

CAPITOLUL I.

TEORIA MANAGEMENTULUI STRATEGIC

§1. Știința managementului

Orice știință definește un ansamblu sistematizat de principii, norme, valori și informații, specifice unui anumit domeniu. Știința managementului public are ca obiect studiu principiile, metodele și tehnicile de conducere a autorităților, instituțiilor și serviciilor publice, interne și externe administrației.

În sens general, managementul public se constituie ca știință datorită faptului că îndeplinește toate condițiile pentru formalizarea teoretică și aplicarea practică a normelor de organizare și funcționare a administrației de stat, la nivel local și central.

- are un ***obiect propriu de cercetare***: în cazul managementului strategic obiectul de studiu îl reprezintă organizarea, funcționarea, controlul și reglarea sistemului autorităților politico-administrative în general, precum și a instituțiilor publice în particular.
- folosește ***metode de cercetare științifică proprii***: în cazul managementului strategic metodele utilizate sunt previzionarea fenomenelor socio-economice, adaptarea sistemelor de conducere la realitatea politică, juridică, morală și culturală a comunităților, precum și elaborarea de modele de acțiune, de comunicare, și de reglare, necesare conducerii autorităților și instituțiilor publice.

- propune *tehnici de conducere socială specifice*; de pildă elaborarea unor metode eficiente de fundamentare a deciziilor politico-administrative, a procedurilor de elaborare a actelor juridice normative, instituirea de norme general obligatorii;
- stabilește *principiile* privind organizarea și funcționarea instituțiilor publice; autogestiunea, autoconducerea, eficiența și utilitatea publică, participarea cetățenilor la adoptarea deciziilor strategice etc.
- elaborează *reguli de organizare și funcționare* pentru autorități, instituții și servicii publice privind ierarhizarea, adaptarea, cuantificarea, continuitatea și eficiența guvernării.

§2. Principiile generale de management strategic

Managementul public elaborează principiile fundamentale necesare pentru organizarea și funcționarea autorităților, instituțiilor și serviciilor publice:

- Principiul *stabilității*:
 - definește necesitatea ca managementul public să asigure permanența activității tuturor instituțiilor din sistem conform principiului continuității prestării serviciilor către cetățeni precum și pentru realizarea sarcinilor executive ale statului.
- Principiul *raționalității*:
 - justifică reglementarea relațiilor sociale numai dacă autoritățile și instituțiile publice respectă principiul interesului general, al binelui public; rațiunea de a fi a administrației publice este satisfacerea nevoilor sociale.
 - asigură îmbunătățirea structurii și activității administrației în vederea realizării funcției executive a statului, printr-o organizare rațională și eficiență a aparatului administrativ,

- utilizează metode științifice pentru alocarea de resurse cât mai *mici*, pentru obținerea unor beneficii sociale cât mai *mari*.
- Principiul ***finalității***; în teoria managementului public, acesta exprimă *filosofia* activității executive a statului, care are ca finalitate progresul sistemului social-global, prin perfecționarea activității subsistemelor sale, inclusiv prin reformarea instituțiilor juridice ce guvernează activitatea administrației.
- Principiul ***integrării***; în cazul managementului public teoria prevede ca sistemul de autorități, instituții și servicii publice, să asigure coagularea societății, concentrarea acțiunilor tuturor cetățenilor în direcția dezvoltării durabile a tuturor comunităților locale.
- Principiul ***respectării separației puterilor***. Managementul public se legitimează pe teoria *separației puterilor* în stat. Statul își exercită puterea asupra cetățenilor săi, prin intermediul unor autorități publice, numite sau alese direct de către cetățeni, în scopul de a organiza, conduce și controla societatea dintr-un anumit teritoriu. Aceste autorități (structuri de putere) realizează funcții diferite ale statului, după cum urmează:

§3. Corelația dintre puterea publică și managementul strategic

- ***Noțiunea de putere publică.***

Conform prevederilor Constituției României și legilor organice, prin putere publică se înțelege acea autoritate a administrației publice care reprezintă și apără interesul public având următoarele ***prerogative***:

- își fundamentează capacitatea juridică pe ***dreptul public***, nu civil;

- emite acte administrative de autoritate, care se execută *din oficiu*;
- aplică măsuri administrative de *constrângere* cu caracter preventiv, sancționator, sau de executare silită;
- aplică sancțiunile *penale* stabilite de instanțele de judecată prin hotărâri definitive și irevocabile;
- emite acte cu caracter *normativ*, care au forță juridică inferioară legii, dar care se ierarhizează în funcție de poziția și competența autorității care le aplică;
- actele individuale sau operațiunile materiale efectuată de aceste autorități reprezintă o executare în concret a legii (îndeplinirea legii)¹.

Puterea publică, definește faptul că executarea (aducerea la îndeplinire a prevederilor unei legi) presupune două tipuri de activitate administrativă:

- activitatea de *organizare* a executării legilor adoptate de parlament și a celorlalte acte normative emise de autoritățile ierarhic superioare ordonanțe, hotărâri de guvern, ordine, circulare, instrucțiuni venite „de sus în jos”;
- activitatea de *aplicare* într-un caz concret a legii, prin emiterea de acte proprii cu caracter unilateral sau bilateral (încheierea de contracte), efectuarea de acțiuni materiale etc.

➤ *Regimul juridic al puterii publice.*

Strâns legată de noțiunea de putere publică, se folosește și sintagma *regim de putere publică*. Regimul de putere publică este factorul comun pentru toate autoritățile publice, nu numai

¹ Repararea drumurilor, curățirea străzilor, transportul de persoane, dirijarea circulației, obligarea unor cetățeni la tratament medical pentru lichidarea unor epidemii, mobilizarea cetățenilor dintr-o localitate pentru înlăturarea unor calamități naturale sau pentru nevoile de apărare civilă, confiscarea unor bunuri care sunt în desfacere prin comerț și nu corespund standardelor de calitate, sacrificarea unor animale bolnave pentru a împiedica extinderea unor boli și a epizootiei, eliberarea unor autorizații, aplicarea unor sancțiuni contravenționale, soluționarea plângerilor cetățenilor etc.

administrative, care au ca misiune aducerea la îndeplinire a legilor. Ca atare, regimul de putere publică are următoarele caracteristici:

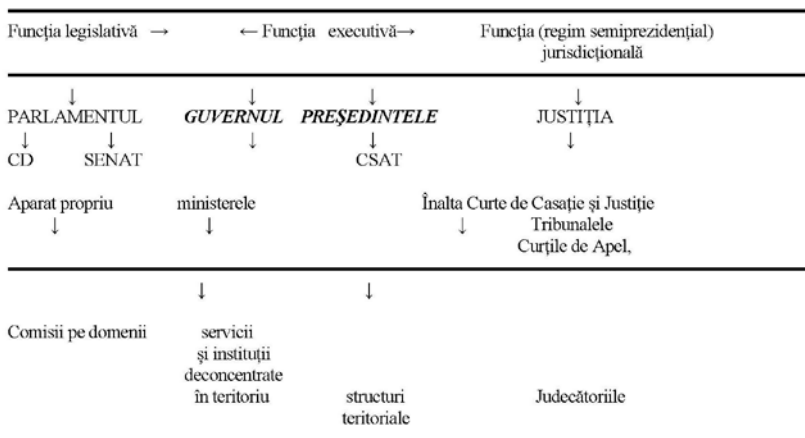
- fixează ca limită superioară (plafon) pentru activitatea administrației publice, dispozițiile legii; prin niciun act sau fapt administrativ nu este permisă încălcarea legii;
- impune principiul legalității, ca principiul fundamental în activitatea administrației publice;
- solicită aplicarea legii prin adoptarea de acte normative proprii (organizarea executării legii);
- stabilește forța juridică inferioară a actelor administrative normative față de lege;
- fixează ierarhic fiecare autoritate, funcție de sarcini și competență.

➤ ***Exercitarea puterii în interes public.***

Conceptul de ***interes public*** care definește nevoia socială a unui individ, grup, colectivitate, națiune, apreciată de puterea publică ca fiind utilă (necesară), pentru desfășurarea normală a vieții socio-economice specifice acelei colectivități umane. Interesul public presupune:

- pe de o parte, *consacrarea legislativă* a nevoilor sociale, ceea ce înseamnă că autoritățile administrației nu pot desfășura o activitate dacă nu este reglementată juridic, chiar dacă ar fi de interes public.
- pe de altă parte, pentru satisfacerea unui interes public este necesară *competența* unei autorități, adică dreptul și obligația sa legală de a acționa în acest sens.

Schema logică separația puterilor în stat



§4. Democratismul managementului strategic

În sens politionomic, democratismul se referă la modul de aplicare a principiilor democratice în sfera relațiilor dintre guvernați și guvernanți.

➤ *Autoconducerea*

Știința managementului strategic a preluat din sfera economiei de piață, o serie de principii care și-au dovedit eficiența; în acest sens conceptul de autogestiune, specific managementului economic, a fost transpus în știința managementului, sub numele de **autoconducerea autorităților locale**, fiind utilizat cu multiple sensuri datorită criteriilor diferite de abordare a fenomenului;

- din perspectivă **politică**, autoconducerea locală definește dreptul colectivităților umane de a-și alege în mod direct, prin vot liber exprimat, autoritățile publice prin intermediul cărora să să-și realizeze drepturile și libertățile fundamentale;

- din punct de vedere **economic**, autoconducerea definește dreptul și capacitatea colectivităților locale de a stabili obiectivele de interes general, de a aproba investițiile pentru lucrări de utilitate publică, sau pentru înființarea serviciilor publice cu caracter industrial agricol, comercial etc.
- sub aspect **social**, autoconducerea se referă la dreptul colectivităților locale (a grupurilor etnice, religioase, culturale etc.) de a-și manifesta liber aspirațiile spirituale, tradițiile și obiceiurile.
- conform teoriei **comunitare**, prin autoconducerea, se înțelege administrația eficientă, capabilă să elaboreze și să implementeze politicile publice necesare unei dezvoltări durabile.

➤ **Distribuția puterii (poliarhia)**

- **descentralizarea**; scopul prioritar al sistemului politic constă în crearea unei administrații capabile să aplice strategia de guvernare la toate nivelurile, în așa fel încât să asigure dezvoltarea economică, socială și organizațională în toate unitățile administrativ-teritoriale (județ, orașe, municipii, comune), într-o anumită perioadă de timp.
- **dreptul de a adopta decizii** de către autorităților, instituțiilor și serviciilor publice, la nivel teritorial, fără a se consulta în prealabil cu Guvernul, ca metodă de a reduce tendința de centralizare excesivă a administrației.
- **delegarea** unor atribuții și competențe de la nivel central la nivel local, într-o serie de domenii. Potrivit acestui principiu, autoritățile publice de la nivel teritorial (județean) sau locale, (municipale orașenești și comunale) au dreptul de a-și exercita autoritatea după cum urmează:
- **financiar**, prin recunoașterea dreptului consiliilor locale de a-și elabora bugetul propriu, de a stabili taxe și impozite locale și de a face investiții în sectoarele de utilitate publică.
- **social**; preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile publice locale (creșe și

- grădinițe; asistența persoanelor cu handicap; protecția copiilor instituționalizați și a căminelor de bătrâni; evidența informatizată a persoanei; eliberarea pașapoartelor; etc.
- **administrativ**, prin recunoașterea dreptului consiliilor de a-și organiza aparatul propriu, de a organiza instituții și servicii publice;
 - **patrimonial**, prin recunoașterea dreptului consiliilor județene și locale de a-și administra singure bunurile din domeniul public și privat;
 - **instituțional**, decizional, organizațional, prin recunoașterea dreptului consiliilor de a-și elabora și implementa propriile politici publice de dezvoltare durabilă.

➤ **Subsidiaritatea**

Principiul subsidiarității răspunde cerinței sociale de a elabora deciziile privind o colectivitate locală, cât mai apropiat de respectiva colectivitate.

- subsidiaritatea este o **formă de descentralizare a deciziei** astfel încât aceasta să reflecte realitatea locală. Mai mult decât atât, principiul subsidiarității creează posibilitatea de a verifica necesitatea și oportunitatea unor acte/fapte administrative prin raportarea lor la nevoile și resursele colectivității locale.
- subsidiaritatea, așa cum a fost enunțat la Edinbourg de Consiliul European în 1992, este conceptul politic al democrației socială, ca formă de participare a cetățenilor la autogovernare. Astfel, în doctrina juridică europeană se consideră că dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte integrantă din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului European. Caracteristicile subsidiarității:
- **libertatea** de a adopta decizii care privesc interesele generale ale colectivităților locale;

- ***dreptul*** de a-și exercita atribuțiile conform intereselor cetățenilor;
- ***capacitatea de a folosi resursele*** materiale, financiare, umane și informaționale pentru realizarea obiectivelor de interes public local.
- ***contactul direct***, rapid și eficient al autorităților locale cu cetățenii în scopul găsirii celor mai bune soluții de rezolvare a problemelor de interes local.

➤ ***Eligibilitatea autorităților locale***²

Acest principiu de organizare și funcționare a administrației locale constă în ***alegerea de către cetățeni***, prin vot universal, egal, secret și liber exprimat, a autorităților administrației publice locale; a președinților de consilii județene, de consilii municipale și comunale, precum și a primarilor.

- odată alese, conform voinței cetățenilor, autoritățile locale funcționează ca organisme ***deliberative*** care adoptă hotărâri pe baza votului majorității membrilor săi, iar primarii, ca ***autorități executive*** cu activitate *unipersonală* care execută hotărârile consiliului local și celelalte acte normative.
- ***primăria*** este denumirea generică pentru serviciilor din structura consiliului local, conduse nemijlocit de primar, și care formează aparatul acestuia,
- ***mandatul limitat*** în timp al autorităților publice alese este de patru ani și nu poate fi prelungit decât în cazuri excepționale; acest mandat se exercită până la preluarea atribuțiilor de către autoritățile publice nou-alese.

➤ ***Legalismul***

Legalitatea este un principiu fundamental al activității autorităților publice locale deoarece această funcție este de natură executivă, sau altfel spus, pentru că autoritățile publice trebuie să organizeze și să pună în executare legile și celelalte acte normative.

² Termenul *eligibilitate* provine din verbul latin „eligere” care însemna a alege, a selecta.