



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Investește în oameni!

FONDUL SOCIAL EUROPEAN

Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013

Axa prioritară 6: „Promovarea incluziunii sociale”

Domeniul major de intervenție 6.2: ”Îmbunătățirea accesului și a participării grupurilor vulnerabile pe piața muncii”

Titlul proiectului: “Dezvoltarea de programe de formare specifice pentru creșterea incluziunii sociale în scopul îmbunătățirii accesului pe piața muncii”

Beneficiar: Universitatea „1 Decembrie 1918” Alba Iulia

Contract nr. POSDRU/96/6.2/S/49743

**MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE
DRAGOLEA LARISA**



UNIUNEA EUROPEANĂ

GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRUFondul Social European
POS DRU 2007-2013Instrumente Structurale
2007-2013GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
ORPOSDRU
REGIUNEA CENTRUUniversitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE

FIȘA DISCIPLINEI

Denumire modul: MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE

Grup țintă: personalul furnizorilor de servicii sociale

Titular modul/Formator: Lect. univ. dr. Dragolea Larisa

Buget timp: 42 ore

Activități teoretice / practice : 42 ore

Obiective:

- Cunoașterea, înțelegerea și folosirea adecvată a conceptelor fundamentale din domeniul managementului serviciilor publice.
- Cunoașterea tehnicilor de management în domeniul serviciilor publice.
- Creșterea motivației pentru abordarea tehnicilor de management în domeniul serviciilor publice.

Competențe:

- Capacitatea de explicare și interpretare a elementelor specifice managementului serviciilor publice
- Abilitatea de a folosi și a transmite modele de conducere specifice managementului serviciilor publice
- Abilitatea de a opera cu elemente din sfera de cuprindere a serviciilor publice
- Capacitatea de a analiza datele factice și statistice din domeniul serviciilor publice.

Nr. crt.	Conținuturi/Teme	Forma de activitate	Nr. ore
1.	<i>Conținutul și sfera de cuprindere a serviciilor</i>	Activități teoretice	7
2.	Tipologia serviciilor	Activități teoretice	7
3.	Serviciile publice	Activități teoretice	7
4.	Noțiuni de bază și concepte principale utilizate în managementul serviciilor publice	Activități teoretice	7
5.	Principalele relații care se stabilesc între serviciile publice	Activități teoretice	7
6.	<i>Funcțiile de bază ale managementului serviciilor publice</i>	Activități teoretice	7
	Total ore		42

Metodologia didactică:

Tehnici de predare: prezentări, dezbateri, brainstorming, exerciții, studii de caz.

Mijloace de predare: tablă, video-proiector, prezentări power-point, fișe de lucru.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

CUPRINS

- 1. CONȚINUTUL ȘI SFERA DE CUPRINDERE A SERVICIILOR**
- 2. TIPOLOGIA SERVICIILOR**
- 3. SERVICIILE PUBLICE**
- 4. NOȚIUNI DE BAZĂ ȘI CONCEPTE PRINCIPALE UTILIZATE ÎN MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE**
- 5. PRINCIPALELE RELAȚII CARE SE STABILESC ÎNTRE SERVICIILE PUBLICE**
- 6. FUNCȚIILE DE BAZĂ ALE MANAGEMENTULUI SERVICIILOR PUBLICE**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Introducere

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

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

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

Relațiile de management din instituțiile publice reprezintă raporturile care apar în sistemul administrativ. În administrația de stat, acestea se realizează în regim de putere publică, adică prin intermediul prerogativelor, acordate de Constituție (și putere publică general atunci când acesta este în conflict cu interesul particular). Prin urmare, managementul public este o disciplină specializată care are ca obiect cunoașterea proceselor și relațiilor de management din administrația publică în toată complexitatea lor, în vederea formulării de principii și legități pentru perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile puterii politice, de necesitățile economico-sociale, de gradul de înzestrare tehnică, de nivelul general de cultură și civilizație etc., cu scopul realizării unor servicii publice eficiente, corespunzătoare nevoii sociale generale și satisfacerii interesului public.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

1. CONȚINUTUL ȘI SFERA DE CUPRINDERE A SERVICIILOR

Evoluția economiei moderne înscrie între orientările sale fundamentale și diversificarea serviciilor constituite astăzi într-un sector distinct al economiei. Caracterizate printr-un dinamism înalt, serviciile își pun amprenta asupra modului de valorificare a resurselor umane și natural-materiale, având o contribuție majoră la progresul social și economic.

Expansiunea serviciilor, creșterea rolului lor din viața societății se manifestă ca trăsături ale evoluției în majoritatea țărilor lumii, argumentând, pentru etapa actuală denumirea de „societatea serviciilor”.

Prezența serviciilor în structura tuturor economiilor, rolul stimulator, dezvoltarea aproape fără limite a unor dintre ele reclamă cercetarea atentă a acestora, a legităților și mecanismelor de funcționare a sectorului terților, a impactului asupra celorlalte sectoare.

1.1. Conceptul de servicii

Importanța crescândă a serviciilor în economie, ascensiunea spectaculoasă din ultimele decenii au intensificat preocupările pentru cunoașterea acestui sector. Eforturile în această direcție sunt motivate și de faptul că teoria economică a acordat prea puțină atenție serviciilor, se poate vorbi chiar de o rămânere în urmă a teoriei, a clarificărilor conceptuale față de amploarea practică a serviciilor.

Astfel, serviciile pot fi privite ca „ocupația” (îndatoriri) ale unei persoane, ca „funcții”, „acțiuni” sau „munci” prestate în folosul „cuiva”, ca „organisme” sau subdiviziuni făcând parte dintr-un ansamblu administrativ sau economic. De asemenea, termenul de servicii este asociat ideii de „terțiar” sau „control terțiar” având două accepțiuni diferite: pe de o parte, **ansamblul de „meserii”** (de exemplu, contabili, secretare, vânzători) **care se exercită în societăți sau instituții de servicii** (bănci, companii aeriene) sau în întreprinderi industriale sau agricole; pe de altă parte, **ansamblul unităților de producție individualizabile** din punct de vedere statistic a căror activitate principală constă în **oferirea de servicii** și care corespunde noțiunii statistice de ramură.

Puncte de vedere asemănătoare, oferind totodată un plus de sistematizare se întâlnesc la mulți autori, aceștia apreciază ca termenul de „servicii” poate fi utilizat în patru modalități diferite și anume:

- „**service industry**”- cu referire la firmele cu **activitate integrabilă sau nestocabilă**;
- „**service products**”- însemnând **rezultatul obținut în industria serviciilor** dar, și de **alte sectoare economice**;
- „**service occupation**”- vizând **îndatoririle / tipologia muncii lucrărilor din domeniul serviciilor**;
- „**service function**”- ca **activități** implicate în munca desfășurată în **interiorul economiei primare sau în afara acesteia**.

În acest context, **serviciile sunt diferite ca activități utile, destinate satisfacției unei nevoi sociale**.

Abordarea serviciilor ca o categorie economică, presupune restrângerea la acele activități ce implică anumite relații sociale de producție.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
CORPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Majoritatea definițiilor pun accent pe faptul că **serviciile sunt „activități a căror rezultat este nematerial și deci nestocabil”**, nu se concretizează în produse cu existență de sine stătătoare.

În încercarea de a sintetiza experiența teoretică și practică privind definirea serviciilor și delimitarea lor de bunuri trebuie evidențiat că acestea reprezintă o activitate umană cu un conținut specializat, având ca rezultat efecte utile, imateriale și intangibile destinate satisfacerii unei nevoi sociale. Totodată, serviciile sunt **activități de sine stătătoare, automatizate în procesul adâncirii diviziunii sociale a muncii și sunt organizate distinct într-un sector denumit sector terțiar.**

1.2. Caracteristicile serviciilor

Definițiile incomplete și chiar contradictorii ale conceptului de servicii necesită abordarea particularităților sau caracteristicilor acestora.

Avem în vedere următoarele **cinci caracteristici**:

- Intangibilitatea;
- Inseparabilitatea
- Variabilitatea
- Perisabilitatea
- Lipsa proprietății.

1. **Intangibilitatea serviciilor** are în vedere acea particularitate a serviciilor prin care acestea **nu pot fi expuse și implicit percepute prin simțurile umane înaintea achiziționării lor**. Această caracteristică determină în unele cazuri, solicitantul de servicii în momentul achiziționării să nu se aplece decât în postura de a primi o promisiune referitoare la o prestare viitoare.

Ca o consecință a intangibilității serviciilor apar incertitudini și riscuri mai mari, comparativ cu bunurile referitoare la achiziționarea lor. În vederea diminuării acestora, solicitantul de servicii trebuie să se documenteze mai amplu asupra serviciului și a calității acestuia căutând în acest sens detaliile materiale asupra serviciilor și despre prestatorul de servicii, avem în vedere energia productivă cât și comercială.

2. **Inseparabilitatea serviciilor**. Bunurile materiale impun inevitabil o **scindare** între activitatea de producție și aceea de consum, perioada respectivă cuprinzând activitățile de **stocare și comercializare**. Spre deosebire de aceste bunuri materiale, **serviciile impun mai întâi comercializarea, apoi prestarea acestora** care se suprapun în timp și spațiu și cu consumul serviciilor. Caracteristica inseparabilității serviciilor vizează tocmai această **existență simultană dintre serviciu și prestator**.

Această concordanță dintre prestare și consumul serviciului **elimină activitatea de stocare** care aparent poate fi benefică având în vedere eludarea imobilităților incumbate de respectiva activitate care are și un important impediment care constă într-o vulnerabilitate mai mare la oscilațiile pieței.

3. **Variabilitatea serviciilor**. Această caracteristică este urmare a faptului că pentru un serviciu anume există o atomicitate de agenți care participă în calitate de prestatori și consumatori de servicii.

Variabilitatea serviciilor care **vizează latura calitativă** se referă la următoarele **întrebări: cine** le prestează, **când** le prestează, **unde** le prestează și **cum** sunt prestate. Specificitatea privind prestările de servicii determină variate rezultate, care ajung până la



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
CIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

nivelul în care același prestator, în condiții identice de dotare, să obțină rezultate diferite ca urmare a dispoziției de moment.

4. **Perisabilitatea serviciilor.** Perisabilitatea ca o caracteristică a serviciilor **derivă din inseparabilitatea dintre producție și consum** care determină imposibilitatea stocării serviciilor, ca o rezultată, **firmele** prestatoare se impun a fi foarte **informate** despre fluctuațiile pieței în vederea **atenuării exceselor cererii și ofertei de servicii**. Firmele prestatoare de servicii vor practica tarife mai mari în funcție de evoluția excesului de cerere dovedind astfel o mai mare imobilitate în acest sens, comparativ cu un producător al cărui bun material poate fi stocat și reciproc în cazul excesului de ofertă.

5. **Lipsa obiectului proprietății serviciului.** Această caracteristică a serviciului are în vedere deosebirea acestora față de bunurile tangibile, la care accesul este nelimitat în timp, ceea ce determină ca posesorul să poată dispune vânzarea, în condițiile lipsei de utilitate sau eventual de câștig pentru el.

Faptul că serviciul are o existență limitată, respectiv, că acela care îl achiziționează are acces limitat la serviciu, diminuează și în unele cazuri elimină această oportunitate.

Toate aceste caracteristici ale serviciilor vor influența comercializarea și vor determina strategii specifice de promovare a vânzărilor, comparativ cu bunurile materiale.

1.3. Serviciile și sectorul terțiar

Economia se împarte în **trei sectoare** având comportament economic diferit:

- **Sectorul primar** – ce cuprinde **agricultura, vânătoarea și pescuitul și industria extractivă** (componentă care după accepțiuni mai recente este inclusă în sectorul secundar);

- **Sectorul terțiar** – înglobând toate celelalte activități desfășurate în economie, sector **corespunzând sferei serviciilor**.

În privința comportamentului economic, acesta este caracterizat prin nivelul și dinamica productivității muncii – criteriul de bază al clasificării, prin nivelul progresului tehnic și, în special, prin recepționarea față de acesta. Astfel, se consideră că în **sectorul primar** nivelul și creșterea **productivității muncii** se situează la **cote medii**, în **sectorul secundar** la **cote ridicate**, iar în **sectorul terțiar** la **cote modeste**. De asemenea, sectorul secundar este apreciat ca înregistrând cel mai înalt grad de pătrundere a progresului tehnic, în timp ce terțiarul este caracterizat ca fiind total receptiv față de acesta.

Astfel concepută, clasificarea sectorială a ramurilor economiei are deosebite semnificații teoretice și practice, mai ales în privința cuprinderii analizării ca un tot unitar a activităților sociale utile, a ramurilor și domeniilor vieții economico-sociale, a reflectării legăturilor lor interfuncționale, a evidențierii modului în care se grupează activitățile din sfera producției materiale și din afara acestora etc. Ea prezintă însă unele limite, determinate, în principal de consecvența aplicării criteriilor, de adaptarea lor la evoluția relațiilor economice etc.

Identitatea dintre sfera serviciilor și sectorul terțiar este, în general, acceptată în literatura de specialitate există însă puncte de vedere diferite cu privire la conținutul sectoarelor și chiar în privința numărului acestora și indirect, în raport cu sfera de cuprindere a serviciilor. Astfel, **activitățile de natura serviciilor care servesc producția materială** și sunt integrate acestuia (se desfășoară în interiorul firmelor producătoare de bunuri și **de multe ori nu pot fi disociate și evidențiate statistic separat de producția**



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

propriu-zisă) sunt cuprinse în ramurile respectiv – industrie, agricultură, construcții – și deci sectoarele primar și secundar. Astfel de servicii se referă la: repararea construcțiilor și utilajelor, automatizarea unor lucrări, culegerea și prelucrarea informațiilor, management, protecția mediului, cercetare științifică etc. Prin urmare, se poate aprecia că sfera **sectorului terțiar, înglobează o serie de activități nemateriale desfășurate în sectoarele primar și secundar** (figura 1.1).

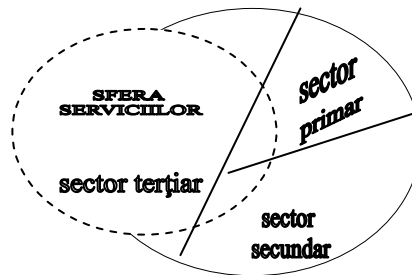


Fig. 1.1. Sfera de cuprindere a serviciilor

Dimensiunile sferei serviciilor se modifică permanent în sensul lărgirii ei, atât ca rezultat al creșterii nevoii de servicii cât și pe seama producției materiale a transformărilor ce au loc în structura acesteia (sectorul primar și secundar).

O altă limită a modelului clasificării sectoriale se referă la criteriile de separare a ramurilor pe sectoare și, în mod deosebit, la receptivitatea mai scăzută a terțiarului, respectiv a serviciilor față de progresul tehnic. Acest punct de vedere este infirmat de realitatea care demonstrează pătrunderea progresului tehnic în toate domeniile vieții economice și sociale, deci și în sfera serviciilor. Însăși **aparitia și expansiunea serviciilor reprezintă consecința directă a progresului tehnic**, iar pe de altă parte, **aceasta nu poate fi concepută fără dezvoltarea corespunzătoare a serviciilor de învățământ, cercetare științifică, informatică și telecomunicații.**

Dezvoltarea și multiplicarea serviciilor, apariția de noi categorii, precum și ritmurile diferite de evoluție ale activităților componente ale sferei serviciilor au accentuat eterogenitatea acesteia, determinând noi abordări. Una dintre ele se referă la **scindarea terțiarului**, respectiv la desprinderea din cadrul lui a unor servicii cu caracter special și constituirea lor într-un sector distinct – **sectorul cuaternar**. Potrivit primelor determinări, **în sectorul cuaternar au fost cuprinse ramurile cele mai dinamice ale serviciilor, cele purtătoare de progrese ca: cercetarea științifică, învățământul etc.**

În concluzie, se poate accepta că, sectorul serviciilor, prin dimensiuni și trăsături definitorii, exprimă cel mai fidel sfera serviciilor.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
CORPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

2. TIPOLOGIA SERVICIILOR

Eterogenitatea ramurilor cuprinse în sfera terțiarului și diversitatea tipologică a activităților de măsură a serviciilor întâlnite în orice economie, pe de o parte a activităților de măsură a serviciilor întâlnite în orice economie, pe de o parte, și dificultățile de măsurare a dimensiunilor sectorului terțiar, de evaluare a contribuției acestora la dezvoltarea economico-socială și mai ales, de asigurarea compatibilității între țări cu privire la nivelul atins de servicii și perspectivele acestora, pe de altă parte, au adus frecvent în actualitate necesitatea structurării lor după criterii unitare, realizarea de categorii omogene din punctul de vedere al conținutului și comportamentului economic.

2.1. Criterii și modalități de clasificare a serviciilor

Una dintre cele mai cunoscute modalități de clasificare a serviciilor are drept criteriu conținutul acestora, particularitățile activităților respective utilizată pe scară largă în statisticile naționale și internaționale pentru identificarea serviciilor și evaluarea producției acestora, cunoscută sub denumirea de **Clasificare Internațională Tip Industrii** a activităților economice (CITI), Reușește o abordare completă și detaliată a ramurilor ce intră în alcătuirea sectorului terțiar.

Corelația cu structura ramurilor economice diferitelor țării, CITI creează cadrul unitar cercetării problematicii serviciilor. Meritele ei incontestabile sunt relevate și de frecvența cu care este adusă în discuție în lucrările și studiile de specialitate.

CITI – Rev 3 este o clasificare de tip arborescent, desfășurată pe patru niveluri de agregare și simbolizate cu litere și numere și anume: categorii (codificate cu litere), diviziuni (cod de 2 cifre), grupe (cod de 3 cifre) și clase (cod de 4 cifre). Potrivit acestei clasificări, **serviciile, în funcție de nivelul unu de agregare, sunt reprezentate prin categoriile:**

- E – hoteluri și restaurante;
- I – transporturi, depozitare și comunicații;
- J – activități de intermediere financiară;
- K - activități imobiliare, de închiriere și de servicii pentru firme;
- L – administrația publică și apărarea, asigurările sociale obligatorii;
- M - învățământul;
- N – sănătate și asistență socială;
- O – alte activități colective, sociale și personale;
- P – gospodării care folosesc personal casnic;
- Q – organizații extrateritoriale.

Fiecare categorie are, în structură, una sau mai multe diviziuni, iar acestea, la rândul lor, grupe și clase. De exemplu, categoria – activități imobiliare, de închiriere și de servicii pentru întreprinderi, una dintre cele mai dinamice în țările dezvoltate, cu economie de piață, cuprinde diviziunile:

- 70 – activități imobiliare;
- 71 – închirieri de mașini și echipamente și bunuri materiale și casnice;
- 72 – activități de informatică și conexe;
- 73 – cercetare-dezvoltare
- 74 – alte activități de servicii pentru întreprinderi.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Diversitatea serviciilor este încă și mai evidentă luând în discuție nivelurile 3 și 4 de agregare, nivelurile care, în situația categoriei de mai sus, reflectă tendința de apariție a noi tipuri de servicii; astfel diviziune 74 cuprinde o gamă largă de prestații structurale în 4 grupe și 13 clase ș.a.m.d.

Această clasificare (CITI) prezintă o seamă de avantaje între care, faptul că reușește o inventariere a tuturor activităților de natura serviciilor, o delimitare a lor și o evidențierea raporturilor cu celelalte sectoare ale economiei, de asemenea, asigură un limbaj unitar, o comunicare simplă în analiza internă și internațională cu privire la servicii, iar prin sistemul de codificare oferă posibilitatea utilizării calculatorului imprimând clasificări aparent greoaie și complicată, caracteristicile unui instrument de lucru operațional. Între neajunsuri, poate fi menționată cuprinderea, uneori forțată, în aceeași categorie a unor activități sensibil diferite și mai ales, caracterul limitativ – dispunând 11 categorii, 100 diviziuni, 1000 grupe și 10.000 clase -, cu toate aceste limite CITI are multe merite și deosebită valoare, constituindu-se ca punct de pornire în procesul ordonării și ierarhizării serviciilor.

În concordanță cu preocupările internaționale de modernizare și armonizare a clasificării activității, România a adoptat, după 1990, Clasificarea Activităților din Economia Națională (CAEN), care asigură identificarea tuturor activităților și unificarea denumirilor, sistematizarea și codificarea într-un ansamblu unitar, crescându-se astfel premisele organizării și raționalizării circuitului informatic de prelucrare și analiză a datelor, conectarea la structurile internaționale de tipul tabelelor input-output și Sistemul Conturilor Naționale.

Clasificarea este structurată pe cinci trepte (secțiuni, subsecțiuni, diviziuni, grupe și clase), după principiul omogenității, utilizându-se drept caracteristici: natura bunului sau serviciului, modul de folosire, materia primă, procesul tehnologic, organizarea și finanțarea producției.

Una dintre modalitățile consacrate de grupare a serviciilor are drept criteriu funcțiile economice îndeplinite de acestea, funcții ce derivă din circuitul producției sau sferele reproducției sociale. Sunt identificate astfel:

- **servicii de distribuție:** transport, comunicații, stocare, comerț cu ridicata și cu amănuntul;
- **servicii de producție** (de afaceri): finanțe, asigurări, cercetare-dezvoltare, contabilitate, publicitate;
- **servicii sociale** (sau colective) sănătate, educație, apărare;
- **servicii personale:** hoteluri și restaurante, reparații, turism, îngrijire personală, casnice etc.

Creșterea aportului serviciilor la dezvoltarea economică dublată de necesitatea determinării valorii (producției) lor și evaluării proporției de participare la formarea produsului intern brut, a condus la cristalizarea unui model de structurare a acestora. În acest spirit serviciile sunt grupate în materiale, și nemateriale, productive și neproductive, pure și asociate bunurilor tangibile.

Făcând abstracție de faptul că aceste modalități de clasificare nu se suprapun întru totul, trebuie subliniat că s-a avut în vedere participarea serviciilor la crearea producției materiale și mai puțin forma de exteriorizare a acestora.

O altă grupare a serviciilor, cu semnificații deosebite pentru practica economică și ca urmare au o largă răspândire are drept criteriu prezența și respectiv natura relațiilor de piață. Din acest punct de vedere serviciile se împart în:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

- servicii market (marfă sau comerciale);
- servicii non-market (non marfă, non comerciale).

Serviciile market sunt cele procurate prin intermediul actelor de vânzare-cumpărare, în cadrul relațiilor de piață în timp ce serviciile non-market sunt distribuite prin mecanismul din afara pieței.

În a doua categorie sunt cuprinse, mai ales servicii publice, guvernamentale, culturale sau furnizate de organizații private non-profit, este vorba în primul rând de servicii publice de care beneficiază direct indivizii (școlar, asistență medicală, ajutoare sociale etc.). Consumul acestor servicii este „socializat”, adică este decis de colectivitate, consumatorul neavând posibilitatea unei alegeri directe și reale. Chiar în cazul serviciilor publice destinate direct consumatorilor, rolul individului se limitează la un consum aproape obligatoriu, colectivitatea luând deciziile cu privire la nivelul prestațiilor și modul de repartizare între cetățeni.

Separarea serviciilor în market și non-market, deși oficial recunoscută de organismele internaționale (ONU, CEE) nu este acceptată în toate țările de exemplu, în SUA, și nu numai, este preferată subdivizarea în servicii profit și servicii non-profit sau chiar servicii publice și servicii private.

Nici una din soluțiile propuse nu poate fi suprapusă celei privind clasificarea în servicii market și servicii non-market, deoarece există organizații private care prestează servicii fără scopul obținerii unui profit, după cum există și organisme publice ale căror servicii sunt destinate comercializării, cu scopul declarat de a obține un profit (servicii de transport, telecomunicații etc.). Opoziția „privat-public” nu este atât de clară managerii și angajații firmelor de afaceri nu urmăresc numai interese private, iar cei care lucrează în instituții guvernamentale numai interese publice. De asemenea, deși sectorul privat este considerat terenul propice competitivității, comunicația există și în cadrul organizațiilor publice între angajați pentru avansare, între instituțiile guvernamentale rivale pentru o parte cât mai mare din subvenție.

Distincția între market și non market este vagă și predispusă diverselor interpretări mai ales prin faptul că, în timp unele servicii cu trecut dintr-o categorie în alta, modalități de plată

Noțiuni de public și privat se regăsesc în forma de proprietate, respectiv modul de organizare a prestatorilor de servicii în concordanță cu acest criteriu se distinge:

- **sectorul public** reprezentat de tribunale, spitale, cazărmi, poștă, școli, agenții de forță de muncă etc;
- **sectorul asociativ** constituit din organisme de ajutor și asistențe, muzee, biserici;
- **sectorul privat** din care pot fi menționate companiile aeriene, organismele financiar-bancare și asigurări etc;

Un număr impresionant de clasificări ale serviciilor folosesc drept criteriu de structurare, beneficiarul (utilizatorul) acestora.

Pornind de la acest criteriu, **S. P. Hill** subdivide prestațiile în:

- **servicii care afectează bunurile** (transport, curățătorie, reparații, întreținere, baruri și locuințe);
- **servicii care afectează persoanele** – subclasificate în servicii care vizează condiția fizică sau intelectuală a acestora – (transport de persoane, comunicare, educație-învățământ, frizerie-coafură, îngrijirea sănătății etc.);



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

- **unele activități** (servicii financiare) care influențează atât condiția bunurilor cât și a persoanelor sau sunt asociate cu producția intermediară

Ulterior, această clasificare a fost perfecționată în sensul combinării mai multor criterii și adaptări la evoluția economico-socială, în noile condiții sunt păstrate primele două categorii, respectiv **servicii fizice și servicii raportate la ființa umană**, iar cea de-a treia devine servicii legate de informație (telecomunicații, prelucrarea datelor, bănci, asigurări, servicii financiare, contabilitate, servicii juridice, administrație etc).

Beneficiarul (utilizatorul) serviciilor mai poate fi: din punctul de vedere al naturii (tiparului) individual sau colectiv, iar în funcție de localizarea geografică, intern sau extern.

Păstrând același **criteriu de referință – beneficiarul** -, una din cele mai importante și frecvent utilizate clasificări **grupează serviciile** în:

- **prestații destinate consumului intermediar** (producție sau agenți economici);
- **prestații destinate consumului final** (al gospodăriilor sau persoanelor).

Serviciile intermediare sunt activități constituite ca parte integrantă indispensabilă procesului producției materiale, cel mai adesea, aceste servicii nu pot fi izolate de conținutul producției propriu-zis sau nu prezintă interes (utilitate) în afara acestuia. În această categorie intră: stocarea și depozitarea, transporturile, asigurările și reasigurările, finanțale, activitățile juridice, contabile, pregătirea forței de muncă, managementul, cercetarea științifică etc.

Serviciile finale sunt **destinate consumului direct al gospodăriilor, colectivităților sau persoanelor** sau creează condiții pentru desfășurarea normală a acestuia, fiind, din acest punct de vedere un element constitutiv al calității vieții. În această categorie pot fi cuprinse și **serviciile destinate exportului**, indiferent dacă în țara de destinație sunt utilizate în scop productiv sau pentru consum.

În concordanță cu varietatea trebuințelor cărora se adresează, dar și cu modul de obținere sau de consum, **serviciile finale** reprezintă într-o mare diversitate tipologică, ca urmare, cel mai adesea ele sunt **subdivizate** în **servicii comerciale** (marfă sau plătite de populație) și **servicii oferite cu titlu gratuit** (non-marfă sau finanțate public), în această a doua categorie pot fi menționate **îngrijirea sănătății, educația, prevenirea accidentelor, planningul familial, reciclarea deșeurilor** etc.

Din punct de vedere al **posibilităților de comercializare** există **servicii transferabile** (care pot fi înmagazinate și schimbate la distanță) și servicii **netransferabile** care trebuie **furnizate „în situ”(produse la locul de consum)**, pentru realizarea actului vânzării-cumpărării și respectiv consumului, unele servicii presupun deplasarea ofertantului (a prestatorului), altele a consumatorului.

O altă **clasificare** a serviciilor cu semnificație deosebită pentru organizarea activității urmărește dacă **desfășurarea** acestora se bazează, în principal, **pe echipamente sau personal**.

Un alt criteriu de structurare a serviciilor ține seama de **prezența clientului și de modul activ sau pasiv de implicare a acestuia în realizarea prestației**.

Modalitățile de clasificare a serviciilor indiferent de amploare, momentul sau motivul pentru care au fost realizate, susțin diversitatea tipologică deosebită a acestora. Ele argumentează necesitatea dobândirii unui sistem de clasificare a serviciilor suficient de detaliat încât să permită identificarea unui număr cât mai mare de activități: elastic-flexibil să asigure integrarea în viitor a serviciilor nou apărute și să reflecte mutațiile



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
ORPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

structurale intervenite în procesele economice și sociale; compatibil, în măsură să realizeze armonizarea între grupările naționale și internaționale; operațional- să permită „standardizarea” activităților și să satisfacă nevoile de evidență și conducere cu ajutorul tehnicii de calcul.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
ORPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

3. SERVICIILE PUBLICE

3.1. Conceptul de sistem de servicii publice și caracteristicile generale ale acestuia

Conceptul de sistem este de dată relativ recentă și poate fi definit ca un ansamblu de elemente corelate între ele prin diverse forme de interacțiuni și interdependență. O universitate, un spital, o ființă umană, o carte etc. constituie exemple de sisteme, adică mulțimi de persoane, obiecte, procese etc. asamblate (organizate) după anumite principii.

Deși asupra **conceptului de sistem** se poartă încă discuții, acesta **poate fi definit** caracterizat) **dacă sunt îndeplinite următoarele condiții: este un ansamblu de elemente (entități) interdependente; este delimitat de un domeniu care-l diferențiază de mediul exterior; este în general interdependent cu mediul prin tipul intrărilor dinspre mediu și ieșirilor către mediu; funcționează conform unei (unor) finalități cunoscute sub denumirea de obiective sau misiuni; satisface niște restricții sau valori limită.**

Noțiunea de sistem este foarte generală. Atât bunurile materiale, cât și ființele pot fi abordate prin prisma concepției sistemice, înregistrându-se următoarele două mari grupe de sisteme: neînsuflețite (tehnice); vii.

De exemplu, **televizorul** este un **sistem tehnic** întrucât: este format din componente mecanice, electrice, electromecanice, electronice; este delimitat de o cutie; este interdependent cu mediul prin semnalul video captat de o antenă, alimentare de la o rețea, acțiunea utilizatorului asupra butoanelor (intrări); furnizează sunet.

Acea parte a unui sistem care, considerată ca atare, **înrunește condițiile definiției sistemului, poartă denumirea de subsistem.**

Așadar, **din punct de vedere logic, noțiunile de sistem și subsistem sunt echivalente.**

Noțiunea de subsistem este utilă pentru a putea descrie compunerea unui sistem complex în mai multe trepte de detaliere, punând în evidență funcțiuni și caracteristici specifice mai ușor de înțeles sau de cuprins.

De exemplu, omul este un sistem viu complex format din subsistemele respirator, digestiv, circular, nervos etc. care sunt interdependente. Există o delimitare de mediu prin tegument (piele), are relații cu mediul prin intrări materiale (alimente, aer, apă etc.) și informaționale, precum și ieșiri materiale (mișcări, dejecții etc.), iar finalitatea se concretizează în conservarea speciei (generală) sau funcționarea în condiții cât mai prielnice, respectiv cât mai plăcute (individuală).

De asemenea, există restricții de funcționare a acestui sistem (viață); temperatură externă, presiune, grad de poluare a atmosferei etc. În vederea satisfacerii acestora acționează niște subsisteme automate de apărare (homeostază) care se adaugă apărării prin acțiuni conștiente.

Economia națională este, de asemenea, un sistem extrem de complex care este format dintr-o multitudine de subsisteme a căror finalitate este reprezentată prin eficiență, eficacitate, etică etc., industria, agricultura, comerțul, serviciile, gospodăria comunală și locativă, ocrotirea sănătății și protecția socială, învățământul, știința, cultura, sportul etc.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Unele sisteme sunt formate atât din **subsisteme tehnice**, cât și din subsisteme vii; fabrici (secții, ateliere, birouri, servicii), uzine, școli, spitale, universități etc. Acestea sunt cunoscute sub denumirea de **sisteme quasi-vii**.

Întrucât obiectivul (misiunea) acestor elemente este de natură economică sau socială, ele pot fi grupate din acest punct de vedere în două categorii:

- Sisteme economice;
- Sisteme sociale;

Caracteristica se definește ca fiind o însușire comună a tuturor elementelor (subsistemelor) sistemului ale cărei valori diferă de la o unitate la alta sau de la un grup la altul.

Caracteristicile generale ale sistemului serviciilor publice, ca la orice sistem (indiferent de natura lui) sunt următoarele: structura sistemului, eficacitatea, eficiența, robustețea, ultrafiabilitatea, adaptabilitatea, autoapărarea, interdependența, interoperativitatea, sinergia.

1. **Structura sistemului** care reflectă modul de organizare a acestuia, respectiv **descrierea subsistemelor și a relațiilor** ce se stabilesc **între ele**.

În cazul **sistemelor tehnice** structura este definită o dată cu proiectarea sistemului, ea putând suferi modificări ulterioare, o dată cu dezvoltarea, modernizarea acestuia.

În cazul **sistemelor vii**, structura este definită de informația genetică, ea putând fi eventual modificată prin accident. În baza informației genetice, după concepție, sistemele vii evoluează o durată prenatală într-un mediu suport, se nasc, se dezvoltă, se reproduc, îmbătrânesc și mor.

Structura sistemelor quasi-vii este inițial proiectată și se modifică ulterior, ori de câte ori realizarea obiectivelor finale sau satisfacerea restricțiilor impun acest lucru.

2. **Eficacitatea** arată **gradul de satisfacere a finalității sistemului**.

De exemplu, dacă **obiectivul unui sistem tehnic este reglarea automată a presiunii sau temperaturii**, atunci **eficacitatea** este definită ca fiind **precizia** cu care se **realizează reglarea acestora, cu alte cuvinte abaterea de la valoarea prescrisă**.

În cazul **sistemelor quasi-vii**, obiectivul fiind de natură economică sau socială, **eficacitatea** este definită de **abaterea relativă sau absolută de la valoarea dorită a unui indicator economic sau social**.

3. **Eficiența** este **raportul matematic dintre rezultatele** (realizările) sistemului și **consumul de resurse ocazionat de funcționarea sistemului**, sau **raportul dintre efect și efort** de exemplu: **randamentul unui motor este raportul fluxului de energie produs și fluxul de energie consumat**).

În cazul în care **rezultatele (efecte) și resursele (cheltuieli)** pot fi **exprimate ca valori financiare, se vorbește de eficiență economică** (de exemplu: rentabilitatea sau profitul).

4. **Robustețea** este **proprietatea sistemului de a funcționa normal** în condițiile prezenței unor perturbații generate de mediul exterior, în limita unor restricții.

5. **Ultrafiabilitatea** este definită ca fiind **acea capacitate a sistemului în condițiile prezenței în care o parte din structura acestuia își pierde funcționalitatea (se defectează)**.

Ultrafiabilitatea se realizează, de obicei, prin creșterea complexității sistemului, respectiv, prin introducerea de elemente (subsisteme) și relații suplimentare (de rezervă) care să intre în funcțiune atunci când celelalte se defectează (de exemplu, navele spațiale, reactoarele nucleare-CANDU de la Cernavodă etc.).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

6. Adaptabilitatea este proprietatea de a modifica automat funcționalitatea și/sau structura în vederea menținerii (maximizării) eficacității, eficienței) în condițiile unui mediu variabil (turbulent). De regulă, sistemele vii și sistemele quasi-vii sunt sisteme adaptabile (exemplu: transportul aerian).

7. Autoadaptarea este proprietatea sistemului de a acumula experiență și de a folosi pentru creșterea eficienței și/sau eficacității cu care funcționează.

Sistemele vii sunt autoinstruibile.

8. Interdependența se definește prin faptul că cel puțin la nivelul unor fluxuri de informații interdependența presupune, în primul rând, anumite legături între sisteme. Legătura dintre sistem și mediu este cunoscută sub denumirea de interfață.

În cazul sistemelor vii interdependența presupune **adoptarea unor reguli generale prin instruire și educare**: reguli lingvistice, alfabet, convenții de notații, definiții logice și matematic etc.

În al doilea rând, interdependența presupune existența unor canale de comunicație dintre interferențele sistemelor interconectate. Prin definiție, subsistemele unui sistem sunt interoperabile.

9. Interoperativitatea este definită ca acea proprietate ca mai multe sisteme interconectate să funcționeze ca un sistem unic. Prin definiție, subsistemele unui sistem sunt interoperabile.

10. Sinergia este acea capacitate a elementelor și/sau subsistemelor unui ansamblu interconectat și interoperabil, de a produce mai mult împreună decât separat. Cu alte cuvinte, putem spune că sinergia este acea stare în care se poate afirma că sistemul este mai mare, mai eficace și mai eficient decât suma subsistemelor componente.

Sinergia poate fi realizată în condițiile în care există:

- Compatibilitate între obiectivele sistemelor;
- Posibilitatea utilizării în comun a unor resurse.

3.2 Definirea noțiunii de serviciu public

În limbaj curent, noțiunea de **serviciu public** este utilizată pentru a desemna o **activitate de interes general, prestată de un organism, adică de o persoană juridică, autorizată de o autoritate a administrației publice.**

Există două accepțiuni în legătură cu definirea noțiunii de **serviciu public**:

1. **Definire în sens material** sau, altfel spus, ca **tip de activitate de interes general pe care administrația înțelege să și-o asume.**

2. **Definire în sensul organic** sau, altfel spus, **organismul prin intermediul căruia se realizează o activitate de interes general.**

Noțiune complexă și esențială a dreptului administrativ, acest concept a suportat modificări importante de-a lungul timpului, care l-au făcut să-și piardă claritatea inițială. În doctrina occidentală s-au conturat până în prezent **trei definiții** care coexistă și care au fost preluate în legislația comunitară.

- **Definiția clasică**, conturată la începutul secolului al XX-lea, **consideră că serviciul public este acea activitate de interes general prestată numai de o persoană publică.** În această accepție subzistă definiția lui **Duguit**, potrivit căruia **serviciul public este „activitatea pe care guvernării sunt obligați să o presteze în interesul celor guvernați”.** Este evident că definirea serviciului public se face după natura



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

juridică a organului care îl prestează și care trebuie neapărat să fie persoană publică, adică statul, colectivitate locală sau altă instituție publică. La această semnificație **M. Haurion adaugă sintagma serviciu public prin „natură”** (și nu după persoana care-l prestează) pentru a se opune lărgirii semnificației serviciului public la orice tip de activitate pe care-l desfășoară.

- **Definiția interbelică** a apărut ca o necesitate **impusă de dezvoltarea economică spectaculoasă a societății care solicită servicii publice variate, flexibile și operative**. Până în anul 1939, aceste servicii erau apanajul statului și instituțiilor sale care nu mai puteau face cerințelor sociale, astfel încât s-a văzut nevoit să încredințeze unele servicii publice către alte persoane private. Astfel, a apărut ideea prestării unui serviciu public prin intermediul unei firme private. Această definiție rămânea deficitară pentru că nu preciza în ce condiții activitatea unei persoane private poate fi considerată serviciu public.

Această dilemă este lămurită în 1964 când **Laubodere** arată că: „**Serviciul public este activitatea de interes general prestată de o persoană privată având prerogativele puterii publice sub controlul administrației**”. (AJDA, 1964).

Așadar, **prima condiție** este „**interesul general**”. Atunci când analizăm, însă, activitatea unei persoane private este foarte greu să delimităm până unde merge interesul general și unde începe interesul particular. Cea mai bună distincție este aceea dintre activitățile necesare și activitățile profitabile: „**serviciile publice au ca prim obiectiv interesul public și nu obținerea de profit**” (R. Chapus).

A doua condiție se referă la „**controlul administrației**” asupra activității de prestări servicii. Această condiție derivă de faptul că o persoană privată poate presta un serviciu public numai printr-o delegare dată de o persoană publică. Această delegare se poate face, fie printr-un contract, fie printr-un act administrativ unilateral explicit sau implicit. Delegarea este necesară pentru a circumscrie limitele în interiorul cărora poate acționa cel împuternicit.

- **Definiția actuală** s-a conturat la sfârșitul anilor `80, ca urmare a evoluției democrației, recunoscându-se faptul că unele **servicii publice desfășurate de persoane private nu trebuie să se bucure neapărat de prerogativele puterii publice**. Precizarea este necesară întrucât o serie de **servicii de interes social** cum ar fi cele de **sănătate, cultură, învățământ etc. se realizează de către persoane private, dar fără prerogativele puterii publice**. Ideea democratismului și descentralizării a impus în practică sistemul preluării gestiunii serviciilor publice din mâna statului și predării lor către persoane private, în condițiile mai sus amintite. În jurisprudență s-a răspândit astfel sintagma „servicii private de interes general” care nu corespunde însă pe deplin celor trei condiții stabilite în practica administrației publice, nici chiar în țările dezvoltate. Cel puțin sub aspectul controlului, serviciile publice sunt subordonate administrației mai mult ca oricând.

În concluzie, astăzi, **identificarea unui serviciu** presupune luarea în considerare a **trei elemente**.

- 1. Elementul material:** serviciul public este, în primul rând, **o activitate de interes general**. Această întâietate a elementului material a apărut o dată cu punerea sub semnul întrebării a criteriului organic. Serviciul public nu mai este privit ca un organism public, ci, în special, ca o activitate care răspunde unui obiectiv de interes general. Această activitate poate fi asigurată eventual de către o persoană privată. Trebuie, de asemenea, menționat că orice activitate de interes general reprezintă și un serviciu public.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

2. Elementul voluntarist, adică intenția puterilor publice. Nu va exista un serviciu public decât dacă puterile publice (autorități naționale sau locale) și-au manifestat intenția de a-și asuma (direct sau indirect) o activitate de interes general. **Nu există**, deci, **servicii publice „prin natura lor”**.

Noțiunea de **serviciu public** apare, de aceea, ca o **noțiune subiectivă evolutivă**. Evoluția are loc în sensul lărgirii sferei de cuprindere. Astfel, o dată cu dezvoltarea nevoilor în domeniul petrecerii timpului liber, activități cum ar fi exploatarea unui teatru, a unui teleski într-o stațiune montană sau organizarea de competiții de către federațiile sportive au căpătat eticheta de servicii publice.

Există anumite dificultăți în identificarea intenției exacte a guvernanților, mai ales atunci când ei încredințează anumite activități de interes general unor persoane private, în mod expres ca fiind servicii publice. Este necesară, atunci, prezența a **trei indicii** pentru a putea **identifica serviciul public**:

- activitatea trebuie să răspundă unei misiuni de interes general;
- organizația privată respectivă trebuie să dispună de veritabile prerogative putere publică;
- organizația privată respectivă trebuie să fie supusă unui control din partea puterilor publice.

În majoritatea cazurilor, voința puterilor publice este ușor de identificat: persoana publică respectivă își asumă în mod direct activitatea de interes general în cauză. Dacă activitatea de interes general este asigurată de către o persoană privată, trebuie să se țină seama în mod special de controlul administrației (de către puterea publică). Orice serviciu public depinde, deci, în mod direct sau indirect, de voința unei persoane publice care decide crearea sa, modul de gestiune, regulile fundamentale de organizare.

3. Elementul formal. Regulile aplicabile în mod normal activităților de servicii publice provin din acel **regim juridic** căruia îi este supusă activitatea de interes general în cauză.

Existența unui regim juridic specific, regimul de drept administrativ, apare în mod clar atunci când serviciul public este asigurat în mod direct de către o persoană publică. Realizarea acestei misiuni este însoțită întotdeauna de prerogative sau de constrângeri caracteristice (proprie) dreptului public.

Dacă serviciul este asigurat de către o persoană privată, referirea la regimul de drept administrativ are doar o valoare de criteriu de identificare a serviciului public. Pentru existența serviciului public, trebuie să **existe un control din partea puterilor publice și o concesiune a prerogativelor puterii publice către persoana privată**.

3.3. Trăsăturile serviciilor publice

Un serviciu este orice acțiune sau execuție pe care un subiect o poate efectua pentru un altul care este eminentamente intangibilă și care nu are drept consecință transferul proprietății asupra unui lucru. Teoreticienii analizează serviciile din perspectiva unui sistem de utilități în care consumatorul cumpără sau folosește „o anumită utilitate”, care-i conferă „anumite avantaje sau satisfacții” neconcretizate în bunuri materiale și destinate satisfacerii nevoilor personale sau sociale.

Serviciul este o activitate, un efort de performanță care este intangibil și care are loc în momentul interacțiunii dintre consumator și prestator.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Serviciul public este activitatea sau ansamblul de activități de interes general și/sau individual prestate de o instituție publică sau de organisme ce fac parte dintr-un ansamblu administrativ cu scopul satisfacerii nevoilor publice.

Serviciile publice locale, potrivit legislației românești în domeniu (legea nr. 215/2001) pot fi subordonate consiliului local. Acestea se regăsesc în organizarea consiliului local și sunt organizate de consiliul local ca regii autonome, firme, societăți comerciale sau în alte forme publice sau private. Sunt întâlnite serviciile publice locale considerate servicii publice industriale și comerciale în domeniul energiei, în domeniul transporturilor publice, în domeniul salubrității, distribuției apei, canalizării, distribuției gazelor sau servicii publice administrative, serviciile cu caracter exclusiv administrativ (protecția civilă sau autoritatea tutelară, starea civilă, serviciile în domeniul educației, culturii etc.).

Doctrina economică caracterizează serviciile publice prin intangibilitate, inseparabilitate, variabilitate, perisabilitate.

1. Intangibilitatea serviciilor exprimă faptul că nu pot fi văzute, prestate, simțite, auzite sau mirosite înainte de a fi cumpărate.

Serviciul public poate fi perceput de către potențialii cumpărători prin părțile tangibile, evidențiate de acele aspecte legate de facilitățile acordate consumatorului/utilizatorului, componenta umană a mediului, capacitatea de comunicare prin serviciul public și atunci când este cazul, prețul. Deci, instituția publică sau privată este obligată să „producă dovezi” pentru a „materializa serviciul public”.

2. Inseparabilitatea serviciilor publice, constă în aceea că prestarea și consumul au loc simultan, prestatorul fiind parte componentă a serviciului respectiv în cazul serviciilor publice (educația, sănătatea, cultura) simultaneitatea prestării și consumul serviciului presupune și participarea/utilizatorului la prestarea serviciului.

3. Variabilitatea serviciilor publice, caracteristică ce semnifică imposibilitatea repetării acestora în mod identic de la o prestație la alta, ele depinzând de factorul uman prestator și de variabila timp. Standardizarea prestării serviciilor publice nu poate fi asigurată întâlnind situația personalizării serviciilor. Această caracteristică impune instituțiilor publice și/sau private realizarea controlului calității serviciului. Pentru aceasta, literatura de specialitate evidențiază existența procesului de control al calității serviciilor în trei etape: selectarea, pregătirea personalului, elaborarea hartei serviciului public.

4. Perisabilitatea serviciilor publice este trăsătura caracterizată prin capacitatea serviciilor publice de a nu fi stocate sau inventariate (fiind imateriale).

3.4. Principiile organizării și funcționării serviciilor publice

În conformitate cu legislația din România (Constituția României „215/2001 privind administrația”) autoritățile administrației publice locale pot înființa servicii publice respectând principiile: eficienței, descentralizării, necentralității, cuantificării, adoptării, continuității. Legea stabilește ca administrația publică în unitățile administrativ teritoriale se întemeiază pe principiile: autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice locale, eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

1. Principiul descentralizării. Serviciile publice se manifestă prin transferarea serviciilor de la „centru” spre comunitățile locale cu scopul satisfacerii nevoilor sociale ale populației comunitare.

Descentralizarea permite serviciilor publice să se administreze ele însele sub controlul statului care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

Literatura de specialitate consideră că descentralizarea serviciilor publice este o descentralizare tehnică, prin care i se conferă serviciului public personalitate juridică. Descentralizarea serviciilor publice constă, de pe o parte, în acordarea personalității juridice (constituirea unor instituții publice, instituții de utilitate publică, bazate pe proprietatea statului sau a persoanelor fizice sau a unor persoane juridice), iar pe de altă parte, scoaterea acestora de sub controlul ierarhic și plasarea sub regulile tutelei administrative. Deci, conducerea serviciului public are puterea de decizie, autonomie financiară, are personalitate juridică,

2. Principiul egalității în fața serviciilor publice este un propriu general al dreptului care a suscitat o jurisprudență complexă. Acest principiu este impus de faptul că toți cetățenii se bucură de aceleași drepturi și toți trebuie să beneficieze în aceeași măsură de serviciile publice.

3. Principiul eficienței serviciului public presupune realizarea raportului optim între cost, cantitatea și calitatea serviciilor în condițiile satisfacerii nevoilor publice.

4. Principiul neutralității presupune funcționare serviciului public cu scopul satisfacerii nevoilor sociale și nu cel al satisfacerii unor interese particulare sau în detrimentul altora.

5. Principiul cuantificării permite cuantificarea serviciului public, evaluarea rapidă a activităților serviciului.

6. Principal regularității serviciului public presupune ca administratorul serviciului public să fie în măsură să asigure o funcționare regulată pe care utilizatorii să aibă dreptul să o mențină, iar regularitatea serviciului public induce reguli complexe

7. Principiul adaptării serviciilor publice are un conținut ambiguu. Într-o anumită măsură este contragreutatea principiului continuității. El semnifică faptul că serviciile trebuie să se adopte la exigențele evoluțiilor tehnologice sau sociale. Dar nu semnifică și faptul că serviciile au obligația să se transforme în orice condiții și în funcție de orice dorință exprimată de către utilizator.

Situația monopolului de care beneficiază încă utilizatorii serviciului public justifică determinarea regulilor care se aplică serviciilor publice și de natură să garanteze utilizatorilor un nivel al prestațiilor pe care aceștia îl așteaptă. Absența concurenței nu le permite să se întoarcă la produsele alternative, în cazul unei nemulțumiri.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
CIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

4. NOȚIUNI DE BAZĂ ȘI CONCEPTE PRINCIPALE UTILIZATE ÎN MANAGEMENTUL SERVICIILOR PUBLICE

4.1. Caracteristici, orientări și concepte generale cu care operează managementul serviciilor publice

Studierea metodică a unei discipline universitare complexe cum este Managementul Serviciilor Publice, presupune precizarea prealabilă a unor noțiuni cum ar fi: management, stat, instituție, întreprindere publică, organizație, administrație publică etc. Deși pe parcursul acestui curs se vor relua detaliat explicațiile teoretice cu privire la managementul serviciilor publice, apreciem că este necesară prezentarea sintetică a acestora pentru înțelegerea corectă a unei activități complexe și sensibile cum este managementul serviciilor publice.

Problematika managementului serviciilor publice dobândește semnificație deosebită într-un mediu social și politic extrem de dinamic, în care aspectele finanțării conținutului, calității și eficienței acestui sector de activitate sunt puse permanent în discuție.

În consecință, problema cu privire la cadrul managerial al serviciilor publice devine extrem de importantă și pentru a fi soluționată necesită luarea în considerare a unor premise generale între care amintim managementul general, indiferent de modul în care este conceput, definit sau practicat se regăsește în administrația publică, cu toate elementele, dimensiunile și funcțiile pe care le îndeplinește în oricare altă sferă sau domeniu de activitate;

- managementul se exercită și în Administrația Publică Locală ca și în celelalte sisteme ale vieții social-politic aflate în continuă mișcare precum și în schimbare și transformare din în ce în ce mai accelerată;
- se exercită în condițiile creșterii complexității și incertitudinii vieții economice-sociale și a contradicțiilor și dilemelor pe care acestea le generează în permanență ;
- se exercită în condițiile creșterii complexității și incertitudinii vieții economico-sociale și a contradicțiilor și dilemelor pe care acestea le generează în permanență;
- se exercită în condițiile impactului profund al progresului tehnic și al revoluției informatice, atât asupra echilibrului societății, cât și a manierei în care noi percepem lumea care ne înconjoară;
- se exercită în condițiile unor confuzii în înțelegerea și utilizarea termenilor creați pentru descrierea diferitelor aspecte ale cadrului managerial. Astfel, în sectorul public, pe lângă termenul de management sunt permanent asociați termeni cum ar fi: lideritate, administrație, guvernare instituțională, fără ca natura și conținutul lor să fie riguros determinate.

De obicei, managementul serviciilor publice este corelat cu activitățile consacrate stăpânirii (metrizării) complexității acestora lideritatea cu cele privind schimbarea, în timp ce guvernarea este concepută ca un răspuns la întrebarea „Cine este șeful aici?”.

Din modelul de definire a termenilor, derivă și funcțiile specifice ale acestora:

- managementul echivalează, în principal, cu a coordona și a controla pentru a face efective și eficiente serviciile publice în raport cu obiectivele lor. El participă la schimbare, dar nu aceasta este principala sa vocație;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

- lideritatea este chemată să stăpânească schimbarea, să clarifice direcțiile, să asigure mijloace necesare și să motiveze membrii firmei sau organizației în favoarea schimbării.

Administrarea are menirea de a transpune în practică politicile adoptate și stabilite în cadrul sistemului.

Din cele mai sus rezultă că, managementul controlează, liderii orientează și „entuziasmează”, iar administrația-servește.

Tocmai de aceea, alegerea metodelor adecvate de conducere, a practicilor manageriale pe care liderii trebuie să le promoveze pentru realizarea obiectivelor administrației (serviciilor) publice sunt de stringentă actualitate.

Cuvântul management derivă de la latinescul „manus” (mână) și reprezintă ca expresie literară „manevrare” sau „pilotare”. Managerul este cel care se ocupă cu pilotarea, cu conducerea.

De la latinescul „manus” s-a ajuns la termenul italian „mannegio” (prelucrare cu mâna), de unde, s-a format în franceză „manège” (dresură), apoi s-a ajuns în limba engleză la verbul „to manage” care înseamnă a administra, a conduce. Englezii au implementat și termenii „manager” și „management”, ceea ce astăzi înseamnă „conducător” și „conducere”.

Folosit astăzi în toate activitățile legate de conducere, termenul management „s-a impus și datorită lucrării lui James Burnham” „The Managerial Revolution” (New York, 1941). Autorul a impus categoric și definitiv de „manager” ca „vector al inovației și progresului” sau „conducător”, cea de management (conducere), iar adjectivul „managerial” având semnificația de „analiză interdisciplinară a poziției și a rolului managerului în societatea contemporană”. Ideea nouă, de mare valoare și actualitate pusă în circulație cu această ocazie, este aceea că „orice societate, indiferent de regimul ideologic” politic sau juridic are nevoie de manageri dacă vrea ca economia ei să progreseze în ritm novator și creator.

Din punct de vedere etimologic, management înseamnă a conduce în mod eficient . Management este un termen (expresie) englezesc (-ască) cu semantică deosebit de complexă.

Complexitatea semantică a termenului este determinată de sensurile sale multiple; între acestea amintim:

- managementul se constituie ca o știință, adică un ansamblu organizat și coerent de concepte, principii metode și tehnici prin care se explică fenomenele și procesele în conducerea eficientă a organizațiilor;
- managementul reprezintă, de asemenea, o artă, care reflectă latura sa pragmatică și constă în măiestria managerului de a aplica la realitățile practice concrete, în condiții de eficiență, cunoștințele științifice pe care le deține;
- managementul reprezintă o stare de spirit specifică, reflectată de un anumit fel de a vedea, a dori, a căuta și accepta progresul;
- managementul constituie o profesie în cadrul căreia persoanele specializate în tehnicile manageriale sunt abilitate să ofere soluții pentru problemele multiple și complexe care apar în cadrul activităților de realizare a obiectivelor firmei;
- managementul se referă la funcțiile de conducere ce presupun atribuții de previziune, organizare, comandă, antrenare și control pentru managerul care le execută.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Exercitarea funcțiilor și relațiilor de management la nivelul fiecărei firme sau instituții (inclusiv cele din domeniul serviciilor publice) se realizează prin sistemul de management format din patru subsisteme:

- subsistemul organizatoric;
- subsistemul informațional;
- subsistemul decizional;
- subsistemul metode și tehnici de management.

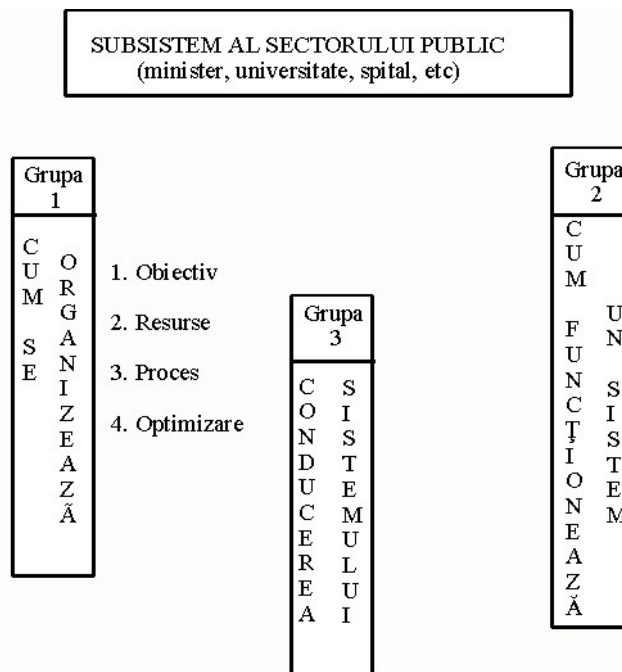


Fig. 4.1. Concepte de bază cu care operează conducerea științifică a instituțiilor publice

Așa cum rezultă din figura 6.1., prima grupă de concepte: obiectivul, resursele procesul optimizarea.

Obiectivul (scopul, finalitatea, misiunea) reprezintă principiul organizator al oricărei structuri și răspunde la întrebarea „Ce vrem?”

Resursele, care răspund la întrebările „Cu ce?” „Cu cine?”, se stabilesc ulterior precizării obiectivului pe care-l pot modifica, după cum procesul poate aduce schimbări atât în obiectiv, cât și în resurse, iar optimizarea le poate schimba pe toate trei.

Procesul răspunde la întrebarea „Cum?” și arată modalitatea de transformare a resurselor în vederea atingerii obiectivului stabilit.

Optimizarea decurge din imperativul: „Cât mai bine”.

Regulile tehnice ale optimizării sunt cuprinse în cercetările operaționale care constituie azi o ramură a matematicii de sine stătătoare.

A doua grupă de concepte corespunde unor proprietăți generale ale sistemelor (autonomia, adaptabilitatea, organizarea, planul, planificarea, incluziunea), se arată cum funcționează un sistem.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Autonomia de funcționare se deduce din proprietatea sistemelor (structurilor) și subsistemelor biologice și sociale de a se autoregla. Dacă un sistem nu ar avea un anumit grad de autonomie, nu ar putea fi condus, pentru că ar reclama un număr foarte mare de instrucțiuni detaliate.

Adaptabilitatea este capacitatea unui sistem de a-și păstra stabilitatea (de a nu se strica) atunci când asupra sa acționează perturbații exterioare.

Organizarea ține de structura internă a sistemului, de coeziunea elementelor acestuia. Se consideră că organizarea este bună când corespunde funcției și mecanismului cu care lucrează structurile (elementele) sistemelor (serviciilor publice).

Planul reprezintă instrumentul prin care se materializează mijloacele necesare pentru realizarea obiectivului propus.

Planificarea, completată cu prognoză, previzionează termenele pentru realizarea obiectivelor.

Incluziunea înseamnă integrarea într-o structură mai largă (vezi integrarea României în Uniunea Europeană). Toate structurile sociale există și funcționează ca sisteme deschise.

A treia grupă de concepte este legată de conducerea sistemului și cuprinde informația, verificarea, decizia și controlul.

Informația (culegerea și prelucrarea datelor) se poate asigura cu ajutorul unor metode clasice (statistice, sondaje, ancheta) sau cu ajutorul unor instrumente moderne cum sunt calculatoarele electronice (baze de date).

Datele strânse și organizate sunt constituite într-un model care reprezintă o machetă a realității, pe care se lucrează. Un model bun concordă cu realitatea, proprietate ce este cunoscută sub denumirea de izomorfism.

În procesul de analiză modelul este supus unor puternice influențe economice, sociale, politice etc., pentru a vedea ce se poate întâmpla în anumite situații identificându-se în acest sens mai multe variante.

Verificarea (legătura cu viața, practica) este operația prin care constată dacă modelul este corect, dacă el corespunde modelului propus.

Decizia constă în alegerea uneia din variantele deschise. Prin materializarea teoriei deciziei s-a realizat un pas imens în modernizarea științelor economice și sociale.

Controlul privește urmărirea îndeplinirii obiectivelor decizionale, implementarea acestora potrivit succesiunii fazelor din planul stabilit.

În literatura de specialitate s-au conturat și alte puncte în ceea ce privește structura procesului de conducere.

După unii autori, în procesul de conducere nu ne confruntăm cu probleme, ci cu un număr nelimitat de situații problematice. În componența situațiilor problematice intră „tipuri de probleme” care pot fi soluționate cu ajutorul unor metode standard de analiză.

Soluționarea problemelor de management comportă analiza situației problematice, identificarea problemelor ce o compun și încadrarea lor în unul din cele trei tipuri posibile:

- ❖ probleme de tip „abatere”;
- ❖ probleme de „optimizare”;
- ❖ probleme „potențiale”.

Schema unei astfel de analize se prezintă în figura 6.2.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

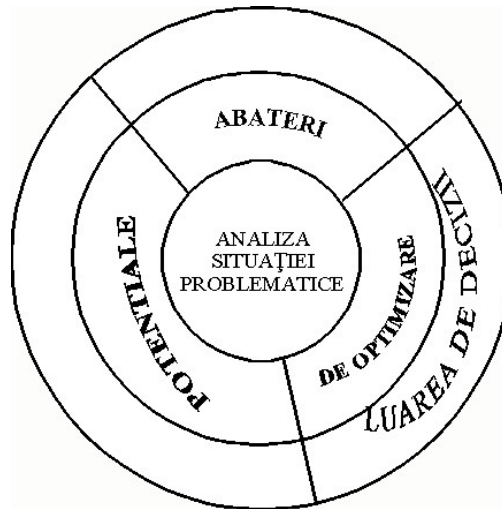


Fig. 4.2. Analiza situațiilor problematice

Sursa: Jinga, I., Conducerea învățământului, București, E. D. P. 1993, pag. 28.

Prin analiza problemelor tip abatere, se urmărește să se descopere cauza (cauzele) necunoscută(e) care produce abaterea de la mersul firesc preconizat (obiective propuse). În momentul în care apare o situație problematică în sistemul condus, se impune luarea unei decizii, adică identificarea variantei optime de acțiune pentru atingerea obiectivelor urmărite.

Munca managerului este mult ușurată de existența unor bănci de date și informații în sistemele proprii sau în sisteme specializate, precum și de utilizarea calculatorului electronic care, deși nu-i poate înlocui gândirea, îl ajută enorm în creșterea productivității acestei gândiri și a eficienței actelor de management sau de conducere.

Prin analiza problemelor de optimizare se urmărește să se identifice factorii care pot determina optimizarea unei activități anterior proiectate și se desfășoară normal, dar care este susceptibilă de ameliorare. În acest scop, se formulează alternative de decizii, urmărind să fie aleasă și pusă în aplicare. Cea care prezintă mai multe avantaje. Evident, oricât de bine ar fi formulată sau aleasă o decizie, ea păstrează amprenta subiectivității decidentului.

Problemele potențiale, apar de regulă, în urma aplicării deciziilor, când înafara efectelor scontate, pot apare și efecte nonscontate – avantajoase sau neavantajoase. Acestea din urmă trebuie anticipate și, dacă este posibil, luate măsuri de prevenire sau cel puțin de atenuare a efectelor negative.

Scopul analizei problemelor potențialiste este de a stabili moduri de acțiune adecvate pentru evitarea și atenuarea efectelor nedorite.

Cel care analizează problemele de conducere (managerul) are două obligații majore:

- să nu ignore importanța analizei situației, în special în ceea ce privește identificarea precisă a tipului problemelor care o compune;
- să nu confunde problemele tip abatere cu cele de optimizare. Această din urmă obligație solicită maximum de atenție, întrucât, dacă se abordează o abatere ca și



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

când ar fi vorba de o optimizare, atunci analistul (managerul) este pus în situația de decident (subiectiv) care nu i-ar permite să afle cauza obiectivă a abaterii.

Un rol central în procesul de conducere îl are decizia, adică aceea acțiune prin care se alege o cale optimă pentru realizarea obiectivelor propuse.

În timpul executării conducerii (în procesul muncii) un manager se află permanent într-una din următoarele situații:

- analizează anumite neajunsuri sau abateri care apar în domeniul său de competență, prin abateri, înțelegându-se diferența dintre rezultatul obținut și cel preconizat (planificat);
- elaborează decizii pentru obținerea rezultatelor scontate;
- analizează problemele potențiale neavantajoase ce ar putea apărea în urma aplicării unei decizii și care i-ar putea periclita planul de acțiune stabilit pentru obținerea rezultatului dorit;
- controlează realizarea planului de acțiune.

Scopul analizei este acela de a stabili cauzele care produc efecte nedorite și periclitează obținerea rezultatului dorit (planificat).

Un rol important în eficientizarea muncii managerului, pentru rezolvarea situațiilor problematice potențiale, îl are dezvoltarea aptitudinilor manageriale.

În plan managerial, o importanță deosebită prezintă:

- aptitudinea de a elabora, de a selecta informațiile utile, de a stabili și sublinia prioritățile, de a comunica cu salariații;
- randamentul logic și analiza judicioasă a fenomenelor manageriale;
- capacitatea de a gândi economic și social;
- aptitudinea de obiectivare, de cunoaștere și recunoaștere a propriei valori apelând după caz la echipă, prevenind-o astfel de situațiile vulnerabile;
- aptitudinile de a stabili și comunica obiective, de a finaliza realizarea lor.

Aptitudinile manageriale nu se pot forma în afara unui sistem de cunoștințe, priceperi și deprinderi și nici în afara unei motivații (interes, atitudine pozitivă).

O caracteristică importantă a muncii managerului se referă la obiectul muncii: managerul lucrează cu oameni. De aceea este necesară o prioritate a muncii cu omul, prin asigurarea în interiorul firmei sau organizației unor relații interpersonale normale, evitându-se sau neutralizându-se situații conflictuale. În condițiile particulare ale țării noastre, când se constată o anumită liberalizare a formelor de exprimare a personalului (cetățenilor) și un anumit grad de înțelegere (interpretare a democrației), un manager din administrația publică este eficient dacă:

- depistează la timp cauzele unui conflict potențial;
- definește precis obiectivele fiecărui salariat din structurile sistemului pe care îl conduce, le aduce la cunoștință și le explică la nivelul lui de înțelegere;
- folosește drept criterii de promovare competența profesională, capacitatea de răspundere la solicitări diverse, dorința de perfecționare, gradul de înțelegere în structura formală și informală a instituției, atitudinea față de muncă și colectiv etc.;
- elaborează un sistem deschis bazat pe creativitatea individuală sau de grup, utilizând cu pricepere stimularea morală și materială;
- nu este distant în relațiile cu subalternii;
- se concentrează asupra problemelor cu adevărat importante.

Prin îndeplinirea acestor condiții, managerul capătă o anumită autoritate care îl situează într-o poziție de respect față de ceilalți membri ai instituției.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Autoritatea este determinată de o serie de factori;
pregătirea profesională și de specialitate;

- exigența față de sine și față de alții;
- rapiditatea și flexibilitatea în gândire;
- fermitate în acțiune;
- umanismul, tactul, stil participativ managerial (munca în echipă);
- curajul de a-si asuma un risc etc.

În aceste fel, managerul contribuie decisiv la crearea unui climat de muncă, de moralitate și coeziune în cadrul instituției pe care o conduce.

4.2. Funcții ale statului vis-à-vis de serviciile publice oferite

4.2.1. Funcția de furnizor de servicii colective necomerciale

Una dintre cele mai importante funcții ale statului este aceea de a oferi servicii publice în general și servicii colective necomerciale, în special.

Această funcție constă în:

- furnizarea către colectivitate a unor servicii la un preț inferior costului lor de producție (servicii necomerciale), fie producându-le el însuși, prin intermediul mediului serviciilor publice, fie încredințând producția lor sectorului privat subvenționat;
- finanțarea acestei producții prin intermediul prelevărilor obligatorii asupra utilităților și asupra firmelor;

Serviciile colective furnizate de stat răspund unui **triplu obiectiv**:

- satisfacerea (înlăturarea) lacunelor pieței;
- facilitarea accesului la factorii externi pozitivi care influențează serviciile (infrastructurile, cercetarea fundamentală, protecția mediului înconjurător etc.);
- accesibilitatea tuturor cetățenilor la servicii, chiar și a celor mai săraci, ele sunt oferite în mod gratuit sau la un preț inferior costului lor de producție (educația, sănătatea etc).

Oferta de servicii colective necomerciale poate fi grupată în **două mari categorii**:

1. **Statul** reprezintă funcția de apărare a teritoriului național și de garantare a securității bunurilor și persoanelor pe care statul o are încă de la constituirea sa. Această funcție constă în:

- **Asigurarea securității** persoanelor și bunurilor în interiorul țării, cu ajutorul poliției și justiției;
- **Apărarea teritoriului național** împotriva oricărei agresiuni externe, cu ajutorul diplomației (Afaceri Externe) și Apărării Naționale (armata).

2. **Celelalte servicii colective necomerciale** sunt oferite de stat, inclusiv de autoritățile sau colectivitățile locale în două moduri:

a. Statul asigură el însuși producția de servicii.

Este cazul ansamblului serviciilor publice de învățământ, medicale (spitale publice), culturale (muzee, biblioteci, case de cultură etc.), de cercetare, de echipare și de întreținere a rețelei rutiere, de iluminat public etc.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

b. **Statul nu asigură decât finanțarea** și delegă producția de bunuri și servicii sectorului privat.

Învățământul și sănătatea sunt două domenii unde coexistă instituțiile publice și cele private; pentru acestea din urmă (școli private, clinici etc.), statul își poate asuma o parte din finanțare (în special cheltuielile de funcționare). Statul își păstrează prerogativa de a acredita aceste instituții și un drept de control asupra gestiunii lor, deoarece este vorba despre activități subvenționate.

4.2.2. Funcția de redistribuire

Funcția de redistribuire a apărut din necesitatea de a **asigura fiecăruia o cât mai bună protecție socială posibilă**. În acest caz, statul a pus în funcțiune în mod treptat, un sistem de redistribuire. Inițial, s-a constituit un sistem de asigurări mutuale împotriva principalelor riscuri ale vieții: boala, accidente de muncă etc. Solidaritatea s-a extins apoi la numeroase alte categorii: pensionari, șomeri, alte persoane inactive fără resurse, familii care au mai mulți copii în grijă etc.

Funcția de redistribuire presupune **două momente** principale:

- Prelevarea de cotizații sociale asupra veniturilor: cotizațiile sunt plătite de către cei care se asigură;
- Redistribuirea acestor cotizații sub formă de prestații sociale: pensii, cheltuieli medicale, alocații familiale etc. percepute de către cei care se asigură.

4.2.3. Funcția de reglare economică

Funcția de reglare economică constă în **acțiunea statului asupra** statului asupra evoluției economice, astfel încât să se amelioreze principalii indicatori ai acesteia (creșterea produsului intern brut, locuri de muncă, echilibru exterior și stabilitatea prețurilor etc.). **reglarea poate fi:**

- **Pe termen lung**, prin orientarea economiei prin intermediul politicii structurale: politica industrială, politica mediului ambiant, politica energetică, alegerea infrastructurilor etc.;
- **Pe termen scurt și mediu**, prin reglarea structurală sau politica conjuncturală.

Politica structurală cuprinde ansamblul intervențiilor statului, susceptibile de a modifica evoluția pe termen lung a economiei.

Politica conjuncturală constă în intervenția statului în vederea atingerii unui ritm de creștere și a unui nivel de ocupare maxime, compatibile cu principalele echilibre: stabilirea prețurilor și echilibrul comerțului exterior. Politica conjuncturală poate fi **de relansare** sau o politică **de stabilizare**.

4.3. Mijloacele intervenției statului în economie

Mijloacele intervenției statului în economie sunt: bugetul de stat, politica monetară, protecția socială, planificarea și reglementarea economico-socială.

4.3.1. Bugetul de stat



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

În economia de piață, **bugetul de stat este un instrument managerial cu statut de act juridic în care se înscriu veniturile și cheltuielile probabile ale statului pe timp de un an.** Dat fiind faptul că **este aprobat de puterea legislativă a fiecărei țări (parlament), el are un caracter obligatoriu.**

Principalele cheltuieli efectuate de la bugetul de stat se referă la: datoria publică, funcționarea administrației, intervenții economice de interes public (subvenții) și sociale (salariu minim), investiții civile (cumpărarea de echipamente) cheltuieli militare etc.

Veniturile bugetului de stat provin din:

- **Impozite directe**, care sunt plătite trezoreriei publice direct de către contribuabili (impozite pe veniturile persoanelor fizice, impozitul pe profitul firmelor);
- **Impozite indirecte**, care sunt percepute cu ocazia efectuării unor cheltuieli (principalul exemplu este taxa pe valoare adăugată, taxele vamale incluse în produsele de import).

Bugetele de stat se fundamentează și se elaborează cu respectarea următoarelor **principii**: periodicitate, universalitate, echilibru, specializarea bugetară și publicarea bugetelor.

1. **Periodicitatea.** Bugetul este votat **pentru un an sub forma Legii Finanțelor Publice.** Această lege permite statului să colecteze diverse impozite și taxe și să angajeze cheltuieli. Elaborarea bugetului în fiecare an are drept consecințe faptul că, atunci când creditele nu sunt consumate până la 31 decembrie într-un an, acestea nu sunt automat reportate pe aceeași destinație în bugetul următor, ci din contră, sunt vărsate la bugetul general. În aceeași manieră, anualitatea face imposibilă angajarea unor cheltuieli pe o perioadă de doi sau mai mulți ani.

În pofida acestor inconveniente, cerința elaborării anuale are justificare, iar Parlamentul trebuie ca în fiecare an să aprobe bugetul. Suprimarea anualității și înlocuirea ei cu o durată mai mare va lipsi de substanță dreptul Parlamentului de a controla și decide asupra veniturilor și cheltuielilor publice.

Anul bugetar poate să coincidă sau nu cu anul calendaristic. În țări cum sunt Austria, Franța, Brazilia, România etc., anul bugetar coincide cu anul calendaristic, pe când în alte țări ca, de exemplu, Marea Britanie, Canada, Japonia, anul bugetar începe la 30 aprilie și se sfârșește la 31 martie anul următor, iar în SUA exercițiul bugetar este alcătuit pentru perioada 1 octombrie-30 septembrie.

1. **Universalitatea.** Acest principiu se opune destinării premeditate a unui venit către o anumite cheltuială. Fiecare formă de venit (impozit, taxă etc.) alimentează bugetul general.

Acest lucru pare normal în cazul impozitelor- nu vedem motive pentru care resursele provenind din impozitul pe profit să fie destinate bugetului apărării și nu celui al educației naționale. Chiar și atunci când resursele provin din vânzarea unui teren aparținând unui anumit minister, rezultatul vânzării nu va fi alocat ministerului respectiv, ci va fi vărsat la bugetul public (non-compensarea). De aici rezultă, în mod evident, o reticență de a vinde ceea ce pare a aparține ministerului.

Principiul universalității a fost proclamat în Franța în timpul revoluției de la 1789 și a reprezentat un mare progres în comparație cu situația anterioară, când numeroase sume erau predestinate. Ori această practică declanșează abuzuri inadmisibile. Astfel, multe din împrumuturilor lansate de stat erau garantate cu veniturile provenite de la un impozit sau



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
CIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

altul, ajungându-se la situații în care, dacă impozitul în cauză nu se colecta, creditul în cauză nu era rambursat. Gruparea tuturor veniturilor publice într-un singur document asigură egalitatea tuturor creditorilor statului.

Totuși, în ceea ce privește principiile periodicității și universalității, se admit în număr limitat și **excepții** pentru a remedia unele inconveniente, după cum urmează:

A. Excepții de la principiul anualității. Acestea sunt destul de numeroase. Vom reține aici doar **două** care interesează mai mult gestionarul unui serviciu public: raporturile și autorizațiile de programe.

a) Raporturile. Raportul este **competența unui furnizor de servicii de a utiliza în anul următor sumele rămase din creditele neutilizate în cursul anului normal**, această excepție fiind o condiție necesară unei bune gestiuni. În lipsa ei, serviciile publice ar fi interesate să consume cu rapiditate toate creditele restante la sfârșitul anului bugetar. Raporturile se pot dovedi uneori abuzive. De asemenea, libertatea raporturilor nu este totală, existând modalități diferite de raportare în funcție de tipul cheltuielilor.

Când este vorba de cheltuieli ordinare, creditele nu pot fi raportate decât dacă cheltuielile sunt angajate.

Dacă este vorba de investiții de capital, raportul este mult mai ușor putând fi efectuate fără restricții de Ministerul Finanțelor.

b) Autorizațiile de programe. O autorizație de program poate fi reținută în Legea Finanțelor sau într-o lege program:

- **Autorizațiile de program incluse în Legea Finanțelor.** Această autorizație de program stabilește sumele maxime ale creditelor care pot fi angajate de un minister în cursul mai multor ani, cunoscute sub numele de operații de investiții: trebuie ca ansamblul realizat să constituie un întreg care să poată fi utilizat fără obligația de a încorpora alte cheltuieli de investiții suplimentare

- **Autorizațiile de program incluse într-o lege program.** Aceste autorizații nu constituie decât un angajament moral, la fel ca însăși legea program.

B. Excepții la principiile universalității. Principiul universalității se poate descompune în non-compensare și non-predestinare a sumelor. Non-compensarea nu încurajează serviciul public să-și mențină propriul capital și chiar mai puțin să-l fructifice. Mai prozaic, serviciile publice nu au interesul să-și valorifice „rebuturile”. Derogările de la principiul universalității sunt mai puțin numeroase: se pot cita conturile speciale de trezorerie în care compensarea cheltuieli-sume totale este admisă.

Non-predestinarea veniturilor este admisă mai mult decât non-compensarea, fără îndoială pentru că predestinarea permite o valoare mai ușoară în Parlament și în cadrul oricărui Consiliu local.

În cadrul bugetului de stat se pot evidenția conturile cu destinație specială, care sunt privite mai mult ca venituri decât ca resurse predestinate (de exemplu, fondul special pentru repararea și modernizarea drumurilor este finanțat de proprietarii de autoturisme iar Fondul forestier național este finanțat de fabricanții de hârtie).

3. Unitatea bugetară. Acest principiu presupune ca **toate veniturile și cheltuielile publice să fie înscrise într-un singur document** care se numește **bugetul statului**. Acest lucru dă posibilitatea cunoașterii în orice moment a valorii resurselor statului și a destinației acestora, a surselor de proveniență a veniturilor și direcțiilor de utilizare a cheltuielilor publice.

În practica financiară, acest principiu nu este respectat întocmai, pe lângă **bugetul ordinar** al statului se elaborează și **alte bugete** cum sunt:



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

- **Bugetele autonome**, întocmite de unitățile administrative locale și de întreprinderile locale cu personalitate juridică și autonomie gestionară;
- **Bugetele extraordinare**, în care se înscriu cheltuielile excepționale datorate unor situații deosebite cum sunt: calamități naturale, înarmări, războaie sau crize economice;
- **Bugete anexe**, care se întocmesc distinct de către Parlament, cuprind veniturile și cheltuielile unor instituții publice sau instituții care nu au personalitate juridică;
- **Conturile speciale de trezorerie** cuprind încasări ce nu reprezintă un venit propriu-zis pentru bugetul de stat și plăți care nu au caracter nerambursabil definitiv.

4. Echilibrul, specializarea bugetară și publicarea bugetului. Prin **echilibrul bugetar** se înțelege **acoperirea integrală a cheltuielilor din veniturile ordinare (curente) ale bugetului de stat.** În țările dezvoltate din punct de vedere economic bugetele se întocmesc și se încheie frecvent cu deficit, întrucât în aceste țări cheltuielile publice cresc rapid de la o perioadă la alta.

Deficitul bugetar este caracteristic nu numai țărilor dezvoltate, ci și țărilor în curs de dezvoltare. În aceste țări, deficitul bugetar este acoperit din: sporirea cotelor de impozite existente sau prin introducerea unor noi impozite, emisiune monetară, împrumuturi interne și externe.

Specializarea bugetară constă în aceea că veniturile bugetare trebuie să fie înscrise în buget și aprobate de către Parlament pe surse de proveniență, iar creditele bugetare pe categorii de cheltuieli.

Publicitatea bugetului se referă la publicarea legii privind adoptarea bugetului de stat în Monitorul Oficial sau în culegeri de stat. Cifrele bugetului referitoare atât la venituri, cât și la cheltuieli sunt date publicității în presa scrisă, la radio și televiziune.

Bugetul de stat este format din: bugetul administrației centrale, bugetele locale, bugetele sociale de stat.

Bugetul administrației centrale de stat se elaborează de Ministerul Finanțelor și se aprobă de către Parlament. Acesta cuprinde proiectele de buget ale instituțiilor publice centrale (ministerele), propunerile de transferuri de fonduri bugetare pentru echilibrarea bugetelor locale și a bugetului asigurărilor sociale de stat.

Bugetele Camerei Deputaților, Senatului, Președinției României, Guvernului și ale altor instituții care nu au organe ierarhice superioare se prevăd în bugetul administrației centrale de stat și se aprobă de către Parlament o dată cu acesta.

La stabilirea cheltuielilor bugetului administrației de stat se au în vedere următoarele:

- **În domeniul social:** utilizarea resurselor financiare ale statului pentru învățământ, sănătate, ocrotiri și asigurări sociale, cultură, artă, sport, protecție ecologică;
- **În domeniul economic:** acordarea de subvenții, realizarea unor investiții și a altor acțiuni economice de interes public, în limita alocațiilor bugetare stabilite prin bugetele anuale;
- **Susținerea unor programe prioritare** de cercetare științifică fundamentală;
- **Asigurarea cerințelor de apărare** ale țării și ale ordinii publice;
- **Finanțarea administrației centrale de stat** și a altor cheltuieli prevăzute de lege.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Sumele aprobate prin bugetele administrației centrale de stat în limitele cărora se pot efectua cheltuieli cu caracter public reprezintă credite bugetare care nu pot fi depășite.

Bugetele administrației locale sunt compuse din bugetele județelor, municipiului București, orașelor și comunelor.

Fiecare unitate administrativ-teritorială își elaborează proiectul de buget propriu prin organele financiare din structura administrației publice locale în condiții de autonomie financiară.

Proiectele bugetelor locale sunt supuse dezbaterii consiliilor locale ale unităților administrative respective și se aprobă de aceste consilii locale cu două luni înainte de începerea execuției anului financiar curent.

Bugetul asigurărilor sociale de stat se elaborează distinct de bugetul administrației centrale de stat de către Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei și se aprobă de Parlament o dată cu acesta.

Izvoarele de formare a fondurilor asigurărilor sociale sunt contribuții ce se plătesc, în general, de către agenții economici, ca procente aplicate asupra fondului de salarii brut al acestora, însă și pe baza unor contribuții individuale de asigurați.

4.3.2 Politica monetară

Politica monetară a statului se concretizează prin intermediul ratei dobânzii. Autoritățile monetare pot interveni în mod direct asupra activității economice prin modificarea ratei dobânzii, acțiuni ce se repercutează asupra nivelului creditelor acordate unităților și întreprinderilor și deci asupra nivelului de activitate economică.

Principalele **obiective ale politicii monetare** sunt:

- Lupta contra inflației;
- Echilibrul extern;
- Menținerea parității monedei naționale;
- Creșterea economică;
- Ocuparea locurilor de muncă.

4.3.3. Politica socială

Sistemul de protecție socială s-a instituit în mod progresiv în toate țările occidentale dezvoltate, începând cu ultimele decenii ale secolului al XIX-lea. Prestațiile sociale sunt furnizate de către organismele specializate, de Securitate Socială, de către stat, de colectivitățile locale, de diverse organisme de asistență (mutuale) etc.

Principalele **prestații sociale** sunt:

- Asigurări medicale;
- Asigurările de maternitate;
- Asigurările de invaliditate;
- Asigurările contra accidentelor de muncă;
- Asigurările de bătrânețe;
- Prestațiile familiale;
- Asigurările de șomaj;
- Venitul minim de inserții;
- Ajutorul social.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Finanțarea protecției sociale se realizează din două surse:

a) partea salarială care este plătită de către salariat, fiind prelevată asupra salariului. Salariatul primește deci un salariu net:

salariul net = salariul brut – cotizații sociale

b) partea patronală care este plătită de către patron și reprezintă obligațiile (sarcinile) sociale ale întreprinderii.

Efectul de redistribuire se concretizează în **venitul disponibil** al agentului economic, care se determină conform relației:

Venit disponibil = venit primar + protecție socială – impozite – cotizații sociale

Transformarea venitului primar în venit disponibil presupune, deci, atât intervenția statului (prin impozite), cât și a sistemului de protecție socială (prin cotizațiile sociale și prestațiile sociale).

În teoria și practica economico-socială se disting **două tipuri de redistribuire:**

- **redistribuirea verticală**, care are ca obiectiv reducerea diferenței dintre venituri, prin prelevări asupra veniturilor obținute prin redistribuiri în beneficiul veniturilor reduse;
- **redistribuirea orizontală**, care are ca obiect aprecierea cheltuielilor legate de apariția maladiilor, producerea accidentelor, apariția șomajului, bătrâneții sau a cheltuielilor familiale; fiecare cetățean are dreptul la această redistribuire, oricare ar fi venitul său.

4.3.4. Planificarea indicativă și reglementarea economico-socială

Statul dispune de întreprinderi sau instituții publice prin intermediul cărora își realizează funcția de producător de bunuri și servicii. Pentru a-și atinge obiectivele proprii, statul dispune de organisme specializate care iau măsurile necesare pentru realizarea lor.

Decizia de utilizare a mijloacelor necesare realizării obiectivului propriu se concretizează într-un plan. Această decizie constituie elementul principal de diferențiere a unui plan de un simplu proiect.

Planul trebuie, de asemenea, diferențiat de prognoză. Planul orientează viitorul în sensul dorit de planificator, în timp ce prognoza este o cercetare atentă a evoluției probabile.

Statul trebuie să formuleze **orientările generale, fără** ca acestea să aibă un caracter obligatoriu, să incite indirect actorii vieții economice la realizarea obiectivului propus, acțiune cunoscută sub denumirea de **planificare indicativă**.

Reglementarea activităților economico-sociale derivă din faptul că statul este și un „producător de reguli”, care urmărește, prin crearea cadrului de desfășurare a vieții economice și sociale, evoluția economiei de piață (de exemplu: prin stabilirea salariului minim, a duratei legale de lucru, etc).

5. PRINCIPALELE RELAȚII CARE SE STABILESC ÎNTRE SERVICIILE PUBLICE

5.1. Considerații generale



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

În paralel cu dezvoltarea și a serviciilor publice se constată o multiplicare și o creștere a complexității legăturilor de interdependență dintre acestea.

Potrivit criteriilor de constituire în sistem a serviciilor publice și ținând seama de tipurile de servicii cunoscute, putem identifica următoarele tipuri de relații între diferite componente ale acestui sistem:

- **Relații de autoritate**, care pot fi: **relații ierarhice**, determinate de structura ierarhică și **relații funcționale**, determinate de structura după componența specifică și care, de regulă, se realizează în sprijinul celor dintâi
- **Relații de cooperare**, care pot fi formalizate (obligatorii prin acte normative) sau neformalizate (facultative);
- **relații de reprezentare**, care iau naștere în special în raport cu elementele exterioare și sistemul autorităților administrației publice;
- **relații de control**, determinate de delegare (deci nu relații de control consecință a subordonării ierarhice sau funcționale);
- **relații de prestări servicii** (cu pondere în raporturile cu cetățenii).

Referindu-se la responsabilitățile determinate de aceste tipuri de relații, remarcăm și diferențierea tipurilor de responsabilitate. De exemplu, relațiile ierarhice care au la bază o autoritate directă, determină o responsabilitate generală, totală; relațiile funcționale care au la bază o autoritate indirectă, potrivit competenței specifice, determină o responsabilitate specifică, specializată.

Înainte de a proceda la analiza detaliată a tipurilor de relații în care sunt implicate serviciile administrației publice în procesul realizării funcțiilor ce le au, reamintim un aspect important al relațiilor dintre administrație și modul politic, și anume, acela că, deși administrația, constituind substanța puterii executive, este chemată să execute decizia politică, partidele și formațiunile politice ca elemente ale sistemului politic nu se supraordonează administrației publice decât într-un regim totalitar.

Voința partidelor politice nu se poate impune administrației publice decât prin filtrul prevederilor Constituției și a celorlalte legi care precizează cu exactitate mecanismul transformării opțiunilor politice în decizii politice, iar apoi în norme juridice, care sunt singurele obligatorii pentru administrația publică. Acest mecanism al transformării opțiunilor politice în norme juridice presupune existența unor relații variate și complexe între diferitele componente ale sistemului administrativ.

5.2. Relații dintre autoritatea de vârf a administrației publice și a celorlalte autorități administrative publice.

Aceste relații sunt extrem de variate și complexe. Din multitudinea de posibilități de grupare, a relațiilor dintre autoritatea de vârf a administrației publice, identificăm:

1. **Relațiile dintre autoritatea de vârf a administrației publice și ministere sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale.** Acestea sunt determinate de raportul de subordonare dintre guvern, ca autoritate de vârf, și ministere sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale potrivit căruia guvernul, conform programului său de guvernare, acceptat de parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice, iar ministerele și organele de specialitate ale administrației publice centrale, fiecare în ramura sau domeniul de activitate specific, traduc practic aceste măsuri. Această subordonare orizontală (având în vedere că atât guvernul, cât și ministerele și celelalte organe de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
CIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

specialitate ale administrației publice centrale acționează pe același teritoriu) determină totuși relații de autoritate ierarhică care se exprimă prin competența guvernului de a controla activitatea ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice și de a emite acte juridice obligatorii pentru acestea.

2. Relațiile dintre organul de vârf al administrației publice și autoritățile locale ale administrației publice cu componentă generală. Consilii locale și primari – sunt tot relații de autoritate ierarhică, generate de competența generală pe care o are guvernul de a conduce întreaga administrație publică la nivel național. Expresia acestui tip de relații este dreptul de control al legalității pe care îl are prefectul, ca reprezentant al guvernului în teritoriu, precum și dreptul guvernului asupra consiliilor locale. Este de remarcat, însă, că autoritatea guvernului asupra consiliilor locale trebuie exercitată strict în limitele legii și cu respectarea autonomiei funcționale a acestora, principiul autonomiei administrative și al descentralizării serviciilor publice fiind înscrise în Constituție.

3. Relațiile din autoritatea de vârf a administrației publice și autoritățile locale de specialitate ale administrației publice sunt relații de autoritate ierarhice, determinate de structura unitară a subsistemului autorităților administrației publice de stat. Acest tip de relații rezultă din dreptul de control general pe care îl are guvernul. În practica administrativă, relațiile de autoritate ierarhice, de tip general, nu se realizează întotdeauna direct, având în vedere că între guvern și serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice există o treaptă intermediară – prefectul sau ministrul de resort. Relații de autoritate ierarhice se stabilesc doar atunci când autoritatea de vârf a administrației publice – guvernul – adoptă măsuri generale pentru funcționarea acestora (acte normative). Guvernul, în virtutea poziției și rolului său este chemat să arbitreze și să soluționeze abaterile ce le produc în sistemul de relații între autoritățile administrației publice cu competență generală (consilii județene), și ministere și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice în ideea respectării stricte a constituției și a celorlalte acte normative, în special pentru evitarea centralismului excesiv și a asigurării autonomiei funcționale a autorităților administrației publice locale.

5.3. Relațiile dintre ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și autoritățile locale sau teritoriale ale administrației publice

În această categorie putem include două tipuri de relații și anume:

1. Relații între ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice și autoritățile locale ale administrației publice cu competență generală (consilii locale). Ele sunt determinate de poziția acestor autorități în sistemul general al administrației publice. Ele sunt situate în subsisteme diferite, determinate de criteriul fundamental al competențelor. Pornind de la această observație, putem deduce că autoritățile administrației publice locale, cu competență generală (consiliile locale) nu sunt subordonate ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, deci nu suntem în prezența unor relații de autoritate, ci, după părerea specialiștilor, în prezența unor relații de cooperare, în cea mai mare parte formalizate prin diverse acte normative. De asemenea, între unele ministere sau organe de specialitate ale administrației publice centrale și au autoritățile administrației publice centrale și autoritățile



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

administrației publice locale cu competență generală se stabilesc relații de control, determinate de delegarea de competențe pe care o au anumite ministere și organe ale administrației publice centrale de a controla o anumită activitate, și nu de subordonare ierarhică sau funcțională. De exemplu, în toate țările, Ministerul Finanțelor, prin agenții săi de control, are componenta de a controla în domeniul respectiv toate autoritățile administrației publice indiferent de subordonare, intrând cu acestea în relații de control. Remarcăm, de asemenea, că ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, realizând conducerea de ramură sau domeniu emit acte juridice normative, care sunt obligatorii pentru autoritățile locale ale administrației publice cu competență generală. Această situație nu determină însă stabilirea unor relații de autoritate între acestea.

2. Relații între ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și serviciile publice descentralizate ale acestora. Ele sunt relații de autoritate de natură funcțională, determinate de structura pe specific de activitate (funcțională). Aceste relații se realizează în sprijinul relațiilor de autoritate ierarhice, care există între prefect ca reprezentant al guvernului, abilitat să conducă nemijlocit serviciile publice descentralizate din teritoriu, și aceste autorități. Deci, serviciile publice descentralizate, ca autorități publice de specialitate, sunt subordonate vertical organelor centrale de resort care au competențe să le suspende dispozițiile ilegale și să le dea indicații obligatorii, dar funcționează sub directă conducere a prefectului. Un alt tip de relații ce se stabilesc între ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice legale din teritoriu sunt **relații de control** determinate de delegarea de competențe și nu de structură pe specific de activitate.

5.4. Relații dintre autoritățile publice locale

Relațiile dintre consiliul local și primari pot fi apreciate pornind de la observația că primarii sunt autoritățile executive și nu deliberative, ceea ce înseamnă că dintr-un anumit punct de vedere ar exista o relație de autoritate între consiliu și primar (a se vedea și procedura validării primarului, jurământ etc.). În același timp, din punct de vedere al modului de formare, ambele autorități sunt constituite prin votul direct al cetățenilor, ceea ce conferă, în egală măsură, legitimitate, deosebirea dintre ele nefiind de natură juridică (ambele autorități aparțin administrației publice). Am putea vorbi deci de existența, în primul rând, a unor relații de cooperare și de control prin delegare, atât consiliul local având competențe de control asupra primarului, când și acestea, la rândul său, asupra consiliului de prin competențe pe care le are în virtutea dublului său rol de autoritate locală și, în același timp, agent al statului (controlul de legalitate și dreptul de a sesiza prefectul).



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

5.5. Relațiile cu instituțiile publice care exercită puterea legislativă

Analiza tipurilor de relații la care participă autoritățile administrației publice implică precizarea unor aspecte în legătură cu raporturile dintre autoritățile administrației publice și cele care exercită puterea legislativă (Senat și Camera Deputaților).

1. **Guvernul, ca autoritate publică de vârf** a puterii executive și responsabilă pentru conducerea generală a administrației publice, chemată să asigure realizarea politicii interne și externe a țării, **cooperează în îndeplinirea atribuțiilor sale cu organismele interesate** (art 101 (2) din Constituție). Potrivit principiului separațiunii puterilor statului reflectat în Constituție prin mecanismul de formare și funcționare a guvernului, nu se poate afirma că între autoritățile publice care exercită puterea legislativă (Senat și Camera Deputaților) și guvern ar exista relații de subordonare, de autoritate ierarhică. Aceste **relații** sunt, în primul rând, **de cooperare**, așa cum am arătat mai sus, **dar și de control determinat de delegare expresă prin Constituție, care atribuie Parlamentului competența de a realiza controlul parlamentar** (art. 110 din Constituție) și chiar de a retrage încrederea acordată guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură în condițiile stabilite de Constituție, ceea ce poate duce la demiterea guvernului.

2. **Ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale stabilesc** cu autoritățile publice care exercită puterea legislativă (Senat și Camera Deputaților) **relații de cooperare sau de control** nu numai în direct prin guvern, ci și **în mod direct** (art. 110(1) din Constituție).

3. **Consiliile locale și primarii sunt autorități ale administrației publice locale prin care** - potrivit prevederilor Constituției – **se realizează autonomia locală la nivelul unităților administrativ-teritoriale**, iar în această calitate, **relațiile dintre ele și autoritățile publice care exercită puterea legislativă sunt similare cu cele ale celorlalte autorități ale administrației publice**. Caracterul autorității deliberative ale consiliilor locale nu schimbă natura juridică a acestora, iar autonomia este pur administrativă, adică ea privește organizarea și funcționarea administrației publice locale și gestionarea sub propria răspundere a intereselor pe care le reprezintă (art. 1, Legea nr. 215/2004).

5.6. Relațiile cu instituțiile publice care exercită puterea judecătorească

Între instituțiile publice care exercită puterea judecătorească se pot stabili relații de cooperare, reprezentare, sau de control. Astfel, pentru realizarea activității de asigurare a legalității, autoritățile administrației publice intră în relații de cooperare cu autoritățile judecătorești și cu ministerul public. Relațiile de control prin delegare se creează atunci când o autoritate a administrației publice, de regulă un minister sau un alt organ central de specialitate al administrației publice, controlează o autoritate judecătorească. De exemplu, Controlul Financiar al Ministerului de Justiție controlează modul de execuție al bugetului unui tribunal județean. În acest caz relațiile de control sunt consecința delegării ierarhice și funcționale.

5.7. Relațiile cu organizațiile nonguvernamentale

Acestea sunt relații de cooperare (de cele mai multe ori formalizate, adică obligatorii, potrivit unor dispoziții legale) **sau relații de reprezentare** Astfel, autoritățile



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

administrației publice sunt obligate să intre în relații de cooperare cu fundații pentru realizarea unor obiective legate de protecția muncii, șomaj, integrare socială etc. În alte situații, autoritățile administrației publice au reprezentant în diferite organizații nonguvernamentale, sau acestea au reprezentanți pe lângă autoritățile administrației publice. Acest sistem asigură o legătură permanentă între cele două categorii de organizații.

5.8. Relațiile autorităților administrației publice cu cetățenii

Toți cetățenii intră, sub forme variate, în relații cu autoritățile administrației publice, deoarece calitatea de cetățean scoate în evidență competența autorităților administrației publice în satisfacerea intereselor acestora. **Relațiile** ce se stabilesc între **autoritățile administrației publice și cetățenii** pot fi: **relații de cooperare** (colaborare), **relații de utilizare a serviciilor publice** (deci, de prestații din partea administrației către cetățeni) și **relații de autoritate** (sau de subordonare a cetățenilor față de organele administrației publice). Analizând aceste categorii de relații, vom evidenția necesitatea democratizării permanente a administrației publice în ideea stabilirii unei legături sistematice între cetățeni și administrație. Trecând la analiza acestor de relații vom preciza:

1. **Relațiile de cooperare directă (de colaborare) între autoritățile administrației publice și cetățenii** vor trebui să ocupe rolul cel mai important, atât din punct de vedere al ponderii, cât și a valorii conținutului lor. Aceste relații subliniază, în primul rând, sprijinul pe care cetățenii sunt chemați să îl dea administrației publice în vederea realizării misiunii acesteia, și pe de altă parte, ele trebuie să reflecte existența unei legături absolut necesare între administrație publică-cetățeni. Relațiile de cooperare administrație publică-cetățean sunt o expresie a accesului participativ al populației la soluționarea problemelor de interes general, în ultimă instanță, o dovadă a existenței sau inexistenței unei societăți democratice. Ele pot fi grupate în două categorii și anume:

- **Relații de cooperare directă**, în care cetățenii, în mod individual sau grupați, participă la realizarea unui interes general, la finalizarea unei acțiuni, la fel ca aparatul, ca structurile administrației publice. De exemplu, serviciile privind gospodărirea localităților se realizează atât prin structuri proprii autorităților administrației publice (sectorul de gospodărie comunală, arhitectură sau investiții, cât și prin cetățeni, luați individual sau grupați în diverse forme de organizare).

- **Relații de cooperare indirectă** apar în cazul în care cetățenii sprijină acțiunea autorităților administrației publice fără să participe la respectiva activitate în mod direct. De exemplu, oferta pe care o fac cetățenii de a sprijini acțiunea administrației prin modalitățile de care dispun (contractele de furnizare de produse cerealiere sau animaliere, ajutorul în caz de incendiu).

2. **Relațiile determinate de prestarea de servicii ale administrației publice de către cetățeni.** Este evident că administrația publică nu se limitează prin autoritățile administrației publice la organizarea realizării în concret a legii, ci ea are drept mobil organizarea unor servicii publice într-o gamă variată și complexă de probleme, servicii publice care să presteze activități cetățenilor. Acest aspect al atribuțiilor de servire a populației este mai evident la autoritățile administrației publice locale, în special la municipii, orașe și comune, dar și la serviciile descentralizate ale autorităților administrației publice centrale. Importanța unei bune serviri a populației credem că nu mai este necesar să o subliniem, fiind de la sine înțeles că realizarea unei serviri necorespunzătoare a



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

cetățeanului determină grave consecințe sociale și politice, cu posibile repercursiuni atât asupra persoanei, cât și a statului. De exemplu, emiterea unei autorizații într-o zonă interzisă creează numeroase dificultăți (mai întâi cetățeanul, a cărui construcție poate fi demolată apoi a aspectului general urbanistic); eroarea în stabilirea impozitului pe venit sau eroarea în actele de stare civilă pot avea consecințe neplăcute.

Așadar, serviciile aduse cetățenilor de administrație publică, prin natura lor au un grad diferit de specializare, ceea ce determină o pregătire corespunzătoare a personalului din acest domeniu. Slaba calitate a prestațiilor efectuate de autoritățile administrației publice către cetățeni lezează nu numai interesele celor direct implicați, ci și a altor cetățeni, în ultimă instanță ale statului.

Referindu-ne pe scurt la conținutul acestor prestații, amintim că administrația publică trebuie să răspundă, în limita legilor, la toate interesele și nevoile cetățenilor, cum a fi eliberarea de acte (certificate, dovezi, adeverințe), să apere drepturile și interesele cetățenilor prin măsuri de ocrotire socială (instituiri de tutele, curatele, ocrotirea familiei, ajutoare sociale diferite etc.).

Din punct de vedere **juridic, relațiile dintre administrația publică locală și cetățeni** pentru prestarea de servicii pot fi de **două tipuri**:

- Relații ce se statornesc în baza normelor de drept administrativ (regim juridic administrativ);
- relații ce se statornesc în baza normelor de drept civil (regim juridic civil).

Relații de tip administrativ se bazează pe norma juridică, pe actul normativ ce stabilește competențele autorităților administrației publice. În această situație, **cetățeanul are dreptul să se adapteze administrației** publice în temeiul respectivului act normativ. Spre exemplu, **utilizarea serviciului public al învățământului de toate gradele sau al ocrotirii sănătății rezultă din actele normative în vigoare. Există, deci, un drept legitim al cetățeanului sau fiecărei persoane fizice de a se adresa administrației publice pentru satisfacerea unui interes personal** a i se oferi, (presta) un **serviciu** (ce are un caracter **imaterial**). În legătură cu această problemă, se pot ivi mai multe posibilități și anume: administrația publică este obligată să satisfacă cererea cetățeanului în urma întrunirii unor condiții din partea celui care solicită (de exemplu acordarea unui pașaport, sau a unui permis auto); cetățeanul (orice persoană fizică) intră în mod obligatoriu în relații de prestații de serviciu cu autoritățile administrației publice (apare, deci o subordonare a cetățeanului), de exemplu obligația de vaccinare.

Relațiile de tip civil se statornesc, așa după cum arătăm, în baza normelor de drept civil. Această situație se creează **între administrație și cetățean** atunci **când sunt folosite servicii publice** ca: **poștă, telegraf, telefon, radio-televiziune, transport rutier sau aero-naval etc**, în baza unor contacte între aceste unități de servicii și beneficiarii lor.

3. Relații de autoritate (de subordonare a cetățenilor față de autoritățile administrației publice). Aceste relații sunt determinate în mod evident de voința unilaterală a autorităților administrației publice. Ele sunt impuse cetățenilor nefiind necesar acceptul celor care sunt chemați să participe în aceste relații.

Astfel, de exemplu, obligațiile cetățenilor pot fi: de a face verificarea periodică a instalațiilor, de a nu face zgomot în locuință între anumite ore, de a plăti unele taxe etc.

Din punct de vedere al reglementării juridice, aceste relații pot fi stabilite atât prin legi, cât și prin decizii administrative (exemplu: impozitele și taxele locale).

Sintetizând caracteristicile determinate de legăturile dintre autoritățile administrației publice și cetățeni, putem spune că, nu există egalitate între participanți, voința este, de



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
ORPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

regulă, unilaterală (aparține autorităților administrației publice), dar nu se exclude posibilitatea cetățeanului de a-și spune punctul de vedere asupra modului cum urmează să se stabilească sau să se desfășoare relația respectivă, sau, ulterior, prin drepturile legale de a ataca la autoritățile competente acțiunea administrației publice. Din stabilirea relației în mod unilateral pot decurge și alte consecințe. De exemplu, obligația pentru fiecare cetățean de a satisface cererea legitimă a agentului administrației publice (prezentarea actelor la controlul circulației), iar, în caz de refuz, administrația publică poate aplica sancțiuni.

Corecta determinare și derulare a relațiilor între autoritățile administrației publice și cetățeni fiind o condiție și în același timp o expresie a democratismului statului de drept, este garantată printr-un complex de acte normative și instituții juridice special create în scopul asigurării accesului efectiv, din ce în ce mai amplu, al cetățenilor la procesul administrativ.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

6. FUNCȚIILE DE BAZĂ ALE MANAGEMENTULUI SERVICIILOR PUBLICE

6.1. Considerații generale cu privire la funcțiile managementului în organizațiile prestatoare de servicii

Procesul managerial aferent serviciilor publice poate fi abordat și din perspectiva managementului funcțiilor. Conținutul activităților desfășurate în cadrul procesului de management, poate fi structurat pe funcții ale managementului, respectiv; planificare (previziune); organizare; coordonare; antrenare; evaluare-control.

Unele dintre aceste funcții par a fi mai importante în momentul inițierii serviciului public, altele – în perioade de criză, iar altele sunt importante în activitatea de zi cu zi din instituția publică.

Pentru început, trebuie să se stabilească obiectivele serviciului public și să se determine modalitatea de realizare a acestor obiective, După aceasta managerii trebuie să organizeze resursele umane și celelalte categorii de resurse într-o logică și eficiență, astfel încât să se realizeze obiectivele stabilite. Managerilor le revine de asemenea, misiunea de a motiva resursele umane, să lucreze eficient și să se implice în realizarea obiectivelor instituției publice, În fine, managerii trebuie să controleze și să evalueze cantitativ și calitativ rezultatele activității instituției publice, pentru a se asigura că aceasta funcționează pentru a-și realiza scopuri propuse.

6.2. Conținutul funcțiilor procesului managerial al serviciilor publice

Așa cum am arătat mai sus, funcțiile managementului (stabilite încă din 1906 de Henry Fayol prin lucrarea sa Administrația industrială și generală) sunt, în forma actuală; previziune, organizare, coordonare, antrenare, control.

1. **Funcția de previziune**, constă în **ansamblul activităților prin care se determină principalele obiective ale serviciului public**, precum și **resursele/mijloacele necesare realizării lor**. Planificarea (prevederea sau previziunea) este o gândire a viitorului, o protecție în timp a prezentului, pornindu-se de la trecut. Odată obiectivele stabilite, managerul va trece la elaborarea și dezvoltarea de planuri necesare pentru atingerea lor, proces cunoscut sub denumirea de **planificare**.

Ca **obiective ale planificării**, managerul serviciilor publice reține:

a) stabilirea rezultatelor finale ce trebuie să fie atinse; b) previzionarea și repartizarea pentru fiecare subsistem din structura instituției a obiectivelor instituției; c) conceperea strategiei și a politicii de orientare și coordonare a instituției, conturarea și aplicarea sistemului central etc.

Transpunerea în practică a funcției de planificare presupune ca managerul să țină cont de unele **cerințe esențiale**:

- condițiile actuale și cele viitoare să fie apreciate obiectiv și fundamentate științific;
- în elaborarea planurilor, să se asigure suplețe și realism;
- în conceperea obiectivelor, să se asigure participarea specialiștilor din instituție și la nevoie, a unor consultanți din afară;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
CIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

- anticiparea climatului organizațional și a condițiilor locale, naționale și internaționale în care instituția își va desfășura activitatea etc.

Ca **etape ale planificării**, managerul unei instituții publice trebuie să rețină în principal:

- conturarea perspectivei prin stabilirea direcțiilor provizibile de evoluție
- determinarea obiectivelor, cu un accent pe comunicarea rezultatelor pe care le previzionează;
- stabilirea politicilor care orientează gândirea managerului în luarea deciziilor;
- programarea acțiunilor;
- concretizarea resurselor umane, materiale și financiare necesare.

2. Funcția de organizare. A doua funcție a managementului, organizarea se poate defini ca **un proces de grupare, de armonizare și mobilizare a resurselor și activităților pentru obținerea rezultatelor finale, stabilite prin obiective, în mod eficace și eficient**, prin implementarea planurilor și strategiei elaborate în acest scop.

În procesul de management, managerul operează cu noțiuni și instrumente cum sunt: standarde de randamente de rafinament, scheme de sarcini și funcții, evaluarea posturilor, structura organizatorică, sistem informațional, delegare de sarcini, competențe și responsabilitate etc.

Pentru a asigura eficacitate și eficiență în realizarea funcției de organizare, managerul trebuie să aibă permanent în vedere unele **cerințe** esențiale, între care amintim:

- aplicarea cu rigurozitate a principiilor de management organizațional (prioritatea obiectivelor, unitatea de decizie și acțiune, raportul autoritate responsabilitate);
- tratarea sistematică a elementelor organizaționale ale situației instituției;
- asigurarea dinamismului organizării manageriale și a componentelor de bază ale acestuia;

Conceperea și aplicarea în practică a funcției de organizare se face **pe etape**:

- o analiza critică a sistemului existent;
- o analiza direcțiilor și obiectivelor acțiunii de organizare;
- o colectarea, selectarea și ordonarea datelor și proiectarea generală a sistemului organizațional îmbunătățit;
- o aplicarea noului sistem, urmărirea funcționării acestuia și stabilirea schimbărilor necesare.

3. Funcția de coordonare. Reprezintă **procesul de influențare a acțiunilor individuale sau colective a resurselor umane dintr-o instituție publică în vederea realizării obiectivelor propuse**. Acțiunea de coordonare a managementului are menirea de a asigura adaptarea serviciului public la condițiile existente în fiecare moment al evoluției lui.

Coordonarea, ca funcție a managementului organizațiilor de servicii publice, este necesară datorită influențelor pe care le resimte instituția publică și a schimbărilor care intervin, ca urmare a acțiunii unor exigen: politici, juridici, economici, tehnico-științifici etc.

Îndeplinirea corespunzătoare a acestei funcții, asigurarea continuității ei, presupune existența unui sistem de comunicații intense atât pe verticală, între conducători și executanți situați la același nivel ierarhic sau pe diagonală (oblice), între persoane care se situează pe diferite niveluri și operează în diferite activități.

De asemenea, coordonarea mai presupune utilizarea corectă a formelor motivării funcționărilor și solidarităților, realizarea unei selecții și pregătiri corespunzătoare a



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

acestora, precum și definirea clară a opiniilor, atitudinilor și programelor menite să asigure eficiența acestei funcții.

4. **Funcția de antrenare.** Această funcție a managementului **constă în influențarea membrilor instituției publice de către managementul public** astfel încât să participe eficace la realizarea scopurilor ei. În cadrul funcției de antrenare identificăm două momente: **comanda și motivarea.**

Prin **comandă** managerul exercită influența directă asupra subordonaților, în virtutea autorității cu care a fost investit, antrenându-i la realizarea sarcinilor ce le revin.

Realizarea antrenării prin intermediul comenzii presupune:

- formularea unor dispoziții clare, simple și directe;
- îmbinarea corectă a stimulării materiale cu stimularea morală;
- evaluarea corespunzătoare a capacității personalului și a concordanței cu sarcinile delegate;
- promovarea unei discipline reale în muncă;
- implicarea efectivă în activitatea de ridicare a gradului de conștientizare a subordonaților în realizarea sarcinilor primite.

Al doilea moment în realizarea funcției anterioare îl constituie **motivarea angajaților** în realizarea obiectivelor prestabilite.

Motivarea angajaților unei instituții publice se bazează mai mult pe o filozofie managerială decât pe aplicarea unei tehnici. Un manager de succes va crea un climat în care salariații pot aplica ei înșiși întreaga energie și voință pentru realizarea cu eficiență a obiectivelor serviciului public. El este conștient de faptul că inițiativa, loialitatea, devotamentul nu pot fi comparate, ci trebuie să fie **câștigate.**

Motivarea reprezintă modalitatea prin care se armonizează satisfacerea necesităților și intereselor individuale ale salariaților cu realizarea obiectivelor instituției. Ea este, practic o expresie a faptului că la baza condiției umane se află întotdeauna un ansamblu de nevoi (trebuințe, intenții, idealuri etc.), care susțin realizarea anumitor acțiuni, fapte sau comportamente și adaptarea anumitor atitudini.

Motivarea pornește de la trebuințe. După cum se știe trebuințele sunt de mai multe feluri, iar satisfacerea lor motivează în mod diferit participarea la muncă a membrilor unei colectivități.

În concepția lui Abraham Maslow, nevoile manifestate de om sunt grupate pe cinci categorii și anume: fiziologice (fundamentale), de securitate, de afecțiune, de stimă și de autorealizare (a fi ceea ce ești capabil să fii).

Indivizii sunt motivați de nevoile de rang inferior până la momentul în care acestea sunt satisfăcute, după corelare încetează să-l mai motiveze și începe să se manifeste tendința de satisfacere a nevoilor de rang superior. Cu toate limitele și criticile aduse acestei ierarhizări, ea prezintă interes pentru managerii instituțiilor publice pentru cel puțin două rațiuni:

- majoritatea angajaților dintr-o instituție publică au nevoi care acoperă toată gama nevoilor prezentate de A. Maslow;
- la un anumit nivel pe scara prezentată, pe o anumită nevoie variază în limite largi la persoane diferite, situație de care managerul trebuie să țină cont.

De un larg interes s-a bucurat teoria factorilor determinanți ai satisfacției în munca formulată de F. Herzberg. Autorul grupează acești factori în două grupe:

2. **Factori motivatori** (care privesc munca):

- o dezvoltarea profesională;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

- o recunoașterea muncii;
 - o responsabilitatea;
 - o promovarea;
 - o statutul etc.
3. **Factori de igienă** (care privesc condițiile de muncă):
- politica instituției;
 - relațiile interpersonale;
 - calitatea supravegherii;
 - securitatea muncii;
 - viața personală;
 - salariul etc.

În concepția lui Herzberg factorii din prima categorie determină satisfacție în muncă, iar cei din a doua grupă acționează negativ asupra motivației. Satisfăcuți, acești factori nu mai motivează, ci produc o situație neutră, nesatisfăcuți, sunt o sursă de motivație negativă, chiar de conflict.

Această teorie se impune prin concluzia, de un evident realism, că factorii de igienă trebuie satisfăcuți pentru a avea un punct de plecare în atingerea factorilor motivatori, dar ceea ce este mai important, suprasatisfacția generată de aceștia nu va ameliora performanțele obținute în muncă.

Indiferent de clasificările făcute de specialiști trebuie să reținem ideea că, în practică diferitele motivații se împletesc, asigurând de fapt o motivație complexă a indivizilor.

Procesul antrenării, îmbinând atât comanda, cât și motivarea, cu toate aspectele se prezintă ca un proces complex, care trebuie să țină seama de climatul existent instituție, de trăsăturile și specificul fiecărui individ și ale fiecărui colectiv de muncă.

5. **Funcția de control.** Ca funcție, controlul, constă într-un **ansamblu de activități prin care se măsoară și se corectează performanțele sau nerealizările unei instituții sau ale diferitelor compartimente ale acesteia, la un moment dat, în comparație cu obiectivele prevăzute.**

Specificitatea controlului constă în faptul că trebuie să se exercite în mod curent, să fie operativ, să aibă un caracter preventiv și să se desfășoare imediat după adoptarea deciziilor și hotărârilor. Rolul lui este acela de a dirija activitatea serviciilor publice în realizarea obiectivelor propuse. De fapt, funcția cea mai importantă a controlului este aceea de a **semnala permanent** dacă performanțele sunt sau nu la nivelul așteptărilor. Abaterile care sunt puse în evidență cu această ocazie servesc managerului pentru a lua măsuri de corecție.

Din perspectiva managementului serviciilor publice, controlul nu se limitează numai la acțiuni de constare și declanșare a corecției ce se impune, ci și la **prevenirea** abaterilor, la evitarea **disfuncționalităților**. Un manager eficient pune accent pe latura preventivă a controlului. În același timp, el va insista ca procesului de control să i se asocieze următoarele **elemente esențiale**:

- orice control trebuie să se bazeze pe planuri stabilite anterior;
- compararea activității desfășurate (controlate) cu un etalon sau cu un criteriu de evaluare;
- existența unui mecanism concret al activităților desfășurate;



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

- existența unui sistem informațional, cu conexiuni inverse , care să permită managerului să controleze dacă subordonații au înțeles corect decizia și dacă acționează pentru realizarea ei etc.

Managerul poate diviza procesul de control în mai multe **etape**:

- o elaborarea sistemului de control;
- o definirea standardelor prin prisma cărora se apreciază îndeplinirea obiectivelor;
- o măsurarea performanțelor (abaterilor) funcție de standarde;
- o interpretarea rezultatelor controlului;
- o aprecierea activității subordonaților și recompensarea/sanționarea acestora;

Funcționarea managementului în organizațiile de servicii nu trebuie să fie interpretate separat; între ele există o interdependență reciprocă, fapt pentru care procesul de management trebuie privit și abordat în ansamblul său și, ca atare, nici una din funcții nu trebuie neglijată sau ignorată.

6.3. Gruparea managerilor din instituțiile publice

Managerii instituțiilor publice pot fi grupați prin prisma a două situații: poziția pe care o ocupă în cadrul instituției publice și aria (zona) de competență managerială.

În raport cu **poziția pe care o ocupă în interiorul instituției** deosebit: manageri la nivel superior (de vârf), manageri de nivel mediu (de mijloc) și manageri de nivel inferior (operativ).

Managerii de nivel superior ghidează și controlează activitatea instituției și sunt formați dintr-un grup decizional de specialiști. Din punct de vedere al planificării, **managerul este responsabil pentru dezvoltarea misiunii instituției și pentru interpretarea scopului urmărit de acesta, elemente de care se ține seama atunci când se stabilesc și se elaborează strategiile instituțiilor publice.** De asemenea, managementul de vârf **stabilește politica instituției și definește conținutul tacticilor (tactica).** **Funcțiile publice pentru managementul de vârf din instituția publică sunt: președintele, vicepreședintele, director general, iar din unitatea administrativă: prefect, primar, viceprimar etc.**

Managerii de nivel mediu implementează strategia și tacticile managementului superior. Managerii de mijloc dezvoltă planurile tactice și **procedurile** operaționale standard (programul de lucru, urmărirea înregistrărilor financiare și contabile etc.), implementează și supraveghează activitățile managerilor operativi. În această categorie de manageri includem: **directori de filiale, directori de sucursale, șefi de departamente, șefi de servicii etc.**

Managerii de nivel inferior (operativ) coordonează și supraveghează activitatea operativă a salariaților. Ei își consumă cea mai mare parte a timpului cu organizarea și coordonarea salariaților răspunzând la întrebări și rezolvând problemele zilnice care apar. Cea mai mare parte a managerilor de nivel inferior provine din rândul lucrătorilor operativi, care prin muncă, potențial și alte calități probate, au fost promovați din rândul managerilor instituției. În această categorie includem: **șefi de birou, șefi de oficiu, șefi de echipă, supraveghetorii etc.**

În raport cu **aria competențelor manageriale** identificăm, în cadrul majorității instituțiilor publice mai multe zone de activitate specializate; finanțe, zona operațională,



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
OIRPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

marketing resursele umane, cercetare științifică, care sunt conduse de persoane competente în astfel de domenii.

Indiferent de nivelul de organizare și de zona de activitate managerială în care sunt specializați, un manager de succes dovedește pricepere și abilitate deosebită și este capabil să joace mai multe roluri manageriale.



UNIUNEA EUROPEANĂ



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POS DRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013



GVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI ȘI
PROTECȚIEI SOCIALE
ORPOSDRU
REGIUNEA CENTRU



Universitatea
"1 Decembrie 1918"
Alba Iulia

Bibliografie

1. Androniceanu A. - **Management public**, Ed. Economică, București, 1999
2. Androniceanu A. - **Management public- studu de caz**, Ed. Universitară, București, 2004
3. Androniceanu A. - **Noutăți în managementul public**, Ed. Economică, București, 2003
4. Burduș E. Căprărescu G. - **Fundamentele managementului**, Ed. Economică, București, 2000
5. Manda C. - **Administrația publică locală din România**, Ed. Lumina lex, 1999
6. Manda C.C. - **Management**, Ed. Economică, București, 1999
7. Niculescu O. - **Management, teste grilă**, Ed. Cartea Școlii 2000, București, 1998
8. Verboncu I. - **Managementul serviciilor publice**, Ed. ASE, București, 2003
9. Plumb I. Androniceanu A. - **Economie**, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2005
10. Abăluță O. - **Bazele administrației publice**, Ed. Economică, București, 2003