

EFICIENȚA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: CRITERII DE APRECIERE ȘI FACTORI DE INFLUENȚĂ

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,
doctor în biologie, conferențiar universitar,
catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică de pe
lângă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The Republic of Moldova undergoes a transitional period in its development. The Soviet system of public administration was destroyed by the end of the XX century and the carcass of a liberal-democratic system of public administration was built. For a long period of time, the system was filled with authoritarian bureaucratic mechanisms, dominant technologies and control activities. The tradition of the past to solve the problems through the prism of ideology continued to remain the paradigm of the political thought of those in power. All these have delayed the implementation of the public administration reform. In these circumstances, the public institutions must approve and adapt to the realities and the challenges of the contemporary times. The process of governance should go beyond mere rules and institutions that contribute to managing change and include search methods establishing, implementing and assessing human development policies at the highest level of consensus, success and impact

Realizarea reformei sectorului public în Republica Moldova impune în mod imperios eficientizarea activității autorităților administrației publice, orientînd-o spre satisfacerea necesităților oamenilor, plasînd omul în centrul priorităților. În aceste condiții, instituțiile administrației publice trebuie să se perfecționeze și să se adapteze în permanență la realitățile și provocările contemporane, iar procesul de guvernare trebuie să depășească cadrul unor simple reguli și instituții ce contribuie la gestionarea schimbării și să includă metode de căutare, stabilire, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare umană la un nivel maximal de consens, succes și impact.

Noțiunea de eficiența activității, în linii generale, este cunoscută și semnifică orice activitate, inclusiv cea de conducere, o activitate productivă, rezultativă. În cadrul științelor economice este elaborată categoria de eficiență economică și criteriile de apreciere a acesteia. În managementul modern, de asemenea, este cunoscut termenul de eficiență a conducerii organizației (firmei) în condițiile concurenței de piață. Aceste categorii pot fi aplicate în determinarea noțiunii de eficiență a administrației publice, dar o extrapolare a lor nu este posibilă. Aceasta se explică prin faptul că administrația publică, în calitate de activitate, se deosebește de alte tipuri de conducere prin două caracteristici

principale: a) se realizează cu ajutorul puterii statului și a autorităților statului și b) un rol primordial în desfășurarea acestei activități îl are conducerea politică - politica, care constituie expresia concentrată a intereselor generale ale grupurilor sociale și ale cetățenilor. În acest context, eficiența administrației publice și criteriile de apreciere a acesteia nu sînt un proces tehnologic după modelul „cheltuieli - rezultate”, dar reprezintă elementul activității de conducere a subiectului politic, ce poartă în sine un anumit aspect politic.

În administrația publică, coraportul dintre cheltuieli și rezultate se folosește ca indicator al eficienței în situații concrete, dar esența acestor termeni se interpretează într-un plan mult mai larg decît în analiza economică. Activitatea de conducere poate fi eficientă din punct de vedere economic, dar mai puțin sau deloc eficientă în planul realizării scopurilor sociopolitice stabilite. Activitatea eficientă ca rezultativă în aspect sociopolitic nu întotdeauna este eficientă din punct de vedere economic, cu atît mai mult rentabilă. Aceasta se explică prin faptul că administrația publică își desfășoară activitatea într-un cadru social supus unor influențe multiple, iar efectele sociale indirecte au implicații majore în sectorul public.

În contextul celor menționate se poate spune că eficiența poate fi cuantificabilă (în special, efectele economice) și necuantificabilă (efectele sociale). Conducătorii din sectorul public trebuie să țină seama de ambele forme, dar și de faptul că ele pot avea, pe lîngă dimensiunea existentă, și o dimensiune de perspectivă, deoarece o parte apreciabilă din rezultate se obține pe parcursul unei anumite perioade de timp. Adesea

eficiența de perspectivă este ignorată.

În baza celor expuse concluzionăm: *eficiența administrației publice este noțiunea, care indică coraportul rezultatelor și realizarea scopurilor sociale stabilite, al rezultatelor și resurselor utilizate ale statului. Administrarea eficientă este activitatea cu cele mai bune rezultate posibile pentru satisfacerea necesităților și intereselor sociale în condițiile reglementării resurselor statului.*

Astfel, categoria de „eficiență a administrației publice” se determină prin noțiunile: „scopuri sociale”, „rezultate”, „necesități și interese sociale”. Fiecare dintre aceste noțiuni reflectă caracteristicile specifice ale administrației publice cu aspect politic. „Scopuri sociale”, în ultimă instanță, sînt scopuri politice; „rezultate” - servicii, procese, informații ce țin de satisfacerea necesităților și intereselor sociale (exprimate în politica statului); „resursele statului” - capitalul economic, social, politic, ideologic și informațional reglementat de stat.

Esența noțiunii de „eficiență a administrației publice” poate fi determinată și cu ajutorul modelului - corelația „întreprindere”, care caracterizează activitatea sistemului politic în ansamblu și a subsistemului de administrare publică ca parte componentă a acestuia. La „întreprindere” în sistem avem: 1) necesitățile societății (obiectului administrației publice), care condiționează elaborarea și aprobarea deciziilor corespunzătoare, 2) susținerea subiectului administrației publice - legitimitate (încrederea societății) și 3) resursele de care dispune statul pentru realizarea deciziilor posibile. La „ieșire”: transformarea reală a obiectului ca rezultat al realizării deciziilor și atingerii

scopului subiectului administrației publice.

Administrarea **publică** eficientă constă în activitatea administrativă competentă, în garantarea respectării legilor și în asigurarea accesului cetățenilor la informațiile de interes public. Conceptul de administrare eficientă pornește de la identificarea diverselor interese sociale și exprimarea lor în interese publice bine formulate. În acest context, administrarea publică eficientă cuprinde metode de căutare, stabilire, implementare și evaluare a politicilor publice, care exprimă diverse interese publice actuale și viitoare într-o societate. O parte importantă a unei astfel de guvernări este realizată de administrația publică națională și este executată în colaborare competitivă cu societatea civilă și de afaceri. Dezvoltarea și promovarea metodei de guvernare responsabile și competente solicită măsuri de sporire a eficienței guvernului, deschidere și transparență, concomitent susținând implicarea cetățenilor și instituțiilor civile în afaceri publice. Implementarea acestei metode de guvernare reduce barierele de comunicare dintre politicieni, funcționari publici și cetățeni prin dezbateri active și bine fundamentate referitor la prioritățile politice-cheie și măsurile de implementare. În aceeași ordine de idei o astfel de guvernare deschide un spațiu public, permițând participarea directă a experților și cetățenilor la formularea intereselor publice, la implementarea și monitorizarea politicilor publice.

Eficiența administrației publice își are specificul și particularitățile sale. Pentru determinarea eficienței este necesar să fie cunoscute criteriile de măsurare a acesteia. Noțiunea de criterii de eficiență a administrației publice înseamnă un indicator sau o totalitate de indicatori, în baza

căroră se apreciază eficiența sistemului de administrare publică în ansamblu sau a unor decizii administrative în parte. Prin urmare, la baza stabilirii și formulării criteriilor eficienței administrației publice stă categoria de „apreciere”.

Aprecierea eficienței administrației publice este necesară atât pentru autoritățile administrației publice, cât și pentru societate. Astfel, societății îi dă posibilitate să controleze calitatea activității instituțiilor administrației publice, iar conducătorilor și funcționarilor publici este necesară pentru autocontrol și perfecționarea procesului de administrare.

Aprecierea este un termen derivat de la noțiunea de „preț”, „valoare”. Astfel, aprecierea eficienței administrației publice indică asupra importanței fenomenelor sociale, iar în calitate de obiecte ale aprecierii pot fi nominalizate rezultatele activității de administrare: tipurile de relații sociale, procesele, actele administrative concrete, mediile de viață ș.a. Acestea sunt valorile materiale. Rezultatele activităților de administrare se apreciază în corespundere cu principiile, scopurile, concepțiile și normele stabilite, la rândul lor, acestea reprezintă valorile subiective.

Fiecărui sistem politic îi este caracteristic sistemul său de valori condiționate de interesele societății. În această ordine de idei valorile de bază ale statului Republica Moldova stipulate în Constituție sînt: democrația politică (puterea aparține poporului), suveranitatea statului, integritatea și securitatea sa, legalitatea, drepturile și libertățile cetățenilor, pluralismul de idei, unitatea poporului, egalitatea în fața legii ș.a. Aceste valori sînt incluse în criteriile de apreciere a eficienței administrației publice. Cu cît este mai mică diferența dintre valorile oficial

declarate și mecanismul funcțional al sistemului de administrare, cu atât este mai reală eficiența administrației publice.

Stabilirea criteriilor eficienței administrației publice se realizează în baza principiilor administrației publice, deoarece principiile constituie cerințele normative, elaborate de practica administrației publice și mijloacele ce reglementează relațiile dintre scopurile și rezultatele activității administrative. Principiile administrației publice exprimă cerințele legilor conducerii; funcționarea lor determină realizarea funcțiilor administrației publice și stimulează inițiativa celor conduși. Astfel, fiecare

dintre principiile administrației publice (democrație, descentralizare ș.a.) poate fi determinat ca indice al eficienței administrației publice. Aprecierea eficienței reprezintă procedura de comparare a rezultatelor deciziilor administrative cu indicatorii (valori, principii, scopuri, interese sociale) incluși în criteriile eficienței administrației publice.

În literatura de specialitate sînt elucidate mai multe clasificări ale criteriilor eficienței administrației publice. Astfel, G. Atamanciuc evidențiază în lucrarea „Teoria administrației publice” trei tipuri de criterii ale eficienței administrației publice.

Tipul criteriului	Obiectul aprecierii	Indicatorii eficienței	Criteriile de apreciere
De valori	Strategia politică, programe guvernamentale, planuri, concepții sociopolitice, economice, principii, metode de conducere.	Gradul de realizare a funcțiilor administrației publice (asigurarea integrității societății, a drepturilor și libertăților cetățenilor ș.a.), legalitatea deciziilor, gradul democrației, libertatea alegerii.	Coresponderea rezultatelor deciziilor administrației publice cu valorile, principiile de guvernare și cu interesele generale ale societății.
De scop	Programele guvernamentale, planurile, principiile de activitate a autorităților administrației publice, structurile organizaționale, formele, metodele, stilul de conducere, asigurarea informațională și normativ-juridică, modul de corelare a interesului general cu interesele cetățenilor, volumul și categoriile de servicii publice.	Plenitudinea îndeplinirii scopului și obiectivelor stabilite, gradul de raționalitate a deciziilor adoptate, legitimitate, democratism, legalitate, competență, metode de stimulare a participării cetățenilor la procesul de guvernare, inovația deciziilor, raționalitatea utilizării tuturor formelor de capital.	Coresponderea deciziilor cu scopul și obiectivele funcționale ale subiecților administrației publice, statului și responsabilităților lor, ordinii de drept, necesităților și intereselor societății, obținerea rezultatelor optime în cadrul reglării resurselor statului.

Pragmatic	Rezultatele ce țin nemijlocit de schimbarea obiectului administrației publice.	Utilitatea socială, câștigul economic și sociopolitic, raționalitatea folosirii resurselor, inovația și operativitatea deciziilor, creativitatea metodelor de conducere.	Obținerea rezultatelor optime cu cheltuieli de resurse minime, apreciere după modelul „cheltuieli” - „câștig”.
-----------	--	--	--

Fiecare dintre criteriile menționate sînt utilizate în analiza activității instituțiilor administrației publice de diferite niveluri. Astfel, primul tip de criterii, de valori, apreciază eficiența deciziilor autorităților publice de nivel ierarhic superior. Rezultatele și consecințele acestor decizii se manifestă în schimbările profunde ale întregii societăți sau ale multor domenii din societate. Cel de-al doilea tip de criterii, de asemenea, este general și complex, dar el este orientat în aprecierea eficienței administrației publice în funcție de un indicator concret ce caracterizează nemijlocit rezultatele scopului realizat, problemei soluționate, strategiilor și programelor realizate concomitent luîndu-se în calcul resurselor utilizate. Acești indicatori pot fi cantitativi și calitativi. Criteriul pragmatic exprimă aprecierea eficacității unor decizii concrete ale autorităților publice de diferite niveluri.

Analiza literaturii de specialitate marchează un șir de factori ce determină eficiența administrației publice. Unul din factorii ce contribuie la guvernarea eficientă este o *bază analitică pentru luarea deciziilor*. Această bază analitică poate fi asigurată de consilieri în cadrul guvernului, experți independenți, instituții academice și de cercetare. *Comunicarea în spațiu public* reprezintă un alt factor care influențează eficiența administrației publice.

Eficiența administrației publice este inseparabil legată de o societate civilă energetică (fără de care politica eficientă și corectă este mai puțin probabilă). Administrarea efectuată doar de guvern nu poate și nu este capabilă să răspundă adecvat la necesitățile reale ale oamenilor în multe domenii ale politicii publice. Guvernul trebuie să tindă spre parteneriate, cooperare și luarea deciziilor în comun cu sectorul civil. Crearea și funcționarea consiliilor elaboratoare de politici, organizarea audierilor și discuțiilor publice sînt exemple de parteneriat. *Gîndire și Guvernare strategică* este un alt factor ce contribuie la eficiența administrației publice. Aceasta presupune :

- existența capacității de pregătire și aprobare a deciziilor strategice la toate nivelurile administrației publice;
- dezvoltarea și discutarea viziunilor, strategiilor și doctrinelor naționale;
- pregătirea coordonată a viziunilor, politicilor și planurilor departamentale și interdepartamentale pe termen mediu;
- existența unui sistem eficient de implementare și actualizare a strategiilor aprobate.

Medierea democratică a intereselor reprezintă un al patrulea factor al guvernării eficiente. În prezent, se atestă o diminuare a intereselor cetățenilor vis-a-vi de activitatea autorităților administrației publice

și implicarea lor în administrarea afacerilor publice, acestea fiind cauzate de nivelul scăzut de încredere în guvern și instituțiile sale. În acest context, guvernul ar trebui să asculte și să țină cont de opiniile tuturor categoriilor de cetățeni, fără dezintegrări majore. Funcționarea mecanismelor complementare ale democrației participative (implicarea organizațiilor non-profit în activitatea legislativă și reglementarea juridică a lobbyismului), precum și existența mecanismelor complementare ale democrației directe (referendumuri, petiții, forme electronice de exprimare a interesului) contribuie, de asemenea, la eficientizarea administrației publice.

Abordarea excluderii sociale este un alt factor ce determină o guvernare eficientă. În acest context, autoritățile administrației publice trebuie să stabilească politici pe termen lung pentru identificarea dezbinărilor sociale și elaborarea modalităților de reducere a amenințării de excludere socială în economia de piață; să elaboreze politici coerente de angajare; să creeze sisteme viabile de protecție socială; să asigure acces egal la serviciile de sănătate și educație; să elaboreze politici pentru cei defavorizați și pentru minorități.

La etapa actuală, de o importanță vitală este consolidarea capacităților administrației publice la nivel local și național. Consolidarea capacităților include îmbunătățirea și perfecționarea continuă a funcțiilor administrației publice, permițând guvernului și autorităților administrației publice locale să se adapteze și să răspundă prompt la condițiile care se schimbă rapid. Consolidarea capacității conduce la o mai mare responsabilitate a autorităților administrației publice față de nevoile cetățenilor. În această ordine de idei, se evidențiază aportul unui alt factor

ce facilitează eficiența administrației publice - *necesitatea raportării guvernării* - care presupune constituirea unui sistem eficient de control intern al structurilor administrației publice. În aceste condiții administrațiile publice trebuie să fie mai profesioniste.

Factorul uman reprezintă elementul-cheie al activității și performanțelor din sectorul public. Mai mult decât atât, constituie coordonata esențială a dimensiunii și, mai ales, a calității activității în sectorul public. Astfel că nu se poate menționa eficiența unei instituții publice, în general, fără a avea în vedere, pe lângă eficiența economică și aspectele cuantificabile direct, și o serie de aspecte necuantificabile direct, dar care au multiple consecințe asupra performanțelor în sectorul public. Printre acestea un loc important îl ocupă eficiența muncii funcționarilor publici. De folosirea eficientă a personalului, de eficiența muncii lui depind înseși calitatea și eficiența activității din administrația publică.

P. Drucker, un manager profesionist, susține în lucrarea „Eficiența factorului decizional” ideea că nu se poate vorbi de eficiență fără eficacitate pentru că “este mult mai important să realizezi bine ceea ce ți-ai propus - eficacitatea - decât să realizezi bine altceva - eficiența”. Totodată, se afirmă că relația dintre eficacitate și eficiență este una de parte-întreg, eficacitatea influențând în mod direct eficiența, în special pe cea a personalului, fiind chiar un element intrinsec al acesteia. Mai mult, se poate spune că eficacitatea este un atribut al omului și are sursa în personalitatea, cunoștințele, rațiunea funcționarilor publici, dar și în relațiile dintre ei. Atât eficacitatea ca element intrinsec al eficienței personalului, cât și aceasta din urmă au o mare importanță pentru

eficiența de ansamblu a sectorului public. Pentru că nu e posibilă organizarea rațională și funcționarea eficientă a sectorului public fără personal deosebit de eficient și eficace, totodată. Altfel spus, eficiența și elementul său intrinsec, eficacitatea, sînt caracteristici esențiale și indispensabile ale activității funcționarului public.

Lipsită de aceste caracteristici, munca fiecărui funcționar public în parte ar influența negativ activitatea de ansamblu a autorității administrației publice. Mai mult, ar pune în pericol însăși atingerea obiectivului fundamental al instituției publice: satisfacerea interesului public.

Ca urmare, este necesară concentrarea atenției conducătorilor din administrația publică asupra performanțelor resurselor umane, creștere care va influența în mod evident eficiența utilizării resurselor materiale și financiare și eficiența de ansamblu a instituțiilor și autorităților publice.

Realizarea unei guvernări eficiente cere implicarea unor factori-cheie ca deschidere și transparență, responsabilitate, implicarea cetățenilor și instituțiilor societății civile în afacerile publice. Oamenii sînt scopul și mijloacele tuturor politicilor prin ce și se explică interacțiunea permanentă dintre guvern și societate. Prin prisma acestei abordări statul poate facilita interacțiunea

dintre factorii de decizie și societate la fiecare etapă a procesului de implementare a politicilor publice. Nivelul de aprobare și de susținere a activității guvernării eficiente este proporțional cu capacitatea acestuia de a propune și implementa cu succes programe ce presupun o participare activă a cetățenilor la procesul decizional. Simbioza dintre o guvernare eficientă și societatea civilă favorizează crearea unei coaliții puternice pentru o dezvoltare durabilă a societății.

Incertitudinea schimbărilor și a tranziției generează costuri înalte pentru diverse sectoare ale societății. În acest context, guvernarea trebuie să le asigure oamenilor posibilitatea de exprimare, factorii de decizie - să le ia în considerare aspirațiile, iar resursele să fie repartizate mai eficient în favoarea lor.

Mecanismul procesului de eficientizare a administrației este elaborat și modificat de subiecții administrației publice, cei care realizează reglementarea tuturor funcțiilor, formelor, metodelor, pîrghiilor și stimulentele administrării publice în scopul atingerii celor mai eficiente rezultate. Societatea, ca un sistem social complex, solicită ca mecanismul de administrare să asigure o interacțiune bine organizată a tuturor subsistemelor societății în scopul soluționării problemelor existente.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru, I., *Administrare publică*, Lumina Lex, București, 2001.
2. Andronicănu, A. *Noutăți în managementul public*. Ed. Universitară, București, 2005.
3. Атаманчук, Г., *Теория государственного управления*, Москва, 2001.
4. Costea, M., *Introducere în administrația publică*, București, 2000.
5. Drucker, P., *Eficiența factorului decizional*, București, Editura Destin, 2001.

6. Dezvoltarea capacităților de guvernare. Provocări pentru țările din Europa Centrală și de Est. Comunicări selectate de la cea de-a 11-a Conferință anuală NISPAcee, București, 2003. Chișinău; 2005.

7. Șaptefrați, T. Mecanisme de eficientizare a activității autorităților administrației publice. În materialele Conferinței internaționale științifico-practice „Administrația publică: aspecte practico-științifice, probleme și perspective”. Chișinău, 2004, CEP USM.

8. Государственное управление в XX веке: традиции и инновации. Материалы 5-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова (31 мая-2 июня 2007, г. Москва, 2007.

<http://www.biblioteca.ase.ro/catalog/rezultate.php?c=3&q=administratie%20publica&st=s&tp1=1&tp2=1&tp3=1&tp4=1&tp5=1&tp6=1&dela=0>.

Prezentat: 15 februarie 2010.

Recenzent: Svetlana COJOCARU, doctor în economie, conferențiar universitar.

E-mail: tsapte@rambler.ru