

CUPRINS

1. Teorie și practică în managementul public	
1.1. Începuturile managementului	7
1.2. Conducerea empirică.....	11
1.3. Începutul conducerii științifice	11
1.4. Conducerea științifică.....	12
1.5. Managementul administrativ.....	18
2. Autoritatea și exercitarea acesteia în sistemul administrației publice	
2.1. Putere sau autoritate?	21
2.1.1. Noțiunea puterii	21
2.1.2. Conceptul autorității.....	24
2.1.3. Raportul dintre putere și autoritate	27
2.2. Autoritatea politică.....	33
2.2.1. Puterea politică.....	33
2.2.2. Autoritatea politică	38
2.2.3. Legitimitatea politică.....	43
2.3. Exercitarea autorității în administrație	46
3. Organizarea administrației publice. Conceptul birocrăției	
3.1. Considerații introductive.....	59
3.2. Organizarea administrației centrale românești	61
3.2.1. Instituția Șefului De Stat	61
3.2.2. Guvernul	67
3.3. Organizarea administrației locale	80
3.4. Organizarea administrativ-teritorială a României.....	89
3.5. Conceptul Birocrăției.....	91
4. Fundamentele managementului public.	
Principiile managementului public	
4.1. Fundamentele managementului public	99
4.2. Principiile și legitățile specifice managementului public	106
5. Utilizarea Benchmarking-ului în managementul public	111

6. Valori fundamentale pentru organizațiile publice

- 6.1. Considerații introductive.....115
- 6.2. Conceptul și clasificarea valorilor promovate în organizațiile publice116
- 6.3. Care sunt valorile promovate la nivelul organizațiilor publice?118
- 6.4. Rolul valorilor în managementul public.....119

7. Sistemul informațional în administrația publică

- 7.1. Informația121
- 7.2. Clasificarea informațiilor122
- 7.3. Informațiile de interes public126

8. Leadership în administrația publică. Îmbunătățirea sistemului decizional la nivelul administrației

- 8.1. Leadership în sistemul administrației publice129
- 8.2. Îmbunătățirea sistemului decizional la nivelul administrației publice141

9. Particularități ale managementului public în domeniul resurselor umane

- 9.1. Teoria funcției publice și a funcționarului public din perspectiva managementului public comparativ cu cea a dreptului administrativ.....147
- 9.2. Activități specifice domeniului resurselor umane152
 - 9.2.1. Pregătirea și perfecționarea pregătirii funcționarilor publici152
 - 9.2.2. Managementul carierei funcționarilor publici154
 - 9.2.3. Motivarea funcționarilor publici156

10. Cultura organizațională în instituțiile publice

- 10.1. Cultura organizațională.....161
- 10.2. Funcțiile și efectele culturii organizaționale.....169
- 10.3. Etica și cultura calității în instituțiile publice.....174

11. Eficiență și eficacitate în administrația publică românească

- 11.1. Eficiența în sectorul public.....177
- 11.2. Eficacitatea în sectorul public.....180

Bibliografie generală183

1.

TEORIE ȘI PRACTICĂ ÎN MANAGEMENTUL PUBLIC

1.1. Începuturile managementului

Practica managementului în formele sale incipiente este tot atât de veche ca și colectivitatea umană. Cultura lumii antice se caracterizează prin varietatea manifestărilor în diferite domenii, prin caracterul practic al cunoștințelor, prin originalitatea sa. Cunoștințele s-au dezvoltat în funcție de cerințele practice (construirea digurilor, a templelor, mormintelor monumentale). Purtătorii acestor cunoștințe erau, de regulă, preoții, unii reprezentanți ai aristocrației. Existau biblioteci, arhive, școli pentru pregătirea tinerilor etc. Cele mai vechi documente scrise le găsim la civilizația sumeriană - acum 5000 de ani, unde întâlnim practici de control managerial. În literatura egipteană găsim mărturii privind realizarea unor construcții de mare anvergură a căror realizare necesita iscusință și artă în organizarea, conducerea și coordonarea unor colectivități umane. În Egipt (aa. 4000-2000 î.Hr.) rețin atenția construcțiile celebre, de exemplu; piramidele - Piramida lui Keops acoperă 15 acri și este formată din 2,3 milioane de blocuri de piatră, fiecare cântărind între 1,5-2 tone. La aceste construcții se estimează că au participat mai mult de 1000000 de oameni¹ care au lucrat timp de 20 de ani, ceea ce presupune conducerea unei colectivități de mărimea unui oraș mijlociu. Egiptenii sunt cei care au stabilit, pentru prima dată în imperiul lor, forme descentralizate de guvernare. Între aa. 2160 și 1788 î.Hr. singura legătură între guvernul central și statele componente era încasarea unor impozite. Egiptenii, de asemenea, cunoșteau importanța specializării în organizare².

¹ Despre care se știe că nu au fost sclavi, ci muncitori plătiți. Vezi: <https://www.historia.ro/sectiune/actualitate/articol/piramidele-n-au-fost-construite-de-sclavi>

² http://library.usmf.md/old/downloads/ebooks/Safta_Management_si_Legislatie_farmaceutica_2012/01_Capitolul_01_Introducere_management.pdf

Babilonul oferă de asemenea multe exemple de practici manageriale. Cea mai importantă contribuție la gândirea managerială babiloneană este „Codul lui Hammurabi”³ care a stat la baza guvernării Babilonului în

³ „În anul 1897 o expediție științifică franceză, condusă de marele orientalist J. de Morgan, începe săpături arheologice pe ruinele străvechiului oraș Susa, în sud-vestul Iranului de azi. Fostă capitală a statului elamit independent, Susa fusese distrusă în anul 640 î.e.n. de către Assurbanipal, dar, sub împăratul Darius și urmașii săi, ajunge capitala imperiului persan. Cu ocazia săpăturilor, expediția a dat la iveală, în luna decembrie 1901, prima bucată dintr-un bloc de bazalt negru pe care se afla săpat o parte din codul lui Hammurabi, iar în luna ianuarie 1902, cel de al doilea fragment al blocului, cu restul codului. (...)...textul este săpat pe 28 de coloane, bine conservate și, în consecință, ușor de citit. În total, așadar, textul a fost scris pe 49 de coloane, cuprinzând patru mii de rânduri și opt mii de cuvinte.(...) Codul începe cu un prolog întins pe primele patru coloane de text și o parte din coloana a cincea. Hammurabi declară că zeii i-au încredințat sceptrul și, în temeiul acestei misiuni, promulgă textul codului “ca să nimicească pe cel rău și viclean, ca cel puternic să nu asuprească pe cel slab...”. Deși Hammurabi invocă numele zeilor, legea ca atare nu este „nemijlocit” opera lor. Dacă legile lui Urukagina apar ca legi divine, căci „zeul Ningirsu le întocmise”, începând cu Urnammu se încetățenește ideea că regele este acela care exercită puterea legiuitoare, deși puterea temporară o deține de la zei. Hammurabi declarându-se „nobilul care se pleacă înaintea marilor zei” și regele căruia zeul Marduk i-a încredințat domnia, încheie astfel prologul: „Eu, rege ce țin în supușenie cele patru părți ale lumii... am făurit eu însumi dreptul și dreptatea în limba țării, făcând pe oameni să se bucure”. Primul editor al codului – V. Scheil, care a însoțit, în calitate de specialist în limbi orientale misiunea arheologică franceză a lui Morgan – a împărțit textul în 282 de articole, având în vedere atât cuprinsul material al legii, cât și unele exigențe ale tehnicii juridice moderne. Primele cinci articole se ocupă de procedura de judecată. Articolele 6-13 reglementează furtul, prevăzând modul în care se poate constata și sancțiunile corespunzătoare. Articolele 14-20 pedepsesc furtul de sclavi, de copii și tăinuirea sclavilor fugari, recompensând pe cei ce prind sclavii fugiți de la stăpân. Următoarele 16 articole reglementează în amănunt drepturile și îndatoririle ostașilor, tratând totodată și regimul proprietății lor funciare. Articolele 42-47 sunt consacrate precizării poziției juridice a arendașilor funciari, iar următoarele cinci privesc drepturile creditorului asupra fructelor de pe ogorul ce i-a fost dat în gaj. Articolele 53-56 statuează pedepsele la care se expun cei care nu folosesc canalele de irigație în conformitate cu regulile fixate de autorități. Următoarele două articole ocrotesc proprietarii funciari împotriva pagubelor aduse de animalele din cireada altuia, iar articolele 59-66 se referă la dreptul de proprietate asupra grădinilor, cu care ocazie se ocupă și de drepturile pe care creditorul le poate avea cu privire la roadele livezii debitorului său. Urmează 35 de articole, din cele ce au fost rase cu dalta. Ele cuprindeau – în conformitate cu reconstruirea operată cu ajutorul copiilor găsite în câteva biblioteci mesopotamiene – în principal norme privind proprietatea imobiliară și, în secundar, dispoziții referitoare la camătă. Articolele 100-107 se referă la activitatea negustorilor și a auxiliarilor lor, iar în continuare patru articole se ocupă de cârciumii care, în același timp, serveau și drept case de toleranță. Articolele 112-116 reglementează contractul de depozit și de împrumut și cheazășuirea datoriei prin intermediul membrilor familiei debitorului. Un mare număr de articole (127-195) privesc organizarea familială, iar de stabilirea pedepselor cuvenite

perioada aa. 2000-1700 î.Hr. și care cuprinde multe precizări privind practica managementului cum este controlul, responsabilitatea etc. „Codul lui Hammurabi” stabilea standarde pentru salarii (inclusiv pentru cei ce practicau medicina), obligații pentru părțile contractante și penalizări⁴.

Cu trecerea anilor, managementul în unele organizații devine tot mai distinct și sofisticat, în același timp și organizațiile devin mult mai puternice și mai de durată; este de ajuns să amintim numai Imperiul Roman care a durat sute de ani, unde legiunile cu binecunoscutele lor structuri, disciplină și planificare au guvernat pur și simplu peste popoarele Europei și Orientului mijlociu, mult mai slab organizate și coordonate. Noile pământuri cucerite erau administrate de guvernatori responsabili față de Roma și drumurile erau construite să străbată întregul imperiu, astfel ca informația și urmărirea să fie ușurate și astfel centrul Imperiului să poată interveni prompt și eficace în orice problemă. Comunicația aceasta reprezintă o cerință esențială a managementului de succes. Drumurile așa de renumite, din care unele sunt întrebuințate și astăzi, au ajutat în același timp și la strângerea rapidă a taxelor, dar și la elaborarea și transmiterea deciziilor în timp real, în vederea rezolvării problemelor cu care se confrunta imperiul. Desigur că importanța acestor drumuri să fi fost mult mai mare, în a face capabile legiunile să fie foarte mobile, să se poată deplasa cu ușurință dintr-un colț al imperiului în altul pentru a interveni acolo unde era nevoie în caz de răscoală. Forme ale aproape tuturor felurilor de manifestare a managementului contemporan se pot identifica în multe organizații antice prospere; însă, în ansamblu,

în caz de vătămări corporale, codul se ocupă în articolele 196-225. Următoarele două îi ocrotesc pe stăpânii de sclavi; articolele 228-235 privesc activitatea și răspunderea juridică a arhitecților și constructorilor de vase, iar prin articolele 236-277 codul stabilește regimul juridic al contractului de închiriere. Ultimele articole cuprind dispoziții referitoare la sclavi. Codul lui Hammurabi se termină cu un epilog care începe de la coloana XXIV-a și se termină la coloana XXVIII-a. Mândru de opera sa, regele – care se autointitulează „rege desăvârșit” – își caracterizează codul drept „norme juridice de echitate”, precizând că prin intermediul lor a asigurat țării „un drept îmbrăcat în haina legii (scrise) și o bună cârmuire”.

Vezi: <https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/un-cod-sapat-in-piatra>

⁴ *Ibidem*.

caracterul și structura managementului din acele timpuri sunt diferite substanțial de cele folosite în prezent. De exemplu, raportul dintre conducători și subordonați era mult mai mic, numărul conducătorilor de nivel mediu era de asemenea mic⁵. Organizațiile din antichitate tindeau să aibă grupuri restrânse de conducători de nivel superior, care, practic, luau cele mai importante decizii. Destul de frecvent conducerea o asigura o singură persoană. Dacă persoana aflată în vârful ierarhiei, de regulă un bărbat, era un bun lider și un bun conducător, așa cum au fost, spre exemplu Cezar sau Hadrian, atunci lucrurile se desfășurau mai mult sau mai puțin bine; când însă la putere se instalau conducători slabi, nepricepuți, așa cum a fost Nero, viața devenea aproape imposibilă. Istoria antichității oferă exemple de organizații care s-au condus așa cum sunt conduse unele organizații în prezent. Biserica catolică se caracterizează printr-o structură simplă - papă, cardinali, arhiepiscopi și preoți; structura stabilită de fondatorul creștinismului funcționează și astăzi cu succes și este mai „contemporană” decât structura multor organizații care de-abia au apărut. Actualele organizații militare, seamănă, în multe privințe, cu cele din antichitate.⁶

Cu toate acestea, în ansamblu, managementul organizațional din antichitate diferă substanțial de ceea ce se înțelege astăzi prin management.

Dezvoltarea managementului nu a cunoscut o serie de etape distincte. Mai mult, modelul dezvoltării a fost unul cu o diversitate de abordări care adesea s-au suprapus cronologic, deci nu s-au succedat în dezvoltare. Progresele în teoria și filozofia managementului au fost totdeauna dependente de progresele înregistrate în multe discipline ca: matematica, ingineria, psihologia, sociologia etc. În fiecare etapă de dezvoltare progresele înregistrate în aceste domenii au influențat în mod hotărâtor gândirea privind managementul, dându-i acestuia un caracter eterogen ceea ce a făcut și mai dificilă sistematizarea lui⁷.

⁵ http://library.usmf.md/old/downloads/ebooks/Safta_Management_si_Legislatie_farmaceutica_2012/01_Capitolul_01_Introductie_management.pdf

⁶ *Ibidem*.

⁷ http://library.usmf.md/old/downloads/ebooks/Safta_Management_si_Legislatie_farmaceutica_2012/01_Capitolul_01_Introductie_management.pdf

Încercări de sistematizare a managementului datează încă de la începutul secolului XX-lea când H. Fayol, J. Mooney, A. Brown, O. Sheldon etc. au propus ordonări ale conceptelor cu care operează managementul. În ciuda unui volum mare de informații, specialiștii nu au reușit să facă o delimitare strictă a direcțiilor în care s-a dezvoltat managementul, a școlilor de management⁸.

Savantul american E. Dale a clasificat formarea și dezvoltarea științei conducerii în trei etape:

- conducerea empirică;
- începutul conducerii științifice;
- conducerea științifică⁹.

1.2. Conducerea empirică

În perioada de început conducerea se baza pe intuiție și cuprindea toate lucrările privind problema conducerii înainte de Taylor. Conducerea dată e bazată pe personalitatea și calitățile conducătorului, care în procesul activității capătă deprinderi de a conduce și cu cât capătă mai multă experiență cu atât mai mare devine iscusință de a conduce. Criteriile conducerii empirice sunt: intuiția, experiența, bunul simț. Empirismul în conducere a generat *tipul conducătorului „dictator” care se mai întâlnește și azi.*

1.3. Începutul conducerii științifice

Este etapa în care s-au fundamentat conceptele managementului și care începe cu lucrările lui F. Taylor.¹⁰ Apare necesitatea de cunoștințe specifice, fiindcă etapa dată coincide cu progresul tehnico-științific și determină perfecționarea formelor și metodelor de conducere. Conceptele și principiile activității de conducere sunt redată în lucrările lui F. Taylor. Această etapă a generat *tipul conducătorului „tehnocrat” care a neglijat aproape complet domeniul relațiilor umane.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ http://library.usmf.md/old/downloads/ebooks/Safta_Management_si_Legislatie_farmaceutica_2012/01_Capitolul_01_Introducere_management.pdf

¹⁰ http://library.usmf.md/old/downloads/ebooks/Safta_Management_si_Legislatie_farmaceutica_2012/01_Capitolul_01_Introducere_management.pdf

1.4. Conducerea științifică

Este etapa la care teoria managementului se dezvoltă, se perfecționează continuu pe baza celor mai recente descoperiri tehnico-științifice. Tipul conducătorului care corespunde acestei etape *este „organizatorul”, care se caracterizează printr-un stil de conducere democratic, prin cooperare cu subalterni, deciziile importante sunt elaborate în colectiv*¹¹.

Formarea managementului științific se bazează pe trei momente principale care au servit ca principii în dezvoltarea managementului:

- organizarea rațională a muncii;
- conceperea structurii formale a organizației;
- stabilirea măsurilor care asigură o colaborare fructuoasă între manager și executant.

Organizarea rațională a muncii presupune înlocuirea metodelor tradiționale de muncă cu o serie de reguli formulate pe baza analizei procesului de muncă prin repartizarea rațională a muncitorilor și instruirea acestora privind cele mai eficiente metode de muncă. O asemenea organizare a muncii trebuie să facă din fiecare muncitor un element organic al sistemului. În același timp această organizare presupunea delimitarea funcțiilor de management de funcțiile de execuție, adică specializarea funcțională și o precisă disciplină în asigurarea controlului. F. Taylor în lucrarea sa „The Principles of Scientific Management” (1919) scrie: *„este evident că un anumit om trebuie mai întâi să elaboreze planul lucrării, iar alt om trebuie să-l îndeplinească”*. Această concepție intră în contradicție cu concepția veche, în condițiile căreia muncitorul însuși își planifică munca.

F. Taylor, fiind inginer de specialitate, a început activitatea sa cu studiul diferitelor elemente ale procesului de producție, pentru ca mai târziu să treacă la studierea principiilor generale ale managementului.

¹¹ http://library.usmf.md/old/downloads/ebooks/Safta_Management_si_Legislatie_farmaceutica_2012/01_Capitolul_01_Introducere_management.pdf