

IMPACTUL „NOULUI MANAGEMENT PUBLIC” ASUPRA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Svetlana COJOCARU,
doctor on economie, conferențiar universitar interimar,
șef catedră economie și management public,
Academia de Administrare Publică
pe longă Președintele Republicii Moldova

SUMMARY

The complexity and multi-dimensionality of the necessary and opportune changes in public administration, in general, and in public management, in particular, stimulated the undertaking of an analysis regarding the impact of the “new public management” on the system of public administration from the Republic of Moldova. The article is structured into 5 parts in order to emphasize both, on the distinctive aspects, and on the impact derived from the fundamental values and principles of the “new public management”.

Continutul „noului management public” este utilizat ca concept începând din anul 1950. On prezent, on cele mai multe țări europene, se face tot mai mult simțită prezența “noului management public” - un curent nou, la care a aderat pentru ontoia oară Christopher Hood on anul 1990, cond a comparat schimbările efectuate on stilurile de management din administrațiile publice din țările OECD on anii r80 ai secolului trecut. Hood a observat un număr substanțial de schimbări care au avut loc și a evidențiat similitudinile dintre ele, fapt ce l-a determinat să le reunească sub un singur concept, deși a observat că țările analizate și-au reformat administrația on mod diferit¹. Astfel, această doctrină

Termenul de „management public” patrunde tot mai mult on domeniul administrării publice. Originea sa se află on unirea a două curente de idei: noua economie instituțională și managerialismul. Primul termen s-a constituit pe teoria publică, teoria costurilor și teoria factorială, iar al doilea curent s-a bazat pe managementul științific și orientările acestuia. Potrivit acestei doctrine, funcționarii publici sont identificați cu niște agenți activi ai politicii de dezvoltare și nu numai ca persoane ce participă la implementarea acesteia.

Adepții ambelor curente consideră că „noul management public” (NMP) se caracterizează printr-o serie de noi componente:

- libertatea managerilor de a coordona, acționa și garanta rezolvarea problemelor;
- punerea în practică a criteriilor și măsurilor de performanță explicite;
- importanța semnificativă acordată controlului și rezultatelor;
- intensificarea concurenței datorită contractelor pe durată determinată și a procedurilor publice de ofertare;
- adaptarea stilului de management din sectorul privat;
- introducerea disciplinei și controlului în utilizarea resurselor;
- o ierarhie simplificată, aplatizată, puternic descentralizată, cu funcționari flexibili și inovativi;
- sisteme performante pentru recrutarea, promovarea și motivarea personalului;
- este mai preocupat de elaborarea strategiei decât de deciziile punctuale;
- pune accentul pe prevenirea problemelor, nu pe rezolvarea lor;
- folosește mecanisme de piață, fie prin introducerea unor reguli de piață între furnizorii din sistemul public, fie prin privatizarea serviciilor publice sau contractarea unor firme private pentru a le furniza;
- se bazează pe parteneriatul dintre autoritățile administrației publice și organizațiile din sectorul privat sau nonguvernamentale;
- demonstrează un atașament continuu față de îmbunătățirea calității serviciilor;
- îmbunătățirea sistemului de gestiune a personalului public, dezvoltarea și pregătirea profesională a acestuia, crearea posibilităților reale de realizare a unei cariere profesionale de către funcționarii publici, îmbunătățirea

calitativă a performanțelor profesionale, atitudinea față de cetățean ș.a. sunt unele din orientările „noului management public” și, implicit, a managementului resurselor umane.

Potrivit concepției „noului management public”, echitatea socială, drepturile minorităților și alte probleme au fost deplasate din centrul atenției societății.

Descentralizarea, fundamentarea proiectelor, contractelor, pregătirea personalului, îmbunătățirea organizării, atitudinea față de cetățean în dubla sa calitate de contribuabil și client al administrației, implicarea acestuia la procesul decizional constituie fundamentul noii orientări a managementului public.

Mondializarea principiilor și practicilor managementului public face parte dintr-un proces de schimbare mai larg, determinat de evoluțiile economiei mondiale în care producția este internaționalizată, iar capitalurile circulă liber între țări. Această evoluție a fost impulsionată în mod esențial de revoluția informațională ce a contribuit la ridicarea barierelor naționale. Reformele structurale și instituționale au devenit inevitabile, contextul internațional a facilitat un schimb de know-how în domeniul guvernării politice, astfel că acum guvernele pot să aplice experiența altor țări pentru a-și defini propriile opțiuni politice.

Această convergență poate lua două forme:

- 1) guvernele naționale încearcă să se adapteze practicilor internaționale;
- 2) guvernele naționale încearcă să preia cele mai bune practici ale

omologilor internaționali.

On acest sens, s-a remarcat o tendință globală de imitare, tendință on care unele administrații copiază cele mai populare și mai performante sisteme. Astfel, dezvoltările și reformele ce au avut loc on statele anglo-saxone (on Marea Britanie și SUA, on special) au beneficiat de foarte multă atenție din partea ontregii lumi.

Modelele nu sont preluate complet (Di Maggio și Powell - 1991, 1992), fiind omprumutate doar părți din sistemele compatibile. Astfel, on țările on curs de dezvoltare, au fost adesea transferate principii de management sau noi modalități de măsurare a performanțelor economice fundamentale sau ale sectorului public care nu au putut face obiectul transferului on aceeași măsură.

La nivelul democrațiilor dezvoltate, domeniile on care se iau cel mai des măsuri sont: reformele financiare și de management (Suedia, Finlanda, Olanda), descentralizarea, delegarea și deconcentrarea.

Avantajele implementării conceptelor NMP on sistemul administrativ al Republicii Moldova pot fi sesizabile, cel puțin, la coteva niveluri. La nivel de sistem, on general, NMP aduce noutatea unor concepte clasice de management public și marke-ting public. Market-ingul public demonstrează că fiecare acțiune inițiată parcurge patru etape: a) analiză și prognoză – on cadrul NMP, informația se va obține prin intermediul sistemelor informatice și se referă la cerere (sondaje de piață), concurență, resurse (feedback intern), inovații (cercetare); b) planificare – va fi foarte descentralizată și focalizată, context on

care instituțiile și statul trebuie, mai degrabă, să asigure cadrul instituțional și legal decot să dirijeze; c) implementare – cu axarea pe comportamentul organizațional și pe managementul resurselor umane pentru a ombunătăți performanța; d) control – ca avantaje, on termenii „noului management public”, acesta reprezintă un mod de apreciere a responsabilității, feedback-ului și adaptării. Adaptarea se va concretiza prin mecanismele pieței.

La nivelul resurselor umane, avantajul clar al NMP este că el se bazează pe motivația internă datorită influenței resurselor umane, aceasta on comparație cu actualul sistem care se bazează, mai ales, pe motivația externă – o rețea complicată de reguli și norme.

La nivel organizațional, on practică, deciziile sub egida NMP sont motivate economic, bazate pe necesitățile și forțele pieței. Acest aspect poate fi un avantaj pentru unele autorități administrative, atot la nivel local, cot și la cel central, unde deciziile sont mai mult determinate politic, deși ar trebui fundamentate și formulate de manageri publici profesioniști (exemplu poate servi situația din Primăria mun. Chișinău).

Ca mijloace organizaționale, avantajul clar al NMP este că el are rețelele și sistemele puternic descentralizate, față de sistemul birocratic care are o strictă ierarhie piramidală.

Actualul sistem administrativ din Republica Moldova se bazează pe un buget istoric, iar calitatea și cantitatea serviciilor realizate și furnizate depind de aceste constrangeri specifice. Avantajul NMP este că el se bazează pe rezultate, respectiv calitatea și

cantitatea serviciilor necesare oferite. Managementul public strategic are ca obiectiv obținerea de efecte pozitive, respectiv utilitatea serviciilor oferite populației.

Principalele schimbări în administrația publică din Republica Moldova determinate de NMP. Din perspectiva administrației publice a Republicii Moldova, pot fi luate în considerare două abordări principale ale NMP. Pe de o parte, pe temeiul „unicității” statutului și situației societății moldovenesti (ipoteza că am fi diferiți și că nici un model, oricât de viabil s-ar arăta în alte administrații din Vestul sau Estul Europei și din Statele Unite nu poate fi aplicat) se justifică un conservatorism excesiv care se manifestă prin lipsa curajului și pregătirii necesare inițierii unor schimbări pe baza unor principii moderne ce răspund nevoilor actuale din societate. Această abordare, extrem de prezentă în cadrul multor centre de putere ce influențează evoluția sistemului administrativ, reprezintă unul din pericolele majore la adresa unei evoluții pozitive a administrației publice din Republica Moldova. Cu toate acestea, în prezent, Moldova se bucură de primele semne ale stabilității și creșterii.

Pe de altă parte, există alternativa înțelegerii unui fenomen, nu numai vizibil, ci și inevitabil în orice democrație ce dorește să-și eficientizeze sistemul administrativ, să răspundă noului tip de așteptări ale cetățeanului și noilor realități ale unei societăți globale, informatizate. Moldova urmează să confrunte provocarea unei reforme cuprinzătoare și sistematice a administrației publice, care, de fapt, nu reprezintă un scop în sine, ci un instrument pentru sporirea

capacității administrative a ministerelor și altor instituții publice pentru realizarea obiectivelor Moldovei pe termen lung, inclusiv integrarea europeană și dezvoltarea economică.

Această ultimă abordare nu poate fi concepută în afara promovării unui model de management public modern, integrat într-un nou tip de cultură, axată pe rezultate într-un sector public mai puțin centralizat.

Concentrarea în direcția reformelor manageriale în administrația publică determină o serie de schimbări fundamentale, cel puțin, în următoarele direcții:

- limitarea dimensiunilor sectorului public;
- desconcentrarea în interiorul serviciilor guvernamentale;
- creșterea responsabilității manageriale;
- promovarea mecanismelor de piață;
- noi roluri/abilități pentru entitățile guvernamentale;
- competențe decizionale mai mari la nivelul operațional;
- descentralizare și autonomie financiară la nivel local;
- limitarea influențelor politice asupra managementului public;
- accentuarea rolului managementului performanței, managementului resurselor umane, managementului tehnologiei informaționale și comunicațiilor;
- îmbunătățirea relației cu cetățeanul și a serviciilor în interesul lui.

Dincolo de aceste tehnici particulare este însă extrem de necesară conștientizarea tipului de logică ce

stă la baza schimbărilor sectorului public (necesitatea „modernizării”, „integrării” etc.) și a direcției onspre care este orientată reforma (limitarea dimensiunilor sectorului public/ameliorarea performanțelor etc.).

Mai mult decot orice, este onă necesară o voință politică vizibilă, coerentă și fermă on direcția reformei administrative. Mijloacele la care face apel acest proces de reformă pot fi diferite, dar ele nu au nici o semnificație și nici o finalitate on lipsa inițiativelor reale de reformare a serviciului public din Republica Moldova.

On abordarea schimbărilor ontreprinse on administrația publică centrală, sont avute on vedere mai multe coordonate fundamentale, stipulate on reforma administrației publice centrale:

- separarea funcțiilor politice de cele administrative;
- crearea și consolidarea unui corp al funcționarilor publici profesioniști și neutri din punct de vedere politic;
- definirea clară a rolului, responsabilităților și relațiilor ontre instituții;
- a u t o n o m i a d e c i z i o n a l ă , administrativă și financiară;
- transparența on procesul politicilor publice;
- simplificarea procedurilor și legislației;
- respectul față de cetățean și preocuparea față de problemele acestuia.

On scopul simplificării și optimizării procesului decizional, on ultimii ani au avut loc deja o serie de schimbări.

Obiectivele urmărite on administrația publică au vizat: eficientizarea actului de guvernare, reorientarea activității

unor ministere și reducerea unui număr important de autorități administrative, asigurarea unor activități coerente și eficiente, a unor relații funcționale normale, onființarea unor ministere noi, pentru a răspunde priorităților de relansare economică și de pregătire a aderării Republicii Moldova la Uniunea Europeană, transformarea unor autorități administrative dovedite ca ineficiente, onființarea on structura organizatorică a ministerelor a unor compartimente specializate.

Coordonate ale „noului management public” și impactul acestora asupra administrației publice din Republica Moldova. „Noul management public” integrează o serie de principii și valori esențiale pentru a determina obținerea de performanțe după modelul managementului din sistemul privat: aplicarea principiului responsabilității manageriale, concentrarea asupra culturii specifice administrației publice, autonomia managerială și financiară, preocuparea pentru respectarea regulii „celor patru C”: coerență, curaj, claritate și considerare.

On ceea ce privește responsabilitatea managerială, aceasta este determinată de nevoile și așteptările „clienților” administrației publice de astăzi care sont profund diferite față de cele cultivate și afișate on vechiul sistem socialist și bazate pe o inversare a rolurilor: așteptările nu mai vin din partea administrației care, on trecut, se concentra pe respectarea regulilor de către „cei conduși”, ci ele vin din partea „consumatorilor – clienți, cetățeni” care au așteptări diferite față de serviciile publice și față de modul on care sont tratați de administrație.

Elementele de bază față de acest aspect sunt: consultarea persoanelor care vor trebui să pună în aplicare o decizie înainte ca aceasta să fie luată, responsabilizarea asupra realizării unor obiective (și nu asupra îndeplinirii unor sarcini), delegarea deciziilor operaționale la primul nivel de competență existent (principiul subsidiarității), favorizarea unei reduceri a rigidității și separării în funcționarea administrației, atât pe plan vertical (în ceea ce privește informația), cât și orizontal (în ceea ce privește concertarea și coordonarea acțiunilor).

Trebuie să se țină seama și de „regula celor patru C”, baza caracteristicilor comune ale diferitelor stiluri de management. Este vorba de:

- coerența declarațiilor și faptelor, a deciziilor, a obiectivelor și a mijloacelor;

- curajul pentru un manager public semnifică luarea deciziilor, inițiativă, tenacitate, perseverență pentru punerea lor în practică, capacitatea de a rezista multiplelor presiuni ;

- claritatea pe care trebuie să-o manifeste un manager public se referă la clarificarea misiunii organizației, viziunii și a „regulilor jocului”, precizarea obiectivelor urmărite pe parcursul perioadei curente, întreprinderea opțiunilor strategice și a pericolelor ce trebuie evitate ;

- considerarea semnifică, din partea tuturor, atenția acordată persoanelor, muncii colaboratorilor, precum și ideilor și propunerilor primite.

Alături de acestea, managerii publici din țara noastră trebuie să acorde o atenție deosebită gîndirii strategice – acea componentă a profilului man-

agerului public care constă în lărgirea orizontului imediat pentru a „gîndi în perspectivă”.

Nu în ultimul rând, motivarea resurselor umane constituie una dintre funcțiile esențiale pentru managerii publici, pentru că ei sunt persoanele care au datoria de a clarifica misiunea instituției publice și de a stabili obiectivele resurselor umane, sarcinile, competențele și responsabilitățile fiecăruia, nivelurile de performanță determinate ce trebuie obținute în procesele de management și de execuție.

Managerul public – un nou model de funcționar public de conducere cu rol important în procesul schimbărilor administrative. Managerul public reprezintă un nou model de funcționar public, un adevărat agent al schimbării, menit să introducă o nouă mentalitate în administrația publică, funcție aplicată în majoritatea statelor cu o administrație publică eficientă.

Managerul public reprezintă o categorie distinctă de funcționar public care contribuie, pe de o parte, la asigurarea eficienței și continuității reformei în administrația publică – de la nivelurile strategice la cele operaționale.

Profilul noului manager public trebuie să includă o serie de caracteristici esențiale din perspectiva NMP. Astfel, el trebuie să fie un agent al schimbării, orientat către rezultate prin planificare și prioritizare, orientat către identificarea și implementarea de soluții, cu o capacitate deosebită de evaluare a riscurilor, adaptabilitate, creativitate, fire proactivă, abilități de leadership, etică și comportament moral.

Rolul managerului public este de a sprijini politicile de reformă menite să

acelereze modernizarea administrației și serviciilor publice. El conduce și coordonează sau asistă coordonarea unor procese care prin natura lor necesită o perspectivă generală sau specifică.

Managerii publici pot fi recrutați dintre tinerii cu rezultate remarcabile în activitatea academică și cu un potențial intelectual deosebit pentru îndeplinirea obiectivelor ce le revin și formați pe o perioadă de un an sau doi în spiritul valorilor promovate de NMP.

Pentru îndeplinirea atribuțiilor, managerii publici trebuie să dispună de o mare mobilitate în cadrul instituției și să fie retribuiți cu un salariu motivant, fiind primii funcționari publici care ar beneficia de un sistem de promovare rapidă în carieră.

Crearea postului de manager public (sau secretar de stat, cum a fost propus), cel puțin, în autoritățile administrative centrale din Republica Moldova considerăm că este o soluție benefică, deoarece acesta, fiind o persoană apolitică, va fi responsabilă de gestionarea autorității administrative și a instituțiilor subordonate.

Principalele schimbări în managementul public din Republica Moldova din perspectiva NMP. În cele ce urmează vom stipula obiectivele strategice care au ca zone-cheie de performanță (Key Performance Areas – KPA's) domeniul în care NMP prevede aplicarea principiilor sale.

1. Crearea unor structuri specializate de analiză și fundamentare strategică în cadrul instituțiilor din administrația publică centrală și locală, care au atribuții în analiza și elaborarea unor studii de fezabilitate, studii de impact,

elaborate înainte de aprobarea și implementarea lor, pentru a reduce numărul actelor normative ineficiente și, prin urmare, pentru a diminua și ordona baza legislativă necesară în procesele de management și de execuție.

2. Orientarea managementului funcției publice asupra structurii postului și nu asupra sistemului de carieră. Acțiuni necesare: modificări legislative în legea care reglementează funcția publică care să prevadă, cel puțin, două elemente din cele enumerate în continuare:

- accesul la calitatea de înalt funcționar public să fie posibilă doar după o experiență minimă de doi ani în sectorul privat. Acest lucru concordă cu tendințele NMP de a transfera bune practici din domeniul privat în cel public;

- fiecare autoritate administrativă de la nivel local și central să-și efectueze propria analiză a nevoii de formare a resurselor umane ;

- introducerea posibilității negocierii salariilor de către cei ce intră în corpul funcționarilor publici sau ocupă funcții publice – apare posibilitatea motivării financiare și a recompenselor în funcție de realizări. Consecința este că personalul calificat este motivat să rămână în instituțiile publice;

- rotația pe posturi și funcții publice de conducere pentru: evitarea plafonării, motivarea prin promovare, formarea unui „background” tipic generalist necesar unui manager cu viziune de ansamblu ajutând la înțelegerea interdependențelor intersectoriale și dezvoltarea unei gândiri sistemice coerente.

3. Integrarea pe scară largă a tehnol-

ogiei informaționale și de comunicații (TIC) ca porghie esențială on comunicarea internă, dar și cu toți stakeholderii administrației publice.

Acțiuni necesare:

- pe site-urile instituțiilor se comunică toate informațiile necesare și canalele prin care cetățeanul să poată

solicita și obține serviciile autorităților publice on line, fără deplasare la sediul instituției;

- utilizarea semnăturii și ștampilei oficiale electronice, este din ce on ce mai sigură și mai ontolnită;

- utilizarea infochioșcurilor, a bibliotecilor și arhivelor electronice;

- elaborarea unei baze de date la toate serviciile publice;

- implementarea efectivă și oncurajarea cetățenilor să-și plătească taxele on mod curent prin Internet;

- creșterea transparenței instituționale și, implicit, a celei manageriale.

Adoptarea principiilor și valorilor NMP ontr-o țară precum este Republica Moldova trebuie să fie precedată de un proces sistematic de pregătire și adaptare a administrației publice. Numai coteva reforme ar putea fi adecvate pentru țările on curs de dezvoltare on să acestea trebuie precedate de „acțiuni pregătitoare” – de adaptare la mediul social, economic, politic și cultural local.

Din perspectiva NMP, procesul schimbărilor on administrația publică din Republica Moldova este unul complex și de durată care necesită un management public exercitat de profesioniști orientați spre obținerea de rezultate, motivați să analizeze, proiecteze și să implementeze valorile și principiile de bază ale NMP on efortul lor comun de a răspunde nevoilor și așteptărilor administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu, A., Noutăți on managementul public. - București, Editura Economică, 2002.

2. Forsell, A., „Reform Theory Meets New Public Management” on New Public Management – The Transformation of Ideas and Practce, Edited by Tom Christensen and Per Lægreid, Ashgate, Cornwall, 2003.

3. Iftimoaie, Cristina, ș. a., Administrația publică locală on Rombnia on per-