

**MANAGEMENT PUBLIC
ÎN INSTITUȚII ȘI AUTORITĂȚI
ADMINISTRATIVE**

ARMENIA ANDRONICEANU

**MANAGEMENT PUBLIC
ÎN INSTITUȚII ȘI AUTORITĂȚI
ADMINISTRATIVE**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2020

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
ANDRONICEANU, ARMENIA

Management public în instituții și autorități administrative / Armenia Androniceanu. -
București : Editura Universitară, 2020
Conține bibliografie
ISBN 978-606-28-1071-9

35

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062810719

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2020
Editura Universitară
Editor: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021.315.32.47
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021.315.32.47 / 07217 CARTE / 0745.200.357
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUPRINS

1. FUNDAMENTELE MANAGEMENTULUI PUBLIC	9
1.1. Necesitatea apariției managementului public ca domeniu distinct al științei managementului	9
1.2. Evoluția managementului public pe plan mondial și în România	11
1.3. Conținutul managementului public	18
1.3.1. Administrația vis-à-vis de management	18
1.3.2. Administrația publică vis-à-vis de managementul public	19
1.3.3. Definirea managementului public	19
1.4. Caracteristicile managementului public	23
1.5. Principiile fundamentale ale managementului public	26
1.5.1. Principiul conducerii unitare	26
1.5.2. Principiul conducerii autonome	27
1.5.3. Principiul perfecționării continue	28
1.5.4. Principiul administrării eficiente	28
1.5.5. Principiul legalității	28
1.5.6. Principiul transparenței	30
1.5.7. Principiul responsabilității	30
1.6. Funcțiile managementului public	33
1.6.1. Funcția de previziune	35
1.6.2. Funcția de organizare-coordonare	38
1.6.3. Funcția de administrare	41
1.6.4. Funcția de motivare	47
1.6.5. Funcția decizională.....	49
1.6.6. Funcția control-evaluare.....	50
1.7. Valori fundamentale în instituții publice și autorități administrative	53
1.7.1. Etica și morala: concepte, componente și valori	55
1.7.2. Democrația: evoluție, concept și valori democratice	57
2. PARTICULARITĂȚI ALE ORGANIZĂRII ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE ȘI AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE	62
2.1. Noțiunea de organizare	63
2.2. Organizarea procesuală în instituțiile și autoritățile publice.....	63
2.3. Organizarea structurală în instituțiile și autoritățile publice	71

2.4. Tipuri de structuri organizatorice în instituțiile și autoritățile publice	87
2.5. Model de analiză și re proiectare a subsistemului organizatoric dintr-o instituție publică sau autoritate administrativă.....	91
3. PARTICULARITĂȚI ALE SISTEMULUI DECIZIONAL DIN INSTITUȚIILE PUBLICE ȘI AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE.....	95
3.1. Sistemul decizional, componentă de bază a sistemului de management din instituțiile publice și autoritățile administrative ...	95
3.2. Principalele categorii de decizii din instituțiile publice și autoritățile administrative	96
3.3. Cerințele deciziilor de management public din instituțiile și autoritățile publice	98
3.4. Tipurile deciziilor de management public	101
3.5. Participanții la procesul decizional din instituțiile și autoritățile publice	105
3.6. Model de abordare a procesului decizional strategic	110
4. PARTICULARITĂȚI ALE SISTEMULUI INFORMAȚIONAL DIN INSTITUȚIILE PUBLICE ȘI AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE	117
4.1. Conceptul de sistem informațional	117
4.2. Tipologia componentelor sistemului informațional	119
4.3. Funcțiile sistemului informațional	125
4.4. Principiile sistemului informațional.....	126
4.5. Principalele deficiențe ale sistemului informațional	129
4.6. Tendințe ale sistemului informațional în organizațiile din sectorul public	130
5. METODE ȘI TEHNICI DE MANAGEMENT ȘI MODUL DE UTILIZARE A ACESTORA ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE ȘI AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE	136
5.1. Noțiunea de metodă de management	136
5.2. Metode de management pentru îmbunătățirea exercitării funcțiilor publice de conducere în instituțiile publice și în autoritățile administrative.....	137
5.2.1. Ședința.....	137
5.2.2. Delegarea.....	140
5.2.3. Analiza diagnostic	143
5.2.4. Analiza SWOT	149
5.2.5. Managementul prin obiective în instituțiile publice.....	150

5.2.6. Managementul prin proiecte în instituțiile publice	157
5.2.7. Alte metode	161
6. MANAGEMENTUL FUNCȚIEI PUBLICE ȘI FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN INSTITUȚIILE PUBLICE ȘI AUTORITĂȚILE ADMINISTRATIVE.....	165
6.1. Funcția publică și funcționarul public din perspectiva managementului public și a cadrului legislativ din România	165
6.2. Categorii de funcții publice în sistemul administrativ din România .	171
6.3. Funcționarul public: concept și tipologie în sistemul administrativ din România	175
7. CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN INSTITUȚIILE DIN SECTORUL PUBLIC.....	181
7.1. Cultura, concept și caracteristici	182
7.2. Componentele culturii organizaționale în instituțiile publice	184
7.3. Particularități ale culturii din România și principalele tipuri identificate în instituțiile publice.....	189
7.4. Cercetare complexă cu privire la cultura organizațională din instituțiile publice și autoritățile administrative din România.	193
7.4.1. Particularități ale culturii organizaționale identificate pe baza abordării lui Kluckhohn și Strodbeck	193
7.4.2. Caracteristici ale culturii organizaționale identificate pe baza modelului lui Fons Trompenaars	194
7.4.3. Aspecte particulare ale culturii organizaționale cercetate pe baza abordării lui Geert Hofstede.	196
7.5. Noul model de audit al culturii organizaționale din instituțiile publice și autoritățile administrative	198
8. ABORDĂRI MANAGERIALE MODERNE NECESARE ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DIN ROMÂNIA	202
8.1. Noul Management Public (NPM) și guvernarea modernă	202
8.2. Profesionalizarea managementului public	206
8.3. Managementul public bazat pe performanță.....	211
8.4. Managementul public bazat pe cunoștințe.....	215
8.5. Informatizarea și digitalizarea instituțiilor publice	218
BIBLIOGRAFIE	228

1 FUNDAMENTELE MANAGEMENTULUI PUBLIC

Managementul public ca domeniu distinct al științei managementului a apărut în deceniul al optulea al secolului al XX-lea, în principal ca urmare a situațiilor critice în care s-au aflat sistemele administrative din majoritatea statelor dezvoltate. Deficiențele majore din cadrul acestor sisteme au creat disfuncționalități devenite cronice care, în timp, au exercitat o presiune financiară puternică, greu de suportat de către cetățenii țărilor respective și au alimentat efectele unei crize în domeniul administrației publice. A fost necesară apariția unor astfel de situații, pentru ca liderii statelor dezvoltate să își dea seama de pericolele iminente în care se aflau statele lor. Unele state, chiar din grupul celor dezvoltate, mai „plătesc” și astăzi pentru o parte din greșelile de management făcute de liderii politici și de funcționarii publici aflați în funcții de conducere în aparatele administrative ale acestora.

1.1. Necesitatea apariției managementului public ca domeniu distinct al științei managementului

Greșelile de management și ritmul foarte lent în care s-au derulat schimbările în procesele de management și de execuție din instituțiile publice, au efecte majore și astăzi în sistemele administrative din țările dezvoltate. De altfel, la vremea respectivă, specialiștii din domeniile administrație și management public au arătat în lucrările lor dimensiunile crizei și implicațiile pe care aceasta le-ar putea avea pe termen mediu și lung asupra sistemului administrativ. În 1982, specialistul american Olson Mancur a publicat lucrările: *The Rise and the Decline of Nations* și *The Logic of Collective Action* în care a abordat direct cauzele și efectele crizei iminente declanșate în sistemul administrativ american. În aceeași perioadă și în același scop, Ostrom Vincent a publicat lucrarea *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Ecoul afirmațiilor lui Schiller, formulate cu câteva sute de ani în urmă pentru a explica metaforic una din cauzele renașterii, respectiv: „ce e vechi și nevrednic se prăbușește, timpurile se schimbă și o viață nouă înflorește din ruine” s-a dovedit la

finele secolului trecut un adevăr, pe care liderii administrațiilor din toate țările dezvoltate ar fi trebuit să-l cunoască.

A apărut astfel nevoia de schimbări majore în sectorul public, în general și în modul de conducere a instituțiilor statului, pentru a deveni eficiente și cu o capacitate de management suficient de bine dezvoltată care să satisfacă nevoile și așteptările cetățenilor și agenților economici, dar și interesele statelor.

În ultimele decenii ale secolului trecut, cercetătorii au considerat că studiile lor trebuie să fie cunoscute pe scară largă și au decis să le publice cu speranța că liderii interesați ai administrațiilor occidentale vor aprecia efortul lor și vor înțelege de ce sistemele administrative trebuiau reformate și cum ar trebui să fie făcute schimbările necesare. În acea perioadă s-a declanșat o „strategie ofensivă” a specialiștilor în domeniul managementului public asupra conducătorilor administrațiilor din țările dezvoltate. Specialiștii au demonstrat că, administrațiile statelor aveau nevoie de o conducere adaptată particularităților acestui domeniu, care să fie capabilă să gestioneze într-un mod eficient problemele economice și sociale ale statelor și cetățenilor. Devenise clar pentru cea mai mare parte a specialiștilor că, ***instituțiile publice și autoritățile administrative trebuiau să treacă de la o conducere administrativă bazată pe proceduri administrative și acte normative la o conducere organizațională*** orientată către nevoile cetățenilor și mediului de afaceri. Astfel a apărut un *nou domeniu al științei managementului, managementul public*, special pentru organizațiile, instituțiile și autoritățile din sectorul public și un *nou model de abordare* a managementului instituțiilor care fac parte din aparatul administrativ al unui stat. Prin urmare, aparatul administrativ birocratic, care a funcționat mai bine de 80 de ani, trebuia schimbat în funcție de alte valori, principii și modele. Aceste valori noi ale managementului public au fost prezentate și explicate în lucrări de referință la acea vreme. Câteva dintre cele mai interesante sunt următoarele: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, scrisă de David Osborne și Ted Gaebler (1992); *An Introduction to Public Sector Management* al cărei autor este Ian Taylor (1989), *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice* a lui David Mc.Kevitt (1994), *Le Management Public* a lui Poncelet Maurice (1999), în Canada, Russell, G.D. și Waste, R.J. (1998) *The limits of reinventing government*, publicată în celebrul jurnal *American Review of Public Administration* și altele.

Schimbările necesare nu puteau fi făcute de aceiași teoreticieni și practicieni care aveau un mod de gândire și comportament tradițional, rigid, bazat pe principiile birocratice ale gândirii formaliste promovate de binecunoscutul sociolog german Max Weber. În acest context, bazat pe noi

valori și principii de management specifice sectorului public, practicienii au recunoscut un adevăr esențial și elementar, anume faptul că *un sistem nu poate deveni funcțional și eficient, în același timp și nu-și poate realiza misiunea pentru care a fost creat, doar pe baza unui pachet de legi, a unor reguli, norme și regulamente administrative elaborate de funcționari, juriști sau politicieni aplicabile și/sau aplicate în baza unor percepții oarecare de către persoane cu pregătire generală*. Era nevoie de orientarea sistemului către noile valori și principii ale managementului public, care sunt prezentate și explicate într-o secțiune distinctă a acestui capitol. Aceste principii și valori noi asigură funcționarea eficientă a **structurilor administrative create pentru a satisface nevoile cetățenilor, interesele generale și individuale ale membrilor comunității sociale și de afaceri**, percepuți drept clienți ai unei imense ”piețe” pe care se exprimă cererea de servicii administrative, sociale și economice.

1.2. Evoluția managementului public pe plan mondial și în România

În prima jumătate a secolului al XX-lea, profesori celebri, cum au fost Lorenz von Stein, Charles-Jean Bonnin și Alecsandre-François Vivien, Henry Fayol și Frederic Taylor de la mari universități din Viena, Berlin și Paris, iar mai târziu, către jumătatea secolului trecut, din SUA și Marea Britanie, au pus bazele managementului și științei administrative, care au determinat apariția managementului public, în câteva țări europene și în SUA.

În acest context, ca răspuns la modelul tradițional al administrației, promovat de Max Weber, a apărut și s-a dezvoltat **managementul public, un nou domeniu al științei managementului, cu obiective clar determinate, cu principii și legități generale și specifice bine definite**.

După aproape 10 ani de cercetări, specialiștii în domeniul managementului public au sintetizat rezultatele activității lor și astfel au apărut *curente noi de gândire* care au reunit valorile de bază ale managementului public sub diferite forme de exprimare. Cei mai cunoscuți și apreciați specialiști care au avut *contribuții semnificative în procesul de apariție și dezvoltare a științei managementului public* sunt prezentați în continuare. **Christopher Pollitt**, care a inițiat și dezvoltat curentul numit managerialism, descris în lucrările: *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience*, publicată în anul 1990 de către Editura Universității Oxford din Marea Britanie. Trei ani mai târziu, alte elemente au fost adăugate la sistemul de valori de bază ale managementului public în lucrarea lui **Pollitt**, intitulată *Managerialism and the Public Services: Cuts*

or *Cultural Changes in the 1990's* publicată în 1993 tot în Marea Britanie. Aceasta din urmă reunește accepțiunea autorului despre managementul public și rolul pe care noul domeniu al științei managementului îl are în instituțiile publice din sistemul administrativ și nu numai. Noua gândire a fost susținută și dezvoltată în alte lucrări fundamentale pentru domeniul managementului public. Câteva dintre cele mai interesante sunt prezentate în continuare.

Edward Quade în lucrarea *Analysis for Public Decisions* (1989) demonstrează de ce este necesară o analiză multifactorială și multivariată, înainte de luarea unor decizii de management public bazate pe nevoi sociale, economice, administrative, de mediu, legislative etc.

Hal Rainey (1991) a contribuit semnificativ la înțelegerea principiilor fundamentale ale noii gândiri manageriale prin lucrarea: *Understanding and Managing Public Organizations*.

Stewart Ranson și **John Stewart** (1994) au publicat lucrarea *Management for the Public Domain*, în care au clarificat câteva dintre cele mai importante concepte și abordări ale managementului public.

Barry Tool și **Grant Jordan** (1995) au publicat lucrarea *Improving Management in Government*, în care au explicat relevanța noului management public în procesul de guvernare.

Guy Peters a publicat lucrări de referință pentru știința managementului public: *The Future of Governing: Four Emerging Models* (1996), *Managing horizontal government: the politics of co-ordination* (1998). Tot în 1998, Peters împreună cu John Pierre a publicat celebra lucrare *Governance Without Government? Rethinking Public Administration*, pentru ca în 2019 să publice volumul de referință cu titlul *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*.

În anul 2000, **Christopher Pollitt** și **Geert Bouckaert** au publicat a treia ediție a lucrării *Public Management Reform a Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Aceasta a fost completată și editată cu un conținut actualizat în 2004, având titlul *Public Management Reform: A Comparative Analysis*.

În anul 2001, **Tom Christensen** și **Per Laegreid** au publicat lucrarea *New Public Management, the Transformation of Ideas and Practice* (2001), iar în 2009, **Stephen Osborne** a publicat lucrarea *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.

David Rosenbloom (2004) a publicat lucrarea *Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* apărută în SUA. În cadrul acesteia autorul reușește să prezinte și să explice interdependențele

dintre management, politică și legislația aplicabilă în sectorul public. Lucrarea a fost reeditată, pentru a opta oară, în 2014 împreună cu Richard M. Clerkin și Robert Kravchuk.

Steinberger (2008) a adus în atenție o altă noțiune mai mult relaționată cu mecanismele de funcționare ale guvernelor statelor, respectiv **guvernanța**. Au fost identificate două forme ale acesteia, respectiv *guvernanța democratică*, bazată pe principii și valori democratice și *guvernanța tehnocratică* bazată pe cunoștințe și informații, ca avantaje pentru accesul la putere.

Toate aceste personalități în domeniu au demonstrat în lucrările lor că ***managementul public a apărut ca o necesitate și se dezvoltă permanent ca unul dintre cele mai importante domenii ale științei managementului care, prin rezultatele sale, poate avea un impact direct asupra dezvoltării economice și sociale a unui stat.***

Este unanim acceptat faptul că, schimbarea de concepție în sectorul public și crearea noului sistem de management public funcțional și eficient pentru structura administrativă reprezintă un proces de durată, care ar trebui intensificat în toate țările care doresc o orientare reală către piața a serviciilor oferite de administrație. De altfel, specialiștii în domeniu, între care **Isaac Henry-Kester**, **Chris Painter** (1997), în lucrarea *Management in the Public Sector: Challenge and Change* și **Kieron Walsh** (1995) în lucrarea *Public Service and Market Mechanisms*, au demonstrat necesitatea unor schimbări reale în modul de conducere a instituțiilor și autorităților administrative. În deceniul opt al secolului trecut, s-a folosit pentru prima dată conceptul de management în sectorul public.

Structurile rigide, bazate pe ierarhie și forme birocratice diversificate, care au dominat instituțiile din administrația publică în cea mai mare parte a secolelor al XIX-lea și al XX-lea, nu mai puteau rezolva problemele majore cu care se confruntau administrațiile statelor. În acest context a apărut *managementul public*, ca un nou domeniu de exercitare a conducerii instituțiilor pentru realizarea misiunii lor de bază. La începutul anilor 1990, un *nou model de management pentru instituțiile publice* a fost conturat și promovat în țările dezvoltate (Farnham și Horton, 1996). Acesta reunea câteva concepte și abordări formulate anterior de cercetători, respectiv managerialism (Pollitt, 1993); noul management public (Hood, 1991); administrația publică orientată către piață (Lan, Zhizoung și Rosenbloom, 1992); paradigmele post-birocrației (Barzelay, 1992); guvernare antreprenorială (Osborn și Gaebler, 1992).

Dincolo însă de terminologia folosită, *principiile și legitățile de bază erau aceleași.*

Rhodes (1997), pornind de la rezultatele cercetărilor lui Hood (1991), considera că managerialismul în Marea Britanie trebuie să se concretizeze în crearea capacității manageriale în instituțiile publice de a integra cei „3E”, respectiv, *economie, eficiență și eficacitate*. În lucrarea sa *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (1997), specialistul englez argumenta această schimbare majoră prin faptul că *Noul Management Public* se fundamentează pe următoarele **valori de bază**:

- Orientarea managementului în instituțiile publice asupra obiectivelor, nu asupra politicilor promovate de politicieni;
- Centrarea pe evaluarea performanțelor din instituțiile publice și considerarea eficienței economice drept o forma finală de reflectare a acesteia;
- Reducerea aparatului birocratic și îmbunătățirea gestiunii financiare;
- Orientarea instituțiilor publice către piața serviciilor de interes public;
- Reducerea costurilor cu întreținerea și funcționarea aparatului administrativ și a fiecărei instituții;
- Remodelarea stilului de management din instituțiile publice punându-se accent pe rezultatele obținute, respectarea termenelor înscrise în strategii, politici, programe;
- Motivarea resurselor umane în funcție de rezultatele muncii lor;
- Libertatea de a conduce.

Abordarea organizațională a managementului instituțiilor din aparatele administrative ale statelor necesita schimbări substanțiale, în special în filozofia acestui tip de organizații. Schimbările trebuiau să fie fundamentate și aplicate cu *professionalism*.

O altă accepțiune, de asemenea interesantă, aparține specialiștilor Osborn și Gaebler (1992). În lucrarea *Reinventing Government*, publicată în Marea Britanie, autorii au pornit de la premisa că administrația guvernamentală „trebuie să fie reinventată”. Ei au arătat că, deși cred în administrația guvernamentală și consideră că guvernul poate avea inițiative interesante, totuși *societatea, percepută ca o imensă piață, este întotdeauna aceea care determină conținutul activităților în cadrul unor astfel de structuri*. Cei doi specialiști au identificat *un set de caracteristici* pentru ceea ce ei au numit *guvernare antreprenorială* (Osborn și Gaebler, 1992, pg. 20). Ei consideră că *principiile și valorile de bază pentru managementul public la nivelul administrației guvernamentale* sunt:

- Promovarea competiției între furnizorii de servicii publice;

- Dezvoltarea dimensiunii participative a managementului public prin exercitarea controlului din afara sistemului birocratic de către membrii comunității, respectiv cetățenii;
- Măsurarea performanței instituțiilor publice în funcție de rezultatele obținute și nu de volumul și valoarea intrărilor;
- Orientarea conducerii instituțiilor publice către realizarea obiectivelor derivate din misiune și nu pentru aplicarea unor acte normative, regulamente și norme metodologice;
- Considerarea beneficiarilor de servicii drept clienți cărora li se pune la dispoziție o ofertă variată de servicii de către diverși furnizori;
- Accentuarea dimensiunii previzionale a managementului public, de anticipare a conținutului serviciilor și de prevenire a apariției unor situații problemă;
- Concentrarea energiilor în atragerea și câștigarea de resurse și nu pentru consumarea acestora;
- Descentralizarea autorității și încurajarea managementului participativ;
- Promovarea mecanismelor de piață în locul celor birocratice;
- Coordonarea și integrarea elementelor sistemului de servicii publice furnizate de sectorul public sau privat pentru a soluționa problemele specifice ale comunităților.

Cei doi autori susțin afirmațiile lor cu câteva exemple de aplicare a acestor schimbări în instituțiile administrației locale din Statele Unite ale Americii.

În același context, în 1993 vicepreședinte SUA, domnul Albert Arnold Gore (Gore, 1993) a prezentat raportul cu titlul *Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Cost Less* în fața Senatului Statelor Unite ale Americii și a tuturor americanilor, iar apoi l-a publicat. În cadrul acestui raport au fost prezentate noile valori de bază ale managementului public, care aveau să reformeze administrația centrală din SUA. Publicația în care au apărut acestea se numește „*National Performance Review*”. Parcurgerea cu atenție a conținutului raportului demnitarului american, ne determină să constatăm *puternica influență a valorilor promovate de Osborne și Gaebler*. Raportul domnului Al Gore a evidențiat *necesitatea schimbării culturii în cadrul guvernului federal american*, în funcție de următoarele **patru coordonate fundamentale**:

- *orientarea administrației americane asupra rezultatelor*; potrivit acestui principiu, personalul din structura sistemului administrativ nu urmărește să aplice reguli, norme, legi, metodologii, ci urmărește obținerea de rezultate cât mai bune;

- *centrarea sistemului administrativ pe nevoile statului și cetățenilor, ca și clienți ai sistemului administrativ;*
- *motivarea resurselor umane din administrație pentru obținerea celor mai bune performanțe;*
- *reducerea costurilor cu funcționarea aparatului administrativ și a birocrăției americane.*

Raportul prezenta și câteva exemple de practici guvernamentale inovative din Marea Britanie, Noua Zeelandă și Australia, lăsând astfel să se înțeleagă că SUA se află cumva în urma acestor țări în ceea ce privește transpunerea în practică a valorilor *Noului Management Public*.

Se poate constata cum președinții și șefii guvernelor din unele state dezvoltate au început să înțeleagă că, de fapt, competența managerială în administrația centrală și locală influențează semnificativ performanțele obținute în sectorul public și au început să colaboreze cu specialiștii pentru a dezvolta și implementa principiile și valorile de bază ale noului model de management public.

Cu câteva decenii în urmă, în unele state dezvoltate și în curs de dezvoltare s-a creat convingerea că ***eficiența instituțiilor publice și autorităților administrative și eficacitatea resurselor umane din administrația publică trebuiau să devină obiective fundamentale pentru aparatele administrative.*** Pentru aceasta era necesar ***un nou model de management pentru instituțiile publice și autoritățile administrative centrat pe obiective manageriale de interes public și pe rezultate.***

Desigur că, schimbările radicale în managementul public, în general și în cultura organizațională din instituțiile publice, în special, implică o serie de costuri pe care administrațiile din țările dezvoltate au înțeles că trebuie să le suporte, în timp, pentru simplul motiv că nu există cale de întors la modelul tradițional birocratic al administrației publice.

Deși în România schimbările în abordarea managementului instituțiilor publice și autorităților administrative sunt puține, iar ritmul de implementare a acestora este lent, totuși se poate constata faptul că în ultimele trei decenii și în țara noastră s-au realizat și susținut o serie de cercetări teoretice și practice.

*Deși în România există mari reticențe, din motive diferite, pentru acceptarea principiilor și legităților generale ale managementului public în sistemul administrativ și în celelalte domenii ale sectorului public, în general, totuși începând din anul 1996 în Academia de Studii Economice București, la Facultatea Management, la specializarea Administrație Publică, profesorul Armenia Androniceanu a introdus în planurile de învățământ **primul curs de management public** la cel de al IV-lea an de*

studiu. Cursul a fost și este orientat din punct de vedere conceptual, principial și aplicativ pe structura noilor curente în domeniu apărute în Europa Occidentală și SUA și este adaptat la specificul sectorului public din România.

Câțiva ani mai târziu, adică în anul 1999, Armenia Androniceanu a publicat în România primele cărți de management public și management public internațional, editate de Editura Economică în cadrul Programului European Tempus, finanțat de Uniunea Europeană.

Patru ani mai târziu a fost introdus un curs de management public la Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București, la Universitatea Babeș Bolyai, iar ulterior și la alte universități publice și private din România. În ultimul deceniu asistăm la o creștere a numărului disciplinelor derivate din managementul public care au fost introduse în universitățile și centrele regionale de perfecționare care pregătesc actualii și viitorii funcționari publici cu funcții de conducere.

În ultimii ani, a devenit destul de clar faptul că administrațiile statelor au nevoie în continuare de schimbări. Aceste schimbări trebuie să se bazeze pe noi *valori sociale și economice*. Valorile sociale poziționează în centru cetățeanul cu nevoile lui specifice, cu drepturile și libertățile lui la o viață activă decentă în propria țară. Valorile economice se referă atât la eficiența administrativă și economică, dar și la eficacitatea resurselor umane care ocupă funcții publice de conducere în aparatele administrative ale statelor, inclusiv independența managementului public de factorul politic. Prin această reorientare pe noul sistem de valori, administrațiile statelor ar putea să contribuie semnificativ la dezvoltare și la atenuarea diferențelor economice și sociale dintre ele.

Dacă în acest context invocăm afirmația lui Richard Farmer potrivit căreia: „*managementul explică de ce o țară este bogată sau săracă*”, atunci fără nici un fel de dificultate deducem care este misiunea complexă care revine șefilor de state și de guverne precum și managerilor publici și funcționarilor de execuție în acest început de secol al XXI-lea.

Pentru ca toate acestea să se întâmple, este nevoie de un **proces educațional** *continuu, eșalonat și sistematic*, prin care resursele umane actuale și cele care vor lucra în aparatele administrative ale statelor să devină capabile *să gândească prospectiv, să analizeze* problemele administrative specifice și *să descopere schimbările necesare*, pe care să le implementeze cu *profesionalism*, fără a avea alte constrângeri economice, politice, legislative sau de altă natură.

1.3. Conținutul managementului public

În literatura străină de specialitate, iar în ultimul deceniu și în cea din România, se face o distincție clară între conținutul administrației și cel al managementului public. Deși modelul tradiționalist birocratic, consacrat în ultimii optzeci de ani ai secolului trecut, există și astăzi, în special în țările în curs de dezvoltare și slab dezvoltate, domeniul administrației publice s-a bucurat de schimbări semnificative, în plan teoretic și practic.

1.3.1. *Administrația vis-à-vis de management*

Deși din punct de vedere lingvistic între cuvintele management și administrație există o asocierie semantică, cele două concepte sunt diferite în privința conținutului. În dicționarul Universității Oxford, *administrația constă în acțiunea de a administra, în timp ce managementul înseamnă conducere și control asupra modului în care se desfășoară activitatea într-o organizație.*

În Webster este formulată aceeași explicație pentru administrație, însă, în ceea ce privește managementul, acesta este descris și explicat prin conducerea ori urmărirea modului în care se desfășoară o activitate percepută ca o afacere. În limba latină există diferențe de conținut între cele două concepte. *Administrația* vine de la „minor” respectiv „ministrare”, însemnând a servi, a guverna. Management provine de la „manus”, însemnând a conduce și a controla direct. Diferența între „a servi” și „a controla” este evidentă.

În Dicționarul Limbii Române Moderne (1958) elaborat de Institutul de Lingvistică al Academiei Române din București, administrația este explicată ca fiind „totalitatea organelor administrative ale unui stat” iar managementul înseamnă conducere, direcție.

Se poate concluziona că, *administrația constă într-un ansamblu de instituții și autorități ale statului create pentru a exercita funcțiile de bază ale acestuia și pentru a elabora și aplica regulamente, proceduri, politici, acte normative, acte administrative, etc.*

Managementul constă într-un ansamblu de procese și relații de management prin care se iau decizii pentru realizarea unor obiective.

Cu alte cuvinte, *managementul* într-o organizație este reprezentat de un grup de persoane responsabile care exercită funcții de conducere, iar *administrația* este reprezentată de structuri instituționale variate care reprezintă statul și exercită autoritatea și funcțiile acestuia.

1.3.2. Administrația publică vis-à-vis de managementul public

Fără îndoială că între cele două concepte, așa cum acestea au fost înțelese în sectorul public, respectiv administrație publică și management public există diferențe majore de conținut.

Administrația publică este formată din instituții publice și autorități ale statului care exercită funcțiile acestuia.

Managementul public se aplică în toate instituțiile publice și în autoritățile administrative și urmărește realizarea misiunii acestora, a scopului și obiectivelor lor specifice.

Administrația publică este centrată pe **proceduri administrative, norme, reglementări și reguli** de funcționare a instituțiilor și autorităților statului, în timp ce **managementul public** este centrat pe **misiunea și obiectivele** de management ale instituțiilor și contribuie în mod direct la dezvoltarea capacității lor de a **satisface interesului public**.

Managementul public este reprezentat prin *patru subsisteme de management* (organizatoric, decizional, informațional și metodologic) prin care se realizează interesele publice generale și specifice ale tuturor stakeholderilor (statul, funcționarii, cetățenii, agenții economici etc).

Resursele umane care exercită funcții publice de conducere în instituțiile publice și autoritățile administrative se numesc **manageri publici** (a nu se confunda cu categoria de *funcționari cu funcție specifică de manageri publici*, potrivit OUG 92/2008, considerată de legiuitor o funcție de execuție). Managerii publici sunt titulari de funcții publice de conducere care contribuie direct la îndeplinirea misiunii și la realizarea obiectivelor instituțiilor publice sau autorităților administrative, prin care se dezvoltă capacitatea lor de a răspunde unui ansamblu de nevoi. Aceste nevoi sunt de două tipuri: **nevoi intraorganizaționale** (de dezvoltare a capacității instituțiilor pentru îndeplinirea rolului, misiunii și obiectivelor specifice); **nevoi extraorganizaționale** (de interes public general sau specific: economic, social, de mediu, legislativ, cultural etc.)

1.3.3. Definirea managementului public

În literatura străină de specialitate, există mai multe puncte de vedere referitoare la conținutul managementului public. Cele mai importante sunt prezentate succint în continuare.

David Rosenbloom (1986) consideră că *managementul public constă în integrarea abordărilor: managerială, politică și legală în procesul de îndeplinire a misiunii autorităților legislative, executive și judecătorești, respectiv furnizarea de servicii pentru societate în ansamblul ei sau pentru*

segmente importante ale acesteia. Ceea ce constatăm în această definiție este sensul foarte larg al conținutului managementului public și centrarea pe trei abordări corespunzătoare celor trei ramuri ale autorității administrative.

Câțiva ani mai târziu, în 1991, **Ott, Hyde** și **Shafritz** argumentau faptul că *managementul public este o ramură a administrației publice, care constă în arta și știința de a aplica metode și tehnici în administrația publică pentru a fundamenta programe, a organiza și coordona procesele de restructurare, pentru administrarea resurselor bugetare alocate, a resurselor umane integrate, pentru evaluarea și auditarea instituțiilor publice.*

În aceeași perioadă, unii specialiști americani au definit *managementul public ca un domeniu care oferă metode și tehnici și ajută la desfășurarea unor activități din administrația publică.* De exemplu, **Graham și Hays (1991)** afirmă că reprezentanții managementului public sunt preocupați mai mult pentru aspectele de eficiență, calculație, realizarea obiectivelor și rezolvarea problemelor tehnice de conducere, decât de interesele cetățenilor.

În 1998, **Owen Hughes** formula un punct de vedere sensibil diferit de cele prezentate mai sus. El considera că administrația și managementul public sunt două domenii distincte, iar faptul că, în noul context, se vorbește atât de administrație publică, cât și de management public este absolut normal. *Nu se poate spune, aprecia el, că managementul public este o parte a administrației publice sau, mai grav, că între ele se poate pune semnul egalității.*

O opinie argumentată și valoroasă cu privire la conținutul managementului public au avut **Bozeman și Straussman (1999)**, în lucrarea *Public Management Strategies*. Ei susțin că managementul public *studiază mediul social ale cărui variabile trebuie luate în considerare atunci când se proiectează strategia instituției publice, când se precizează misiunea și obiectivele* pentru fiecare componentă a sistemului administrativ. Completând acest punct de vedere, se poate aprecia că managementul public ia în considerare influențele *tuturor factorilor și variabilelor din mediul ambiant*, respectiv: economici, politici, culturali, legislativi, de mediu, etc., nu numai pe cele ale factorilor sociali. Toți factorii menționați mai sus, nu doar cei sociali influențează semnificativ conținutul proceselor de management și de execuție din instituțiile publice.

Pornind de la accepțiunile de mai sus, putem conchide că *știința managementul public studiază procese și relații de management din și dintre instituțiile publice și autoritățile administrative în vederea descoperirii de principii generale și metode pentru îmbunătățirea deciziilor necesare creșterii gradului de satisfacere a interesul public.*