

Cultura organizațională: factor - cheie al competitivității și performanței de la nivelul Consiliilor locale din România

Lect.univ.dr. Cristina Elena NICOLESCU

Școala Națională de Studii Politice și Administrative, Facultatea de Administrație Publică

Abstract: Într-o Europă Modernă, se impune o administrare tradițională a intereselor și problemelor colectivităților locale, bazată pe o cultură organizațională orientată spre excelență și performanță, dar și pe o corectă dimensionare a funcțiilor și competențelor instituționale.

Cercetarea efectuată are drept scop identificarea și explicarea factorilor care joacă un rol important în evaluarea și schimbarea cu succes a culturii organizaționale de la nivelul consiliilor locale din România.

Stadiul actual al analizei culturii organizaționale de la nivelul consiliilor locale conturează un echilibru fragil între democrația reprezentativă și cea participativă, precum și eforturile destul de scăzute din partea consiliilor de a stabili ecuația adecvată.

Cuvinte cheie: cultura organizațională, consiliu local, schimbare, performanță.



1. Introducere

Într-o Europă Modernă, respectarea dreptului la o bună administrare reprezintă axa strategică a responsabilității sociale a administrației publice și trebuie să fie pilonul fundamental al strategiei de dezvoltare a administrației publice românești - factor de competitivitate și pentru generațiile viitoare de cetățeni.

Noua administrație publică, modernizată, trebuie să reprezinte un instrument în slujba societății, unul receptiv, pluralist, care merită încrederea acordată de cetățeni, care *crește participarea cetățenească* și care asigură furnizarea de servicii de calitate, *schimbarea instituțională* operând ca un adevărat mecanism de convergență pentru atingerea valorilor europene.

Reordonarea întregii structuri și vieți administrative trebuie să atingă și următoarele obiective de modernizare: *apropiată* de cetățeni și în slujba acestora; centru de *exelență* și calitate în furnizarea serviciilor publice; *responsabilă*, cu un corp de funcționari profesioniști; integratoare a elementelor ce perfecționează *organizarea și gestiunea*; promotoare de politici publice sustenabile și a *participării cetățenești*; *competitivă* și performantă¹.

O funcție publică consolidată, stabilă, ale cărei acțiuni au în vedere *autoritatea bazată pe etică*, *puterea exemplului ca unitate între gândire și acțiune*, *devotamentul bazat pe interes public* și care reprezintă motorul apropierii *guvernanților de guvernați*, prin armonizarea valorilor politice cu cele sociale.

Se impune o întărire a rolului statului și implicit al administrației, în contextul economiei de piață, printr-o reformă adecvată a gestiunii resurselor publice, ce trebuie însoțită de o utilizare rațională a mecanismelor de reglementare și fiscale.

Exigențele noilor valori democratice, necesită o nouă identitate a administrației publice, capabilă să redefească raportul stat - societate cu o legitimitate bazată pe rezultate, un *partener de dialog autentic*.

În acest context, se impune o administrare tradițională a intereselor și problemelor colectivităților locale, bazată pe o *cultură organizațională orientată spre excelență și performanță*, dar și pe o corectă dimensionare a funcțiilor și competențelor instituționale.

2. Cultura organizațională

Orice organizație are propria sa cultură prin care se distinge, se identifică și care îi orientează acțiunile și comportamentul, îi guvernează percepțiile și imaginea pe care ne-o formăm față de ea.

Pentru a studia cultura organizațională este necesar să măsurăm aspecte esențiale, adesea „componente invizibile” precum valori, credințe, percepții și care se manifestă sub diferite forme: prin setul de proceduri utilizat în cadrul organizației, organigramă, sistemul informațional, comportamente, climatul organizațional (stare de spirit din cadrul organizației), coeziune etc.

Literatura de specialitate confirmă că **problematika culturii organizaționale este strâns legată de cea a subculturilor care o alcătuiesc: instituționale** (generată de apartenența organizatorică) și **profesionale**².

Din acest motiv apreciem că un loc aparte în aria de studiu a culturii organizaționale ce caracterizează sectorul public, a culturii administrative este rezervat consiliilor locale.

Consiliile locale sunt autorități deliberative a Administrației Publice Locale constituite o dată la patru ani, în general consilierii fiind aleși pe lista de partid (excepție făcând consilierii independenți a căror pondere în totalul numărului de consilieri din România este însă redusă) și pentru care așa cum și Curtea Constituțională a statuat în deciziile sale³, articolul constituțional „orice mandat imperativ este nul” nu se aplică.

O modificare importantă adusă legii administrației publice locale nr. 215/2001⁴ a vizat transformarea aparatului propriu de specialitate al consiliului local în aparat de specialitate al primarului. Modificarea raportului de subordonare a acestui aparat de specialitate a îngreunat în practica de zi cu zi, activitatea consiliului local mai cu seamă datorită diminuării gradului de transparență a activității aparatului executiv și rigidizării comunicării și colaborării acestuia în raporturile cu consilierii.

Se poate aprecia că în calitatea lor de aleși locali, consilierii sunt persoane aflate la confluența a trei *universuri*: cel al partidului din care provin și care contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, cel al primarului în calitatea sa de autoritate executivă și cel al cetățenilor care i-au votat și pe ale căror interese consilierii trebuie să le apere.

În ceea ce privește *activitatea consilierilor*, creșterea gradului de incidență a situațiilor de la nivelul organizațional, în care lipsa de activitate, reacția scăzută, eficacitatea redusă, dezinteresul manifestat, lipsa de proactivitate etc. se reflectă prin comentarii precum următoarele: *i-au pus pe listă doar pentru a ridica mâna....; nu pot promova interesul cetățeanului pentru că fac parte dintr-un partid aflat în opoziție....; pentru a trece proiectul de hotărâre al consilierului X trebuie ca acesta să vorbească mai întâi cu liderii de grup de la celelalte partide....; au votat pentru că așa le-a spus partidul....*, ilustrează foarte clar criteriile conform cărora sunt incorporați pe lista partidului candidații, marja de acțiune în consiliu, constrângerile, limitările etc.

Se afirmă tot mai des că într-o organizație *cultura este „cheia” excelenței organizaționale, iar leadership-ul este unul dintre factorii care contribuie la crearea culturii*⁵.

Această viziune s-a impus tot mai mult, o dată cu trecerea de la *tradiționalul* concept de **democrație reprezentativă** bazată pe legitimitate formală și care se limitează doar pe alegerea unor persoane cu autonomie în luarea deciziilor, la un nou concept de edemocrație, **democrația participativă**, pus în valoare prin specificul său – *implicarea cetățenilor în procesul decizional* (tabel).

DEMOCRAȚIE REPREZENTATIVĂ	DEMOCRAȚIE PARTICIPATIVĂ
Tip de democrație în care votul este mecanismul care permite reprezentarea tuturor cetățenilor într-un sistem de organe de conducere prin intermediul cărora se exercită conducerea.	Ansamblul de mecanisme și foruri pe care le dețin cetățenii pentru a influența autoritățile și politicile lor fără a necesita reprezentarea partidelor.
Este un <i>ritual</i> periodic.	Invocă intervenția socială atunci când este necesar.
Se limitează la alegerea unor persoane cu autonomie în procesul decizional.	Implică dreptul cetățenilor de a se pronunța pe teme de interes colectiv și de a decide în ceea ce îi privește.
Sistemul de organe guvernează deciziile.	Indivizii și grupurile sociale participă la co-administrarea intervențiilor publice.

Tabel Democrația reprezentativă versus democrația participativă

Sursă: Azpuru, D., Blanco, L., Córdoba Macías, R., Loya Marín, N., Ramos, C., Zapata, A., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, F&G Editores, Primera edición, Guatemala, 2007, p.25.

Dezvoltarea democratică necesită însă, atât *democrație reprezentativă cât și democrație participativă, prin intermediul procedurilor care permit amplificarea intervențiilor cetățenilor în soluționarea treburilor publice*⁶.

Având în vedere contextul socioeconomic și politic în care sunt *inserate* autoritățile administrației publice locale românești, analiza culturii organizaționale de la nivelul consiliilor locale, trebuie să se raporteze atât la transformările din mediul lor extern, dar și din cel intern al organizației, ținând cont de principalele fațete ale misiunii pe care o au de îndeplinit în justificarea rațiunii pentru care aceste entități au fost înființate:

- *Creșterea nivelului de cunoaștere* în ceea ce privește *problematika* inerentă a *modului propriu de funcționare* a consiliilor locale;
- *Perfecționarea activității proprii* pentru maximizarea rezultatelor în societate;
- *Transparentizarea activității proprii* pentru *obținerea* unei cât mai largi participări cetățenești active în cadrul co-administrării intervențiilor publice;
- *Mobilizarea și orientarea* în identificarea aceluși comportament cât mai adecvat pentru satisfacerea intereselor, nevoilor și problemelor colectivității pe care o reprezintă.

Ca urmare a accentuării nevoii de îmbunătățire a activității consiliilor locale din țara noastră, cercetarea întreprinsă dorește să releve *gradul de influență al culturii organizaționale* asupra competitivității acestora și implicit asupra stadiului tranziției acestor entități de la democrația reprezentativă la cea participativă, din perspectiva îmbunătățirii, **calitative și cantitative**, a modului lor de funcționare, cu scopul consolidării propriei lor legitimități.

Din perspectiva lecțiilor învățate prin experimentare, cercetarea își propune să evidențieze aspectele negative și pozitive surprinse și să indice principalele propuneri de măsuri care să ajute la transversalizarea obiectivelor stabilite.

3. Etapele metodologiei cercetării

Identificarea problemei: Asigurarea permanentă a unui standard ridicat al activității consiliilor locale pentru satisfacerea nevoilor și intereselor colectivitățile pe care le reprezintă, reprezintă o adevărată provocare pentru aceste entități.

Consiliile locale ca orice organizație publică *sunt deseori percepute predominant negativ de către publicul larg, o cauză sesizată în studii anterioare fiind reprezentată de asocierea inevitabilă între imaginea instituțiilor publice și afilierea politică*, literatura de specialitate denumindu-l „*efect de deversare*” de *abilități, atitudini și comportamente politice din arena politicului în cea a organizațiilor publice*⁷ afectând negativ cultura organizațională a acestora.

În acest context, o privire generală asupra problematicii cu care se confruntă în acest mandat 2012-2016 consiliile locale relevă următoarele aspecte:

- divergențele între formațiunile politice care le constituie și conflictul de putere;
- inexistența unei viziuni comune;
- lipsa resurselor;
- neprezentarea în timp util a proiectelor de hotărâre pentru cunoașterea de către consilieri a problematicii asupra căreia trebuie să delibereze;
- lipsa transparenței activității;
- slaba implicare cetățenească (niciunul dintre nivelurile de participare cetățenească: informare, consultare, decizie, control, executare nu funcționează în parametri optimi)

Scopul proiectului: Identificarea și explicarea factorilor care joacă un rol important în evaluarea și schimbarea cu succes a culturii organizaționale de la nivelul consiliilor locale din România.

Pentru atingerea acestui scop sunt fixate următoarele **obiective ale proiectului** :

- măsurarea impactului imaginii consiliilor locale în colectivitatea pe care o reprezintă;
- prezentarea gradului de implicare cetățenească în procesul decizional;
- identificarea opiniei subiecților cu privire la câteva caracteristici ale culturii organizaționale de la nivelul consiliilor locale: atitudini, experiențe, credințele și valorile etc.
- prezentarea sugestiilor și nemulțumirilor subiecților chestionați față de activitatea consiliilor locale;
- configurarea obiectivelor viitoare și trasarea direcțiilor de acțiune necesare transversalizării obiectivelor propuse.

Procesul metodologic cuprinde mai multe etape. În primul rând se realizează o delimitare teoretică și conceptuală a ariei de cercetare și a variabilelor utilizate în cercetare, care vor servi la delimitarea obiectului cercetării.

Având în vedere rolul economic, social, politic și cultural însemnat, **aria de cercetare** este definită de ansamblul consiliilor locale municipale din România. Studiul utilizează metoda anchetei, culegerea datelor fiind realizată în baza unui chestionar standardizat. Datele sunt culese pe baza unui eșantion completat atât prin chestionarea față în față, cât și prin completarea online a chestionarului standardizat, volumul eșantionului fiind de 550 de

subiecți. Selectarea respondenților este de tip aleator și are în vedere atât aleși locali cât și persoane care au interacționat cu consiliile locale în perioada ce a decurs de la începutul mandatului (iunie 2012) până în prezent.

Chestionarul urmărește ca obiective principale: *dimensionarea* opiniei subiecților cu privire la câteva caracteristici ale culturii organizaționale de la nivelul consiliilor locale: atitudini, experiențe, credințele și valorile etc și *gradul de încredere* acordat consiliilor locale de către cetățeni.

Pentru a completa informația se utilizează și alte surse indirecte precum **site-ul web, rapoartele de activitate ale consilierilor locali, ale comisiilor de specialitate, procesele –verbale de ședință ale consiliilor** etc. **Site-ul web** este utilizat cu scopul identificării comportamentului proactiv al consiliilor locale și gradul de transparență al activității acestora.

În ultima etapă se realizează o analiză cantitativă și calitativă a informațiilor înregistrate și se formulează propuneri pentru îmbunătățirea activității consiliilor locale.

4. Stadiul cercetării

Înainte de a analiza dimensiunile investigate trebuie menționat faptul că dificultățile apărute pe parcursul culegerii informațiilor au îngreunat cercetarea (ex: site-urile web nefuncționale, chestionare parțial completate), din acest motiv anumite aspecte nu au putut fi surprinse în acest stadiu al cercetării.

O analiză empirică asupra culturii organizaționale de la nivelul Consiliului General al Municipiului București (CGMB) relevă însă aspecte semnificative asupra *pașilor* făcuți de această entitate în procesul său de tranziție de la democrația reprezentativă la cea participativă și asupra culturii sale organizaționale.

Aspecte precum: *slaba cooperare dintre consiliu și comunitate; dialogul ocazional inițiat de consiliu cu comunitatea; slaba implicare a bucureștenilor în acțiunile și deciziile consiliului; existența unor viziuni și preferințe neunitare în ierarhizarea problemelor și de asemenea, căi diferite de soluționare; convergență în acțiune frecvent impusă doar de conformarea la normă; evaluare a activității consiliului bazată cu precădere pe controlul social decât pe procedurile interne* etc. relevă faptul că la nivelul CGMB, cultura administrativă poate fi caracterizată printr-un tipar bazat pe comportamente care pot da naștere unor **patologii administrative** cum ar fi:

- excesul de centralizare și ierarhizare în jurul grupului majoritar;
- fragmentarea activității;
- impunerea unei culturi organizaționale cu accente tehnico-economice;
- luptă de putere și leadership slab.

5. Concluzii

Analiza culturii organizaționale de la nivelul consiliilor locale conturează un echilibru fragil între democrația reprezentativă și cea participativă, precum și eforturile destul de scăzute din partea consiliilor de a stabili ecuația adecvată.

Practic asistăm la o *balcanizare a organizației*⁸, cu alte cuvinte la o serie de tensiuni organizaționale generate de convingerile și credințele consilierilor, de conflicte din interiorul comisiilor de specialitate ale consiliului, de trecutul acestor autorități etc.

Se ridică firește întrebarea: există premise ale schimbării culturii organizaționale la nivelul acestor autorități?

Analiza relevă o concluzie **general-valabilă**: nu putem vorbi despre premise determinante ce provin din mediul intern al organizației. Nu se prefigurează o dimensiune etică ce va *înghiți* interesul de grup sau existența unui leadership puternic, ci doar o posibilă schimbare a culturii organizaționale corelată cu ciclul de viață al organizației.

Se conturează însă premise determinate de evoluția mediului extern al acestor organizații: schimbarea coalițiilor, constrângeri bugetare fără precedent, modificările legislative (ex: regionalizare, descentralizarea masivă) etc.

Se resimte necesitatea creșterii participării cetățenești în realizarea diagnosticului social, a gradului de respectare al drepturilor sociale, a participării consiliilor locale în spațiul social și a consolidării conștiinței organizatorice și politice.

Aceste modificări vor conduce la o remodelare a culturii organizaționale a consiliilor locale, ceea ce va implica o reevaluare a soluțiilor pentru problemele colectivității, cu alte cuvinte o reconfigurare a relației public-privat.

Note:

¹ Manda, C.C., Nicolescu, C.E., *The right to a good administration - from the need of constitutional consecration to its implications on public administration reform in Romania*, Conference paper, Supplement of *Valahia University Law Study*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2013, p.235.

² Nicolescu, O., Verboncu, I., *Fundamentele managementului organizației*, Ed. Tribuna Economică, București, 2001, p. 276.

³ A se vedea mai mult în Decizia Curții Constituționale nr. 1167/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor local publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 4 din 03.01.2008.

⁴ A se vedea Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 621 din 18 iulie 2006.

⁵ Schein, E., *Organizational Culture and Leadership*, Ediția a doua, Ed. Jossey Bass, San Francisco, California, 1992.

⁶ Azpuru, D., Blanco, L., Córdoba Macías, R., Loya Marín, N., Ramos, C., Zapata, A., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, F&G Editores, Primera edición, Guatemala, 2007, p.25.

⁷ Hosu, I., Deac, M., Mosoreanu, M., "Relația dintre autorități locale și cetățeni. Interacțiuni și percepții", *Revista Transilvană de Științe Administrative* 1(30)/2012, București, pp.74-76.

⁸ Nicolescu, O., Verboncu, I., *Idem*, p. 295.

Referințe bibliografice:

Azpuru, D., Blanco, L., Córdoba Macías, R., Loya Marín, N., Ramos, C., Zapata, A., *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*, F&G Editores, Primera edición, Guatemala, 2007.

Hosu, I., Deac, M., Mosoreanu, M., "Relația dintre autorități locale și cetățeni. Interacțiuni și percepții", *Revista Transilvană de Științe Administrative* 1(30)/2012, București, pp. 73-83.

Manda, C.C., Nicolescu, C.E., „The right to a good administration- from the need of constitutional consecration to its implications on public administration reform in Romania”, Conference paper, Supplement of *Valahia University Law Study*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2013.

Nicolescu, O., Verboncu, I., *Fundamentele managementului organizației*, Ed. Tribuna Economică, București, 2001.

Schein, E., *Organizational Culture and Leadership*, Ediția a doua, Ed. Jossey Bass, San Francisco, California, 1992.

Decizia Curții Constituționale nr. 1167/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor local publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 4 din 03.01.2008.

Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 621 din 18 iulie 2006.