

MANAGEMENTUL PUBLIC – FACTOR AL DEZVOLTĂRII COMUNITĂȚILOR LOCALE DIN ROMÂNIA

CUVINTE CHEIE

Management public
Administrație publică
Servicii publice
Dezvoltare locală
Reforma
Parteneriat public-privat
Serviciu judiciar

REZUMAT

Dezvoltarea comunităților locale din România are o prioritate indiscutabilă în cadrul oricărei guvernări statale. Necesitatea schimbărilor managementului instituțional aferent sistemului administrativ și, în principal, ale managementului public își definește utilitatea și eficiența satisfacerii nevoilor sociale în mediul respectiv local și plasează în cadrul problemelor prioritare, necesitatea elaborării unui complex de măsuri organizațional-structurale și funcțional-operaționale de dezvoltare comunităților locale prin sub acțiunea diverșilor factori, în speță a managementului public.

De asemenea, unul din motivele care a stat la baza alegerii acestei teme, *Managementul public - factor al dezvoltării comunităților locale în Romania*, a constituit-o încercarea de a găsi acel liant dintre administrația publică, serviciile publice și evoluția comunitatilor locale, prin prisma aplicării unui management public adecvat .

Un argument realist și obiectiv al importanței și actualității temei investigate îl reprezintă atenția acordată de literatura de specialitate problematicii managementului public, și mai ales calității procesului de management.

Reformarea profundă în domeniile: politic, social și economic, pronunțarea relațiilor dintre administrațiile naționale ale României și administrația Comunității Europene, afirmarea tot mai activă a statului în relațiile cu organizațiile internaționale presupun implicit o viziune nouă asupra administrației publice locale și, în consecință, asupra managementului public.

În cercetarea de față, s-a pornit de la principiul general conform căruia managementul public nu oferă rețete fixe de succes pentru dezvoltarea comunităților locale, ce trebuie doar

aplicate pas cu pas; acesta poate însă modifica esențial perceperea fenomenului administrativ, în speță a serviciilor publice și, cel mai important lucru, poate influența mentalitatea managerilor publici din România, adică a acelor oameni care pot, prin activitatea lor, impulsiona în sens pozitiv maniera de funcționare a instituțiilor administrative.

Pentru a facilita cercetarea, obiectivul principal a fost defalcat în obiective specifice, astfel: investigarea fundamentelor managementului public, alinierea administrației publice din România la cerințele U.E., dezvoltarea regională și locală prin reformarea administrației publice, dezvoltarea serviciilor publice prin promovarea parteneriatului public-privat, implicațiile reformei sistemului judiciar asupra dezvoltării comunităților locale.

Primul capitol, *Fundamentele managementului public*, este bazat pe studiul teoriilor, concepțiilor, principiilor elaborate de notorietăți în managementul public, în special în managementul administrației publice, respectiv de prezentarea sintetică a fundamentelor managementului public, și de asemenea a principiilor și funcțiilor generale ale acestuia, exercitate în toate instituțiile din sectorul public. În acest context, sunt abordate: conceptul managementului public, știința managementului public, noul management public, însă cea mai mare parte a acestui capitol este dedicată funcțiilor managementului public.

Referitor la funcțiile managementului, pentru a le înțelege conținutul este important să luăm în considerare cel puțin două aspecte: primul este determinat de faptul că managementul public, deși un domeniu distinct al științei managementului, este puternic influențat de acesta, din al cărui trunchi comun s-a desprins și particularizat în instituțiile din sectorul public. Al doilea aspect, cel puțin la fel de important ca și primul, derivă din particularitățile sectorului public, care influențează semnificativ conținutul funcțiilor managementului public și modul de exercitare a acestora.

Prin urmare, există două categorii de funcții ale managementului în instituțiile din sectorul public: funcții ale managementului public general valabile și funcții specifice pentru fiecare domeniu distinct al sectorului public: administrație, sănătate, învățământ, asistență socială, cultură etc. Desigur că între cele două categorii de funcții există interdependențe și compatibilitate de conținut absolut necesare. Funcțiile generale ale managementului public se regăsesc în mod evident în procesele de management și de execuție din toate instituțiile publice. Fundamentele managementului public determină exercitarea unor funcții specifice, în deplină compatibilitate de conținut cu primele.

Cel de-al doilea capitol, *Administrația publică-integrarea în modelul Uniunii Europene* este un preambul la reforma administrației publice. Astfel, în cadrul acestui capitol este dezvoltat conceptul de administrație publică în România și în Europa, prin prisma faptului că aderarea la Uniunea Europeană a reprezentat totodată și asumarea trecerii la o

nouă arhitectură administrativ-instituțională. În acest context, unul din elementele „europenizării” modelului românesc de administrație îl constituie descentralizarea administrației publice, considerentele pe seama acestei spețe fiind prezentate succint în cadrul acestui capitol. Prin derularea coerentă și continuă a procesului de descentralizare în perioada imediat următoare vom putea asista la creșterea calității și eficienței serviciilor publice, iar administrațiile locale vor răspunde într-o măsură îmbunătățită exigențelor cetățenilor și dezvoltării locale.

Pornind de la definirea necesității și oportunității reformei, la care s-a făcut referire în capitolul trei: *Reforma administrației publice-vector al dezvoltării regionale și locale*, au fost prezentate succint principiile care stau la baza strategiei de reformă, stadiul actual al reformei, dar și riscurile derulării acestui proces.

Reforma administrației publice întâmpină două obstacole majore: primul face referire la faptul că procesul nu este pe deplin conceptualizat și nu are un scop precis, fiind realizat sub presiunea implicațiilor financiare pe termen scurt, iar al doilea obstacol constă în faptul că persistă abordarea de tip fragmentar, adoma măsurilor înscrise în acordul cu FMI și Memorandumul încheiat cu Uniunea Europeană, deși este necesar să existe un plan de acțiune coerent în care măsurile să se lege între ele. Având ținte imprecise ce ies din cadrul optim, reforma administrației publice reflectă un deficit de capacitate instituțională, atât din cauza faptului că nu s-a făcut o evaluare a organizațiilor publice și a serviciilor publice, cât și din cauza politizării funcției publice.

Astfel, referitor la faptul că nu s-a făcut o evaluare a organizațiilor publice, cum sunt ministerele și agențiile guvernamentale, ori a consiliilor județene și primăriilor trebuie avut în vedere că în Memorandumul cu UE există o măsură care se referă la analiza organizațiilor publice și care trebuie îndeplinită în două etape chiar anul acesta. Prin urmare, Comisia Europeană s-a gândit la acest aspect, care însă nu a fost luat în calcul și în România. Dacă această evaluare s-ar fi realizat anul trecut în două etape, în exercițiul financiar 2010 s-ar fi trecut deja la măsuri de reorganizare în administrație și astfel s-ar fi economisit bani.

În ceea ce privește *evaluarea*, aceasta ar trebui să constituie punctul de plecare al tuturor planurilor de acțiune ce definesc reforma administrației publice. Evaluarea serviciilor publice permite identificarea numărului acestora, a dimensiunii și costului lor, precum și a necesarului de personal angajat în administrație. Pe această bază se fac economii bugetare și restructurări de personal în mod legal și rațional. În același timp, evaluarea serviciilor publice ajută la fixarea standardelor de cost, iar pe alt palier, la restructurarea agențiilor și ministerelor care sunt furnizori de servicii. În fine, evaluarea serviciilor publice este suportul primar al

descentralizării, întrucât guvernul trebuie să știe numărul serviciilor publice ce se descentralizează, costul lor, iar separat cele care se desființează sau se restructurează. Dacă nu se face o astfel de evaluare a serviciilor publice, descentralizarea nu ajută la îmbunătățirea calității serviciilor, ci la întărirea puterii primarilor și a consilierilor județeni, ce vor avea mai multe resurse financiare la dispoziție, fără nici o justificare din punct de vedere economic și politic.

Referitor la politizarea funcției publice, administrația publică este „infestată” de consilieri politici. Aceștia sunt angajați la cabinetele demnitarilor, ori sunt aduși prin concursuri, amestecându-se astfel cu funcționari publici de carieră. Din această cauză, aproape că nu se mai poate face distincție între funcționarii publici care au dobândit experiență și competență profesională și ceilalți. De asemenea, la nivel local, prefectul a devenit o funcție politică. În plus, prefectul trebuie să aibă funcții redefinite, întrucât acesta nu poate conduce toate structurile deconcentrate ale ministerelor și agențiilor. Este inoperabil. Prefectul trebuie să aibă în subordine asigură serviciile de ordine publică și siguranță națională.

Prin prisma acestor obstacole, precum și a celor 8 categorii de riscuri identificate în realizarea reformei administrației publice, s-a marjat pe necesitatea *planificării strategice* pe baza unor principii bine determinate: aceste principii formează baza pentru restructurarea propusă și presupun atât metode moderne de management public, cât și noi forme de organizare instituțională. În acest mod, reforma devine un proces amplu, cuprinzător, care schimbă modul de abordare a principalelor probleme cu care se confruntă în prezent, administrația publică în România.

Așadar, este nevoie de o *planificare strategică* cu trei componente. Una privește restructurarea serviciilor publice și a administrației publice centrale (sub aspect intern pe proceduri și managementul performanței), cea de a doua are ca țintă organizarea procesului de descentralizare și cea de a treia serviciul civil. Serviciilor statului le lipsește viziunea în ceea ce privește nevoile locale și au tendința de a da dovadă de reținere în atribuirea creditelor, care, cu toate acestea, ar trebui să finanțeze automat noile competențe. Din aceasta rezultă o frustrare puternică a aleșilor locali, care pot afirma, pe bună dreptate, că descentralizarea înscrisă în textele legale este aplicată într-o măsură insuficientă și depinde în final de capacitatea aleșilor locali de a negocia cu statul, cu riscul politic care decurge din aceasta.

Din păcate însă, sectorul public se caracterizează prin rigiditatea impusă de regulile birocratice stabilite prin reglementări specifice, în ceea ce privește organizarea și desfășurarea

activității, constituirea bugetelor și destinația resurselor financiare, funcția publică, sistemul de motivație a funcționarilor publici sau a personalului contractual din administrația publică, regimul funcțiilor ce implică management public, reforma sectorului public fiind un demers în continuă expansiune și expertiză. În acest context, în literatura de specialitate se conturează necesitatea satisfacerii interesului public prin *servicii publice corespunzătoare*, ca mijloc de eliminare sau reducere a factorilor de stagnare a evoluției sectorului public.

Orientarea spre piața liberă, diversificarea serviciilor publice, creșterea cerințelor și implicării cetățeanului în prestarea serviciului public, au determinat identificarea unor noi forme de dezvoltare a serviciilor publice cu orientare spre performanță, în această conjunctură identificându-se *parteneriatul promovat de sectorul public*. Acest aspect este dezvoltat și investigat practic în cadrul celui de-al patrulea capitol: *Administrația locală și serviciile publice*. Parteneriatele, în pofida unor rezerve exprimate, sunt acceptate ca *alternative viabile ale realizării proiectelor de dezvoltare, ce pun accentul pe cooperare, consens și participare*, atât pe plan intern cât și la nivel european, succesul acestora fiind pe deplin dovedit în practica sectorului public.

Prezentul capitol investighează sub aspect teoretic și practic problematica legată de *serviciile publice locale și dezvoltarea locală prin prisma parteneriatului public privat*. Viața fiecăruia dintre noi este influențată zilnic de serviciile publice, dezvoltarea acestora influențând direct nivelul de trai, prin satisfacerea unor nevoi recunoscute ca fiind de interes general și a căror realizare nu este la îndemâna inițiativei private, nevoi care pot viza garantarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Societatea românească se află într-un proces de schimbare în care toate elementele de ordin economic, social, politic, civic au cunoscut o noua dinamica în încercarea de adaptare la condițiile prezente. Un sistem democratic este funcțional atunci când economia înregistrează reușite și în măsura în care se dezvoltă un spirit democratic în mentalitatea socială. În această transformare a societății românești nu se poate face abstracție de sistemul administrației publice, de necesitatea introducerii unei dimensiuni europene în acest domeniu, în conformitate cu valorile acestui spațiu administrativ, parteneriatul public privat.

Noțiunea de *parteneriat public – privat* și-a dovedit utilitatea în economiile tuturor statelor ce l-au utilizat și a permis să răspundă la nevoi esențiale ale comunității fără a împovăra finanțele publice și să elibereze puterea publică de sarcini de simplă gestiune. În ultimii ani parteneriatul public-privat a dobândit o importanță tot mai mare în zona politicilor sociale. Parteneriatul public privat, pornind de la procesul de „reformă a guvernării”, a legitimat ideea de cooperare între diverse sectoare (public, privat, social) în scopul

soluționării optimale și eficiente a multor provocări ale comunităților prin participarea tuturor actorilor comunitari. Având la bază principiul cooperării voluntare, parteneriatul public-privat reprezintă convingerea actorilor publici și privați că vor avea de câștigat dintr-un astfel de demers mai mult decât dacă ar acționa singuri.

Deși parteneriatul este gândit că trebuie să aducă doar beneficii ambelor părți implicate în implementarea acestuia, se poate întâmpla ca efortul de parteneriat și cooperare să eșueze. Motivele eșecului pot fi de diferită natură: lipsa unui cadru legal adecvat, care îngrădește posibilitatea guvernului de a se angaja în formule de parteneriat cu sectorul privat sau lipsa de înțelegere reciprocă a specificului sectorial din zona guvernamentală și din cea privată. Pentru a asigura succesul unei astfel de cooperări și pentru a evita eșecurile este nevoie de: coordonare a activităților și deciziilor; de un management de calitate al acțiunii comune, ceea ce presupune acceptarea de către parteneri a regulilor și normelor comune de operare; contracte de parteneriat bine negociate și structurate legal; monitorizarea partenerului privat la toate fazele realizării investiției și în exploatare, ceea ce solicită sectorului public cunoștințe privind managementul antreprenorial, lipsa de competență în domeniu a instituției publice ar putea crea mari dificultăți în gestiunea parteneriatului.

Acordul de parteneriat nu este un contract obișnuit. Inițierea unui astfel de demers este cauzată de nevoia de a soluționa cerințe cu evoluție critică, finalitatea fiind condiționată atât de voința factorului politic și a competențelor cu mare putere de decizie, cât și de implicarea directă a actanților, cu rol catalizator. Având în vedere acest aspect, și după prezentarea cadrului de dezvoltare al parteneriatului public-privat, caracteristicilor, tipologiei și domeniilor de interes ale acestuia, avantajelor și riscurilor unui astfel de parteneriat, s-a realizat abordarea practică a alternativei parteneriatului public-privat în sistemul judiciar. Pe lângă impactul pozitiv asupra dezvoltării comunității locale, acest proiect își propune să introducă un nou tip de management în sistemul judiciar, reprezentând totodată un caracter de noutate nu numai prin prisma intersectării celor două tipuri de management: public și privat, ci și datorită faptului că baza legislativă pentru parteneriatul public-privat a fost adoptată în anul 2010.

A fost ales ca studiu de caz parteneriatul public-privat în sistemul judiciar, respectiv construirea de penitenciare, datorită caracterului de absolută noutate al acestui tip de parteneriat pentru România. Pe lângă beneficiile aduse statului, prin identificarea unei noi surse de finanțare, acest tip de parteneriat are o influență deosebită și asupra dezvoltării comunității publice locale, din punct de vedere economic și social (crearea de noi locuri de muncă, remunerate la un nivel superior mediei naționale, necesitatea asigurării bunurilor,

serviciilor și celorlalte utilități pentru funcționarea unui penitenciar, creșterea veniturilor la bugetul local din timbrele judiciare, prin mărirea numărului de procese la instanțele locale, etc.).

Pentru a-și îndeplini rolul său recuperativ, sistemul administrației penitenciare trebuie să fie în primul rând un loc sigur atât pentru persoanele aflate în detenție, cât și pentru angajații sistemului sau orice alte persoane care vin în contact cu acesta.

Pornind de la situația actuală a sistemului penitenciar, respectiv: degradarea continuă a infrastructurii; condițiile de detenție precare; deficitul de spații de cazare a deținuților (7.000 locuri); tendințele europene referitoare la extrădarea deținuților (aproximativ 12.000 de persoane de cetățenie română sunt încarcerate înafara țării); cheltuielile operaționale mari ale sistemului penitenciar, determinate în mare parte de infrastructura neadecvată, este imperios necesară construirea de noi spații de cazare a deținuților, corelată cu crearea unui sistem eficient de management care să ducă la reducerea cheltuielilor de funcționare.

Acest sistem de management este dat de parteneriatul public-privat, care presupune combinarea avantajelor specifice dintre sectorul privat (mai competitiv și mai eficient) și sectorul public (cu responsabilități față de societate privind cheltuirea banului public).

Desigur, experiența internațională a arătat că atribuirea unui contract de PPP este un proces de durată (18-24 luni), al cărui succes depinde în cea mai mare parte de etapa de pregătire, care este mult mai complexă și durează mai mult decât în cazul unui proiect de achiziție publică tradițională.

Ținând cont de faptul că managementul sistemului judiciar include atât managementul sistemului penitenciar, cât și pe cel al instanțelor de judecată, continuă în cadrul capitolului al șaselea: *Investigația dezvoltării locale prin prisma descentralizării actului de justiție* studiul reformei sistemului judiciar la nivel local, prin introducerea unui nou sistem de management, prin managerul de instanță, care ar avea ca efect, atât îmbunătățirea actului de justiție cât și contribuția la dezvoltarea comunității publice locale.

Prezentarea acestui nou sistem de management în sistemul judiciar la nivel local este precedată de o abordare teoretică, metodologică și aplicativă a reformei sistemului, a strategiei de informatizare a sistemului judiciar.

Informatizarea sistemului judiciar este un instrument de eficientizare a activității desfășurate, atât în ceea ce privește activitatea de judecată și de urmărire penală, cât și cea administrativă. Utilizarea tehnologiilor informatice moderne va accelera procesul de reformă

prin asigurarea standardizării procedurilor la nivelul întregului sistem, unificarea acestora, precum și prin introducerea unor indicatori de măsurare a eficienței actului de justiție.

O altă componentă a reformei sistemului judiciar vizează degrevarea managementului instanțelor de problemele administrative. În acest sens, a fost realizat un studiu privind eficientizarea sistemului judiciar prin introducerea de noi structuri de management administrativ și noi metode de lucru.

Necesitatea schimbărilor în acest domeniu rezultă din faptul că președinții instanțelor trebuie să îndeplinească numeroase atribuții de ordin administrativ. Aceste activități le ocupă mult din timp și nu reprezintă chestiuni care să privească activitatea jurisdicțională a magistraților, ceea ce înseamnă că asemenea atribuții pot fi preluate de către un specialist în administrație pe care îl voi numi în continuare - managerul de instanță. Acest concept este echivalentul administratorului public în administrația publică locală, termen introdus încă din anul 2006 și vizează creșterea gradului de profesionalism în funcționarea autorităților publice la nivel de județ, municipiu, oraș și comună.

Prin introducerea acestui concept la nivelul instanțelor, se poate evita situația în care președinții instanțelor sunt împiedicați să-și exercite atribuțiile propriu-zise. În același timp, judecătorii trebuie să îndeplinească atribuții administrative care nu au nici o legătură directă cu activitatea jurisdicțională.

Studiul demarează cu o analiză, în cadrul a șase instanțe, a situației actuale în domeniul administrării justiției, pornind de la modul de fundamentare al bugetului anual, la administrarea cheltuielilor, administrarea patrimoniului, sarcinile personalului de management, în speță a președintelui de instanță pe această linie, precum și rolul actual al managerului economic și al personalului de sprijin din sfera administrativă.

După stabilirea instanțelor supuse studiului au fost analizate atât procedurile și organizarea administrației, cât și domeniile suport de la cele șase instanțe, pentru a putea oferi propuneri de îmbunătățire corespunzătoare.

În cadrul cercetării au rezultat un număr mare de propuneri de îmbunătățire pentru administrarea instanțelor, care au fost deja parțial transpuse în practică, dovedind că introducerea managerului de instanță ar facilita o optimizare considerabilă a operațiilor administrative la instanțe, astfel că președintele instanței se va ocupa strict de derularea actului de justiție, efectele vizând în primul rând creșterea gradului de mulțumire a justițiabililor față de serviciul public prestat, principalul etalon al măsurării calității serviciului public.