### **Subprefectul și aparatul de specialitate al prefectului**

Pentru îndeplinirea atribuțiilor și prerogativelor ce îi revin potrivit legii, prefectul este ajutat de un *subprefect*. În municipiul București prefectul este ajutat de doi subprefecți. Numirea și eliberarea din funcție a subprefecților se fac în condițiile legii, prin decizie a primului-ministru, la propunerea prefectului și cu avizul Ministerului Administrației și Internelor. Ca și prefectul, subprefectul este înalt funcționar public. Pentru a putea ocupa funcția de subprefect, persoana trebuie să îndeplinească aceleași condiții ca și cele cerute pentru prefect, cu precizarea că vârsta minimă trebuie să fie de 27 de ani. Încetarea de drept a exercitării funcției de subprefect, ca și constatarea acestei încetări intervin în aceleași cazuri și modalități ca și pentru prefect. Subprefectul îndeplinește atribuțiile care îi sunt date prin acte normative, precum și cele delegate prin ordin al prefectului, în principal, în următoarele domenii: *integrarea europeană; relațiile cu sindicatele și patronatele; respectarea legilor și a celorlalte acte normative; asigurarea ordinii publice și apărarea drepturilor cetățenilor*. În lipsa prefectului, subprefectul îndeplinește, în numele prefectului, atribuțiile ce îi revin acestuia.

## **5.2. COMISIA JUDETEANĂ CONSULTATIVĂ**

În fiecare județ și în municipiul București se organizează o comisie consultativă, care este compusă din: prefect și președintele consiliului județean; subprefect și vicepreședintele consiliului județean; secretarul general al prefecturii și secretarul general al județului; primarul municipiului reședință de județ, respectiv primarul general, vice-primarii și secretarul general al municipiului București; primarii orașelor și comunelor din județ, respectiv primarii sectoarelor municipiului București; șefii serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale organizate la nivelul județului sau al municipiului București; șefii compartimentelor din aparatul propriu de specialitate al consiliului județean, respectiv al Consiliului General al Municipiului București; conducătorii regiilor autonome de interes județean, ai sucursalelor regiilor autonome de interes național și ai societăților naționale din județul respectiv sau din municipiul București; conducătorii altor structuri organizate în județ sau în municipiul București. Comisia consultativă dezbate și își însușește prin consens programul anual orientativ de dezvoltare economică și socială al județului (municipiului București), pe baza Programului de guvernare acceptat de Parlament. În cadrul reuniunilor comisiei consultative pot fi convenite și alte acțiuni ce urmează să fie întreprinse de prefect și de serviciile publice descentralizate ale ministerelor și ale altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate organizate în județ, pe de o parte, și de consiliul județean și serviciile publice de sub autoritatea acestuia, pe de altă parte, în scopul armonizării măsurilor prevăzute în Programul de guvernare, cu atribuțiile și responsabilitățile locale.

## **6. STABILIREA UNOR STRUCTURI ORGANIZATORICE ADECVATE SCOPURILOR FIECAREI ORGANIZATII PUBLICE**

Problemele administrative pot fi soluționate în bune condiții dacă structurile organizatorice sunt cât mai simple și suficient de flexibile. Administrația publică nu este o organizație închisă, izolată de prefacerile din cadrul comunității pe care de fapt o servește.

Organizațiile nu se mai pot baza pe vechile structuri, produse, servicii și metode. Nevoia constantă de schimbare și managementul eficient al acestei schimbări constituie, fără îndoială, cea mai grea încercare prin care trec organizațiile publice.

Schimbarea organizațională presupune și antrenează schimbarea la nivel general, de grup și individual, în ultima instanță, organizațiile nu se vor putea adapta la o situație nouă dacă nu pot influența comportamentul membrilor lor. Ori de câte ori se admite necesitatea schimbării în cadrul unei organizații și se formulează natura exactă a acestei schimbări, este de datoria managerilor să creeze mediul potrivit pentru schimbarea organizațională.

Lipsa supletei este o caracteristică negativă a managementului public și explică dificultatea și riscul de a institui această formă de conducere care nu este capabilă să introducă forme organizatorice mai dinamice. Fără îndoială că există o doză de birocrație

in orice tip de management indreptat spre performanta, dar daca acesta depaseste un anumit prag, performanta se reduce.

Acest tip de structura nu favorizeaza independenta creativa, ci genereaza de multe ori o miscare reglata fara schimbari evidente care asigura conservarea organizatiei. El permite o configuratie manageriala care cauta sa evite schimbarea, conflictele, impotmolirile diverse si variate in dependentele relationale care pun in joc subiectivitatea si arbitrariul fiecaruia.

In esenta, consecintele coordonarii birocratice sunt:

- legaturile individuale sunt reduse si se focalizeaza in jurul drepturilor si indatoririlor fiecaruia;
- importanta acordata statutelor permite fixarea avantajelor individuale fara a exclude arbitrariul personal;
- regulile organizatiei sunt interiorizate conditie a functionarii rolurilor reglementate;
- impersonalitatea regulilor incurajeaza arbitrariul ierarhic;
- suprainformarea care rezulta nu face decat sa sterilizeze cunoasterea si comunicarea empirica concreta.

In acest context, se observa peste tot eforturi de acaparare a puterii la varf, dar care genereaza, in buna masura, eschivarea de raspundere. Mai mult decat atat, a aparut fenomenul demotivarii. Simptomele ei sunt evidente: nerespectarea programului de lucru, pasivitate crescanda la orice decizie venita de sus, nerespectarea legilor, reducerea dramatica a discutiilor si sugestiiilor.

Pe scurt, o stare de demotivare profunda. Problema imediata este aceea de a crea un suflu nou pentru a explora noile oportunitati, in acest sens, guvernele vor trebui sa prevada: stabilirea unor structuri-cadru de organizare suple si eficiente privind organizarea si functionarea ministerelor si a agentiiilor guvernamentale, a prefecturilor, a consiliilor judetene si locale, a primariilor precum si reducerea numarului departamentelor, al directiilor generale, al directiilor, al oficiilor, al serviciilor si birourilor din administratia publica centrala si locala.

In aceste conditii, cautarea si elaborarea celei mai bune structuri a organizatiei ca marime, ierarhie si functionalitate trebuie sa fie o preocupare a tuturor managerilor organizatiilor publice.

Structurile sunt importante intrucat ele sunt in mod real o expresie a proceselor de management mai ales a celor de coordonare si control, care reflecta si relatiile dintre indivizi, grupuri si functii.

Exista faze ale centralizarii si descentralizarii care sunt specifice organizatiilor, sarcinilor si mediului lor, dar si ca urmare a actiunilor intreprinse de manageri de la diferite niveluri organizatorice.

Indivizii pot fi condusi in diverse feluri, asa ca modurile in care organizatiile administrative sunt coordonate si controlate pot devia de la o ierarhie foarte rigida catre o libertate a coordonarii si controlului fiecarei persoane.

Tendinta actuala din tarile dezvoltate este spre o organizare cat mai plana in care administrarea de-a lungul unui proces ce strabate organizatia este mult mai importanta decat administrarea in sus si in jos, intr-o forma ierarhica conventionala.

Organizarea pe orizontala elimina in mare parte atat ierarhia, cat si limitele departamentale sau functionale, in starea sa cea mai pura, organizarea orizontala s-ar

putea sa pastreze structura de conducere in functii clasice ca personal si finante. Dar practic tot restul angajatilor urmeaza sa lucreze impreuna in echipe multidisciplinare care executa procesele de baza. in consecinta, organizatia mai are numai trei sau patru niveluri administrative intre angajati si presedinte, pentru orice proces. Echipele autonome care se vor autoconduce vor deveni pietrele de temelie ale noilor organizatii. Criteriile de performanta vor fi elaborate in functie de gradul de satisfacere al clientilor, iar personalul va fi rasplatit pentru performanta intregii echipe.

Trebuie schimbate procesele si eliminata munca care nu este necesara. Aceste schimbari radicale poarta cu ele promisiunea unei cresteri semnificative a calitatii si productivitatii.

Organizatia traditionala cheltuiește mari cantitati de energie pentru a opera functii interne administrarea relatiilor dintre departamente - sau pentru circulatia informatiei in susul si in josul ierarhiei.

In acest domeniu, primarii trebuie sa elaboreze si sa propuna consiliilor locale spre aprobare organigrama, statul de functii, numarul de personal si regulamentul de organizare si functionare a aparatului propriu de specialitate.

La elaborarea si implementarea unor structuri simple si suficient de flexibile ar trebui antrenati specialisti din interiorul si mai ales din organizatiile de consultanta.

## **7.METODE SI TEHNICI DE MANAGEMENT UTILIZATE IN ADMINISTRATIA PUBLICA**

Performantele oricarei organizatii depind intr-o mare masura de calitatea conducerii, de metodele si tehnicile utilizate de aceasta pentru a-si exercita functiile.

In consecinta, sporirea performantelor organizatiilor publice implica reconsiderarea si innoirea metodelor si a tehnicilor de conducere si de executie utllizate la nivelul tuturor esaloanelor organizatorice.

In literatura de specialitate sunt prezentate numeroase metode si tehnici de management, folosite cu precadere pentru exercitarea functiilor managementului.

### **7.1. BENCHMARKING-ul**

Benchmarking-ul reprezinta o metoda de analiza comparativa utilizata in scopul evaluarii produselor, serviciilor, proceselor, practicilor si performantelor unei organizatii.

Practica a dovedit ca succesul unei organizatii se obtine atat invatand din experienta proprie, cat mai ales, din experienta altor organizatii. Deoarece o alta organizatie a gasit deja solutii mai eficiente trebuie sa se studieze experienta ei.

Pentru a face fata cu succes cerintelor in crestere, organizatia fie ea privata sau publica trebuie sa-si insuseasca permanent noi proceduri de lucru si trebuie sa puna in practica idei noi. Acest lucru inseamna ca organizatia respectiva trebuie sa se schimbe si sa-si imbunatateasca performanta invatand de la alte organizatii

Prin compararea solutiilor proprii cu altele mai bune putem invata cum sa ne imbunatam propria situatie. Acesta este scopul *benchmarking-ului*, sa invatam de la ceilalti. In conditiile economice de piata, obtinerea informatiilor necesare, preluarea solutiilor performante ale altora si implementarea lor intr-o anumita organizatie reprezinta o functie a managementului

**Benchmarking-ul** face parte din conceptul de management al calitatii si isi are originea in industrie. Insa, tot mai multe companii, banci, dar si organizatii precum: agentiiile guvernamentale, spitale sau scoli, descopera acest concept ca potrivit pentru ele. Compararea practicilor din diferite domenii este utila si poate duce la imbunatatiri considerabile.

Benchmarking-ul a fost creat in SUA de Compania Rank Xerox in deceniul VIII al secolului trecut, care si-a ameliorat substantial activitatea inspirandu-se din practicile operationale ce apartin altor sectoare de activitate, Toyota, American Expres etc. Compania Boeing, Digital Equipment Corporation si Motorola au urmat aceeasi cale.

Cuvantul *benchmark* este imprumutat din geometrie si se refera la un reper utilizat ca un punct de referinta, jalon pentru comparatie.

In management, *benchmarking* inseamna un punct de referinta sau o unitate de masura pentru efectuarea comparatiilor, un nivel de performanta considerat ca standard de excelenta pentru o anumita structura si pentru un anume proces.

Scopul *benchmarkingului* este de a ne da seama cum isi masoara alte organizatii performantele, structurile si ce procese se folosesc.

*Benchmarking-ul* este metoda prin care putem privi in exterior (in afara organizatiei) sau din exterior spre interiorul organizatiei pentru a gasi, introduce si ridica performanta.

Mai multe obiective se afla la originea unui demers de *benchmarking*:

- satisfacerea clientului;
- ameliorarea performantelor prin fixarea de obiective eficiente si credibile;
- descoperirea celor mai bune metode si practici;
- evaluarea propriilor forte si slabiciuni pentru a actiona in vederea ridicarii performantelor.
- facilitarea unei conduite pentru schimbare.

*Benchmarking-ul* este o modalitate ce consta in cautarea celor mai bune practici operationale cu scopul de a adapta sau adopta aspectele lor pozitive si de a le pune in miscare pentru ca organizatia respectiva sa devina mai performanta. Este vorba deci de a incepe prin a te cunoaste, prin a cauta sa faci ce este mai bine, prin a recunoaste diferentele si pentru a obtine profit prin apropierea de excelenta.

*Benchmarking-ul* studiaza procesele in continuitatea lor si se intereseaza de cum sunt obtinute performantele unei intreprinderi sau institutii in raport cu cele mai bune din domeniile lor de activitate.

Toate componentele unei intreprinderi sau institutii pot face obiectul unei comparari: produse, procedee de fabricatie, gestiunea fluxului de logistica, servicii aduse clientilor, functii (aprovizionare, facturare, plata catre furnizori, recrutare etc).

Originalitatea metodei *benchmarking* consta in efectuarea de comparatii intre performantele obtinute de intreprinderi si institutii.

*Benchmarking-ul* elimina actiunea la intamplare prin analiza proceselor si a factorilor determinanti, aratand drumul spre cele mai bune practici.



- In literatura de specialitate sunt prezentate patru tipuri de *benchmarking*:
- a) *benchmarking-ul* intern: comparatia se face la acelasi tip de operatii din aceeași organizatie (intre departamente, servicii, birouri etc.);
  - b) *benchmarking* functional: comparatia functiilor similare intre organizatii din acelasi sector de activitate pentru decelarea de tehnici novatoare;
  - c) *benchmarking* generic: comparatia are loc inte organizatii din sectoare diferite asupra proceselor sau metodelor similare de lucru;
  - d) *benchmarking* extern: comparatia organizatiilor din tara noastra cu organizatii similare din alte tari (numarul de ministere, numarul de agentii guvernamentale, dimensiunea fiecarui minister sau agentii exprimate prin numarul de functionari si dotarea tehnica etc.) in scopul ameliorarii performantelor organizatiei respective fata de alte organizatii model.

Studiul de *benchmarking* presupune parcurgerea a patru etape: planificarea, colectarea, analiza si adaptarea.

In **prima etapa**, de planificare, are loc formarea, alcatuirea echipei care constituie un factor decisiv. Calitatile membrilor acesteia trebuie sa includa capacitatea de a lucra in echipa, motivatia, timpul disponibil, cunoasterea procesului respectiv al organizatiei si culturii acesteia, precum si abilitate de comunicare.

Documentarea procesului: identificarea zonei de interes si a factorilor critici pentru success, crearea unui sistem de masuratori pentru acesti factori.

Stabilirea ariei de cuprindere a studiului de *benchmarking*: un studiu poate analiza o zona mai extinsa sau mai restransa, in mod superficial sau amanuntit

Chiar de la inceput trebuie stabilit foarte precis obiectivul studiului de *benchmarking* si metodele adoptate pentru ca scopul si aria de cuprindere a proiectului sa fie clare atat in cadrul etapei, cat si in afara ei.

Etapă se incheie cu stabilirea planului de colectare a datelor si o cercetare secundara a informatiilor cu caracter general.

**A doua etapa**, de colectare a datelor. Dupa colectarea initiala a informatiilor preliminare, se trece la strangerea de informatii mai specifice proceselor si procedurilor studiate.

Cautarea surselor de informatii potrivite si colectarea de date utile permite trecerea la evaluarea si identificarea partenerilor potentiali. Rezultatele sunt condensate in scopul reducerii numarului de parteneri potentiali la acele organizatii care servesc cel mai bine nevoilor. Selectia se realizeaza avand in vedere organizatiile care au cele mai bune practici, pe baza declaratiei de scop si a identificarii factorilor critici pentru succes. Informatiile obtinute, mai ales prin cercetarea secundara trebuie verificate si completate.

Dupa culegerea datelor cantitative cu caracter general, se continua cu colectarea datelor specifice, calitative, despre cateva institutii. In functie de informatiile necesare, se aleg instrumentele de colectare adecvate.

Dupa identificarea institutiilor cu cele mai bune practici si realizarea instrumentelor-pilot de colectare a datelor se trece la contactarea partenerilor pentru a le solicita participarea la studiul de *benchmarking*. Apoi are loc evaluarea partenerilor si selectiunea celor mai potriviti parteneri pentru scopul proiectului de *benchmarking*.

Prin realizarea, transmiterea si colectarea chestionarelor – la si de la partenerii selectati – se strang informatii cu caracter general. Pentru investigatii detaliate se

elaboreaza un chestionar detaliat, combinat cu realizarea de interviuri si vizite la fata locului. Este foarte important sa se colecteze ulterior informatiile care lipsesc.

In **etapa a treia**, compararea datelor privind performanta actuala a institutiei cu datele partenerilor, se procedeaza mai intai la sortarea, completarea si standardizarea datelor de performanta propuse pentru pregatirea comparatiei si identificarea diferentelor. Este important sa dispunem de unitati de masura potrivite pentru a face datele provenite din institutii diferite comparabile. Prin compararea performantelor proprii cu cele ale partenerilor de *benchmarking* rezulta asa-numita diferenta de performanta.

Deosebit de utila este identificarea factorilor determinanti si a celor mai bune practici operationale: ceea ce fac si ceea ce nu fac participantii; cum procedeaza; care sunt factorii determinanti? etc. Dupa ce s-au gasit diferentele in performanta, se analizeaza in detaliu, aceste practici operationale, prin care alte institutii au reusit sa-si asigure un avantaj fata de organizatia studiata.

Pe aceasta baza se formuleaza strategia de implementare, evaluarea adaptabilitatii practicilor si a factorilor determinanti; identificarea oportunitatilor de imbunatatire; analiza costurilor si beneficiilor; intocmirea, elaborarea planului de implementare.

Atunci cand se elaboreaza planul de implementare se ia in considerare si comunicatiile - atat situatia existenta cat si dezvoltarile de viitor. Intocmirea planului de implementare se discuta din fazele de inceput cu toate partile implicate pentru a mari sansele de acceptare.

In analiza datelor se are grija sa nu se distorsioneze datele cu interpretari personale si sa se lege intotdeauna datele de procesul investigat.

**A patra etapa**, implementarea planului. Implementarea imbunatatirilor face parte din studiu, rezultatele nu trebuie sa fie considerate doar recomandari. Este important ca managementul de varf sa insiste asupra monitorizarii si raportarii periodice a datelor privind procesul de implementare. Este recomandabil ca experienta acumulata in timpul desfasurarii sa fie reflectata intr-un document care sa contribuie la imbunatatirea in viitor.

## **7.2. MANAGEMENTUL PRIN OBIECTIVE A ORGANIZATIILOR PUBLICE**

Refoma administratiei publice necesita schimbari clare si de substanta si reorientari majore in conceptualizarea modului de organizare si conducere, legaturi clare si coerente intre scopuri si proceduri, intre beneficiari si ofertantii de servicii publice etc.

Managementul in general, inclusiv managementul public, implica libertatea de actiune in alocarea si utilizarea resurselor pentru a realiza un set de obiective.

Problema principala care se pune nu este daca managementul trebuie sa devina mai eficace, ci cum pot fi ridicate performantele - ca mijloace, metode sau instrumente sunt disponibile.

Promovarea unui management mai bun in administratia publica presupune ca analiza metodele de management mai de succes si a aplicabilitatii lor potetiale.

Una din metodele utilizate cu succes in conducerea organizatiilor, fie ele particulare sau publice, in tarile dezvoltate este managementul prin obiective -MBO

In literatura de specialitate sunt prezentate multe definitii, ceea ce releva ca multi teoreticieni si practicieni s-au ocupat de acest subiect. Daca analizam definitiile date, rezulta o diversitate de definitii care difera prin varietatea aspectelor incluse, generalitate si exactitate.

Conducerea prin obiective a unei organizatii integreaza intr-un mod sistematic, principalele activitati manageriale focalizate spre indeplinirea in conditii de eficacitate si eficienta a unui ansamblu de obiective riguros stabilite.

Obiectivele reprezinta rezultatele finale dorite stabilite pentru ansamblul organizatiei si pentru subdiviziunile sale organizatorice ierarhizate si integrate intr-o retea. Astfel, sistemul de obiective include: obiective generale ale organizatiei; obiective derivate de gradul I - specifice functiilor organizatiei; -obiective derivate de gradul II - specifice activitatilor acesteia; obiective specifice compartimentelor operationale si functionale si obiective individuale ale conducatorilor de nivel inferior si executantilor.

MBO de succes vizeaza numai o parte importanta, vitala a intregului sistem, Managerul se asigura ca sistemul de management este asezat astfel ca el sa poata pozitiona obiectivele in sistem, mai degraba decat sa le aiba la dispozitie si sa le considere ca fiind un sistem.

Desi MBO a dezvoltat si a realizat succese remarcabile in afaceri private urmarind obtinerea de profituri, este aplicabil si benefic si pentru organizatiile publice sau nonprofit.

MBO este adaptabil la orice tip de organizatie atata vreme cat acea organizatie are o misiune de indeplinit. Singura diferenta este ca tipul si continutul lor difera de la o organizatie la alta de la un nivel organizatoric la altul.

Organizatiile publice, ca toate organizatiile au de atins un obiectiv, cu alte cuvinte, sa furnizeze un produs sau un serviciu de inalta calitate comparabil cu mijloacele disponibile.

Aplicarile de inalt succes MBO au fost facute atat in organizatiile cu profit cat si in cele nonprofit de talie mare, mijlocie si mica in: SUA, Canada, Europa, Japonia etc. Acestea includ agentii guvernamentale, spitale, scoli, departamente de politie de aparare etc.

MBO inseamna de fapt ca prin utilizarea superioara a resurselor sa se ajunga la rezultate semnificative din punct de vedere economic si social.

Cele mai multe organizatii publice au nevoie de metode de management mai bune. Multe din aceste nevoi sunt cauzate de cresterea presiunilor din partea celor care utilizeaza serviciile lor si aceea care finanteaza desfasurarea activitatii lor.

MBO ajuta la identificarea rapida a limitarilor. Astfel incat orice actiune posibila poate fi realizata, eliminand sau minimizand aceste limitari. In absenta MBO, limitarile ar continua adesea, fara recunoasterea impactului lor cu progresul organizatiei. Simultan resursele valoroase ale organizatiei ar continua sa se risipeasca. Se spune cu deplin teamei, ca multe din problemele de rezolvat rezulta din identificarea si definirea clara a problemei.

In esenta. MBO este o modalitate sistematica pentru atingerea scopurilor dorite in toate organizatiile.

Ar fi nerealist sa credem ca un sistem de management dezvoltat in sectorul privat poate fi aplicat fara o examinare atenta a nevoilor speciale ale organizatiilor publice.

Organizatiile publice sunt diferite de corporatiile de afaceri si diferentele se cer recunoscute si exanimate daca trebuie sa se realizeze beneficiile MBO.

Obiectivele unei organizatii publice trebuie sa se bazeze pe nevoile pe care ea se straduieste sa le indeplineasca. Obiectivele vor avea de suferit atunci cand nevoile sunt incorect sau inadecvat determinate sau atunci cand exista o repulsie in urmarirea fiecarei metode disponibile pentru determinarea lor. Adesea nevoile se bazeaza pe presupunerea a ceea ce clientul necesita si doreste. De asemenea, adeseori nu exista nici o metoda efectiva de *feed-back* prin care obiectivul poate indica nesatisfacerea sau schimbarea nevoilor. Chiar daca el este in mod serios nesatisfacut, nu ar putea sa faca prea mult, deoarece nu are alternative. Multe servicii guvernamentale constituie monopoluri deoarece ele sunt singura sursa de oferta pentru serviciile respective.

Metoda si baza de determinare a prioritatilor constituie o alta diferenta. Determinarea acestora este mult mai dificila in majoritatea organizatiilor publice. Aceste probleme sunt cuplate cu complicatiile suplimentare ale oficialilor alesi, ale schimburilor rapide in privinta moravurilor si obiceiurilor si ale cererilor confuze si in conflict din partea utilizatorilor finali.

Dificultatea ordonarii prioritatilor a contribuit la criticile intemeiate de altadata, aduse organizatiilor publice: ca se concentreaza prea mult pe eficienta fara sa priveasca asupra eficacitatii.

In mod firesc, nu este recomandabil si este adesea o adevarata pierdere de timp sa se staruie, mai intai, asupra a cat de bine este facut ceva (eficienta) inainte de a determina ce trebuie facut (eficacitatea). Astfel, in absenta prioritatilor bine (determinate) formulate, nu este posibil sa se obtina mai multa eficienta pentru ceva ce nu trebuie facut in primul rand. Organizatiile publice se gasesc in mod frecvent in aceasta pozitie.

La cele de mai sus, se cer adaugate insuficienta pregatire manageriala, lipsa de control (indeosebi a persoanelor care participa voluntar la realizarea unor obiective), slaba motivare. Astfel, manageri organizatiilor publice nu pot varia politica de salarii, chiar daca ar putea motiva o performanta mai buna pentru subordonatii sai, daca ar avea autoritatea necesara.

Practica de lunga durata pentru acordarea unor sporuri pentru vechime in munca, mai degraba decat meritul realizarii promovarilor in organizatiile publice, a pierdut impactul acestor forme de recunoastere a meritelor.

Aplicarea MBO in organizatiile nonprofit din tarile dezvoltate a avut un impact deosebit de important asupra activitatii manageriale, cum ar fi:

*a) schimbari in continutul functiilor de "administrare" si de "conducere".*

Principalele functii de alta data sunt acum subfunctii ale stabilirii obiectivelor, disiparii realizarii obiectivelor si masurarii rezultatelor. Astfel, aceia care administreaza o organizatie de obicei sunt ocupati frenetic, facand multe lucruri diferite, adesea lucrand excesiv multe ore si sperand ca se va intampla ceva. Aceia care conduc fac ca lucrurile sa se intample luand decizii, mai intai, asupra a ceea ce ar trebui facut si apoi sistematizand toate resursele si actiunile lor. Cei din urma controleaza de obicei operatiunile lor, cei dintai au in mod frecvent, operatiuni in afara controlului;

*b) MBO a contribuit la perfectionarea planificarii.*

Astfel, planificarea, valoarea sa si ajutorul managerului sunt in mod sporit apreciate. Mai important este faptul ca managerul recunoaste nevoia reala de planificare.

Abordările de mare succes au fost acelea în care managementul poate fi caracterizat printr-un stil echilibrat, participativ, unul care încurajează maximum de participare;

*c) definirea mai precisă a delegării.*

Aceasta este abordată într-o manieră favorabilă obținerii unor rezultate mai bune. Fiecare este delegat cu obiective specifice sau rezultate finale pentru care este responsabil. Atât subordonatul cât și șeful lui cunosc rezultatele finale specifice pe care trebuie să le îndeplinească. Astfel, managerii primesc definiția clară a autorității pe care o pot exercita;

*d) fundamentarea mai bună a deciziilor*

Doa aspecte ale MBO au ajutat în acest sens. MBO aproape că a eliminat descrierea tradițională a funcției de manager. Accentul în descrierile MBO se pune pe manager, deoarece sistemul recunoaște că el este omul care elaborează și își pune în practică metoda. Aplicațiile MBO permit acum managerilor să stabilească obiectivele măsurabile, să măsoare, mai degrabă limitat, contribuțiile lor în comparație cu obiectivele lor, să primească recunoașterea meritată în evoluție;

*e) îmbogățirea funcției managerului MBO*

Aceasta a impus ca fiecare manager să devină șef deplin responsabil al propriului compartiment. Foarte adesea, planurile de compensații au făcut tot posibilul să distrugă obiectivele importante ale compensației și promovarea echității și a motivației. Recompensările care nu erau legate de rezultatele specifice nu erau date managerilor în proporție cu rezultatele obținute. Acestea cu greu pot fi considerate echitabile sau o motivație pentru a încuraja o mai bună performanță. MBO a precipitat schimbări fundamentale insistând ca fiecare compensare să fie cât mai strâns legată de îndeplinirea obiectivelor și plătită în proporție cu gradul în care obiectivele au fost îndeplinite sau depășite. Cel puțin de o egală importanță în procesul recompensării, este posibilitatea recunoașterii contribuției, atunci când apare momentul promovării;

*f) îmbunătățirea stilurilor de management*, astfel ca acesta să devină un suport al MBO;

*g) ridicarea prestigiului științelor comportamentale*, de la simple indicații la elemente de valoare ale procesului de management. Când obiectivele specifice au fost delegate spre fiecare manager al organizației, el își poate determina propriul destin, prin fixarea obiectivelor îmbunătățindu-și propria sa planificare; el poate să opereze cu autoritatea pe care știe că o are și să ia inițiative atunci când se cere acțiunea corectivă. Accentul pus pe delegarea rezultatelor finale permite participarea și ajută considerabil; prevenirea managementului permisiv;

*h) măsurarea și evaluarea performanțelor manageriale.*

Când acest scop este atins, managerul experimentează îmbogățirea substanțială a funcției sale, deoarece destinul său depinde, în mare, de propriile eforturi;

*i) aplicarea mai riguroasă a principiului de merit.*

'Merit' a fost un termen foarte evaziv, dar unele organizații au reușit să-l transpună mai corect în practică. Prima este *feed-back-ul* și datele croite și dirijate către managerul individual, a doua, structurarea responsabilității stricte pentru fiecare manager.

Sustinatorii descentralizării au menționat că deciziile ar trebui luate la cel mai jos posibil nivel de management la care toate informațiile necesare deciziei vin împreună. Totuși, principiul a fost ancorat mai mult în promisiuni decât în practică.

MBO pregătește sub cele mai bune principii date corecte, la timpul cerut, la locul potrivit, pentru managerul corect. Acum cu delegarea în profunzime și date potrivite,

deciziile pot fi luate la cel mai jos nivel, cel mai apropiat de punctul de actiune, la timpul la care are loc actiunea.

Prin definirea clara a aceluia care este responsabil pentru ceva, MBO stabileste clar managerul care va trebui sa ia o decizie particulara. Acest lucru micsoreaza categoric amanarea si evitarea luarii deciziei.

Sistemul MBO este o combinatie a componentelor care, atunci cand actioneaza ca un intreg, duce la obtinerea rezultatelor dorite.

Procesul MBO implica parcurgerea unor etape:

### **1. Stabilirea obiectivelor**

Sistemul MBO incepe cu stabilirea obiectivelor generale pentru toata organizatia pentru perioada-tinta. Managementul de varf al organizatiei stabileste aceste obiective. Ele reprezinta suma rezultatelor totale care trebuie sa fie realizate de catre toti managerii acelei organizatii. Totalul rezultatelor obtinute de toti managerii trebuie privit ca un minimum la obiectivele generale care au fost fixate mai devreme.

O data fixate obiectivele generale, urmatorul pas este de a le transforma intr-o actiune ceruta pe care trebuie sa o ia fiecare manager intr-o organizatie.

MBO cere ca obiectivele sa fie mutate de la nebuloasa generala la o noua categorie in care ele sunt specifice si masurabile, aceasta determinand directia adecvata pentru toti managerii dintr-o organizatie. Aceasta noua directie va fi trasata prin raspunsul dat la cele trei intrebari: ce va fi de facut; cand se va face; cine o va face.

O data cu aparitia obiectivelor specifice, in timp limitat si clar delimitate, se creeaza posibilitatea atestarii inceputurilor implementarii sistemului.

Procesul de fixare a obiectivelor este complet atunci cand, insumandu-se obiectivele specifice ale managerilor de la toate nivelurile (de varf, superior, mediu si de jos, inferior), acestea vor fi cel putin egale cu obiectivele generale ale organizatiei.

### **2. Elaborarea planurilor de realizare a obiectivelor**

♦ **Planurile de actiune** se elaboreaza la nivelul organizatiei si fiecare subdiviziune organizatorica sau centru de gestiune pentru care se intocmesc bugete.

Pentru a justifica ca este un obiectiv realist si pentru a furniza mijloacele prin care se va ajunge la el ar trebui sa elaboreze planuri concrete de indeplinire a obiectivelor. Ele ar trebui sa stabileasca actiunile care se cer intreprinse pas cu pas, prin care managerul va urmari sa atinga obiectivul precum si termenele intermediare si finale de realizare a acestuia.

O data planurile sale formulate, el va trebui sa le testeze pentru a vedea daca sunt rezonabile si realizabile.

♦ **Bugetele** se elaboreaza pentru ansamblul organizatiei si subdiviziunile sale organizatorice, respectiv centre de gestiune sau de reponsabilitate. Ele reprezinta instrumente economice de mare importanta in management pentru realizarea obiectivelor fixate.

♦ **Metodele si tehnicile manageriale** utilizate in contextul managementului prin obiective. Instructiunile generale sau partiale, concretizate in indicatii metodologice cu privire la modul de realizare a obiectivelor, trebuie sa fie cat mai clare, sa nu creeze confuzii si sa aiba un grad de detaliere corespunzator problemelor pentru a caror rezolvare se emit.

### **3. Indeplinirea planurilor**

Urmatoarea componenta a sistemului MBO cere ca managerul sa intre in actiune pentru a indeplini ceea ce organizatia doreste sa obtina. Cu alte cuvinte, sa indeplineasca planurile si obiectivele sale. Aceasta componenta include functii majore, ca de pilda, organizarea, comunicarea, motivarea, coordonarea si perfectionarea subordonatilor. Astfel, prind viata obiectivele si planurile pe care managerul le-a stabilit.

#### **4. Controlul realizarii planurilor si obiectivelor**

Dupa ce se determina unde se doreste sa se ajunga si cum sa se atinga obiectivele, se decide asupra celei mai bune metode de monitorizare si de analiza a rezultatelor.

Daca inainte de aplicarea MBO controlul era considerat necesar numai nivelului superior de management nu si nivelului intermediar si inferior, in conditiile MBO fiecare manager are controale pentru fiecare din obiectivele pentru care el este responsabil si aceste controale facute dupa nevoile sale particulare, la nivelul sau.

Fiecare control trebuie sa includa obiectivul, metoda de masurare, frecventa de masurare si cui ii va fi transmis rezultatul controlului.

Controlul este inutil, in afara de cazul cand informatia este plasata in mainile acelora care trebuie sa ia deciziile si ulterior utilizeaza informatia pentru, a verifica validitatea deciziilor si pot lua masuri adecvate de corectare cand este necesar. Astfel intram in *feed-back* si partea sa din sistemul MBO.

*Feed-back-ul* cere ca fiecare manager sa primeasca tipul de informatie in forma corecta si la frecventa corecta pe care el o cere pentru indeplinirea responsabilitatilor muncii sale. Managerul nu trebuie sa fie napadit de informatii, el are nevoie sa primeasca numai ceea ce cere el.

Absenta oricareia din aceste componente-cheie ale sistemului MBO il face inoperant.

Sistemul MBO si-a castigat locul ca parte a managementului permanent. Viitorul va aduce o continua utilizare si aplicare tot mai mare a MBO.

Progresul real urmeaza sa fie facut in cateva arii majore:

- a) managerii trebuie sa devina experti in fixarea prioritatilor la varf, altfel spus toate eforturile organizatiei sa fie angrenate prin MBO pentru intuirea prioritatilor la varf, eforturile managementului trebuind sa fie dirijate spre a se asigura ca toate prioritatile cele mai dorite sunt selectate;
- b) avand fixate prioritatile optime, managementul trebuie sa-si mareasca competenta in planificare pentru a indeplini obiectivele prioritare. Esuarea in realizarea unei planificari mai bune va face imposibila exploatarea intregului potential al acestor obiective;
- c) chiar daca s-a progresat mult in privinta evaluarii manageriale, trebuie continuat efortul de clarificare mai buna a acestei probleme;
- d) o preocupare mai intensa este necesara pentru a se stabili o corelatie mai directa intre contributiile managerului si compensatiile sale.

Introducerea si extinderea MBO in organizatiile publice din tara noastra ar putea aduce o contributie remarcabila la sporirea eficacitatii si eficientei activitatii acestora.

### 7.3.MANAGEMENTUL PRIN BUGETE

Politica economica si sociala a administratiei centrale si locale se exprima printr-o serie de obiective bine definite care pot fi atinse datorita utilizarii unor metode si instrumente adecvate de natura bugetara, monetara, economica specifice sectorului public etc.

Bugetul este o metoda cu ajutorul careia managementul fundamenteaza deciziile, gestioneaza resursele, controleaza situatia financiara a organizatiei. In acest cadru managementul prin bugete are un rol foarte important in ridicarea performantelor administratiei publice.

Bugetul este un instrument de baza pentru managementul organizatiei, intrucat obiectivele finale ale organizatiei se exprima si in termeni financiari. In acest context, activitatea financiara, prin metodele si instrumentele sale specifice, devine un factor activ in procesul de fundamentare a deciziilor.

Planificarea financiara are drept obiectiv stabilirea veniturilor si a cheltuielilor banesti ale organizatiei pentru atingerea obiectivelor propuse in exercitiul financiar viitor.

Previziunea financiara, ca principala activitate de planificare la nivelul unei organizatii, imbraca forme diferite, in functie de orizontul de timp pentru care se realizeaza.

Sistemul planificarii financiare in tarile occidentale poate cuprinde trei tipuri de bugete:

- bugete de orientare generala, pe termen lung (3-5 ani);
- bugete anuale, specifice diferitelor activitati economico-social ale organizatiilor;
- bugete pentru estimarea situatiei patrimoniale si monetare care rezulta din aplicarea bugetelor specifice avand caracterul unor bugete rezultative.

Legatura stransa dintre cele trei tipuri de bugete consta in elaborarea lor succesiva, pornind de la obiectivele strategice, continuand cu transpunerea anuala a acestuia in bugete specifice pe activitati si incheindu-se cu bugetul de trezorerie ca rezultanta concreta, monetara a previziunilor din toate celelalte bugete.

Pe termen lung (3-5 ani) se intocmesc planuri economice, financiare si sociale de orientare generala care definesc imaginea viitoare a organizatiei, de orientare si modelare generala a activitatilor si structurilor interne a organizatiei in perioada de guvernare.

Pe termen scurt instrumentele de realizare a previziunii financiare este bugetul organizatiei. Bugetul destinat satisfacerii nevoilor interne de orientare a activitatii organizatiei spre realizarea tintelor, obiectivelor propuse pe o perioada de un an.

Activitatea organizatiei trebuie sa se desfasoare permanent in cadrul relatiei de echilibru dintre venituri si cheltuieli.

Bugetul de venituri si cheltuieli in ansamblul sau se prezinta ca o retea de bugete a carei configuratie este analoga cu reseaua de obiective.

Bugetul este un document previzional care cuantifica marimea veniturilor ce pot fi mobilizate de organizatie, precum si nivelul cheltuielilor ce se pot efectua intr-o perioada determinata de timp.

In organizatiile publice veniturile bugetare sunt formate din impozite, taxe si alte venituri stabilite de lege, iar cheltuielile bugetare sunt efectuate pentru: satisfacerea nevoilor sociale; realizarea unor obiective economice si sociale; asigurarea ordinii si



sigurantei publice; protectia mediului; functionarea administratiei, precum si pentru alte nevoi ale comunitatii.

Obiectul bugetului il constituie stabilirea cat mai riguroasa a volumului veniturilor si a structurii acestora pe surse, si al cheltuielilor, pe destinatii. In institutiile publice bugetul cuprinde in partea de venituri, venituri fiscale si nefiscale, impozite directe si indirecte, taxe si accize, venituri din capital, donatii si sponsorizari etc., iar in partea de cheltuieli, cheltuieli de personal, cheltuieli materiale si servicii, subventii, rezerve, cheltuieli de capital etc.

Deosebit de importanta este atat folosirea unor metode si instrumente adecvate pentru evaluarea nivelului si evolutiei fiecarei categorii de venit, cat si a nivelului si evolutiei fiecarei categorii de cheltuieli.

Procesul de management prin bugete presupune parcurgerea unor etape principale.

#### **a. Elaborarea proiectului de buget**

Elaborarea bugetului presupune sa se asigure prognozarea activitatii viitoare a organizatiei.

Prognoza este o anticipare a unor evenimente viitoare, in timp ce bugetul vizeaza o serie de activitati programate in vederea obtinerii unui rezultat.

Elaborarea bugetului trebuie sa fie precedata de studii, prognoze si programe de dezvoltare economico-sociala, de organizare si amenajare a teritoriului si urbanism etc. care se cer avizate sau aprobate de conducerea locala. In acest sens, primarii trebuie sa ia masuri pentru elaborarea planului urbanistic general si trebuie sa asigure respectarea prevederilor acestui plan, precum si ale altor planuri.

Primarii (comunelor si oraselor) sunt obligati prin lege sa intocmeasca, prin aparatul propriu de specialitate, proiectul bugetului local si contul de inchidere a exercitiului bugetar si sa le supuna spre aprobare consiliului local.

Pentru a elabora bugete realiste este important sa se prognozeze un numar mare de factori, cum ar fi: volumul necesarului de materiale si energie si nivelul preturilor, volumul si nivelul salariilor, rata inflatiei, costurile serviciilor prestate catre organizatie etc.

Procesul de elaborare a bugetelor incepe prin comunicarea detaliilor de catre nivelurile superioare privind politica de previzionare a organizatiei si directiile de actiune pe care trebuie sa le adopte persoanele responsabile de pregatirea bugetelor generale si partiale.

Coordonarea si comunicarea intre functii sunt esentiale pentru a asigura bugete interconectate si fezabile.

Pe parcursul elaborarii bugetelor, multe faze trebuie sa fie repetate in vederea eliminarii eventualelor neajunsuri.

Testarea mai multor variante de buget pentru alegerea celui care este mai fezabil si mai practic este cheia coordonarii eficiente a elaborarii bugetului. Se stabileste componenta comitetului de buget care are sarcina de a elabora si coordona bugetele. Acesta este de obicei alcatuit dintr-un grup de experti in domeniu; care trebuie sa cuprinda specialisti din toate subdiviziunile organizatiei. Comitetul este asistat de un responsabil de buget care se ocupa de administrarea bugetului si asigura asistenta si informatiile de specialitate in timpul elaborarii bugetului, intr-o pronuntata dimensiune participativa, compartimentul de bugete, impreuna cu conducatorii centrelor de gestiune, elaboreaza bugetele organizatiei.

Bugetele, generale si partiale sunt instrumente economice de cea mai mare importanta in management si se elaboreaza la toate nivelurile organizatorice pe centre de gestiune. Maniera de intocmire este de sus in jos, incepand cu bugetul general si terminand cu bugetele centrelor de gestiune.

De elaborarea proiectului bugetului de stat precum si de realizarea acestuia raspunde Ministerul Finantelor Publice.

Lucrarile privind intocmirea proiectului bugetului de stat de catre Ministerul Finantelor se fac pe baza proiectelor bugetelor ministerelor si ale celorlalte organe centrale de stat, precum si pe baza proiectelor bugetelor locale, care au menirea de a fundamenta nivelurile propuse pentru sumele defalcate si transferate din bugetul de stat catre bugetele locale.

#### **b. Aprobarea si implementarea bugetului**

Bugetul de stat este supus dezbatelor si aprobarii Parlamentului Romaniei.

Bugetul general si bugetele partiale ale organizatiilor publice sunt supuse aprobarii consiliilor locale si judetene.

Dupa aprobare, bugetul devine obligatoriu si indica, pentru fiecare organizatie publica sau centru de buget, programul de activitate si nivelul de cheltuieli.

Bugetele aprobate vor fi distribuite tuturor managerilor financiari si centrelor de gestiune.

Prin bugete se stabilesc resursele si responsabilitatile pe fiecare centru de gestiune. Deci bugetul reprezinta previziunea afectarilor de resurse si de responsabilitate pe centre de gestiune, in vederea realizarii cat mai eficiente a obiectivelor strategice ale organizatiei. In mod firesc conducerile organizatiilor publice trebuie sa ia masuri privind respectarea prevederilor propriului buget. Pe de o parte, bugetele constituie mijloace de comunicare a programelor si obiectivelor de sus in jos. Pe de alta parte, acest proces de elaborare, aprobare si implementare a bugetului - care vizeaza supravegherea rezultatelor asigura un *feed-back* de jos in sus privind gradul de indeplinire a bugetelor.

#### **c. Controlul bugetului**

Acesta devine una din cele mai importante parti ale managementului prin bugete, dat fiind valoarea sa, atat ca instrument de prevedere si control, cat si ca instrument de aliniere a realizarilor la obiectivele prevazute.

Elaborarea, aprobarea si implementarea bugetului impune un sistem eficient de control prin compararea realizarilor cu prevederile bugetului si luarea masurilor corective la momentul oportun, in acest fel se compara permanent rezultatele reale ale gestiunii cu previziunile fixate in bugete in scopul stabilirii cauzelor abaterilor si informarii conducerii. Pe baza abaterilor constatate, conducerea organizatiei ia masuri, fie de ajustare a prevederilor bugetare, cand acestea sunt considerate nerealiste in raport cu capacitatea organizatiei, fie de impulsinare a activitatii, de constrangere a unor activitati risipitoare, pentru a apropia realizarile de previziuni. Analiza abaterilor se impune ca o necesitate obiectiva in cazul aplicarii managementului prin bugete. Abaterile trebuie justificate dupa natura lor: nominale, pozitive, negative sau de exceptie.

Managementul prin bugete are rolul de a orienta activitatea tuturor compartimentelor spre acelasi obiectiv. De asemenea, bugetele armonizeaza activitatea tuturor compartimentelor functionale ale organizatiei, intrucat toate sunt antrenate in procesul bugetar, intr-o masura mai mare sau mai mica. Deoarece, fiecare compartiment este tentat sa-si adjudece cat mai mult din resursele mobilizate de organizatie, bugetele au

rolul sa coordoneze compartimentele, chiar daca organizatia este obligata sa suboptimizeze activitatea unui compartiment. Pe ansamblu insa, procesul de planificare financiara trebuie sa realizeze cat mai multe avantaje posibile.

*Avantajele* procesului bugetar sunt:

- asigura coordonate clare de activitate pentru manageri si executanti, fiind calea principala de transformare a obiectivelor generale in obiective individuale si de evaluare a contributiei si de stimulare a personalului;
- reprezinta un mijloc important de comunicare si coordonare, atat pe orizontala, cat si pe verticala, atentia fiind focalizata asupra aspectelor de interes maxim;
- integrarea bugetelor da posibilitatea unei mai bune supravegheri a folosirii eficiente a resurselor;
- permite un control mai eficient prin supravegherea si raportarea sistematica a rezultatelor obtinute;
- stimuleaza participarea personalului si concura la asigurarea concordantei intereselor generale cu cele de grup si individuale.

Oricat ar fi de bine aplicata, metoda bugetelor poate avea unele *dezavantaje* si anume:

- abaterile apar frecvent din cauza prognozarilor precare, a modificarii situatiei sau a slabei calitati a activitatii manageriale;
- bugetele se elaboreaza in jurul structurilor existente ale organizatiei care deseori nu mai corespund situatiei curente;
- existenta unor programe rigide poate duce la inertie si lipsa de flexibilitate in adaptarea la schimbare.

#### 7.4. MANAGEMENTUL PRIN PROIECTE

Managementul prin proiecte consta, in esenta, in aplicarea metodelor, a tehnicilor si a instrumentelor de conducere in procesele desfasurate in cadrul unei organizatii in vederea realizarii eficiente a unor obiective deosebit de importante si complexe, cu impact major asupra functionalitatii de ansamblu a organizatiei.

Pe de o parte, **proiectul** reprezinta un demers in care resursele umane, materiale si financiare sunt organizate intr-un mod specific pentru realizarea unor lucrari dintr-un domeniu de activitate, cu specificatii date, cu restrictii de cost si timp, urmand un ciclu de viata standard pentru a realiza schimbari benefice definite prin obiective cantitative si calitative.

Pe de alta parte, proiectul este o metoda a managementului destinata sa defineasca dezvoltarea unei organizatii integrand un ansamblu de componente economice si sociale. Este vorba despre prevederea unei anumite durate de timp, intr-un anumit numar de caracteristici ale organizatiei. El este in fapt un mijloc de a administra schimbarile in organizatia constransa sa se adapteze cat mai rapid la schimbari.

Aparitia si dezvoltarea conducerii prin proiecte se datoreste cresterii complexitatii si incertitudinii mediului economico-social, accelerarii ritmului schimbarilor etc., care au pus in desuetitudine metodele traditionale de gestiune bazate pe continuitate, pe

centralizarea si distribuirea competentelor si raspunderilor. Mobilitatea mediului a incetosat orizontul de dezvoltare si a redus considerabil posibilitatea previziunilor pe termen lung.

Proiectele constituie, intr-o anumita masura, elemente importante pentru evitarea sau reducerea riscurilor de dispersie si de incoerenta in conditiile absente unor strategii coerente si realiste de dezvoltare economico-sociala.

In mod progresiv, proiectul a devenit o metoda de conducere moderna. El a intrat in sistemul valorilor interne ale organizatiei fie ea privata sau publica, ca unul dintre factorii importanti de coerenta si de integrare pentru consolidarea elementelor sale specifice si pentru ridicarea performantelor obtinute.

In acest mediu politic, economic si social generator de confuzie, au aparut noi procese ce au impus organizatiilor sa-si dezvolte abilitatea pentru a le permite sa faca fata riscurilor adaptandu-se din mers la noile cerinte si sa-si stabileasca noi puncte de referinta si de sprijin pentru viitor.

Proiectul constituie un instrument important pentru organizatie, pentru managementul modern, pentru solutionarea eficienta a problemelor.

Obiectivul proiectului reflecta ceea ce trebuie obtinut si se exprima, de regula, prin valorile planificate ale indicatorilor de rezultate. Vizeaza toate aspectele majore ale proiectului, respectiv cele tehnice, financiare, organizationale, de timp si de calitate, ca si cele de siguranta, resurse umane, logistica, sisteme informationale.

Proiectul poate fi apreciat ca un document si ca un proces dinamic bazat pe o viziune prospectiva ce implica participarea activa si ordonata a diferitelor categorii de agenti economici si sociali.

Conceptia proiectului constituie o faza importanta de formalizare in cadrul procesului general de schimbare.

Proiectul este un concept si un instrument larg utilizat nu numai in administratia privata, ci si in administratia publica din tarile dezvoltate. In prezent, sectorul serviciilor publice este tot mai mult influentat de conditiile mediului concurential care impun regandirea principiilor de gestiune. Autonomia gestionara a colectivitatilor teritoriale, accesul lor la piata financiara elimina treptat constrangerile financiare severe din trecut.

Specific organizatiilor publice, el se refera la rezolvarea problemelor de interes general ale unor colectivitati teritoriale, cum ar fi: proiecte de amenajare teritoriala, de infrastructura, de sanatate, educationale si alte investitii sociale care se substituie initiativei private.

Conducerea prin proiecte are un camp larg de aplicare atat la nivelul administratiei centrale cat mai ales, la nivelul administratiei locale.

Lucrarile de constructii si reparatii de interes public, finantate din bugetele comunelor, oraselor sau judetelor, se executa numai pe baza unor proiecte respectiv documentatii tehnico-economice avizate sau aprobate dupa caz, de consiliul local sau de consiliul judetean si numai in baza unei licitatii publice, in limitele si conditiile prevazute de lege.

Organizatiile publice in cele mai multe cazuri realizeaza proiectele prin antrepriza cu un antreprenor selectionat prin licitatie publica.

Licitatia este o procedura competitionala de atribuire a contractelor de finantare cu valoare relativ mare, in care selectarea contractorului este efectuata de catre un comitet

de evaluare a ofertelor depuse de potentialii contractori preselecți de autoritatea contractantă. Organizația publică este inițiatoarea și lansatoarea ofertei.

Procesul de lansare a unui proiect poate fi divizat în trei faze:

**a) Prima fază** constă în lansarea ofertei de către organizația publică respectivă, care, prin caietul de sarcini, trebuie să precizeze: natura proiectului, data limită de răspuns ce trebuie respectată de fiecare candidat și alte exigente specifice.

**b) A doua fază** în care candidații își elaborează propunerile de ofertă incluzând oferta valorică, documente de bonitate tehnică și financiară, proiectul preliminar, metodele și standardele folosite, liste de recomandări și lucrări de referință anterior executate, modul de evaluare a lucrărilor, modul de plată și decontare, moneda utilizată, contractul propus cu toate condițiile suplimentare și speciale.

**c) A treia fază** constă în desemnarea castigatorului ofertei de către o comisie constituită de organizația publică care a lansat oferta.

Proiectul este un demers specific care permite o structurare metodică și progresivă a unei realități viitoare.

Caracteristicile principale ale conducerii prin proiecte sunt următoarele:

- un obiectiv specific precis definit și coerent, de regulă, unicat;
- diversitatea mare a materialelor și semifabricatelor utilizate;
- dimensiunile obiectului proiectului și ale resurselor umane, materiale și financiare implicate în realizarea proiectului fac necesară stabilirea în, prealabil și detaliată a operațiunilor și a termenelor de execuție elaborării de planuri realiste și precise;
- o durată de timp limitată cu un moment stabilit de începere și un moment fixat de finalizare, pe parcursul căruia sunt mobilizate resurse, mijloace și competențe eterogene;
- rezultatele intermediare și finale obținute se evaluează pe baza unei metodologii specifice folosind criteriile de costuri, rentabilitate, utilitate, performanță;
- se stabilește o localizare geografică și temporală precisă;
- se fixează o structură organizatorică și de gestiune temporară proprie, parțial sau total autonomă privind activitatea generală a organizației publice care lansează proiectul.

Oricărui proiect îi sunt caracteristice: obiective de performanță; obiectele de timp; obiective de cost

Din punctul de vedere a modului cum se execută un proiect se pot distinge trei posibilități: în regie proprie, în antrepriză cu un partener, în sistem mixt.

Practica a demonstrat că adevărata performanță se poate atinge doar în activitatea profesională de bază, unde se pot acumula experiențe, astfel încât să ducă la eficiență, respectiv execuția proiectului să se facă de către un antreprenor specializat. În proiect sunt prevăzute cele mai adecvate structuri organizatorice temporare. Acesta include: identificarea tuturor elementelor de structură organizațională, definirea rolurilor, interferențelor, responsabilităților și autorităților, atribuirea acestora elementelor de structură organizațională, reglementări privind structura și procedurile.

Aplicarea cu succes a metodei de conducere prin proiecte indiferent de variante organizatorice practicate, presupune parcurgerea mai multor etape:

a) definirea proiectului, respectiv precizarea clară a obiectivelor urmărite, stabilirea structurii organizatorice implicate în realizarea acestuia, precum și stabilirea criteriilor de apreciere a rezultatelor intermediare și finale;

b) desemnarea managerului de proiect și a echipei sale are un rol foarte important în reușita proiectului. Echipa de management a proiectului cuprinde persoanele

direct implicate in activitatea de realizare a obiectivelor proiectului. Conducătorului de proiect ii sunt atribuite importante competente si responsabilitati. De aceea, el trebuie sa posede, pe langa cunostinte de specialitate solide in domeniul proiectului si abilitate manageriala care sa-i permita adoptarea deciziilor ce se impun pentru realizarea cu succes a proiectului;

stabilirea formelor de organizare a realizarii proiectului tinand seama de noutatea, amploarea si termenele in care trebuie sa fie executate lucrarile si de posibilitatile de control. Se cer stabilite competentele si responsabilitatile pentru conducatorul de proiect si componentii colectivului de realizare a acestuia precum si incadrarea cu personalul necesar a structurii proiectate;

d) stabilirea metodelor de masurare a performantelor si de control care vor fi utilizate pe parcursul realizarii proiectului pentru verificarea calitatii tuturor elementelor care alcatuiesc produsul final, precum si a cheltuielilor si a rezultatelor partiale si finale obtinute. Controlul constituie un mijloc indispensabil pentru evidentierea diferentelor dintre obiectivele planificate si cele realizate si luarea masurilor de corectare a deficientelor. Realizarea controlului presupune combinarea functiilor de analiza, planificare, luare a deciziilor si supraveghere a tuturor activitatilor in ceea ce priveste timpul si costurile. Prin aceasta se asigura ca munca desfasurata in diferite organizatii care concursa la realizarea proiectului, corespunde efectiv in timp, continut si cost pentru a atinge efectiv obiectivele proiectului;

e) realizarea proiectului presupune ca seful de proiect si ceilalti membri ai echipei sa operationalizeze toate premisele organizatorice, umane, materiale, financiare, informationale si de comunicare;

f) finalizarea proiectului. Procesul de finalizare formala a unui proiect marcheaza incheierea muncii in cadrul acestuia, o data ce obiectivele prevazute au fost realizate, intocmirea documentelor economico-financiare si darea in folosinta a obiectivului proiectului.

Avantajele acestei metode de conducere constau in faptul ca: degreveaza organizatia publica de problemele realizarii proiectului; asigura o gestionare mai buna a executiei si controlului proiectului; favorizeaza schimburile de experienta intre specialistii organizatiei antreprenoriale si cei ai organizatiei publice, prin adaptarea structurii la cerintele realizarii proiectului si prin cresterea flexibilitatii structurale a ambelor organizatii; sporeste responsabilitatea antreprenorului in gestionarea si realizarea proiectului; scurteaza termenul de realizare a proiectului.

## 8. DIRECTII DE MDERNIZARE A MANAGEMENTULUI PUBLIC

O conditie deosebit de importanta pentru ridicarea performantelor economico-sociale ale organizatiilor publice o constituie modernizarea managementului acestora.

Modernizarea managementului organizatiilor publice trebuie sa contribuie la intarirea capacitatii acestora in elaborarea si implementarea masurilor de reforma economica si sociala.

Guvernul poate sa imbunatateasca eficacitatea si eficienta administratiei publice prin ridicarea substantiala a calitatii managementului public. Prin reforma administratiei publice se urmareste si perfectionarea managementului prin eficientizarea raporturilor dintre administratia publica centrala si locala; dintre autoritatile publice judetene si cele din orase si comune; aplicarea unitara o eficienta a sistemului de norme si reglementari in administratia publica centrala si locala: crearea unui sistem informational integrat al administratiei publice centrale si locale.

Mult timp insa, scopul multor organizatii publice a fost vazut deasupra oricarei consideratii de eficacitate si eficienta. Managementul public a fost neglijat si adesea sovaie in ridicarea eficacitatii sale. In acest context, au fost numite intr-o functie sau promovate in posturi persoane cu o pregatire slaba in management sau fara nici o pregatire in domeniul managementului, carora li s-a cerut sa conduca organizatii publice si subdiviziuni organizatorice ale acestora.

Totodata, cea mai mare parte a managerilor si a personalitatilor publice de marca isi concentreaza atentia spre arena luptei politice. Astfel, economicul si politicul nu intra in gandirea si preocuparea lor ca un tot indisolubil a caror conditionare reciproca este vitala pentru o economie sanatoasa si durabila.

Indisolubila legatura dintre economic si politic nu poate fi infaptuita decat de conducatori cu inalta tinuta morala, cu un grad, ridicat de profesionalism si perspicacitate, cu un simt deosebit al datoriei si al respectului atat fata de cei multi.

Managementul acestor organizatii nu are dreptul de a fi ineficace, de a ignora productivitatea manageriala care motiveaza 'profitul', de a nu se preocupa de asimilarea de noi metode, si tehnici. El nu ar trebui sa, fie imun la responsabilitatea stricta fata de cei pe care ii servesc, aceia de care depind pentru fondurile si sprijinul lor. De aceea, el trebuie sa realizeze 'profit' operand cu conceptele de eficacitate si eficienta, pe cat posibil mai mult, pentru a obtine performante evidente.

Daca natura profitului poate da nastere la denumiri diferite, motivatia profitului trebuie sa existe daca managerii vor evita practicile risipitoare economic si social.

Ridicarea performantelor managementului public este impulsionata de doua forte.

Prima forta este **cererea** tot mai, presanta pentru o responsabilitate mai precisa. Proprietarii, contribuabilii, colaboratorii si altii, de care aceste organizatii depind pentru intretinerea si existenta lor cer dovada rezultatelor pe care managerii publici le obtin. Contribuabilii sunt critici asupra eficacitatii discutabile a organizatiilor publice la toate nivelurile. De exemplu, agentiile sociale sunt solicitate sa demonstreze caile concrete prin care isi intampina o nevoie. Spitalele si scolile sunt, de asemenea, locul cererii pentru o responsabilitate mai stricta etc.

A doua forta care solicita un management mai bun este **transparenta** dimensionala si functionala a organizatiilor publice.

Dezvoltarea puternică a serviciilor și creșterea cheltuielilor publice implică adoptarea unor măsuri de rationalizare și remodelare a structurii administrației publice și de reducere sau de menținere în limite optime a cheltuielilor publice și îmbunătățirea calității serviciilor.

Managerii organizațiilor publice pot castiga mult prin examinarea metodelor de management mai de succes din organizațiile private și a posibilităților lor de aplicare în organizațiile publice.

Managementul public trebuie să caute soluții rationale ale rezervării problemelor moderne complexe și asigurarea mijloacelor necesare realizării în bune condiții a obiectivelor urmărite.

Mediul în care își desfășoară activitatea organizațiile publice este caracterizat prin schimbare. Tehnologia avansează, necesitățile clienților se schimbă, cresc presiunile din partea guvernului, a sindicatelor, a patronatelor și a concurenței, în interiorul organizațiilor, necesitățile și telurile angajaților sunt și ele în schimbare.

Schimbarea este inevitabilă. Managerii trebuie să se pregătească pentru a o întâmpina și a o gestiona din mers. Ei trebuie:

- să cunoască și să înțeleagă procesele schimbării, factorii și forțele care produc schimbarea;
- să anticipeze consecințele îndeplinirii schimbării planificate și să aprecieze impactul asupra indivizilor și asupra organizației în ansamblu;
- să țină cont de dificultatea cu care va fi acceptată schimbarea, de rezistența pe care o întâmpină noul;
- să aibă capacitatea să gestioneze (planifice, implementeze și mențină) schimbarea.

Acest lucru înseamnă că, în organizațiile publice, oamenii joacă un rol-cheie în managementul schimbării. Managerii trebuie să fie capabili să inițieze și să gestioneze schimbarea și să obțină angajamentul echipelor lor. Actul conducerii cere nu numai pregătire complexă, dar și daruire, concentrare și responsabilitate maximă și, nu în ultimul rând, atenție și respect față de subordonații, colaboratorii lor.

Știința și arta managementului contin în ele o multitudine de reguli, metode și proceduri pe care cei ce se consideră chemați să asigure desfășurarea eficientă a activității unei organizații trebuie nu doar să le cunoască în profunzime, ci și să le aplice.

### **Determinarea posibilităților de aplicare în organizațiile publice a noilor metode de management**

Ridicarea performanțelor unei organizații publice presupune stabilirea posibilităților de aplicare a noilor metode și a efectelor acestora asupra eficacității organizațiilor publice.

Managementul organizațiilor publice ar trebui să-și lărgască gama de metode aplicate.

Cum am putea afla dacă o nouă metodă, o idee nouă sau o nouă formă organizatorică corespunde specificului organizației și poate contribui la ridicarea performanțelor ei economico-sociale? Trebuie apreciat în primul rând dacă metoda poate fi aplicată în activitatea proprie, eventual, trecând printr-o experimentare.

Trebuie să adoptăm, în al doilea rând, o atitudine pozitivă, dar analitică față de problema aprecierii metodelor și anume:

- o să recunoaștem în ce constă metoda și dacă a fost aplicată de alții;



- o sa vedem daca metoda e aplicabila in organizatia noastra, examinand aplicarea ei la o organizatie similara;
- o daca este posibil planul de introducere a unei noi metode va fi supus experimentarii. Un alt mod de verificare consta in experimentarea metodei intr-un singur departament inainte de a o aplica la intreaga organizatie;
- o daca admitem o metoda, este necesar sa o adaptam cerintelor organizatiei noastre;
- o sa avem in vedere ca fiecare persoana care este implicata in introducerea unei noi metode sa fie bine informata;
- o pentru ca procesul de introducere a noii metode sa se desfasoare in bune conditii cadrele superioare de conducere trebuie sa acorde echipei respective un sprijin temeinic, instruind personalul in ceea ce priveste modul de aplicare. Fara participarea directa a conducerii superioare, aplicarea unei noi metode nu este posibila;
- o sa se analizeze cu atentie pentru a putea aprecia riguros eficienta ei raspunzand la o serie de intrebari, cum ar fi: realizeaza ea ceea ce se doreste? Cat costa? Ce economie produce? Ce efecte secundare are? Metoda poate da rezultate bune, dar poate provoca in alta parte aparitia unor probleme neprevazute.

Fazele procesului de alegere a celor mai bune metode si tehnici sunt, in general, urmatoarele:

- a) faza de definire a obiectivelor urmarite si de stabilire a activitatilor necesare realizarii acestora in bune conditii, in aceasta faza are loc precizarea exacta a obiectivului urmarit pentru a carei realizare urmeaza sa se desfasoare anumite activitati si sa fie gasita metoda cea mai adecvata, mai eficienta. Fara o stabilire clara a obiectivelor, activitatile desfasurate nu au sens. Acolo unde obiectivele contin neclaritati si elemente contradictorii, activitatile pot fi realizate fara un scop precis si fara a fi utile, deoarece lipseste criteriul de masura a eficientei activitatii;
- b) faza de culegere a informatiilor referitoare la metodele si tehnicile existente si stabilirea conditiilor (posibilitatilor) de aplicare a acestora;
- c) faza de investigare a diferitelor metode, tehnici, procedee de realizare eficienta a scopului propus;
- d) faza de proiectie, in aceasta faza urmeaza sa fie stabilite conditiile de aplicare si eficacitatea fiecărei metode posibil de a fi aplicata, tinand seama de situatia concreta existenta in organizatia respectiva si de posibilitatile de imbunatatire a acestora in perioada urmatoare;
- e) faza de evaluare cantitativa si calitativa a aplicarii diferitelor modalitati pornind de la consecintele care le comporta si care au fost stabilite in faza de proiectie, in scopul de a calcula un rezultat comparabil pentru fiecare metoda;
- f) faza de aplicare, in aceasta faza vor fi comparate intre ele metodele deja evaluate alegand dintre ele metoda cea mai buna de realizare a activitatilor respective.

Aplicarea metodelor moderne de conducere poate contribui substantial la cresterea capacitatii de solutionare a problemelor, la ridicarea calitatii serviciilor si a performantelor economico-sociale ale organizatiilor publice.