

REZUMAT

Teza de doctorat intitulată *Impactul factorului politic asupra managementului organizațiilor publice* constituie o abordare interdisciplinară a unui subiect de maxim interes pentru societatea actuală – raporturile dintre managementul organizațiilor publice și factorul politic. Bazată pe o bibliografie amplă de peste 200 de titluri din literatura managementului public și privat, lucrarea a fost destinată analizării acestei probleme dintr-o triplă perspectivă – teoretică, conceptuală și empirică. Recenzia literaturii poziționează tema de cercetare în literatură și construiește un cadru teoretic și conceptual solid care să susțină studiile empirice din ultimele două capitole ale lucrării.

Teza a fost proiectată pentru a răspunde la următoarele întrebări: *Cum putem descrie în cel mai bun mod raporturile dintre managementul organizațiilor publice și mediul politic? Cum se reflectă influența politicului asupra procesului decizional în organizațiile publice? Cum putem descrie în cel mai bun mod influențele asupra proceselor managementului resurselor umane (recrutare, selecție, promovare) în sectorul public? Mai este loc pentru îmbunătățiri în metodologia studiului acestui subiect?*

Ultima întrebare articulează nevoia descoperirii unor metode și tehnici noi în studiul problemei influenței exercitate de factorul politic asupra managementului organizațiilor publice și oferă imboldul pentru proiectarea și desfășurarea celor două studii empirice din cea de-a doua parte a lucrării. Astfel, studiul încearcă să descrie natura relației dintre politic și organizații publice și să construiască modele de analiză a provocărilor pe care managementul organizațiilor publice le întâmpină cu mediul politic extern.

Una din direcțiile principale ale cercetării noastre este discutarea relației dintre politică și administrația publică. Am folosit astfel ca primă metodă de cercetare analiza literaturii pentru a identifica teoriile și modelele exercitării influenței asupra organizațiilor publice, oprindu-ne la teoria contingenței și la teoria mediilor înconjurătoare. Influența mediului extern asupra activităților organizațiilor publice a constituit o perspectivă de lucru productivă pentru cercetători care au identificat diverși factori care să explice variația variabilelor corespunzătoare diferitelor procese ale managementului organizației publice și prin care să construiască modele de analiză a relațiilor dintre organizațiile publice și mediul politic extern. Cercetarea literaturii asupra impactului mediului extern

organizațional a identificat o serie largă de dimensiuni analitice și conceptuale folosite de autori pentru a măsura diverse aspecte ale mediilor organizaționale: stabilitatea și turbulența mediului, disponibilitatea resurselor, omogenitatea și concentrația, suportul politic.

Recenzia literaturii din **primul capitol** a relevat faptul că raporturile managementului organizațiilor publice cu sfera politică au fost și continuă să reprezinte o preocupare intensă atât pentru cercetătorii și practicienii managementului public, cât și pentru cercetătorii din domeniul științelor politice. Acordul asupra faptului că mediile înconjurătoare influențează puternic comportamentul organizațional nu s-a materializat însă într-o definiție și o percepție unică a acestui concept, conturându-se mai multe definiții asupra mediilor înconjurătoare în literatura de specialitate și creându-se mai multe modele pentru explicarea și evaluarea influenței mediului politic, influență explicabilă prin mai multe tipuri de factori. Influența mediului organizațional determină schimbări și în structura organizatorică rezultând astfel o relație de dependență directă între autonomia administrativă și calitatea organizațiilor publice.

Cercetătorii care au teoretizat trecerea de la paradigma sistemului birocratic la paradigma sistemului post-birocratic au argumentat necesitatea formulării unor strategii inovative pentru a orienta rezultatele organizației publice spre satisfacția cetățenilor-clienți. Managerii din organizațiile publice nu sunt însă îngrijorați doar de satisfacția cetățenilor-clienți, ci și de cea a superiorilor ierarhici. Cum însă mare parte din funcțiile publice de conducere sunt ocupate și de reprezentanți ai sferei politice, acest aspect este perceput de majoritatea teoreticienilor drept factor determinant al unor disfuncționalități în sistem. O altă disfuncționalitate se referă la faptul că diversitatea dimensiunilor dihotomice ale răspunderii identificate de cercetători în organizațiile publice creează o structură difuză și diluată a administrării răspunderii. Mai mult, administrarea răspunderii este îngreunată de conflictele bazate pe interese diferite în cadrul executivului și legislativului și de angajarea pe criterii politice.

Referindu-ne la afirmațiile făcute de cercetători, cazul românesc este reprezentativ în acest sens, crearea mecanismelor de administrare a răspunderii după 1989 făcându-se pe baza prevederilor legislativului, rezultând astfel o structură a domeniului public în care ministerele au jucat un dublu rol – acela de a crește birocratizarea prin

emiterea de reglementări adiționale pentru a le implementa pe cele ale legislativului, dar, în același timp, și acela de a-și spori propria autonomie.

Ne-a preocupat de asemenea faptul că puține sunt lucrările care abordează influențele politicului asupra comunicării organizaționale. Testele empirice au validat ipoteze precum aceea care afirmă că există diferențe demonstrabile între managementul sistemelor informaționale din organizațiile private și cele publice, acestea din urmă fiind expuse birocrațizării (fenomen întâlnit în literatură sub denumirea de “red tape” și care presupune impunerea unor reguli formale dure și a unor reglementări excesive care împiedică acțiunea și procesul de luare a deciziei) și controlului, dar și politicilor organizaționale/interne și externe.

Ne-a interesat în egală măsură natura relațiilor dintre politicieni și administratorii publici, evidențiată de cercetători prin cercetări asupra existenței cooperării sau conflictului în relațiile dintre aceștia. O altă direcție a cercetării ne-a condus în sfera dinamicii controlului politic, a politizării administrației care determină diferite modificări în funcționarea și structura organizațiilor publice. Diferitele rezultate obținute prin cercetările asupra dinamicii controlului politic și asupra naturii relațiilor dintre politicieni și administratorii publici sau la nivel instituțional au furnizat suportul pentru două perspective distincte și într-o oarecare manieră opuse ale relației dintre politică și administrație ce au dat naștere la teoria dihotomiei dintre politică și administrație și teoria complementarității dintre politică și administrație.

Principalele direcții în care s-a îndreptat cercetarea teoretică în cel **de-al doilea capitol** care a tratat cele mai relevante abordări manageriale (pentru a pregăti din punct de vedere teoretic și conceptual cele două cercetări desfășurate în capitolele al patrulea și al cincilea) au fost abordările privind structura organizatorică, comunicarea organizațională și sistemul informațional din organizațiile publice.

Structura organizatorică a fost discutată prin abordarea conceptuală a dimensiunilor structurii, naturii relațiilor ierarhice, prezentarea abordării structurale în organizațiile publice și a celor mai relevante perspective ale reformei în organizațiile publice.

Un subcapitol a fost dedicat discutării abordărilor manageriale ale structurilor organizaționale din perspectiva comunicării și a sistemului informațional. Cercetarea teoretică s-a concretizat în recenzia literaturii despre sistemul informațional în

organizațiile publice, politicile de comunicare internă și externă în organizațiile din sectorul public, prezentarea diferitelor perspective de analiză a comunicării formale și informale, a importanței comunicării organizaționale în managementul schimbării în organizațiile publice. O secțiune din cadrul capitolului a prezentat cele mai relevante abordări ale dimensiunilor descriptive și analitice care măsoară un fenomen pe care l-am integrat în cercetarea din ultimul capitol, evidențierea influențelor politice asupra comunicării în organizațiile publice.

Percepția organizațiilor publice ca dinamici complexe, sisteme deschise cu structuri adaptabile continuu la cererile mediului organizațional este una din provocările majore care afectează organizațiile publice. Schimbările survenite în mediu sunt percepute ca un element care obligă organizațiile să acționeze datorită interdependenței dintre comunitatea locală și organizația publică. Astfel, lacunele din comunicare asupra motivelor și scopurilor schimbării sunt printre factorii care împiedică schimbarea.

Cel de-al **treilea capitol** s-a concretizat într-o cercetare teoretică a literaturii despre componentele managementului resurselor umane din organizațiile publice cu scopul de a crea un cadru teoretic în care să se desfășoare cercetările din următoarele două capitole. Activitățile de management care au interesat cercetarea au fost: recrutarea, selecția, atestarea, numirea pe post a angajaților publici; pregătirea, formarea și perfecționarea pregătirii angajaților publici; gestiunea carierei angajaților publici și politicile de promovare în organizațiile publice; abordări legate de leadership, satisfacție și motivare a angajaților publici; cultura organizațională în organizațiile publice; politicile de remunerare în sectorul public; evaluarea în organizațiile publice. Unul dintre cele mai relevante aspecte discutate în acest capitol și care au contribuit la conturarea cadrului teoretic al cercetărilor din ultimele două capitole ale lucrării au fost cercetarea literaturii despre angajarea în organizațiile publice pe două direcții:

- (1) Sistem meritoriu versus clientelism politic
- (2) Absența neutralității: prezentarea cercetărilor asupra numirilor și promovărilor pe criterii politice.

În studiile lor, teoreticienii au făcut eforturi în explicarea variațiilor din rândul organizațiilor. Deși bazate pe un număr de perspective teoretice diferite, cele mai multe dintre aceste explicații au inclus trei factori: mărimea, tehnologia și mediul înconjurător al organizației. Pe fundațiile acestei abordări am efectuat în **capitolul al patrulea** o cercetare

cu scopul de a construi un model al raporturilor dintre managementul resurselor umane din sectorul educației și mediul politic extern. În acest sens, cercetarea a fost un demers interdisciplinar care a îmbinat dimensiunile teoretică, conceptuală și empirică și a avut drept scop construirea unei noi perspective de cercetare a raporturilor dintre organizațiile publice și mediul politic care să testeze afirmația conform căreia dinamica mediului politic extern este direct proporțională cu gradul de incertitudine pentru organizația publică, în special pentru unele procese din cadrul managementului resurselor umane.

Cercetarea asupra impunerii unui model de analiză a raporturilor dintre managementul resurselor umane din organizațiile publice și mediul politic extern studiază impactul factorului politic asupra ocupării locurilor de muncă din organizațiile publice din domeniul educației. Am căutat, practic, să găsim un răspuns la întrebările: Cum putem descrie în cel mai bun mod relația pe care organizațiile publice din domeniul educației o au cu mediul politic? Care este variabila care poate explica cel mai bine variația numărului de salariați din educație?

Cercetarea teoretică și-a polarizat atenția pe recenzia literaturii asupra evaluării relației dintre managementul organizațiilor publice și mediul politic extern, acordând importanță atât paradigmei dihotomiei politică-administrație și teoriei complementarității dintre politică și administrație, cât și găsirii celei ai bune variabile care să explice influența mediului politic extern asupra organizațiilor publice și discutării provocărilor reformării managementului resurselor umane în organizațiile publice. Cercetarea practică s-a concretizat prin modelarea cu ajutorul tehnicii regresiei a unor aspecte integrate raporturilor dintre managementul resurselor umane și mediul politic extern.

Am cercetat astfel un corp impresionant de literatură pentru a găsi o dimensiune analitică ce ar putea evidenția relația dintre mediul politic și un proces de management în cadrul organizațiilor publice. Această dimensiune am găsit-o în formula *instabilității mediului politic*, o variabilă care reflectă gradul de turbulență, imprevizibilitate, dinamism sau răsturnare (schimbare) în mediul politic înconjurător al unei organizații publice.

Ne-am propus astfel să construim o nouă perspectivă de lucru asupra următorului aspect: analiza evoluției numărului de angajați dintr-un domeniu al sectorului public în relație cu evenimente notabile care provin din sfera politică – am ales să analizăm această evoluție în relație cu alocarea resurselor bugetare în domeniul educației în România.

Cercetarea empirică a debutat cu formularea unor **teorii** pe care le-am propus spre validare și care afirmă faptul că variațiile valorilor indicatorilor specifici sunt determinate de evenimente și influențe din sfera politică (adoptarea legilor, alegeri generale și locale, crize politice, reglementări bugetare). Astfel, este posibil să identificăm o corelație între variația valorilor indicatorilor specifici și unele evenimente și influențe din sfera politică. Următorul pas l-a constituit construirea variabilelor de lucru și lansarea **ipotezelor cercetării** prin care am afirmat faptul că cu cât mediul politic este mai instabil, cu atât mai ridicate vor fi valorile frecvenței schimbărilor de cadre din organizație.

Am creat astfel un model de analiză a raporturilor managementului resurselor umane din organizațiile publice cu mediul politic extern prin evidențierea asocierii dintre numărul salariaților din învățământ și nivelul salariilor din domeniul educației (stabilit la nivel național), competiția pentru resurse materializată prin alocarea resurselor bugetare pentru educație de către legislativ, și reorganizarea sectorului public evidențiată în cazul nostru prin densitatea unităților din învățământ.

Metoda regresiei a sugerat existența unei relații între variabilele independente și variabila dependentă. Am constatat faptul că pornind de la valorile variabilelor independente se poate prezice valoarea variabilei dependente.

Analiza regresiei a relevat o situație care ne-a confirmat așteptările: variabilele independente pe care le-am creat și pe baza cărora am construit acest model explică 75% din varianța variabilei dependente, putând astfel să concluzionăm că este posibilă predicția cu acuratețe a cifrei de salariați din domeniul educației cunoscându-se valoarea salariului net anual din acest domeniu, valoarea resurselor bugetare alocate de către legislativ și densitatea unităților de învățământ.

În capitolul al cincilea am proiectat și desfășurat o cercetare asupra impunerii unui model de analiză a percepției funcționarilor publici asupra autonomiei procesului de luare a deciziei în patru tipuri de organizații din sectorul public: (1) administrația publică centrală, (2) administrația publică locală, (3) servicii publice deconcentrate și (4) consilii și primării.

Punctul de plecare al acestei cercetări îl reprezintă o **teorie** pe care am propus-o spre validare care afirmă că există mai mulți factori care determină modul în care angajații și managementul organizațiilor publice percep autonomia procesului de luare a deciziilor în aceste organizații.

Pentru validarea teoriei enunțate mai sus am lansat o **ipoteză a cercetării** care afirmă că la nivelul administrației publice din România fenomenului *influența politicului asupra deciziilor* i se asociază mai multe reprezentări: controlul politicului asupra deciziilor din administrație (fenomen la care ne-am referit în termeni de *discreție politică*); angajări/promovări pe criterii politice; evaluarea capacității administrative de către UE; constrângerile bugetare; ignorarea consultării în luarea deciziilor de către superiorii ierarhici.

În încercarea de a valida teoria și ipoteza care reprezintă punctul de pornire al demersului nostru am căutat să formulăm un set de întrebări care să ne ghideze cercetarea. Întrebarea centrală de la care am pornit a fost *Cum se reflectă influența politică asupra deciziilor funcționarilor publici cu funcții de conducere și de execuție din organizațiile publice?* Această întrebare a fost succedată de alte opt întrebări care vizau percepția funcționarilor publici asupra diferitelor reprezentări ale fenomenului de influență politică asupra procesului decizional.

Cercetarea teoretică s-a concretizat în studierea bibliografiei în căutarea celor mai relevante dimensiuni ce ar putea fi folosite în demonstrarea teoriei pe care am formulat-o. Cercetarea literaturii s-a desfășurat pe următoarele direcții: prezentarea abordărilor cele mai relevante ale procesului de luare a deciziei în organizațiile publice (abordările managerială, politică și legală a procesului decizional), identificarea factorilor determinanți ai evoluției relației dintre politicieni și administratori, discutarea competențelor Uniunii Europene în domeniul evaluării administrațiilor publice ale statelor membre și evidențierea capacităților administrative ca premise pentru integrarea efectivă în Uniunea Europeană, discutarea surselor de finanțare ale organizațiilor publice și evidențierea implicațiilor decizionale.

Rezultatele cercetării empirice efectuate prin metoda **analizei factoriale** desfășurate în capitolul al cincilea sugerează faptul că percepția funcționarilor publici variază în ceea ce privește gradul de autonomie decizională administrativă, percepția acestora nefiind influențată de gradul de autonomie formală (legală) a organizațiilor publice. Analiza factorială este o metodă statistică ce evidențiază factorii care pot explica variația variabilelor cercetării, corelațiile dintre ele și intensitatea legăturii dintre factori și fiecare dintre aceste variabile manifeste. În urma analizei factoriale au rezultat nouă factori care explică în proporție de 65,333% variația celor 30 de variabile selectate.

Cei 9 factori pe care i-am identificat conturează o structură de bază a percepțiilor asupra influențelor politicului ce afectează deciziile din administrația publică. Astfel, putem accepta ipoteza de lucru a cercetării care presupunea că există un set de factori care afectează percepția angajaților asupra procesului decizional din administrație și care pot contura un profil de sistem decizional al administrației publice românești.

Mai mult, analizele empirice asupra fenomenului pe care l-am denumit influența factorului politic asupra autonomiei decizionale furnizează suportul pentru afirmația generală că atât discreția politică, cât și conformarea la standardele europene în materie de autonomie decizională și stabilitate legislativă, aprecierea calităților, cunoștințelor și abilităților funcționarilor publici de conducere și de execuție, frecvența consultărilor, influența politicianilor asupra discreției administrative, natura relațiilor ierarhice, finanțarea instituției de la bugetul de stat și fenomenul politizării constituie caracteristicile behavioriste ale birocrăției sub influența factorului politic.