

# Tendințe în configurarea și eficientizarea managementului sectorului public

Mihai Ion

Managementul sectorului public prezintă un domeniu relativ nou al managementului din țările dezvoltate, apărut ca urmare a unor disfuncționalități economice, care au dus la schimbări importante în sectorul public, având drept scop eficientizarea activității și satisfacerea mai bună a intereselor cetățenilor. Apariția acestui gen de management a fost determinată și de schimbarea gândirii asupra conducerii sectorului public, întrucât s-a conștientizat că aparatul birocratic anterior trebuia să fie orientat pe baza altor principii, că schimbările necesare nu mai puteau fi făcute pe baza gândirii și comportamentelor tradiționale rigide, a principiilor birocratice ale lui Max Weber, că finalitatea activității sectorului public nu mai putea fi asigurată doar prin aranjamentul ordonat al resurselor, bazat pe respectarea unor legi, norme și regulamente. Se simțea nevoia unei libertăți de acțiune și a competenței în conducerea resurselor, pentru a realiza obiectivele propuse, de orientare către alte valori, care să asigure o mai bună funcționare a structurilor administrative. Aceste valori ale noului model de management vizau:

- concentrarea instituțiilor publice pe management și nu pe politica promovată de politicieni;
- evaluarea performanțelor instituțiilor publice și a eficienței economice ca formă de reflectare a acesteia;
- orientarea instituțiilor către piață;

- reducerea costurilor de întreținere și funcționare ale aparatului administrativ și în general ale instituțiilor publice;
- remodelarea stilului de management cu accent pe rezultatele obținute (Hood, 1991).

În cadrul campaniei pentru schimbare s-au destins două elemente:

- a) agenda politică de reducere a rolului și domeniului statului, prin transferul către sectorul privat a unor activități care înainte erau la stat;
- b) încercarea de a face instituțiile statului mai eficiente.

Sub aspectul dimensional și structural al sectorului public, principalul factor de influență al schimbărilor l-a constituit privatizarea, în dubla sa accepțiune, de transfer către sectorul privat a unor funcții efectuate mai înainte de către stat și invers, de extindere a unor politici din sectorul privat către cel public.

În țările dezvoltate, privatizarea a urmărit reducerea sectorului public și a activităților sale, creșterea eficienței și introducerea concurenței, reducerea împrumuturilor de stat, utilizarea sumelor din privatizare pentru finanțarea sectorului public, reducerea impozitelor, dezvoltarea proprietății private și a deținerii de acțiuni.

Procesul de privatizare s-a bazat pe supoziția verificată, că anumite funcții ale statului pot fi realizate mai puțin

costisitor și mai eficient de către sectorul privat, prin utilizarea unor practici specifice acestuia.

Preocupările pentru reducerea sectorului public și a intervenționismului statal au o amploare mult mai mare în țările în tranziție, inclusiv în România. Aici, hipertrofia sectorului public a devenit una din problemele centrale ale erei postcomuniste, iar comportamentul intervenționist al statului o sursă principală de instabilitate. Dacă în țările cu tradiție democratică și economie dezvoltată, reforma sectorului public a cunoscut multe frământări și dificultăți, situația a fost mult mai acută în țările în tranziție, în care ordinea socialismului real a alterat până la anulare comportamentul individual ghidat de logica pieței.

Deosebirea fundamentală dintre privatizarea din România și cea din țările dezvoltate economic a constat în aceea că, în cazul țării noastre, ea s-a desfășurat în condițiile unei schimbări de sistem, care și-a pus puternic amprenta asupra modului de înfăptuire, a metodelor utilizate și rezultatelor acestei acțiuni. Privatizarea în România s-a realizat lent cu numeroase sincope și cu rezultate mai puțin satisfăcătoare, ceea ce a dus la necesitatea de a se interveni pe parcurs cu unele corecturi și măsuri de accelerare.

În timp ce în țările dezvoltate privatizarea s-a făcut în condiții de transparență, iar întreprinderile au devenit funcționale ca orice întreprindere privată și au contribuit substanțial la echilibrarea bugetului, în România lucrurile nu au evoluat la fel. Pentru a beneficia de avantaje, anumite persoane sau grupuri de interese, în multe cazuri, au realizat o adevărată "înfrățire" între firmele private și cele de stat, conduse de același grup de persoane, care transferau profiturile de la unele la altele. Privatizări dubioa-

se, apariția pe scară largă a arieratelor, iertarea sau reeșalonarea datoriilor către stat, nu întotdeauna justificată, ca și deprivatizarea unor întreprinderi, în loc să contribuie la creșterea veniturilor bugetare au devenit producătoare de pagube, afectând totodată alte sectoare publice, ca asigurările sociale, sănătatea, educația etc.

Felul în care a fost administrată proprietatea publică în România a constat în acordarea de salarii mari unor manageri, lipsa de comenzi, muncitori ținuți în șomaj, pierderi și datorii uriașe, proliferarea intereselor de grup care au sufocat adesea autoritatea publică și s-au situat deasupra legilor statului. La acestea s-au adăugat întârzierea reformelor și neglijarea perspectivei. Au existat și cazuri în care eficiența și performanța întreprinderilor nu s-a îmbunătățit, pentru că procesul de privatizare nu a fost bine condus, sau pentru că au fost aleși cumpărători care nu aveau capacitatea de a conduce întreprinderile, sau care nu și-au onorat obligațiile asumate prin contractul de cumpărare.

Sub aspectul modalităților de privatizare trebuie arătat că deși în țările dezvoltate cea mai populară metodă a constituit-o vânzările directe, totuși, privatizarea prin acțiuni a fost preferată celor mai multe guverne deoarece:

- din punct de vedere operațional și financiar era singura metodă practică de vânzare a marilor întreprinderi de stat;
- reprezenta cea mai transparentă metodă de vânzare a activelor;
- oferea posibilitatea unor opțiuni guvernamentale în funcție de anumite obiective politice și economice;
- sporea valoarea capitalizării totale și volumul fiecărei piețe de capital.

În unele țări în tranziție, inclusiv în România, o pondere mare au avut privatizările pe bază de cupoane. Aceste programe au avut avantajul vitezei de efectuare și al echității sociale, precum și meritul de a face procesul ireversibil, dar au avut și serioase slăbiciuni deoarece:

- nu au sporit numerarul pentru întreprinderi și guvern;
- nu au condus la infuzia de noi tehnologii sau expertiză managerială;
- nu au contribuit la stabilirea unui mecanism de monitorizare a firmelor privatizate, iar structura de proprietate rezultată a fost viciată prin atomizarea proprietății.

În România, o sursă importantă de ineficiență de cheltuire nerațională a banilor publici a constituit-o și achiziționarea unor bunuri foarte scumpe, sau a unor terenuri și clădiri, care înainte fuseseră privatizate la un preț foarte redus, iar apoi răscumpărate de sectorul public la prețuri incomparabil mai mari.

Definitiv pentru transformările care au avut loc în țările dezvoltate, și mai ales în Marea Britanie, este fenomenul cunoscut sub denumirea de managerialism. Aceasta din mai multe considerente:

- a) neajunsurile din sectorul public erau atribuite managementului
- b) exista convingerea că managementul corespunzător provenea din practica, experiența și etosul privat;
- c) asumarea faptului că managementul trebuie apreciat pe baza unor performanțe bazate pe concurență, a creșterii rolului consumatorului, a calității mai bune a serviciilor realizate la costuri mai reduse;
- d) necesitatea separării politicii de administrație.

În Marea Britanie și alte țări dezvoltate, reforma sectorului public a început

într-un moment de criză economică determinată de declinul industriei, ca urmare a războiului arabo-israelian, embargoului petrolier, creșterea împrumuturilor externe, penetrarea piețelor cu produse din noile țări industrializate. În aceste împrejurări, reforma a debutat cu stabilirea unor sarcini de reducere a cheltuielilor publice și prin declararea unui adevărat război contra risipei și ineficienței. În același timp s-au formulat unele critici la adresa sistemului tradițional de management. Acestui sistem i se reproșa că deciziile au servit interesele profesioniștilor și nu pe cele publice, fapt ce a dus la creșterea costurilor, că managementul sectorului public s-a bazat pe consens și negociere pentru schimbări incrementale, care nu permiteau schimbări radicale, reformatoare, că managementul public nu avea calificările necesare pentru schimbare și că trebuia acordată responsabilitatea unor altfel de manageri.

Experiența țărilor dezvoltate relevă o tendință de subordonare a profesioniștilor față de manageri și creșterea posibilităților de control a acestora din urmă, prin utilizarea unor indicatori de performanță, care permit o transparență mai mare a activității și facilitează un control managerial mai strâns.

În România, angajarea unor directori în anumite sectoare publice s-a făcut, de regulă, pe baza specializărilor pe care le aveau, în speranța că vor deveni cu timpul și buni manageri, ceea ce nu s-a confirmat în majoritatea cazurilor. Avem în vedere mai ales situația din sistemele de sănătate și educație, deși fenomenul a avut loc și în alte sisteme. Potrivit părerii multor specialiști, "criza" din sistemul de sănătate de exemplu a fost considerată ca fiind preponderent managerială. De aceea, se impune promovarea în serviciile publice a unor manageri

veritabili, ca persoane având o anumită autoritate formală, care execută alt gen de activități decât profesioniștii, cum ar fi îndrumarea și controlul personalului, planificarea strategică, urmărirea realizării unor performanțe, elaborarea măsurilor de îmbunătățire a calității serviciilor.

Examinarea experienței țărilor dezvoltate furnizează două abordări de care trebuie ținut seama în managementul sectorului public:

- a) realizarea îmbunătățirii activității în termeni de "valoare pentru bani" (*value for money*);
- b) creșterea posibilităților de exprimare a opiniei și a opțiunilor consumatorilor de servicii publice.

Axarea îmbunătățirii calității pe "valoarea pentru bani" și conformarea la anumite standarde, echivalează cu obținerea de rezultate mai bune pentru o cheltuială egală sau mai redusă, deci cu o creștere a productivității serviciilor.

Una din tendințele manifestate în țările dezvoltate a fost și trecerea de la orientarea exclusivă către input-uri (minimizarea și creșterea eficienței acestora) către accentuarea în tot mai mare măsură a output-urilor, ceea ce a însemnat orientarea către rezultate și aducerea în prim-plan a consumatorului sau a utilizatorului de servicii. Acest nou curent denumit "consumerism" s-ar putea defini ca încercări de a redresa deficitul de putere, dintre cei care produc bunuri și servicii și cei pentru care sunt furnizate.

Conștientizarea managementului asupra deteriorării calității unor servicii, în opinia unor specialiști occidentali, trebuie făcută de consumatorul acestora, prin opțiunile de "ieșire" (*exit*) sau "opinie" (*voix*), prima semnificând libertatea consumatorului de a alege furnizorii unui serviciu pe piață, iar cea de a doua, presiunea exercitată asupra furnizorilor de servicii pentru îmbunătățirea calității.

În cadrul procesului de reformă a sectorului public s-a urmărit, de asemenea, introducerea forțelor pieței din dorința de a supune serviciile publice la concurență, de a ridica rolul, statutul și puterea clienților.

Introducerea forțelor pieței în managementul sectorului public, pe lângă îmbunătățirea alocării resurselor și creșterea eficienței, deculpabilizează politicienii pentru luarea unor măsuri nepopulare, care sunt dictate de logica de piață și se asigură contribuția sectorului privat la finanțarea investițiilor, scutind Guvernul de grija de a procura bani prin impozite și taxe și reducând riscul de investire al acestuia.

În țările dezvoltate preocuparea pentru îmbunătățirea calității prestațiilor sectorului public au ocupat un loc central în planurile de reformă, iar retorica îmbunătățirii calității a constituit un mijloc de legitimare și impulsionare a reorganizării radicale a acestui sector. Pentru a se asigura că obiectivele calității se realizează, în Marea Britanie, în sectorul public au fost stabilite sisteme elaborate de performanță și audituri externe. În anul 1983 a fost constituită Comisia de Audit, pentru a monitoriza managementul și "valoarea pentru bani" din administrația locală, iar ulterior din domeniul sănătății și învățământului.

În România, în decursul timpului s-a observat o supradimensionare a sistemelor sectorului public, mai ales în raport cu performanțele sale economice și sociale, iar calitatea prestațiilor acestui sector nu a fost la înălțimea cerințelor, în multe cazuri ea înrăutățindu-se, ceea ce impune ca în afara transferului unor activități din sectorul public către cel privat să se eficientizeze aceste sisteme, prin reducerea dimensiunii lor și accentuarea preocupărilor pentru calitate.

Este de remarcat, de asemenea, că

În România, diferitele verigi organizatorice din domeniul public nu acordă suficientă atenție rezultatelor activităților pe care le desfășoară. Nu există o formă oficială de monitorizare a performanței, care să permită evaluarea activității verigilor respective. O asemenea formă de organizare ar fi necesară pentru colectarea informațiilor privind performanțele în domeniul sănătății, autorităților locale și în alte sectoare.

În vederea evaluării activității și eficienței economico-sociale a serviciilor publice și a modului în care actorii, respectiv reglementatorii și operatorii își exercită activitatea, s-a sugerat ca la fiecare nivel de organizare-reglementare să se constituie oficii de evaluare independente, în care să intre aleși locali și naționali, reprezentanți ai consumatorilor și sindicatelor, care să facă expertize, iar rapoartele să fie publicate (Profiroiu, 2004). Este, de asemenea, necesară continuarea acțiunii de descentralizare a activității sectorului public menită să aducă serviciile furnizate mai aproape de utilizator și a le face mai sensibile față de nevoile acestora. Totodată atribuirea unui rol mai proactiv al managementului este de natură a întâmpina în condiții mai bune nevoile și preferințele utilizatorilor de servicii. Se impune, de asemenea, elaborarea unor instrumente și standarde pentru măsurarea performanțelor serviciilor și asigurarea controlului prin rezultatele obținute precum și perfecționarea codului de etică al funcționarilor publici și respectarea acestuia, îmbunătățirea pregătirii lor profesionale, dezvoltarea aptitudinii de a lucra cu publicul.

Elemente de care trebuie să se țină seama în activitatea noastră economică sunt furnizate și de dezbaterile care au avut loc în țările dezvoltate privind raportul dintre politica publică și a managementul sectorului public - problemă nu

întotdeauna suficient de clară și destul de controversată. Pentru a aprecia influența politicii publice asupra sectorului public și managementului acestuia, trebuie avut în vedere atât rolul schimbător al sectorului public, cât și dezvoltările recente care au loc în politica publică. Este evident că politica are un rol determinant în a stabili ce trebuie furnizat, în ce cantitate și către cine, dar și asupra modului în care se organizează sectorul public, ca răspuns la inițiativele politicii publice.

Dacă ne referim la Marea Britanie de exemplu, menționăm că aici s-au făcut încercări concertate de a separa studiul elaborării politicii de implementare a acesteia și a existat tendința de a considera studiul managementului sectorului public drept un exercițiu tehnic, în care fiecare ramură a sectorului public poate fi înțeleasă făcând puțină referire la ideologia politică. Taylor și Popham (1987) au arătat că "știința administrației publice a dus la separarea între elaborarea politicii și implementare, care a diminuat rolul birocrăților în procesul de elaborare a politicii și impactul politicii asupra activității lor".

Prima condiție pentru ca managerul să-și exercite atribuțiile sale este să înțeleagă politica, fapt care adesea reprezintă o sarcină dificilă, datorită schimbărilor de guverne, cât și lipsei de continuitate în politică, asociată cu insuficiența sau neadecvarea resurselor. Politica derivă din principiile încorporate în ideologii, dar poate fi și rezultatul expedienței care constrânge guvernele prin crize interne sau internaționale. Indiferent de originea și scopurile politice, organizațiile sectorului public trebuie să răspundă acestora, ceea ce presupun o anumită flexibilitate. Cu toate acestea, cele mai multe birocrății publice fac să funcționeze mecanisme interne destul de rigide pentru a da răspunsul cel mai adecvat la

o anumită situație, precum și luarea de măsuri pentru asigurarea continuității deoarece unele din lucrările respective implică implementarea de politici pe termen lung. De aceea, organizațiile trebuie să dezvolte o serie de tehnici și proceduri, pentru a răspunde cererilor de elaborare a politicilor și de implementare a acestora. Deși sarcinile lor sunt diferite managerii și politicienii depind unii de alții, iar în succesul politicii sunt implicate ambele categorii de participanți.

Desigur că și în România s-au realizat sau sunt în curs de realizare unele din cerințele menționate. În același timp însă, nu putem să nu observăm că în sectorul public adesea au fost numiți în posturi de conducere și execuție unele persoane pe criterii preponderent politice și mai puțin sau deloc pe criterii de competență profesională și managerială. Astfel, prefectii și subprefecții erau numiți de guvern pe criterii politice lucru asupra căruia s-a revenit ulterior. De asemenea, după alegerile efectuate au fost schimbate persoanele din conducerea direcțiilor județene și a regiilor statului. Îngrijorătoare este și extinderea nepotismului, a angajării pe baza relațiilor de rudenie sau de altă natură a unor persoane fără pregătirea necesară pentru posturile ocupate. De asemenea, în conducerea unor domenii din sectorul public, chiar dacă persoanele aflate pe posturi de conducere au fost competente din punct de vedere al profesiei, nu în toate cazurile aveau și pregătirea necesară unui bun manager, fapt ce s-a reflectat negativ asupra activității desfășurate.

În concluzie, apreciem că se simte nevoia acută a unor schimbări majore de concepție, în ceea ce privește managementul sectorului public, de însușire a valorilor fundamentate ale acestuia și de pregătirea resurselor umane necesare.

Aceasta presupune creșterea gradului de răspundere și a eficienței în gestiunea tuturor categoriilor de resurse și, totodată, monitorizarea și evaluarea performanțelor din sectorul public, pe baza cărora se apreciază capacitatea managerială de a soluționa problemele generale și specifice.

Pentru a evita riscul politizării managementului este necesar să se ia în considerare și modul în care acesta răspunde la cerințele politicii. Este recomandat ca managerii de prestigiu, în situații justificate să influențeze la rândul lor politica, prin valorificarea opiniilor proprii, bine fundamentate.

Este știut că politicienii sunt interesați în cea mai mare măsură de viitorul apropiat. Managerii trebuie să vadă însă mai departe. Pentru aceasta este necesar să fie îndeplinite anumite condiții și anume: a) să aibă o părere formată asupra viitorului organizației. Ei au răspunderea de a defini o viziune asupra valorilor, principiilor de funcționare, normelor și comportamentelor celor mai potrivite în viitor și b) să se creeze o anumită legitimitate a managerilor de a menține o viziune, care poate fi adesea în opoziție cu cea a politicienilor. Pentru a dobândi această legitimitate se impune ca managerii să demonstreze în deplină cunoștință de cauză, ce funcționează și ce nu funcționează în domeniul respectiv.

În sfârșit, trebuie menționat că managementul strategic este doar în mică măsură înțeles și aplicat în sectorul public. Într-un mediu atât de schimbător ca cel actual, având în vedere că el permite organizației nu numai să reacționeze la schimbare, dar și să o anticipeze, printr-o conducere cu caracter proactiv se impune să se valorifice mai mult avantajele decurgând din acest gen de management.

## Bibliografie selectivă

- Alistar, Victor - *Calitatea serviciilor publice*, în: Economie și administrație locală, nr. 3, 2003.
- Bizaquet, A. (1988) - *Le secteur public et les privatisations*, Presses Universitaire de France, Paris.
- Du Guy, P.; Salaman, G. - *Businessing, bureaucracy, entrepreneurial government and public management*, paper presented at Employment Research Unit Conference "The Contract State", Cardiff, 1992.
- Hirschman, A. - *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline of Firms, Organization and States*, Harvard University Press, Massachusetts, 1971.
- Hoggett, P. - *A new managerialism in the public sector?*, în: Policy and Politics, nr. 19, p. 243-256, 1991.
- Hood, C. - *Public Management for all Seasons?*, în: Public Administration, 69, 1991.
- Johnson, E. (1997) - *Management in the Public Sector*, International Thomson Business Press, London.
- Kavangh, D. (1987) - *Thatcherism and British Politics - The End of Consensus*, Oxford University, London.
- Kester, I.H. (1997) - *Management in the Public Sector*, Second Edition, International Thomson Business Press, London.
- Kirkpatrick, I.; Martinez, M.L. (eds.) - *The Politics of Quality in the Public Sector*, Routledge, London, p. 17, 1995.
- Magginson, L.W. (1998) - *The impact of privatization*, în: Economic Reform Today, nr. 1.
- Matei, Lucica - *Management public*, Editura Economică, București, 2001.
- Metcalfe, L., Richards, S. (1990) - *Improving Public Management*, Sage, London.
- Moldoveanu, George; Dobrin, Cosmin - *Managementul calității în sectorul public*, Editura ASE, București, 2003.
- Norman, F. (1997) - *Public Sector Management*, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, London.
- Osborne, D.; Gaebler, T. - *Reinventing Government*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Painter, C. (1989) - *Thatcherite radicalism and Institutional conservatism*, în: Parliamentary Affairs, p. 463-84.
- Pall, Gabriel A. - "Quality process management", p. 2, Prentice Hall, Inc., 1987.
- Plumb, Ion; Androniceanu, Armenia; Abăluță, Oana - *Managementul Serviciilor Publice*, Ediția a II-a, Editura ASE, București, 2003.
- Pollard, S. (1992) - *The Development of British Economy*, Edward Arnold, London.
- Potter, I. - *Consumerism and the public sector how well does the cost fit?*, în: Public Administration, nr. 66, p. 149-164, 1988.
- Profiroiu, A. - *Reglementarea la nivel european a serviciilor de interes general*, în: Economie și administrație locală nr. 2/2004.
- Richardson, J.J.; Jordan, A. - *Governing under Pressure*, Martin Robertson, Oxford, 1979.
- Shafritz, J.M.; Russell, E.V. (1997) - *Introducing in Public Administration*, Addison - Wesley, New York.
- Stanciu, Costel - *Servicii publice*, Editura ASE, București, 1999.
- Stewart, J.; Walsh, K. - *Change in the management of public services*, în: Public Administration, nr. 70, 1992.

Taylor, I.; Popham, G. (1989) - *An Introduction to Public Sector Management*, Unwin Hyman, London.

Walsh, K. - *Quality and public services*, in: *Public Administration* 69, p. 503-514, 1991.

Zifcak, S. (1994) - *New Managerialism - Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham.