
ORGANIZAREA INTERNĂ ȘI STRUCTURA PERSONALULUI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

KOVÁCS Loránd Cziprián

Within the managerial system of every public institution, human resource occupies a very important place, even though the former totalitarian societies in Eastern Europe neglected this aspect, the new public administrations in this area discovered that it must apply a rational model in human resource development. Therefore a special attention has to be dedicated to every important aspects in this field, from selection to personnel organization and training.

KOVÁCS Loránd Cziprián, lector universitar,
Colegiul Universitar de Administrație Publică
Sfântu-Gheorghe, Universitatea "Babeș-Bolyai",
Cluj-Napoca.

I. PERSONALUL ADMINISTRATIV - RECRUTAREA

În general se poate afirma că eficiența și eficacitatea unei organizații este determinată de calitatea factorului uman angajat. Acesta, la rândul său, este influențat de politica de personal și de angajările efectuate, adică de procesul de recrutare.

De aici și până la afirmația că recrutarea și selectarea personalului într-o organizație este cea mai importantă activitate nu este decât un pas. Dar și cea mai dificilă, mai ales în sectorul public. Pretutindeni în lume sectorul public este dezavantajat în ceea ce privește recrutarea și selectarea personalului în comparație cu sectorul privat. Fapt datorat pe de o parte scopului acestor instituții, care, nefiind aducătoare de profit, nu sînt foarte interesate de inovații și implicit de personal înalt calificat, pe de altă parte inerției sistemului care este lent și greoi ce nu permite avansarea rapidă și ușoară a celor care se angrenează în aceste activități. Rutina, calitatea pozitivă a sistemului administrativ și garant al stabilității, devine o calitate negativă dacă ne gândim în termenii recrutării și selectării personalului.

Recrutarea în mod practic este rezolvată în sistemul administrativ prin metoda externă și formală, deoarece metoda internă este pe de o parte contrară principiului echității și egalității în șanse a cetățenilor, sistemul administrativ fiind obligat formal prin legislație să fie deschisă tuturor categoriilor sociale existente¹. Pe de altă parte recrutarea externă informală prin care se caută prin negocieri directe personal calificat pentru o funcție sau alta este nepermisă și mai presus de toate este pasibilă mai mult decît în sfera privată de acuzația de nepotism sau clientelism².

Instituțiilor administrative nu le rămâne altceva decît să apeleze la metoda recrutării externe prin publicitate. Din păcate această formă de recrutare este și cea care duce inevitabil la o mai mare fluctuație a personalului, fenomen nedorit dar care din păcate a luat amploare mai ales în sfera instituțiilor administrative cele mai expuse controlului și intervenționismului politic.

În ceea ce privește sfera de recrutare în cazul instituțiilor administrației publice locale este cît se poate de largă. Se adresează tuturor profesiilor și categoriilor sociale fără discriminare deoarece legea 188 nu prevede nici o restricție în acest sens. Indiferent de profesia de bază și indiferent de categoria socială tuturor cetățenilor români le este permisă intrarea în corpul funcționarilor publici fapt ce poate fi caracterizat printr-o echitate aproape totală dar este contraproductiv. Prin spiritul său legea statutului funcționarilor publici desconsideră pregătirea profesională în domeniul administrativ.

¹ Dodu-Tripon, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, Civitas, 2000, Cluj-Napoca, pp. 34-50.

² Burloiu, Petre, *Managementul resurselor umane*, Lumina Lex, 1997, București, pp. 503-514.

Așa se explică faptul că din numărul total de funcționari publici aproape două treimi sînt persoane cu studii medii și din categoria funcționarilor publici cu studii superioare aproape jumătate sînt absolvenți ai unor specializări ce țin de domeniul ingineriei sau a științelor naturale.

Pe de altă parte datele asupra locurilor de muncă anterioare ale funcționarilor publici nuanțează și mai mult această imagine nu tocmai pozitivă a corpului funcționarilor publici. Cercetarea noastră a relevat faptul că mai mult de jumătate (57,81%) din funcționarii publici care lucrează la ora actuală în instituțiile administrație publice locale provin de la alte instituții private sau de stat. Mai îngrijorător este faptul că doar 22,63% dintre aceștia au lucrat în administrație, majoritatea fiind angrenați în activități productive în cadrul întreprinderilor de stat sau particulare (71,28%).

Cauza acestei suprareprezentări a profesiilor ingineresti și a persoanelor care au fost angajate ale unei întreprinderi din sfera productivă în cadrul administrației publice poate fi găsită în situația macroeconomică a României.

Primele întreprinderi care nu au putut face față cerințelor unei piețe libere și concurențiale au fost coloșii industriali construiți în anii de "glorie" socialistă. În fața unei disponibilizări din cadrul acestor întreprinderi mamut cei care au plecat primii au fost acele persoane care din cauza sistemului de învățământ socialist au fost nevoiți să aibă o specializare tehnică în absența unei alte opțiuni viabile. Persoanele în cauză (ingineri și majoritatea femei) au fost primele care au plecat în sectorul productiv imediat după instaurarea regimului democratic și și-au găsit refugiul în administrație.

Al doilea val de specialiști în științe naturale și ingineresti au venit în administrație în a doua jumătate a anilor '90 când cele câteva întreprinderi private înființate imediat după revoluție nu au mai putut rezista șocului economic care a culminat în anul 1997 și au fost nevoiți să reducă din personalul preluat de la fostele întreprinderi socialiste.

Din punct de vedere al evoluției șomajului și a celorlalți indicatori a pieții de muncă a fost un lucru pozitiv. Nu și pentru administrație. Preluarea personalului tehnic a fostelor întreprinderi de stat – fără vre-o reconversie profesională – de către administrație a dus la apariția acestor tehnicieni în posturile în care nu se cerea și nu era nevoie de cunoștințe tehnice. Problema șomajului a fost rezolvată dar problema profesionalismului administrativ nu. Acești profesioniști în inginerie nu au avut și nici nu trebuiau să aibă o pregătire ce ține de domeniul științelor sociale. Această lipsă de educație în domeniul umanist în sine nu este o problemă ci rezultatele acestei lacune. Studenții și absolvenții specializărilor umaniste în anii de studii vrînd-nevrînd se obișnuiesc să gîndească la om și în comunitate, asta fiind specializarea lor. Gîndirea matematico-tehnicistă proprie specializărilor ingineresti nu este în măsură să transfere într-un grad satisfăcător absolvenților atitudinile mai mult sau mai puțin pro-sociale. Roțile dințate și angrenajele, construcția și producția lor nu presupun gîndire și sentimente sociale ci calcule rigide. Această rigiditate și gîndire tehnicistă au fost introduse în administrație de către personalul fostelor întreprinderi socialiste fără a se ține seama că administrația lucrează cu oameni și persoane a căror comportament în multe cazuri nu poate fi calculat ca și al roților dințate sau al angrenajelor.

Fenomenul descris mai sus nu neapărat a dus la dezumanizarea administrației publice însă credem că în bună măsură este răspunzătoare de inerția excesivă și birocratizarea peste măsură a sistemului administrativ postdecembrist.

Pentru a contrabalansa lipsa constrîngerilor legale în ceea ce privește pregătirea de bază a funcționarilor publici instituțiile administrative încearcă să organizeze concursurile de selecție pe baza unor cunoștințe de specialitate. În cele mai multe cazuri concursurile de selecție au la bază câteva texte de legi absolut indispensabile pentru posturile libere scoase la concurs. În mod practic bibliografia examenelor este stabilită într-un mod aproape exhaustiv din legislația de specialitate la care se adaugă – în mod excepțional – câteva cerințe ce țin de aptitudinile de lucru cu calculatorul ale concurenților.

Concursurile de selecție în cele mai multe cazuri sînt organizate în două sau trei etape, numărul acestora depinzînd de prezența probei de folosire a calculatorului. Prima etapă în general este proba scrisă care este formulată în cele mai multe cazuri din 2-3 întrebări deschise care se referă la cunoașterea textelor legale. Doar în ultima perioadă instituțiile administrației locale au început să elaboreze teste cu mai multe întrebări și cu posibilități de răspunsuri închise au semiînchise.

Absența testelor cu mai multe întrebări închise se datorează pe de o parte faptului că elaborarea acestora necesită un timp destul de îndelungat din partea a mai multor persoane iar pe de altă parte nu permite o evaluare atât de subiectivă pe cît se dorește, și care poate fi aplicată testelor cu puține întrebări deschise, care necesită răspunsuri descriptive. Această formă de examinare a candidaților este folosită cu

precădere în situațiile în care recrutarea se dorește a fi internă, în cazurile de promovare descrise în capitolul următor.

O altă problemă care se ridică în legătură cu testele aplicate concurenților este faptul că acestea se referă aproape în exclusivitate la cunoștințele candidaților, mai precis la cunoștințele asupra câtorva texte de lege sau alte acte normative. Nici testele nici interviurile – puține la număr – nu încearcă să evalueze celelalte caracteristici personale ale candidaților: aptitudinile (inteligența, memoria, spiritul de observație, aptitudinile comunicaționale, atenția) atitudinile (sociale și socio-profesionale) sau temperamentul celor în cauză.

Lipsa evaluărilor în ceea ce privește atitudinile sociale și socio-profesionale considerăm că este cea mai gravă, deoarece prin lipsa acestor evaluări pot fi admiși în diferite poziții și funcții publice persoane cu serioase probleme în ceea ce privește atitudinile față de societate și comunitate, fără sentimente de responsabilitate față de cetățean de contribuabil.

În altă ordine de idei, dar în strânsă legătură cu cele de mai sus, în procesul de recrutare a funcționarilor publici lipsește cu desăvârșire evaluarea motivațională a celor care vor deveni funcționari publici, asta în lumina responsabilității față de comunitate, sentiment, credem noi, indispensabil pentru a lucra în domeniul public.

2. PROMOVAREA PERSONALULUI

Promovările din cadrul instituțiilor administrației publice locale sînt legal interzise. Această prohibiție nu rezidă din faptul că legea interzice *ad textuam* promovările ci din faptul că fiecare post și funcție rămasă vacantă în domeniul administrativ trebuie scoasă la concurs prin publicarea acestei vacanțe în cotidienele locale și/sau centrale. În mod practic promovarea nu poate fi întreprinsă decît printr-un concurs la care pot participa – în mod teoretic – toți cei care doresc și pot să ocupe acea funcție publică adică promovarea se desfășoară după aceleași reguli ca și procesul de recrutare: este deschisă tuturor fără discriminări și trebuie publicată.

Conform cercetării întreprinse vacanțele posturilor de conducere în instituțiile administrației locale au fost ocupate în egală măsură de externi (persoane din afara instituției organizatoare a concursului pentru ocuparea funcției publice) și de interni (persoane din cadrul instituției organizatoare).

Avînd în vedere că prima categorie se încadrează în procesul de recrutare și doar cea de a doua poate definită ca și proces de promovare în cele ce urmează ne vom concentra asupra celei de a doua situații și anume cînd posturile vacante au fost ocupate de către interni.

Cum am arătat și mai sus legea statutului funcționarilor prin stabilirea metodelor de scoatere la concurs a funcțiilor publice vacante nu permite promovarea persoanelor deja angajate instituțiile administrației locale (și nu numai) sînt nevoite să folosească diferite instrumente pentru a face posibilă promovarea personalului propriu.

Cea mai folosită tehnică în ceea ce privește promovarea este *suprasolicitarea concurenților sau bibliografia excesivă*. Metoda este la îndemîna oricărei instituții. Persoana care este pasibilă de promovare este numită în funcția respectivă (rămasă vacantă) în mod provizoriu, situație acceptată de lege. În perioada provizoratului persoana este socializată la locul de muncă și își va însuși treptat cunoștințele necesare exercitării funcției respective. După expirarea termenului (termenelor) de provizorat³ postul sau funcția publică este scoasă la concurs. La acest concurs bibliografia examenului este stabilită din legislația în vigoare din domeniu printr-o modalitate exhaustivă, adică bibliografia examenului va fi totalitatea legislației în vigoare aplicabilă aceluia domeniu de activitate⁴.

³ Legislația în materie prevede că provizoratul nu poate depăși 6 luni. Totuși, după expirarea celor șase luni, persoana în cauză poate fi numită încă o dată tot pentru 6 luni în aceeași funcție cu condiția provizoratului, iar numirile provizorii pot continua pînă la nesfârșit.

⁴ Cazul postului de director general al prefecturii județului X (caz concret) este din acest punct de vedere simptomatic. Funcția publică respectivă a fost scoasă la concurs respectînd procedeele legale dar cu o bibliografie pentru examen care conținea nici mai mult nici mai puțin de 157 de acte normative a căror titluri înșirate ocupau 12 pagini. Presupoșii candidați la funcția respectivă trebuiau să parcurgă și să cunoască 560 de pagini de texte juridice în termen de 14 zile. La concurs nu s-a prezentat decît directorul general interimar al prefecturii care a câștigat concursul ?!

Posibilii concurenți trebuie să parcurgă și cunoască în amănunțime legislația în vigoare al domeniului respectiv în mai puțin de două săptămâni pe când persoana în cauză, care dorește a fi promovată cunoaște deja în amănunțime toată legislația și practica din domeniu având un avantaj de neegalat față de ceilalți concurenți.

O altă metodă a promovării personalului constă în scoaterea la concurs a funcției vizate cu *cerințe personalizate inversate*. Metoda constă în inversarea cerințelor cerute pentru funcția respectivă și cunoștințele și aptitudinile deținute de către candidat. Funcția publică în cauză este scoasă la concurs prin procedeele legale dar stabilind cerințe suplimentare – permise de legislație – care “întâmplător” sînt identice cu cunoștințele și aptitudinile persoanei care dorește a fi promovată. În așa fel este foarte puțin probabil ca la concursul pentru ocuparea funcției respective să se prezinte și o altă persoană decât cea vizată pentru promovare.

3. PERFECȚIONAREA PERSONALULUI

Așa cum nu există nici o constrângere legală în ceea ce privește profesia de bază a funcționarilor publici la recrutare sau promovare, așa nu există nici o constrângere în ceea ce privește perfecționarea personalului.

În majoritatea țărilor Uniunii Europene există o constrângere în ceea ce privește profesia de bază a funcționarilor publici sau o constrângere în ceea ce privește perfecționarea personalului din domeniul public. În cele mai multe cazuri, funcționarul public, dacă nu are o pregătire de bază în domeniul administrației publice, trebuie să urmeze o serie de cursuri de specialitate în domeniu iar după terminarea acestora să susțină examenele de specialitate impuse de planul de perfecționare. A doua etapă a cursurilor de specialitate, perfecționare însă este obligatorie atât pentru persoanele cu specializarea administrativă cît și pentru celelalte și constau în audierea unor cursuri de specialitate și susținerea examenelor adiacente.

Legea statutului funcționarilor publici din România însă nu prevede o asemenea cerință. Cursurile de perfecționare în domeniul administrativ sînt facultative și legislația în materie pune doar la dispoziția funcționarilor publici și a instituțiilor administrației publice locale posibilitatea de a urma asemenea cursuri în cadrul unor instituții statale special organizate în acest sens.

Rezultatele sînt pe măsura așteptărilor. 43,75 % din totalul funcționarilor intervievați pe parcursul cercetării amintite nu a absolvit nici un curs de perfecționare, 25,20 % doar un curs de perfecționare iar numai 29 % dintre funcționari a absolvit două sau mai multe cursuri de perfecționare.

Lucru și mai grav este faptul că majoritatea acestor cursuri de perfecționare s-au organizat în domeniul tehnicii de calcul, mai precis în și pentru folosirea calculatoarelor personale și puține au fost acele cazuri în care funcționarii publici au participat la cursuri de perfecționare în domeniul administrativ.

Absența cursurilor de perfecționare și fenomenul neglijării acestor cursuri are în principiu două cauze. Prima se leagă indispensabil de resursele financiare limitate ale autorităților locale. Deși prin Legea Administrației Publice Locale (215 din 2001) autoritățile locale trebuie să defalce prin bugetele proprii sume pentru perfecționare personalului aceste sume se arată insuficiente pentru scopul propus. Întrucât instituțiile care oferă cursuri de perfecționare funcționarilor publici au quasi-monopol⁵ pentru aceste activități încearcă să stoarcă cît mai mulți bani de la autoritățile locale. Ofertele pentru cursurile de perfecționare ale acestor centre sînt extrem de piperate, acestea cer pentru o suită de cursuri de specialitate pentru o durată de 5 zile sume cuprinse între 150 și 250 USD, cheltuieli la care se adaugă transportul, cazarea și masa participanților în acele orașe în care se organizează aceste cursuri. Totalul cheltuielilor pentru o persoană care participă la asemenea cursuri de perfecționare organizate de centrele teritoriale se ridică la dublul sau triplul sumei cerute pentru instruire adică la circa 400-500 USD pe săptămână. Sumele sunt exagerat de mari în comparație cu bugetele și așa destul de restrânse ale autorităților locale.

A doua cauză poate fi găsită în atitudinea conducătorilor acestor instituții care dacă nu sînt obligați să-și perfecționeze personalul aflat în subordine nu o fac. Legea administrației locale nu prevede nici o sancțiune în ceea ce privește desconsiderarea acestei obligațiuni în consecință aceste perfecționări, participarea la cursuri de perfecționare nu sînt considerate priorități imediate.

⁵ Hotărârea de Guvern 572 din 1998 prin care se înființează centrele teritoriale de perfecționare a persoanelor alese și numite din cadrul autorităților locale.

Atitudinea de indiferență de cursurile de perfecționare coroborată cu lipsa resurselor financiare a dus la un fenomen destul de straniu. Participarea la cursurile de perfecționare a funcționarilor publici este privită de către conducătorii instituțiilor administrative dar și de către funcționarii publici ca și o recompensă dată celor mai buni sau celor mai bine văzuți funcționari publici din cadrul instituțiilor.

Ambele părți au numai de câștigat. Cum cursurile de perfecționare nu sînt luate prea în serios nici de cei care participă la acestea nici de către cei care fac propunerile de cursuri, cursurile sînt luate ca și surse de informare asupra unor noutăți în materie care în general nu se termină cu nici un examen sau cu un examen extrem de simplu, a cărei susținere este ușurat și de bunăvoința examinatorilor. Astfel, funcționarii publici pleacă într-o minivacanță binemeritată într-un alt oraș unde toate cheltuielile lor sînt suportate de către instituția de unde provin iar conducătorii instituției sînt mulțumiți pentru că au recompensat un funcționar de încredere fără să se atingă de fondul de salarii și așa mic în comparație cu necesitățile și cererile formulate.

4. ATRIBUȚIILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI FIȘELE DE POST

Teoria weberiană a birocrăției presupune stabilirea exactă a atribuțiilor funcționarilor publici și evaluarea acestora pe baza rezultatelor muncii lor. Determinarea acestor atribuții se face pentru fiecare poziție în ierarhia birocratică prin intermediul fișei de post. Aceasta este expresia formală a principiului weberian prin care se stipulează faptul că în birocrății există un sistem complex de reguli care ghidează activitatea instituției și care este convertită în drepturi și obligații pentru fiecare post birocratic.

Existența acestei fișe este hotărâtoare în ceea ce privește determinarea atribuțiilor funcționarilor publici, atât pentru buna funcționare a instituției cît și pentru stabilirea unor criterii în ceea ce privește evaluarea activității funcționarilor publici.

În mod normal fișele de post trebuie să cuprindă descrierea în detaliu a acelor activități pe care trebuie să le îndeplinească acel individ care ocupă poziția la care se referă fișa postului.

Acestea sunt:

- A - Descrierea activităților legate de post
(scopul și obiectivul postului, proceduri și procese,)
- B - Activități legate de angajat
(modele de comportament)
- C - Instrumente și echipamente legate activitatea postului
- D - Elementele relaționale ale postului
(relaționarea de supra- și subordonare, comunicare formală)⁶

Fișele de post sînt eliberate în cel puțin două exemplare una pentru deținătorul funcției publice și cel puțin încă una pentru cei care evaluează activitatea persoanei care deține postul respectiv.

Din păcate o bună parte a funcționarilor publici (41,41%) în cursul anchetei noastre nu a putut prezenta operatorilor fișa postului pe care îl ocupă. Aceștia știau de existența acestor "hârtii" însă le-au văzut doar o dată – când au semnat-o – sau nu au văzut-o deloc.

În majoritatea instituțiilor cercetate fișele de post sînt păstrate la biroul de resurse umane, unde cei interesați – adică ocupanții posturilor respective – le pot consulta, asta deoarece fișele de post sînt considerate secrete profesionale pe care ceilalți angajați nu au dreptul să le consulte!

Existența în majoritatea cazurilor doar a unui exemplar al fișelor de post a fost motivată cel mai adesea cu lipsa resurselor materiale, mai precis de lipsa hârtiei și a consumabilelor pentru aparatele de copiat.

În unele instituții cercetate fișa postului este elaborată tot într-un singur exemplar dar acesta este păstrat de către deținătorul postului respectiv! În aceste cazuri – întîlnite destul de frecvent – biroul de resurse umane a instituției a lăsat în grija funcționarului public să-și stabilească atribuțiile de serviciu după cea fost numit în funcție și i s-au comunicat verbal atribuțiile pe care urmează să le dețină.

În cazul în care funcționarul public a fost investit cu elaborarea propriei fișe de post, s-au întîlnit situații destul de frecvente în care fișa postului existent la biroul resurse umane avea enumerate alte atribuții de serviciu pentru acel post decât fișa postului care era păstrat de către funcționarul în cauză. Diferențele se datorau faptului că fișa de post existentă la biroul de resurse umane a fost elaborată de

⁶ Dodu-Tripon, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, Civitas, 2000, Cluj-Napoca, p. 26.

persoana care a ocupat postul în perioada anterioară, iar fișa postului păstrată la funcționarul public era cea elaborată de el însuși.

În cazurile în care fișele de post au fost elaborate de biroul de resurse umane al instituției – așa cum am arătat mai sus, acestea erau păstrate la biroul resurse umane într-un singur exemplar – atribuțiile de serviciu erau cunoscute de funcționarii publici ca rezultat al unei comunicări verbale. Mai precis, la angajare, șeful ierarhic imediat superior a enumerat acele atribuții și cerințe pe care trebuie să le respecte și să le satisfacă în timpul activității.

Îngrijorător este și faptul că 27,93% dintre funcționarii publici chestionați nu puteau enumera două dintre cele mai importante atribuții de serviciu. Această cifră este apropiată celei care reflectă câți dintre funcționarii publici nu știu dacă există în fișa lor de post – de obicei prezentată la finalul enumerării atribuțiilor de serviciu – fraza: “execută dispozițiile și ordinele șefilor ierarhici superiori”, adică 27,34% dintre cei intervievați.

O caracteristică quasi comună a fișelor de post studiate în instituțiile administrației publice locale din patru județe care acopereau mai toate nivelele macro-organizatorice a sistemului, era faptul că descrierea activităților legate de post – adică atribuțiile – erau formulate după “litera legii”. În sensul în care atribuțiile posturilor erau enumerate prin copierea unor paragrafe din diferite acte normative elaborate la nivel central: legi, ordonanțe de urgență, hotărâri de guvern, ordine ministeriale și circulare departamentale. Atribuțiile postului erau pur și simplu o copie aproape exhaustivă a reglementărilor legale în vigoare referitoare la instituția, departamentul și funcția respectivă fără să fie detaliată sau formulată concret, textul fișei postului redând generalitățile textelor normative.

Comunicarea informală în legătură cu atribuțiile de serviciu contrabalansează întrucâtva această practică de elaborare a fișelor de post. Conform cercetării efectuate aproape 90% din funcționarii publici intervievați au răspuns afirmativ la întrebarea dacă li s-a adus la cunoștință noile atribuții de serviciu când și-au ocupat noul lor loc de muncă.

În majoritatea cazurilor studiate, capitolul “Instrumente și echipamente legate de activitatea postului” lipsea cu desăvârșire. Aceste modalități de lucru sînt comunicate persoanei în cauză pe parcursul activității, în timpul socializării, familiarizării cu postul respectiv imediat după angajare nefiind o practică ieșită din comun în mai toate sistemele birocratice⁷.

Nu același lucru se poate afirma în legătură cu capitolul modele de comportament. În cazurile studiate pe parcursul cercetării nu s-a făcut nici o referire la asemenea criterii sau cereri. Erau de negăsit în fișele de post.

Nu același lucru poate fi afirmat și despre elementele relaționale ale funcțiilor și fișelor de post care au fost studiate. Acestea erau formulate într-un mod extrem de generos în sensul în care se comunica celui care deține acea funcție publică cine este șeful său ierarhic superior sau colaboratorii săi direcți dacă era vorba de o funcție de conducere. Al doilea punct al acestor capitole era invariabil același care sînt acele funcții care trebuie acoperite în cazul în care deținătorul funcției lipsea sau era în incapacitatea de ași asuma atribuțiile.

În afară de aceste două puncte ale capitolului, în fișa posturilor studiate nu se găsea nici o altă prevedere. Nici o fișă a postului nu prevedea elementele relaționale de rutină ale postului: ce acte trebuie întocmite la ce intervale de timp și căror persoane trebuie acestea predate. Presupunerea noastră că acestea se regăsesc în regulamentul propriu de organizare și funcționare a fost infirmată faptic. Instituțiile administrației locale ori nu au regulament propriu de funcționare și organizare ori sînt atât de vechi încât datorită deselor reorganizări intervenite pe parcursul anilor au devenit tardive și de nefolosit. În această statistică sumbră în vârful piramidei se află primăriile comunale și orășenești iar în cele municipale sînt și ele *rara avis*. O singură instituție din cele studiate (Consiliul Județean Covasna) a adoptat recent – în anul 2001– după 11 ani de funcționare un regulament de funcționare dar care se referă doar la modalitățile de elaborare, avizare și adoptare a actelor normative proprii!

Este caracteristic pentru fișele de post din instituțiile administrației publice locale faptul că elementele relaționale ale posturilor sînt abordate sumar. În general pentru acest capitol sînt alocate doar 4-5 rînduri, descrise doar într-un singur paragraf. Descrierea elementelor relaționale ale posturilor se limitau în majoritatea cazurilor doar la situațiile și modalitățile în care angajatul unui post trebuie să înlocuiască un coleg de muncă absent și cine este șeful ierarhic superior sau care dintre posturi este supraordonat.

⁷ Perrow, Charles, *Complex Organisation. A Critical Essay*, McGraw-Hill Inc., New York, 1986, pp. 87.

Limitarea la un singur paragraf al capitolului care se referă la elementele relaționale a unei funcții publice este cu atât mai straniu cu cât în toate instituțiile administrației publice locale studiate regulamentele de ordine interioară – care stabilesc relația dintre diferitele nivele organizatorice și posturi – erau învechite sau lipseau cu desăvârșire.

Lipsa sau tardivitatea regulamentelor de organizare și funcționare a instituțiilor administrației publice locale respectiv elaborarea greșită, superficială a fișelor de post a dus la apariția așa numitului fenomen de *sindicalizare a răspunderii*.

În cazul unui eșec politic sau administrativ din cauza impreciziilor sau lipsei totale a regulamentelor de organizare și funcționare și a formulării cât se poate de incorecte a atribuțiilor de serviciu este aproape imposibil să se identifice responsabilii eșecului procesului politico-administrativ. La o eventuală tragere la răspundere, funcționarii publici ai diferitelor servicii transmit responsabilitatea pe umărul celorlalți funcționari, bazându-se pe mici rateuri, care de fapt nu sînt prevăzute în nici una dintre normele, regulamentele de funcționare. Deseori micile rateuri – cauzate nu de puține ori de lipsa de neatentie, atenție cerută în mod informal de la funcționarii publici – cumulate duc la eșecuri ale proceselor administrative și politice a căror responsabili nu pot fi identificați⁸.

5. EVALUAREA PERFORMANȚELOR FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Conform definiției evaluarea performanțelor profesionale individuale reprezintă aprecierea gradului în care funcționarul public își îndeplinește responsabilitățile ce îi revin, în raport cu postul ocupat⁹.

Evaluarea performanțelor unui funcționar public trebuie să fie bazat pe criterii cât se poate de obiective, criterii care trebuie să fie comunicate fiecăruia prin intermediul fișelor de post. Acestea atât teoretic cât și juridic trebuie să conțină aceste criterii de evaluare. Din păcate, în România postdecembristă, în afară de câteva corporații internaționale, nici o instituție – și mai ales cele publice – nu a elaborat un set de criterii după care să se ghideze în evaluarea muncii personalului angajat.

În instituțiile publice, această tendință de eludare a criteriilor obiective în evaluarea muncii salariaților – adică a funcționarilor publici – a primit o formă cât se poate de concretă. În majoritatea instituțiilor publice fișele de post conțin fraza “execută dispozițiile și ordinele șefilor ierarhici superiori” sau ceva asemănător. Această “atribuție de serviciu” ridică însă câteva probleme cu consecințe destul de grave.

Potrivit cercetării efectuate 56,25% dintre cei intervievați au afirmat că știu de existența frazei “execută dispozițiile și ordinele șefilor ierarhici superiori” în fișa postului. Problema care se ridică în legătură cu existența acestei fraze este faptul că dă o interpretare extrem de largă atribuțiilor de serviciu a cărei evaluare este posibilă doar într-un mod subiectiv. Dispozițiile și ordinele șefilor ierarhici superiori pot fi nenumărate și chiar divergente față de atribuțiile de serviciu enumerate în fișa postului. Dacă funcționarul public nu execută ordinele și dispozițiile șefilor ierarhici superiori (care sînt divergente de atribuțiile sale de serviciu) nu și-a îndeplinit atribuțiile de serviciu care sînt stipulate la acest punct, iar dacă funcționarul public se supune acestor dispoziții nu își poate onora celelalte atribuții de serviciu. Rezultatul este o supra-solicitare a funcționarului public din partea șefilor ierarhici superiori la care poate sau nu poate face față. De altfel această prevedere a fișei postului situează șefii ierarhici superiori într-o postură autoritară, fără vreo posibilitate de control deoarece ordinele și dispozițiile șefilor ierarhici superiori sînt formulate verbal.

Efectul final al acestei prevederi este aservirea totală a funcționarului public față de șefii săi ierarhici superiori.

Fenomenul este amplificat și de faptul că fișele de post analizate pe parcursul cercetării nu conțin decât referiri generale la criteriile de evaluare ale personalului, care în majoritatea cazurilor nu depind doar de capacitățile, aptitudinile și cunoștințele persoanei angajate ci și de alți factori sociali, economici ș.a.m.d. Exemplele pot fi nenumărate. Personalul angajat la birourile de relații cu publicul – conform fișelor de post – este evaluat pe baza numărului de avize, legitimații și autorizații emise fără a ține seama (nu se specifică în fișele de post) a numărului de solicitanți, sau la organele, unitățile și subunitățile de control administrativ evaluarea personalului se face după mărirea amenzilor aplicate (!!!) de către o persoană și nu după frecvența controalelor efectuate.

⁸ Rudebeck, Karin, *Administrația locală din România*, în *Democrația în România* editat de International IDEA, Ed. Humanitas, 1997, București, pp. 154-155.

⁹ Dodu-Tripon, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, Civitas, 2000, Cluj Napoca, p. 42.

Formularea criteriilor de evaluare a personalului într-un mod general duce la posibilitatea apariției și apariția în concret al unei evaluări subiective din partea șefilor ierarhici superiori, care în multe cazuri este un fenomen cât se poate de real.

Fenomenul aservirii funcționarilor a fost confirmat și de cercetarea efectuată la instituțiile administrației locale în cele patru județe sus amintite. Conform rezultatelor cercetării funcționarii publici cred în proporție de

- 90,23% că în instituția în care lucrează se cere ca ordinele și dispozițiile să fie executate fără comentarii;
- 78,32% șefii sînt severi în evaluarea muncii subordonaților;
- 61% că șefilor ierarhici superiori le place să dea ordine.

Procentajele de mai sus coroborate cu lipsurile în definirea atribuțiilor de serviciu și lipsa unei modalități de evaluare obiective, încetățenite și stipulate în fișele de post în instituțiile administrației publice locale duc la o concluzie destul de sumbră: funcționarii publici sînt aserviți în bună parte de către șefii lor ierarhici superiori fără ca această aservire să poată fi controlată, sau controlabilă.

6. MOTIVAREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

În perioada postdecembristă cred că mulți dintre noi nu o dată a auzit afirmația: “nu muncește că nu are nici o motivație să o facă” sau o frază cu un sens asemănător, și nu odată fraza este rostită de un funcționar public sau o persoană care se referă la o persoană care lucrează în domeniul public.

Care este originea acestei mentalități care până la urmă se poate reduce la zicala populară din perioada comunistă potrivit căreia “noi ne prefacem că muncim iar ei se prefac că plătesc”. Explicația simțului comun potrivit căreia nu există o cultură a muncii explică doar parțial această atitudine. O cultură legată de muncă ca și valoare morală există, presupunem, însă nimeni nu a încercat până acum să definească pe baza unor cercetări empirice acest lucru în România. Dar lipsa unei atitudini pozitive sau puternic pozitive față de muncă ca și valoare morală credem că se datorează unei percepții greșite asupra structurii motivaționale care poate fi și este aplicată în România în legătură cu angajații de orice fel și mai cu seamă în legătură cu angajații publici.

Expresia elocventă a percepției greșite asupra structurii motivaționale cu consecințe destul de nefaste asupra mediului social dar și asupra celui economic o putem găsi chiar în mentalitatea guvernamentală care sugerează că sărăcia poate fi un factor al creșterii productivității și eficienței macroeconomice fiindcă persoanele cu un venit modest doresc să muncească mai mult pentru a câștiga mai mult¹⁰.

Afirmația oarecum cinică este însă contrazisă nu numai de teoriile motivaționale existente ci și de practică. Conform acestei idei țările în curs de dezvoltare și subdezvoltate ar trebui să fie în topul celor mai eficiente economii din lume din perspectiva muncii salariaților și nu este așa. Sărăcia poate fi și este una dintre cei mai importanți factori ai demotivării.

Conform teoriei nevoilor al lui Maslow fiecare ființă umană încearcă să-și satisfacă nevoile legate de propri-ai persoană într-o anumită ordine. Cele cinci nevoi sînt organizate într-o forma piramidală unde nivele inferioare ale acesteia corespund cu nivelele de bază a nevoilor umane care în urma activității indivizilor vor fi satisfăcute primele urmând ca cele superioare să fie atinse când nivelul imediat inferior, nevoia imediat inferioară a fost satisfăcută total sau parțial. În acest sens cele mai importante nevoi ale unei ființe umane sînt cele fiziologice (necesarul de apă și hrană pentru supraviețuire) urmându-le imediat cele legate de securitatea fizică și socială (găsirea unui adăpost care să o protejeze fizic de provocările mediul înconjurător). Nevoile sociale și de asociere sînt pe cel de al treilea nivel în timp ce nevoia de stimă și recunoaștere socială și nevoile de autoactualizare și autoafirmare personală sînt în vârful piramidei, nevoi ce vor fi satisfăcute ultimele, după ce toate celelalte au fost satisfăcute.

Pe baza acestei teorii paradigmatică alți cercetători au dezvoltat o serie de alte teorii, confirmate în practică mai mult parțial care se leagă nemijlocit de fenomenul motivării.

Herzberg la rîndul său stabilește două categorii de factori ai procesului motivațional: categoria factorilor extrinseci în componența căreia intră condițiile de muncă, remunerația și relațiile interpersonale

¹⁰ Declarația lui Dan Ioan Popescu privind cerințele Uniunii Europene privind politicile sociale și eficiența economică din România.

ale individului iar în categoria factorii intrinseci responsabilitatea, avansarea, munca în sine, recunoașterea muncii depuse și autoactualizarea. Conform cercetărilor sale s-a adevărat faptul că factorii primei categorii conduc la situații de insatisfacție extremă și cei intrinseci provoacă satisfacție maximă. Altfel spus, factorii extrinseci pot deveni factori demotivaționali puternici iar factorii intrinseci sînt factori motivaționali puternici.

Atkinson a definit, în primă fază, factorii motivaționali ca activități și/sau reacții la acestea care duc la un efect de satisfacție și plăcere¹¹. Mai apoi, în cadrul cercetărilor asupra motivării și demotivării personalului de conducere, a stabilit trei factori ce duc la atingerea satisfacției. Aceștia sunt: afilierea, apartenența la un grup (1), recunoașterea muncii depuse, realizarea profesională (2) și nu în ultimul rând autoritatea și puterea decizională (3)¹².

Similitudinea între cele trei teorii iese la iveală dacă comparăm convertibilitatea financiară, pecuniară a factorilor motivaționali, mai precis caracterul lor convertibil. În prima categorie de factori intră cei extrinseci persoanei, care sînt și pot fi convertiți în unități de măsura definibile economic adică pecuniar, valoric iar în cea de a doua categorie pot fi incluse cele intrinseci persoanei care nu au acest caracter de convertibilitate.

Ba mai mult, atât teoria maslowiană cît și cea a lui Herzberg, prima voalat cea de a doua explicit, afirmă că factorii extrinseci adică cei convertibili economic pot deveni cei mai puternici factori demotivaționali pentru o persoană.

Motivația și structura motivațională a funcționarilor publici din România nu poate să difere prea mult de aceste patern-uri verificate ca fiind funcționale în mai toată lumea. Și atunci se poate pune întrebarea în ce condiții trăiește funcționarul public din România, dacă această situație poate fi un factor motivațional sau nu.

Statisticile oficiale publicate de Comisia Națională de Statistică poate da câteva lămuriri în acest sens. Într-o gospodărie (a se înțelege familie) în care cei cu venituri sînt salariați cheltuiesc circa 80-85% din salariul lor în medie în fiecare lună pentru întreținerea propriei persoane adică alimente și băuturi, medicamente, îmbrăcăminte respectiv pentru întreținerea locuinței. Cele 15% rămase se cheltuiesc pentru transport și telecomunicații, cultură și artă respectiv pentru altele.

În consecință, salariatul român muncește pentru a trăi în sensul propriu al cuvîntului. Salariul mediu net lunar de abia îi ajunge să se întrețină. Dacă conform teoriilor mai sus prezentate salariile pot fi un factor demotivațional puternic atunci în ce stare se află angajatul român? Poate fi salariul său un factor motivațional? Răspunsul nu poate fi altul decît nu.

Asistăm deci la un fenomen de demotivare destul de serios la scara întregii structuri birocratice prin faptul că salariile funcționarilor publici sînt mici, ce le permite doar un trai de subzistență.

Tabelul 4. Structura de cheltuieli bănești a gospodăriilor de salariați în procente față de totalul cheltuielilor bănești

Cheltuieli ale gospodăriei	1996	1997
Alimente și băuturi	56,4	58,1
Îmbrăcăminte și încălțăminte	11,3	9,5
Locuință și înzestrare cu bunuri	15,7	14,4
Medicamente și îngrijire medicală	1,5	1,6
Transport și telecomunicații	6,3	7,9
Cultură, învățămînt, educație	4,1	3,9
Alte cheltuieli pentru uz personal	4,7	4,6

Sursa: Calcule efectuate pe baza datelor din Anuarul Statistic al României 1998

Pe de altă parte, se poate presupune că nivelul salariilor funcționarilor publici este destul de ridicat în comparație cu angajații celorlalte ramuri ale economiei naționale. Din păcate nu este așa. Media salariilor nete lunare calculate în comparație cu salariul mediu lunar net pe economia națională nu dau o diferență prea mare. Diferența de un singur procent este nesemnificativă. Nu așa însă cu diferența, calculată în

¹¹ Atkinson et al, *Hilgard's Introduction to Psychology*, Harcourt Brace, College, Fort Worth, 1996, pp. 289-313.

¹² Dodu – Tripon, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, Ed. Civitas–Sedap, Cluj-Napoca, 2000.

procente față de salariul lunar net mediu pe economia națională, dintre salariile celorlalte ramuri de activitate. Salariații din domeniul financiar bancar au în medie un salariu cu 100% mai mare decât funcționarii publici, cei din transport și depozitare cu 20% iar cei din poștă și telecomunicații cu 17%.

Mărimea diferențelor nu este mare dar problema constă în faptul că aceste sume și diferențe se cumulează în timp având consecințe asupra stării materiale generale a funcționarilor publici, cum de altfel și asupra celor din domeniul educațional sau al sănătății, domenii mai defavorizate.

Tabela 5. Venitul mediu net lunar pe ramuri ale economiei naționale în comparație cu salariul mediu pe economie (în procente)

	Domeniul de activitate	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Media
1	Activități financiare, bancare	148,76	146,20	165,02	182,39	203,92	225,65	178,66
2	Transport și depozitare	126,01	122,24	117,32	118,62	123,04	117,61	120,81
3	Poștă și telecomunicații	97,84	111,84	114,53	124,49	119,39	137,76	117,64
4	Construcții	107,07	109,67	116,18	105,28	102,75	93,90	105,81
5	Industrie	102,43	106,59	103,54	106,51	108,30	105,52	105,48
6	Tranzacții imobiliare și alte servicii	105,14	101,14	97,67	105,95	105,33	103,77	103,17
7	Administrație publică	104,75	107,06	105,57	105,78	94,26	92,62	101,67
8	Învățământ	93,57	92,84	93,23	91,20	85,27	82,16	89,71
9	Silvicultură, exploatare forestiere	92,65	85,71	81,95	83,96	85,73	87,25	86,21
10	Sănătate și asistență socială	98,69	94,08	88,88	75,50	71,08	70,52	83,13
11	Comerț	90,28	90,13	87,36	79,03	77,44	69,92	82,36
12	Agricultură	85,66	83,81	79,53	80,14	78,65	71,47	79,88
13	Celelalte activități ale economiei naționale	73,43	76,90	80,15	73,06	77,86	79,12	76,75
14	Hoteluri și restaurante	73,77	71,80	69,08	68,08	66,98	62,74	68,74

Sursa: Calcule efectuate pe baza datelor din Anuarul Statistic al României 1998

Pe de altă parte, inevitabil, funcționarii publici prin diferite canale de informare ajung să posede nivelul mediu de salarizare a colegilor lor din alte țări. Iar comparația este devastatoare, pe când un funcționar public, având în vedere media lunară netă al salariului mediu pe șase ani, câștigă anual nici o mie de dolari SUA colegii lor din Europa Occidentală câștigă circa de 20-24 ori mai mult în același interval de timp. Diferență este enormă și comparația este validă chiar dacă unii o cred neviabilă și nefuncțională la nivelul indivizilor care lucrează în sistemul public.

Diferențele contează. Dacă oamenii nu s-ar ghida după aceste comparații în activitatea lor nu ar exista migrație economică și sistemul comunist nu s-ar fi prăbușit. Una dintre teoriile asupra colapsului sistemului comunist avansează ideea că instaurarea comunismului a fost posibilă, între altele și pentru că a putut crea o bază de legitimitate de natură economică comparativă cu alte state care au rămas a fi capitaliste¹³. Imediat după cel de al doilea război mondial, mai toate țările comuniste au putut prezenta o creștere economică corelată cu o creștere a nivelului de trai a unor mase largi ale populației. Dezvoltarea economică și creșterea nivelului de trai nu ar fi în sine o sursă de legitimare, dar reținerea posibilităților adversari de atunci a sistemului a fost cauzată și de faptul că țările Europei occidentale de abia s-au lansat în reconstrucție, datorită planului Marshall, pe când în țările Europei Centrale relansarea economică și reconstrucția erau deja fapte de netăgăduit respectiv nivelul de trai ale populației dintre cele două regiuni ale Europei prezenta diferențe destul de considerabile în favoarea celor estice și centrale. Cine ar protesta în situația în care o duce relativ bine și puțin mai bine decât cei din tabăra adversă?

Comparația este destul de îngrijorătoare deoarece aceeași situație a dus și colapsul comunismului. Țările Europei Occidentale au recuperat handicapul și datorită unei economii bazate pe libera concurență a devansat repede șirul de state Central și Est Europene comuniste atât la nivelul dezvoltării cât și în ceea ce privește nivelul de trai a populației. Legitimitatea economică a sistemului încet a dispărut și a rămas doar teroarea și limitarea libertăților.

¹³ Schöpflin, George, *Why Communism Collapsed* in International Affairs nr 66, pp.3-17.

Tabela 6. Venitul mediu net real lunar calculat pe baza parității ROL/USD pe ramuri ale economiei naționale

	Domeniul de activitate	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Media
1	Activități financiare, bancare	108	114	142	192	214	209	163
2	Transport și depozitare	92	95	101	125	129	109	108
3	Poștă și telecomunicații	71	87	99	131	125	128	107
4	Industrie	75	83	89	112	114	98	95
5	Construcții	78	85	100	111	108	87	95
6	Tranzacții imobiliare și alte servicii	77	79	84	112	110	96	93
7	Administrație publică	76	83	91	112	99	86	91
8	Învățământ	68	72	80	96	89	76	80
9	Silvicultură, exploatare forestiere	67	67	71	89	90	81	77
10	Sănătate și asistență socială	72	73	77	80	75	65	74
11	Comerț	66	70	75	83	81	65	73
12	Agricultură	62	65	69	85	82	66	72
13	Celelalte activități ale economiei naționale	53	60	69	77	82	73	69
14	Hoteluri și restaurante	54	56	60	72	70	58	62

Sursa: Calcule efectuate pe baza datelor din Anuarul Statistic al României 1998

În aceeași situație sau una similară se află la ora actuală nu numai sistemul administrativ dar și cel al educației și sănătății din România, suferind de aceeași maladie a demotivării personalului. Libertatea de acțiune în teorie există, nimeni nu este obligat să rămână în sistem dar cu o rată de șomaj destul de ridicat nu este prea verosimil să se găsească un nou loc de muncă.

Situația descrisă mai sus a fost confirmată și de o cercetare efectuată în rândul funcționarilor publici din administrația locală în ceea ce privește metodele de rezolvare a conflictelor din interiorul instituțiilor și conflictele extrainstituționale respectiv stilul de conducere predominant în aceste instituții¹⁴. Pentru a putea determina dacă există o corelație între venitul conducătorilor și stilul lor de conducere, o întrebare a chestionarului s-a referit cât de mulțumiți sînt funcționarii publici cu salariile lor. Majoritatea covârșitoare a afirmat că salariile sînt prea mici și mici (75,87%) și doar 17,48% a afirmat că este suficient de mare și doar 2,09% că este bună și nici un răspuns nu a fost consemnat care ar fi afirmat că este foarte bună.

Evaluarea personal-subiectivă a nivelului salariilor funcționarilor publici din instituțiile administrației locale comparativ cu celelalte domenii de activitate din economia națională prezintă o situație mai echilibrată. Aceiași respondenți au răspuns în proporție de 55,59% că nivelul salariilor este la nivelul salariilor celorlalte categorii de activități din economie, numai 27,27% au afirmat că sînt mai mici și 10,48% au afirmat că sînt mai mari.

Acestei lipse de motivare pecuniară se datorează și faptul că în sistemul administrativ local în perioada 1997-98 cu greu se putea găsi un funcționar public de nivelul șefilor de birou și nu numai, care să nu aibă o sursă de venit alternativă de obicei o mică întreprindere a cărei probleme le putea rezolva în timpul serviciului și cu ajutorul informal oferit de funcția sa din aparatul birocratic. Și din această cauză asistăm și astăzi în mai toate instituțiile administrative la o lipsă de la locul de muncă accentuat.

7. CULTURA ORGANIZAȚIONALĂ ÎN CADRUL INSTITUȚIILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Fiecare instituție administrativă are o cultură organizațională proprie. Această cultură organizațională a fiecărei instituții administrative poate fi individualizată deoarece la formarea culturii organizaționale contribuie mai mulți factori.

Primul grup de factori care contribuie la formarea culturii organizaționale se leagă de macrostructura societală în care există, își duce existența instituția. În această categorie de factori întră cultura națională luată în ansamblul ei, tradițiile istorice ale aceleiași culturi și nu în ultimul rând condițiile socio-economice ale societății.

¹⁴ Butyka, Siserman et al, *Metode de rezolvare a conflictelor în instituțiile administrației publice locale și stiluri de conducere. Raport de cercetare*, Asociația Pro Democrația – Polgártárs Alapítvány, iunie 2002, pp. 22-23.

Al doilea grup de factori care influențează cultura organizațională a instituției se grupează în jurul condițiilor microstructurale, în cadrul căreia funcționează instituția: climatul politic (local și național), strategia pe termen mediu și lung a instituției (scopurile locale și cele determinate de administrația centrală), organizarea formală adoptată și nu în ultimul rând istoria și tradițiile formate în cadrul instituției.

Al treilea grup de factori țin de nevoile și scopurile particulare, de scurtă durată ale instituției¹⁵.

Pe de altă parte însă teoria organizațională a lui Hofstede încearcă să analizeze raporturile interpersonale din cadrul unei instituții cu ajutorul a patru factori:

- distanța decizională,
- caracterul colectivistic sau individualist al relațiilor interpersonale,
- caracterul feminist sau masculin și nu în ultimul rând
- caracterul de regularitate și previzibilitate a acțiunilor indivizilor din organizație.

Acești patru factori sînt considerați de către grupul de cercetători condus de Hofstede a fi cele care influențează în mod hotărâtor cultura organizațională.

7.1. Distanța decizională

Distanța decizională în teoria lui Hofstede se referă la distanța de status social și ierarhic care desparte persoanele care iau o decizie în cadrul instituției și cei care execută aceste decizii. Criteriul distanței decizionale se referă la atitudinea subalternilor în ceea ce privește afișarea unei păreri și susținerea acestei păreri în fața șefului ierarhic superior legat[de o decizie care urmează a fi luată, respectiv la cererea șefilor ierarhici superiori dintr-o instituție formulată față de subalterni de a-și manifesta părerea despre o decizie ce trebuie luată de către șeful ierarhic superior. În cazul în care subalternii din cadrul instituției își manifestă frecvent părerea despre o decizie ce urmează a fi luată și susțin această părere în fața șefului ierarhic superior, respectiv dacă șeful ierarhic superior în mod frecvent consultă subalternii față de o decizie ce urmează să fie luată, distanța decizională în cadrul instituției este mică. În caz contrar, și anume în cazul în care șeful ierarhic superior ia decizii fără a se consulta cu subalternii și subordonații nu își manifestă părerea sau manifestarea atitudinii față de decizia ce urmează a fi luată nu este susținută în fața șefului ierarhic superior avem de a face cu o distanță decizională mare.

Cercetarea efectuată în patru județe¹⁶ având un eșantion de 512 funcționari publici din administrația publică locală a invalidat una dintre ipotezele cercetării care se referea la distanța decizională, conform căreia aceasta este extrem de mare în administrația publică locală din România.

Pentru determinarea acestei distanțe decizionale s-au formulat 13 întrebări. Dintre acestea doar în cazul a șase întrebări s-a putut surprinde o clară tendință în ceea ce privește mărirea distanței decizionale dintre șefi și subordonați. Patru dintre ele atestă categoric această tendință:

1. șeful cere subordonaților să execute dispozițiile primite (un indice de 82,25 pe o scală de la -100 până la + 100),
2. severitatea șefilor în ceea ce privește evaluarea subordonaților (indice de 62,02)
3. șefilor le place să dea ordine (indice 30,27);
4. șefii nu intervin în rezolvarea problemelor de serviciu ale subordonaților (indice 36,13).

Răspunsurile primite la două întrebări, deși au valori pozitive, nu au o relevanță mare din cauza mărimii lor:

5. șefii direcți sînt doar executorii ordinelor primite (indice 6,75) respectiv
6. șefii sînt distanți în relația lor cu subordonații (indice 10,80)

Răspunsurile primite la celelalte șapte întrebări, deși sînt afirmative, *indică o valoare negativă în ceea ce privește distanța decizională*:

1. șefii ajută subordonații în rezolvarea problemelor extraprofesionale (indice - 53,91),
2. șefii sînt buni camarazi (indice - 67,06)

¹⁵ Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás, *Vezetés-Szervezés I.*, Ed. Aula, 1996, Budapest, pp. 128-131, respectiv Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás, *Vezetés-Szervezés II.*, pp. 60-74.

¹⁶ Cercetarea Statusul socio-profesional al funcționarilor publici și cultura organizațională în administrația publică locală efectuată de către Asociația Științifică Pro Scientia Administrativa în iunie-iulie 2001.

3. șefii sînt tolerați (indice – 70,14)
4. șefii sînt înțelegători (indice – 74,55),
5. șefi iau în considerare părerea subordonaților (indice – 24,48),
6. șefii sînt prietenoși (indice – 82,29),

Răspunsurile la o singură întrebare indică o relevanță mică deși indicele are o valoare negativă:

7. subordonații se întîlnesc cu șefii direcți și în afara orelor de program (indice – 6.47),

Indicele general al distanței decizionale – avînd în vedere cele de mai sus – nu poate a fi unul mare, și se situează doar la mărimea de $-11,59$ pe o scală $-100 > x < +100$, unde -100 corespunde cu lipsa oricărei distanțe decizionale (toate deciziile se iau în și de grup) și valoare $+100$ corespunde cu o distanță maximă, cu autoritarismul total unde o singură persoană ia decizii iar subordonații doar le execută.

Valoarea negativă a indicelui pentru distanța decizională contrazice percepția destul de larg răspîndită conform căreia deciziile administrative se iau prin excluderea angajaților din acest proces, percepție ce a dus la sentimentul destul de des întîlnit în rândul funcționarilor publici că sînt doar marionete în sistem.

În încercarea noastră de a defini cultura organizațională din cadrul autorităților locale am încercat să căutăm un răspuns în ceea ce privește originea acestei distanțe decizionale mici, cu valoare nominală negativă. În acest sens în cercetarea noastră am formulat cîteva întrebări care se referă la relația șef-subordonat în cadrul autorităților locale.

Răspunsurile intervievaților, respondenților au fost ambigue. La întrebarea “*Credeți că șeful Dvs ierarhic superior are o vechime de specialitate mai mare?*” 64,39% au răspuns afirmativ iar 35,61% negativ. Valori asemănătoare au fost atinse și la celelalte două întrebări: “*Credeți că șeful Dvs ierarhic superior are o pregătire profesională mai bună?*” respondenții au răspuns afirmativ în proporție de 69,41% și negativ 30,59% iar la întrebarea “*Șeful ierarhic superior are o experiență profesională mai mare?*” răspunsurile afirmative au înregistrat 65,07% iar cele negative 34,93%.

Mai precis tendința generală în cadrul autorităților locale este că funcționarii publici recunosc mai buna pregătire a șefilor ierarhici superiori, experiența și vechimea profesională ale acestora, ca fiind valori pozitive care îi deosebesc de ei și baza cărora sînt situați mai sus pe scara ierarhică.

Ambiguitatea răspunsurilor se datorează faptului că deși funcționarii publici recunosc mai buna pregătire a șefilor ierarhici superiori, experiența și vechimea în specialitate mai mare, însă cred în proporție de 86,21% în faptul că pot conduce mai bine sau cel puțin așa de bine biroul sau departamentul în care lucrează ca și șefii lor ierarhici superiori !!!

Această ambiguitate confirmă rezultatul mic – cu valoare nominală negativă – în ceea ce privește distanța decizională, dar se pune într-un mod just întrebarea care este originea acestei mentalități.

Fenomenul după părerea noastră are două cauze. Prima se leagă nemijlocit de experiența funcționarilor publici din timpul regimului comunist defunct nu de mult timp. În perioada pre-decembristă funcționarii publici au învățat că nu pregătirea profesională este cea care contează în procesul de promovare și avansare ci mai degrabă fidelitatea față de linia oficială a partidului unic, respectiv de legăturile informale care aveau un rol hotărâtor în acest proces¹⁷... Se putea lesne observa că în ciuda faptului că în funcții de conducere se avansau persoane mai puțin capabile profesional sistemul funcționa perfect fără nici un rateu. Cu o asemenea gândire ușor se putea ajunge la concluzia că pentru a conduce nu este nevoie de cunoștințe profesionale temeinice, ci de legături sociale puternice legate de eșalonul superior decident¹⁸.

Pe de altă parte propaganda oficială a partidului unic a insistat puternic pe caracterul egalitar a sistemului și a indus în populație sentimentul egalității totale unde oricare angajat era egal cu oricare dintre persoanele aflate la conducerea întreprinderii sau instituției¹⁹.

¹⁷ A se vedea Peter L. – Hull R., *The Peter Principle. Why Things Always Go Wrong*, William Morrow and Comp. Inc., New York, 1969 și Perrow, Charles, *Complex Organisation. A Critical Essay*, McGraw-Hill Inc., New York, 1986, pp. 55.

¹⁸ Acest tip de socializare poate fi rezumat în fraza deseori folosită – mai în glumă mai în serios – în perioada pre-decembristă conform căreia “Dacă partidul ți-a dat funcție îți dă și minte”.

¹⁹ A se vedea instituția directorilor muncitori în perioada anilor 50-60 sau conflictul latent existent în mai toate întreprinderile socialiste dintre muncitori și personalul TESA, sau sloganurile mișcărilor social-muncitorești din prima perioadă a anilor ’90 care reflectau aceeași gândire egalitară: “Noi muncim nu gîndim”.

A doua cauză a acestei mentalități poate fi regăsită în frageda “democrație originală” din România. Sistemul democratic instaurat după decembrie 1989 nu a eliminat mentalitatea profesionalistă ci mai degrabă a amplificat mentalitatea mai înainte descrisă prin faptul că nimeni nu a încercat să explice populației, și cu atât mai mult funcționarilor publici, că democrație nu înseamnă neapărat și profesionalism. Tocmai invers, democrația se termină la granița care separă drepturile inalienabile ale persoanei de democrație și la granița democrației cu profesionalismul. În primul caz, democrația, care este voința majorității, nu conferă putere absolută majorității asupra minorității și asupra individului, iar în cel de al doilea caz, democrația nu înseamnă ca fiecare individ are și poate avea aceleași calități mentale, aceleași cunoștințe.

În acest sens, funcționarii publici actuali în părerea lor conform căreia pot conduce mai bine sau cel puțin atât de bine biroul sau departamentul în care lucrează ca și șefii lor ierarhici superiori, se bazează pe principiul egalitar–democratic sau democratic–egalitar și nu pe principiul profesionalismului. Mai precis formulat, democrația și profesionalismul nu sînt separate și funcționarii publici se consideră buni conducători pe baza unei valori morale nu și profesionale.

7.2. Individualism sau colectivism?

Caracterul colectivistic sau individualistic al unei organizații este dat de importanța acordată din partea conducerii instituției individului sau grupului din care face parte. În particular, dacă o persoană care este promovată avându-se în vedere calitățile sale personale fără a lua în considerare (presupusa) contribuție a grupului din care face parte individul respectiv, și care indisolubil a contribuit într-un fel sau altul la rezultatele individului, se poate vorbi de o cultură organizațională individualistică. În caz contrar, în situația în care, individului îi este refuzată promovarea sau mărirea salariului deși în activitatea sa personală acesta dovedise un profesionalism accentuat față de ceilalți membrii ai grupului din care face parte se poate vorbi de o tentă colectivistă în cadrul organizației.

Pe parcursul aceleiași cercetări s-a confirmat ipoteza cercetării conform căreia tendința generală în cultura organizațională din administrația publică locală din România este colectivismul. Răspunsurile la cele nouă întrebări formulate în acest sens au avut fără nici o excepție valori pozitive considerabile.

Majoritatea funcționarilor publici cred că colegii lor de birou sînt bun camarazi (indice 88.02 pe o scală de $-100 > x < +100$), sînt mândri de rezultatele colegilor luați ca indivizi (indice 871), sînt mândri de rezultatele grupului din care fac parte (indice 868), sînt mândri de rezultatele șefului lor luat ca individ (73.09), șeful este un bun camarad (608), este mândru că lucrează în cadrul acelei instituții (65.82), șeful direct îi ajută în problemele non-profesionale (53.91), cred că sînt importante interesele de grup (22.69) și nu în ultimul rînd nu sînt importante interesele individuale (20.86).

Având în vedere indicatorii de mai sus valoarea indicelui general pentru colectivism s-a stabilit la valoarea 62,99 pe o scală $-100 > x < +100$ unde -100 corespunde cu individualismul extrem și valoarea $+100$ cu colectivismul general.

Percepția simțului comun potrivit căreia funcționarii publici sînt ghidați doar după propriile lor interese s-a adevărit a fi falsă. Există un puternic sentiment de grup pe care funcționarii publici îl manifestă în legătură cu colegii lor de birou și “breaslă”. Având în vedere distanța decizională destul de mică existentă în cadrul instituțiilor administrației publice locale această tendință colectivistică nu este atât de surprinzătoare.

7.3. Regula este regulă sau numai un deziderat?

Regularitatea și previzibilitatea este una dintre cele mai importante caracteristici ale unei instituții și se referă la existența sau inexistența respectiv la respectarea sau nerespectarea acestor reguli în cadrul instituției. Măsoară gradul de determinare a acțiunilor, activităților unei persoane în cadrul instituției. Altfel spus, regulamentele existente în cadrul instituției în ce măsură reglementează comportamentul și activitatea unei persoane angajate de către instituție? Dacă majoritatea activităților și acțiunilor unui individ din cadrul instituției sînt reglementate de către regulamentele de ordine interioară se poate vorbi despre un grad înalt în ceea ce privește regularitatea din cadrul instituției.

Regularitatea însă se leagă strîns de previzibilitate. Cu cît activitățile și comportamentul unei persoane sînt determinate în profunzime de către regulamentele existente (convertite în atribuții care apar în fișele de post) cu atât mai mult se pot prevedea măsurile sancționatorii – pozitive sau negative – ale activității desfășurate sau a comportamentului individului. În cazul fiecărei activități sau atitudini comportamentale afișate se va ști dinainte natura și mărirea măsurii sancționatorii negative sau pozitive, venite din partea instituției sau a conducerii acesteia.

Potrivit răspunsurilor formulate de către cei 512 funcționari publici regularitatea și previzibilitatea nu sunt privite punctele forte ale administrației publice locale din România. Indicele general pentru regularitate – previzibilitate este și mai mic decât indicele general pentru distanța decizională, situându-se la o valoare de 0,106 pe o scală unitară unde valoarea zero corespunde cu iregularitate totală și minimă previzibilitate și valoare unitară apărând în cazul în care fiecare activitate a angajaților este prescrisă de regulamente și efectele fiecărei acțiuni asupra individului sînt cunoscute dinainte, pot fi evaluate precis.

Cele unsprezece întrebări formulate în acest sens respectiv răspunsurile date la acestea indică un mic grad de regularitate în funcționarea instituțiilor publice locale. Deși indicele care se referă la existența ședințelor de lucru – ce conferă o stabilitate și regularitate în funcționare – are o valoare pozitivă, această valoare este mai degrabă mică decât mare (5.31 pe o scală de -100/+100) iar indicele regularității ședințelor are o valoare negativă mare -50.20.

Aceiași fenomen apare și în legătură cu atribuțiile de serviciu, indicatorul care se referă la fișa postului – unde sînt formulate atribuțiile de serviciu pentru fiecare angajat și post – are o valoare pozitivă mică 14.52 pe când indicele pentru formularea concludentă a atribuțiilor de serviciu are o valoare negativă mare -54.84.

Indicele mic al regularității și previzibilității în instituțiile administrației publice locale explică în parte tendința spre colectivism a funcționarilor care lucrează în administrația publică. Un regulament de ordine interioară bine și precis elaborat împreună cu stabilirea clară a atribuțiilor funcționarilor publici și menționate în cadrul fișei de post – adică o regularitate și previzibilitate cu o valoare nominală mare – provoacă deplasarea culturii organizaționale înspre un caracter individualistic.

7.4. *Feminitate vs. masculinitate*

Caracteristica feminină sau masculină a unei organizații este mult mai greu de depistat deoarece se referă nu numai la mărimea și proporția celor două sexe ci și la scopurile instituției care poate fi – cultural determinat – a fi masculin (cu ale sale caracteristici duritate, forță, fermitate etc.) sau feminin (înțelegere, iertare, spirit de ajutor etc.)

În așa fel cultura organizațională poate fi feminină dacă există o largă majoritate de femei în rândul angajaților sau dacă scopurile acesteia sînt considerate de cultura socială ca fiind feminine, cum ar fi spitalele care sînt asociate cu îngrijirea, sau grădinițele care sînt asociate cu protecția și educarea, caracteristici care în cultura de tip european se leagă de feminitate.

Cercetarea mai sus amintită a relevat faptul că în rândul funcționarilor publici din administrația publică locală majoritatea sînt femei (67,19%) iar în conducerea instituțiilor acestea ocupă aproape jumătate din posturile care presupun luarea unor decizii. Datele amintite mai înainte tind să sublinieze faptul că cultura organizațională în administrația publică locală devine din ce în ce mai feminină deși eșalonul numărul unu din cadrul conducerii acestor instituții este dominată de către bărbați (numărul primarilor femei este extrem de mică în România).

Cu toate acestea pe baza acestor date nu poate fi enunțat faptul că cultura organizațională în administrația publică locală este una feminină; pentru a enunța cu convingere acest fapt trebuie să existe o tendință generală clară privind scopul instituțiilor administrației publice locale care să presupună existența unei caracteristici feminine în organizarea și funcționarea acestora.

În marea majoritate a cazurilor în campaniile electorale locale din România sloganurile electorale tind să se axeze pe aceeași idee (grija față de cetățean), fără ca acestea să aibă o susținere programatică din partea candidaților la fotoliile de primar sau consilier. În condițiile în care nici o instituție publică sau administrativă nu este percepută de către cetățeni ca fiind organizată pentru a proteja cetățeanul, sloganul sus amintit “să avem grijă de cetățean” devine unul extrem de comod pentru oricine se aventurează în lumea publică și afirmă că este apărătorul intereselor cetățeanului.

Deși aleșii uită repede sloganurile din campaniile electorale, în marea lor majoritate pe de o parte sînt conștienți de situația economică a majorității concetățenilor lor, pe de altă parte își dau seama foarte repede că nu își pot onora promisiunile din campanie din cauza restrîngerilor financiare și legislative. Dar pentru a putea păstra o șansă pentru realegere în următoarea campanie electorală sînt nevoiți să fie cît se poate de îngăduitori față de cetățeni, în limitele legale, în problemele cu care acești cetățeni se adresează aleșilor locali.

Conform acestei atitudini personalul din administrația locală este încurajat să folosească diverse tertipuri pentru a soluționa diversele cereri venite din partea cetățenilor, adesea aflate chiar la marginea legalității. Dar mai toate cererile – care nu presupun o publicitate mare și nu implică sume mai mari de

bani respectiv nu sînt contradictorii cu interesele conducerii – au toate șansele să fie soluționate nu atât de rapid dar cu o bunăvoință demnă de invidiat. Atît rămîne din promisiunile și sloganurile campaniilor electorale.

Benevolența și luarea în considerare a situației sociale și economice ale persoanelor cu care intră în legătură sistemul administrației publice locale se manifestă și în cazul politicilor de personal. Delegarea, concedierea sau transferul personalului nu în ultimul rînd sunt determinate de situația financiară și socială a celor în cauză și doar mai apoi de către rezultatele evaluării muncii prestate. Cu alte cuvinte, o persoană cu severe handicapuri sociale și cu o situație materială proastă are mai multe șanse să rămână în funcția, postul pe care îl ocupă decît o persoană cu o situație socială mai stabilă și o situație financiară mai bună. Aceiași situație există și în cazul cetățenilor care se adresează administrației locale. Cu cît persoana este într-o situație financiară mai proastă și pare a fi mai neajutorat cu atît sînt mai mari șansele ca problema cu care se adresează aleșilor locali să fie rezolvată pozitiv.

Mentalitatea de ajutorare a administrației locale atît în ceea ce privește cetățenii cît și personalul angajat este una specifică țărilor subdezvoltate unde sistemul administrativ este unul dintre sistemele de ajutorare socială mascată²⁰.

Cu toate acestea, se poate afirma că mentalitatea de ajutorare (exceptând situațiile în care sînt vorba de sume mai mari de bani, de interesele conducerii sau probleme cu o publicitate mai mare) este una feminină, se asociază în cultura europeană cu caracteristici feminine și în consecință se poate afirma că cultura organizațională din administrația locală din România este mai degrabă una feminină decît masculină.

Bibliografie

1. Dodu-Tripon, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, Civitas, 2000, Cluj-Napoca.
2. Horváth, Imre, *Közigazgatási vezetés- és szervezés*, Dialóg-Campus, 1999, Budapest.
3. Peter & Hull, *The Peter Principle. Why Things Always go Wrong?*, William Morrow and Comp. Inc., 1969, New York.
4. Sandu, Dumitru (ed.), *Fețele schimbării. Români și provocările tranziției*, Ed. Nemira, 1999.

²⁰ Heady, Ferrel, *Public Administration. A Comparative Perspective*, Marcell Dekker Inc., Boston.