PRINCIPIILE CREĂRII UNUI SERVICIU PUBLIC DESCENTRALIZAT ÎN ROMÂNIA

Maria Carmen ANDRUŞCA,
dr. în economie, Constanța, România

Abstract. The author presents in the paper the material that reflect the results of dedicated research and development departments to improve current management of the work of public servants from local administration in city hall. There were analyzed the rationalization through various methods and were summarized the efficiency of specific tasks as are: simplification and doubling. There were suggested concrete recommendations for implementation by decentralized efficient public officials'service.

Datorită unei analize sistematizate a sarcinilor administrației publice locale, a corelării şi adaptării lor conform criteriilor corespunzătoare, este posibilă o eficientizare a modalităților de organizare, la fel şi a metodelor ce s-ar putea utiliza în scopul creării unui serviciu public descentralizat după principiile unui management rațional în cadrul structurilor autonome locale. În acest sens, stabilind unele afinități ale viziunii noastre cu cea a lui Roland Drago, menționăm următoarele criterii propuse de el [4, p. 255; 7, p. 107]: criteriul activităților paralele, cel al simplificării, criteriul raționalizării, al randamentului sau eficienței şi, în fine, cel al utilității şi valorii sociale. Reieşind din particularitățile fiecărui criteriu, apare posibilitatea de a stabili impactul acestora asupra creării unui serviciu descentralizat.

Astfel, prin intermediul raționalizării poate fi efectuată o repartizare a eficientă sarcinilor specifice fiecărui caz apelând la două metode: cea de simplificare şi cea de dublare.

Simplificarea sarcinilor reprezintă pe fonul clasificării lui Drago înlăturarea şi combaterea „supraaglomerării" din structura şi activitatea administrației publice.

Conform opiniei sale, ea trebuie realizată corespunzător cu realitățile în administrația publică a țării, deoarece cazul contrar va duce la consecințe grave. Astfel, la implementarea acestui criteriu în cadrul structurilor autonome, se poate obține o realizare mai eficientă a sarcinilor serviciului public descentralizat prin atribuirea lor sistematizată în condițiile unui time-management adecvat pentru fiecare funcționar aparte şi ale unei planificări de prestare a serviciilor.

Din considerentele principiilor democratice ale egalității şi dreptății, şi, bineînțeles, apropierea primăriei de cetățean şi de soluționarea problemelor sale, comunitatea este cea care apreciază utilitatea activității primăriei şi, în mod indirect, avem curajul să spunem că ar trebui s-o subordoneze acestui scop pentru a beneficia de un serviciu eficient raționalizat.

De fapt, criteriul raționalizării, orientat spre anumite mecanisme, priveşte, în esență, spre creşterea eficienței autorității de administrație publică locală. Astfel, prin simplificarea şi dublarea sarcinilor, se urmăreşte direcția creşterii operativității primăriei, a eficienței conducerii şi executării sarcinilor, a gestionării resurselor umane din primărie ca utilizare, număr şi disponibilizare în diferite sectoare de activitate.

Luând în considerație importanța resurselor umane în activitatea primăriei, menționăm că o administrare eficientă este direct proporțională cu comportamentul acestora adaptat realist la sarcinile fixate de administrație. În acest sens, nu putem nega aspectele raționale ale alegerii, mai ales, în ceea ce priveşte procesul decizional în cadrul ierarhiei scopurilor.

Integrarea comportamentului uman este un mijloc de adaptare a administrației publice cu sarcinile atribuite, în această situație stabilindu-se relații mijloc-scop. În acest sens, este foarte importantă raționalizarea scopurilor contradictorii, utilitatea lor ca mijloace ale unor scopuri mai îndepărtate sau mai largi. În unele situații, scopurile se pot amplifica prin intermediul altor scopuri. Respectiv, sarcinile, care necesită mai multe resurse temporale, financiare şi materiale, pot fi realizate iterat în baza executării altor sarcini. Aceasta conduce la aranjarea scopurilor într- o ierarhie. Fiecare sarcină de realizat este un scop pentru sarcinile de la nivelul inferior şi, în acelaşi timp, un mijloc de realizare pentru cele de la nivelul superior.

Această structură ierarhizată a sarcinilor/scopurilor permite, în opinia noastră, integrarea şi consecutivitatea comportamentului funcționarilor publici în primărie. Privind lucrurile prin această prismă, putem stabili, că la fiecare iterație realitatea este recepționată şi analizată de fiecare nivel ierarhic în dependență de un anumit set de valori corespunzător treptelor.

Cu regret, în comportamentul real al funcționarilor din primărie, însă, nu se poate atinge un grad înalt de integrare conştientă. În legătură cu diversitatea motivării personalului, nu poate fi stabilită o singură ramificație a sarcinilor. Se întâmplă deseori că repartizarea sarcinilor nu ia o formă bine conturată, ci doar o aglomerare de elemente slab şi incomplet legate. Astfel, integrarea lor devine iterat mai complicată pe măsura creşterii nivelului ierarhic. Din această cauză, scopurile finale ajung să fie incomplet atinse.

În concluzie, putem spune că organizarea în funcție de scop este aranjarea structurală a primăriei paralel cu sistemul de mijloace şi scopuri, presupuse de realizarea sarcinilor sale, adică şi aranjarea funcțional-operațională.

În acest sens, sarcinile urmează să fie realizate prin alegerea unei anumite alternative comportamentale prin înțelepciunea alegerii, luarea rațională a deciziilor prin intermediul comparării mijloacelor alternative în vederea realizării sarcinilor.

Un aspect al raționalizării în procesul de luare a deciziilor este şi determinarea consecințelor fiecărei strategii alternative. O sarcină a raționalizării este selectarea prin analiză, din toate consecințele posibile, a unui grup de consecințe corelate cu fiecare

decizie luată de către funcționarul public, care îşi formează expectanțe pentru viitoarele consecințe, bazate pe relații empirice cunoscute şi pe informația despre circumstanțe. Pentru perfecționarea raționalizării situației, funcționarul ar trebui să aibă la dispoziție descrierea completă a consecințelor fiecărei decizii adoptate de el, descriere ce i-ar da posibilitate să compare fiecare detaliu al acțiunilor ulterioare pe porțiuni limitate de timp şi de spațiu efectuând referințe şi la ansamblul de valori sociale ale serviciului public. Cunoaşterea consecințelor dă o posibilitate unică, consecventă fiecărei alterative comportamentale, nu contează de care tip – obiectivă sau subiectivă, conştientă sau deliberată, privind structura administrativă sau individuală.

În procesul de realizare a sarcinilor trebuie de luat în cont şi factorul temporal, mai ales în cazul deciziilor irevocabile, care creează o nouă situație şi influențează o decizie ce urmează. În ordinea respectivă de idei, o mare atenție merită caracterul de limitare temporală a strategiilor, cel puțin este de neconceput raționalitatea în comportament a acestui aspect. Aprecierea justă a alternativelor de către funcționarii publici la fiecare moment este o condiție necesară a raționalității pentru realizarea unui serviciu public autonom eficient.

Realizarea fiecărei sarcini necesită timp şi numai o gestiune eficientă a timpului permite evitarea irosirii timpului şi realizarea în termenii fixați a scopurilor. În cazurile activității în primărie, se întâmplă des că sarcinile nu sunt îndeplinite în timp util. În cele mai multe cazuri – din cauza amânărilor. Rapoartele ajung prea târziu la nivelul superior ierarhic pentru a putea fi utile în procesul de luare a deciziilor. În acest sens, se propune impunerea zilnică a unei anumite perioade de timp pentru realizarea unei sarcini.

Delegarea ineficientă are la fel consecințele sale negative. Un manager dintr-o structură de administrare publică cu adevărat competent ar trebui să purceadă la delegarea din sarcinile sale subordonaților, economisind în aşa mod timp pentru lucruri mai importante şi motivând, pe de altă parte, personalul prin creşterea responsabilității şi sporirea atribuțiilor şi a importanței.

La fel ca şi sistematizarea propriului proces de lucru, trebuie să fie sistematizată şi derularea şedințelor la care participă funcționarii unei primării. O şedință poate fi considerată eficientă numai dacă este bine întocmită la timp, dacă este destinată rezolvării unei probleme concrete şi dacă a convocat persoanele care au ceva de spus.

Fiecare din sarcinile atribuite funcționarilor are o anumită valoare şi pentru funcționarii publici. În scopul creării serviciului eficient, este foarte important de stabilit o listă de priorități respectând o oarecare ierarhie. Ecarisajul sarcinilor, în acest sens, poate fi efectuat după clasificarea lor în importante şi urgente, importante, urgente, şi alte sarcini adiționale.

Astfel, prin compararea permanentă a situației reale cu cea proiectată, prin analiza minuțioasă a punctelor forte şi celor slabe, o evaluare permanentă în paralel a activității cu lista de priorități întocmită şi cu strategiile elaborate, este posibilă o eficientizare a realizării de către funcționarii publici a serviciului public raționalizat.

Pentru o analiză adecvată a situației este nevoie, însă, de informație veridică, care se furnizează funcționarilor prin comunicare şi este considerată drept premisă decizională. Realizarea unui serviciu public implică comunicarea în cadrul grupului, care determină, în consecință, comportamentul funcționarului.

Comunicarea în cadrul primăriei poate fi privită sub două aspecte: în unele circumstanțe este vorba de ordine, în altele – de sfaturi şi relații interpersonale colegiale, având în vedere totodată şi circuitul pe verticală şi orizontală al informației. Consecințele comportamentului comun dau posibilitatea determinării modelului de comportament interpersonal-competitiv sau cooperativ.

Cunoştințele şi informația ce țin de luarea deciziilor joacă rolul hotărâtor în orice

punct şi la orice nivel în primărie. În unele cazuri, poate fi vorba şi de acumularea cunoştinţelor în procesul de muncă. Altădată, acestea depind de alte decizii deja luate.

O soluţie aparent simplă ar putea fi delegarea luării deciziilor acelor funcţionari, care dispun de informaţia necesară şi de competenţa respectivă. Ar trebui de luat în cont şi situaţia, când informaţia utilă pentru o decizie este partajată mai multor funcţionari. Pentru eficientizarea prestării serviciilor este nevoie de un proces de comunicare fructuoasă, ca să poată fi transmisă informaţia de la sursele ei la centrele decizionale. Acest proces ar putea da o nuanţă de centralizare a serviciului public. De aceea, este foarte importantă motivarea personalului din primărie în scopul provocării funcţionarilor spre autoperfecţionare, ce are drept consecinţă cercetarea de informaţii noi şi o comunicare mai strânsă pentru a putea lua o decizie individuală eficientă la nivel executiv fără separarea deciziei de acţiune, costisitoare de timp şi forţă de muncă.

Spre deosebire de comunicarea formală (prin scrisori, note, comunicări orale, registre, rapoarte, manuale), cea neformală poate fi utilizată uneori pentru atingerea unor scopuri personale. Rivalitatea dintre funcţionari, exprimată uneori printr-o furnizare de informaţie eronată sau în mod întârziat, provoacă animozitatea relaţiilor sociale şi duce la devieri de la activitatea planificată în vederea atingerii scopului general. După noi, în acest sens, este important de evidenţiat momentul, când fiecare funcţionar ajunge la clipa luării deciziei, având la dispoziţie o informaţie privind problema. Exercitarea oricărei influenţe din interiorul şi exteriorul primăriei poate schimba radical procesul de îndeplinire a sarcinilor administrative. Eliminarea influenţei negative, după părerea noastră, ar micşora orice pierdere de resurse pe parcursul materializării scopurilor şi, în general, a executării activităţii întregii structuri autonome locale.

Până la urmă, pregătirea profesională şi transmiterea cunoştinţelor acumulate şi altor funcţionari prin training-uri este o alternativă benefică de comunicare şi stabilire a unei atmosfere colegiale favorabile. Această pregătire ar permite un grad mai mare de descentralizare a procesului de luare a deciziilor prin competenţa adecvată.

Pentru gestiunea tuturor acestor fenomene este nevoie, însă, de un control administrativ adecvat. Însăşi administraţia publică necesită supunere faţă de multiple forme de control [6, p.203] care să menţină desfăşurarea activităţii conform cerinţelor şi nevoilor comunităţii în cadrul căreia este organizată.

În asemenea circumstanţe, este vădit faptul, că, în scopul eficientizării, controlul trebuie investigat sub două aspecte: ca execuţie nemijlocită în conformitate cu legea din exteriorul şi interiorul primăriei, şi ca manifestare a autorităţii managerilor publici.

În esenţă, controlul asupra administraţiei publice este realizat asupra funcţionării serviciilor publice prin monitorizarea aplicării legislaţiei de către structura administrativă autonomă la nivel de conducere şi de execuţie, prin eliminarea abuzurilor funcţionarilor publici şi respectarea drepturilor şi libertăţilor membrilor comunităţii în care activează. Astfel, am putea atribui controlului administrativ un caracter intern. Aceasta presupune exercitarea lui de către funcţionarii publici cu funcţii de conducere din interiorul primăriei asupra celor din subordinea lor.

Prin aceste forme de control apare posibilitatea de autoreglare a acţiunilor administrative din interiorul structurilor autonome. Din aceste considerente, spunem cu fermitate, că controlul administrativ intern este o componentă indispensabilă a procesului de administraţie şi constă în verificarea subdiviziunilor administrative şi a funcţionarilor primăriei pentru înlăturarea deficienţelor şi prevenirea lor.

Controlul ierarhic este exercitat, de regulă, din oficiu la cererea celorlalte organe situate ierarhic mai sus. În opinia noastră, acest tip permite controlul din punct de vedere al respectării legislaţiei şi din punct de vedere al oportunităţilor de îndrumare a subordonatului, mai ales în cazul apariţiei unor modificări de acte.

Controlul de supraveghere generală a administraţiei publice din România

prevede ca autoritate publică executivă Guvernul, în virtutea prerogativei constituționale de „exercitare a conducerii generale a administrației publice". [1, art. 102, alin. (1)] Acest drept de control se exercită de autoritatea publică executivă în mod direct sau indirect prin structurile proprii din cadrul aparatului guvernamental sau prin organele de specialitate direct subordonate, de exemplu, exercitarea atribuțiilor de către Autoritatea Națională de Control [3; 2], ale Ministerului Administrației Publice şi Internelor, precum şi ale prefectului ca reprezentant al Guvernului în județe.

Controlul specializat este exercitat de către organele specializate din subordinea directă a Guvernului român în domeniile şi sectoarele financiar, sanitar, protecția muncii, comerț etc., atât la nivel central, cât şi local.

Controlul de tutelă administrativă priveşte modul de organizare şi funcționare a administrației publice locale la nivel de descentralizare. Prin aceasta înțelegem, că aplicarea principiului descentralizării nu presupune o autonomie totală, ci parțială. Astfel, nu putem vorbi despre o dependență a colectivităților față stat, ci doar de o supraveghere a activității lor.

Avînd în vedere acest tip de control şi control de legalitate prin care am putea scoate în evidență rolul prefectului ca autoritate de tutelă administrativă, care reprezintă Guvernul la nivel local şi îndeplineşte în numele lui toate drepturile şi obligațiile specifice în condițiile legii. Aşadar, vedem că rolul primarului este predominant în ceea ce priveşte supravegherea activității autorităților administrației publice locale, exercitându-şi prerogativele în condițiile descentralizării.

Până la urmă, controlul este componentă fundamentală în cadrul structurii generale a primăriei şi, respectiv, implică şi nişte metode de exercitare a lui, care îl clasifică în felul următor:

- prealabil/concomitent/posterior activităților supuse controlului;
- prevăzut/nescontat;
- parțial/integral;
- la fața locului / pe dosare.

Indiferent, însă, de modul desfăşurării (unilateral/contradictoriu, liber/dirijat de norme, de o persoană/echipă) şi metodele administrative alese, controlul trebuie exercitat în strictă conformitate cu forma acestuia pentru a obține cu adevărat un serviciu public descentralizat eficient în primărie, realizându-se, astfel, unitatea de scop şi activitate a oricărei structuri de administrație publică locală.

Aplicarea acestor sancțiuni ar spori asigurarea acceptării autorității la diferite niveluri de către funcționari în cadrul primăriei. Astfel, am obține o cale informală de control administrativ la nivel local care implică abilitățile personale ale funcționarilor în prestarea serviciilor publice comunității în care activează structura de administrație publică locală.

Eficiența proceselor manageriale din domeniul instituțiilor publice este determinată de calitatea funcționarilor publici, iar prestația profesională a acestora depinde hotărâtor de cunoaşterea şi aplicarea managementului public. Aceasta presupune posibilitatea înțelegerii particularităților cu care se identifică, analiza structurilor organizaționale din sectorul public, cunoaşterea relațiilor care există între componentele acestora, a rolului fiecărui element în cadrul întregului, a competențelor, sarcinilor şi responsabilităților ce revin funcționarilor din administrația publică..

Eficiența managerială în sectorul public depinde, fără îndoială, de abilitatea şi profesionalismul reprezentanților managementului public de a crea un sistem de management public autonom, fundamentat pe o viziune comună asupra rolului fiecărei componente a sistemului, ca parte a unui întreg bine definit. Deşi, aparent primele două principii se exclud reciproc, se poate afirma cu certitudine confirmată de practică faptul, că fiecare are un conținut distinct şi clar delimitat.

Principiul perfecționării continue ca principiu al managementului public constă în abordarea într-o dinamică permanentă a sistemului de management public, în funcție de schimbările apărute în mediul intern şi internațional dar şi în sistemul de interese publice generale şi specifice.

Principiul administrării eficiente constă în realizarea, prin intermediul proceselor şi relațiilor de management din sectorul public, a gestionării eficiente a tuturor categoriilor de resurse atrase şi destinate realizării obiectivelor previzionate astfel, încât să se poată respecta o concordanță esențială şi necesară între nivelul performanțelor economice şi sociale obținute în instituțiile publice de titularii posturilor şi funcțiilor publice de conducere, şi de execuție, şi cheltuiala cu care acestea sunt oferite.

Potrivit acestui principiu, este necesară acceptarea unui raționament economic elementar referitor la cheltuiala percepută pentru întreținerea sistemului de management public, prin care se asigură realizarea intereselor generale ca urmare a serviciilor publice furnizate. În ceea ce priveşte managementul public, respectarea acestui principiu implică proiectarea şi combinarea tuturor proceselor şi relațiilor manageriale astfel, încât să se obțină maximizarea gradului de satisfacere a nevoilor sociale prin serviciile publice oferite în condițiile minimizării costului atras, ca urmare a unei gestionări corespunzătoare a tuturor categoriilor de resurse antrenate.

Deşi autoritatea este puterea de a lua decizii care ghidează acțiunile altcuiva, ea este o relație între doi indivizi – superior şi subaltern – şi implică, respectiv, două modele comportamentale: model comportamental al superiorului, care implică o afirmație imperativă, şi cel al subalternului, guvernat de o decizie nedefinită de a urma alternativa comportamentală aleasă pentru el de superior.

Bibliografie

1. Constituția României, republicată, Capitolul V, revizuită prin Legea nr. 429/2003, aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767/31 octombrie 2003.
2. Hotărârea Guvernului nr. 745/2003 privind organizarea şi funcționarea Autorității Naționale de Control, Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 496/9.07.2003.
3. Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 64 din 29 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 464 din 29 iunie 2003, Hotărârea Parlamentului României nr.16 din 19 iunie 2003.
4. Drago R., Goyard C. Etudes critique des missions de l'administration. În Traite de science administrative. Paris, La Haye: Mouton&Co, 1996.
5. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Curs universitar. Bucureşti: ALLBECK, 2001. Vol. II. Ediția a III-a.
6. Negoiță A. Drept administrativ şi ştiința administrației. Bucureşti: Atheneum, 1991.
7. Oroveanu M.T. Introducere în ştiința administrației. Bucureşti: 1994.