

## ORGANIZATIONAL MECHANISM OF THE MUNICIPALITY MANAGEMENT SYSTEM DEVELOPMENT

### MECANISMUL ORGANIZAȚIONAL AL ELABORĂRII SISTEMULUI DE MANAGEMENT A MUNICIPALITĂȚII

Cocerhan Mihai

PhD student, România ULIM. str. Vlaicu Pârcălab 52, Chișinău. e-mail: cocerhan.victorian@gmail.com

**Abstract.** *The specificity of the local self-government system in the processes of socio-economic development of Romania requires the application of new approaches within the efficient organizational structures of municipal management. The need to maintain a constant pace of development in Romania and in all its municipal territories requires the creation of a results-based management mechanism. In this regard, it is of particular relevance the further reform of the local system of self-government, increases the efficiency of the municipal authorities activities and the quality of the provided services. The specifics of the current moment in the municipal governance system development can be described by the formula “transition from operation to management”. The new tasks require new management technologies that need to improve the organizational mechanism of the existing management systems. Ensuring a sustainable socio-economic development of municipalities requires the transition of the administration to a well-built organizational structure that effectively achieves strategic objectives and benchmarks. Strategic management is based on defining a mission and strategic development objectives that are an integral part of the methods of managing the organizational mechanism of the municipalities. The structure of the organizational mechanism is understood as an ordered set of stably interconnected elements that ensure the functioning and development of the organization as a whole, which implies the need to use programs as a management tool.*

**Key word:** *Municipal management, local administration, municipality, management, strategy, programs, business environment, innovations, self-government, organizational mechanism, structure.*

**Adnotare.** *Specificitatea sistemului de auto-guvernare locală în procesele de dezvoltare socio-economică a României impune aplicarea unor noi abordări în cadrul structurilor organizatorice eficiente ale managementului municipal. Nevoia de a menține un ritm constant de dezvoltare în România și în toate teritoriile sale municipale necesită crearea unui mecanism de gestionare bazat pe rezultate. În această privință, reformarea în continuare a sistemului local de auto-guvernare, creșterea eficienței activităților autorităților municipale și a calității serviciilor pe care le furnizează, este de o relevanță deosebită. Specificul momentului actual în dezvoltarea sistemului de guvernare municipală poate fi descris prin formula „tranziția de la funcționare la management”. Noile sarcini necesită noi tehnologii de management, necesită îmbunătățirea mecanismului organizațional al sistemelor de management existente. Asigurarea unei dezvoltări socio-economice durabile a municipalităților impune trecerea administrării la o structură organizațională bine construită care să atingă în mod eficient obiectivele strategice și criteriile de referință. Managementul strategic se bazează pe definirea unei misiuni și a obiectivelor strategice de dezvoltare. Elaborarea conceptului de dezvoltare este o parte integrantă a metodelor de gestionare a mecanismului organizatoric al municipalităților. Structura mecanismului organizațional este înțeleasă ca un set ordonat de*

*elemente stabil interconectate care asigură funcționarea și dezvoltarea organizației în ansamblu, ceea ce implică necesitatea utilizării programelor ca instrument de management.*

**Cuvinte cheie:** Managementul municipal, administrația locală, municipiul, gestiunea, strategie, programe, mediu de afaceri, inovații, auto-guvernare, mecanismul organizatoric, structura.

**JEL:** H70, M1

## INTRODUCERE

Caracteristica managerial - economică a municipalității o reprezintă ca pe o unitate structurală a economiei societății, sau un subsistem al sistemului economic. Acest subsistem include diverse elemente sociale, economice și juridice, dar principala caracteristică a economiei municipalităților este atașarea la anumite condiții geografice și resurse teritoriale.

Astăzi, dezvoltarea mecanismului organizațional al sistemului de management municipal se confruntă cu două tendințe principale - necesitatea extinderii nivelului de independență și de responsabilitate a municipalităților, precum și creșterea rolului autoguvernării locale, pe de o parte, și nevoia unei dezvoltări echilibrate a întregului sistem economic, pe de altă parte. Prin urmare, poziția municipalităților nu este exclusiv o chestiune „internă” a așezării locale - economia acestora fiind strâns integrată în sistemul social-economic al județului și al României per ansamblu. Astfel, dezvoltarea mecanismului organizațional al sistemului de management municipal și a municipiului nu poate fi izolată de procesele de dezvoltare social-economică a societății. Formarea unei societăți informaționale globale și a unei economii post-industriale și europene stabilește noi condiții pentru activitatea economică, creează noi provocări și amenințări pentru comunități și necesită un mecanism organizațional al sistemului de management municipal corespunzător. Criteriile de creștere economică astăzi nu mai pot fi singurii indicatori ai dezvoltării social-economice și ai obiectivelor de management al municipiului. În prezent este necesar să se realizeze indicatori sisteme, complexe și calitative de dezvoltare durabilă prin pizma noului mecanism organizațional al sistemului de management municipal.

## METODOLOGIA CERCETĂRII

Prezentul articol este realizat prin aplicarea metodelor științifico-manageriale, metodele analizei sisteme, și analizei economice. Baza informațional - empirică a cercetării au format-o materialele monografiilor, articolelor în publicații periodice, publicațiilor științifice, precum și materialele conferințelor științifico -practice în domeniul administrării publice. Au fost folosite acte normative, rapoarte ale administrației locale, date statistice, articole și rapoarte științifice și ale centrelor științifice din lume și documentele primare al administrării publice.

## REZULTATE ȘI DISCUȚII

În etapa actuală, prioritatea Uniunii Europene constă în sporirea calității vieții umane, nivelului educației și ocrotirii sănătății, gradului de soluționare a problemelor de mediu, dezvoltării culturii, științei, disponibilității resurselor naturale, rentabilității societăților comerciale, nivelului concurenței în regiune, dezvoltării IMM, stării comunicațiilor și a altor facilități de infrastructură. Deasemenea situația demografică, calitatea resurselor de muncă, nivelul culturii economice și a muncii, nivelul de dezvoltare creativă și intelectuală a cetățenilor și potențialul acestora deasemenea reflectă prioritățile UE. Creșterea economică și soluționarea problemelor financiare de azi nu ar trebui să fie un obstacol pentru calitatea vieții generațiilor viitoare.

O problemă particulară este atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă la nivelul municipalităților. Administrația publică locală ar trebui să se concentreze pe crearea de sisteme care să permită atingerea obiectivelor de dezvoltare economică și socială, luând în considerare un management echilibrat din punct de vedere al mediului, soluționarea problemele din trecut și prevenind cele de viitoare. În combinație cu această sarcină, trebuie să fie luată în considerare și distribuția socială echitabilă, prevenirea tensiunii sociale, conflictele interregionale, interetnice și religioase.

Putem spune că, autonomia locală din România se formează ca o instituție socială stabilă și eficientă, capabilă să stabilească obiective și să rezolve probleme locale de dezvoltare durabilă. Anume la nivelul autoformărilor municipale, trebuie să se realizeze pe o bază unică și

fundamentală, procesul complex de integrare a autonomiei locale și a puterii publice centrale, care și presupune scopul dezvoltării sociale și economice strategice a societății, compus din dezvoltarea teritoriilor sale individuale.

Totuși, în prezent există o tendință către naționalizarea autonomiei locale, ceea ce duce la o serie de probleme în dezvoltarea municipalităților locale. Acest aspect vizează, îndeosebi, dependența financiară a multor municipalități de bugetele județene, sau de stat. Ca rezultat, structura internă a organelor administrative se bazează pe puterea executivă și se adaptează la soluționarea sarcinilor tactice și nu strategice - rezolvarea problemelor financiare urgente și a problemelor de afaceri prioritare.

Trebuie remarcată și pasivitatea societății civile locale, care nu tinde să se implice în cadrul proceselor de autogovernare locală, iar de multe ori nu prezintă suficientă activitate în alegerile municipale. De fapt, principala problemă este nesoluționarea aspectelor cu privire la măsura includerii sistemului de autogovernare locală în puterea guvernamentală - adică problema autonomiei autogovernării locale și a mecanismelor relațiilor județene și ineficiența mecanismului organizațional al sistemului de management municipal. Cartea Europeană a Autonomiei Locale, adoptată în 1985 și ratificată de statul român prin Legea nr. 199/1997, reprezintă cadrul legal al autonomiei locale [1,2,3]. Astăzi, în comunitățile științifice și politice există puncte de vedere polare. Astfel, de exemplu, L. Popescu și A. Profiroiu, consideră că autonomia locală este o zonă funcțională specială a puterii publice centrale, parte a unui sistem unic de administrare publică [8]. Mulți autori văd în dezvoltarea independenței și autonomiei administrației publice locale tendințe periculoase care conduc la o slăbire a puterii publice centrale și la o breșă a fundației administrației publice a țării.

Lipsa unei abordări științifice, metodologice, politice unice privind sistematizarea principiilor managementului municipalităților duce la scăderea eficacității practicilor manageriale și împiedică dezvoltarea teritoriilor locale și soluționarea rapidă a problemelor sociale și economice regionale. Autorul consideră că eficiența deciziilor manageriale este deosebit de pronunțată în sfera economică. Urgența numeroaselor încercări de reformă nu prea este justificată. Orice încercări de optimizare în acest domeniu sunt întotdeauna criticate din cauza lipsei unei funcții obiective de administrație publică, a unor indicatori integrali recunoscuți pentru evaluarea calității acestora și a metodelor corecte de măsurare a acestora.

Organizarea activităților practice referitoare la managementul municipalităților din România necesită astăzi nu numai cunoașterea teoriei managementului, a economiei politice, teoriile structurii sociale, dar și cunoașterea experienței internaționale și în special europene. Dacă vorbim despre experiența administrării municipalităților din afara țării noastre, este necesar să distingem, în primul rând, cele două modele cele mai comune și cunoscute: anglo-saxon și continental [3].

Modelul anglo-saxon este predominant în principal în țările cu același sistem juridic: Marea Britanie, SUA, Canada, India, Australia, Noua Zeelandă, etc. Caracteristicile sale fiind:

- un grad ridicat de autonomie a autogovernării locale, electivitate, control clar și constant al autorităților publice locale de către societatea civilă;
- lipsa administrațiilor publice locale (autoritățile administrației publice locale);

Principiul de bază aici este „de a lua decizii independente în limitele puterilor acordate (de exemplu, în Marea Britanie, puterile sunt acordate de parlamentul țării, în SUA de către state, adică la nivel regional). Organele alese ale autogovernării locale, în cadrul legii, tradițiilor, practici consacrate, precedente judece, independent și pe propria responsabilitate, soluționează probleme care nu sunt de competența statului. Reglementarea de stat poate fi realizată într-o formă indirectă, de exemplu, prin adoptarea de legi model pe care administrațiile locale le pot implementa pe teritoriul lor, cu anumite modificări. Controlul de stat asupra activităților autorităților locale se realizează prin control judiciar. Mijloacele de influență a statului pe teritoriile locale sunt subvențiile de stat. Modelul continental este răspândit în țările Europei continentale (Franța, Italia,

Spania, Belgia) și în majoritatea țărilor din America Latină, Orientul Mijlociu și Africa (fostele colonii franceze). Caracteristicile acestuia sunt:

- combinarea autogovernării locale și a administrației publice locale (autoritățile administrației publice locale), alegeri și desemnarea membrilor;
- ierarhie definită a sistemului de management în care autonomia locală constituie un element inferior al puterii superioare de stat;
- autonomie limitată a administrației publice locale.

Un exemplu de astfel de model este Franța, unde autonomia locală este asigurată la nivel de comune, iar cantonele și județele mai mari reprezintă nivele de guvernare locală, elemente ale autogovernării reapar la nivel de departament pentru a fi înlocuite complet de puterea centrală la nivel regional. Principala verigă a autonomiei locale este comuna, fiecare comună are propria sa autoritate reprezentativă - consiliul și primar-ales dintre adjuncții consiliului. Primarul și Deputații Consiliului Municipal, care lucrează pe o bază permanentă, formează municipalitatea. În același timp, „primarul este funcționar public. Activitățile primarului sunt controlate de consiliul municipal și de comisarul administrativ al republicii. Acesta din urmă monitorizează, de asemenea, legalitatea deciziilor luate de comună și, dacă este necesar, face apel la instanță pentru anularea acestora (principiul controlului administrativ nu se mai aplică consiliului municipal). În Germania, Austria, Japonia și în unele țări post-socialiste și în curs de dezvoltare, funcționează modele mixte care încorporează diferite caracteristici ale modelului anglo-saxon și continental.

Cea mai semnificativă caracteristică a municipalităților din țările democratice - prezența unui sistem dezvoltat de autogovernare locală, instituționalizarea formală și informală a mecanismelor și procedurilor pentru alegerea și controlul autorităților locale și transparența activităților acestora. Acest lucru face posibilă utilizarea unor mecanisme mai flexibile pentru gestionarea dezvoltării municipalităților, în special, pentru utilizarea mecanismelor parteneriatului social, pentru atragerea mediului de afaceri la soluționarea problemelor sociale.

Instituționalizarea structurală a sistemelor internaționale de autogovernare municipală este destul de diversă. Cu toate acestea, în țările democratice dezvoltate, principiul asigurării sistemelor de management are două obiective principale: 1) protejarea drepturilor și libertăților cetățenilor, inclusiv dreptul lor la autogovernare și 2) asigurarea dezvoltării social-economice a teritoriilor, care nu trebuie să fie în detrimentul protecției mediului și dezvoltării culturale.

Procesul de management presupune existența unui scop, pe care îl urmărește și îl respectă. Prin urmare, în cazul managementului municipalității, scopul este atingerea, păstrarea și menținerea dezvoltării durabile a sistemului prin gestiunea instrumentelor de management al acestuia.

În prezent există un număr mare de instrumente de management a sistemelor municipale, printre care cele mai principale fiind următoarele: politica investițională, politica inovațională, politica de clustering economic, politica de susținere întreprinderile mici și mijlocii (IMM), crearea zonelor teritoriale cu regimuri economice speciale și planificarea strategică. Acestea sunt strâns legate între ele și nu există o municipalitate să implementeze doar unul dintre ele.

În același timp, instrumentele, reflectate în tabelul 1, sunt foarte diferențiate în dependență de influența exercitată asupra sistemelor economice municipale [3,4,5,6].

*Tabelul 1. Instrumente de management a sistemelor municipale*

<b>Instrumente de management</b>	<b>Influența exercitată</b>
Planificarea strategică	Procesul de creare și implementare a algoritmilor de acțiune legate de performanțe și deadlinuri orientate spre realizarea obiectivelor de lungă durată cu privire la dezvoltarea social-economică a municipalității și teritoriilor aferente.
Politica investițională	Un sistem de măsuri orientat spre determinarea structurii și volumului investițiilor, sursele investiționale și direcționarea utilizării social-economice al acestora.

Politica inovațională	Organizarea unei baze politice, juridice, economice și organizaționale favorabile pentru stimularea și creșterea eficienței economice a capacității inovaționale, precum și promovarea și fortificarea interacțiunii domeniilor de cercetare și dezvoltare cu agenții economici.
Politica de susținere a IMM	Crearea condițiilor economice, juridice, politice pentru dezvoltarea liberă a IMM.
Politica de clustering economic	Un sistem de măsuri și mecanisme de susținere a grupurilor și inițiativelor de cluster, care asigură o creștere a nivelului de dezvoltare economică a teritoriului municipalității dezvoltarea instituțiilor care stimulează formarea clusterelor și implementării inovațiilor.
Crearea zonelor teritoriale cu regimuri economice special	Atragerea investițiilor și stimularea dezvoltării activității antreprenoriale prin introducerea unor regimuri juridice speciale de activitate.

Sursa: Elaborat de autor în baza [3,4,5,6,7]

Cel mai mare interes prezintă așa mecanisme de management precum politica de clustering a economiei, politica investițională și planificarea strategică, deoarece au drept scop creșterea competitivității teritoriului prin dezvoltarea diferitelor forme de afaceri, creșterea activității inovaționale, creșterea nivelului și calității vieții populației, stimularea interacțiunii dintre stat, antreprenariat, comunitate științifică și populația locală, precum și au un efect cuprinzător asupra tuturor sferelor de activitate vitală a municipiilor.

Din cele de mai sus, rezultă că mecanismele moderne elaborate pentru managementul administrației publice municipale ar trebui să reflecte în complex procesele activității sale, precum și să îndeplinească cerințele unui sistem ierarhic multilateral de guvernare.

## CONCLUZII

În concluzie putem sintetiza că modernizarea mecanismului organizațional al sistemului de management municipal necesită aplicarea instrumentelor moderne concepute pentru gestionarea administrației publice municipale și realizarea, în acest sens a cerințelor pentru un sistem ierarhic multilateral de guvernare a județului. Elaborarea unui sistem de documente de planificare și prognoză pentru organizarea activității municipalității este o condiție necesară pentru formarea unui sistem de management eficient. Iar pentru a atinge cele mai semnificative obiective pe termen lung, un management eficient trebuie să găsească un echilibru în distribuția resurselor pentru rezolvarea sarcinilor conflictuale ale managementului operațional și strategic, ceea ce sugerează o combinare optimă a eforturilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea administrației publice locale nr. 215/2001. În: Monitorul Oficial nr. 123 20 februarie 2007
2. Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 Monitorul Oficial al României nr. 621 din 18 iulie 2006.
3. Legea pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, nr. 199/1997. În Monitorul Oficial nr. 331 din 26 noiembrie 1997
4. Forsell A. Reform Teory Meets New Public Management in New Public Management - The Transformation of Ideas Practce. GB: Cornwall, 2003. 353p Alexandru I., Ivanoff I., Gilia C. Sisteme politico-administrative europene Târgoviște: Bibliotheca, 2008. 576 p.
5. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. București: Economică, 2003. 112 p.
6. Калугаряну И.В., Кочерхан М.П. Проблемы оценки конкурентоспособности муниципальных образований Румынии. În «Интерактивная наука», №12 (46), 2019, p.28-33
7. Profiroiu A., Popescu I. Bazele administrației publice. Bucuresti: Economica, 2005.478p.