

Administrarea și reformarea managementului public

Ecaterina NEGRU,
magistru în științe politice,
specialist principal, Academia de Științe a Moldovei

SOMMAIRE

En termes de la société contemporaine, une attention particulière est donnée à la nouvelle gestion publique. Les études montrent que la mise en œuvre au travail administratif des principes de fonctionnement de la gestion publique, offre la possibilité de rationaliser le processus administratif, de mise à la disposition des citoyens de services de qualité. Dans ce contexte, en analysant les processus de réforme dans plusieurs pays, il a été possible de développer un modèle général de la réforme de la gestion publique. En conséquence, il est demandé de faire une réforme de l'administration publique, à savoir l'introduction de changements fonctionnels, structurés sur des principes visant à moderniser l'objectif non seulement de questions particulières, mais l'ensemble du système de l'administration publique.

La sfârșitul secolului al XIX-lea - începutul secolului al XX-lea se manifestă tendința de individualizare a sectorului public de cel privat și nevoia de spațiu pentru a evolua ca structură și a se dezvolta de sine stătător. După „organizarea birocratică” propusă de M. Weber pentru acest proces de consolidare a puterii publice, începe să se contureze un nou concept de organizare a administrației și a procesului organizațional, bazat pe concepțiile propuse de managementul științific. Daniela Hincu și Nadia Ene¹ susțin ideea că managementul conține semantic capacitatea „de a se descurca” a conducătorului, deci de a folosi în mod eficient resurse de toate felurile (informații, bani și oameni) pentru a atinge niște obiective. Aurel Simboreanu², în urma analizei doctrinei lui Taylor, menționează că, din punctul de vedere al științei administrației, prevederile acesteia presupuneau înlocuirea empirismului prin organizarea sistemică a fiecărui element al muncii, ce face ca managementul să capete substrat științific și să influențeze benefic activitatea angajaților. Această abordare clasică a managementului este specifică epocii moderne, capitaliste. Însă, ca urmare a dezvoltării societății, apare nevoia de schimbări majore atât în sectorul public, cât și în modul de administrare a instituțiilor statului, astfel încât acestea să fie eficiente și să satisfacă pe deplin interesele cetățenilor, așteptările și nevoile lor.

Dicuțiile actuale sunt centrate asupra a două concepte importante, cel de administrație și cel de management, de interacțiunea cărora va depinde succesul procesului de administrare a statului.

Fără îndoială că între cele două concepte, așa cum acestea sânt particularizate în sectorul public, respectiv, administrație publică și management public, există diferențe majore de conținut.

Încercând să caracterizeze procesul de administrare, R. A. Rhodes propune șapte definiții pentru acest fenomen. Astfel, el identifică administrarea ca fiind o conducere corporativă, menționând că în calitatea sa de „bună administrare”, reprezintă ultimul tipăt al modei pentru agențiile internaționale. El susține relevanța noului management public pentru discuția de administrare, prin importanța schimbărilor generate de acesta. Privind administrarea drept o interdependență internațională, evidențiază două branșe relevante pentru studiul administrației publice: erodarea autorității statului și guvernarea de mai multe niveluri. Abordarea sociocibernetică, conform autorului, scoate în lumină limitele guvernării de către un agent central, susținând că nu mai există o singură autoritate suverană, iar noua economie politică promovează față de administrare o reexaminare a conducerii economiei și a relațiilor reciproce ale societății civile, statului și economiei de piață, pe măsură ce aceste hotare devin șterse. Administrarea ca un set de rețele este o formă omniprezentă și importantă a procesului de conducere în societățile industriale avansate, însă există explicații concurente privind modul în care rețelele afectează guvernul și politicele sale.³

Astfel, ținând cont de caracterizarea procesului de administrare, propusă de Rhodes, se poate deduce că administrarea publică reprezintă o compo-

nentă activă a sistemului social global și nu poate fi analizată în afara limitelor acestuia.

Administrația publică este reprezentată de un aparat în care se desfășoară un ansamblu de activități pentru elaborarea și aplicarea de acte normative, norme metodologice, regulamente și programe politice. În acest sens, administrația poate fi explicată și înțeleasă prin intermediul unor trăsături caracteristice, precum: corp intermediar între puterea politică și societate, instrument de acțiune, structură ierarhizată și ordonată, specializată, egalitară, formalistă, permanentă, compartimentată vertical și orizontal etc.⁴ Administrația publică este orientată asupra proceselor, a procedurilor și a proprietății, în timp ce managementul public implică mult mai mult decât instrucțiuni, iar managerul public își orientează activitatea spre obținerea de rezultate și preia toate responsabilitățile derivate din propria misiune.⁵

Paul Marinescu afirmă că managementul public studiază procese și relații de management, se bazează pe principii și legități, este determinat și determină: valori economice, politice, sociale, culturale, încearcă satisfacerea interesului public, sporește nivelul de performanță în organizarea și funcționarea instituțiilor publice.⁶

Făcând o sinteză a principiilor și a caracteristicilor managementului public propuse de Paul Marinescu, precum și ale celor expuse de Armenia Androniceanu în lucrarea „Noutăți în managementul public”, pot fi efectuate următoarele concluzii: că analiza atentă a acestora va permite depistarea principalelor cauze de succes în prestarea de către instituțiile publice a unor servicii optime ca raport preț-calitate și care ar fi eventualele căi de eficientizare a activității administrației publice, întru obținerea unor performanțe relevante în domeniu.

Așadar, P. Christopher, reieșind din interacțiunea celor trei sisteme din cadrul unui stat - politic, economic și unul de drept și administrație - încearcă să exemplifice diferite sisteme de relații din cadrul societății, în care fiecare set de relații (politică, administrație, economie de piață) este caracterizat printr-un set de motive, stimulente și penalități substanțial diferite.⁷ Anume în dependență de ponderea unui set de relații vis-a-vis de celălalt, în diferite state s-au conturat diverse modele de reformare a managementului public.

Astfel, P. Christopher face o trecere în revistă a practicii mai multor state în domeniu.⁸

În *Finlanda* s-a încercat utilizarea elementelor de reducere a reglementărilor și de participare din abordarea modernizării. Prin urmare, în anii '80 și

'90 ai secolului trecut, s-a pus un accent puternic pe reducerea și simplificarea reglementărilor, iar apoi, la sfârșitul anilor '90, accentul s-a pus pe o mai mare participare - servicii de bună calitate, bună guvernare și o societate civilă responsabilă.

Germanii au evitat strategia de învinuire, conform căreia politicul, distanțându-se de sistemul administrativ, îl învinuiește de toate relele din cadrul statului, și s-au îndreptat direct spre o combinare a menținerii pasului cu modernizarea. Adică, restrângerea cheltuielilor, înghețarea noilor angajări, organizarea diferitelor campanii împotriva risipei și corupției, „restrângerea” sistemul de administrație și drept.

Britanicii au folosit învinuirea. La început (1979-1982), aceasta s-a combinat cu un amestec de întărire a părghiilor tradiționale (menținerea), și tot mai mult cu tendințe de eficientizare în stilul modernizării. Pe la mijlocul anilor '80 ai secolului XX, s-a insistat asupra minimalizării rolului sistemului administrativ, lăsând cât mai multe sarcini în seama sectorului de piață, însă, pe timpul lui Tony Blair, s-a revenit la modernizare, aducându-se modalități mai rapide, mai flexibile de stabilire a bugetelor, de management, de contabilitate și livrare de servicii către utilizatori.

Franța a preferat modernizarea, deși a existat o tensiune în cadrul reformei participative și a celei „de sus în jos”. Prima accentuează că cea mai bună cale spre modernizare este antrenarea cetățenilor și utilizatorilor de servicii în diverse procese, pe când cealaltă variantă este mai interesată de reducerea acțiunilor „de sus în jos”.

Peters Guy, trecând în revistă unele dintre principiile cele mai importante ale reformei managementului public, ajunge la concluzia că acestea nu ar trebui să se aplice fără discernământ, de parcă ar fi universale, ci ele trebuie ajustate în funcție de anumite contexte organizaționale.⁹

Analizând cele expuse, se poate constata cu ușurință existența unei vaste diversități administrative europene. Cu referire la acest fenomen, T. Tsekos, profesor asistent de administrare publică la Institutul Superior pentru Instruire Tehnologică din Kalamata (Grecia), menționează că, deși statele europene împărtășesc aceleași tradiții comune - alegeri libere, participarea publicului, auto-guvernare locală etc. - transcripția structurală însă a acestei moșteniri politice comune, la nivel administrativ, generează paradigme ale organizației publice de o diversitate majoră. El subliniază că managementul schimbării este o trăsătură critică a oricărui model administrativ. Astfel, nu doar operațiunile de crea-

re a hotărârilor și cele cotidiene pot varia, dar cel mai important este faptul că modificarea este percepută și direcționată în modalități total diferite de către diversele sisteme administrative naționale.

Prin analiza proceselor de reformă, în mai multe țări, a fost posibilă elaborarea unui model general al reformei managementului public. Generalizând studiul detaliat al modelului general al reformei managementului, efectuat de Christoher,¹⁰ am putea lansa o serie de aserțiuni.

În centrul reformei managementului public se află procesul decizional al elitelor, existând însă o diferență între percepțiile dezirabile și fezabile ale acestora, fapt ce a determinat delimitarea acestora în două cazuri separate. Percepțiile respective sânt puternic influențate atât de forțe din cadrul sistemului politic sau socioeconomic, cât și de o serie de evenimente întâmplătoare, ce au loc în societate la un moment dat (de exemplu, scandaluri, dezastre etc.).

Pe lângă procesul decizional al elitelor există trei grupuri mari de factori, în urma interdependenței cărora apar schimbările manageriale. Procesele de globalizare și internaționalizare au redus simțitor controlul pe care îl pot exercita organele naționale ale administrației publice asupra politicilor „lor” economice. Acestea, de rând cu schimbările sociodemografice, ce condiționează schimbarea creșterii cererilor pentru anumite tipuri de servicii prestate de instituțiile publice, influențează considerabil politicile socioeconomice naționale, fapt care își lasă amprenta în percepțiile elitelor privind reformele dezirabile.

Sistemul politic influențează reforma managementului într-o manieră mai mult sau mai puțin directă. Ideile noului management sânt considerate drept un element dinamic esențial în acest sens, deoarece fluxul de noi idei manageriale provenit de la experți și specialiști în domeniu, prin mecanisme de partid exercită o influență directă asupra procesului decizional al elitelor privind reformele dezirabile.

Sistemul administrativ, de cele mai dese ori, poate fi schimbat eficient, dar treptat. Conținutul pachetelor de reformă din cadrul acestuia reprezintă, de regulă, produsul interacțiunii a ceea ce este dezirabil și fezabil la capitolul respectiv. Totodată, procesul de implementare al acestora, având o reacție de feed-back și fiind materializat prin reformele realizate în mod real, generează concepte noi în ideologia elitelor cu privire la reformă, oferind modelului de reformă al managementului un caracter circular spiralat.

Astfel, prin reformarea managementului public, se pretinde efectuarea unei reforme a administrației publice, adică operarea unor schimbări funcționale, structurate pe principii care urmăresc obiectivul modernizării nu doar al unor aspecte aparte, dar în ansamblu al sistemului de administrație publică. Prezintă relevanță și ideea că reforma este o parte componentă a întregului proces de modernizare, dictat de necesitatea schimbării rolului, a funcțiilor și a structurii administrației publice. Totodată, reforma managementului public poate deveni o strategie fundamentală în procesul de modernizare a administrației publice, dacă va căuta să reformeze birocrăția, dar nu să o înlăture.

Alina Mungiu-Pippidi¹¹, în urma unei analize efectuate asupra reformei administrației și a birocrăției, o descrie pe cea din urmă ca fiind un fenomen înrădăcinat, care a învățat din experiență că poate rezista timp îndelungat spunând că va face reformă, în timp ce se opune tacit procesului. Birocrăția în această viziune nu agreează strategiile coerente, regulile transparente și legile scrise, ci preferă instrucțiunile zilnice primite de sus precum și jocurile de putere intra-instituționale bazate pe relații informale.

Ioan Alexandru¹² consideră că birocrăția se substituie statului având unic scop să se perpetueze la putere, să-și păstreze și chiar să-și dezvolte privilegiile și, dacă e posibil, să le transmită descendenților.

Este cert faptul că la nivelul simțului comun, birocrăția este asimilată unui proces malefic, însă schimbarea sistemului de valori al managerilor publici, eliminarea clientelismului și a corupției va face posibilă reformarea unui stil de conducere puternic tradiționalizat al statului birocratic în unul postbirocratic, în care se va pleda nu atât pentru micșorarea rolului statului în viața societății, cât pentru reinventarea și remodelarea guvernământului.

În această ordine de idei, Henry Nicolas propune șase idei care s-ar fi aflat la originile noului management public¹³:

- Guvernul trebuie să fie unul antreprenorial și să-și îmbunătățească calitatea tuturor serviciilor;
- Guvernele trebuie să colaboreze cu celelalte guverne, cu sectorul non-profit și cu cel privat, pentru a atinge scopurile sociale;
- aprecierea rezultatelor trebuie efectuată cu rezultate măsurabile;
- Guvernul trebuie să-și îmbunătățească responsabilitatea față de interesul public, care ar trebui înțeles prin prisma legii, a comunității și a valo-

rilor comune;

- Guvernul trebuie să dea puteri comune cetățenilor și angajaților publici;
- Guvernul trebuie să anticipeze și să rezolve problemele.

Pentru reformarea sectorului public, trebuie înțeleasă politica de reforme. În acest sens, distingem trei grupe de actori: conducătorii politici, înalții funcționari publici și managerii operaționali sau funcționarii publici de execuție. În timp ce primii încearcă să exercite un control asupra administrației birocratice, înalții funcționari publici țin să aprofundeze autonomia față de clasa politică. Această luptă dispersată a celor mai importante elemente în cadrul structurii de stat poate genera situații de criză și stagnare, fapt ce se datorează preocupărilor de reducere reciprocă a influenței unora față de ceilalți și abandonarea totală a satisfacerii necesităților cetățenilor.

Prin urmare, un moment important îl prezintă calitățile profesionale ale managerilor operaționali, care prin specificul activității lor reprezintă elementul de continuitate în cadrul sistemului administrativ. În acest sens, anume stabilitatea în funcție a acestora le permite reorientarea de la principiile politico-ideologice la realizarea scopului de bază al administrației publice: asigurarea interesului general al societății. Anume în acest moment, se resimte influența managementului asupra administrației publice.

Ioan Alexandru consideră influența managementului asupra administrației destul de benefică și în același timp este de părere că dezvoltarea practicilor manageriale ar fi putut sau ar fi trebuit să reducă semnificativ zona structurată prin drept a serviciului public, a administrației în general. Este importantă și ideea ameliorării sau chiar încercării de a elimina opoziția între jurist și manager. Deoarece este vorba de două personaje ale unei realități unice, iar punerea în valoare a managerului întreprinderii merge în același sens cu reabilitarea rolului juristului în administrație care însă trebuie să înțeleagă că nu este singur și că trebuie să acționeze economic în situația competiției existente în societate. Prin urmare, unificarea forțelor comune ale funcționarilor publici, indiferent de proveniența profesională a acestora, va face posibilă ieșirea din impas a oricărei administrații, transformând-o în una de succes, capabilă să reziste în fața oricăror influențe negative¹⁴.

Un exemplu elocvent îl constituie realizările orașului Phoenix din Statele Unite ale Americii, care pentru meritele și aportul considerabil adus

administrării orașenești a fost considerat „o stea” printre managerii de orașe. Henry Nicolas oferă, în lucrarea sa „Administrația publică și afaceri publice”, o descriere detaliată a succesului atins de către administrația orașului Phoenix. Conform acestuia, inițierea procesului a început cu schimbarea valorilor culturale, a atitudinii atât a managerilor, cât și a angajaților. A fost creat un comitet cetățenesc consultativ, care oferea consultanță orașului în legătură cu modul prin care și-ar putea îmbunătăți activitatea. Ca rezultat al recomandărilor acestuia, a fost inițiat un efort major pentru a face toate departamentele mai responsabile, iar salariații - mai implicați în procesul de luare a deciziilor. Orașul a creat, de asemenea, Oficiul resurselor de valoare, care combină personalul desemnat să se ocupe cu educația și cu dezvoltarea personalului din domeniul analizei operațiilor. Aceștia, acționând în echipă ca niște consultanți interni, au drept scop îmbunătățirea productivității. O încercare inovatoare a fost și cea de creare a „competiției controlate”, care oferea posibilitate de ofertare competitivă nu doar pentru companiile private, dar și pentru agențiile naționale. Practicarea unei game mai largi de prestare a serviciilor, bazate pe resursele proprii ale agențiilor naționale, au permis ridicarea gradului de legitimitate din partea cetățenilor față de organele autorităților publice.¹⁵

Practica orașului Phoenix poate fi utilizată cu succes în orașele, în care conducătorii politici și înalții funcționari publici se vor debarasa de spiritul concurenței și își vor reorienta eforturile către elaborarea unor politici publice, implementate prin intermediul funcționarilor de execuție, menite să asigure un grad mai ridicat al nivelului de viață din localitate.

Managementul public nu semnifică oferirea unor rețete fixe de succes, ce trebuie doar aplicate pas cu pas; el poate însă modifica esențial perceperea fenomenului administrativ, a acțiunii administrative și, cel mai important lucru, poate influența mentalitatea managerilor publici, adică a oamenilor care pot impulsiona în sens pozitiv, prin activitatea lor, maniera de funcționare a instituțiilor administrative.¹⁶

Managementul public presupune și deținerea de către organizație a unei capacități de acțiune strategică, îi permite să atingă obiectivele pe care și le-a fixat. Or, această capacitate de acțiune este redusă la organizațiile publice care se caracterizează prin interdependența acțiunilor lor, dependența de puterea politică și supunerea față de drept. Aceste elemente le privează de flexibilitatea nece-

sară, minimalizând posibilitățile de reorganizare și de reorientare în funcție de dificultățile întâlnite. Fapt pentru care, un prim obiectiv în reformarea managementului public, devine căutarea mijloacelor efective de depolitizare a administrației publice și de reorientare a acesteia de la supunerea oarbă față de regulile dictate de clasa politică spre mecanisme optime de realizare a interesului general al societății.

În concluzie, se poate afirma cu certitudine faptul că reformarea managementului public are o conotație pozitivă, generând o serie de procese necesare modernizării întregii societăți. Prin urmare, revederea valorilor etice, punerea în practică a criteriilor și a măsurilor de performanță, preluarea stilului de gestiune propriu sectorului privat, con-

trolul și disciplina în utilizarea resurselor vor genera un nou tip de cultură în sectorul public, una bazată pe rezultate, caracterizată prin gestionare descentralizată, aprecierea rezultatului din punctul de vedere al rentabilității, eficacității și calității. Posibilitatea de a studia alternativele existente în furnizarea serviciilor publice și importanța sporită acordată eficacității acestora vor face posibilă materializarea ideii de rentabilizare a actului guvernării, deci de modernizare a administrației publice. Totodată, conceptul de modernizare a administrației publice obține o conotație deosebită în contextul abordării sale din perspectiva metodologică, oferind, astfel, o modalitate de evidențiere a caracterului său aplicativ pentru practica administrativă.

BIBLIOGRAFIE

- ¹ Hîncu D., Ene N. Metode și tehnici cantitative în administrația publică. București: Lumina Lex, 2003, p. 11.
- ² Sîmboteanu A. Teoria administrației publice. Chișinău: CEP USM, 2008, p. 58-59.
- ³ Rhodes R. Administrarea și administrația publică. În: Dezbateri asupra administrării: autoritate, direcție și democrație. Chișinău: Știința, 2006, p. 39-44.
- ⁴ Bălan E. Procedura administrativă. București: Universitară, 2005, p. 13-15.
- ⁵ Armenia Androniceanu. Noutăți în managementul public.
<http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/pagina2.asp?id=cap1> (vizitat la 28.07.2010)
- ⁶ Paul Marinescu. Managementul instituțiilor publice.
<http://ebooks.unibuc.ro/StiinteADM/marinescu/cuprins.htm> (vizitat 02.08.2010).
- ⁷ Christopher P., Bouckaert G. Reforma managementului public: analiza comparată. Chișinău: Epigraf, 2004, p. 199.
- ⁸ Ibidem, p. 202-206.
- ⁹ Ibidem, p. 213.
- ¹⁰ Ibidem, p. 35-52.
- ¹¹ Mungiu-Pippidi A., Ioniță S. Politici publice: teorie și practică. – Iași: Editura Polirom, 2002, p. 123.
- ¹² Alexandru I. Criza administrației: teorii și realități. – București: Editura All Beck, 2001, p. 33, 35-36.
- ¹³ Nicolas H. Administrația publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2005, p. 436-437.
- ¹⁴ Alexandru I. Dreptul și managementul: dihotomie sau complementaritate, impactul informatizării. București: All Beck, 2004, p. 46-47.
- ¹⁵ Nicolas H. Administrația publică și afaceri publice. Chișinău: Cartier, 2005, p. 437-441.
- ¹⁶ Calin Emilian Hintea. Managementul public.
<http://www.romaniaeuropa.com/cartionline/.php> (vizitat la 09.01.2011).

Prezentat: 18 iulie 2011.

E-mail: ecaterina.negru@mail.ru