

VALUE-ORIENTED GOVERNANCE AND ITS IMPLICATIONS AT THE LEVEL OF PUBLIC POLICIES

GUVERNARE ORIENTATĂ PE CREAREA DE VALOARE ȘI IMPLICAȚII LA NIVELUL POLITICILOR PUBLICE

Mihaela PĂCEȘILĂ

*Department of Public Administration, Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania
Catedra de Administrație Publică, Academia de Studii Economice București, România
pacesilamihaela@yahoo.com*

Abstract

The discussions on public expenditure are always considered inefficient for increasing the performance and the public services quality: in this case, we can talk about two trends, one of them oriented to quality and quantity, namely "more means to a better public service", and the other focused on reducing the number of civil servants and on privatisation.

These trends should focus on the value obtained by using public policy and on the application of the principles of classical performance management in organizations. Only in these circumstances, the debate and search for legitimate and acceptable solutions for the whole body of social and civil servants can be continued.

In this context e-government becomes a factor of progress, facilitating the decision making process, improving the initiation of public policies, and improving the relationship with citizens, business environment and other governmental institutions.

Key words: Evaluating the impact of public policy, state reform, strategic intelligence, e-government, digital technologies

Rezumat

Dezbaterile cu privire la cheltuielile publice apar întotdeauna ca fiind ineficace pentru creșterea performanței și a calității serviciilor publice: în acest sens se manifestă două tendințe, una care este orientată spre calitate și cantitate, ceea ce se traduce prin „mai multe mijloace pentru un serviciu public mai bun”, iar cealaltă care consideră reducerea numărului de funcționari și privatizarea un imperativ categoric. Aceste două tendințe trebuie să se concentreze însă pe valoarea obținută prin intermediul aplicării politicilor publice și pe aplicarea principiilor clasice de gestiune a performanței în organizații. Numai în aceste condiții, dezbaterile și căutarea de soluții legitime și acceptabile atât de către ansamblul corpului social cât și de funcționari pot fi continuate. În acest context guvernarea electronică devine un factor de progres, având ca scop facilitarea adoptării deciziilor și îmbunătățirea modului de inițiere a politicilor publice, precum și îmbunătățirea relației cu cetățenii, mediul de afaceri și alte instituții guvernamentale.

Cuvinte cheie: evaluarea impactului politicilor publice, reforma statului, inteligența strategică, guvernare electronică, tehnologii digitale

1. Pentru a a practica o politică a valorii trebuie să începem prin a conferi valoare politicii

Prima întrebare pe care ar trebui să ne-o punem este aceea referitoare la valoarea produsă de către serviciile publice. În mod evident, răspunsul la această întrebare este greu de găsit, în condițiile în care spre deosebire de o întreprindere, crearea valorii de către o administrație publică nu se regăsește nici în bilanțul său, nici în contul său de exploatare. În acest sens, David Hume și Emmanuel Kant au caracterizat noțiunea de „bun public”, pe care economiștii îl definesc astăzi sub două forme:

- Non-rivalitatea consumului: consumul unui bun de către un agent nu reduce posibilitatea consumului aceluiași bun de către alți agenți.
- Non-excluderea consumului posibil: este foarte costisitor ca un bun pus la dispoziția unui agent să fie exclus consumului de către alți agenți. Exemplul cel mai clasic este apărarea națională de care profită toți cetățenii fără excludere și fără rivalitate, sau chiar și investițiile rutiere.

Putem da și o definiție negativă a bunurilor publice: acestea sunt cele care nu sunt produse de sectorul privat deoarece ele nu pot fi comercializate în mod rentabil; punerea la dispoziție a primei unități ar face imposibilă vânzarea unităților următoare din moment ce toți potențialii consumatori ar putea beneficia, în mod liber, de prima unitate. În concluzie, colectivitatea este cea care trebuie să se ocupe de aceste bunuri publice.

Valoarea bunurilor publice se măsoară prin externalitățile - efectele induse - pe care le produce. Din punct de vedere macroeconomic, pe termen mediu și lung, se cunoaște situația la nivel global: se știe, de exemplu, că educația are un efect decisiv asupra coeziunii sociale și asupra competitivității economiei. Economiiștii care urmăresc inovarea, sub tutela lui Richard Nelson, subliniază importanța sistemelor naționale de inovare, care se bazează, în mod esențial, pe instituțiile ce promovează cercetarea și inovarea ca factor cheie al creșterii economice.

Dar o asemenea idee se lovește de teoria neo-clasică care a vrut să reducă ecuația creșterii la o funcție de producție în care calitatea și cantitatea a ceea ce este extras, adică output-urile, este funcție a calității și cantității intrărilor, adică input-urile, și a calității procesului de producție care le unește. Echilibrul ansamblului este asigurat prin optimul Pareto, atunci când progresul unui bun nu se poate face decât în detrimentul altuia. În această optică, cheltuielile publice nu sunt decât cheltuieli de

infrastructură, care nu contribuie prin ele însele la crearea valorii, trebuind reduse la minimum. Toate acestea fac referire la o creștere exogenă, care se bazează pe mărirea cantității factorilor de producție, în timp ce creșterea înregistrată în țările dezvoltate și noul val de tehnologie care revoluționează raporturile de producție sunt endogene, bazându-se pe productivitatea factorilor de producție - muncă și capital - unde calitatea instituțiilor publice, relațiilor sociale și cultura, joacă un rol decisiv.

Contextul creat de utilizarea tehnologiilor informației a oferit ocazia de a regândi în profunzime rolul statului: tehnologia a devenit aproape un bun public în care costul de achiziție este scăzut și în care conservarea este de fapt imposibilă prin difuzarea sa în cadrul schimburilor comerciale și prin utilizarea în cadrul investițiilor în creștere din străinătate. Dar dacă toate țările dezvoltate sunt pe aceeași linie de plecare, distanțele la linia de sosire vor fi importante. Ele vor depinde de mecanismele de învățare și de procesele organizaționale care le vor lua locul.

Statul american este, fără îndoială, unul dintre cele mai intervenționiste din lumea dezvoltată, mai ales începând cu anii 1990, moment în care economia americană s-a văzut puternic concursată de industria japoneză. Promovarea unei „politici de pledoarie” a permis focalizarea intervențiilor publice asupra mizelor cheie pentru dominarea industriei americane și a asigurat japonezilor conducerea sectorului tehnologiei informațiilor, printr-o acțiune concertată între întreprinderi și administrații.

Dar politica statului american se distinge de politica statelor europene deoarece ea se concentrează asupra mizelor strategice, urmărind menținerea unei concurențe care să permită păstrarea dinamismului economiei de piață. Întrebarea care se pune în această situație statelor europene este, așadar, cum să mențină o intervenție activă în toate domeniile strategice pentru a asigura dinamismul sistemului național de inovare.

Profesorul Richard Nelson nu a încetat să amintească faptul că sursele competitivității industriale se află în statul-națiune. Statele Unite l-au înțeles perfect, în timp ce Europa a manifestat periculoase veleități de devalorizare a acestui concept. Pentru Nelson nu nivelul și internaționalizarea pieței sunt cele care contează referitor la factorii competitivității, ci calitatea mediului instituțional al întreprinderilor care rămân profund ancorate în sistemele naționale de inovare. Factorii competitivității sunt, așadar, pe deplin endogeni și imobili.

Dar aceasta nu face decât să întărească recurgerea la practici de „război economic” care sunt utilizate astăzi în mod curent: pârgurile inovației tehnologice, se bazează în mod esențial pe cunoștințe tacite,

imobile, iar singurul mod de a le obține sau de a neutraliza un concurent este subversiunea internă prin destabilizare și preluarea controlului întreprinderii.

În aceste condiții, „inteligenta economică” devine nu numai regina bătăliilor și o prioritate strategică ci, de asemenea, o puternică pârgă a reformei statale. Dar inteligenta strategică se construiește prin cunoașterea și utilizarea informației. Informația nu trebuie să fie o sursă de putere pentru cel care o deține, ci pentru cel care știe să creeze inteligenta colectivă separând-o. Față de această miză, rolul statului nu este numai de a administra, ci și de a construi parteneriate cu întreprinderile pentru a asigura națiunii locul său în competitivitatea internațională.

„A face bine lucrurile” nu înseamnă în mod obligatoriu „a face lucruri bune”

Spre deosebire de o întreprindere care este confruntată cu piața și cu sancțiunea din partea clienților săi, o politică publică nu dispune de o asemenea informație, „feed back-ul” acesteia fiind destul de lung. De exemplu, experții OCDE consideră că sunt necesari 45 de ani pentru a măsura impactul unei politici de educație, prin performanțele elevilor, elevii actuali care vor deveni profesori.

În ceea ce privește indicatorul financiar, acesta prezintă o mică importanță pentru a spune dacă o politică publică este bună sau nu. În Noua Zeelandă, începând cu anii '80, lungul demers către o gestiune orientată spre rezultate, sistemul de elaborare a bugetului și de gestiune administrativă a fost modelat în funcție de ieșiri (output-uri) mai degrabă decât de rezultate (outcomes). Desigur, legea obligă ministerele să evedențieze în buget legătura între ieșiri/livrări și rezultate, dar această obligație este în general îndeplinită de o manieră pur declarativă fără să poată fi stabilită vreo cauzalitate. Reiese din acestea o ineficacitate a politicilor publice care a fost punctată îndeosebi în ceea ce privește politicile sociale.

Economia bine dezvoltată a permis funcționarea unui sistem generos de indemnizații de șomaj, dar de care au profitat în special cuplurile pe șomeri de lungă durată. În termeni ai rezultatului, sistemul nu este stimulat pentru reîntoarcerea la muncă. În acest scop au fost puse în aplicare o serie de programe având la bază numeroase orientări: primele de reîntoarcere la muncă, formarea centrată pe nevoile specifice ale celui care cere un loc de muncă, intervenția precoce la nivelul eșecului școlar, diversificarea indemnizațiilor de șomaj de o așa manieră încât să se mențină o legătură cu piața muncii și sprijinul acordat întreprinderilor care angajează forță de muncă.

Această experiență rezumă toate dificultățile politicilor publice: este foarte dificil să se creeze legături între ieșiri și intrări, între ceea ce produce și impactul în termeni de valoare pentru societate, pentru că „a face lucrurile bine” nu înseamnă în mod obligatoriu „a face lucruri bune”.

2. Patru elemente importante pe drumul care conduce alocările de resurse către rezultate

Un prim element se referă la **costul alocării de resurse**. Administrația are un sistem de alocare a resurselor catastrofal care se bazează pe respectarea procedurilor publice ce nu fac legătura între costul unei resurse și impactul său asupra productivității proceselor. În ciuda reformelor, acest sistem este în practică generator de supracosturi și ineficacitate:

Dar cea mai mare sursă de costuri și de economie rezidă în **productivitatea proceselor**, mai ales odată cu aplicarea tehnologiilor informatice. Ca orice organizație, administrația este victima legii lui Parkinson care precizează următoarele: cu cât mai mult o organizație este inutilă, cu atât mai mult aceasta inventează motive de a exista și de a funcționa. În analiza comparativă efectuată în cadrul OCDE, s-a putut constata că sarcina cea mai dificilă care apare în toate țările dezvoltate este de a suprima un organism devenit inutil.

Este așadar necesar să se realizeze o reinginerie radicală a proceselor, care să facă posibilă dezvoltarea unui control de gestiune și al tehnologiilor informației care ar permite, la rândul său, desenarea unei arhitecturi organizaționale suplă și evolutive în jurul activităților și costurilor, precum și automatizarea sarcinilor fără valoare adăugată și realocarea resurselor provenite din activitățile care nu au fost îndeplinite. În mod statistic, se poate estima că toate câștigurile de productivitate legate de entropia naturală a proceselor sunt de 40% într-o organizație nu foarte bine gestionată.

„A face lucruri bune” în administrație se poate verifica printr-o nouă disciplină și anume **evaluarea impactului** politicii publice. Evaluările „ex post” sau externe sunt importante, pentru crearea unei anumite stări de spirit dar nu sunt la ora actuală utilizate în definirea politicilor publice: este necesar să treacă mult timp între rezultatul evaluării (o evaluare durează minim 18 luni) și luarea deciziei; aceste evaluări sunt destul de complexe pentru a putea servi ca instrument de pilotaj operațional. În numeroase domenii, ținând cont de efectele întârziate ale aplicării politicilor publice, o evaluare ex post nu are sens. Pentru a atenua această dificultate va trebui să se dezvolte o cunoaștere profundă a relațiilor între produse și rezultate cu scopul de a construi modele de acțiune care să permită

înțelegerea, de exemplu, a legăturii între punerea în aplicare a unui dispozitiv care să-i ajute pe cei care caută un loc de muncă și reîntoarcerea efectivă la muncă. În aceste condiții devine posibilă evaluarea ex ante a pertinentei unei politici.

Ultimul element al pilotajului, **randamentul global al sistemului**, este reprezentat de raportul între banii publici cheltuiți și eficacitatea măsurată a acțiunii publice. Scopul, încă ideal, este de a permite parlamentarilor aflați la putere să voteze bugetul făcând legătura între alocările de resurse și rezultatele posibile. Un exemplu în acest sens îl constituie Canada, în care parlamentarii au la dispoziție un raport despre randamentul produs de diferitele ministere. Acest raport de sinteză despre randamentul Canadei cuprinde în jur de 19 indicatori care acoperă ansamblul obiectivelor sociale, economice și de mediu ale politicii canadiene.

Așadar gestionarea cheltuielilor publice trebuie să aibă în vedere două căi: pe de o parte cunoașterea costurilor și reingineria proceselor, care este o problemă clasică de gestiune în cadrul organizațiilor, oricare ar fi acestea, și pe de altă parte dezvoltarea pilotajului strategic pentru a permite gestionarea cheltuielilor publice în funcție de finalitatea lor.

3. Problema reducerii numărului de funcționari

În Statele Unite, dorința de a reduce dimensiunea guvernului federal a condus la dezvoltarea practicii de „contracting out”, adică încredințarea unor entități private – agenții, organisme private, fundații și ONG-uri - a unor sarcini ale administrației publice. Rezultatul obținut a fost reducerea cu 1,9 milioane a numărului de funcționari federali. Este ceea ce s-a numit „guvernare de către a treia parte” (Third Party Government).

În ansamblu, din toate acestea a rezultat o situație destul de confuză. Funcțiile care ar fi trebuit să fie externalizate nu trebuiau să constituie profesii de bază ale administrației statului, asumate de către funcționari. Dar în practică, multe dintre funcțiile reprezentând profesii de bază au fost externalizate.

Noile structuri s-au constituit în grupuri de interese prin care s-a urmărit dominarea finalităților serviciului public. În plus, aceste organisme care păreau conduse de o dinamică antreprenorială și-au văzut acțiunile limitate de o serie de constrângeri ale serviciului public care le-a pus de fapt în afara competiției. În aceste condiții, guvernul federal nu număra, în fapt, 1,9, ci 17 milioane de funcționari, iar

structurile create cumulau atât inconvenientele gestiunii statului (rigiditățile), cât și pe cele ale gestiunii private.

Din 1990 până în 1996 numărul funcționarilor federali a crescut cu 5%, iar numărul funcționarilor locali cu 11%, deși toate partidele nu vorbeau decât de reducerea dimensiunii guvernului, de „downsizing”, de „a tăia”, de „a reduce”. În aceeași perioadă, creșterea numărului de locuri de muncă în domeniul public a reprezentat 1/7 din crearea de locuri de muncă în sectoarele non-agricole. Politicile de reducere brutală a numărului locurilor de muncă au blocat funcționarea agențiilor și, în ansamblu, au făcut să crească costurile guvernării. În 1977, înghețarea a 10000 de posturi de către administrația Carter s-a tradus prin crearea a 67000 posturi pe durată determinată în afara statutelor.

Quebec, care a procedat la o politică drastică de pensionare anticipată pentru a reduce cheltuielile publice, a constatat un beneficiu în primul an, care s-a neutralizat rapid începând cu cel de-al treilea an. De ce? Când nu cunoaștem procesele nu putem identifica activitățile care sunt creatoare de valori cât și pe cele care nu sunt. Activitățile care nu pot fi ocolite vor trebui să fie în orice caz asigurate. Locurile de muncă suprimate pe de o parte vor reapărea pe altă parte și în condiții care vor agrava lipsa de lizibilitate între un loc de muncă și crearea de valori. Această manieră de a proceda este distructivă pentru orice posibilitate reală de reformă a administrației, ea demobilizând funcționarii.

În această situație problema nu se referă la faptul că există prea mulți funcționari, ci că sunt prea mulți acolo unde nu este nevoie și nu sunt suficienți acolo unde ar trebui să fie mai mulți. Posturile birocratice se înmulțesc în vreme ce posturile de teren (infirmier, polițist, grefier, judecător, profesor, inspector de muncă...) stagnează. Într-un sistem condus de mijloace, sub efectul legii Parkinson sau a variantelor sale precum legile Gresham sau Simon efortul merge acolo unde e cel mai ușor și pe scurt, cel mai rentabil, adică „stropesc acolo unde este deja ud”. Pentru „a stropi unde este arid”, acolo unde este nevoie de mai multe resurse, trebuie să trecem la o guvernare care să respecte valorile și să ne angajăm la operații de restructurare în profunzime permițând alinierea mijloacelor față de mizele strategice ale politicilor publice.

În Carolina de Nord, orașul Charlotte a cunoscut în 1992 o gravă criză bugetară: departe de a se lansa într-o operație, clasică în Statele Unite, „de downsizing”, acesta a preferat calea „rightsizing”-ului, adică aceea a cercetării dimensiunii juste, a alinierii strategice, a organizării municipale față de mizele politice ale orașului. Pentru a face aceasta, era necesară sprijinirea pe funcționari și combaterea lor, o operație

de restructurare fiind de asemenea o operație de reconstrucție a consensurilor sociale pe care se sprijină administrația. Zece ani mai târziu, orașul a putut pentru prima oară să-și voteze bugetul, fiind capabil să facă legătura între o mărire a bugetului și o creștere a valorii produse pentru cetățeni: ținerea sub control a cheltuielilor publice, crearea de valori pentru cetățeni și valorificarea muncii funcționarilor au fost reconciliate.

În practică, în cadrul operațiilor reușite de restructurare ale administrațiilor publice, simplul joc al plecării firești este suficient pentru a ține sub control inflația efectivelor, în timp ce operația de realocare internă a resurselor, prin a lua de unde este prea mult pentru a pune acolo unde nu este destul, însoțind-o de tot efortul de formare pe care îl presupun noile lucrări, este cea care permite reducerea costurilor și creșterea valorii produse pentru corpul social.

4. Agențiile: un mijloc eficient de a combina dinamica antreprenorială și serviciul public

În toate țările OCDE preocuparea de a dezvolta o gestiune axată pe rezultate s-a tradus prin dezvoltarea de agenții guvernamentale, adică a unor structuri autonome dedicate punerii în practică a unei politici precise.

În Franța, comisia însărcinată cu reforma statului a procedat în 2001 la o evaluare a dispozitivului constituit de instituțiile publice naționale, lucru care a evidențiat faptul că acest principiu se dovedește îndeosebi util pentru a combina dinamismul spiritului de întreprinzător care aduce autonomia gestiunii și capacitatea de impulsivitate strategică a statului. Legea din 1998 cu privire la agențiile sanitare a transferat astfel către agenții ansamblul capacităților sale de intervenție, în așa fel încât direcția generală de sănătate să se limiteze la aproximativ 250 de funcționari și să se poată consacra mizelor strategice fundamentale. Principiul agenției permite să se unească angajamente bugetare și rezultate evaluabile de către public, și reduce anonimatul birocratic al gestiunii.

Practica franceză este una dintre cele mai vechi dintre cele ale țărilor OCDE și pe baza acesteia se pot trage patru concluzii ale analizei comparative recent conduse de această organizație:

1. Principiul autonomiei gestiunii nu înseamnă o dezmembrare și o slăbire a rolului statului central. Din contră, permițând identificarea mizelor unei politici publice, a rolurilor și a responsabilităților, acesta contribuie la întărirea eficacității. Riscul de captare a politicii publice de către interese private, chiar atunci când statul nu intervine în finanțarea agenției, nu este asociat principiului agenției.

Dimpotrivă, față de captarea mizelor politicilor sanitare de către profesiile organizate în anumite ministere (profesii agricole, laboratoare medicale, profesii de sănătate), crearea de agenții în domeniul sanitar a permis să se externalizeze și să se acorde independență expertizei, dar și ca aceasta să devină punctul de sprijin al recentrării politicii publice de securitate sanitară pe mizele de interes general.

2. Experiența arată că factorul critic este reprezentat de dezvoltarea unei inteligențe strategice a actorilor. Ancheta efectuată în Franța arată o corelație între dinamismul managementului, al calității și al gândirii strategice și "leadership"-ul conducătorilor. Demersurile strategice au fost în general impulsionate de către conducători având o viziune și un comportament de leader. Principiul utilizării agențiilor a permis ieșirea la iveală a comportamentelor de leader și de antreprenor de serviciu public care nu mai înăbușeau regulile birocratice ale marilor administrații centrale. Ele au creat condițiile pentru ca agenții serviciilor publice să-și dezvolte capacități eficiente de gândire strategică necesară conducerii politicilor publice în funcție de rezultate.

3. Pornind de la cele prezentate nu putem spune însă că transformarea într-o mare măsură a administrației în agenții este o soluție. În anii 1980, Marea Britanie, în plin val liberal, a lansat politica "Next Step Agencies" care s-a dovedit a fi un eșec: necoordonate de către un stat central purtător al unei viziuni strategice și a unei coerențe de ansamblu, agențiile și-au dezvoltat propria politică și propriile reguli de gestiune, făcând din peisajul administrativ britanic unul dintre cele mai confuze care existau în acea perioadă.

Guvernarea Blair s-a lansat începând cu 1997 într-o campanie de recentralizare în jurul temei „Wiring Up Government” pentru a recentra statul pe conducerea strategică și pentru a redefini rolurile între stat și agenții. Limite există cu siguranță și în alte țări, cum ar fi de exemplu în Franța, din moment ce numai 15% din efectivele publice lucrează în agenții, față de 70-80% în țări ca Suedia sau Noua Zeelandă. Dar o condiție esențială este aceea de a întări competența conducerii strategice a statului separând-o de gestiune. Experiența unităților autonome de servicii în Quebec, merge în același sens. Existența unui consiliu de administrație poate fi un atu prețios: sistemul francez este original căci, comparat cu conducerea agențiilor altor țări – a căror responsabilitate este pur managerială în viziunea unui comitet director al întreprinderii – el adună toate părțile interesate ("stakeholders"): finanțatorii (ministerele de tutelă, ministerul de finanțe, alte administrații, parteneri privați), părțile interesate exterioare (industrii, profesioni, beneficiari, asociații). Consiliul poate astfel să practice o veritabilă

responsabilitate în procesul de concepere și conducere a strategiei. În aceste condiții, în timp ce managementul se poate centra pe alinierea strategică și calitatea documentațiilor de proiect, consiliul poate fi instanța unde se reconciliază aceste documentații și impacturile.

4. În toate experiențele studiate (Noua Zeelandă, Țările de Jos, Danemarca, etc.) asocierea excesivă și limitativă între principiul utilizării agenției, calitatea produselor și performanța gestiunii s-a dovedit la început utilă pentru a propaga o cultură de gestiune axată pe rezultate, dar la sfârșit contraproductivă în ceea ce privește măsurarea performanței politicilor. A doua fază a reformei în Noua Zeelandă care recentrează conducerea agențiilor pe impacturi arată în mod clar că agenția, ca principiu de gestiune, nu este pertinentă decât dacă politica și strategia rămân la comandă.

Revenim așadar la aceeași problemă: nu putem avea o politică a valorii decât dacă începem prin a reda valoare politicii. În multe cazuri, faptul că administrația franceză funcționează, este un semn de întrebare: remunerație scăzută, sistem de gestiune a resurselor umane depășit, controale birocratice numeroase lipsite de orice logică managerială, diminuarea inovației și a spiritului de inițiativă. Sistemul funcționează însă, și nu atât de rău precum în numeroase alte exemple străine datorită cunoașterii serviciului public de către funcționarii statului și a unui excelent nivel de cultură generală legat de recrutarea prin concurs care permite o bună adaptare la schimbare. Ceea ce lipsește este capacitatea conducătorilor de a fi conducători, de a defini marile axe strategice transformate în obiective operaționale, de a fi lideri care impulsionează transformarea administrațiilor.

5. Transformarea administrației în vederea reconstrucției statului

Reforma administrației nu este așadar, în ciuda extremismului liberalismului, legată de o scădere a rolului statului, ci de reconstrucția sa: mai mult stat strateg în serviciul binelui comun, capabil de viziune pe termen lung (precum Colbert care a realizat plantarea pădurii Tronçais pentru a furniza, 200 de ani mai târziu, păduri de stejar în scopul construirii navelor marinei franceze!) și mai puțin stat gestionar, în ciuda anumitor curente sindicale care asimilează interesul anumitor persoane interesului serviciului public și deduc prin aceasta un drept la iresponsabilitate.

Adversarii oricărei reforme joacă în mod ciudat un joc în care se regăsesc ca susținători ai liberalismului. Birocratizând sistemul și făcându-l neproductiv, aceștia justifică cu aripa stângă suprimările și privatizările pregătite de aripa dreaptă: ciudat proces de eutanasiere birocratică!

Sarcina este dificilă, dar ea nu are nimic imposibil. În Franța, de exemplu, Oficiul Național al Pădurilor, în care sindicatele sunt puternice, a profitat de criza provocată de furtuna din 1999 pentru a revizui complet modul său de activitate devenit total deficitar. Criza a permis mobilizarea personalului pe mizele-cheie, definirea unui plan de progres, construirea unui contract cu statul, redefinirea relațiilor cu colectivitățile locale și construirea unei noi organigrame de funcții și de calificări.

Practici inovatoare precum contractualizarea în jurul obiectivelor între servicii, agenții și stat permit definirea unei noi culturi de gestiune în jurul atingerii obiectivelor mai degrabă decât a respectării necorespunzătoare a procedurilor. Reforma Legii organice cu privire la legile de finanțe din Franța care prevedea votarea bugetului statului în jurul a 80 de mari misiuni de politici publice (și nu mai mult de 850 de capitole bugetare) plecând de la evaluarea rezultatelor anului precedent, a permis parlamentarilor să aibă o vizibilitate între resursele pe care le alocă și rezultatele pe care le pot aștepta.

Dar drumul este lung: el merge dincolo de o schimbare de procedură bugetară, necesitând o transformare în profunzime a proceselor de funcționare a administrației pentru a cunoaște, în funcție de dezvoltarea controlului de gestiune, procesele și costurile lor și a le raporta la valoarea produsă. El presupune cunoașterea sistemelor de informare pentru a realiza câștiguri de productivitate, dar mai ales pentru a face legătura între evaluarea impactului și adoptarea deciziei strategice.

6. Guvernarea electronică – element esențial pentru îmbunătățirea relației cu cetățenii

1. Definirea conceptului de guvernare electronică

Guvernarea electronică reprezintă, în accepțiunea generală, utilizarea de către Guvern a aplicațiilor informatice și a altor tehnologii ale informației, bazate pe Internet, combinate cu procese care implementează aceste tehnologii, pentru a îmbunătăți accesul și livrarea informației către Guvern și a serviciilor către public, sau către alte agenții și entități guvernamentale. Aceasta aduce perfecționări ale modului de lucru al Guvernului care au ca rezultat creșterea eficacității, eficienței, calității serviciilor. Strategia de trecere la e-guvernare presupune transformarea și modernizarea guvernului prin intermediul tehnologiei informației și comunicațiilor.

Guvernarea electronică (eGovernment) se impune din ce în ce mai mult ca o componentă esențială a noii societăți informaționale. Guvernarea electronică a cunoscut în ultimii ani o evoluție exponențială la nivel global și în special în Europa, fapt confirmat de:

- a. numărul tot mai mare de cetățeni ce participă la dezbateri on-line;
- b. rolul central al Internetului ca sursă de informații publice;
- c. numărul mare de servicii guvernamentale oferite on-line;
- d. planurile de dezvoltare în domeniu, cum ar fi inițiativa eEurope la nivelul Uniunii Europene¹.

Guvernarea electronică constă în interacțiunea guvernului, parlamentului sau a altor instituții publice cu cetățenii, prin intermediul mijloacelor electronice. Informarea asupra proiectelor de lege aflate în discuție și exprimarea opiniilor asupra acestora de către cetățeni, plata taxelor de către contribuabili, completarea unor plângeri și petiții on-line reprezintă mijloace eficiente puse la dispoziție de către stat pentru exercitarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor. Așadar sensul implementării guvernării electronice este de sus în jos (de la stat la cetățean).

Gradul de dezvoltare a aplicațiilor de guvernare electronică depinde în mod direct de accesibilitatea la Internet. Cu toate acestea, utilizarea lor depinde și de educație și de schimbarea mentalităților, iar succesul în implementarea acestor aplicații determină acceptarea și impactul lor în societate.

2. Rolul guvernării electronice în procesul politicilor publice

În general, utilizarea tehnologiilor digitale (precum internetul) de către agențiile guvernamentale are ca scop facilitarea adoptării deciziilor și progresul în modul de inițiere a politicilor publice, precum și îmbunătățirea relației cu cetățenii, mediul de afaceri și alte instituții guvernamentale.

Pentru democrațiile liberale europene ce parcurg această eră a tehnologiei informației și comunicării, utilizarea guvernării electronice oferă posibilitatea creării cadrului necesar pentru o guvernare liberă, inițierea de noi politici publice, o democrație avansată și decizii adoptate prin participarea efectivă a cetățenilor. În acest cadru tehnologia informației și comunicării poate fi utilizată în scopuri variate:

- îmbunătățirea prestării serviciilor către cetățeni;
- îmbunătățirea interacțiunii dintre mediul de afaceri și industrie;
- posibilitatea cetățenilor de a avea acces la cât mai multe informații;
- politici publice mai apropiate de nevoile cetățenilor;

administrarea și gestionarea mai eficientă a resurselor.

Beneficiile rezultate de pe urma acestei acțiuni pot fi diverse și pe termen lung, cum ar fi, printre altele, diminuarea corupției, creșterea transparenței, creșterea veniturilor, reducerea costurilor, sporirea oportunităților pentru tineri, sprijin puternic acordat deciziilor adoptate la nivel central și local, precum și politicilor publice prin care se asigură creșterea valorii publice în cadrul comunităților urbane.

De altfel, serviciile de e-Guvernare reprezintă unul dintre mijloacele cele mai eficiente de luptă împotriva corupției, un factor cheie al transparenței instituționale și a reglementării credibile a mediului de afaceri. De asemenea, pe lângă efectul semnificativ asupra transparenței instituțiilor statului și credibilității mediului de afaceri, implementarea soluțiilor e-Guvernare are ca rezultat: îmbunătățirea calității informației, reducerea timpului de diseminare a acesteia și, mai ales, reducerea semnificativă a costurilor administrative pentru stat și a celor generate de reglementare pentru cetățeni și firme. Transparența instituțională, credibilitatea reglementării și reducerea costurilor reglementării și administrării reprezintă un determinant fundamental al competitivității unei economii.

În general, se consideră că guvernarea electronică poate fi benefică pentru politicile publice și pentru administrația publică, dar și pentru societate în ansamblul său. Aproximarea de stakeholderi, motivarea și oferirea de alte avantaje celor implicați în acest proces reprezintă o provocare importantă în implementarea cu succes a serviciilor electronice. Este foarte important să se înțeleagă rolul central al administrației (la nivel local, național) în elaborarea politicilor publice. De asemenea, este important să se înțeleagă faptul că rolul autorităților publice în participarea la acest proces nu este acela de a rezolva totul singur, dimpotrivă, cetățenii ar trebui să se implice și ei în procesul de luare a deciziilor.

Deciziile democratice cer un consens al cetățenilor și al autorităților publice. Procesul de elaborare a politicilor începe în momentul în care oamenii dintr-o comunitate percep existența unei probleme. Aceste percepții pot apărea datorită mass-media, politicienilor, grupurilor de cetățeni sau instituțiilor publice. Oamenii formulează apoi idei despre cum ar trebui să se rezolve cât mai bine problema. Oamenii care au diverse opinii încearcă să convingă autoritățile publice să le adopte ideile și să le pună în practică.

În acest proces este posibil să apară diferențe de opinie referitoare la cum, ce să se facă și cine să facă. Apar frecvent propuneri alternative. Întregul proces include colectarea și analiza datelor evaluând acțiuni și adunând argumente care susțin o propunere sau alta. Când se cade de acord asupra unui

plan de acțiune, cetățenii trebuie să convingă autoritățile locale să adopte politica publică respectivă. O dată ce această politică este adoptată, ea trebuie susținută.

Administrațiilor publice nu le lipsesc nici competențele, nici energia de a reuși reforma lor, ci le lipsește „leadership-ul”, capacitatea de direcție, de strategie, de „patroni” întreprinzători și responsabili de rezultatele lor, care să știe să refundamenteze consensurile sociale. Stă în capacitatea lor să asigure condițiile creării unei generații de manageri, atașați de munca lor și orientați către performanță.

BIBLIOGRAFIE:

1. Richard Nelson, *The Source of Economic Growth*, Harvard University Press, 1996;
2. Light Paul, *The True Size of Government*, Brookings Institution, 1999;
3. Rochet Claude, *Les établissements publics nationaux: un chantier pilote pour la réforme de l'État*, La Documentation Française, 2002;
4. OCDE, *Distributed public governance: agencies, authorities and other autonomous bodies*, 2002 Publications.
5. *Digital governance in municipalities worldwide - An Assessment of Municipal Web Sites Throughout the World*, The E-Governance Institute/National Center for Public Productivity