

ANALIZA SWOT - INSTRUMENT MANAGERIAL ÎN PERFEȚIONAREA ADMININISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Gh. ZAMANI

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Unul din instrumentele manageriale care stau la baza evaluării organizaționale în Administrația Publică Locală este analiza SWOT, urmată de stabilirea unei strategii și implementarea acesteia.

Avantajele analizei, aplicată în acțiunea publică, vizează găsirea unei strategii eficiente; evidențierea factorilor determinanți, din interiorul organizației și din afara ei, care pot influența succesul proiectului; redactarea de linii directoare strategice. Această tehnică managerială corespunzătoare prin adaptarea proiectului de perspectivă la mediu; realizează o clasificare simplă din punct de vedere al relevanței; este utilă în evaluări intermediare, deoarece oferă indicii în legătură cu obiectivele intermediare ale programului (mai ales referitoare la abilitatea de exploatare a oportunităților și evitarea amenințărilor).

Dezavantajele sunt : caracterul de simplitate ce poate dăuna, dacă analiza se restrânge la un cadru simplist ; procedura adeseori subiectivă utilizată de echipa de evaluare în momentul clasificării activităților; necesită o intenție deliberată din partea diferiților actori ce participă la aplicarea ei, pentru a ajunge la un consens. Analiza externă oferă informații vitale cu privire la economia prezentă și cea viitoare, precum și factorilor politici, tehnologici și sociali care vor ajuta organizația. Astfel, influența factorilor externi poate defini oportunitățile pentru întreprindere și amenințările ce continuă efectiv, amenințări ce vor zgudu organizația pe viitor.

Analiza SWOT începe prin identificarea caracteristicilor dominante – pozitive și negative ale instituției, precum și a caracteristicilor mediului în care activează instituția:

- **S** – *strengths* – puncte forte;
- **W** – *weaknesses* – puncte slabe;
- **O** – *opportunities* – oportunități;
- **T** – *threats* – amenințări/obstacole.

Funcție de factorii care promovează sau întârzie realizarea obiectivului, cât și de caracterul factorilor interni și externi ce influențează, schematic analiza SWOT se poate prezenta conform tabelului 1, din care se desprind următoarele strategii:

- **S-O** – folosirea punctelor forte ale organizației/instituției pentru fructificarea (specularea) oportunităților.

- **W-O** – evaluarea/aprecierea rentabilității investiției în înlăturarea punctelor slabe sau transformarea lor în puncte tari pentru a fructifica oportunitățile
- **S-T** - folosirea punctelor forte pentru a reduce vulnerabilitatea în fața amenințărilor mediului
- **W-T** – realizarea unui plan defensiv care să reducă/elimine posibilitatea ca punctele slabe să crească vulnerabilitatea instituției în fața amenințărilor.

Tabelul 1. Analiza SWOT și componentele acesteia

	Factori care promovează realizarea obiectivului	Factori care întârzie realizarea obiectivului
Factori ai mediului intern	Puncte forte Ce funcționează bine? Care este rezultatul pozitiv al acțiunilor anterioare? Ce consideră clienții ca fiind puncte forte?	Puncte slabe Ce se poate îmbunătăți? Care sunt obstacolele care pot împiedica evoluția? Care sunt elementele care trebuie consolidate? Există verigi slabe în lanț?
Factori ai mediului extern	Oportunități Factorii externi care ar putea facilita aplicarea soluției de rezolvare a problemelor.	Amenințări Factorii externi care ar putea împiedica aplicarea soluției de rezolvare a problemelor.

Tabelul 2. Tipuri de strategii rezultate din analiza SWOT

	S	W
O	Strategiile S – O	Strategiile W – O
T	Strategiile S – T	Strategiile W – T

Sursa: Programul de formare specializată pentru ocuparea unei funcții corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, Institutul Național de Administrație Publică, 2007 – 2008.

Cel de-al treilea element al analizei externe privește evaluarea impactului schimbării tehnologice la nivelul organizației. Noile tehnologii pot însemna oportunități noi dar, de asemenea, pot schimba sincronizarea eforturilor la un moment dat. De exemplu, în SUA administrația socială a titlurilor de proprietate se realizează la mai multe nivele, angajații trebuind să pregătească, să verifice și să trimită multe milioane de cecuri în fiecare lună, dar în ultima perioadă s-a constatat o reducere radicală în numărul angajaților. Acum, ajutați de computer, angajații Agenției... respective pot înregistra sumele cecurilor în mai puțin timp.

Evaluarea internă a organizației se produce instantaneu, deoarece în limbajul comun, este, de fapt, reprezentată de resursele organizaționale și performanțele acestora: financiare; umane; puterea tehnologică și resursele informaționale. Pentru organizațiile din Administrația Publică evaluarea factorilor uman și a finanțelor este cea mai importantă în asigurarea activităților de prestare a serviciilor publice fiindcă sunt dominanți.

Odată ce scopurile stabilite este nevoie să organizăm și să punem în ordine activitățile și sarcinile care vor fi necesare la atingerea scopurilor. Procesul de planificare trebuie să acopere întregul spectru de activități, începând de la definirea și obținerea resurselor necesare până la stabilirea orarului de executare a tuturor sarcinilor.

Bryson I. sugerează consultarea următorilor cinci pași pentru dezvoltarea unui plan strategic. Acest proces presupune mai întâi să răspundem la cinci întrebări:

1. Care sunt alternativele practice pe care ar trebui să le urmărim pentru a ajunge la scopul dorit?
2. Care sunt barierele ce stau în calea realizării acestor alternative?
3. Ce planuri importante ar trebui să urmărim pentru a ajunge la aceste alternative sau pentru a depăși barierele?
4. Ce acțiuni importante, legate de personalul existent trebuie să fie întreprinse în decursul următorului an pentru a aplica propunerile cele mai importante?
5. Ce pași specifici trebuie să fie urmați în următoarele șase luni pentru a aplica propunerile majore și cine este responsabil pentru executare?

În continuarea procesului de planificare există șase factori ce vor afecta capacitatea de aplicare a planului: Scopul; Mărimea; Complexitatea; Durata; Componentele; Inovarea.

La încheierea întregului proces de management strategic trebuie făcută o evaluare pentru a determina ce scopuri au fost atinse. Acest tip de evaluare este adeseori considerat ca fiind o

evaluare structurată pe nivele, folosind unele dintre metode ale științei sociale. Din această evaluare reies următoarele trei concluzii, respectiv răspunsurile la întrebările menționate:

- Scopul dinainte stabilit a fost atins?
- Ce alte probleme neprevăzute au rezultat din acest program?
- Care este noua bază de date de unde va începe din nou procesul de management strategic ?

Evaluatorul proceselor trebuie să cunoască teoria și practica proceselor de management. În cele mai multe cazuri evaluarea procesului se desfășoară în patru faze: *identificarea problemei* ; *dezvoltarea soluției*; *implementare* ; *controlul executării(feed-back)*.

Unul din cazurile elocvente este primăria orașului Techirghiol, unde un primar a deținut această funcție timp de 14 ani, din anul 1990 până în anul 2004, iar din analiza SWOT făcută în 2005 a reeșit clar managementul dezastruos aplicat de acesta, datorită lipsei pregătirii adecvate a primarului și nerecunoașterii importanței specialiștilor în domeniu. Menținerea funcției atât timp a fost posibilă datorită lipsei informației corecte ce a dus la absența la vot a cetățenilor, facilitării de avantaje pentru oamenii potenți din oraș ce au sprijinit financiar campania și dezinformând populația, lipsa reacției adecvate a autorităților publice centrale.

În anul 2005, au avut loc alegeri anticipate, deoarece primarul ales în 2004 a demisionat, acesta nereușind să redreseze situația financiară a organizației, cu toate că 51% din membri consiliului local și ai consiliului județean erau din același partid cu el.

Au fost alegeri anticipate, iar acestea au fost câștigate de un reprezentant al altui partid decât cel majoritar în consiliul local, dar având aceeași culoare politică cu cea a guvernului. La preluarea mandatului de către noul primar, primăria avea restanțe la furnizori de circa 100.000 euro. Acestea fiind prezentate, s-a determinat punctul de plecare. Este clar că înainte de preluarea mandatului, în campania electorală, au fost prezentate angajamente, deci s-a prestabilit punctul la care se dorea să se ajungă în perioada ramasă până la finele mandatului și anume 2 ani și 6 luni.

Pentru a stabili strategia de urmat s-a utilizat analiza SOWT a organizației, determinându-se avantajele și dezavantajele acesteia la moment.

• **Puncte slabe fiind:**

1. lipsa unei organizări clare în Primărie(casieria în biroul de taxe și impozite, parte din taxe și impozite în biroul de contabilitate, urbanismul divizat pe două nivele etc.);

2. situația financiară sub linia de plutire(plata cu greu a salariilor, facturi neachitate etc.);

3. lipsa proiectelor de dezvoltare și studiilor de fezabilitate a acestora;

4. lipsa unei strategii pentru oraș și Primărie;

5. lipsa unei evidențe a cererilor și termenelor de rezolvare;

6. evidența neclară la taxe și impozite;

7. grad scăzut de încasare a taxelor și impozitelor locale;

8. situație neclară a terenurilor și suprapuneri de loturi și parcele;

9. granițele localității mult diminuate;

10. infrastructură ce lasă foarte mult de dorit;

11. utilaje și echipamente învechite uzate tehnic, cu cheltuieli mari de întreținere;

12. imagine proastă a Primăriei în oraș, în județ și chiar în țară;

13. peste 100 de procese pe rol;

14. interes scăzut pentru oraș al oamenilor cu potențial;

15. lipsa unui spațiu pentru Bibliotecă și Casa de Cultură în condițiile în care se știa că imobilul trebuie retrocedat.

• **Puncte tari:**

1. pregătirea bună și chiar foarte bună a șefilor de compartimente;

2. dorința de schimbare a majorității personalului;

3. respectul față de funcția și deciziile primarului;

4. rezerva de teren, islaz în apropierea lacului ce poate fi trecut la teren de construcții.

• **Oportunități:**

1. susținerea politică la nivel de guvern;

2. posibilitatea accesării de fonduri nerambursabile de la Uniunea Europeană;

3. brandul existent "Techirghiol";

4. resursele naturale ale localității: Lacul Techirghiol;

5. proprietățile curative ale nămolului Lacului Techirghiol;

6. baza de tratament existentă aparținând Ministerului Sănătății;

7. existența Mănăstirii „Sfânta Maria” cu baza de tratament.

• **Amenități:**

1. numai 20 % din membri consiliului local din același partid cu primarul;

2. instabilitatea legislativă în domeniul APL;

3. gradul mare de așteptare al populației referitor la angajamente;

4. perioada relativ scurtă a mandatului rămas.

Evaluându-se cantitativ cele de mai sus se constată numărul mare de puncte slabe, deci

strategia trebuie să ducă la diminuarea acestora și anume în special la creșterea veniturilor iar oportunitățile trebuie fructificate la maxim. Deci aplicarea acestor concepte a dus la stabilirea strategiei **W-O**, înlăturarea punctelor slabe sau transformarea lor în puncte tari pentru a fructifica oportunitățile.

Cel mai important aspect este creșterea veniturilor bugetare din resurse proprii. Pentru acesta s-au luat următoarele decizii :

- refacerea bazei de date referitoare la impozite și taxe;

- preluarea pe rolul fiscal a taxei pentru colectarea gunoiului menajer, curățenie, spații verzi și a taxelor speciale;

- preluarea taxelor și impozitelor la un singur birou;

- reducerea creanțelor (regândire comisie și procedura de activitate pentru comisia de executare silită);

- reorganizarea serviciului și reșezarea fizică a casieriei, a biroului contabilitate și a biroului de încasare a taxelor și impozitelor;

- prevederea în bugetul de venituri și cheltuieli al anului 2006 a surselor financiare pentru efectuarea planurilor urbanistice ce să pună în evidență oportunitățile localității și să atragă investitori și posibilitatea vânzării a circa 20 % din rezerva de teren, islaz în apropierea lacului după ce va fi trecut la teren de tip construcții.

Pentru creșterea veniturilor bugetare din alte surse s-a făcut lobby la Guvern pe următoarele direcții: extinderea rețelei de apă și canalizare; modernizarea clădirilor cu destinație învățământ; construirea unei săli de sport. La baza acestui demers au stat următoarele: lipsa industriei; orașul este stațiune turistică de interes național; rentabilizarea cheltuielilor cu combustibilul și creșterea confortului elevilor; impact politic pentru că 24% din populație are copii la școală. Analizând bugetul este evident, că veniturile din taxe și impozite nu acoperă salariile, iar sumele repartizate de la stat nu permit nici cum dezvoltarea localității.

Cele de mai sus pot fi regăsite în Bugetul Consolidat(la capitolele de venituri și cheltuieli) pentru anii 2006-2007.

Pentru verificarea impactului asupra locuitorilor orașului s-au efectuat sondaje de opinie, rezultatul acestuia fiind o creștere a credibilității primarului de la 47% în campanie la aproximativ 55%. Creșterea este una acceptabilă, având în vedere erodarea dată de procesul de conducere.

Cerințele cetățenilor reieșite din sondaj concordă cu strategia de dezvoltare, și anume, se acordă importanță mare infrastructurii rutiere

Tabelul 3. Bugetului Consolidat local, nivel I (capitolul venituri, or. Techirghiol).

Nr. Crit	Venituri/an	2006 (mln RON)	2007 (mln RON)
1.	Impozite, taxe și concesiuni (IT)	2.00	2.50
2.	Venituri din vânzări (VV)	0.62	4.40
3.	Venituri pentru echilibrare (VE)	0.70	0.85
4.	Venituri vânzări-fond de rulment (VVFR)	0.00	3.70
5.	Total surse locale de venituri (T)	3.32	11.45
6.	Sumele alocate de la Bugetul de Stat, defalcate din TVA, destinate salariilor pentru învățământ, pentru Serviciul Comunitar, Handicap și Ajutoare sociale (BS)	1.53	3.05
7.	Total Bugetul Consolidat local(or. Techirghiol, TG)	4.85	14.50

Sursa : întocmită de autor în baza datelor primăriei.

și activității de curățenie. Autorul consideră că aplicarea strategiei(acum există mijloace financiare) va duce la creșterea gradului de satisfacere a nevoilor cetățenilor.

Pentru o mai elocventă exprimare autorul a utilizat exprimarea grafică a fenomenului.

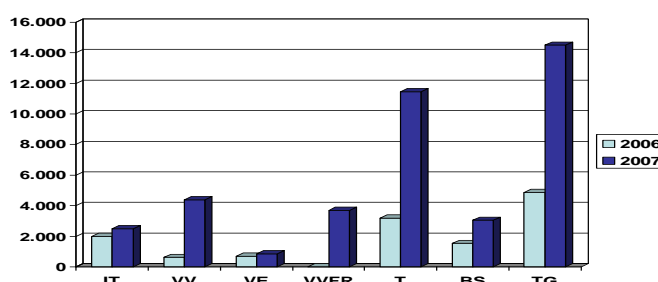


Figura 1. Creșterea veniturilor în Bugetul consolidat local, nivel I (or. Techirghiol)

Sursa: întocmită de autor în baza datelor primăriei Techirghiol

O analiză a datelor prezentate evidențiază o lărgire a bazei de impozitare cu 20% în primul an de mandat numai prin impozitul pe terenul vândut, la care în următorii ani se va adăuga impozitul pe clădirile ce se vor construi cu valoare de c. a. 10 ori

mai mare și eventuale taxe pe activitățile turistice ce se vor dezvolta. Toate acestea au loc cu utilizarea a numai 20% din potențialul existent.

Aplicarea măsurilor sus menționate a permis creșterea veniturilor raportată la întreg mandatul arată conform datelor de mai jos.

Tabelul 4. Evoluția veniturilor din surse proprii (mii RON)

Indicator / an	2005	2006	2007	2008
Impozite și taxe	1400	1580	2500	2600
Vânzări și concesiuni	185	620	4400	6166

Sursa: întocmită de autor în baza datelor primăriei.

De menționat este faptul că taxele și impozitele nu au fost mărite decât cu inflația, în medie 10 % an, iar singurul nou impozit a fost cel pe terenul agricol introdus în 2007, conform HG nr. 1514 / 17.11.2006 care stabilește nivelurile indexate pentru impozitele și taxele locale aplicabile în anul 2007, precum și prevederile Legii nr. 343/01.08.2006 ce modifica Legea nr. 513/2003 privind Codul Fiscal în sensul modificării modului de stabilire și încasare a impozitelor și taxelor. Creșterea veniturilor datorată impozitului pe terenul agricol, a fost de 300 mii lei/an.

Analizând veniturile din taxe și impozite pentru 2007 comparativ cu 2006 se constată o creștere sănătoasă, deoarece ea are ca baza : colectarea corectă a taxei de habitat; lărgirea bazei de impozitare prin vânzarea a 20% din terenul rezervă; impozitul pe terenul agricol. Acestea schematic se prezintă astfel :

Tabelul 5. Evoluția impozitelor și taxelor locale

Impozite și taxe (mii lei) / an	2006	2007
preluare pe rolul fiscal a taxei pentru colectarea gunoierului menajer, curățenie, spații verzi și a taxelor speciale	50	300
reducere creanțe (regândire comisie și procedura de activitate pentru comisia de executare silită)	40	300
lărgirea bazei de impozitare	20	300
impozitul pe terenul agricol	0	150

Sursa: întocmită de autor în baza datelor primăriei.

Referitor la creșterea veniturilor bugetare din alte surse și anume de la guvern s-a reușit inițierea unei hotărâri de guvern la sfârșitul anului 2005 pentru extinderea rețelei de canalizare de 670 mii

lei, din care după cumpărarea materialelor a rămas pentru execuție în 2006, valoarea de 509 mii lei.

Pentru o mai elocventă comparație, în tabelul de mai jos se prezintă evoluția Bugetului Consolidat pe perioada mandatului.

Tabelul 6. Evoluția Bugetului Consolidat, nivel I.

Anii	Bugetul Consolidat de nivel I (de venituri și cheltuieli), mii lei
2006	4850
2007	14500
2008	17650

Sursa: întocmită de autor în baza datelor primăriei Techirghiol.

Creșterea bugetului a permis dublarea sumelor alocate pentru cheltuieli materiale în învățământ și stimularea personalului din primărie și serviciul de gospodărire, fapt ce a contribuit la reducerea numărului de plecări a angajaților și motivarea pentru implemetarea politicii managerului. Totodată s-au creat permizele creșterii gradului de siguranță a cetățeanului prin înființarea Poliției Comunitare. Mai mult decât atât s-a putut finanța montarea de centrale termice în lăcașurile de cult. Referitor la cultură s-au putut organiza activități și acțiuni ce au implicat copiii și locuitorii orașului cum ar fi: zilele orașului; festivalul de muzică ușoară pentru copii "Glasul speranțelor"; zilele "Galavii"; ansambluri de dansuri; grupe de canto.

Tabelul 7. Creșterea cheltuielilor cu caracter social (mii RON) în or. Techirghiol

INDICATORI / AN BUCETAR	2004	2005	2008	Creșterea, ori
Învățământ - materiale	170.00	170.00	344.00	202,4
Activități sportive școlare	0	0	118.12	-
Culte	0	0	25.70	-
Poliția Comunitară	47.00	47.00	458.55	975,7
Amenajare cimitir	0	0	46.00	-
Cultura	20.00	20.00	215.66	1078
Salarii	1.50 mln.	1.60 mln.	3.40 mln.	226,7

În concluzie, aplicarea corectă a principiilor și instrumentelor managementului în administrația publică locală duce la rezultate notabile.

Efectuarea analizei SWOT înainte de alegerile locale pe baza datelor publice existente de către staful de campanie al candidatului permite constituirea nucleului de personal din care în cazul

câștigării alegerilor vor fi numiți managerul de primărie și consilierii personali ai primarului. Stabilirea strategiei pe baza analizei SWOT asigură demararea activității manageriale a noii echipe în cel mai scurt timp de la preluarea mandatului, ceea ce asigură adaptarea și performanțe rapide în activitățile curriculare.

Bibliografie

- 1. HG nr. 1514 / 17.11.2006** care stabilește nivelurile indexate pentru impozitele și taxele locale aplicabile în anul 2007.
- 2. Legea nr. 343/01.08.2006** ce modifică Legea nr. 513/2003 privind Codul Fiscal în sensul modificării modului de stabilire și încasare a impozitelor și taxelor
- 3. Gorobievski, S.** *Autonomia locală în Republica Moldova: privire comparată. Conferința Internațională științifico-practică "Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică", Chișinău, 18 mai 2005.*
- 4. Țuțurea, M.** *Management strategic, Sibiu, Editura Universității „Lucian Blaga”, 2002, Ediția a II-a*
- 5. Raymond, C.; Susan, B.; Betty, M.** *Public Administration in Theorey and Practice, New York, 1994.*