

Capitolul 1.

Managementul serviciilor publice Concept. Caracteristici. Principii

1.1. Concept

Managementul public reprezintă ansamblul proceselor și relațiilor de management, bine determinate, existente între componente ale sistemului administrativ, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile și/sau se planifică, organizează, coordonează, gestionează și controlează activitățile implicate în realizarea serviciilor care satisfac interesul public.

Din definiție desprindem următoarele caracteristici:

Managementul public reunește un ansamblu de procese și relații de management, care apar între componentele sistemului administrativ;

Obiectivul managementului public este satisfacerea interesului public, prin crearea unui cadru instituțional corespunzător, care să permită aplicarea actelor normative, ceea ce înseamnă și adoptarea de acte normative cu forță juridică interioară, legi sau, după caz, decrete, hotărâri, regulamente de organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice;

Procesele desfășurate în sectorul public sunt atât **proces de management**, cât și **de execuție**;

Relațiile de management din instituțiile publice reprezintă raporturile care apar în sistemul administrativ. În administrația de stat, acestea se realizează în regim de putere publică, adică prin intermediul prerogativelor, acordate de Constituție (și putere publică general atunci când acesta este în conflict cu interesul particular).

Prin urmare, managementul public este o disciplină specializată care are ca obiect cunoașterea proceselor și relațiilor de management din administrația publică în toată complexitatea lor, în vederea formulării de principii și legități pentru perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile puterii politice, de necesitățile economico-sociale, de gradul de înzestrare tehnică, de nivelul general de cultură și civilizație etc., cu scopul realizării unor servicii publice eficiente, corespunzătoare nevoii sociale generale și satisfacerii interesului public.

1.2. Caracteristici ale managementului public

Multidimensionalitatea managementului public atrage, în mod evident, o serie de caracteristici, care contribuie la o buna înțelegere a conținutului acestuia (vezi figura nr. 1. Caracteristici ale managementului public).

Caracterul integrator. Managementul public studiază procesele și relațiile de management din administrația publică, cu scopul fundamentării soluțiilor de perfecționare și raționalizare a sistemului administrativ.

Managementul public studiază, în esență, modul de conducere a instituțiilor publice dintr-o societate, în sensul larg al termenului, integrând elemente din toate domeniile vieții sociale: învățământ, administrație, asistență socială etc.

Caracterul politic. Managementul public este un domeniu al managementului influențat de factorul politic. Acest aspect este evident, deoarece nu pot fi identice scopurile urmărite de reprezentanții administrației publice în state cu regimuri politice diferite.

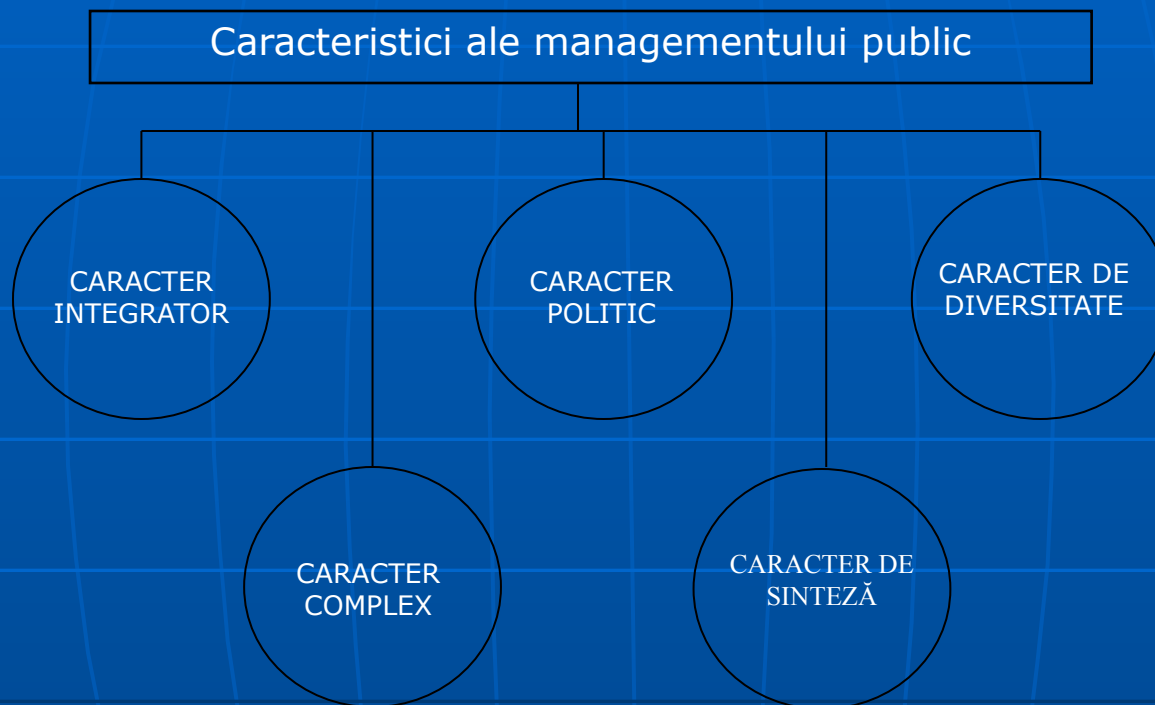


Figura 1. Caracteristicile managementului public

Sursa: Armenia Androniceanu, „Managementul public”, Ed. Economică, București, 2003

Caracterul de diversitate. Managementul public are un caracter de diversitate, întrucât există instituții cu competență materială generală și instituții cu competență socială, instituții centrale și locale. Acesta face ca și managementul să comporte diferențieri, în funcție de nivelul administrativ la care se referă.

Caracterul complex. Managementul public are un caracter complex întrucât reunește elemente specifice managementului în diferite domenii aparținând sectorului public: învățământ, cultură, asistență socială, sănătate etc. Simpla enumerare a acestor domenii ne face să înțelegem dificultăți în abordarea problematicii managementului public, în general, și a managementului în aceste domenii distincte, în special.

Caracterul de sinteză. Managementul public preia din alte domenii concepte, metode, teorii, care sunt folosite cu succes de funcționarii publici. Este necesară o **adaptare a cunoștințelor din sociologie, psihologie, statistică, ergonomie, drept, economie etc., la particularitățile sectorului public.**

1.3. Principiile managementului public

La baza managementului public se află un ansamblu de principii (fig. 2):

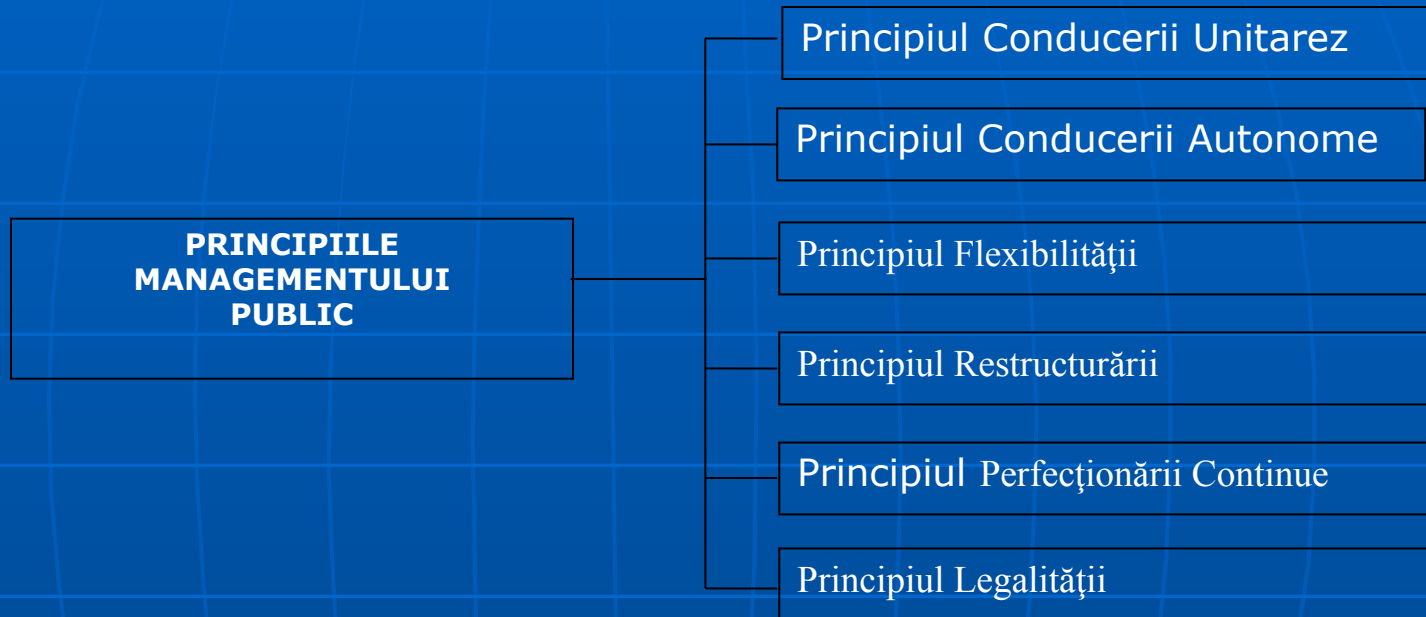


Figura 2. Principiile managementului public

Sursa: Armenia Androniceanu, „Managementul public”, Ed. Economică, București, 2003

1.3.1. Principiul conducerii unitare

Aparatul administrativ este vast, dar totdeauna este și extrem de complex, reunind activități numeroase, de o mare diversitate și complexitate.

Specificul managementului public, în general, și al administrației de stat, în special, impune cu necesitate conducerea și organizarea unitară a acestui vast aparat, fără de care nu ar fi posibilă realizarea obiectivelor administrației.

1.3.2. Principiul conducerii autonome

Corelat cu principiul conducerii unitare funcționează principiul conducerii autonome.

Aparent aceste două principii s-ar exclude reciproc. În realitate, ele se îmbină, se intercondiționează.

În timp ce conducerea și organizarea unitară asigură coeziunea administrației de stat, unitatea de acțiune a acesteia, autonomia managerială fac posibilă adaptarea mai rapidă a administrației la condițiile concrete, la particularitățile de timp și loc. Totodată, stimulează inițiativa personalului din aparatul administrativ și, legat de aceasta responsabilitatea în îndeplinirea sarcinilor.

Nerespectarea principiului conducerii unitare ar atrage anarhia în activitatea administrativă, rezolvării contradictorii, s-ar ajunge, se poate afirma fără riscul exagerării, chiar la dezorganizarea administrației publice, în general, și administrației de stat, în special.

1.3.3. Principiul flexibilității

În legătură strânsă cu principiul autonomiei, funcționează un alt principiu al managementului public, și anume, principiul flexibilității, al adaptării rapide a administrației la schimbările permanente din viața socială.

1.3.4. Principiul restructurării

Acesta este unul din principiile prin care se urmărește crearea unui aparat administrativ eficient atât din punct de vedere organizatoric, cât și funcțional, corespunzător nevoilor sociale generale.

În funcție de numărul, varietatea, complexitatea și dificultatea problemelor de rezolvat în cadrul sistemului sunt determinate dimensiunea și structura aparatului administrativ.

Un prim aspect al restructurării îl constituie stabilirea structurii fiecărei componente a aparatului administrativ din sectorul public, a compartimentelor acestora, a numărului personalului și repartizării pe domenii a acestuia, în scopul utilizării judicioase, după norme raționale, a resurselor umane. Se urmărește evitarea supradimensionării, care sugerează cheltuieli suplimentare și paralelisme în activitate, dar, totodată, și subdimensionarea, fapt care ar avea consecințe negative asupra calității serviciilor, existând riscul unei desfășurări necorespunzătoare a activității. Restructurarea internă a instituțiilor administrative implică și asigurarea tuturor mijloacelor materiale și financiare, a unei corespondențe depline între mijloacele existente și obiectivele managementului public pentru sectorul administrativ.

Restructurarea internă trebuie să cuprindă toate domeniile de activitate, stabilindu-se o structură flexibilă pentru fiecare subsistem din cadrul administrației.

Există astfel o restructurare internă a instituțiilor publice în raport cu sistemul, dar și externă, a structurii administrative în ansamblu.

1.3.5. Principiul perfecționării continue

Alături de restructurare, perfecționarea continuă a managementului public se înscrie ca unul dintre principiile de bază a acestuia.

Schimbările continue, care au loc în viața socială, impun respectarea lui.

Pe măsură ce obiectivele de realizat ale managementului public devin mai numeroase și mai complexe, rezolvarea lor nu ar fi fost posibilă fără o îmbunătățire permanentă a activității, a metodelor folosite de managerii din administrație, pentru asigurarea concordanței dintre acestea și problemele de rezolvat.

Preocupările pentru perfecționarea permanentă trebuie să aibă în vedere și circulația informațiilor, structura organizatorică, procesul de fundamentare a deciziilor administrative, deoarece schimbarea este un proces complex, de durată și necesar.

1.3.6. Principiul legalității

Este evident faptul că organizarea și funcționarea instituțiilor administrative, în general, trebuie să se facă într-un anumit cadru legal.

Prin urmare, legea publică este cea care delimitează coordonatele între care acționează funcționarii publici. Legea conține în mod expres și explicit atribuțiile instituțiilor publice, competențele decizionale ale acestora, sistemul de relații, drepturile și obligațiile funcționarilor publici etc.

Pornind de la cadrul legal format din acte normative, care trebuie respectate, managerii publici au libertatea de a fundamenta obiectivele pentru instituțiile pe care le conduc, de a descoperi cele mai potrivite modalități de acțiune pentru realizarea lor, de a identifica acele căi și mijloace de culegere, înregistrare și transmitere a informațiilor, de a fundamenta decizii administrative eficiente și de a utiliza cele mai noi metode de management pentru a satisface nevoile sociale generale. Specialiștii consideră principiul legalității ca fiind fundamental pentru managementul public.

Principiile managementului public nu pot fi tratate separat. Acestea se află într-o interdependență continuă și respectarea lor accentuează tot mai mult caracterul științific, teoretic și pragmatic al managementului public.

1.4. Funcțiile managementului (fig. 3) public

Funcțiile managementului public sunt :

- a. prevederea;*
- b. organizarea;*
- c. antrenarea-motivarea;*
- d. coordonarea;*
- e. control-evaluare.*

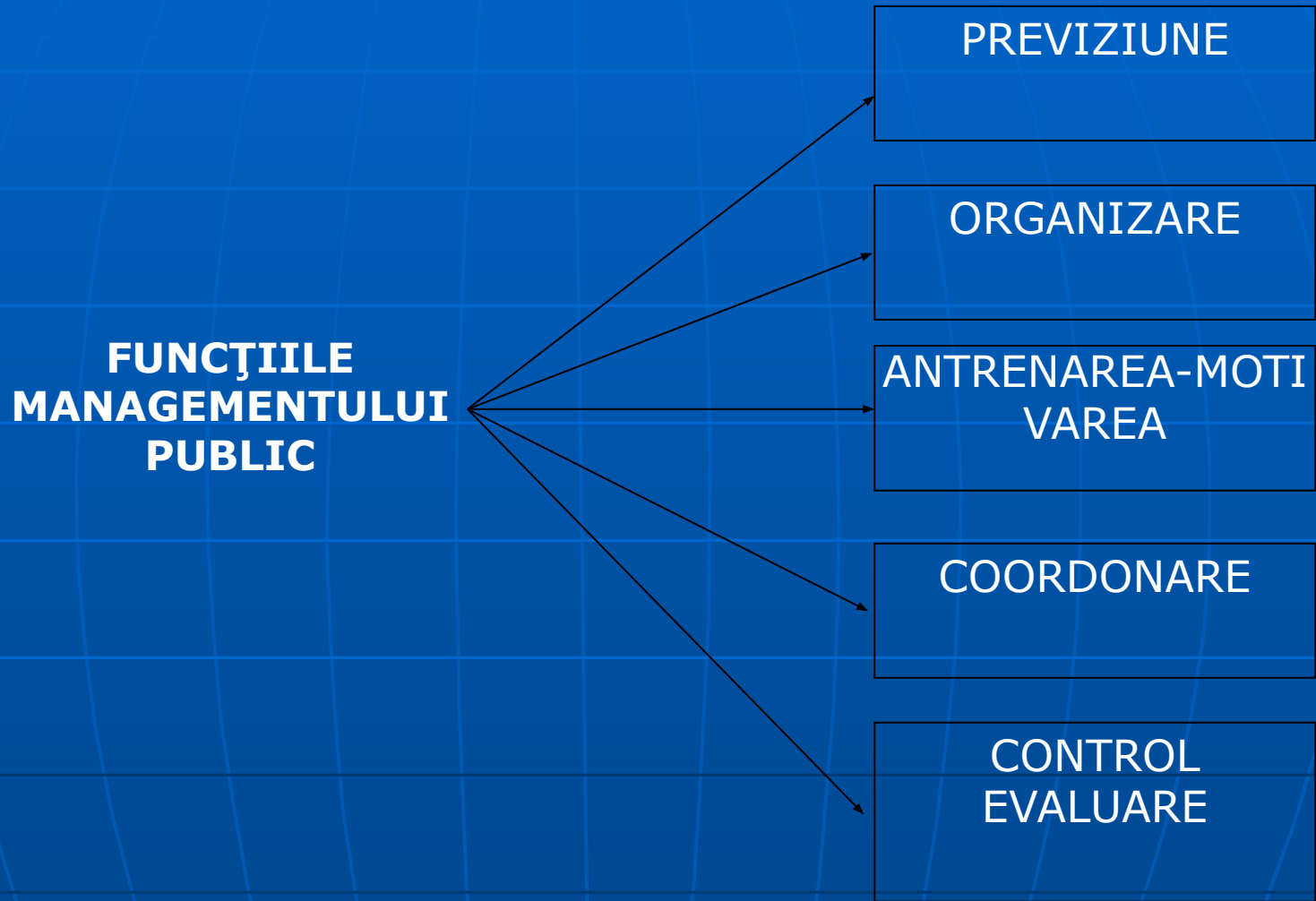


Figura 3. Funcțiile managementului public

a. Prevederea (previziunea) cuprinde ansamblul acțiunilor prin care conducerea instituției stabilește obiectivele viitoare ale organizației, modalitățile de realizare a acestora și alocarea resurselor necesare.

Prevederea este un atribut al managementului de nivel superior să prefigureze, să selecteze o alternativă din viitoarele alternative posibile ale organizației.

Această funcție se compune din următoarele activități:

- prognozarea;

- planificarea;

- programarea.

- *Prognozarea* este activitatea ce vizează ansamblul organizației sau a principalelor domenii de activitate pe un orizont de timp de minim zece ani.

- *planificarea* este activitatea care vizează orizonturi de timp cuprinse de la o lună până la un an.

- *programarea* reprezintă activitatea prin care se detaliază conținutul planurilor la nivel de secție și chiar loc de muncă.

b. Organizarea cuprinde activitățile ce trebuie efectuate pentru realizarea cadrului organizatoric optim în vederea dezvoltării unei activități eficiente. Organizarea, ca funcție a managementului, cuprinde

- organizarea conducerii;
- organizarea producției;
- organizarea muncii.
- *Organizarea conducerii* cuprinde acțiunile prin care se constituie structura de conducere sistemul de metode și tehnici, sistemul informațional, sistemul decizional.
- *Organizarea producției* cuprinde acțiunile de definire a structurii de producție, asigurarea calității și selectarea și combinarea metodelor și tehnicilor specifice activităților domeniului public.
- *Organizarea muncii* cuprinde acțiunile de delimitare a proceselor de muncă și de divizare a lor pe componente (mișcări, lucrări, sarcini etc), selecția, încadrarea, stimularea personalului și crearea condițiilor de muncă

Aceste funcții ale managementului prezentate mai sus au un caracter dublu:

- sunt funcții ale managementului;
- sunt domenii de sine-stătătoare.

Cele două roluri nu se exclud ci sunt complementare

c. Antrenarea-motivarea

Antrenarea constă în ansamblul acțiunilor managerilor prin care se influențează personalul în vederea stabilirii și realizării obiectivelor organizației, prin satisfacerea nevoilor care-l motivează.

Această funcție este în strânsă legătură cu relațiile interpersonale ale conducătorului cu subordonații.

Principala sarcină a managementului unei instituții publice în îndeplinirea acestei funcții este de a-i face pe membrii organizației să înțeleagă că utilizându-se cât mai bine potențialul propriu pot să-și satisfacă obiectivele lor dar în același timp să contribuie la realizarea obiectivelor organizației.

Pentru ca această funcție să se îndeplinească în condiții bune trebuie ca managerul să ia în calcul următoarele aspecte:

- fiecare angajat îndeplinește diferite roluri: este un factor de producție în cadrul organizației, este un consumator de bunuri și servicii, este și membru al unei familii, comunități, este cetățean al unei țări;
- fiecare angajat are o individualitate unică care îl deosebește de ceilalți angajați;
- relațiile care se stabilesc între conducător și subordonat trebuie să fie guvernate de „principiul respectării demnității umane”;
- fiecare angajat trebuie să fie tratat în funcție de întreaga sa personalitate (nivel de pregătire, experiență, caracter, temperament).

Motivarea pornește de la faptul că la baza condiției umane se află un ansamblu de mobiluri (trebuințe, tendințe, idealuri, intenții).

În urma acțiunilor sale fiecare persoană are o satisfacție.
Factorii motivatori sunt elemente care determină o persoană să îndeplinească în mod eficient o activitate.
Satisfația reprezintă o stare de mulțumire pe care o are o persoană când i-a fost satisfăcută o dorință.
Motivația reprezintă suportul angajării unei persoane pentru a obține un rezultat iar satisfacția este legată de rezultatul obținut.
Abraham Maslow – a analizat și a sistematizat nevoile în următorul mod (piramida nevoilor):
Nevoile au fost împărțite în cinci grupe, astfel:

- *nevoi fiziologice;*
- *nevoi de securitate a muncii;*
- *nevoi sociale de afiliere sau acceptare;*
- *nevoi de stimă;*
- *nevoi de autorealizare.*

Teoria lui Maslow s-a bazat pe următoarele:

- oamenii nu sunt satisfăcuți niciodată;
- fiecare persoană este motivată de o anumite nevoie până când aceasta este satisfăcută;
- o nevoie odată satisfăcută, începe să se manifeste o altă nevoie superioară celei care a fost deja satisfăcută.

Având în vedere teoriile motivației s-a stabilit că principalii factori motivatori sunt:

- *stimularea bănească;*
- *aprecierea obiectivă a performanțelor realizate;*
- *participarea la conducere;*
- *creșterea conținutului muncii.*

Fundamentul antrenării în reprezintă motivația.

Pentru a se realiza o antrenare eficientă este necesar ca procesul motivării personalului să întrunească simultan mai multe caracteristici:

- *să fie complex:* să se utilizeze mai multe stimulente (materiale și morale);
- *să fie diferențiat* de la o persoană la alta;
- *să fie gradual:* să satisfacă în mod succesiv necesitățile angajaților.

d. Coordonarea cuprinde ansamblul acțiunilor de armonizare a proceselor de management cu cele de execuție conform obiectivelor și modului de organizare stabilit.

Coordonarea este „o organizare în dinamică” a cărei necesitate rezultă din:

- dinamismul agenților economici și al mediului înconjurător în care aceștia funcționează, care este imposibil de reflectat în totalitatea planurilor sau în sistemul organizatoric;
- complexitatea, diversitatea și chiar ineditul reacțiilor personalului.

Funcția de coordonare are în vedere, mai ales, resursa umană. Ca urmare, activitatea centrală a coordonării este comunicarea, procesul prin care se transmit și recepționează mesaje între membrii unei organizații în vederea realizării obiectivelor individuale și colective.

Transmiterea de mesaje se poate face de sus în jos, de jos în sus, pe orizontală, oblic. Asigurarea unei comunicări eficiente depinde de o serie de factori care reflectă atât calitatea managementului, cât și a executanților (nivel de pregătire, de înțelegere, receptivitate față de nou, stil de conducere adoptat).

Un proces de comunicare constă în transmiterea de la emitent (expeditor) a unui mesaj către receptor (primitor, destinatar).

„Elementele” unui proces de comunicare sunt:

- *emitentul;*
- *mesajul;*
- *canalul de transmitere;*
- *receptorul.*

Procesul de comunicare:

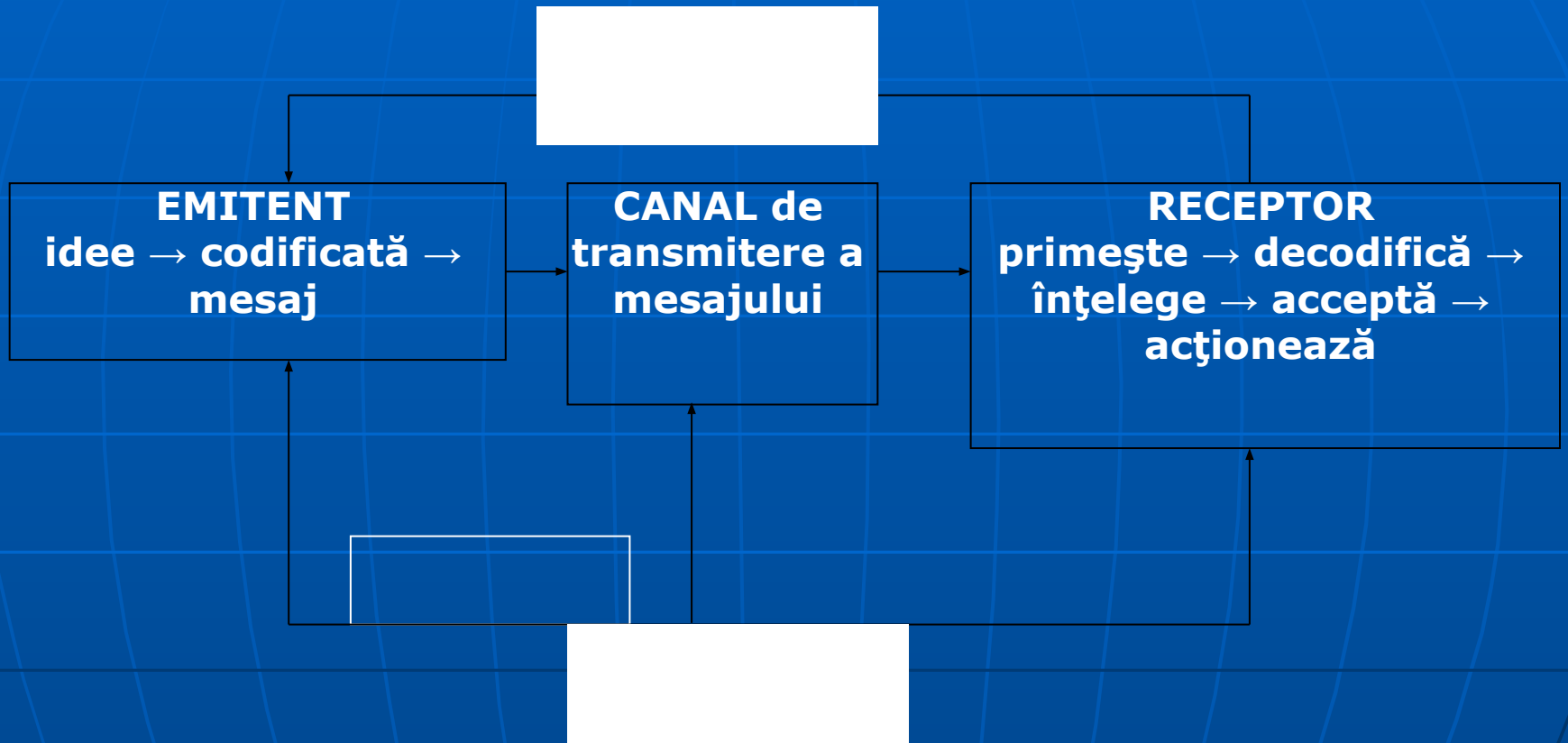


Figura 4. Procesul de comunicare

Prin feed-back comunicarea este un proces în ambele sensuri. Pe parcursul procesului de comunicare pot să apară o serie de perturbații.

Pot să apară bariere de comunicare, cum ar fi:

- *bariere de limbaj*;
- *bariere de recepție* (recepționarea diferită a mesajului de către primitor față de ceea ce a transmis emitentul);
- *bariere contextuale* când se produce o percepere diferită a mesajului transmis, datorită influenței diferiților factori.

Coordonarea poate să îmbrace două forme:

- *coordonarea bilaterală* atunci când ea se desfășoară între un conducător și un subordonat;
- *coordonarea multilaterală* atunci când procesul de comunicare are loc între un conducător și mai mulți subordonați (ex.: ședința).

e. Funcția de control-evaluare (control reglare) constă în ansamblul acțiunilor de evaluare a rezultatelor obținute, de comparare cu obiectivele, normele sau standardele stabilite inițial, de identificare și corecție a abaterilor.

Îndeplinirea acestei funcții impune două cerințe esențiale:

- existența unei structuri organizatorice clare, precise – în cadrul acesteia să fie foarte bine precizate posturile, funcțiile, compartimente funcționale etc.;
- orice control trebuie să se bazeze pe planuri stabilite anterior.

Procesul de control cuprinde 3 etape:

- *stabilirea standardelor, normelor, a cerințelor, a criteriilor de performanță etc.;*
- *măsurarea rezultatelor și compararea acestora cu standardele, normele, cerințele stabilite;*
- *corectarea abaterilor (devierilor).*

Caracteristicile procesului de control-evaluare sunt:

- *să fie continuu;*
- *să aibă caracter preventiv;*
- *să fie corectiv.*

Între funcțiile managementului există o strânsă interdependență; ele au un caracter complementar.

Funcțiile managementului public prezintă o serie de trăsături comune cum ar fi:

au caracter general (se regăsesc în principiile de management al oricărei organizații);

au caracter dinamic (conținutul lor modificându-se sub influența unor factori);

sunt interdependente;

se manifestă cu intensități diferite în cadrul piramidei ierarhice.

1.4 Elementele caracteristice managementului public (fig. 5)

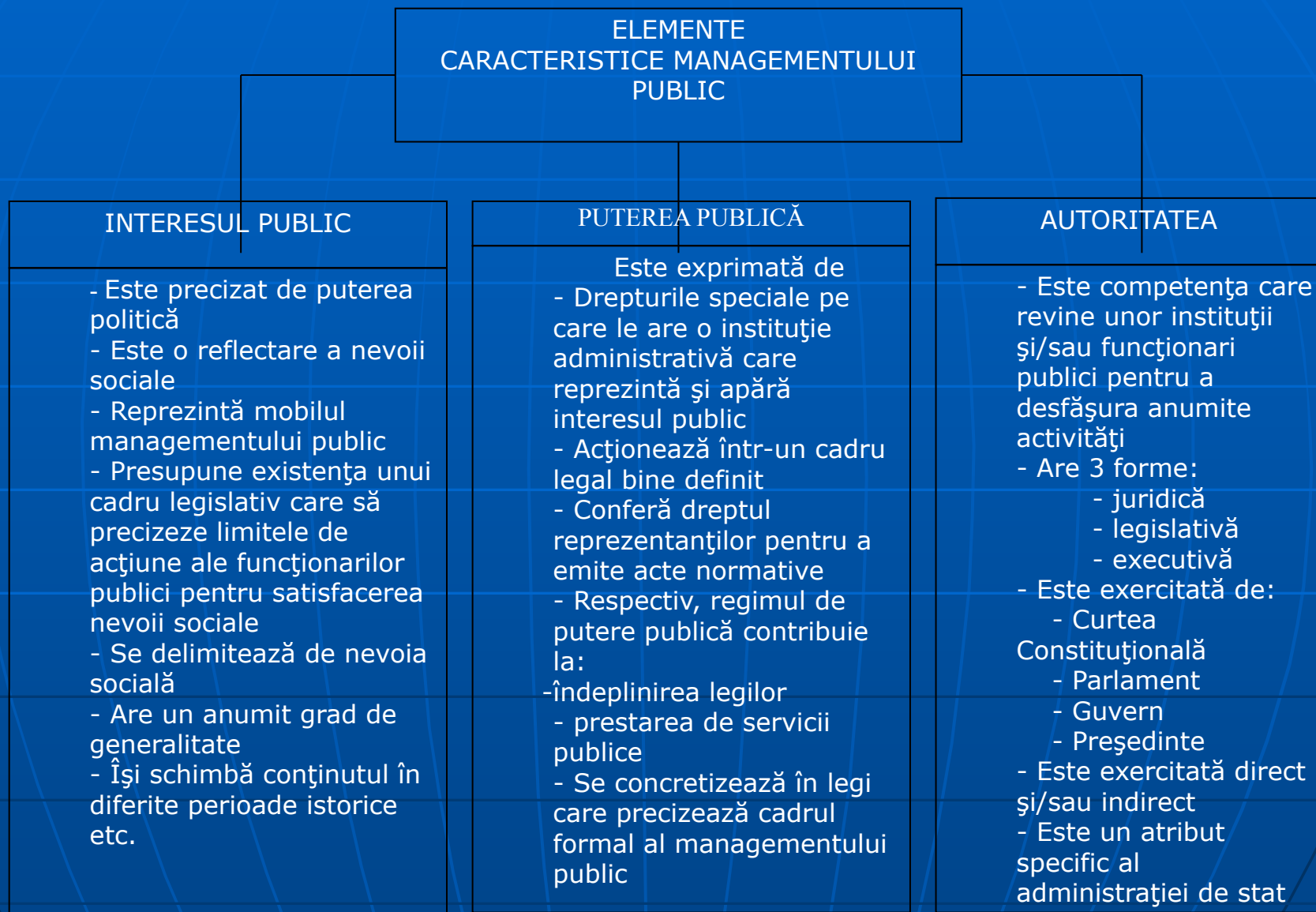


Figura. 5.

Sistemul de management public are următoarea componență (figura 6):

subsistemul organizatoric;
subsistemul informațional;
subsistemul decizional;
subsistemul metodologic.

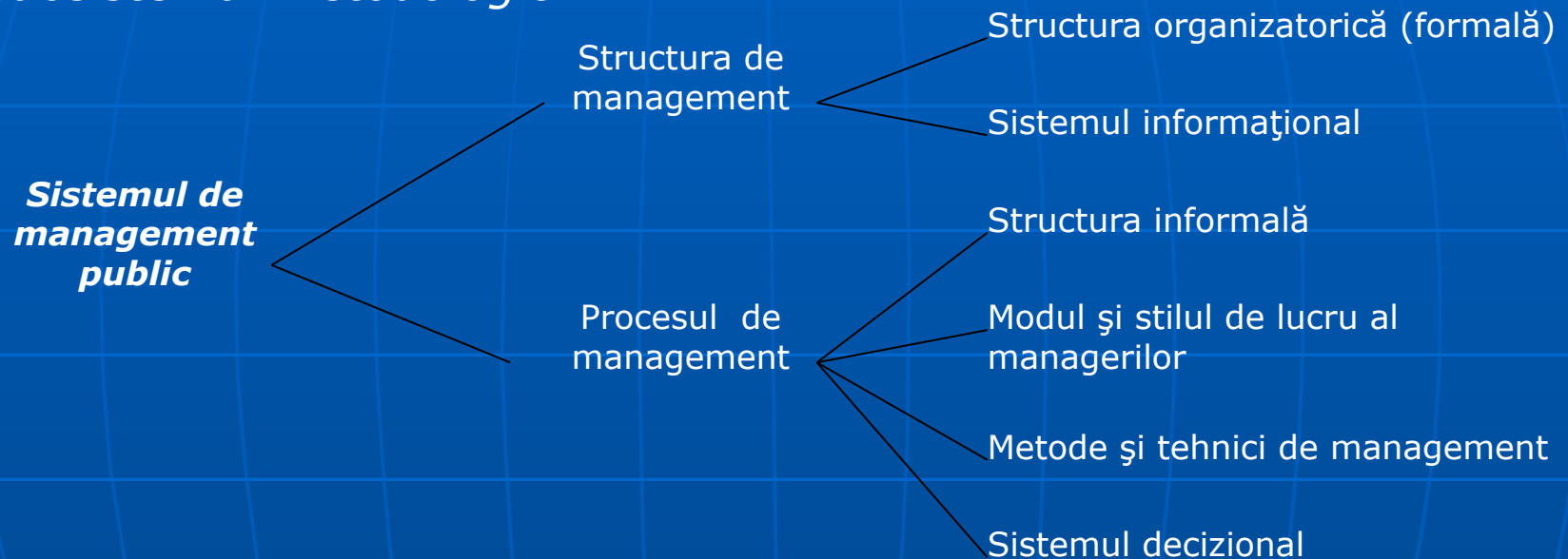


Figura 6. Sistemul de management public

Trăsăturile procesului de management sunt următoarele:

este un proces unitar;
este un proces tipic;
este un proces contextual;
este un proces continuu.

1.6. Serviciul public (definiție, caracteristici)

SERVICIUL PUBLIC

Ansamblul activităților autorizate de administrație pentru a satisface nevoile sociale în interes public

CARACTERISTICI

- Satisface o nevoie socială;
- Se află în raport juridic permanent cu sistemul administrativ care l-a înființat și care îl conduce;
- Furnizează bunuri și/sau servicii care satisfac interesele unui grup sau ale societății în general;
- Este supus unui sistem juridic reglementat de principii de drept public;
- Satisface interesele sociale generale pentru care a fost înființat;
- Se creează sau se desființează în urma unei decizii administrative de management;
- Se realizează prin stabilimente publice;
- Tipologie variată

1.7. Criterii de clasificare a serviciilor publice

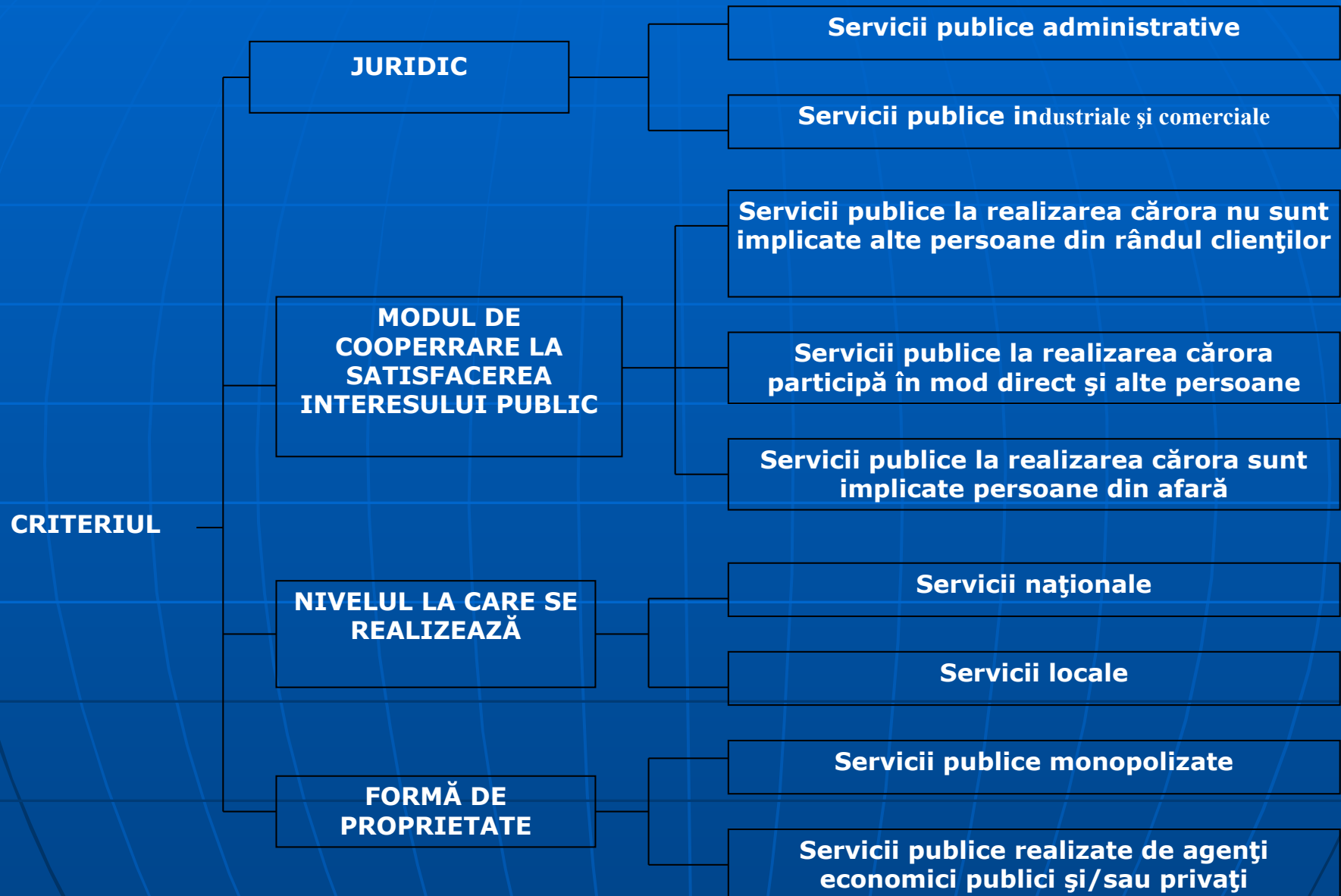


Figura 7. Criterii de clasificare a serviciilor publice

Rezumat

Managementul public reprezintă ansamblul proceselor și relațiilor de management, bine determinate, existente între componente ale sistemului administrativ, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinire legile și/sau se planifică, organizează, coordonează, gestionează și controlează activitățile implicate în realizarea serviciilor care satisfac interesul public. conceptul de management public;

Caracteristicile managementului public sunt:

- caracter integrator;
- caracter public
- caracter de diversitate;
- caracter complex;
- caracter de sinteză.

Principiile managementului public sunt:

- Principiul conducerii unitare;
- Principiul conducerii autonome;
- Principiul flexibilității;
- Principiul restructurării;
- Principiul perfecționării continue;
- Principiul legalității.

Funcțiile managementului public sunt:

- Previziunea (prevederea);
- Organizarea;
- Antrenarea-motivarea;
- Coordonarea;
- Control-evaluarea (control-reglarea).

Elementele caracteristice managementului public sunt:

- Interesul public
- Puterea publică
- Autoritatea

Sistemul de management public are următoarea componență:

- subsistemul organizatoric;*
- subsistemul informațional;*
- subsistemul decizional;*
- subsistemul metodologic.*

Trăsăturile procesului de management sunt următoarele:

- este un proces unitar;*
- este un proces tipic;*
- este un proces contextual;*
- este un proces continuu.*

Serviciul public reprezintă ansamblul activităților autorizate de administrație pentru a satisface nevoile sociale în interes public.

Subiecte de discuție:

Explicați caracteristicile managementului public referindu-vă la domeniul în care vă desfășurați activitatea;

Cum sunt respectate principiile managementului public în instituția dumneavoastră?

Funcțiile managementului public.