



ACADEMIA ROMÂNĂ  
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE  
„COSTIN C. KIRIȚESCU”

**Vol. 107/2004**

*Colectia*  
**BIBLIOTECA ECONOMICĂ**

*Seria*  
**Probleme  
economice**

**METODE  
UTILIZABILE PENTRU  
EFICIENTIZAREA  
SISTEMULUI  
INSTITUȚIONAL  
ROMÂNESC**

---

Ioan BRATU

---

ISBN 973-7940-51-2



Centrul de Informare și Documentare Economică



**ACADEMIA ROMÂNĂ**  
**INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE**  
INSTITUTUL DE ECONOMIE NAȚIONALĂ

# **METODE UTILIZABILE PENTRU EFICIENTIZAREA SISTEMULUI INSTITUȚIONAL ROMÂNESC**



**Centrul de Informare și Documentare Economică**  
București, 2004

Volumul de față prezintă tema  
"METODE UTILIZABILE PENTRU EFICIENTIZAREA SISTEMULUI  
INSTITUȚIONAL ROMÂNESC",  
realizată de Institutul de Economie Națională  
în cadrul  
**Programului național de cercetare CERES.**

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române  
**"Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea  
Europeană și fundamentarea restructurării economiei României  
în contextul tranziției spre o nouă Europă".**

Contract 155/2001

Autor: dr. Ioan BRATU  
Documentare: Florina POPA

---

---

Editat de CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ  
REDACTOR-ȘEF - VALERIU IOAN FRANÇ  
SECRETAR GENERAL DE REDACȚIE - AIDA SARCHIZIAN

---

Redactor: ANCA CODIRLĂ  
Concepție grafică, machetare și tehnoredactare: VICTOR PREDĂ  
CIDE/STUDII/PROBLEME: Pro107\_04.doc

---

Redacția și administrația: București, Calea 13 Septembrie nr. 13, sectorul 5,  
cod poștal 76 117, telefon: 0040-1-411 60 75, telefax: 0040-1-411 54 86  
Adresa poștală: București 5, căsuța poștală 5 - 72

---

Materialele cuprinse în acest buletin pot fi reproduse numai cu aprobarea  
conducerii Institutului Național de Cercetări Economice

---

Volumele seriei pot fi identificate și comandate fie în colecție anuală, respectiv ISSN 1222 - 5401,  
fie pe fiecare titlu în parte, respectiv pe ISBN alocat fiecărui volum.

---

Pentru volumul de față: ISBN - 973 - 7940 - 51 - 2

# CUPRINS

<b>1. CREȘTEREA PERFORMANȚELOR ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNEȘTI .....</b>	<b>5</b>
<b>2. EVIDENȚIEREA CELOR MAI ADECVATE METODE, TEHNICI ȘI PROCEDURI CE POT FI UTILIZATE PENTRU RIDICAREA EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII INSTITUȚIILOR PUBLICE .....</b>	<b>9</b>
2.1. Managementul prin comparație sau <i>benchmarking</i> .....	10
2.2. Managementul prin obiective a organizațiilor publice .....	15
2.3. Managementul prin bugete.....	22
2.4. Managementul prin proiecte.....	26
<b>3. STABILIREA CONDIȚIILOR ȘI A POSIBILITĂȚILOR DE APLICARE A METODELOR MODERNE DE MANAGEMENT .....</b>	<b>30</b>
3.1. Descentralizarea și consolidarea autonomiei organizațiilor publice .....	30
3.2. Stabilirea unor structuri organizatorice adecvate scopurilor fiecărei organizații publice.....	33
3.3. Modernizarea managementului public .....	35
3.4. Determinarea posibilităților de aplicare în organizațiile publice a noilor metode de management .....	37
<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>38</b>



# 1. CREȘTEREA PERFORMANȚELOR ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ROMÂNEȘTI

Crearea unei administrații publice sănătoase, bine structurate și eficiente constituie un factor de echilibru și stabilitate, elemente esențiale în consolidarea statului de drept, în promovarea principiilor și orientărilor care să asigure progresul și prosperitatea în toate sectoarele de activitate economico-sociale.

În România, reforma administrației publice a fost impusă de transformările care au avut loc după evenimentele din 1989 care au determinat reconsiderări cu privire la rolul statului în activitatea economico-socială, la raporturile dintre administrație și societate, la modul de funcționare a administrației publice centrale și locale. Deși aceasta a fost inițiată încă din anul 1990, totuși din variate cauze reforma a fost mult întârziată.

Crearea unui sistem modern și eficient de administrație publică, deși a fost considerată o prioritate pentru guvernele României, totuși numeroase cauze au frânat aplicarea reformei reale în administrație: absența unei strategii adecvate de reformă; constrângeri financiare permanente; insuficienta pregătire și experiența politicianilor și a funcționarilor publici pentru a răspunde cerințelor și exigențelor reformei; utilizarea prea mult timp a vechilor reglementări privind structurile administrative, personalul, funcțiile și grilele de salarizare și, nu în ultimul rând, concentrarea activității guvernului asupra problemelor reformei economice, fără să țină seama că acestea nu pot fi soluționate fără reforma administrației publice.

Reforma administrației publice necesită schimbări de substanță în modul de organizare și conducere, în stabilirea legăturilor între scopuri și proceduri, între beneficiari și ofertanți de servicii publice, în cadrul legislativ și instituțional creat pentru realizarea unei administrații publice centrale și locale eficiente.

În Programul actual de guvernare privind accelerarea reformei în administrația publică se prevede modernizarea structurală și funcțională și adaptarea ei concretă la realitățile economiei și societății românești.

Dezvoltarea democrației reclamă, de asemenea, instituirea unei noi relații între administrație și cetățeni, creșterea și întărirea rolului autorităților locale și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă.

Procesul de reformă a administrației publice implică schimbări pe mai multe planuri:

- a) strategic, prin care să se redefinească rolul statului, în sensul delimitării acestui rol de cel al organizațiilor private;
- b) legal, îndreptat spre o diminuare a densității legislative, o utilizare mai largă a legilor-cadru, creând posibilități sporite de acțiune pentru autoritățile executive;
- c) organizațional, orientat spre reducerea ierarhiilor, simplificarea procedurilor, delegarea execuției unor sarcini publice către organisme care nu fac parte din administrație;

d) cultural, urmărind o schimbare a valorilor și a modurilor de acțiune a aleșilor politici, a funcționarilor, a utilizatorilor, a grupurilor de interese și a cetățenilor. Reușita reformei presupune în esență:

- formularea unor obiective concrete și cuantificabile;
- creșterea capacității strategice a administrației publice de a opta pentru diferite proiecte și de a-și defini singură prioritățile;
- articularea, într-o viziune integratoare pe termen mediu și lung, a transformărilor din administrația publică;
- necesitatea unei mai bune reprezentări a intereselor cetățenilor în procesele de luare a deciziilor;
- asigurarea managementului prin obiective;
- consolidarea infrastructurii organizatoare pentru managementul strategic al proceselor din domeniul economic și social;
- nevoia creșterii funcției de consultanță și monitorizare în administrație.

Introducerea tehnologiei informațiilor și comunicațiilor ridică noi probleme pentru administrația publică, dar oferă, în același timp, posibilități mult mai mari atât pentru creșterea capacității administrative, cât și pentru sporirea eficacității acestei activități.

În strategia guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică se prevede amplificarea utilizării metodelor specifice tehnologiei informaționale în modernizarea administrației publice și realizarea următoarelor obiective:

- asigurarea informatizării omogene și coordonate a instituțiilor din administrația publică centrală și locală;
- optimizarea fluxurilor de informații între instituțiile de la nivel central și local pentru servirea mai bună a cetățeanului;
- generalizarea treptată a schimbului de informații bazate pe documente electronice.

Accelerarea reformei administrației publice românești presupune studierea și reținerea experienței pozitive a altor țări în raționalizarea și eficientizarea administrației publice.

În țările dezvoltate, reformele administrației publice din ultima decadă a secolului 20 au reprezentat un proiect de remodelare a acesteia, după modelul administrației întreprinderilor comerciale private. Adaptarea administrației publice la transformările economico-sociale a constituit una din problemele majore ale reformei.

Administrația s-a mărit pentru a se adapta noii cereri sociale care este contradictorie. Pe de o parte, administrația ca răspuns la nevoia de a-și spori intervenția și a extinde birocrăția, pe de altă parte, pentru a fi mai puțin agresivă și dominantă încearcă să fie democratică.

Proliferarea intervenției administrației publice în multe țări vestice a fost însoțită de o adevărată explozie a sectorului public, a crescut numărul funcționarilor publici și al organizațiilor publice, precum și cheltuielile publice.

Există o aspirație către democrație a aparatului administrativ și transparentă a procedurilor administrative. Astfel, procedurile autoritare au fost în cea mai mare parte înlocuite cu consultări și eforturi concertate. Aceasta a implicat o largă

---

descentralizare care permite conducerea problemelor locale, fără a recurge la puterea centrală, ceea ce a presupus o reformă amplă și profundă a administrației publice centrale și locale.

Ideea dominantă în realizarea reformei administrației publice a fost desfășurarea ei pe baze științifice prin stabilirea unor structuri și folosirea unor metode moderne de mobilizare și utilizarea resurselor disponibile: umane, materiale și financiare în scopul îndeplinirii în condiții optime a sarcinilor ce-i revin de satisfacere tot mai deplină a cerințelor societății.

Critica principală adusă administrației publice a fost că organizațiile birocratice de stat și funcționarii din cadrul acestora își slujesc propriile interese de producător înaintea celor ale consumatorilor. Această critică a fost motivată, în principal, prin dorința de a reduce costurile serviciilor administrației publice și prin aceasta de a crește eficiența și de a suprima așa-numitele practici profesionale și sindicale restrictive. Guvernele conservatoare ale Marii Britanii au justificat incursiunile în puterea producătorului folosind problematica îmbunătățirii calității în interesul suveranității consumatorului. Aceasta implică o provocare pentru legitimitatea și practicile de lucru ale profesioniștilor și ale altor grupe de lucrători din administrația publică.

Fără îndoială, modul în care este condusă administrația publică s-a schimbat, nu numai în Marea Britanie, ci și în alte țări confruntate cu probleme similare – Norman Flynn 1997 - în scopul de a spori exigențele guvernului față de nivelul cheltuielilor publice și de a dezvolta diferite căi de a conduce administrația publică.

Guvernele acestor țări au apreciat că sectorul public, inclusiv administrația publică, poate beneficia nu numai de expunerea la forțele pieței, ci și de modele și metode de management și de îmbunătățire a calității.

Schimbările cele mai importante se referă la trecerea de la concentrarea pe inputuri și bugete către concentrarea pe outputuri sau de la modalități vechi la cele noi de management, de la procedee birocratice la managementul proactiv, de la control la împuternicire sau de la monopol la concurență, de la servicii standard la servicii individuale, de la orientare spre organizații către orientarea spre utilizatorii de servicii.

În administrația publică a unor țări occidentale și, mai ales a Marii Britanii, cu greu poate exista o școală, un spital, un departament de servicii sociale, universitate sau colegiu, care să nu fi devenit într-un fel sau altul pătruns de noțiuni folosite curent în cazul întreprinderilor comerciale care au reconceptualizat și remodelat totul în calea lor.

În mod evident, diferite sfere ale activității economico-sociale au fost supuse raționalității economice, de la spital, la stație de cale ferată, la clasă școlară la muzeu. Pacienți, părinți, pasageri și elevi toți au fost reimaginați ca clienți.

În aceste țări reforma administrației publice – Ian Kirkpatrick, Miguel Martínez Lucio 1995 - a urmărit realizarea unui control riguros asupra cheltuielilor publice, ridicarea calității activității și extinderea forțelor pieței asupra serviciilor publice.

În cadrul acestui proces larg de reimaginare a administrației publice după pozițiile întreprinderilor comerciale, problema îmbunătățirii calității a fost situată în centru.



În acest sens, calitatea, așa cum a fost înțeleasă în administrația publică, a fost asociată cu o critică fundamentală a structurilor organizaționale practicate, a culturilor și practicilor de lucru.

În orice economie concurențială, reducerea continuă a costurilor și îmbunătățirea calității sunt esențiale pentru ca o organizație să rămână în activitate. Competitivitatea se măsoară prin trei dimensiuni: calitate, preț și termen de livrare. Pe măsură ce calitatea se îmbunătățește costurile scad, iar satisfăcând clientul din punct de vedere al calității și al prețurilor, organizația își va putea desfășura în continuare activitatea.

Îmbunătățirea calității serviciilor publice în sensul cel mai larg a devenit o trăsătură importantă a reformelor administrative. Prin aceasta s-a urmărit ca schimbările anvizajate să devină legitime și realizate în interesul tuturor cetățenilor.

Administrația privată și practicile sale manageriale sunt considerate superioare tradițiilor administrației publice. Ele au multe trăsături care includ introducerea relațiilor comerciale, demontarea culturilor birocratice și stabilirea unor specificații raționale de servicii aflate atât în responsabilitatea angajatorilor cât și a angajaților.

Îmbunătățirea calității și a performanțelor organizației presupune să se acorde atenție cerințelor consumatorului. Procesul de îmbunătățire continuă a calității trebuie să fie condus de client. Toate acestea presupun îmbunătățirea comunicării între diferitele departamente funcționale ale organizației, implicarea și participarea angajaților.

Îmbunătățirea calității a fost considerată ca justificare și rezultat al schimbărilor organizaționale radicale.

În întreaga administrație publică trebuie să fie create noi relații prin care o varietate de furnizori de produse și servicii (inclusiv cei din sectorul privat) să fie stimulați să concureze pentru contracte de livrare și prestare. Aceasta este merită să răspundă necesității reducerii costurilor generale ale produselor și serviciilor.

În Marea Britanie, de exemplu, abordările manageriale care în principal au fost aplicate în administrația privată s-a considerat că pot fi aplicate cu adaptările necesare și în administrația publică. Chiar dacă scopurile și funcțiunile pot fi cu totul diferite de cele din administrația privată, aceste abordări au fost promovate în ciuda unor opinii din administrația publică, care au cu totul alte vederi în ceea ce privește modul în care trebuie conduse serviciile publice în interesul public.

Faptul că administrația publică a fost condusă tradițional, conform unor principii rigide, diferite de cele aplicate în administrația privată, nu a fost luat în seamă.

În administrația publică au fost susținute o varietate de abordări privind calitatea activității pentru sprijinirea proiectului de reorganizare a acesteia.

Eficacitatea și eficiența se îmbunătățesc atunci când se utilizează metode moderne în organizarea și conducerea administrației publice, când crește implicarea funcționarilor publici, când responsabilitățile sunt transferate la nivelurile inferioare ale administrației, o dată cu stabilirea sistemului de responsabilități, pe fiecare nivel și a procedurilor de realizare a activităților și de îndeplinire a obiectivelor.

## **2. EVIDENȚIEREA CELOR MAI ADECVATE METODE, TEHNICI ȘI PROCEDURI CE POT FI UTILIZATE PENTRU RIDICAREA EFICIENȚEI ACTIVITĂȚII INSTITUȚIILOR PUBLICE**

În Programul de guvernare pe perioada 2001-2004 privind reforma administrației publice centrale și locale se prevede stabilirea în conformitate cu reglementările legale a unor structuri de organizare cadru – suplă și eficiente – privind organizarea și funcționarea ministerelor și a agențiilor guvernamentale, prefecturilor, consiliilor județene și locale, primăriilor; reducerea numărului departamentelor, a direcțiilor generale, direcțiilor, oficiilor, serviciilor și birourilor din administrația publică centrală și locală și diminuarea substanțială a numărului persoanelor cu funcții de conducere și de execuție din administrația publică centrală și locală. De asemenea, se prevăd: asigurarea coerenței procesului administrativ, perfecționarea managementului public, eliminarea blocajelor birocratice din administrația centrală și locală cu care sunt confrunțați cetățenii și agenții economici, asigurarea transparenței proceselor administrative și comunicarea operativă cu cetățenii, simplificarea și raționalizarea procedurilor și proceselor administrative etc.

Realizarea acestor măsuri presupune abordarea științifică a structurilor și a proceselor care se desfășoară în cadrul administrației publice centrale și locale, utilizarea unor metode moderne de conducere și execuție a proceselor administrative.

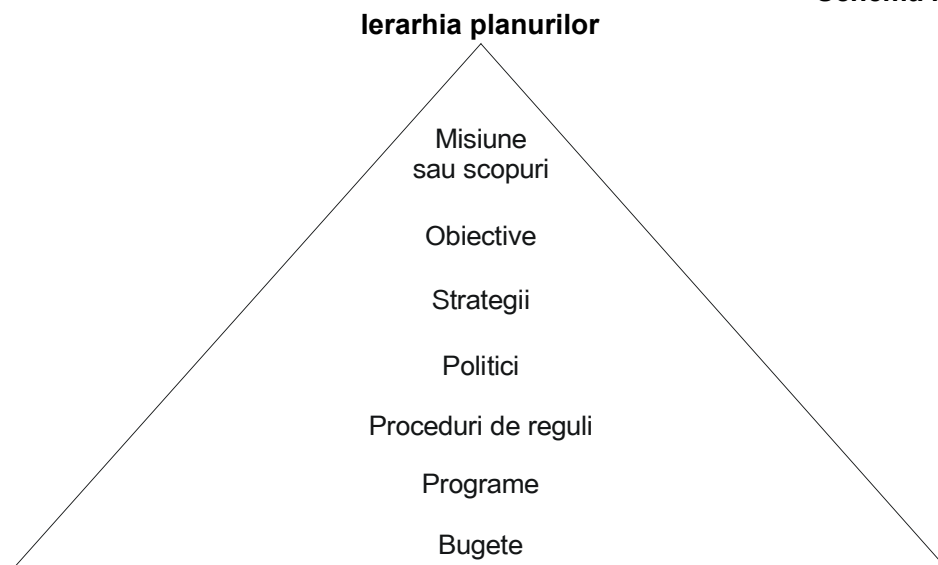
Performanțele oricărei organizații depind într-o mare măsură de calitatea conducerii, de metodele și tehnicile utilizate de aceasta pentru a-și exercita funcțiile. În consecință, sporirea performanțelor organizațiilor publice implică reconsiderarea și înnoirea metodelor și a tehnicilor de conducere și de execuție utilizate la nivelul tuturor eșaloanelor organizatorice.

În literatura de specialitate – Ovidiu Nicolescu 2000 – sunt prezentate numeroase (peste 100) metode și tehnici de management, folosite cu precădere pentru exercitarea funcțiilor managementului.

În acest studiu, nu ne-am propus și nici nu este posibilă și necesară, o abordare exhaustivă a metodelor și tehnicilor multiple și variate ce ar putea fi aplicate în conducerea organizațiilor publice.

Având în vedere multitudinea metodelor de management existente în literatura de specialitate, în continuare ne vom opri doar asupra principalelor aspecte ale celor mai recente și mai utile instrumente pentru ridicarea eficacității și eficienței activităților desfășurate în administrația publică românească.

O imagine globală asupra conținutului procesului de management al fiecărei organizații se poate obține din examinarea schemei nr. 1.



**Sursa:** N. Hoanta, C. O'Donnell, H. Wehrich, *Management*, McGraw Hill Book Company, New York, Eighth Edition, 1984, p.105.

## 2.1. Managementul prin comparație sau *benchmarking*

*Benchmarking*-ul reprezintă o metodă de analiză comparativă utilizată în scopul evaluării produselor, serviciilor, proceselor, practicilor și performanțelor unei organizații.

Practica a dovedit că succesul unei organizații se obține atât învățând din experiența proprie, cât, mai ales, din experiența altor organizații. Deoarece o altă organizație a găsit deja soluții mai eficiente trebuie să se studieze experiența ei.

Pentru a face față cu succes cerințelor în creștere, organizația fie ea privată sau publică trebuie să-și însușească permanent noi proceduri de lucru și trebuie să pună în practică idei noi. Acest lucru înseamnă că organizația respectivă trebuie să se schimbe și să-și îmbunătățească performanța învățând de la alte organizații.

Prin compararea soluțiilor proprii cu altele mai bune, putem învăța cum să ne îmbunătățim propria situație. Acesta este scopul *benchmarking*-ului: să învățăm de la ceilalți. În condițiile economiei de piață, obținerea informațiilor necesare, preluarea soluțiilor performante ale altora și implementarea lor într-o anumită organizație reprezintă o funcție a managementului.

*Benchmarking*-ul face parte din conceptul de management al calității și își are originea în industrie. Însă, tot mai multe companii, bănci, dar și organizații precum: agențiile guvernamentale, spitale sau școli, descoperă acest concept ca potrivit pentru ele. Compararea practicilor din diferite domenii este utilă și poate duce la îmbunătățiri considerabile.

*Benchmarking*-ul, a fost creat în SUA de Compania Rank Xerox în deceniul 8 al secolului trecut, care și-a ameliorat substanțial activitatea inspirându-se din practicile operaționale ce aparțin altor sectoare de activitate, Toyota, American Express etc. Compania Boeing, Digital Equipment Corporation și Motorola au urmat aceeași cale.

Cuvântul *benchmark* este împrumutat din geometrie și se referă la un reper utilizat ca un punct de referință, jalon pentru comparație.

În management, *benchmarking* înseamnă un punct de referință sau o unitate de măsură pentru efectuarea comparațiilor, un nivel de performanță considerat ca standard de excelență pentru o anumită structură și pentru un anumit proces.

Scopul *benchmarking*-ului este de a ne da seama cum își măsoară alte organizații performanțele, structurile și ce procese se folosesc. *Benchmarking*-ul este metoda prin care putem privi în exterior (în afara organizației) sau din exterior spre interiorul organizației pentru a găsi, introduce și ridica performanța.

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

- satisfacerea clientului;
- ameliorarea performanțelor prin fixarea de obiective eficiente și credibile;
- descoperirea celor mai bune metode și practici;
- evaluarea propriilor forțe și slăbiciuni pentru a acționa în vederea ridicării performanțelor;
- facilitarea unei conduite pentru schimbare.

*Benchmarking*-ul este modalitate ce constă în căutarea celor mai bune practici operaționale cu scopul de a adapta sau adopta aspectele lor pozitive și de a le pune în mișcare pentru ca organizația respectivă să devină mai performantă. Este vorba deci de a începe prin a te cunoaște, prin a căuta să faci ce este mai bine, prin a recunoaște diferențele și pentru a obține profit prin apropierea de excelență.

*Benchmarking*-ul studiază procesele în continuitatea lor și se interesează de cum sunt obținute performanțele unei întreprinderi sau instituții în raport cu cele mai bune din domeniile lor de activitate.

Toate componentele unei întreprinderi sau instituții pot face obiectul unei comparații: produse, procedee de fabricație, gestiunea fluxului de logistică, servicii aduse clienților, funcții (aprovizionare, facturare, plata către furnizori, recrutare etc.).

Originalitatea metodei *benchmarking* constă în efectuarea de comparații între performanțele obținute de întreprinderi și instituții.

*Benchmarking*-ul elimină acțiunea la întâmplare prin analiza proceselor și a factorilor determinanți, arătând drumul spre cele mai bune practici.

În literatura de specialitate sunt prezentate patru tipuri de *benchmarking*:

- a) *benchmarking*-ul intern: comparația se face la același tip de operații din aceeași organizație (între departamente, servicii, birouri etc.);
- b) *benchmarking* funcțional: comparația funcțiilor similare între organizații din același sector de activitate pentru decelarea de tehnici novatoare;

- c) *benchmarking* generic: comparația are loc între organizații din sectoare diferite asupra proceselor sau metodelor similare de lucru;
- d) *benchmarking* extern: comparația organizațiilor din țara noastră cu organizații similare din alte țări (numărul de ministere, numărul de agenții guvernamentale, dimensiunea fiecărui minister sau agenții exprimate prin numărul de funcționari și dotarea tehnică etc.) în scopul ameliorării performanțelor organizației respective față de alte organizații model.

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

În **prima etapă**, de planificare, are loc formarea, alcătuirea echipei care constituie un factor decisiv. Calitățile membrilor acesteia trebuie să includă capacitatea de a lucra în echipă, motivația, timpul disponibil, cunoașterea procesului respectiv al organizației și culturii acesteia, precum și abilitate de comunicare.

Documentarea procesului: identificarea zonei de interes și a factorilor critici pentru succes, crearea unui sistem de măsurători pentru acești factori.

Stabilirea ariei de cuprindere a studiului de *benchmarking*: un studiu poate analiza o zonă mai extinsă sau mai restrânsă, în mod superficial sau amănunțit.

Chiar de la început trebuie stabilit foarte precis obiectivul studiului de *benchmarking* și metodele adoptate pentru ca scopul și aria de cuprindere a proiectului să fie clare atât în cadrul etapei, cât și în afara ei.

Pentru a facilita o primă trecere în revistă a partenerilor potențiali, trebuie stabilită încă din etapa de planificare, parametri generali pentru căutarea partenerilor și o primă selecție a criteriilor care sunt legate de identificarea factorilor critici pentru succes. Pe baza criteriilor selectate se face o primă trecere în revistă a posibililor parteneri.

Etapă se încheie cu stabilirea planului de colectare a datelor și o cercetare secundară a informațiilor cu caracter general.

#### **A doua etapă**, de colectare a datelor

După colectarea inițială a informațiilor preliminare, se trece la strângerea de informații mai specifice proceselor și procedurilor studiate.

Căutarea surselor de informații potrivite și colectarea de date utile permite trecerea la evaluarea și identificarea partenerilor potențiali. Rezultatele sunt condensate în scopul reducerii numărului de parteneri potențiali la acele organizații care servesc cel mai bine nevoilor. Selecția se realizează având în vedere organizațiile care au cele mai bune practici, pe baza declarației de scop și a identificării factorilor critici pentru succes. Informațiile obținute, mai ales prin cercetarea secundară trebuie verificate și completate.

După culegerea datelor cantitative cu caracter general, se continuă cu colectarea datelor specifice, calitative, despre câteva instituții. În funcție de informațiile necesare, se aleg instrumentele de colectare adecvate.

După identificarea instituțiilor cu cele mai bune practici și 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 și selecționarea celor mai potriviți parteneri pentru scopul proiectului de *benchmarking*. Prin realizarea, transmiterea și colectarea chestionarelor - la și de la partenerii selectați - se strâng informații cu caracter general. Pentru investigații detaliate se elaborează un chestionar detaliat, combinat cu realizarea de interviuri și vizite la fața locului. În timpul colectării datelor, unele aspecte importante pot fi neglijate sau apar pe parcursul colectării. Este foarte important să se colecteze ulterior și informațiile care lipsesc.

În **etapa a treia**, compararea datelor privind performanța actuală a instituției cu datele partenerilor, se procedează mai întâi la sortarea, completarea și standardizarea datelor de performanță propuse pentru pregătirea comparației și identificarea diferențelor. Este important să dispunem de unități de măsură potrivite pentru a face datele provenite din instituții diferite comparabile. Prin compararea performanțelor proprii cu cele ale partenerilor de *benchmarking* rezultă așa-numita diferență de performanță.

Deosebit de utilă este identificarea factorilor determinanți și a celor mai bune practici operaționale: ceea ce fac și ceea ce nu fac participanții; cum procedează?; care sunt factorii determinanți? etc. După ce s-au găsit diferențele în performanță, se analizează în detaliu, acele practici operaționale, prin care alte instituții au reușit să-și asigure un avantaj față de organizația studiată.

Pe această bază se formulează strategia de implementare, evaluarea adaptabilității practicilor și a factorilor determinanți; identificarea oportunităților de îmbunătățire; analiza costurilor și beneficiilor; întocmirea, elaborarea planului de implementare.

Atunci când se elaborează planul de implementare se ia în considerare și comunicațiile – atât situația existentă cât și dezvoltările de viitor. Întocmirea planului de implementare se discută din fazele de început cu toate părțile implicate pentru a mări șansele de acceptare.

În analiza datelor se are grijă să nu se distorsioneze datele cu interpretări personale și să se lege întotdeauna datele de procesul investigat.

#### **A patra etapă**, implementarea planului

Implementarea îmbunătățirilor face parte din studiu, rezultatele nu trebuie să fie considerate doar recomandări. Este important ca managementul de vârf să insiste asupra monitorizării și raportării periodice a datelor privind procesul de implementare. Este recomandabil ca experiența acumulată în timpul desfășurării studiului să fie reflectată într-un document care să contribuie la îmbunătățirea activității în viitor.

În continuare, prezentăm succint metodologia utilizată de Banque de Crédit Lyonnaise – Franța.

Această metodologie (tabelul nr.1) cuprinde patru faze și zece etape.

Tabelul nr. 1

## Etapile unui benchmarking

	Intrări	Procese	Ieșiri
Planificare	Misiuni, scopuri, obiective, diagrama flux	1. Analiza priorităților. Seleționarea proceselor critice. Definirea măsurilor	Descrierea proiectului: scopuri, motive. Câmpuri de aplicare. Avantaje. Măsuri/metode. Timpii necesari
	Descrierea proiectului	2. Stabilirea comparării cu parteneri interni sau externi	Identificarea a 3 sau 4 parteneri potențiali
	Identificarea a 3 sau 4 parteneri potențiali	3. Fixarea priorităților. Validarea planului de colectare de informații	Raportul de informații
Analiză	Raportul de informații	4. Definirea diferențelor dintre performanțe și procese	Analiza diferențelor
	Analiza diferențelor	5. Calcularea rezervelor. Determinarea tendințelor cu sau fără schimbare	Proiectarea viitoarelor performanțe
Integrare	Proiectarea viitoarelor performanțe	6. Stabilirea instrumentelor pentru comunicare	Raport al celor mai bune practici
	Raport al celor mai bune practici	7. Dezvoltarea noilor obiective și impactul acestora asupra personalului	Obiective revizuite. Impact asupra personalului
Acțiune	Obiective revizuite. Impact asupra personalului	8. Dezvoltarea planului de acțiune	Plan de acțiune agreat de conducere
	Plan de acțiune agreat de conducere	9. Stabilirea comparării cu parteneri interni sau externi	Etapa de punere în aplicare
	Punerea în aplicare	10. Reevaluarea planului	Reevaluare

**Sursa:** "Benchmarking. În căutarea celor mai bune practici" ghid al MFQ, Adevărul economic, nr. 29/2000, p. 2.

Fiecare fază și etapă comportă o intrare, un proces și o ieșire, ieșirea din prima etapă trebuie să fie intrarea din cea de a doua. Această abordare este la fel pentru fiecare dintre etape până se ajunge la sfârșitul studiului.

*Benchmarking*-ul a avut ca scop re poziționarea băncii față de analiza existentă și de reconfigurarea efectivă a proceselor.

În doi ani s-au realizat operațiuni de *benchmarking* pentru cinci aplicații: dispozitivul comercial față de întreprinderi, concesiuni de credit către întreprinderi, organizarea pieței de “meserii” (comercianți, artizani, liber-profesioniști) comercializarea valorilor mobiliare către persoanele particulare și împrumuturi către persoane particulare.

Prin aplicarea acestei metode la Banque Lyonnaise, aceasta a beneficiat de o remarcabilă revenire în cadrul investițiilor. Pe fond s-a raportat față de cei mai buni, mai ales față de băncile americane, care sunt foarte avansate pe plan de management și a constituit o sursă foarte bogată de informații, permițând să se câștige mult timp. Pe formă, trimiterea pe teren a membrilor echipei care au participat la redactarea proceselor, a fost ca un adevărat catalizator. Acest lucru a permis sporirea credibilității și a făcut să evolueze starea de spirit din cadrul BCL. De asemenea, s-a reușit să se aplice noi practici, cum ar fi generalizarea punctajului, dezvoltarea mesageriei electronice, utilizarea laptop-urilor – factori de creștere a eficienței. Concret, dacă înainte erau necesare patru zile și jumătate pentru a aproba o cerere de împrumut imobiliar, acum problema este rezolvată într-o oră. Prin proiectul de dispozitiv comercial pentru întreprinderi, de exemplu, acest serviciu a fost complet restructurat. Pe primul loc se află segmentarea clienței în funcție de importanța fiecărui client, de ceea ce doresc și de potențialul acestora. Apoi, un profesionalism pe funcții pe trei meserii: comercial, colaboratori care asigură analiza de credit și administratorii de cont însărcinați cu a avea grijă de clientelă în relațiile cotidiene și calității serviciului, întărirea spiritului de a lucra în echipă.

Aplicarea acestei metode la Banque de Crédit Lyonnaise, instituție care își desfășoară activitatea pe baza legislației bancare existente, a normelor, regulilor și procedurilor stabilite, ne îndreptățește să apreciem că metoda poate fi aplicată și în instituțiile publice românești, mai ales în scopul raționalizării și eficientizării structurilor, al relațiilor dintre componente, al proceselor operaționale etc. în vederea adaptării acestora la cerințele reformei administrative. Avem în vedere raționalizarea configurației administrației publice și optimizarea relațiilor în cadrul organizației și între organizații, definirea clară a obiectivelor, a activităților și atribuțiilor ce le revin, abandonarea procedurilor care nu mai sunt necesare, simplificarea procedurilor și adoptarea unor noi proceduri etc.

## **2.2. Managementul prin obiective a organizațiilor publice**

Reforma administrației publice necesită schimbări clare și de substanță și reorientări majore în conceptualizarea modului de organizare și conducere, legături clare și coerente între scopuri și proceduri, între beneficiarii și ofertanții de servicii publice etc.

În strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică se prevede: asigurarea managementului prin obiective.

Managementul în general, inclusiv managementul public, implică libertatea de acțiune în alocarea și utilizarea resurselor pentru a realiza un set de obiective.



Problema principală care se pune nu este dacă managementul trebuie să devină mai eficace, ci cum pot fi ridicate performanțele – ce mijloace, metode sau instrumente sunt disponibile.

Promovarea unui management mai bun în administrația publică presupune ca analiză metodele de management mai de succes și a aplicabilității lor potențiale.

Una din metodele utilizate cu succes în conducerea organizațiilor, fie ele particulare sau publice, în țările dezvoltate este managementul prin obiective (*management by objectives* - MBO).

În literatura de specialitate sunt prezentate multe definiții, ceea ce relevă că mulți teoreticieni și practicieni s-au ocupat de acest subiect. Dacă analizăm definițiile date, rezultă o diversitate de definiții care diferă prin varietatea aspectelor incluse, generalitate și exactitate.

Conducerea prin obiective a unei organizații – Corneliu Russu 1996 – integrează într-un mod sistematic, principalele activități manageriale focalizate spre îndeplinirea în condiții de eficacitate și eficiență a unui ansamblu de obiective riguros stabilite.

Obiectivele reprezintă rezultatele finale dorite, stabilite pentru ansamblul organizației și pentru subdiviziunile sale organizatorice ierarhizate și integrate într-o rețea. Astfel, sistemul de obiective include: obiective generale ale organizației; obiective derivate de gradul I – specifice funcțiilor organizației; obiective derivate de gradul II - specifice activităților acestora; obiective specifice compartimentelor operaționale și funcționale și obiective individuale ale conducătorilor de nivel inferior și executanților.

Potrivit opiniei specialistului american – Dale D. McConkey 1975 -, cuvântul-cheie în managementul prin obiective este “managementul”, nu “obiective”. Această deosebire este necesară și importantă, întrucât eșecul în aprecierea acestei distincții a fost la rădăcina multor greșeli de management în încercarea de a practica această metodă. Când cuvântul “obiective” este considerat cuvântul-cheie, atunci ele sunt subliniate în relația cu sistemul, fiecare din obiective devine un feteș, iar managerii sunt însărcinați să înscrie o listă de obiective pentru funcțiile lor. Aceste obiective sunt de obicei scrise, fără încheierea acțiunii necesare care trebuie să preceadă obiectivele. Rezultatul pentru manager este o listă cu obiective neconcordanțe și neechilibrate, al căror sens, importanță și funcție par de neînțeles. Adesea managerul este încurcat de felul în care obiectivele pot să îl ajute să-și conducă mai bine desfășurarea activității. Obiectivele scrise în această manieră pot împiedica, mai degrabă, decât să ajute la ridicarea performanțelor organizației.

MBO de succes vizează numai o parte importantă, vitală a întregului sistem. Managerul se asigură că sistemul de management este așezat astfel ca el să poată poziționa obiectivele în sistem, mai degrabă decât să le aibă la dispoziție și să le considere ca fiind un sistem.

Deși MBO a dezvoltat și a realizat succese remarcabile în afaceri private urmărind obținerea de profituri, este aplicabil și benefic și pentru organizațiile publice sau nonprofit.

MBO este adaptabil la orice tip de organizație atâta vreme cât acea organizație are o misiune de îndeplinit. Singura diferență este că tipul și conținutul lor diferă de la o organizație la alta de la un nivel organizatoric la altul.

Organizațiile publice, ca toate organizațiile au de atins un obiectiv, cu alte cuvinte, să furnizeze un produs sau un serviciu de înaltă calitate comparabil cu mijloacele disponibile.

Aplicările de înalt succes MBO au fost făcute atât în organizațiile cu profit cât și în cele nonprofit de talie mare, mijlocie și mică în: SUA, Canada, Europa, Japonia etc. Acestea includ agenții guvernamentale, spitale, școli, departamente de poliție și de apărare etc.

MBO înseamnă de fapt ca prin utilizarea superioară a resurselor să se ajungă la rezultate semnificative din punct de vedere economic și social.

Cele mai multe organizații publice au nevoie de metode de management mai bune. Multe din aceste nevoi sunt cauzate de creșterea presiunilor din partea celor care utilizează serviciile lor și aceea care finanțează desfășurarea activității lor.

MBO ajută la identificarea rapidă a limitărilor, astfel încât orice acțiune posibilă poate fi realizată, eliminând sau minimizând aceste limitări. În absența MBO, limitările ar continua adesea, fără recunoașterea impactului lor cu progresul organizației. Simultan resursele valoroase ale organizației ar continua să se risipească. Se spune, cu deplin temei, că multe din problemele de rezolvat rezultă din identificarea și definirea clară a problemei.

În esență, MBO este o modalitate sistematică pentru atingerea scopurilor dorite în toate organizațiile.

Ar fi nerealist să credem că un sistem de management dezvoltat în sectorul privat poate fi aplicat fără o examinare atentă a nevoilor speciale ale organizațiilor publice. Organizațiile publice sunt diferite de corporațiile de afaceri și diferențele se cer recunoscute și examinate dacă trebuie să se realizeze beneficiile MBO.

Obiectivele unei organizații publice trebuie să se bazeze pe nevoile pe care ea se străduiește să le îndeplinească. Obiectivele vor avea de suferit atunci când nevoile sunt incorect sau inadecvat determinate sau atunci când există o repulsie în urmărirea fiecărei metode disponibile pentru determinarea lor. Adesea nevoile se bazează pe presupunerea a ceea ce clientul necesită și dorește. De asemenea, adeseori nu există nici o metodă efectivă de *feed-back* prin care obiectivul poate indica nesatisfacerea sau schimbarea nevoilor. Chiar dacă el este în mod serios nesatisfăcut, nu ar putea să facă prea mult, deoarece nu are alternative. Multe servicii guvernamentale constituie monopoluri deoarece ele sunt singura sursă de ofertă pentru serviciile respective.

Metoda și baza de determinare a priorităților constituie o altă diferență. Determinarea acestora este mult mai dificilă în majoritatea organizațiilor publice. Aceste probleme sunt cuplate cu complicațiile suplimentare ale oficialilor aleși, ale schimburilor rapide în privința moravurilor și obiceiurilor și ale cererilor confuze și în conflict din partea utilizatorilor finali.

Dificultatea ordonării priorităților a contribuit la criticile întemeiate, de altădată, aduse organizațiilor publice: că se concentră prea mult pe eficiență fără să privească asupra eficacității.

În mod firesc, nu este recomandabil și este adesea o adevărată pierdere de timp să se stăruie, mai întâi asupra a cât de bine este făcut ceva (eficiență) înainte de a determina ce trebuie făcut (eficacitatea). Astfel, în absența priorităților bine (determinate) formulate, nu este posibil să se obțină mai multă eficiență pentru ceva ce nu trebuie făcut în primul rând. Organizațiile publice se găsesc în mod frecvent în această poziție.

La cele de mai sus, se cer adăugate insuficiența pregătire managerială, lipsa de control (îndeosebi a persoanelor care participă voluntar la realizarea unor obiective), slaba motivare. Astfel, managerii organizațiilor publice nu pot varia politica de salarii, chiar dacă ar putea motiva o performanță mai bună pentru subordonații săi, dacă ar avea autoritatea necesară.

Practica de lungă durată pentru acordarea unor sporuri pentru vechime în muncă, mai degrabă decât meritul realizării promovărilor în organizațiile publice, a pierdut impactul acestei forme de recunoaștere a meritelor.

Aplicarea MBO în organizațiile nonprofit din țările dezvoltate a avut un impact deosebit de important asupra activității manageriale, cum ar fi:

- a) schimbări în conținutul funcțiilor de “administrare” și de “conducere”.

Principalele funcții de altă dată sunt acum subfuncții ale stabilirii obiectivelor disipării realizării obiectivelor și măsurării rezultatelor. Astfel, aceia care administrează o organizație de obicei sunt ocupați frenetic, făcând multe lucruri diferite, adesea lucrând excesiv multe ore și sperând că se va întâmpla ceva. Aceia care conduc fac ca lucrurile să se întâmple luând decizii, mai întâi, asupra a ceea ce ar trebui făcut și apoi sistematizând toate resursele și acțiunile lor. Cei din urmă controlează de obicei operațiunile lor, cei dintâi au în mod frecvent operațiuni în afara controlului;

- b) MBO a contribuit la perfecționarea planificării.

Astfel, planificarea, valoarea sa și ajutorul managerului sunt în mod sporit apreciate. Mai important este faptul că managerul recunoaște nevoia reală 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 definirea clară a autorității pe care o pot exercita;

- d) fundamentarea mai bună a deciziilor.

Două 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 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 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 recompensărilor, 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.

Susținătorii 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 acțiune, la timpul la care are loc acțiunea.

Prin definirea clară a aceluia care este responsabil pentru ceva, MBO stabilește clar managerul care va trebui să ia o decizie particulară. Acest lucru micșorează categoric amânarea și evitarea luării deciziei.

Sistemul MBO este o combinație a componentelor care, atunci când acționează ca un întreg, duce la obținerea rezultatelor dorite.

Procesul MBO implică parcurgerea unor etape.

### 1. Stabilirea obiectivelor

Sistemul MBO începe cu stabilirea obiectivelor generale pentru toată organizația pentru perioada-țintă. Managementul de vârf al organizației stabilește aceste obiective. Ele reprezintă suma rezultatelor totale care trebuie să fie realizate de către toți managerii acelei organizații. Totalul rezultatelor obținute de toți managerii trebuie privit ca un minimum la obiectivele generale care au fost fixate mai devreme.

O dată fixate obiectivele generale, următorul pas este de a le transforma într-o acțiune cerută pe care trebuie să o ia fiecare manager într-o organizație.

MBO cere ca obiectivele să fie mutate de la nebuloasă generală la o nouă categorie în care ele sunt specifice și măsurabile, aceasta determinând direcția adecvată pentru toți managerii dintr-o organizație. Această nouă direcție va fi trasată prin răspunsul dat la cele trei întrebări: ce va fi de făcut; când se va face; cine o va face.

O dată cu apariția obiectivelor specifice, în timp limitat și clar delimitate, se creează posibilitatea atestării începuturilor implementării sistemului.

Procesul de fixare a obiectivelor este complet atunci când, însumându-se obiectivele specifice ale managerilor de la toate nivelurile (de vârf, superior, mediu și de jos, inferior), acestea vor fi cel puțin egale cu obiectivele generale ale organizației.

### 2. Elaborarea planurilor de realizare a obiectivelor

- **Planurile de acțiune** se elaborează la nivelul organizației și fiecare subdiviziune organizatorică sau centru de gestiune pentru care întocmesc bugete.

Pentru a justifica că este un obiectiv realist și pentru a furniza mijloacele prin care se va ajunge ar trebui să elaboreze planuri concrete de îndeplinire a obiectivelor. Ele ar trebui să stabilească acțiunile care se cer întreprinse pas cu pas prin care managerul va urmări să atingă obiectivul precum și termenele intermediare și finale de realizare a acestuia.

O dată planurile sale formulate, el va trebui să le testeze pentru a vedea dacă sunt rezonabile și realizabile.

- **Bugetele** se elaborează pentru ansamblul organizației și subdiviziunile sale organizatorice, respectiv centre de gestiune sau de reponsabilitate. Ele reprezintă instrumente economice de mare importanță în management pentru realizarea obiectivelor fixate.
- **Metodele și tehnicile manageriale** utilizate în contextul managementului prin obiective.

Instrucțiunile generale sau parțiale, concretizate în indicații metodologice cu privire la modul de realizare a obiectivelor, trebuie să fie cât mai clare, să nu creeze confuzii și să aibă un grad de detaliere corespunzător problemelor pentru a căror rezolvare se emit.

### 3. Îndeplinirea planurilor

Următoarea componentă a sistemului MBO cere ca managerul să intre în acțiune pentru a îndeplini ceea ce organizația dorește să obțină. Cu alte cuvinte,

să îndeplinească planurile și obiectivele sale. Această componentă include funcții majore, ca de pildă, organizarea, comunicarea, motivarea, coordonarea și perfecționarea subordonaților. Astfel, prind viață obiectivele și planurile pe care managerul le-a stabilit.

#### 4. Controlul realizării planurilor și obiectivelor

După ce se determină unde se dorește să se ajungă și cum să se atingă obiectivele, se decide asupra celei mai bune metode de monitorizare și de analiză a rezultatelor.

Dacă înainte de aplicarea MBO controlul era considerat necesar numai nivelului superior de management nu și nivelului intermediar și inferior, în condițiile MBO fiecare manager are controale pentru fiecare din obiectivele pentru care el este responsabil și aceste controale făcute după nevoile sale particulare, la nivelul său.

Fiecare control trebuie să includă obiectivul, metoda de măsurare, frecvența de măsurare și cui îi va fi transmis rezultatul controlului.

Controlul este inutil, în afară de cazul când informația este plasată în mâinile aceluia care trebuie să ia deciziile și ulterior utilizează informația pentru a verifica validitatea deciziilor și iau măsuri adecvate de corectare când este necesar. Astfel intrăm în *feed-back* și partea sa din sistemul MBO.

*Feed-back*-ul cere ca fiecare manager să primească tipul de informație în forma corectă și la frecvența corectă pe care el o cere pentru îndeplinirea responsabilităților muncii sale. Managerul nu trebuie să fie năpădit de informații, el are nevoie să primească numai ceea ce cere el.

Absența oricăreia din aceste componente-cheie ale sistemului MBO îl face inoperant.

Sistemul MBO și-a câștigat locul ca parte a managementului permanent. Viitorul va aduce o continuă utilizare și aplicare tot mai mare a MBO.

Progresul real urmează să fie făcut în câteva arii majore:

- a) managerii trebuie să devină experți în fixarea priorităților la vârf, altfel spus toate eforturile organizației să fie angrenate prin MBO pentru intuirea priorităților la vârf, eforturile managementului trebuind să fie dirijate spre a se asigura că toate prioritățile cele mai dorite sunt selectate;
- b) având fixate prioritățile optime, managementul trebuie să-și mărească competența în planificare pentru a îndeplini obiectivele prioritare. Eșuarea în realizarea unei planificări mai bune va face imposibilă exploatarea întregului potențial al acestor obiective;
- c) chiar dacă s-a progresat mult în privința evaluării manageriale, trebuie continuat efortul de clarificare mai bună a acestei probleme;
- d) o preocupare mai intensă se cere pentru a se stabili o corelație mai directă între contribuțiile managerului și compensațiile sale.

Introducerea și extinderea MBO în organizațiile publice din țara noastră ar putea aduce o contribuție remarcabilă la sporirea eficacității și eficienței activității acestora.

### 2.3. Managementul prin bugete

Politica economică și socială a administrației centrale și locale se exprimă printr-o serie de obiective bine definite care pot fi atinse datorită utilizării unor metode și instrumente adecvate de natură bugetară, monetară, economice specifice sectorului public etc.

Bugetul – Costache Rusu, Rodica Voicu 2001 - este o metodă cu ajutorul căreia managementul fundamentează deciziile, gestionează resursele, controlează situația financiară a organizației.

În acest cadru managementul prin bugete are un rol foarte important în ridicarea performanțelor administrației publice.

Bugetul este un instrument de bază pentru managementul organizației, întrucât obiectivele finale ale organizației se exprimă și în termeni financiari.

În acest context, activitatea financiară, prin metodele și instrumentele sale specifice, devine un factor activ în procesul de fundamentare a deciziilor.

Planificarea financiară are drept obiectiv stabilirea veniturilor și a cheltuielilor bănești ale organizației pentru atingerea obiectivelor propuse în exercițiul financiar viitor.

Previziunea financiară, ca principală activitate de planificare la nivelul unei organizații, îmbracă forme diferite, în funcție de orizontul de timp pentru care se realizează.

Sistemul planificării financiare în țările occidentale poate cuprinde trei tipuri de bugete:

- bugete de orientare generală, pe termen lung (3-5 ani);
- bugete anuale, specifice diferitelor activități economico-sociale ale organizațiilor;
- bugete pentru estimarea situației patrimoniale și monetare care rezultă din aplicarea bugetelor specifice având caracterul unor bugete rezultative.

Legătura strânsă dintre cele trei tipuri de bugete constă în elaborarea lor succesivă, pornind de la obiectivele strategice, continuând cu transpunerea anuală a acestuia în bugete specifice pe activități și încheindu-se cu bugetul de trezorerie ca rezultată concretă monetară a previziunilor din toate celelalte bugete.

Pe termen lung (3-5 ani) se întocmesc planuri economice, financiare și sociale de orientare generală care definesc imaginea viitoare a organizației de orientare și modelare generală a activităților și structurilor interne a organizației în perioada de guvernare.

Pe termen scurt instrumentele de realizare a previziunii financiare este bugetul organizației. Bugetul destinat satisfacerii nevoilor interne de orientare a activității organizației spre realizarea țintelor, obiectivelor propuse pe o perioadă de un an.

Activitatea organizației trebuie să se desfășoare permanent în cadrul relației de echilibru dintre venituri și cheltuieli.

Bugetul de venituri și cheltuieli în ansamblul său se prezintă ca o rețea de bugete a cărei configurație este analogă cu rețeaua de obiective.

Bugetul este un document previzional – Oprea Călin 2002 - care cuantifică mărimea veniturilor ce pot fi mobilizate de organizație, precum și nivelul cheltuielilor ce se pot efectua într-o perioadă determinată de timp.

În organizațiile publice veniturile bugetare sunt formate din impozite, taxe și alte venituri stabilite de lege, iar cheltuielile bugetare sunt efectuate pentru: satisfacerea nevoilor sociale; realizarea unor obiective economice și sociale; asigurarea ordinii și siguranței publice; protecția mediului; funcționarea administrației, precum și pentru alte nevoi ale comunității.

Obiectul bugetului îl constituie stabilirea cât mai riguroasă a volumului veniturilor și a structurii acestora pe surse, și al cheltuielilor, pe destinații.

În instituțiile publice bugetul cuprinde în partea de venituri, venituri fiscale și nefiscale, impozite directe și indirecte, taxe și accize, venituri din capital, donații și sponsorizări etc., iar în partea de cheltuieli, cheltuieli de personal, cheltuieli materiale și servicii, subvenții, rezerve, cheltuieli de capital etc.

Deosebit de importantă este atât folosirea unor metode și instrumente adecvate pentru evaluarea nivelului și evoluției fiecărei categorii de venit, cât și a nivelului și evoluției fiecărei categorii de cheltuieli.

Procesul de management prin bugete presupune parcurgerea unor etape principale.

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

Elaborarea bugetului presupune să se asigure prognozarea activității viitoare a organizației.

Prognoza este o anticipare a unor evenimente viitoare, în timp ce bugetul vizează o serie de activități programate în vederea obținerii unui rezultat.

Elaborarea bugetului trebuie să fie precedată de studii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială, de organizare și amenajare a teritoriului și urbanism etc. care se cer avizate sau aprobate de consiliul local.

În acest sens, primarii trebuie să ia măsuri pentru elaborarea planului urbanistic general și trebuie să asigure respectarea prevederilor acestui plan, precum și ale altor planuri.

Primarii (comunelor și orașelor) sunt obligați prin lege să întocmească, prin aparatul propriu de specialitate, proiectul bugetului local și contul de închidere a exercițiului bugetar și să le supună spre aprobare consiliului local.

Pentru a elabora bugete realiste este important să se prognozeze un număr mare de factori, cum ar fi: volumul necesarului de materiale și energie și nivelul prețurilor, volumul și nivelul salariilor, rata inflației, costurile serviciilor prestate către organizație etc.

Procesul de elaborare a bugetelor începe prin comunicarea detaliilor de către nivelurile superioare privind politica de previzionare a organizației și direcțiile de acțiune pe care trebuie să le adopte persoanele responsabile de pregătirea bugetelor generale și parțiale.

Coordonarea și comunicarea între funcții sunt esențiale pentru a asigura bugete interconectate și fezabile.

Pe parcursul elaborării bugetelor, multe faze trebuie să fie repetate în vederea eliminării eventualelor neajunsuri.



Testarea mai multor variante de buget pentru alegerea celui care este mai fezabil și mai practic este cheia coordonării eficiente a elaborării bugetului.

Se stabilește componența comitetului de buget care are sarcina de a elabora și coordona bugetele. Acesta este de obicei alcătuit dintr-un grup de experți în domeniu, care trebuie să cuprindă specialiști din toate subdiviziunile organizației. Comitetul este asistat de un responsabil de buget care se ocupă de administrarea bugetului și asigură asistență și informațiile de specialitate în timpul elaborării bugetului. Într-o pronunțată dimensiune participativă, compartimentul de bugete, împreună cu conducătorii centrelor de gestiune, elaborează bugetele organizației.

Bugetele, generale și parțiale sunt instrumente economice de cea mai mare importanță în management și se elaborează la toate nivelurile organizatorice pe centre de gestiune. Maniera de întocmire este de sus în jos, începând cu bugetul general și terminând cu bugetele centrelor de gestiune.

De elaborarea proiectului bugetului de stat precum și de realizarea acestuia răspunde Ministerul Finanțelor Publice.

Lucrările privind întocmirea proiectului bugetului de stat de către Ministerul Finanțelor se fac pe baza proiectelor bugetelor ministerelor și ale celorlalte organe centrale de stat, precum și pe baza proiectelor bugetelor locale, care au menirea de a fundamenta nivelurile propuse pentru sumele defalcate și transferate din bugetul de stat către bugetele locale.

#### **b. Aprobarea și implementarea bugetului**

Bugetul de stat este supus dezbaterilor și aprobării Parlamentului României.

Bugetul general și bugetele parțiale ale organizațiilor publice sunt supuse aprobării consiliilor locale și județene.

După aprobare, bugetul devine obligatoriu și indică, pentru fiecare organizație publică sau centru de buget, programul de activitate și nivelul de cheltuieli.

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

Prin bugete se stabilesc resursele și responsabilitățile pe fiecare centru de gestiune. Deci bugetul reprezintă previziunea afectărilor de resurse și de responsabilitate pe centre de gestiune, în vederea realizării cât mai eficiente a obiectivelor strategice ale organizației.

În mod firesc conducerile organizațiilor publice trebuie să ia măsuri privind respectarea prevederilor propriului buget. Pe de o parte, bugetele constituie mijloace de comunicare a programelor și obiectivelor de sus în jos. Pe de altă parte, acest proces de elaborare, aprobare și implementare a bugetului - care vizează supravegherea rezultatelor - asigură un *feed-back* de jos în sus privind gradul de îndeplinire a bugetelor.

c. **Controlul** bugetului devine una din cele mai importante părți ale managementului prin bugete, dat fiind valoarea sa, atât ca instrument de prevedere și control, cât și ca instrument de aliniere a realizărilor la obiectivele prevăzute.

Elaborarea, aprobarea și implementarea bugetului impune un sistem eficient de control prin compararea realizărilor cu prevederile bugetului și luarea măsurilor corective la momentul oportun. În acest fel se compară permanent rezultatele reale ale gestiunii cu previziunile fixate în bugete în scopul stabilirii cauzelor abaterilor și informării conducerii. Pe baza abaterilor constatate, conducerea organizației ia măsuri, fie de ajustare a prevederilor bugetare, când acestea sunt considerate nerealiste în raport cu capacitatea organizației, fie de impulsivitate a activității, de constrângere a unor activități risipitoare, pentru a apropia realizările de previziuni. Analiza abaterilor se impune ca o necesitate obiectivă în cazul aplicării managementului prin bugete. Abaterile trebuie justificate după natura lor: nominale, pozitive, negative sau de excepție.

Managementul prin bugete are rolul de a orienta activitatea tuturor compartimentelor spre același obiectiv. De asemenea, bugetele armonizează activitatea tuturor compartimentelor funcționale ale organizației, întrucât toate sunt antrenate în procesul bugetar, într-o măsură mai mare sau mai mică. Deoarece, fiecare compartiment este tentat să-și adjudece cât mai mult din resursele mobilizate de organizație, bugetele au rolul să coordoneze compartimentele, chiar dacă organizația este obligată să suboptimizeze activitatea unui compartiment. Pe ansamblu însă, procesul de planificare financiară trebuie să realizeze cât mai multe avantaje posibile.

Avantajele procesului bugetar sunt:

- asigură coordonate clare de activitate pentru manageri și executanți, fiind calea principală de transformare a obiectivelor generale în obiective individuale și de evaluare a contribuției și de stimulare a personalului;
- reprezintă un mijloc important de comunicare și coordonare, atât pe orizontală, cât și pe verticală, atenția fiind focalizată asupra aspectelor de interes maxim;
- integrarea bugetelor dă posibilitatea unei mai bune supravegheri a folosirii eficiente a resurselor;
- permite un control mai eficient prin supravegherea și raportarea sistematică a rezultatelor obținute;
- stimulează participarea personalului și concură la asigurarea concordanței intereselor generale cu cele de grup și individuale.

Oricât ar fi de bine aplicată, metoda bugetelor poate avea unele dezavantaje și anume:

- abaterile apar frecvent din cauza prognozărilor precare, a modificării situației sau a slabei calități a activității manageriale;
- bugetele se elaborează în jurul structurilor existente ale organizației care deseori nu mai corespund situației curente;
- existența unor programe rigide poate duce la inerție și lipsă de flexibilitate în adaptarea la schimbare.

## 2.4. Managementul prin proiecte

Managementul prin proiecte constă, în esență, în aplicarea metodelor, a tehnicilor și a instrumentelor de conducere în procesele desfășurate în cadrul unei organizații în vederea realizării eficiente a unor obiective deosebit de importante și complexe, cu impact major asupra funcționalității de ansamblu a organizației.

Pe de o parte, proiectul reprezintă un demers în care resursele umane, materiale și financiare sunt organizate într-un mod specific pentru realizarea unor lucrări dintr-un domeniu de activitate, cu specificații date, cu restricții de cost și timp, urmând un ciclu de viață standard pentru a realiza schimbări benefice definite prin obiective cantitative și calitative. Pe de altă parte, proiectul este o metodă a managementului destinată să definească dezvoltarea unei organizații integrând un ansamblu de componente economice și sociale. Este vorba despre prevederea unei anumite durate de timp, într-un anumit număr de caracteristici ale organizației. El este în fapt un mijloc de a administra schimbările în organizația constrânsă să se adapteze cât mai rapid la schimbări.

Apariția și dezvoltarea conducerii prin proiecte se datorește creșterii complexității și incertitudinii mediului economico-social, accelerării ritmului schimbărilor etc., care au pus în desuetudine metodele tradiționale de gestiune bazate pe continuitate, pe centralizarea și distribuirea competențelor și răspunderilor. Mobilitatea mediului a încheșat orizontul de dezvoltare și a redus considerabil posibilitatea previziunilor pe termen lung.

Proiectele constituie, într-o anumită măsură, elemente importante pentru evitarea sau reducerea riscurilor de dispersie și de incoerență în condițiile absente unor strategii coerente și realiste de dezvoltare economico-socială.

În mod progresiv, proiectul – Lucica Matei 2001 - a devenit o metodă de conducere modernă. El a intrat în sistemul valorilor interne ale organizației fie ea privată sau publică, ca unul dintre factorii importanți de coerență și de integrare pentru consolidarea elementelor sale specifice și pentru ridicarea performanțelor obținute.

În acest mediu politic, economic și social generator de confuzie, au apărut noi procese ce au impus organizațiilor să-și dezvolte abilitatea pentru a le permite să facă față riscurilor adaptându-se din mers la noile cerințe și să-și stabilească noi puncte de referință și de sprijin pentru viitor.

Proiectul constituie un instrument important pentru organizație, pentru managementul modern, pentru soluționarea eficientă a problemelor.

Obiectivul proiectului reflectă ceea ce trebuie obținut și se exprimă, de regulă, prin valorile planificate ale indicatorilor de rezultate. Vizează toate aspectele majore ale proiectului, respectiv cele tehnice, financiare, organizaționale, de timp și de calitate, ca și cele de siguranță, resurse umane, logistică, sisteme informaționale.

Proiectul poate fi apreciat ca un document și ca un proces dinamic bazat pe o viziune prospectivă ce implică participarea activă și ordonată a diferitelor categorii de agenți economici și sociali.

Concepția proiectului constituie o fază importantă de formalizare în cadrul procesului general de schimbare.

Proiectul este un concept și un instrument larg utilizat nu numai în administrația privată, ci și în administrația publică din țările dezvoltate.

În prezent, sectorul serviciilor publice – Marin Stoian 2002 - este tot mai mult influențat de condițiile mediului concurențial care impun regândirea principiilor de gestiune. Autonomia gestionară a colectivităților teritoriale, accesul lor la piața financiară elimină treptat constrângerile financiare severe din trecut.

Specific organizațiilor publice, el se referă la rezolvarea problemelor de interes general ale unor colectivități teritoriale, cum ar fi: proiecte de amenajare teritorială, de infrastructură, de sănătate, educaționale și alte investiții sociale care se substituie inițiativei private.

Conducerea prin proiecte are un câmp larg de aplicare atât la nivelul administrației centrale cât mai ales, la nivelul administrației locale.

Lucrările de construcții și reparații de interes public, finanțate din bugetele comunelor, orașelor sau județelor, se execută numai pe baza unor proiecte respectiv documentații tehnico-economice avizate sau aprobate după caz, de consiliul local sau de consiliul județean și numai în baza unei licitații publice, în limitele și condițiile prevăzute de lege.

Organizațiile publice în cele mai multe cazuri realizează proiectele prin antrepriză cu un antreprenor selecționat prin licitație publică.

Licitarea este o procedură competițională de atribuire a contractelor de finanțare cu valoare relativ mare, în care selectarea contractorului este efectuată de către un comitet de evaluare a ofertelor depuse de potențialii contractori preselecțai de autoritatea contractantă.

Organizația publică este inițiatoarea și lansatoarea ofertei.

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

**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 exigențe specifice.

**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.

**A treia fază** constă în desemnarea câștigătorului 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:

- a) în regie proprie;
- b) în antrepriză cu un partener;
- c) 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 - Ovidiu Nicolescu s.a. 1989 -, 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 în activitatea de realizare a obiectivelor proiectului. Conducătorului de proiect îi sunt atribuite importante competențe și responsabilități. De aceea, el trebuie să posede, pe lângă cunoștințe de specialitate solide în domeniul proiectului și abilitate managerială care să-i permită adoptarea deciziilor ce se impun pentru realizarea cu succes a proiectului;

- 
- c) stabilirea formelor de organizare a realizării proiectului ținând seama de nouitatea, amploarea și termenele în care trebuie să fie executate lucrările și de posibilitățile de control. Se cer stabilite competențele și responsabilitățile pentru conducătorul de proiect și componenții colectivului de realizare a acestuia precum și încadrarea cu personalul necesar a structurii proiectate;
  - d) stabilirea metodelor de măsurare a performanțelor și de control care vor fi utilizate pe parcursul realizării proiectului pentru verificarea calității tuturor elementelor care alcătuiesc produsul final, precum și a cheltuielilor și a rezultatelor parțiale și finale obținute. Controlul constituie un mijloc indispensabil pentru evidențierea diferențelor dintre obiectivele planificate și cele realizate și luarea măsurilor de corectare a deficiențelor. Realizarea controlului presupune combinarea funcțiilor de analiză, planificare, luare a deciziilor și supraveghere a tuturor activităților în ceea ce privește timpul și costurile. Prin aceasta se asigură că munca desfășurată în diferite organizații care concură la realizarea proiectului, corespunde efectiv în timp, conținut și cost pentru a atinge efectiv obiectivele proiectului;
  - e) realizarea proiectului presupune ca șeful de proiect și ceilalți membri ai echipei să operaționalizeze toate premisele organizatorice, umane, materiale, financiare, informaționale și de comunicare;
  - f) finalizarea proiectului. Procesul de finalizare formală a unui proiect marchează încheierea muncii în cadrul acestuia, o dată ce obiectivele prevăzute au fost realizate, întocmirea documentelor economico-financiare și darea în folosință a obiectivului proiectului.

Avantajele acestei metode de conducere constau în faptul că: degrează organizația publică de problemele realizării proiectului; asigură o gestionare mai bună a execuției și controlului proiectului; favorizează schimburile de experiență între specialiștii organizației antreprenoriale și cei ai organizației publice, prin adaptarea structurii la cerințele realizării proiectului și prin creșterea flexibilității structurale a ambelor organizații; sporește responsabilitatea antreprenorului în gestionarea și realizarea proiectului; scurtează termenul de realizare a proiectului.

### **3. STABILIREA CONDIȚIILOR ȘI A POSIBILITĂȚILOR DE APLICARE A METODELOR MODERNE DE MANAGEMENT**

Ridicarea performanțelor activității economico-sociale a organizațiilor publice presupune, între altele, crearea condițiilor și a posibilităților de aplicare a metodelor moderne de conducere.

#### **3.1. Descentralizarea și consolidarea autonomiei organizațiilor publice**

Descentralizarea și consolidarea autonomiei organizațiilor administrației publice constituie o condiție deosebit de importantă pentru sporirea performanțelor lor economico-sociale.

Deși descentralizarea constituie un deziderat invocat adesea de organizațiile publice locale, totuși el rămâne insuficient definit și precizat. Descentralizarea – Xavier Frege 1991 - nu se poate “decreta” pur și simplu, ci se realizează în funcție de numeroși parametri, printre care menționăm: caracterul noilor tehnologii, adâncirea democrației și transparenței activităților administrative, fundamentarea și aplicarea deciziilor, creșterea responsabilităților.

Condițiile principale ale descentralizării sunt:

- a) centrele de decizie trebuie să fie plasate cât mai aproape de locul unde se desfășoară activitatea;
- b) centralizarea a cât mai multe informații în vederea reunirii cunoștințelor direct aplicabile la un număr mare de decizii;
- c) autoritatea trebuie să fie delegată efectiv și nu atunci când sunt contestate detaliile sau când ea presupune un control prealabil;
- d) încrederea în capacitatea autorităților locale de a lua decizii judicioase;
- e) rolul serviciilor funcționale generale trebuie să fie bine explicat și bine înțeles, ele fiind chemate să ajute pe conducătorii compartimentelor operaționale, astfel încât acestea să poată lua decizii în cunoștință de cauză;
- f) obiectivele generale, organizarea, strategia globală și criteriile de control să fie bine cunoscute și respectate de toți;
- g) cadrele de conducere superioare trebuie să admită că nu pot să delege o parte din autoritatea lor eșaloanelor operaționale și în același timp să o mențină;
- h) delegarea de autoritate trebuie însoțită de o acceptare conștientă a tuturor responsabilităților aferente și aceasta la toate nivelurile de decizie;
- i) politica de personal trebuie să fie bazată pe criterii obiective de performanță, pe norme, pe recompense și structuri acceptate și respectate de toți.

Prin descentralizare se înlătură unele carențe majore ale centralizării ca:

- inerția, întârzierile și termenele lungi în cunoașterea faptelor și rezolvarea problemelor;
- reducerea cheltuielilor nejustificate ca urmare a rutinei administrative stimulată de centralismul excesiv;
- descurajarea gândirii independente a personalului și folosirea incompletă a competențelor individuale;
- deciziile să fie luate de oameni competenți care dispun de informațiile necesare.

În această problemă nu se pot accepta soluțiile extreme – completă centralizare sau completă descentralizare. Echilibrul este greu de găsit și el comportă analize la nivel național, și chiar pentru fiecare domeniu de activitate.

România a moștenit de la vechiul regim o administrație uniformă, o organizare supercentralizată care a favorizat marile organizații și a sărăcit dialogul social cu cetățenii.

După decenii de centralism excesiv s-au făcut încercări deloc neglijabile de descentralizare a administrației publice. Creșterea posibilităților de lărgire a competențelor acordate organizațiilor publice, deschiderea unor forme de dialog, dinamizarea reformei administrative pornind de la bază, posibilitatea pentru fiecare de a se exprima mai bine în mediul său – sunt elemente ce permit înțelegerea faptului că factorii politici, economici, sociali și culturali contribuie la descentralizare.

O primă justificare a descentralizării rezidă în dorința unui mare număr de cetățeni de a trăi într-un cadru cu care se simt solidari și la organizarea căruia înțeleg să participe. Această idee s-a dezvoltat de-a lungul anilor reflectând un comportament destul de nou al familiei în fața administrației locale.

O altă argumentare a acestor comportamente rezidă în dorința organizațiilor publice locale de a-și asuma gestiunea serviciilor publice.

Concentrarea dialogului social are ca efect neglijarea sistematică a temelor asociate cadrului de viață, mediului înconjurător, modelului societății.

Organizat la nivel central dialogul social a ajuns rapid să pună în conflict un anumit număr de interese bine definite care se ciocnesc frontal într-un context în care schimbul va fi din ce în ce mai dificil și corporatismul din ce în ce mai evident.

Puterea centrală caută un cadru de acțiune mai larg și parteneri sociali și economici mai sensibili la exigențele modernizării și dezvoltării.

O altă consecință a autorității puterii centrale este faptul că administrația este uniformizată și nu cunoaște variante locale. Această modalitate prezintă și dezavantaje, un statut greoi, care generează o preluare dificilă a informației, o frânare a competențelor. Deseori, informația necesară luării unei decizii nu mai are legătură cu informația “de la bază”: neputând să se facă auzite, cei care vor trebui să execute deciziile vor fi lipsiți de răspundere. Argumentul este diferit, dar rezultatul este același, directivele vor fi necorespunzător executate sau chiar inadecvate.

Pe fondul uniformizării, stricta ierarhizare a funcțiilor concentrează competențele în câteva locuri privilegiate ale sistemului, în detrimentul unităților administrative teritoriale.



Obiectivul reformei este, mai ales, de a dispune de o administrație de stat mai eficientă raportată la complexitatea crescândă a economiei pentru a coordona mai bine serviciile publice și pentru a dispune de un nou sistem de legături cu organizațiile economice și sociale.

Orice strategie trebuie să fie evaluată din punct de vedere al capacității de prevenire a patru dezechilibre: în domeniul finanțelor publice, al creșterii prețurilor, al șomajului și al deficitului bugetar.

Descentralizarea reclamă reorganizarea, modernizarea formelor juridice, a circuitelor informațiilor administrative, financiar-contabile și a metodelor de conducere și de realizare a diferitelor activități.

După zece ani de ezitări și ambiguitate, în Programul de guvernare pe perioada 2001-2004 se abordează frontal problema intensificării procesului descentralizării serviciilor publice și consolidării autonomiei locale administrative și financiare, prin: accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice și preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile administrației locale, consilii județene și consilii locale; transferarea către autoritățile publice locale a activităților și resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii publice destinate comunităților locale: învățământ, sănătate, cultură, pompieri, apărare civilă etc.

Transpunerea efectivă în practică a acestor măsuri vor crea condiții mai prielnice pentru ridicarea performanțelor administrației publice.

În prezent, administrația publică locală, potrivit Legii nr. 215/2001, se organizează și funcționează în temeiul: principiilor autonomiei locale; al descentralizării serviciilor publice; al eligibilității administrației publice locale; al legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit. Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor care aparțin comunei, orașului sau județului.

Legea administrației publice locale conferă autorităților administrației publice locale dreptul și capacitatea efectivă a acestora de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice în condițiile legii.

Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe, sunt consiliile locale, comunale și orașenești, ca autorități deliberative și primăriile, ca autorități executive.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune și orașe și autoritățile administrației publice la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ.

O problemă nesoluționată în mod corespunzător este aceea dintre competențele și responsabilitățile acordate administrației publice locale și resursele financiare de care pot dispune efectiv pentru realizarea misiunii acestora.

Înzestrarea administrației publice locale cu resursele umane, materiale, financiare și informaționale constituie o condiție hotărâtoare pentru buna desfășurare a activității și obținerea unor rezultate superioare.

### **3.2. Stabilirea unor structuri organizatorice adecvate scopurilor fiecărei organizații publice**

Organizațiile publice din România au o configurație structurală de tip clasic vertical, unde lucrătorii încearcă să-și mulțumească șeful și nu clienții organizației.

Organizarea activității instituțiilor publice se bazează mai degrabă pe ierarhie decât pe organizare orizontală.

O prea mare rigoare în raporturile umane în interiorul organizației antrenează blocaje prin lipsa comunicării (dificultăți, frustrări, tensiune). Ele pot fi depășite dacă se decide ca sistemul să devină suplu, favorizând comunicarea internă și externă și implicit raporturile raționale dintre indivizi.

Reducerea frecvenței de personal administrativ nu au contribuit suficient la aplatizarea structurilor organizatorice și la accelerarea procesului de luare a deciziilor și la diminuarea costurilor de coordonare. Reducerea numărului de personal nu schimbă prea mult din modul în care se desfășoară activitățile în întreaga organizație. Pentru a putea într-adevăr schimba ceva este nevoie de un model total diferit de organizare.

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 ultimă 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.

Tipic funcționării organizațiilor publice este fenomenul deplasării obiectivelor. Aceasta evidențiază contradicțiile dintre comportamentul reglementat, formal și cel neformal, ceea ce contribuie la accentuarea impersonalității și centralizarea deciziilor la nivelul cel mai înalt al organizației.

Lipsa supleții 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 în orice tip de management îndreptat spre performanță, dar dacă acesta depășește un anumit prag, performanța se reduce.

Acest tip de structură nu favorizează independența creativă, ci generează de multe ori o mișcare reglată fără schimbări evidente care asigură conservarea organizației. El permite o configurație managerială care caută să evite schimbarea, conflictele, împotmolirile diverse și variate în dependențele relaționale care pun în joc subiectivitatea și arbitrariul fiecăruia.

În esență, consecințele coordonării birocratice sunt:

- legăturile individuale sunt reduse și se focalizează în jurul drepturilor și îndatoririlor fiecăruia;
- importanța acordată statutelor permite fixarea avantajelor individuale fără a exclude arbitrariul personal;
- regulile organizației sunt interiorizate condiție a funcționării rolurilor reglementate;
- impersonalitatea regulilor încurajează arbitrariul ierarhic;
- suprainformarea care rezultă nu face decât să sterilizeze cunoașterea și comunicarea empirică concretă.

În acest context, se observă peste tot eforturi de acaparare a puterii la vârf, dar care generează, în bună măsură, eschivarea de răspundere. Mai mult decât atât, a apărut fenomenul demotivării. Simptomele ei sunt evidente: nerespectarea programului de lucru, pasivitate crescând la orice decizie venită de sus, nerespectarea legilor, reducerea dramatică a discuțiilor și sugestiilor. Pe scurt, o stare de demotivare profundă. Problema imediată este aceea de a crea un suflu nou pentru a explora noile oportunități. În acest sens, în Programul actual de guvernare se prevăd: stabilirea unor structuri-cadru de organizare suplă și eficiente privind organizarea și funcționarea ministerelor și a agențiilor guvernamentale, a prefecturilor, a consiliilor județene și locale, a primăriilor precum și reducerea numărului departamentelor, al direcțiilor generale, al direcțiilor, al oficiilor, al serviciilor și birourilor din administrația publică centrală și locală.

În aceste condiții, căutarea și elaborarea celei mai bune structuri a organizației ca mărime, ierarhie și funcționalitate trebuie să fie o preocupare a tuturor managerilor organizațiilor publice.

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

Există faze ale centralizării și descentralizării care sunt specifice organizațiilor, sarcinilor și mediului lor, dar și ca urmare a acțiunilor întreprinse de manageri de la diferite niveluri organizatorice.

Indivizii pot fi conduși în diverse feluri, așa că modurile în care organizațiile administrative sunt coordonate și controlate pot devia de la o ierarhie foarte rigidă către o libertate a coordonării și controlului fiecărei persoane.

Tendența actuală din țările dezvoltate este spre o organizare cât mai plană în care administrarea de-a lungul unui proces ce străbate organizația este mult mai importantă decât administrarea în sus și în jos, într-o formă ierarhică convențională.

Organizarea pe orizontală elimină în mare parte atât ierarhia, cât și limitele departamentale sau funcționale. În starea sa cea mai pură, organizarea orizontală s-ar putea să păstreze structura de conducere în funcții clasice ca personal și finanțe. Dar practic tot restul angajaților urmează să lucreze împreună în echipe multidisciplinare care execută procesele de bază. În consecință, organizația mai are numai trei sau patru niveluri administrative între angajați și președinte, pentru orice proces. Echipele autonome care se vor autoconduce vor deveni pietrele de

temelie ale noilor organizații. Criteriile de performanță vor fi elaborate în funcție de gradul de satisfacere al clienților, iar personalul va fi răsplătit pentru performanța întregii echipe.

Trebuie schimbate procesele și eliminată munca care nu este necesară. Aceste schimbări radicale poartă cu ele promisiunea unei creșteri semnificative a calității și productivității.

Organizația tradițională cheltuiește mari cantități de energie pentru a opera funcții interne – administrarea relațiilor dintre departamente – sau pentru circulația informației în susul și în josul ierarhiei.

Desigur, desființarea pătratelor frumos ordonate din organigrama instituției pentru a introduce o structură orizontală este de cele mai multe ori o sarcină complexă și dureroasă.

În acest domeniu, primarii trebuie să elaboreze și să propună consiliilor locale spre aprobare organigrama, statul de funcții, numărul de personal și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului propriu de specialitate.

La elaborarea și implementarea unor structuri simple și suficient de flexibile ar trebui antrenați specialiști din interiorul și mai ales din organizațiile de consultanță.

### **3.3. Modernizarea managementului public**

O condiție deosebit de importantă pentru ridicarea performanțelor economico-sociale ale organizațiilor publice o constituie modernizarea managementului acestora.

Modernizarea managementului organizațiilor publice trebuie să contribuie la întărirea capacității acestora în elaborarea și implementarea măsurilor de reformă economică și socială.

Guvernul poate să îmbunătățească eficacitatea și eficiența administrației publice prin ridicarea substanțială a calității managementului public. Prin reforma administrației publice se urmărește și perfecționarea managementului prin eficientizarea raporturilor dintre administrația publică centrală și locală; dintre autoritățile publice județene și cele din orașe și comune; aplicarea unitară a eficienței a sistemului de norme și reglementări în administrația publică centrală și locală: crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale.

Mult timp însă, scopul multor organizații publice a fost văzut deasupra oricărei considerații de eficacitate și eficiență. Managementul public a fost neglijat și adesea șovăielnic în ridicarea eficacității sale. În acest context, au fost numite într-o funcție sau promovate în posturi persoane cu o pregătire slabă în management sau fără nici o pregătire în domeniul managementului, cărora li s-a cerut să conducă organizații publice și subdiviziuni organizatorice ale acestora.

Totodată, cea mai mare parte a managerilor și a personalităților publice de marcă își concentrează atenția spre arena luptei politice. Astfel, economicul și politicul nu intră în gândirea și preocuparea lor ca un tot indisolubil a căror condiționare reciprocă este vitală pentru o economie sănătoasă și durabilă.

Indisolubila legătură dintre economic și politic – Dumitru Constantin 1999 – nu poate fi înfăptuită decât de conducători cu înaltă ținută morală, cu un grad ridicat de profesionalism și perspicacitate, cu un simț deosebit al datoriei și al respectului atât față de cei mulți, cât și față de prestigiul țării.

Managementul acestor organizații nu are dreptul de a fi ineficace, de a ignora productivitatea managerială care motivează “profitul”, de a nu se preocupa de asimilarea de noi metode și tehnici. Ei nu ar trebui să fie imuni la responsabilitatea strictă față de cei pe care îi servesc, aceea de care ei depind pentru fondurile și sprijinul lor. De aceea, ei trebuie să realizeze “profit” operând cu conceptele de eficacitate și eficiență, pe cât posibil de mult, pentru a obține performanțe evidente.

Dacă natura profitului poate da naștere la denumiri diferite, motivația profitului trebuie să existe dacă managerii vor evita practicile risipitoare economic și social.

Ridicarea performanțelor managementului public este impulsionată de două forțe.

Prima forță este cererea tot mai presantă pentru o responsabilitate mai precisă. Proprietarii, contribuabilii, colaboratorii și alții, de care aceste organizații depind pentru întreținerea și existența lor cer dovada rezultatelor pe care managerii publici le obțin contribuabilii sunt critici asupra eficacității discutabile a organizațiilor publice la toate nivelurile. De exemplu, agențiile sociale sunt solicitate să demonstreze căi concrete prin care își întâmpină o nevoie. Spitalele și școlile sunt, de asemenea, locul cererii pentru o responsabilitate mai strictă etc.

A doua forță care solicită un management mai bun este transparența dimensională și funcțională a organizațiilor publice.

Dezvoltarea puternică a serviciilor și creșterea cheltuielilor publice implică adoptarea unor măsuri de raționalizare 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 câștiga 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 raționale 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 țelurile 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 înfăptuirii 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 o pregătire complexă, dar și dăruire, concentrare și responsabilitate maximă și, nu în ultimul rând, atenție și respect față de subordonații, colaboratorii lor.

Știința și arta managementului conțin 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.

### **3.4. 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:

- să recunoaștem în ce consta metoda și dacă a fost aplicată de alții;
- să vedem dacă metoda e aplicabilă în organizația noastră, examinând aplicarea ei la o organizație similară;
- dacă este posibil planul de introducere a unei noi metode va fi supus experimentării. Un alt mod de verificare constă în experimentarea metodei într-un singur departament înainte de a o aplica la întreaga organizație;
- dacă admitem o metodă, este necesar să o adaptăm cerințelor organizației noastre;
- să avem în vedere ca fiecare persoană care este implicată în introducerea unei noi metode să fie bine informată;
- pentru ca procesul de introducere a noii metode să se desfășoare în bune condiții cadrele superioare de conducere trebuie să acorde echipei respective un sprijin temeinic, instruind personalul în ceea ce privește modul de aplicare. Fără participarea directă a conducerii superioare, aplicarea unei noi metode nu este posibilă;

- să se analizeze cu atenție pentru a putea aprecia riguros eficiența ei răspunzând la o serie de întrebări, cum ar fi: realizează ea ceea ce se dorește? Cât costă? Ce economie produce? Ce efecte secundare are? Metoda poate da rezultate bune, dar poate provoca în altă parte apariția unor probleme neprevăzute.

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

- a) faza de definire a obiectivelor urmărite și de stabilire a activităților necesare realizării obiectivelor respective în bune condiții. În această fază are loc precizarea exactă a obiectivului urmărit pentru a cărei realizare urmează să se desfășoare anumite activități și să fie găsită metoda cea mai adecvată, mai eficientă. Fără o stabilire clară a obiectivelor, activitățile desfășurate nu au sens. Acolo unde obiectivele conțin neclarități și elemente contradictorii, activitățile pot fi realizate fără un scop precis și fără a fi utile, deoarece lipsește criteriul de măsură a eficienței activității;
- b) faza de culegere a informațiilor referitoare la metodele și tehnicile existente și stabilirea condițiilor (posibilităților) de aplicare a acestora;
- c) faza de investigare a diferitelor metode, tehnici, procedee de realizare eficiente a scopului propus;
- d) faza de proiecție, în această fază urmează să fie stabilite condițiile de aplicare și eficacitatea fiecărei metode posibil de a fi aplicată, ținând seama de situația concretă existentă în organizația respectivă și de posibilitățile de îmbunătățire a acestora în perioada următoare;
- e) faza de evaluare cantitativă și calitativă a aplicării diferitelor modalități pornind de la consecințele care le comportă și care au fost stabilite în faza de proiecție, în scopul de a calcula un rezultat comparabil pentru fiecare metodă;
- f) faza de aplicare, în această fază vor fi comparate între ele metodele deja evaluate alegând dintre ele metoda cea mai bună de realizare a activităților respective.

Aplicarea metodelor moderne de conducere poate contribui substanțial la creșterea capacității de soluționare a problemelor, la ridicarea calității serviciilor și a performanțelor economico-sociale ale organizațiilor publice.

## BIBLIOGRAFIE

- |                |   |
|----------------|---|
| Emil Bălan     | Drept administrativ și procedura administrativă, Editura Universitară, București, 2002. |
| T. Parson      | Politics and Social Structure, New York, 1969.  |
| A. Etioni      | The Active Society, The Free Press, New York, 1968.                                     |
| A. Lijphart    | Modele ale democrației, Polirom 2000.   |
| Marius Băcescu | Monopolurile și calitatea serviciilor, în: Economistul, nr. 425/31.08.1999.             |
| ***            | Dicționar de conducere și organizare, Editura Politică, București, 1985.                |
| Xavier Frége   | Descentralizarea, Editura Humanitas, București, 1991.                                   |

- 
- Norman Flynn Public sector management, Prentice Hall Harvester Wheatsheaf London, 1997.
- Ian Kirkpatrick, Miguel Martínez Lucio, Dumitru Constantin The politics of quality in the public sector. The management of change, London and New York, 1995.
- Economie și administrație – indisolubil abandonate, în: România liberă, nr. 2730/20.03.1990.
- Spedalini M.J. The Benchmarking Book, American Management Association, New York, 1992.
- \*\*\* Benchmarking sau a se compara pentru îmbunătățirea performanțelor, în: Adevărul economic, nr. 29/19-25.07.2000.
- \*\*\* Benchmarking o provocare pentru management, Caiete de management, nr. 83, publicate în: Adevărul economic, nr. 7/20-26.02.2002.
- Roxana Sârbu Un instrument valoros ce poate asigura obținerea unei poziții competitive pe piața – Benchmarking, Caiete de management, nr. 93, publicate în: Adevărul economic, nr. 3/22-28.01.2003.
- C. David Project Management, McGraw Hill Inc.1990.
- Ovidiu Nicolescu, Ion Verboncu, Constantin Sandru Modernizarea conducerii unităților economice, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1989.
- Dale D. Mc Conkey MBO for Nonprofit Organizations, Amacom A division of American Management Associations, New York, 1975.
- \*\*\* Managementul proiectelor, Asociația Project Management România, Editura Economică, București, 2002.
- Marian Stoian Gestiunea investițiilor, Editura ASE București, 2002.
- Corneliu Russu Management, Editura Export, București, 1996.
- Ovidiu Nicolescu (coordonator) Sisteme, metode și tehnici manageriale ale organizației, Editura Economică, București, 2000.
- Oprea Călin ș.a. Contabilitatea de gestiune, Editura Tribuna Economică, București, 2002.
- Lucica Matei Management public, Editura Economică, București, 2001.
- Costache Rusu, Monica Voicu Managementul pe baza centrelor de responsabilitate, Editura Economică, București, 2001.
- Georgeta Vintilă Gestiunea financiară a întreprinderii, Editura Didactică și Pedagogică RA, București, 1997.
- \*\*\* Programul de guvernare pe perioada 2001-2004, publicat în: Monitorul oficial al României, nr. 700/28.XII.2000.
- \*\*\* Hotărârea pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică nr. 1006, din 4 octombrie 2001, publicată în: Monitorul oficial al României, nr. 660 din 19 octombrie 2001.
- \*\*\* Legea administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în: B. oficial al României nr. 204 din 23 aprilie 2001.
- \*\*\* Legea privind finanțele publice locale, nr. 189/14.10.1998.