

EVOLUȚIA MANAGEMENTULI PUBLIC - SUPORTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Ion PALADI,
doctor habilitat on științe economice,
profesor universitar

SUMMARY

Public management is a perspective on government and non-profit administration which contends that public and private-sector management are alike in most important ways. As such, there are management tools to be taught to bureaucrats—whether public or private—and those are applied to maximizing [government] efficiency and effectiveness.

The scale and complexity of assets involved can be similar in private and public management. However, it is far more likely that the public manager will deal with critical infrastructure that directly and obviously impacts quality of life. It is far more common for a public service, e.g. municipal services, to be a monopoly - to have no competitors whatsoever.

Tendința Republicii Moldova spre integrarea on Uniunea Europeană determină profunde mutații on toate domeniile vieții sociale, evident, și on sectorul public. Prin conținutul său, managementul public reprezintă suportul teoretic și practic necesar implementării schimbărilor on instituțiile publice.

Procesul de restructurare a sectorului public, on general, și al sistemului administrativ on special, necesită un profesionalism onalt, funcționari publici cu o pregătire corespunzătoare atot de specialitate cot și on domeniul managementului public. Din ce on ce mai mult se conturează tendința de ridicare a nivelului profesionist a funcționarilor publici. Evident, această

schimbare semnificativă presupune o bună cunoaștere a conținutului managementului public.

Din păcate, procesul tranziției și restructurarea sistemului administrativ, on Republica Moldova este de durată, on special datorită practicării unui management primar, empiric, nefundamentat din punct de vedere științific. Efectele negative ale unei astfel de abordări s-au amplificat on timp, ducbnd la apariția unei crize manageriale de sistem, care, evident, a cuprins și sectorul public. E știut că managementul public contribuie la perfecționarea pregătirii funcționarilor publici permanenți și

celor aleși care oși desfășoară activitatea în instituțiile publice. Un management public performant presupune cadre cu o foarte bună pregătire generală și cu o viziune nouă asupra rolului instituțiilor publice în societatea moldovenească. Calitatea procesului de management și de executare din instituțiile publice este influențată direct de nivelul de pregătire generală și managerială a funcționarilor publici.

În condițiile accentuării caracterului democratic al societății noastre există o serie de argumente care explică necesitatea cunoașterii managementului public.

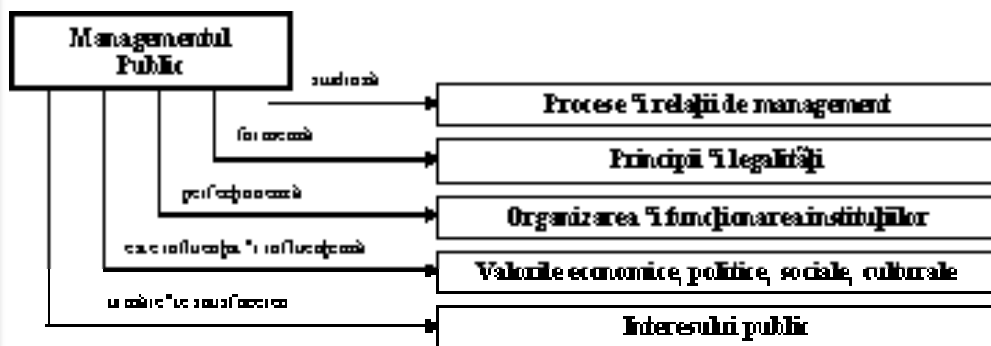
Cunoașterea managementului public oferă posibilitatea înțelegerii particularităților care apar în acest domeniu distinct al științei. Elementele specifice influențează procesele de management, de executare și de urmărire a deciziilor administrative.

Cunoașterea managementului public permite, de asemenea, identificarea și analiza structurilor din instituțiile publice, a relațiilor care există între componentele acestora, a rolului fiecărei

unități în cadrul sistemului, a sarcinilor, competențelor și responsabilităților care revin managerilor publici. Managementul public, prin conținutul său, definește principiile și regulile de organizare a sistemului informațional în instituțiile publice, particularitățile procesului de culegere, înregistrare, stocare, transmitere și prelucrare a informațiilor care circulă în cadrul sistemului de management al instituțiilor administrative.

De asemenea, managementul public oferă posibilitatea cunoașterii principalelor metode și tehnici de management, folosite pe parcursul desfășurării activității în instituțiile publice.

Managementul public, prin urmare, oferă concepte, principii, metode și tehnici pentru înțelegerea și perfecționarea continuă a proceselor de management și de executare din instituțiile publice și al stilului de management al funcționarilor publici permanenți și/sau aleși din sectorul public. Realitatea a demonstrat că formarea unor funcționari publici bine pregătiți reprezintă condiția esențială pentru democratizarea vieții publice, dezvoltarea managementului public,



fiind o necesitate pentru societatea moldovenească.

Definirea și principalele caracteristici ale managementului public

Abordarea problematicii managementului public determină chiar de la început clarificarea unor concepte care să permită o tratare unitară a acestei ramuri distincte a științei managementului.

Activitatea statală într-o societate modernă, democratică, este complexă și diversificată. Printre domeniile importante pot fi menționate cel administrativ, juridic, cultural, ocrotirea sănătății, învățământul, sportul, etc. Toate acestea reprezintă părți ale managementului public, care are ca obiectiv fundamental satisfacerea intereselor sociale, generale.

Diferite surse științifice explică diferit această situație, ca administrație de stat, activitate administrativă, autoritate executivă, autoritate administrativă și mai puțin management public. Astfel, unii autori precizează că termenul administrație desemnează o activitate a unei persoane, care ajută la realizarea unui obiectiv și derivă din cuvântul magister, semnificând stăpânul căruia i se subordonează servitorul. Alții consideră că administrația locală, pe baza principiului autonomiei locale este, pe esență, administrație publică și nu administrație de stat. Faptul că unele autorități administrative, prin care se realizează autonomia locală, au și atribuții de administrație de stat, nu înseamnă că toată activitatea lor este statală. Astfel, instituirea autonomiei locale ar fi o pură funcțiune.

Unii autori, utilizând noțiunea de administrație de stat, susțin că prin aceasta se înțelege un sistem de instituții ale statului sau o anumită formă fundamentală de activitate

administrativă, iar noțiunile de activitate administrativă, instituții administrative, pot fi explicate și prin termeni ca activitate executivă, respectiv instituții executive, deși termenii administrativ și executiv sunt folosiți alternativ, uneori chiar cu sens identic. Există și grupuri de specialiști care fac o distincție netă între administrația de stat și activitatea executivă. Ei definesc administrația de stat ca fiind „activitatea care se desfășoară pentru îndeplinirea pe mod practic și concret a funcțiilor statului și a sarcinilor organismelor administrației de stat”, iar activitatea executivă ca parte a sistemului administrativ.

Specialiștii francezi susțin că autoritatea administrativă este reprezentată de o persoană sau de un grup de persoane, funcționari publici, care au competențe precizate de lege pentru a acționa în sensul aplicării conținutului legilor publice.

Pe cadrul managementului public, sistemul administrativ este adoptat din punct de vedere juridic. Principalele componente ale acestuia sunt autoritățile publice cum ar fi: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, ministerele și alte instituții subordonate direct guvernului, organele centrale de specialitate autonome, instituții subordonate ministerelor, instituții locale de specialitate subordonate ministerelor, instituții autonome locale, consiliul municipal, consiliul raional, consiliul local, primarul, președintele raionului și instituțiile acestora. Unii specialiști consideră că aceasta este o abordare formal organică, existând și a doua accepțiune, pe sens material funcțional. Astfel, administrația publică evocă acte juridice și operațiuni mate-

riale prin care se execută legea, fie prin emitere de norme subsecvente, fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă de servicii publice.

Etimologic, conceptul de management public este considerat ca:

- știință, un ansamblu organizat și coerent de cunoștințe, concepte, principii, metode și tehnici prin care se explică un mod sistematic fenomenele și procesele ce se produc în cadrul sistemelor socio-economice;

- artă, care exprimă latura pragmatică și constă în măiestria managerului de a aplica cunoștințe științifice la realitățile diferite situații, în condiții de eficiență și eficacitate;

- stare de spirit specifică, reflectată de un anumit fel de a vedea, a dori, a căuta și a accepta progresul.

Noțiunea de management public, considerată drept concepție modernă, introdusă în instituțiile publice, apare pe fondul unor evoluții de tipul:

- creșterea intervențiilor publice, prin diversificarea activităților și implicarea autorităților publice în activități economice,

- critici aduse metodelor tradiționale de conducere și, în special, aspectelor paralizante;

- evoluții sociologice care au condus la o anumită diluare a noțiunilor de bunuri publice și de serviciu public, fenomen strict legat de dezvoltarea intervențiilor publice.

Ele au dus la ontoarcerea instituțiilor publice către sectorul privat. Acest fapt s-a realizat prin introducerea modurilor de organizare și funcționare inspirate din sectorul privat în administrarea instituțiilor publice; contrar managementul structurat din întreprinderile

private a cunoscut importante evoluții, prin schimbarea tehnicilor de administrare, noile funcții întreprinderii, integrarea noțiunii de descentralizare etc.

Instituțiile publice promovează o nouă cultură a instituției, având ca exemplu o importantă evoluție a sectorului careia i-a servit drept model sectorul privat. În același timp, au fost păstrate exigențele sectorului public și ale dreptului care îi sunt aplicate.

Dezvoltarea a impus noi exigențe.

Astfel, căutarea eficacității a determinat organizațiile publice să construiască în jurul noțiunii de eficacitate o nouă concepție, concepție născută din întreprinderi private, redusă la rezultatul exploatării, care nu poate fi transferată majorității sistemelor publice;

- recunoașterea responsabilităților individuale care atît la nivelul exercitării misiunii, cît și la administrarea carierei;

- descentralizarea responsabilităților, coerentă cu evoluțiile instituționale care se lovea de concepția centralizării;

- procedurile de contractualizare, pentru descentralizarea responsabilităților și existența recunoașterii acestor responsabilități individuale;

- introducerea tehnicilor moderne de management, cum ar fi managementul participativ, tehnicile calității, administrarea crizei sau marketingul public;

- conducerea prin obiective a fost utilizată în administrația publică acum patru decenii.

Definirea precisă a obiectivelor pentru sectorul public este foarte dificilă. Atît timp cît „definirea obiectivelor este vagă, urmărindu-se doar obținerea unui

consens suficient ontre cei administrați” elaborarea obiectivelor și programelor administrației oi implică doar pe conducători.

On anii 80 asistăm la un nou fenomen on cadrul sectorului public. On această perioadă de profunde schimbări (descentralizare, refaceri, etc.) și de noi provocări (criza de legitimitate, micșorarea bugetelor), modelul ontreprinderii serviciului, capabil să combată disfuncționalitățile birocratice, dă avnt sectorului public.

Concomitent cu utilizarea termenului management public (inițial utilizată on anii 70 pentru a ilustra managementul politicelor publice), au fost puse on aplicare programele de formare on management pentru aplicare. Dinamica reonnoirii serviciului public și definirea noii culturi a ontreprinderii serviciului public obligă la trecere de la logica mijloacelor, considerate ca date, la logica rezultatelor.

Introducerea noilor metode de management on organizațiile publice prezintă atbt avantaje cbt și dezavantaje. On ceea ce privește avantajele, putem nota reevaluarea creatoare a unor stereotipuri:

- introducerea preocupării pentru performanța finală reușește reechilibrarea conformității apriori față de reguli;

- dezvoltarea unor numeroase debateri asupra interesului și limitelor managementului;

- deschiderea sectorului public față de alte medii;

- efectul pozitiv al rezultatelor activităților.

On ceea ce privește dezavantajele se observă că transpunerea metodelor de

management al organizațiilor private a fost realizată fără a se ține cont de specificul de acțiuni a administrației publice.

Hyde și Shafritz încearcă să ofere o definiție a managementului public. Ei consideră că managementul public studiază o largă problematică, integrată on domeniul administrației publice. Este, de asemenea o parte din administrația publică care cercetează, dincolo de artă, știința aplicării metodologiei pentru realizarea programului de administrație publică, prin organizare-restructurare, pentru schimbare on politică și planificare, on alocarea resurselor, on managementul financiar, al resurselor umane și on programul de evaluare și control.

Acești autori consideră că managementul public este un domeniu, iar funcționarul public un practicant. Totodată managementul public vizează și metodele, tehnicile manageriale, abilitatea și priceperea cu care acestea sunt folosite pentru a transpune ideile și politica on programe de acțiune. Evoluția conceptuală a managementului public trebuie analizată din perspectiva onțelegerii concepției tradiționale a managementului on sectorul public, a teoriilor dezvoltării organizațiilor și a specificului administrației publice.

Overman susținea, on 1984, că managementul public diferă de administrația publică, ontrucbt:

- tratează problematica exercitării funcțiilor managementului adoptate la specificul sectorului public;

- urmărește orientarea activității desfășurate on sectorul public, pe criterii de eficiență;

- abordează, cu precădere, nivelul

de mijloc al structurii sistemului administrativ;

- are tendința de a generaliza problematica amplă a managementului în sectorul public;

- se află în legătură strânsă cu managementul tradițional ca știință și cu alte domenii distincte (știința politică, sociologia).

Prin urmare, managementul public nu numai că abordează aspecte cum ar fi sistemul de management în instituții publice, resursele umane, eficiența etc., pe care administrația publică le menționează ca părți ale aceluiași întreg, dar analizează modul de exercitare a funcțiilor de management, într-un context bine definit de administrația publică.

Din perspectiva filosofiei științei, teoriile de management public dau explicații existențialiste prin identificarea unui domeniu separat și distinct al cercetării științifice, al originii disciplinei, al studiilor și praxiologiei acestuia.

Managementul public reprezintă ansamblul proceselor și relațiilor de management bine determinate, existente între componentele sistemului administrativ, prin care, în regim de putere publică, se aduc la îndeplinirea legilor și/sau se planifică, se organizează și se coordonează, se gestionează și se controlează activitățile implicate în realizarea serviciilor care satisfac in-

și în sistemul tuturor instituțiilor democratice, atât statul, cât și organizațiile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice publice, conducute după principii generale ale managementului public.

Prin urmare, managementul public este o disciplină specializată care are ca obiect cunoașterea proceselor și relațiilor de management din administrația publică în toată complexitatea lor, în vederea formulării principiilor și regulilor care

teresele publice.

Din definiție desprindem următoarele caracteristici:

- managementul public reunește un ansamblu de procese și relații de management, care apar între componentele sistemului administrativ;

- obiectul managementului public este satisfacerea interesului public, prin crearea unui cadru instituțional corespunzător, care să permită aplicarea actelor normative, aceasta ce înseamnă și adoptarea de acte normative cu forță juridică inferioară, legi sau, după caz, decrete, hotărâri, regulamente de organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice;

- procesele desfășurate în sectorul public sunt atât procese de management, cât și de execuție;

- relațiile de management din instituțiile publice reprezintă raporturile care apar în sistemul administrativ.

În administrația de stat, acestea se realizează în regim de putere publică, adică prin intermediul prerogativelor, acordate de Constituție și actele normative, care fac să prevaleze interesul public general atunci când acesta este în conflict cu interesul particular.

În prezent, ținându-se cont de noile realități constituționale, această noțiune se folosește pentru a defini activitatea publică, care nu este realizată de autorități cu caracter constituțional, impulsionează administrația publică locală, atât statul, cât și organizațiile administrativ-teritoriale, conducute după principii generale ale managementului public, în vederea realizării puterii de stat sau a funcțiilor publice, în conformitate cu principiile și regulile care guvernează activitatea publică.

perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile puterii politice, de necesitățile economico-sociale, de gradul de dezvoltare tehnică, de nivelul general de cultură și civilizație etc., cu scopul realizării unor servicii publice eficiente, corespunzătoare nevoii sociale și satisfacerii interesului public.