

Cerințe de sporire a capacității instituțiilor administrației publice românești

dr. Ioan Bratu

1. Administrația publică - factor al dezvoltării economico-sociale

Între sistemul instituțional și sistemul economico-social există o strânsă interdependență, în sensul că primul sistem impulsionează și orientează dezvoltarea economică, iar al doilea, la rândul său, condiționează configurația structurală, stabilitatea și schimbările care trebuie să aibă loc.

Calitatea serviciilor furnizate de către administrația publică clienților are în prezent o importanță deosebită pentru desfășurarea normală a activității economice și sociale.

Instituțiile administrației publice constituie instrumentul principal pentru exercitarea rolului statului de drept, democratic în țara noastră.

Instituțiile administrației publice centrale și locale au un rol deosebit de important, în susținerea și promovarea unei economii sănătoase și competitive, în menținerea ordonată la un nivel superior, a relațiilor normale dintre oamenii situați pe diferite trepte ierarhice de organizare a societății românești.

O administrație de calitate, bine structurată și condusă, constituie un factor de echilibru și stabilitate, elemente esențiale în consolidarea statului de drept, în promovarea principiilor și orientărilor care să asigure progresul și prosperitatea în toate sectoarele de activitate.

Instituțiile administrației centrale și locale sunt menite să asigure funcționali-

tatea tuturor componentelor mecanismului economico-social, dezvoltarea și adâncirea democrației. Aceste instituții trebuie să asigure realizarea consensului social durabil, fără de care nu se poate construi o economie de piață liberă. Ele trebuie să dea dovadă de multă reflecție, mult realism, multă concretețe pentru eliminarea obstacolelor apărute pe parcursul reformei.

În acest sens, realitățile impun susținerea dezvoltării prin măsuri care să asigure exercitarea efectivă a democrației, îndeosebi a celei participative, la nivel național și local, respectarea drepturilor politice, economice, civice, sociale, culturale ale oamenilor, integrarea lor efectivă în viața politică și social-economică, extinderea cadrului legislativ, combaterea birocrăției și diminuarea substanțială a corupției, fermitatea în aplicarea legilor.

Îndeplinirea în bune condiții ale rolului și funcțiilor actuale ale statului presupune conceperea și implementarea unei ample și profunde reforme în administrația publică.

Scopul reformei este de a crea o administrație publică capabilă să-și îndeplinească funcțiile în condiții de înaltă calitate și eficacitate, pentru a contribui substanțial la dezvoltarea economică și socială a României, printr-un larg proces de modernizare și adaptare a acesteia la realitățile economiei și societății românești, răspunzând, în același timp, exigențelor și structurilor Uniunii Europene.

Ridicarea calității activității adminis-

trației publice depinde, într-o mare măsură, de întărirea capacităților Guvernului de a elabora și implementa strategii, politici și programe coerente și realiste, de a găsi soluții optime de dezvoltare economică și socială a țării noastre.

Analiza problematicii administrației publice și formularea propunerilor de îmbunătățire a activității acesteia presupune studierea țărilor sau obiectivelor fundamentale cantitative și calitative. Ele cuprind dorințe, idealuri spre care se tinde. Desigur, acestea sunt prea generale pentru a servi drept bază la toate nivelurile administrației publice. De aceea, este necesar ca ele să fie transpuse în obiective derivate sau intermediare.

Obiectivele derivate stau la baza determinării competențelor și responsabilităților, respectiv a atribuțiilor și sarcinilor ce revin fiecărei instituții și subdiviziuni organizatorice interne a acesteia și fiecărui funcționar public.

Strategiile, politicile și programele conțin propuneri de acțiune concertată pentru realizarea obiectivelor. Acestea le sunt comune mijloacele pe care toate autoritățile le au la dispoziție pentru a atinge obiectivele.

Trebuie făcută o distincție între mijloacele directe (cele aflate sub controlul direct al instituției respective) și mijloacele indirecte (obținute din alte surse).

Un lanț logic de analiză începe cu țărilor fundamentale, trece prin cele derivate cu atribuțiile și sarcinile pe care acestea le determină, ajungând, în final, la mijloacele directe și indirecte și măsura în care acestea au contribuit la realizarea obiectivelor derivate și a celor fundamentale.

Trebuie precizat că, fără obiective clare, precise, coerente și realiste se poate pierde o bună parte din mijloacele alocate, se poate încetini sau bloca procesul de reformă al administrației publice, iar fără mijloacele necesare, nu pot fi reali-

zate la un nivel cantitativ, și mai ales, calitativ corespunzător obiectivelor stabilite.

Introducerea și extinderea tehnologiei informațiilor și a comunicațiilor în administrația publică centrală și locală din țara noastră, ridică noi provocări administrației, dar, în același timp, oferă posibilități mult mai mari pentru ridicarea calității și eficienței activității și apropierea de clienți (cetățeni și întreprinderi).

2. Situația actuală a administrației publice

Procesele economice și sociale nu se pot desfășura în condiții de raționalitate și eficiență, fără o administrație publică constituită din reguli generale și specifice diferitelor sectoare de activitate, fără o rețea coerentă, stabilă, dar suplă de instituții performante, fără orientarea și controlul activității economico-sociale.

Deși necesitatea reformei în administrația publică a apărut încă din 1990, totuși din diferite cauze nu s-au putut mobiliza resursele necesare creării cadrului legislativ și instituțional necesar administrației centrale și locale și, în special, cele pentru implementarea eficientă a măsurilor de reformă.

Instituțiile administrației publice încorporează sub puterea legii - Dumitru Constantin 1995 - totalitatea organelor administrative centrale și locale cu rolul și răspunderea lor în domeniu, dar mai ales, pentru faptul că în conținutul și esența lor regăsim ansamblul de principii, de reguli, metode și procedee responsabile, încercate, controlate și asimilate de opinia publică și care constituie atribute obligatorii ale conducerii executive a țării.

Numărul și structura instituțiilor administrației publice sunt înscrise în tabelul nr. 1.

Datele prezentate relevă, pe de o parte, creșterea numărului instituțiilor admi-

nistrației centrale și locale de stat, iar pe de altă parte, reducerea numărului instituțiilor de învățământ, de sănătate și asistență socială.

Deși numărul miniștrilor s-a redus în anul 2001 față de anul 1997 totuși a crescut numărul instituțiilor care aparțin de Guvern de la 7 la 16, respectiv cu 128,6%, fapt ce face dificilă atât delimitarea clară a atribuțiilor, cât și coordonarea lor, iar relațiile dintre ele fiind adesea de rivalitate. În ultimii doi ani a avut loc o sporire a administrației publice centrale. De exemplu, în anul 2002 s-au înființat două noi departamente, unul de politică socială și unul de politică economică. De asemenea, s-a trecut de la Ministerul de

Externe în subordinea premierului Departamentul de Comerț Exterior care a fost suplimentat cu circa 50 de oameni.

În contextul reformei administrației publice este nevoie de o restructurare a Guvernului în vederea eficientizării echipei guvernamentale. Actualul cabinet are un număr de 27 de ministere, fiind mult mai mare decât în celelalte state candidate la Uniunea Europeană, unde media este de 16 ministere.

Potrivit unor date, în prezent, în România există circa 110.000 de funcționari publici, multora le lipsește încă mentalitatea serviciilor, în sensul că lor li se cere orientarea spre oferirea de servicii prompte și de calitate cetățenilor.

Tabelul nr. 1

Instituțiile administrației publice pe tipuri în perioada 1997-2000

Tipul instituției	Total				Creștere 2001/1997	
	1997	1998	1999	2000	2001	1997
Administrația centrală, din care:	57	65	66	65	60	105,3
Ministere și organe centrale	50	50	50	49	44	88,0
Instituții aparținând de Guvern	7	15	16	16	16	228,6
Administrația locală ¹ , din care:	3342	3417	3851	3860	3860	115,5
Prefecturi, consilii județene	84	84	84	84	84	100,0
Primării, consilii locale	2954	2954	2957	2957	2957	100,1
Securitate socială, din care:	28241	28089	28201	25827	28061	99,4
Unități de învățământ	27041	27018	27359	24884	26662	98,6
Unități de sănătate și asistență socială	749	726	704	695	713	95,2
Unități de cultură și recreative	451	345	38	248	666	147,7

¹ Include și alte unități ale administrației centrale din domeniile: justiție, administrație financiară, muncă și protecție socială, protecția mediului etc.

Sursa: Anuarul statistic al României 2001, p. 369, și 2002, p. 367.

Administrația publică trebuie să elaboreze și să implementeze politici guvernamentale care să răspundă așteptărilor și cerințelor normale ale cetățenilor. În practică se întâlnesc numeroase cazuri în care unii funcționari publici au un comportament disprețuitor față de cetățeni. Acest comportament aduce prejudicii morale și economice importante, concretizate în pierderea încrederii în instituțiile statului și pierderi importante de timp ale

cetățenilor la ghișeele administrației.

Instituțiile administrației publice românești funcționează greoi, ineficient pe un fond de rezistență la schimbare, care descurajează inițiativele economice și funcționarea corespunzătoare a mecanismelor pieței.

România întâmpină în prezent dificultăți la integrarea în Uniunea Europeană și datorită unei administrații publice de slabă calitate, necompetitivă.

În perioada 1990-2000 reforma administrației publice a fost lăsată pe un plan secundar, fapt pentru care a cunoscut o evoluție foarte lentă. Cauzele acestei situații au fost îndeosebi:

- insuficienta voință și consens politic cu privire la importanța instituțiilor administrației publice;
- inexistența unei viziuni clare în privința conexiunii dintre reforma economică și reforma administrației publice;
- reforma administrației publice nu a reprezentat o prioritate, vechile structuri și metode s-au perpetuat în mare măsură, iar schimbările au fost prea lente și fragmentare;
- lipsa acută a resurselor financiare necesare reformei;
- lipsa unor reglementări clare privind structurile administrative și de personal;
- absența unei strategii coerente și transparente privind reforma în administrația publică.

Reforma administrației publice este în permanență monitorizată și evaluată, iar aceasta trebuie să vizeze, în esență, pe cei care fac administrație, respectiv funcționarii publici care trebuie să devină profesioniști și stabili în domeniul lor de activitate.

Menționăm că, în concepția și analiza reformei, se ignoră, în general, acțiunea factorului instituțional. În același timp, studiile care totuși iau în considerare acest factor, minimalizează impactul negativ al acestuia, punând în evidență, doar una dintre caracteristicile definitorii ale instituțiilor și anume aspectul oportunității acestora pentru schimbări. Or, instituțiile nu sunt numai factori favorizanți, ci pot deveni în anumite condiții și frâne (constrângeri) pentru transformare.

În mod firesc, pentru pregătirea procesului de aderare, statele membre ale Uniunii Europene și-au pus problema

credibilității angajamentelor asumate de către țările candidate. De aceea, la Madrid, s-a făcut o suplimentare a criteriilor de aderare prin introducerea criteriului capacității administrative de aplicare a acquis-ului comunitar.

În Raportul Comisiei Europene pe anul 2001, se face o analiză severă a administrației publice românești, relevându-se că nu s-au înregistrat progrese semnificative în domeniul dezvoltării capacității administrative. Astfel, Legea privind statutul funcționarului public este doar parțial implementată, iar Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu funcționează corespunzător. Comisia își exprimă îndoiala cu privire la independența și capacitatea unor autorități publice de reglementare și gestiune în domeniul energiei și gazelor naturale și de restructurare a sectorului siderurgic.

Deși au avut loc și evoluții pozitive, autoritățile române nu au reușit încă să elaboreze un cadru organizatoric care să impulsioneze exercitarea unui control financiar permanent și exigent asupra utilizării fondurilor publice și a celor acordate de Uniunea Europeană. România a realizat o serie de progrese în ceea ce privește reforma procedurilor bugetare naționale, dar sunt necesare eforturi suplimentare, atât în ceea ce privește bugetul național, cât și în domeniul bugetelor proprii ale fiecărei instituții.

Capacitatea de ansamblu a administrației publice de a pune în practică legislația comunitară rămâne limitată și reprezintă o constrângere majoră în ceea ce privește procesul de pregătire a aderării României. În timp ce unele părți ale administrației sunt capabile să funcționeze în mod eficient, există numeroase sectoare importante unde slăbiciunile structurii administrative constituie un motiv serios de îngrijorare, îndeosebi în domeniul gestionării fondurilor Uniunii Europene.

În Raportul de țară al Comisiei Europene pe anul 2001 se menționează, în

acest sens, că "România a adoptat o strategie de accelerare a reformei în administrația publică, dar nu a demarat încă implementarea ei", dar că sunt și elemente care pot asigura un start bun în această privință, atât prin aplicarea strategiei de reformă, cât și prin crearea capacității de a gestiona reforma la nivelul tuturor structurilor din Guvern și la cel al administrațiilor locale.

Instituția care are sarcina de a iniția și urmări în mod efectiv reforma în acest domeniu este Ministerul Administrației Publice.

Până în prezent nu s-a reușit să se delimiteze suficient de clar activitățile care ar trebui să fie specifice componenței politice a administrației publice, de componenta administrativă care ar trebui îndeplinită de funcționari publici profesioniști.

Abuzurile și corupția au fost instituționalizate prin legile emise. Ele au lăsat în mod deliberat porțițe de hoție, numai de cei inițiați știute, au compromis încrederea în competiția cinstită, în ierarhia valorii autentice.

În instituțiile publice, majoritatea angajărilor, avansărilor și sancționărilor s-au făcut, până acum pe criteriul clientelar, în special pe afinități de partid.

În loc ca întâi să fie definite clar obiectivele și apoi aleși oamenii capabili să le ducă la îndeplinire, toate guvernele postrevoluționare au procedat invers.

Dacă la nivel central, România mai are oameni capabili să întocmească proiecte, în teritoriu, situația este absolut dramatică. Dacă nu vom fi în stare în următorii doi ani să creăm o infrastructură capabilă să realizeze proiecte viabile nu vom putea înainta rapid spre economia de piață și spre Uniunea Europeană.

În aprecierea situației existente ne vom opri doar la doi indicatori ai eficienței administrației publice centrale și locale.

Primul ar fi capacitatea de a concepe strategii, politici, programe, bugete corespunzătoare realităților românești care să poată fi puse în aplicare până la capăt și să obțină rezultatele scontate.

Al doilea ar fi cel al cantității, calității și prețurilor serviciilor publice furnizate către cetățeni și întreprinderi.

În fapt, ambii indicatori nu au fost realizați la un nivel satisfăcător.

Pornind de la evaluarea critică a Comisiei Europene, Programul guvernamental pentru anii 2001-2004 abordează frontal și multilateral accelerarea reformei, administrației publice centrale și locale.

În acest cadru Guvernul afirmă că România își poate întări treptat capacitatea și calitatea administrației publice pentru a reuși să facă față obligațiilor care îi revin în calitate de viitor stat membru al UE.

Programul de guvernare privind administrația publică centrală și locală are la bază următoarele obiective fundamentale:

- restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale;
- schimbarea de fond a raportului dintre administrație și cetățean;
- descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei administrative și financiare;
- depolitizarea structurilor administrației publice;
- coerența actului administrativ;
- perfecționarea managementului în administrație;
- aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane;
- întărirea autorității statului și a răspunderii acestuia;
- armonizarea cadrului legislativ cu reglementările UE, asigurarea coerenței și stabilității acestuia.

Realizarea acestui program depinde, în mare măsură, de asigurarea la timp a sumelor financiare necesare și implicarea conducerii tuturor instituțiilor administrației publice în realizarea efectivă a acestor obiective.

În administrația publică s-au făcut eforturi pentru crearea bazelor de date și a infrastructurii necesare pentru a le putea utiliza. Se folosesc însă soluții eterogene, care nu sunt totdeauna integrabile și uneori nici compatibile.

În fiecare instituție se folosesc sisteme de operare, aplicații și tipuri de fișiere care fac dificil sau imposibil transferul de date ori realizarea de analize complexe, iar structurile administrative rămân neperformante.

Administrația publică centrală dispune de sisteme informatice aproape la nivelul fiecărui minister, precum și în cadrul altor câtorva instituții guvernamentale. Fiecare dintre aceste sisteme, incluzând în principal aplicații de birotică - secretariat și bază de date, se află în diverse faze de dezvoltare și diferite grade de maturizare, datorită, în special, declanșării proceselor de informatizare în diferite momente de timp.

Principalele sectoare mai informatizate sunt: finanțele publice, statistica, sectorul de muncă și protecție socială, sistemul vamal și sistemul de apărare și securitate națională, precum și principalele regii (societăți naționale), cum sunt cele de electricitate, gaze, petrol, transport și comunicații.

A fost realizat un proiect Phare privind interconectarea și trecerea experimentală la schimbul electronic de informații între nouă instituții ale administrației publice locale.

S-a finalizat studiul de fezabilitate, finanțat de "Trade and Development Agency", din SUA, privind realizarea rețelei de transmisiuni de date a administrației publice, care constituie o bază

pentru investiții din acest domeniu în anii următori.

S-a manifestat inițiativa și preocuparea fiecărei primării pentru crearea infrastructurii (telefon, fax, calculatoare, rețea de calculatoare, imprimante și alte echipamente) care să-i permită ridicarea calității activității.

3. Cerințe pentru sporirea calității activității instituțiilor administrației publice

Comisia Europeană în "foaia de parcurs" adoptată pentru România pune un accent special pe dezvoltarea capacității administrative și judiciare de aplicare a acquis-ului comunitar, pe de o parte, și pe realizarea reformelor economice, pe de altă parte.

În acest sens, se subliniază necesitatea reformei administrației publice românești, pe următoarele coordonate:

- Dezvoltarea legislației în domeniul funcției publice;
- Asigurarea independenței profesionale și responsabilizării funcționarilor publici;
- Îmbunătățirea managementului resurselor umane în administrarea publică, în special în ceea ce privește pregătirea profesională a funcționarilor publici;
- Consolidarea structurilor administrative care gestionează fonduri comunitare.

Ridicarea calității serviciilor oferite clienților de către administrația publică presupune în esență:

a) dotarea instituțiilor administrației publice cu mijloace tehnice moderne, capabile să permită culegerea, stocarea și prelucrarea rapidă a informațiilor.

Dotarea și utilizarea corespunzătoare a tehnologiei informației este esențială pentru ridicarea calității și eficacității

serviciilor administrației publice, deoarece oferă posibilitatea:

- creșterii eficienței operaționale în cadrul organismelor administrației publice;
 - integrării serviciilor prestate de administrația publică, având ca beneficiari cetățenii și agenții economici;
 - asigurării accesului la informații a utilizatorilor finali ai serviciilor administrației publice;
- b) elaborarea și aplicarea unei judicioase structuri organizatorice interne a fiecărei instituții publice, adecvate misiunii și obiectivelor specifice pe care le are de îndeplinit. Pe această bază, se poate realiza și o eficientă organizare și desfășurare a activității și alocare a resurselor umane, materiale și financiare necesare bunei funcționări a administrației publice respective.
- c) o înaltă calificare a funcționarilor publici, printr-un proces corespunzător de formare și de ridicare a pregătirii profesionale, criterii obiective și transparente de selecție și promovare profesională, programe capabile să ofere funcționarilor publici securitatea în condițiile schimbării, mai degrabă decât împotriva schimbării. Avem în vedere crearea și consolidarea unui corp de funcționari publici de carieră, profesionist;
- d) stabilirea și aplicarea unui sistem de salarizare și premiere care să asigure un nivel corespunzător al veniturilor, care să împiedice exodul resurselor umane către alte instituții sau sectoare de activitate;
- e) separarea funcțiilor administrative de cele politice, în vederea asigurării unei continuități, a unei mai mari stabilități a funcționarilor publici și crearea posibilității definirii unei cariere pentru aceștia.

În acest context, sunt necesare eforturi însemnate în perioada următoare, în direcția sporirii capacității și calității activității instituțiilor guvernamentale, atât pentru a-și gestiona sfera de responsabilități eficient și în bune condiții, cât și pentru derularea fondurilor comunitare. O atenție prioritară trebuie acordată dezvoltării de proceduri financiare clare, sigure și transparente, pentru derularea fondurilor comunitare.

Calitatea serviciilor oferite de administrație este deosebit de importantă. În acest scop administrația publică din țara noastră, trebuie să sufere o schimbare profundă a prestațiilor, atât în sensul diminuării densității legislative, cât și în cel al organizării și conducerii eficiente a activității administrative.

În administrație trebuie să se introducă managementul public și să se analizeze periodic indicatorii de performanță. Astfel, orice măsură care urmează să fie luată trebuie să fie în prealabil evaluată. În acest sens, menționăm manifestarea pe plan internațional a trei tendințe principale.

3.1. Perfecționarea managementului resurselor umane

Managementul constituie, de fapt, arta și știința conducerii oamenilor în procesul muncii, amplificând acest caracter la toate nivelurile la care se manifestă administrația centrală sau locală.

Măsurile întreprinse în țara noastră în aceste direcții sunt în derulare. Este vorba de crearea și consolidarea unui corp de funcționari publici de carieră, profesioniști și neutru din punct de vedere politic. Asociația Națională a Funcționarilor Publici a elaborat deja legislația necesară constituirii unui corp de profesioniști în administrația publică. Ministerul Administrației Publice beneficiază de cinci programe Phare pentru sectorul administra-

ției publice, care au ca scop tocmai formarea unor funcționari publici de excepție. Corpul funcționarilor publici este menit să asigure atât stabilitatea și continuitatea actului de guvernare, cât și legătura între nivelul politic de decizie și masa mare a funcționarilor publici.

Intrarea tinerilor în sistemul administrației publice se face prin concurs național și ar trebui să fie motivați corespunzător, astfel ca ei să reprezinte o forță importantă de realizare a reformei în domeniul administrației publice și de ridicare a calității acestei activități.

În scopul formării unui corp profesionist de funcționari publici s-au stabilit necesitatea:

- aprecierii obiective a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, prin compararea gradului de îndeplinire a obiectivelor individuale stabilite cu rezultatele obținute în mod efectiv;
- corelării obiective între cerințele funcției publice și pregătirea funcționarului public;
- asigurării unui sistem motivațional prin recompensarea funcționarilor publici care au obținut rezultate deosebite, care să determine creșterea performanțelor profesionale individuale;
- identificării necesităților de instruire a funcționarilor publici pentru îmbunătățirea rezultatelor activității desfășurate, în scopul îndeplinirii obiectivelor stabilite.

Introducerea tehnologiei informaționale în birourile de lucru la toate nivelurile administrației publice necesită instruirea corespunzătoare a funcționarilor publici. Aceasta trebuie să conducă la:

- ridicarea nivelului de competență în utilizarea tehnologiei informaționale atât pentru cei care au abilități, cât și pentru cei care utilizează pentru prima dată un calculator;

- creșterea productivității tuturor celor care lucrează cu calculatorul;
- realizarea unei amortizări serioase a investițiilor făcute în tehnologia informațională;
- asigurarea că toți utilizatorii de calculatoare înțeleg cum poate fi eficient folosită tehnologia informațională și că aceștia sunt familiarizați cu problemele de calitate implicite;
- crearea de abilități care să determine pe oricine, indiferent de nivelul și felul școlarizării, să dorească să devină o parte a "societății informaționale".

Programul de răspândire a instrumentelor tehnologiei informaționale și a rețelelor informaționale trebuie însoțit de un program de instruire în operarea pe calculator.

a) Instruirea primară care se concentrează pe instruirea funcționarilor publici ca utilizatori ai tehnologiei informaționale, având două aspecte:

- furnizarea cunoștințelor de bază privind operarea pe calculator tuturor funcționarilor publici;
- creșterea nivelului cunoștințelor celor care deja au noțiuni de bază.

Cursurile vor consta, în mare parte, în practica efectivă pe calculator și vor necesita structuri adecvate pe întreg teritoriul țării.

b) Cursul de specializare urmărește să accentueze și să îmbunătățească abilitățile specifice cadrelor de conducere responsabile cu infrastructura tehnologiei informaționale, mai ales managerii de rețea, personalul de înregistrare a documentelor și personalul de la ghișeele de relații cu publicul, pentru a se familiariza cu noile servicii și a le face eficiente în slujba cetățenilor, prin familiarizarea acestora cu ultimele inovații tehnologice și legislative.

Cursurile de specializare vor utiliza materiale metodologice de instruire edi-

tate în special de Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației și de Ministerul Administrației Publice.

Ținând seama de importanța formării unui corp real de funcționari, depolitizat, pregătit să ducă ștafeta administrației indiferent de ce guvern este la conducere, s-a acționat pentru întărirea acestuia prin alocarea unor fonduri externe foarte importante. Circa 20 de milioane de dolari sunt alocate pentru ANFP pentru crearea unei baze de date privind funcționarii publici, inclusiv principiile de promovare și salarizare. Corpul înalților funcționari publici trebuie să asigure atât stabilitatea actului de guvernare, cât și legătura între nivelul politic de decizie și masa mare a funcționarilor.

Este mare nevoie de funcționari publici bine pregătiți și mai bine plătiți. În anul 2001 s-a înființat Institutul de Administrație Publică care are ca obiectiv principal formarea profesională a salariaților administrației publice. Institutul are mai multe departamente, dintre care cele mai importante sunt: Departamentul pentru formarea profesională a cadrelor din administrația publică locală, care funcționează în cele opt regiuni economice din România și Departamentul de formare profesională, la nivelul administrației centrale. Acesta din urmă se ocupă cu prioritate de funcționarii din ministere, care vor urma cursuri de specializare pe perioade cuprinse între o săptămână și doi ani de zile.

Noutatea acestui institut constă în faptul că nu este o instituție universitară, ci una specializată pe probleme administrative.

Tinerii care vor intra în sistemul administrației publice vor constitui motorul administrației publice din România. Aceștia vor trebui motivați, în special, material, dar și moral.

Pentru ocuparea funcțiilor (posturilor) publice vacante din cadrul autorităților și

instituțiilor publice se organizează și se desfășoară concursuri și examene.

Organizarea și desfășurarea concursurilor și examenelor pentru ocuparea funcțiilor publice se fac pe baza următoarelor principii:

- a) competiția deschisă, prin asigurarea accesului liber de participare la concurs sau examen, a oricărei persoane care îndeplinește condițiile cerute de lege pentru ocuparea funcției publice;
- b) selecția după merit, prin stabilirea persoanelor admise pentru ocuparea funcției publice, exclusiv pe baza rezultatelor obținute;
- c) asigurarea transparenței, prin punerea la dispoziție tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la modul de desfășurare a concursului sau a examenului pentru ocuparea funcției publice;
- d) tratamentul egal, prin aplicarea în mod nediscriminatoriu a unor criterii de selecție obiective și clar definite, astfel încât orice candidat să aibă șanse egale la ocuparea funcției publice;
- e) confidențialitatea, prin garantarea protejării datelor personale ale candidaților, în condițiile legii.

În vederea ocupării funcțiilor publice vacante pentru care se organizează concurs, în cadrul autorităților și instituțiilor publice se constituie comisii de concurs și comisii separate pentru ocuparea funcțiilor de execuție și a funcțiilor de conducere.

În scopul familiarizării mai rapide cu obligațiile ce le revin, funcționarii publici debutanți care au promovat concursul de intrare în corpul funcționarilor publici de carieră, dar nu îndeplinesc condițiile de vechime minim necesară într-o funcție publică definitivă, parcurge o perioadă de stagiul de 12 luni, pe baza unui program aprobat de conducătorul autorității sau

instituției publice, la propunerea conducătorului, compartimentului, în care urmează să-și desfășoare activitatea funcționarul public debutant și a compartimentului de resurse umane.

Prin programul de desfășurare a perioadei de stagiu se stabilesc:

- alocarea a două ore zilnic în timpul normal de lucru pentru studiul individual;
- planificarea activităților ce urmează să fie desfășurate, în funcție de nivelul cunoștințelor teoretice și de deprinderile practice, dobândite pe parcursul perioadei de stagiu;
- cursurile de pregătire la care trebuie să participe funcționarul public debutant.

Pe parcursul perioadei de stagiu activitatea funcționarului public debutant se desfășoară sub îndrumarea unui funcționar public definitiv din cadrul aceluiași compartiment.

Perioada de stagiu are ca obiect confirmarea aptitudinilor profesionale ale funcționarilor publici debutanți în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea lor practică, cunoașterea de către aceștia a specificului activității autorității sau instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea, precum și a exigențelor administrației publice.

Funcționarii publici înalt calificați ar trebui să se constituie în echipe permanente, profesioniste și, mai ales, neutre din punct de vedere politic. Funcționarii publici astfel organizați ar asigura permanența în administrația publică a țării.

În vederea stimulării funcționarilor publici are loc:

- stabilirea anuală a criteriilor de performanță profesională pentru funcționarii publici;
- evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici în raport cu obiectivele realizate.

Rezultatele obținute la evaluarea anuală a performanțelor profesionale individuale conferă funcționarilor publici următoarele drepturi:

- să avanseze în grad și clasă;
- să primească recompense morale și materiale pentru rezultatele deosebite obținute în activitățile lor.

În cadrul autorităților publice (cu unele excepții) sunt constituite comisii paritare, în scopul participării la stabilirea măsurilor privind condițiile de muncă, sănătatea și securitatea muncii funcționarilor publici, în timpul executării atribuțiilor lor sau buna desfășurare a activității autorităților sau instituțiilor publice.

În alcătuirea comisiilor paritare intră un număr egal de reprezentanți desemnați:

- jumătate, de către conducătorul autorității sau instituției publice;
- jumătate, de către sindicatul reprezentativ al funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice, ori prin votul majoritar al funcționarilor publici, dacă nu s-au constituit în sindicat.

Comisia paritară formulează propuneri care privesc:

- a) organizarea eficientă a timpului de muncă a funcționarilor publici;
- b) formarea profesională a funcționarilor publici;
- c) măsuri de protecție a muncii.

Comisia paritară participă la stabilirea măsurilor care privesc buna funcționare a autorității sau instituției publice în care se organizează. În acest sens propune măsuri concrete de eficientizare a activității autorității sau instituției publice.

Problema esențială o constituie acum aplicarea riguroasă în practică a prevederilor actelor normative și existența resurselor financiare necesare desfășurării normale a serviciilor publice.

3.2. *Introducerea și lărgirea e-government-ului pentru a ajunge la nivelul țărilor occidentale*

Principala categorie de servicii, asupra cărora tehnologiile informaționale au cel mai mare impact, este cea destinată cetățenilor. Printre aceste servicii pot fi amintite: plata taxelor, schimbarea adresei din cartea de identitate, înscrierea în diverse instituții de învățământ, tipărirea de certificate de naștere etc. Prin intermediul conceptului de e-government, Guvernul poate reduce sarcinile birocratice ale administrației și realiza un mai mare grad de transparență și eficacitate prin controlul și reducerea costurilor, accesibilitatea serviciilor și disponibilitatea utilizării lor 24 de ore pe zi, și 7 zile pe săptămână.

Un prim pas spre e-government este publicarea informațiilor pe internet, urmează integrarea aplicațiilor Web guvernamentale în sistemul economic. Prin aceasta, Guvernul trebuie să fie capabil să interacționeze cu clienții săi.

Faza cea mai complexă a e-government-ului o reprezintă efectuarea tranzacțiilor comerciale. Pentru aceasta este necesară asigurarea accesului la internet și realizarea interoperabilității între Guvern și agențiile sale.

Crearea unui model de e-government presupune construirea unei infrastructuri publice de comunicații, de legi (privind semnătura electronică, protecția datelor cu caracter personal), și de promovare a internetului.

În Ordonanța nr. 20/2002 se stabilesc principiile, cadrul general și condițiile de utilizare a procedurii electronice pentru atribuirea contractelor de achiziție publică, precum și a regulilor generale de utilizare a mijloacelor electronice, în vederea unei mai mari transparențe în domeniul achizițiilor publice.

Menționăm în acest sens că, Guvernul a introdus începând din 2 martie 2002 sistemul electronic pentru achiziții publice, în vederea eliminării rețelelor de intermediari și realizarea unei legături directe între producători și instituțiile cumpărătoare. La început, lista a inclus zece categorii cu mii de tipuri de produse standardizate, listă care se va lărgi pe măsură ce sistemul se va dezvolta. Astfel, prețurile de achiziție pot să reflecte mult mai bine prețurile de cost, iar concurenții să-și joace mai bine rolul în societatea românească.

Pe lângă eliminarea birocratiei se reduc și cheltuielile bugetare.

Până la data de 30 aprilie 2002, în sistemul electronic de achiziții publice au fost finalizate 1065 de licitații în valoare totală, conform prețului de închidere, de peste 9 miliarde de lei. Valoarea de început a licitațiilor închise (conform prețului de pornire) a fost de 14 miliarde de lei. Autoritățile contractante au realizat astfel, în medie, în prima lună de funcționare a sistemului, economii de peste 30% la produsele achiziționate prin licitațiile electronice. Diferența dintre prețul de deschidere a licitațiilor și prețul de achiziție se apropie de 5 miliarde de lei.

Administrația fiscală are obligația ca începând din anul 2003 să informeze cetățenii cu privire la îndatoririle fiscale și tipul de taxe și impozite pe care aceștia le pot achita prin mijloace electronice, punând la dispoziția utilizatorilor facilitățile sistemului electronic, fără a percepe taxe. De asemenea, administrația fiscală va furniza gratuit informații celorlalte instituții ale administrației publice, dacă acestea sunt abilitate legal de a deține, prelucra sau folosi informația solicitată.

Dezvoltarea calitativă, ca urmare a informatizării, îmbunătățește serviciile publice și reduce personalul necesar și termenul de realizare a lucrărilor.

3.3. Introducerea și extinderea managementului public în administrație

În orice sector de activitate managementul îndeplinește o funcție esențială pentru ridicarea performanțelor acestuia.

Managementul public țintește spre ridicarea continuă a performanței activității sectorului public, respectiv spre calitatea și eficiența ridicată a serviciilor publice, prin înlocuirea structurilor organizatorice ierarhice cu structuri descentralizate, în care deciziile privind alocarea și utilizarea resurselor, precum și furnizarea serviciilor sunt adoptate cât mai aproape de locul prestării. Acest nivel dispune de flexibilitatea de a analiza alternativele pentru prestarea serviciilor publice directe și pentru reglementări, fapt ce conduce la creșterea eficienței activităților publice.

Managementul public contribuie la armonizarea relației între guvernare, serviciul public și cetățeni, prin aplicarea unor tehnici și modalități eficiente de realizare a serviciilor publice.

Ridicarea performanței sectorului public presupune atât introducerea și extinderea unui comportament de tip piață în serviciile publice, cât și precizarea competențelor acestora pentru sporirea eficienței.

Managementul reprezintă un complex de activități a căror finalitate este obținerea celor mai bune rezultate atât din punct de vedere economic, cât și din punct de vedere social, în procesul de armonizare a obiectivelor cu resursele disponibile.

Guvernul poate să îmbunătățească calitatea serviciilor publice prin introducerea și extinderea treptată a managementului public în administrație. Această schimbare trebuie să îmbrățișeze ideea unei administrații ca un serviciu, iar publicul ca un client, fiind o consecință a modului în care acesta funcționează.

Schimbarea totală a comportamentului în cadrul serviciilor publice poate fi realizată printr-un management public performant.

Principalul domeniu al managementului public căruia trebuie să i se acorde o prioritate mai mare îl constituie îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și cetățeni.

Managementul public trebuie să contribuie la cristalizarea unui comportament democratic veritabil capabil să producă mutații esențiale în administrația publică românească și în conștiința civică a cetățenilor.

Mentalitatea se creează în timp, prin impunerea de legi și norme clare, pe care funcționarii publici și cetățenii ajung să le respecte firesc, mai ales atunci când acestea le vin în întâmpinarea bunului simț civic elementar.

De aceea, pentru crearea unei conștiințe civice autentice este necesar să avem legi clare și instituții democratice sănătoase, să avem manageri publici capabili să promoveze o reformă radicală a administrației publice.

Deosebit de importantă în acest sens este sporirea responsabilității administrației publice față de cetățeni și stimularea participării active a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și sporirea gradului de transparență la nivelul întregii administrații publice.

Administrația publică poate fi privită, de asemenea, ca o formă specială de organizare și conducere care se întinde de la nivelul comunelor și orașelor, la nivelul județelor și al țării.

Construirea de instituții pentru un sector public eficient implică folosirea, în proporții diferite, a trei mecanisme fundamentale de stimulare pentru a îmbunătăți capacitatea prin:

- reguli și constrângeri eficiente;
- presiune concurențială mai mare;
- vocea cetățeanului și parteneriatul.

Se cere acordată o prioritate îmbunătățirii relațiilor dintre administrația publică și cetățeni. Aceasta reflectă problema reală conform căreia dacă interdependența dintre sectorul public și privat este tot mai mare, administrația trebuie să acționeze flexibil și să răspundă mai bine nevoilor societății. Desigur, calitatea relațiilor dintre cetățeni sau întreprinderi și administrație depind în parte de conținutul acesteia.

Relațiile dintre administrația publică și clienții săi nu pot fi discutate în afara structurilor și politicilor guvernului, sistemul democratic de luare a deciziilor și de controlul în societate, valorile societății și atitudinea față de stat.

Calitatea relațiilor dintre administrația publică și clienții săi este o manifestare a puterilor și deficiențelor întregului sistem administrativ. Această problemă constituie esența organizării și managementului administrației publice.

Pentru a deveni mai eficientă administrația publică, managementul ar trebui să introducă noi forme mai flexibile de organizare și conducere a activității și un nou comportament.

Flexibilitatea față de client necesită responsabilități clar definite de către conducătorii politici.

Cererile clienților (cetățenilor și întreprinderilor) sunt cuprinse și cântărite în cadrul sistemului politic, iar rezultatele deciziilor sunt transmise administrației sub forma instrucțiunilor referitoare la sarcinile sale.

Fiind flexibilă direct față de client administrația poate intra în conflict, cu deciziile politice, deoarece ar trebui să satisfacă atât conducerea politică, cât și pe client.

Dacă obiectivele politice nu sunt suficient de clare, unele politici pot fi în contradicție una cu alta și administrația publică nu poate să le îndeplinească.

Activitatea administrației publice este orientată și controlată prin reguli ce re-

prezintă implementarea politicilor. Regulile se stabilesc după cazuri de soluționat.

Măsurile și stimulentele pentru performanțe acordă o prioritate deosebită cunoașterii regulilor și conformității acțiunii cu acestea.

Regulile derivă din legile care sunt legitimate prin procesul legal și democratic și care trebuie să se conformeze unor anumite principii sau criterii. Aceasta înseamnă că regulile trebuie să fie elaborate pentru a cuprinde, într-o manieră clar interpretabilă și inteligibilă de către funcționarii publici și instanțele judecătorești, ca o expresie generală a problemelor care sunt, de fapt, seturi de cazuri specifice. Textele permițând și excepții de la situația normală, care sunt la discreția administrației, nici legile nu pot cuprinde toate cazurile. Rezultatul este o completă, dar necesară ierarhie de instrumente – regulamente, norme departamentale, instrucțiuni etc. – specificând regulile printr-o mai mare detaliere, la anumite competențe și responsabilități specifice.

Îndeplinirea regulilor poate fi controlată și aceasta reprezintă o modalitate principală de limitare a puterii birocratice.

Flexibilitatea solicită ca administrația publică să trateze clientul ca persoană fizică sau juridică, nu ca un caz sau segment referitor la un set specific de reguli, cu care este investită o anumită parte a administrației publice. Dar repartizarea puterilor (sarcinilor) pentru executarea regulilor se face în mod precis datorită nevoii de a avea o răspundere clară și de a asigura eficiența administrației publice.

Descentralizarea administrativă este un proces care a început din anii anteriori, se derulează în prezent și se va înfăptui și în viitor de un management public performant.

Acest proces trebuie derulat cu mare grijă, asigurând cadrul legislativ corespunzător și transferarea sarcinilor administrative de la administrația centrală că-

tre administrația locală. Procesul trebuie să fie însoțit și de transferul mijloacelor (financiare, decizionale, legislative) necesare îndeplinirii sarcinilor încredințate.

Actul de conducere cere nu numai pregătire, dar și dăruire, concentrare, responsabilitate maximă și, nu în ultimul rând, atenție și respect față de subordonații și colaboratorii lor.

Conducătorii numiți sau aleși trebuie să se îndepărteze cât mai mult de lupta politică și să se dedice cu trup și suflet sarcinilor și responsabilităților ce le revin în administrație. Ei trebuie să analizeze, să înțeleagă și să se orienteze administrația, să o purifice de tot ce înseamnă haos și incompetență și, în mod deosebit, să lupte pentru eliminarea din activitatea și preocupările lor a algoritmului defăimător și distrugător de valori materiale și umane.

Un conducător trebuie să creeze și să-și mobilizeze mintea cu programe, cu măsuri și decizii benefice pentru cei mulți, cu problemele și interesele lor.

În acest sens există rezerve importante la instituțiile de la toate nivelurile organizatorice, începând cu Parlamentul și Guvernul și terminând cu Primăria orașului și comunei.

Avem în vedere realizarea următoa-

relor cerințe principale:

- a) îmbunătățirea cadrului legislativ prin completarea, simplificarea, raționalizarea și asigurarea stabilității și coerenței și prin aplicarea fermă a prevederilor acestuia în toate domeniile de activitate;
- b) elaborarea de strategii globale, sectoriale și teritoriale de dezvoltare durabilă a economiei românești pe termen lung;
- c) finalizarea descentralizării administrației în scopul creșterii rolului autorităților locale și adoptării deciziilor de către autoritățile cele mai apropiate de cetățeni;
- d) definirea clară a rolului, competențelor și responsabilităților fiecărei instituții și a relațiilor dintre acestea;
- e) adaptarea cât mai rapidă a instituțiilor și procedurilor la schimbările ce au loc în societatea românească și în lume;
- f) valorificarea cât mai deplină a factorului timp în fiecare instituție.

România are nevoie de o administrație publică independentă, de înaltă ținută și calitate. Ea trebuie să-și sporească eforturile pentru a ridica nivelul competenței și motivării administrației în multe sectoare vitale.

Bibliografie

- Bucura, Dan - *Reforma în administrație se va încheia în cel mult trei ani*, Adevărul nr. 3574 din 12.12.2001.
- Cercelescu, Gheorghe - *Rătăciți pe drumul integrării europene*, Adevărul nr. 3650/16.03.2002.
- Lăcătuș, Paul - *Informatizarea poate face administrația publică mult mai eficientă și mai civilizată*, Capital nr. 40 din 4 octombrie 2001.
- Matei, Lucica - *Managementul public*, Editura Economică, București, 2001.
- Profiroiu, Marin S. - *O nouă școală de funcționari publici*, Adevărul nr. 3456 din 27.06.2001.
- Solomon, George - *Guvernul lansează sistemul electronic de achiziții publice prin Internet*, Adevărul nr. 3640 din 5 martie 2002.
- xxx - *"Foi de parcurs" pentru integrarea în Uniunea Europeană*, Economistul nr. 1239/18.11.2002.
- xxx - *Comisarul european pentru extindere cere insistent Bucureștiului să accelereze procesul de reforme*, Adevărul nr. 3677/07.04.2002.

- xxx - *Economii de 5 miliarde lei la achizițiile publice desfășurate prin Internet*, Adevărul nr. 3694 din 10 mai 2002.
- xxx - *H.G.R. (Hotărîrea Guvernului României) nr. 951/27.09.2001 privind înființarea Consiliului guvernamental pentru monitorizarea reformei administrației publice*, M. Of. nr. 640/12.10.2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 1006 din 4 octombrie 2001 pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică*, publicată în M.Of. nr. 660 din 19 octombrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 1007 din 4 octombrie 2001 pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind informatizarea administrației publice*, publicată în M.Of. nr. 705 din 6 noiembrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 1083 din 25 octombrie 2001 privind organizarea și funcționarea comisiilor de disciplină din cadrul autorităților și instituțiilor publice*, publicată în M.Of. nr. 707 din 7 noiembrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 1084 din 25 octombrie 2001 privind aprobarea Metodologiei de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, precum și de contestare a calificativelor acordate*, publicată în M. Of. nr. 707 din 7 noiembrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 1085 din 25 octombrie 2001 privind organizarea perioadei de stagiu, condițiile de evaluare și regulile specifice aplicabile funcționarilor publici debutanți*, publicată în M. Of. nr. 710 din 7 noiembrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 1086 din 25 octombrie 2001 privind organizarea și funcționarea comisiilor paritare*, publicată în M.Of. nr. 710 din 7 noiembrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 1087 din 25 octombrie 2001 privind organizarea concursurilor și examenelor pentru ocuparea funcțiilor publice*, publicată în M. Of. nr. 710 din 7 noiembrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 951 din 27 septembrie 2001 privind înființarea Consiliului guvernamental pentru monitorizarea reformei administrației publice*, publicată în M. Of. nr. 640 din 12 octombrie 2001.
- xxx - *H.G.R. nr. 965 din 27 septembrie 2001 privind aprobarea Politicii industriale a României și Planul de acțiune*, publicată în M.Of. nr. 648 din 16 octombrie 2001.
- xxx - *În România nu este încă o economie de piață funcțională*, Adevărul nr. 3510/22.09.2001.
- xxx - *Jumătate din cei 110000 de funcționari publici vor fi retrogradați prin lege*, Adevărul nr. 3732/24.06.2002.
- xxx - *Legea nr. 188/ 08.12. 1999 privind Statutul funcționarilor publici*, publicată în M. Of. nr. 600/08.12.1999.
- xxx - *Raportul Comisiei Europene pentru România*, Adevărul economic nr. 47/21-27.11.2001.
- xxx - *Rolul administrației publice în procesul de aderare a României la Uniunea Europeană*, Adevărul nr. 3407/31.05.2001.