

CITY MANAGERUL AMERICAN: O ABORDARE COMPREHENSIVĂ A UNUI POSIBIL MODEL DE URMAT

Dan Octavian BALICA

Asist. cercetare, Institutul de Cercetări Sociale,
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,
Universitatea "Babeș-Bolyai", Cluj-Napoca, Romania
Tel.: 0040-0264-431.361
E-mail: danoctavian@yahoo.com

**The American city manager: a comprehensive
approach of a potential follow-up model**

Abstract

The present article tries to highlight the main characteristics of the council manager form of government, as it presents itself in the American administrative system. This effort is made in the context in which the Romanian authorities have created an administrative function that is supposed to replicate the American city manager: the Public Administrator. Such an analogy is impossible to be made in the absence of a clear view of what city manager means and this insufficiency is what the paper tries to remediate, given the scarcity of information regarding this problem that exists in the Romanian literature. Among the approached issues are: the political-administration dichotomy, the relationship between the city manager and the main local political actors, the efficiency of the system and also the possible typologies of city managers.

Key words: council manager, city manager, American administrative system, local government, politics administration dichotomy



Revista Transilvană
de Științe Administrative
2 (24)/2009, pp. 5-32

Eficientizarea modului de funcționare a administrației publice și reducerea dependenței acesteia față de sfera politică reprezintă două dintre dezideratele fundamentale care apar în motivarea oricăror noi propuneri de schimbare în sfera administrației publice, indiferent de perioada istorică în care ne încadrăm. Este și cazul promovării în sistemul administrativ american a formei de guvernământ local Council Manager, o încercare de replicare a modului de administrare din sistemul privat.

Raison d'être și evoluție istorică

În S.U.A modelul a apărut la începutul secolului al XX-lea, prima comunitate care a apelat la o astfel de instituție fiind cea din Staunton (Virginia), în 1908, urmată apoi de alte orașe, cum ar fi Sumter (Carolina de Sud), Dayton (Ohio), ajungându-se în prezent peste ca 3500 de comunități locale să practice modelul Council Manager și aproximativ 90 milioane de americani să viețuiască sub această formă de guvernământ (http://americancityandcounty.com/mag/government_councilmanager_system/). Modelul manifestă însă și un efect indirect: numeroase comunități cu primar puternic sau guvernate prin consiliu au angajat un manager generalist (Chief administrative officer sau city administrator, în cazul consiliilor) care are menirea de a îmbunătăți performanțele administrației locale (Svara și Nelson, 2008, p. 1), în fapt o adaptare a city managerului în sistemul cu primar puternic.

Așadar, un număr semnificativ de comunități au adoptat planul Council Manager. Totuși, ce a făcut ca planul să se bucure de un succes considerabil încă de la începuturile sale? În primul rând, sincronizarea nașterii modelului cu consacrarea la nivel social a *principiilor specializării și expertizei*, principii care prin natura lor stau la baza formei de guvernământ Council Manager (Lockard, 1962, p. 226). Un al doilea factor care a încurajat expansiunea rapidă a planului este modul de structurare a sistemului politic american și pentru care modelul Council Manager se prefigura, într-o oarecare măsură, ca un antidot (planul Council Manager este văzut ca o reacție la corupția și ineficiența guvernământului - Protasel, 1988, p. 809). La începutul secolului al XX-lea, administrația locală era condusă practic de interesele politicianilor, posibilitatea de control a populației asupra acestora fiind restrânsă nu prin limitarea numărului de funcții alese, ci din contră, prin supunerea la votul popular a aproape tuturor funcțiilor din administrația locală (long ballot system). Astfel s-a diluat controlul cetățeanului asupra politicianului, dar și relația directă dintre cei doi. În lipsa controlului cetățenesc, politicul a devenit dominant în gestiunea problemelor locale, determinând ineficiența administrației și dezamăgirea populației¹. În acest context, nu este surprinzător faptul

1 Relevant în acest sens este exemplul primului mare oraș care a adoptat modelul council manager, Dayton, oraș tipic american pentru începutul secolului al XX-lea, caracterizat de un buget insuficient, monopolizarea posturilor și funcțiilor publice de politicieni locali și nu de experți, sănătate publică deficitară, suprataxarea populației precum și prezența unui electorat apatic care motiva că este prea ocupat pentru a supraveghea activitatea politicianilor (Hendrick, 1918, p. 107).

că în lucrările sale, W. Wilson milita pentru separarea politicului de administrație și pentru desființarea „long ballot system” și introducerea unor liste scurte care să permită un control real și nu fictiv al cetățeanului asupra politicului (Wilson, 1915). Tocmai acest aspect se dorea a fi remediat prin modelul de guvernământ Council Manager.

„Părintele” modelului Council Manager (C.M.), Richards S. Child, a pornit în crearea acestuia de la forma de guvernământ local prin consiliu, susținând că pentru a funcționa realmente după modelul companiilor private, așa cum pretindea că funcționează modelul consiliului, este nevoie ca acest consiliu să desemneze o persoană, managerul, care să fie responsabilă de implementarea deciziilor sale, să fie răspunzătoare de desemnarea șefilor de departamente, să prezinte rapoarte consiliului în mod regulat privitor la activitatea sa și să îi prezinte acestuia spre aprobare doar problemele largi de politică, urmând ca cele mai puțin semnificative să se afle în totalitate în responsabilitatea sa (Price, 1941, p. 563)². Noua formă de guvernământ, în viziunea lui Child, urmărea atingerea unui obiectiv mai larg, urmărit în fapt de mișcarea Short Ballot care era în ascensiune la acel moment în administrație și politica americană, și anume *eficientizarea opiniei publice* (Price, 1941, p. 565), să facă guvernarea orașului mai democratică, să facă din „fiecare cetățean un politician” (Price, 1941, pp. 570-571). Două erau obstacolele în calea acestui deziderat, împotriva ambelor fiind îndreptat și modelul C.M.: faptul că cetățenii alegeau un număr prea mare de oficiali publici, pe de-o parte, iar pe de altă parte faptul că guvernământul municipal trebuia să lucreze sub presiunea unui sistem complex și defavorabil dominat de reguli menite a preveni orice fel de abuz din partea autorităților, slăbind însă prin aceste limitări conforme principiului „checks and balances” eficiența administrației. Ca soluții la aceste două piedici, Child a propus înlocuirea „long ballot system” cu „short ballot system” și înlocuirea tuturor regulamentelor de organizare și funcționare ale consiliului municipal cu o chartă scurtă care să dea unui consiliu unic și redus din punct de vedere numeric controlul total asupra guvernării orașului și care să angajeze în vederea punerii în aplicare a hotărârilor sale un șef al administrației (manager). Acesta considera că opinia publică ar fi mai eficientă dacă „*electoratul ar fi delegat unui consiliu sarcina de a elabora politici publice și dacă acest consiliu delegă unui administrator expert sarcina de a pune în aplicare aceste politici*” (Price, 1941, p. 565) încurajându-se astfel participarea cetățenească la deciziile cu miză pentru comunitate și limitarea participării la problemele de administrare cotidiană, fără miza pentru aceasta, caz în care participarea nu era doar inutilă, ci și ineficientă.

Ceea ce este important de menționat este că, pentru ca scopul propus să fie atins, planul trebuia adoptat de cât mai multe comunități, iar pentru a fi adoptat de cât mai multe comunități acesta trebuia „*condensat într-o propoziție captivantă, chiar dacă o astfel de simplificare presupune eliminarea multora din semnificațiile sale vitale și care îl face fals în multe din aspectele sale naturale*” (Price, 1941, p. 564) adică promovarea

2 Modelul original al „council manage” nu prevedea dihotomia clară între politică și administrație, așa cum vor susține promotorii săi ulterior.

unor *simboluri*; iar cele două simboluri care caracterizau modelul C.M și care au stat la baza promovării acestuia au fost modelul corporației private și managerul însuși. Totuși, ca o consecință a acestei sintetizări excesive a substanței modelului, dar și datorită modului de promovare care era împotriva naturii însăși a modelului, multe comunități au adoptat doar formal acest model, ajungându-se până acolo încât unor angajați din cadrul aparatului administrativ al primăriei să le fie pur și simplu conferit acest titlu, fără vreo altă modificare în privința activității și sarcinilor aferente.

În pofida faptului că a fost conceput ca o componentă a unei politici mai largi, mișcarea Short Ballot, sistemul Council Manager a devenit în timp o mișcare în sine, independentă, cu propriile caracteristici, mișcare care s-a bucurat de un succes enorm în administrația americană.

Caracteristicile modelului și controversile generate de acestea

Încă de la început trebuie menționat că nu există un model unitar de aplicare a planului C.M. în S.U.A., acesta fiind adaptat propriilor nevoi și caracteristici de fiecare comunitate care îl adoptată. Poate tocmai acest lucru, această *flexibilitate*, a făcut modelul atât de atractiv pentru administrația americană. Totuși, o serie de *caracteristici generice* ale modelului pot fi identificate. Printre acestea regăsindu-se (adaptat după ICMA, <http://bookstore.icma.org/freedocs/10286.pdf>):

1. existența unui consiliu local ales în mod democratic care se ocupă de adoptarea bugetului și a celorlalte reglementări fiscale, de stabilirea obiectivelor și a strategiei de dezvoltare a comunității pe termen lung, autorizând politicile publice majore ce se derulează la nivelul comunității;
2. existența unui manager desemnat de acest consiliu și care este responsabil de aplicarea hotărârilor consiliului, de elaborarea proiectului de buget al comunității, gestionarea resursei umane din cadrul aparatului administrativ și ce consiliază deliberativul local în problemele de politică publică. Acesta răspunde în fața consiliului local;
3. existența unui primar sau președinte al consiliului local care (de cele mai multe ori) se limitează la a prezida ședințele consiliului, la a acționa ca un purtător de cuvânt al comunității și ca protector și promotor al acesteia;
4. existența unei distincții clare între atribuțiile consiliului local și atribuțiile managerului;
5. raporturile dintre cetățeni - consiliu - manager sunt asemănătoare cu raporturile dintre acționarii - consiliul de administrație - administratorul unei firme private;
6. concentrarea puterii de decizie la nivelul city managerului, city manger subordonat consiliului local (Protasel, 1941, p. 809);
7. dihotomia politică-administrație:
 - a) managerul nu face politică (adică nici măcar nu susține politici publice, ci doar propune diferite alternative), iar politicienii nu se implică în administrație (nu au competențe în managementul resursei umane, în modul de implementare a hotărârilor sale); și
 - b) managerul este apolitic și nepartizan.

8. modelul este dominant la nivelul orașelor de dimensiuni medii;
9. managerii de carieră își încep, în general, activitatea la nivelul unor comunități puțin numeroase, în timp avansând la orașe din ce în ce mai mari; și
10. combină leadershipul politic puternic al aleșilor locali cu experiență managerială a unui manager numit.

Aspecte controversate privitoare la caracteristicile modelului

1. Dihotomia politică administrație

Sigur că față de aceste caracteristici există controverse și critici semnificative, studii de-a lungul timpului încercând să confirme sau să infirme veridicitatea acestora. Poate cea mai disputată trăsătură este cea referitoare la **dihotomia politică-administrație**³ care caracterizează modelul, cel puțin la nivel teoretic, după 1920. Important de menționat este că, la origini (Svara *apud.* Coleman Selden, Brewer și Brudney, 1999, p. 145, nota 1), așa cum am menționat mai sus, modelul de guvernare Council Manager nu propunea o astfel de dihotomie, din contră, enunțând în modul cel mai clar necesitatea city managerului de a se implica în probleme de politică publică⁴. Principalul motiv, însă, care a determinat conturarea unei astfel de dihotomii în perioada anilor 1920, și care s-a consolidat în anii '30 și s-a menținut până în anii 1960, a fost reprezentat de faptul că diverși teoreticieni și consilieri locali au început să manifeste îndoieli față de largile atribuții ale city managerului în managementul municipalităților, determinând, ca răspuns, conturarea unor atribuții mai restrânse ale city managerului (Coleman Selden, Brewer și Brudney, 1999, p. 124), pe de-o parte, iar pe de altă parte, dihotomia a reprezentat o tehnică de marketing menită a asigura „vânzarea” planului în perioada de promovare a acestuia (Svara, 1991, p. 230).

Dezbaterea și evoluția viziunii asupra modelului dihotomic este foarte bine reflectată de modul în care ICMA a încorporat respectiva caracteristică în Codurile Etice ale city managerilor adoptate de-a lungul timpului (Lockard, 1962, pp. 228-229). Astfel, în primul Cod Etic elaborat de ICMA s-a menționat clar că „*niciun manager nu trebuie să aibă un rol activ în politică*”, pentru ca ulterior, odată cu evoluția problemei, să își

3 Sigur că atunci când ne referim la termenul de politică, în cazul de față trebuie să avem în vedere înțelesul distinct pe care acesta îl are în limba engleză, de „politics” (politică în ansamblul ei) și de „policy” (politici publice); mai exact, potrivit modelului dihotomic politică-administrație, city managerul nu avea voie nici măcar să susțină diverse alternative de politici publice, limitându-se la a implementa deciziile de politică publică adoptate de consiliul local.

4 Relevant în acest sens fiind următoarea afirmație, citată de Svara din „A New Municipal Program” (1919): „Așadar, managerul trebuie «să se dovedească a fi un lider în formularea politicilor și să grăbească consiliul să le adopte». Reforma propusă nu intenționa să adauge pur și simplu un tehnician administrativ care să se rezume la preluarea controlului asupra implementării politicilor publice. Un observator de la acel moment remarca faptul că managerul «este actor activ și influent în procesul de legiferare» a cărui «judecată va fi de prea puține ori desconsiderată»”, (Svara *apud.* Coleman Selden, Brewer și Brudney, 1999 p. 142).

revizuiască vehemența și să specifice că managerul trebuie să se abțină de la acțiuni partizane și de a lua parte la campanii electorale, încetând a mai refuza posibilitatea managerului de a influența alegerea de politici publice și de a le influența activ conturarea. Cele spuse mai sus au fost cuprinse în Codul Etic din 1938, care menționa clar însă că managerul nu e un lider politic. O astfel de mențiune explicită nu a mai fost regăsită în codul din 1982, lucru ce dovedește scăderea susținerii pentru modelul dihotomic în modul de funcționare al formei de guvernământ Council Manager.

Dar ce presupune mai exact această dihotomie politică-administrație? Svava (1998, pp. 51-52) încearcă conturarea a trei caracteristici fundamentale ale modelului dihotomic în relația city manager - consiliu local:

1. consiliul nu se implică în administrație;
2. managerul nu are vreo implicare în conturarea politicilor publice; și
3. managerul ocupă rolul unui expert neutru care îndeplinește într-un mod eficient și efectiv politicile consiliului.

Totuși, realitatea contrazice o diferențiere atât de strictă. Astfel, după cum reiese dintr-un studiu realizat în 1999 (Coleman Selden, Brewer și Brudney, 1999, pp. 124-148), în pofida faptului că în 47% din cazuri, consiliile locale nu au nici un fel de competențe în desemnarea șefilor de departamente (aspect fundamental administrativ ce poate fi inclus în prima caracteristică identificată de Svava), doar 35% dintre city managerii chestionați nu consultă consiliul înaintea desemnării șefilor de departamente. Acest procent dovedește o implicare, cel puțin informală, a consiliului în problemele administrative, infirmând deci prima trăsătură a modelului dihotomic.

Pe de altă parte, nici managerul nu își respectă restrângerea de a nu se implica în conturarea politicilor publice, același studiu relevând faptul că managerul prezintă alternative de soluționare a problemelor publice locale, având un rol semnificativ în inițierea de politici și o largă putere discreționară în interpretarea și implementarea politicilor publice, existând opinii care susțin, asemeni celor afirmate mai sus, că această largă putere discreționară a fost dobândită de manager pe baza generalizării ideii de reformă și profesionalizării instituției pe care o reprezintă, în timp ce consiliul nu a ținut pasul prin angajarea unui staff profesionist prin care să echilibreze influența dată de expertiza managerului și să își întărească autonomia de decizie față de sfaturile acestuia (Teske și Schneider, 1994, p. 333). Cercetări (Svava, 1991, p. 232) au dovedit că existența unui staff propriu al oficialilor aleși determină managerul să acorde mai multă importanță politicilor publice și relației cu consiliul. Probabil că această situație se datorează faptului că presiunea asupra managerului în elaborarea alternativelor de politici publice, în analiză și implementarea acestora este mai mare, controlul asupra managerului nemaifiind unul realizat de „amatori” (consilieri nespecializați), ci de „profesioniști”. În susținerea celor afirmate mai sus se plasează și studii realizate în 1975 și 1987, studii care au dovedit că întotdeauna sau aproape întotdeauna managerul participă la formularea de politici publice și fixează agenda consiliului (Huntley și McDonald, și Green *apud*. Svava, 1991, p. 230). În consecință, și cea de-a doua trăsătură a modelului dihotomic se infirmă.

În fapt, dihotomia politică-administrația nu a fost niciodată o realitate, ci mai degrabă un deziderat și asta tocmai datorită naturii sistemului Council Manager (Protasel, 1988, p. 810) în care comunitatea nu poate disocia city managerul de politicile pe care le implementează, dobândind caracterul, chiar și involuntar, de „political leader” pentru comunitate, el fiind celui cărui i se atribuie succesul sau insuccesul unei politici de către membrii comunității, și nu consiliului. Faptul că dihotomia nu a fost niciodată o realitate a dăunat chiar imaginii planului, și asta pentru că planul promova un lucru, și anume separarea politicii de administrație, pentru că după adoptarea acestuia să se constate exact contrariul. Constatarea acestei neconcordanțe teorie-practică a determinat scăderea ascensiunii planului la începutul anilor 1960. În plus, odată cu trecerea timpului, odată cu dispariția vechilor coaliții electorale, cu afirmarea unor noi forme de presiune politică (ex: organizațiile neguvernamentale) și cu creșterea cererii de participare cetățenească în viața politică a comunității, city managerul a trebuit să dedice din ce în ce mai mult timp acțiunilor de încurajare a cooperării între actorii politici menționați mai sus, să joace rolul de „policy making” în comunitate, adică să își asume un rol fundamental politic: crearea consensului (Golembiewski și Gabris, 1994, p. 526). Această nouă atribuție a managerului, de creare a consensului, se integrează în scopul mai larg la city managerului, cel de „community building”, scop alături de care se manifestă și înțelegerea faptului că atât politicul cât și administrația sunt inseparabile și că trebuie să conlucreze, să fie în parteneriat și să nu se plaseze într-un raport de adversitate, dihotomic (Nalbandian, 1999, p. 189).

Și totuși, ce a încurajat ca această dihotomie, deși niciodată o realitate, să persiste deja aproape un secol ca trăsătură definitorie a modelului Council Manager? Un posibil răspuns ne este oferit în lucrarea „*Today's city managers: A legacy of success-becoming-failure*”, autorii acesteia susținând că coexistența abordării clasice dihotomice cu viziunea mai revizionistă nedihotomică a fost încurajată de o serie de factori precum: faptul că dihotomia clasică a lăsat city managerilor o administrație vastă și liberă, faptul că politicul domină *de jure*, formal, dar *de facto*, administrația beneficia de semnificative competențe ce îi confereau un nivel înalt de autonomie, și nu în ultimul rând, faptul că dihotomia clasică era foarte confortabilă, conferind managerilor atributul de profesioniști și arbitri ai interesului public, argument consistent în vederea dobândirii unei largi puteri de decizie în sfera publică (Golembiewski și Gabris, 1994, p. 526).

Așadar, după cum se poate constata, dezbaterea este destul de semnificativă pe marginea problemei dihotomiei politică-administrație ce caracterizează modelul. Totuși, se poate argumenta că modelul nu a făcut decât să răspundă unor realități socio-politice de la un moment dat. Este evident că modelului apărut ca reacție la corupția și incompetența sistemului îi era foarte dificil să nu se disocieze tocmai de ceea ce era menit a combate: sistemul corupt și incompetent. Și cum altfel se putea disocia mai clar decât promovând o dihotomie formală între problemele administrative și cele politice, negând dreptul politicului de a se amesteca în chestiunile administrative, ajungându-se până acolo încât, în unele situații, conform chartei care stătea la baza modelului de guvernământ în cauză, consilierii care nu respectau această dihotomie

riscau să își piardă mandatul sau chiar să se confrunte cu un proces penal. Și după cum reiese indirect din cele menționate mai sus, trăsătura a contat într-un mod semnificativ în promovarea planului, pentru că altfel cum s-ar explica dezamăgirea „beneficiarilor” sistemului la constatarea neîndeplinirii practice a dihotomiei în cauză? Deci, chiar dacă este împotriva naturii modelului, această trăsătură a contat în ascensiunea rapidă a formei de guvernământ în sistemul administrativ american. O analogie cu situația politică din România e chiar oportună în acest context, din moment ce încrederea populației în politicieni este extrem de scăzută, iar atașarea unei astfel de caracteristici modelului s-ar putea să aibă efecte similare.

2. Relația managerului cu deliberativul

Un aspect interesant al modelului Council Manager se referă la **relația managerului cu deliberativul**, sau consiliul local, care îl desemnează. Așa cum am spus și cu alte ocazii, relația dintre cele două organisme ar trebui să fie similară cu relația dintre consiliul de administrație al unei companii și administratorul acesteia. Dacă ar fi să facem o analogie directă între modul de funcționare al modelului council manager și cel al unei firme private, aceasta ar arată în felul următor: cetățenii/acționarii aleg niște reprezentanți organizați într-un consiliu/board puțin numeros care angajează un manager pe care îl plătesc și care se ocupă de atingerea obiectivelor comunității/firmei, obiective stabilite de consiliu/board. Acest manager are autoritate completă, în limitele stabilite de consiliu/board în administrarea treburilor orașului/firmei, fiind complet răspunzător pentru succesul sau insuccesul său. La rândul său, managerul are libertate de a angaja și destitui șefii departamentelor.

Detaliind relația dintre consiliu și manager, se poate afirma că *deliberativul stabilește liniile generale de acțiune și de evoluție ale comunității*, urmând ca managerul, desemnat de consiliul în cauză și care răspunde în fața acestuia, să se ocupe de îndeplinirea adecvată a scopurilor propuse și de gestionarea detaliilor administrative. Totodată, managerul acționează și ca un *inițiator de politici publice*, pe care ulterior le supune spre aprobarea consiliului, furnizând și *consiliere și expertiză* acestuia în vederea fundamentării deciziei.

În direcția celor afirmate mai sus se plasează și opinia unui city manager care susține că deliberativul are nevoie de manager pentru problemele complexe și mult prea dificile pentru a fi soluționate în arena politică fără o adecvată înțelegere a implicațiilor administrative a diferitelor alternative de soluționare și pentru consilierea de specialitate, în timp ce managerul are nevoie de consiliu, deoarece multe probleme sunt mult prea sensibile din punct de vedere politic pentru a fi rezolvate de city manager fără o permanentă și completă informare a consiliului local (Golembiewski și Gabris, 1995, p. 340). Așadar, după cum se poate remarca, relația dintre cele două instituții este una de interdependență, așa cum era și de așteptat, interdependență cauzată atât de factori contextuali (complexitatea realității de zi cu zi), dar și funcționali, corelați cu modul de funcționare al sistemului (managerul nu poate lua decizii care se plasează împotriva voinței deliberativului pentru că astfel își pune în pericol postul).

În ceea ce privește **instrumentele de control reciproc** dintre cele două părți, de menționat este că, în primul rând, city managerul fiind numit de consiliu, iar modelul „imitând” modelul antreprenorial, acesta este subordonat consiliului, neputând acționa, teoretic, în afara limitelor impuse de către acesta. Așadar, pe de-o parte deliberativul poate *demite* managerul, poate *stabili nivelul său de competențe* (în măsura în care deliberativului îi revine sarcina adoptării chartei locale) poate *evalua* rezultatele profesionale ale acestuia și luând măsurile ce se impun (*diminuarea sau majorarea salariului*⁵). De asemenea, consiliul poate apela la *consultanță externă* ca mijloc de control asupra managerului. Totuși, probabil cel mai bun instrument de control aflat la dispoziția deliberativului este chiar *decizia de angajare* (Coleman Selden, Brewer și Brudney, 1999, p. 134), în sensul în care cea mai eficientă metodă de a asigura congruența dintre consiliu și manager, și, deci, controlul asupra managerului, este de a angaja și reține acel manager care împărtășește preferințele politice (în sensul de politici publice) și valorile consilierilor⁶. Invers, opțiunile formale de control ale managerului asupra consiliului sunt mult mai limitate, însă cele informale sunt puternic accentuate. Astfel, managerul asigură *expertiza și consultanță consiliului*, beneficiând de un important și specializat aparat propriu, instrument prin care asigură oarecum o formă de *monopol informațional*. În plus, acesta este principalul *inițiator de politici publice*, el poate limita marja de mișcare a deliberativului prin prezentarea unui număr limitat de *alternative* de politici, caz în care oricare ar fi opțiunea consiliului, aceasta ar fi conformă cu cea a managerului⁷. Nu în ultimul rând, probabil, unul dintre cele mai puternice instrumente de control ale managerului asupra consiliului este însăși *imaginea acestuia în comunitate, vizibilitatea lui și relația acestuia cu ceilalți lideri ai comunității*. Astfel, potrivit unor opinii, este puțin probabil ca deliberativul să ia măsuri împotriva managerului fără a considera eventualele repercursiuni pe care ar trebui să le suporte, atacul putând fi manipulat de susținătorii managerului în sensul interpretării acestuia ca un atac la adresa sistemului și a valorilor acestuia, și anume la adresa profesionalismului, obiectivității, expertizei, eficienței etc. (Lockard, 1962 p. 227). Sigur că această ultimă alternativă de control este mai degrabă specifică

5 Studiile au confirmat faptul că deliberativele preferă cu precădere ajustările salariale ca mijloc de control asupra managerului (lucru dovedit și de faptul că în majoritatea orașelor au loc negocieri anuale privitoare la ajustarea salariilor) în detrimentul evaluărilor, puțin apreciate de deliberativ (Coleman Selden, Brewer, Brudney, 1999, p. 134).

6 Angajarea de către consiliu a unui manager după „chipul și asemănarea lui” asigură practic un control *a priori* asupra tuturor demersurilor managerului, în sensul în care e puțin probabil ca aceasta să acționeze altfel decât în conformitate cu preferința consiliului, din moment ce au aceleași preferințe.

7 Sigur că această tactică poate fi slăbită prin prezența unui corp de consilieri la nivelul deliberativului, consilierii care pot dezvolta și alte alternative decât cele propuse de manager. În absența unui astfel de corp, este puțin probabil ca oficialii aleși să poată genera noi alternative, mai ales în domenii de specialitate și cu atât mai mult cu cât numărul lor este, în genere, unul redus.

managerilor longevivi, care au avut suficient timp la dispoziție pentru a-și crea o imagine în comunitate și pentru a dezvolta relații cu ceilalți lideri comunitari.

În ceea ce privește efortul de **colaborare** dintre cele două părți, se pune problema ce trebuie să facă acestea pentru a se asigura că relația este una benefică și constructivă. Există câteva soluții pe care părțile le au la dispoziție (Golembiewski, Gabris, 1995, pp. 340-342). Prima dintre acestea presupune o *permanentă cunoaștere a raporturilor și așteptărilor reciproce*, fapt ce se poate realiza prin prezentări publice a unor „imagini 3D” atât ale managerului cât și ale consiliului, imagini construite prin răspunderea la 3 întrebări: „cum vezi consiliul local/managerul?”, „cum te vezi pe tine în relație cu consiliul/ managerul?” și „cum te vede consiliul/managerul pe tine?”. Astfel, prin interemediul acestui proces are loc o continuă cunoaștere a așteptărilor și preferințelor celeilalte părți, cunoaștere care permite luarea acelor decizii conforme cu noua opinie a partenerului care să împiedice ulterior blocajele instituționale majore și care, în ansamblul ei, favorizează o relație productivă și funcțională.

Un alt posibil instrument ce se află, de data aceasta, la dispoziția consiliului, în vederea asigurării unei bune relații cu managerul este *evaluarea regulată* a performanțelor acestuia care, la rândul ei, poate furniza informații părților despre așteptările reciproce. Astfel, evaluările încurajează comunicarea frecventă și deschisă între cele două entități, fapt ce determină o mai bună anticipare a problemelor ce ar putea apărea în derularea unui program, crescând astfel șansele de succes ale acestuia. Golembiewski și Gabris definesc evaluarea realizată de consiliul drept „*una dintre cele mai importante tehnici team-building menite a facilita o mai bună comunicare consiliu-manager*” (Golembiewski și Gabris, 1995, p. 341). Totuși, menirea evaluării nu este întotdeauna corect înțeleasă de consiliu, aceasta constând frecvent în simple scale de rating a activității managerului, nepresupunând analiza în profunzime a cauzelor eventualelor probleme. De asemenea, aceasta este foarte rar aplicată la nivelul comunităților mici și medii.

Nu în ultimul rând, Golembiewski și Gabris menționează ca instrument de îmbunătățire a relației dintre consiliu și manager *planificarea strategică*. Potrivit acestora, prin procesul de planificare pot fi stabilite cel puțin prioritățile majore ale comunității fapt ce asigură un fundament pentru procesul decizional, dar și reduce viitoarele conflicte de roluri prin stabilirea clară a cine și ce face, limite asupra cărora s-a convenit mutual.

Așadar, după cum se poate constata din cele menționate anterior, fundamentală în relația dintre manager și consiliu este, așa cum era și de așteptat, **buna comunicare**. Însă, după cum afirmau Sally Coleman Selden, Gene A. Brewer și Jeffrey L. Brudney, buna comunicare nu se întâmplă pur și simplu, ci ea poate fi încurajată prin diverse instrumente, depinzând însă și de o serie de factori aflați mai mult sau mai puțin în afara sferei de influență a deliberativului sau managerului. Astfel, potrivit autorilor menționați mai sus (Coleman Selden, Brewer și Brudney, 1999, pp. 139-140) comunicarea poate fi încurajată de către consiliul local prin promovarea unor *întâlniri frecvente între consilieri și manager* pentru a discuta relațiile de lucru, precum și prin frecvența aplicare a *evaluării performanțelor*, managerii evaluați de consiliu fiind mai determinați să

comunica mai frecvent cu deliberativul. De asemenea, aparent paradoxal, managerii care au o autonomie mare în coordonarea activității administrative e mai probabil să comunice cu consiliul mai mult, aspecte precum funcționarea sub supravegherea unor comitete ale consiliului neinfluențând gradul de comunicare cu consiliul. Alți factori care influențează comunicarea deliberativ/manager ar fi: *gradul de profesionalism*⁸ al managerului, în sensul că managerii profesioniști tind să comunice mai mult cu consiliul, *mărimea orașului*, în sensul în care cu cât orașul este mai mare, cu atât crește și gradul de comunicare, situație explicabilă prin faptul că personalul este unul mai profesionist, iar problemele sunt mai complexe. Nu în ultimul rând, comunicarea scade pe măsură ce *numărul consilierilor locali* crește din cauza faptului că are loc o diluare a responsabilității și a controlului exercitat de aceștia.

Una dintre cele mai importante **surse de conflict** sau de disensiune în relația dintre consiliu și manager este *delimitarea clară a ceea ce este treaba consiliului și a ceea ce este treaba managerului*, delimitare care se înscrie oarecum în logica dihotomiei politică-administrație. Astfel, teoretic și tradițional, oficialii aleși stabilesc obiectivele generale și adoptă deciziile de politică publică, supraveghează realizarea programelor și performanțele city managerului, neimplicându-se direct în implementarea și furnizarea serviciilor publice sau în decizii specifice de management (ex: numirea șefilor de departamente). În aceeași idee, city managerul consiliază deliberativul privind direcția de dezvoltare a orașului, propune politici și se ocupă de managementul de implementare și organizațional. Astfel, spre exemplu managerul elaborează proiectul de buget, în timp ce consiliul îl votează; consiliul adoptă ordonanțe locale, managerului revenindu-i sarcina să le implementeze, consiliul stabilește limitele salariale ale funcționarilor în timp ce managerul desemnează persoanele care să ocupe respectivele funcții remunerate, consiliul stabilește dimensiunea și locația locurilor de joacă în timp ce managerul se ocupă de amenajarea și întreținerea acestora, și exemplele pot continua (Stone, Stone și Price, 1938, p. 53).

Totuși, conform unor opinii (Svara, 1999, p. 44), din ce în ce mai mult activitatea consiliului se interferează cu cea a managerului, consilierii devenind interesați de probleme specifice, operaționale și curente, nu doar de stabilirea unor obiective generale, fapt ce, potrivit lui J. Nalbadian (1999, p. 194) complică și mai mult activitatea city managerului întrucât, dacă aceștia eșuează în a accepta interesul și implicarea consilierilor, are loc o distanțare între cele două părți, distanțare ce se concretizează în scepticism și neîncredere din partea consilierilor față de city manager. Această trecere de la o separare clară a atribuțiilor managerului și consiliului, la o împărțire de atribuții între cele două entități, alături de lărgirea responsabilităților profesionale ale city managerului manifestată prin trecerea de la neutralitate politică și responsabilitate formală la „sensibilitate politică și responsivitate la modul în care comunitatea îl percepe” (în sensul în care nu numai evaluarea consiliului contează, ci și a cetățenilor)

8 Calificarea unui manager ca profesionist sau nu a fost făcută de către I.C.M.A. pornind de la criteriul precum durata mandatului.

constituie două din cele trei dimensiuni cu privire la care sistemul Council Manager a suferit schimbări de-a lungul timpului, potrivit aceluiași autor menționat mai sus (Nalbadian, 1999, p. 188). O abordare similară au și Loveridge (1971), Banovetz (1971) sau Stillman (1974) (Svara, 1991, p. 228) aceștia susținând că dihotomia politică administrație a fost o realitate până în anii 1960, când factori extrinseci precum schimbarea contextului socio-economic au determinat o cerere mai mare de servicii din partea cetățenilor, servicii a căror administrare revenea în mod natural managerului, precum și intrinseci, cum ar fi creșterea gradului de profesionalism și a nivelului de educație al city managerilor, surse ale unei atitudini mai „agresive” a managerului în sfera politicilor publice.

Așadar, se poate vorbi chiar de o suprapunere de atribuții între cele două entități, suprapunere care depinde și de relația acestora cu sistemul administrativ și cu actori externi (ex: societatea civilă) (Stone, Stone și Price, 1938, p. 51). O abordare interesantă a problematicii suprapunerii este făcută de Harold A. Stone, Kathryn Stone și Don K. Price în „*Appraisal of Council-Manager Cities*” (1938), una dintre primele lucrări orientate în sensul evaluării modelului Council Manager. Astfel, autorii consideră că principalele aspecte cu privire la care este cel mai probabil să se suprapună atribuțiile deliberativului cu cele ale managerului sunt cele privitoare la probleme de *decizie care vizează nevoi, cereri și influență*. Dacă evitarea suprapunerii este imposibil de realizat, însă se pune problema măsurii sau gradului în care atribuțiile acestora se suprapun. Potrivit autorilor, aceasta depinde de doi factori: (1) modul în care fiecare persoană înțelege sarcinile și responsabilitățile consiliului și managerului și (2) puterea consiliului și managerului de a rezista presiunilor interne și externe⁹. În funcție de (1) și (2) există patru tipuri de „zone de contact” sau de suprapunere: suprapunere minimă, suprapunere semnificativă (unde fricțiunile sunt foarte frecvente), suprapunere în sfera consiliului, în situațiile în care managerul intervine în probleme considerate generic și de comun acord de competența consiliului și suprapunere în sfera managerului, în situațiile în care consiliul intervine în probleme considerate generic și de comun acord de competența managerului (Stone, Stone și Price, 1938, figurile 1-4, p. 52).

Însă se pot pun întrebările „Este implicarea consilierilor în probleme operaționale, detalii administrative, un lucru atât de absurd?” și invers, „Este implicarea managerului în problemele de politici publice inacceptabilă?”. Răspunsul la aceste întrebări este nu, și asta pentru că membrii deliberativului dobândesc această calitate pe baza votului cetățenilor, iar votul cetățenilor se dă în funcție de beneficiile resimțite, nu în funcție

9 Ex: managerul hotărăște ca lucrările de întreținere a asfaltului să se realizeze pe străzile X și Y pentru că acolo asfaltul este cel mai expus degradării totale, dacă nu se aplică tratamente imediate. Astfel sunt ignorate străzile A, B și C, locuitorii de pe aceste străzi devenind nemulțumiți și făcând presini asupra consilierilor ca și străzile lor să fie îmbunătățite. Pentru a nu pierde voturi, consilierii fac presini asupra managerului să lanseze programe și pentru străzile ignorate. Astfel are loc o inferență a consiliului în aspectele administrative sub presinea unor factori externi, în acest caz cetățenii.

de beneficiile ce vor fi resimțite peste X ani; altfel spus votul depinde de beneficiile imediate și mai puțin de cele resimțite pe termen mediu și lung¹⁰, fapt ce determină consilierii să se focalizeze în mod egal asupra problemelor cu miză scurtă, de obicei apanajul managerului, și asupra celor cu miză lungă, cum ar fi stabilirea direcției de dezvoltare a comunității. În condițiile date, managerul este nevoit să preia o parte din sarcinile „ignore” de consilieri privitoare la stabilirea direcției de evoluție a comunității, adică de însușire, cel puțin parțial, a unui rol specific consiliului, el elaborând politici generale pentru comunitate, iar consiliul ocupându-se de ajustarea acestora în conformitate cu preferințele electoratului de la momentul respectiv. Cele menționate mai sus sunt confirmate de un studiu realizat în 1996 asupra tuturor celor 31 de mari orașe americane (cu o populație de peste 200.000 locuitori) care, la momentul respectiv, practicau forma de guvernământ Council Manager. Autorul studiului, James H. Svara (1999, pp. 44-53), comparând rezultatele acestuia cu rezultatele unor cercetări similare realizate în 1985 a constatat că din punct de vedere al percepției consilierilor chestionați privitor la implicarea consiliului și managerului în patru probleme, stabilirea direcției de dezvoltare a orașului, elaborarea de politici publice, administrație și management, aceasta a evoluat în felul următor: pe de-o parte a crescut rolul managerului în stabilirea direcției de dezvoltare a orașului și în elaborarea de politici publice și a scăzut implicarea în administrație și management, iar pe de altă parte a crescut rolul consiliului în administrație și în elaborarea de politici publice și a scăzut în management și stabilirea direcției de dezvoltare a orașului. Svara avansează și două posibile explicații la situația descrisă mai sus. În primul rând, persoanele care ocupă demnități alese sunt mai degrabă „activiști electorali”, interesate de câștigarea unui nou mandat (de unde interesul pentru vizibilitate publică, acoperire media, toate acestea solicitând implicarea în proiecte de impact și vizibile, decât proiecte care se prelungesc în timp). În al doilea rând, membrii consiliului sunt ambivalenți, ei dorind atât să stabilească obiectivele generale ale comunității, cât și să se implice mai mult, din rațiuni electorale descrise mai sus, în problemele administrative. Totuși, situația nu poate fi interpretată ca o inversare a rolurilor, ci mai degrabă ca o transformare a patternului acestora din propunere(manager)/ratificare(consiliu) în inițiator(manager)/activist(consiliu), raporturile dintre cei doi actori fiind de *complementaritate*.

Ceea ce este important de menționat este că, potrivit aceluiași studiu, managerii preferă implicarea consiliului în activități conforme modelului dihotomic și păstrarea rolului sfătuitor/evaluator în relația manager/consiliu. Oarecum în același sens se îndreaptă și opinia consilierilor, care cred că managerul ar trebui să își asume un rol mai important în administrație (explicabil dacă avem în vedere interesul consilierilor pentru furnizarea unor servicii de calitate alegătorilor și față de responsivitatea administrației la solicitările acestora).

10 Consider că este irelevant să dezvoltăm discuția în sensul acestuia, creșterea cheltuielilor publice în ani electorali fiind o realitate cu care se confruntă majoritatea statelor democratice, tocmai din rațiunile menționate mai sus.

Înseamnă această suprapunere de roluri, însă, o diluare a vechii paradigme care aproximează managerul din sistemul Council Manager cu managerul unei companii private? Răspunsul la această întrebare este unul negativ și asta pentru că, în pofida faptului că deliberativul și-a diversificat sfera de intervenție, managerul încă mai depinde de autoritatea legitimă a consiliului, iar deliberativul, la rândul lui, mai depinde de expertiza managerului și de participarea echipei sale în atingerea obiectivelor (Svara, 1999, p. 51).

Relația dintre city manager și consiliu este importantă și prin impactul pe care îl prezintă asupra *longevității carierei unui manager* într-o anumită comunitate. Astfel, potrivit unei cercetări derulate de Douglas J. Watson și Wendy L. Hassett (2003, pp. 71-78) privitoare la city managerii longevivi (cu un mandat mai lung de 20 ani) principalul factor care contează pentru decizia city managerilor de a rămâne într-o comunitate este *satisfacția la locul de muncă* (ierarhizarea factorilor a fost făcută chiar de city managerii longevivi prin intermediul unor chestionare), aceasta fiind indisolubil legată de sprijinul sau suportul consiliului pentru city managerul respectiv. Unul dintre rezultatele studiului arată că managerii longevivi percep un sprijin mai ridicat din partea consiliului față de managerii obișnuiți. Sigur că se poate pune problema dacă este de dorit a promova și încuraja managerii longevivi, însă până în prezent nu a fost realizat vreun studiu care să compare eficiența relativă a city managerilor longevivi cu cea a city managerilor obișnuiți. Totuși, la nivel de ipoteze se poate porni de la ideea că, deservind aceeași comunitate o perioadă semnificativă de timp, managerul devine apropiat de interesele și cercurile de interese locale, pierzându-și astfel obiectivitatea în activitate și denaturând astfel însăși menirea funcției sale. Acest aspect a fost cel care a încurajat promotorii modelului la începutul secolului al XX-lea să încurajeze ca managerul unei comunități să nu provină din respectiva comunitate tocmai pentru a nu avea interese legate de diverse cercuri care viețuiesc în cadrul acesteia.

3. Relația managerului cu primarul

Tradițional, în sistemul Council Manager primarul este ales din rândul consilierilor de către aceștia, nefiind ales deci direct de electorat, și îndeplinind mai degrabă un rol onorific decât efectiv, având menirea de a concentra leadershipul politic la nivelul consiliului. În linii mari, activitatea acestuia se limitează la a prezida ședințele consiliului, la a acționa ca un purtător de cuvânt al comunității și ca protector și promotor al acesteia, putând acționa însă și ca un mediator între manager și consiliu, îmbunătățind astfel activitatea executivului. Așa cum am spus, aceasta este *viziunea tradițională* asupra primarului în sistemul Council Manager. Problema este că primarul astfel funcțional a eșuat în a concentra leadershipul politic în cadrul consiliului, dar și în cadrul comunității, determinând existența unui vid din acest punct de vedere, vid pe care, prin forța lucrurilor, sau voit, a trebuit să-l reducă frecvent managerul. Totuși, acesta nu poate să-și asume un asemenea rol întrucât nu este înzestrat cu legitimitate democratică, în caz contrar riscând a fi caracterizat drept „*autocrat*” (Stillman, 1974, p. 28). Nu este de mirare că într-un astfel de context excepția, primarul ales direct

de electorat, a devenit regula în orașele americane care practică sistemul Council Manager, în 1993 61% dintre orașe având primar ales direct (Rener și DeSantis, 1993, p. 64). Acest fapt a generat existența unui leadership politic puternic la nivelul comunității, managerul nemaifiind astfel nevoit să își asume sarcini care depășesc cu mult menirea sa inițială¹¹. Sigur că oferirea unei astfel de legitimități primarului nu a adus după sine doar lucruri bune, existând riscul, după cum va fi explicat mai jos, apariției unor fricțiuni între acesta și manager.

Din punct de vedere teoretic, la nivelul sistemului administrativ american au fost identificate în literatura de specialitate patru posibile tipuri de relații între manager și primar (Teske și Schneider, 1994, p. 334). Criteriul principal de structurare a relației este reprezentat de rolul jucat de cei doi în *elaborarea de politici publice*. Astfel, există opțiunea ca managerul să joace rolul principal în elaborarea de politici publice (1) sau că, din contră, primarul să nu joace rolul principal în domeniul respectiv (2). De asemenea, există opțiunea ca niciunul dintre ei să joace un rol semnificativ în elaborarea de politici publice (3) sau ca primarii aleși să fie în competiție cu managerii din acest punct de vedere. Această ultimă variantă este susținută și de Whitaker și DeHong (1991, p. 162), potrivit cărora „*e mai probabil ca primarii aleși să se opună managerului (să-l vadă ca lider rival), aceștia putând fi mai eficienți în a crea suport popular pentru susținerea opoziției lor față de manager*”.

Așa cum s-a mai spus, diferența fundamentală dintre manager și primar, și cu precădere cel ales direct, este că managerul nu este ales direct pe post de votanții orașului, putând fi în consecință la fel de dedicat atât normelor ce vizează *performanța*, cât și *presiunii politice* venite din partea oficialilor aleși (Gormley *apud*. Teske și Schneider, 1994, p. 334). Este, așadar, mai probabil ca oficialii aleși să sacrifice performanța pe altarul unor obiective pe termen scurt care să le asigure un nou mandat. Sigur că se poate pune problema și invers: managerul nu este expus riscului de a fi demis de pe post dacă nu respectă indicațiile consiliului, cu tot ce derivă din asta, inclusiv un interes semnificativ acordat pentru obiectivele pe termen scurt? Nu se transferă astfel presiunea electoratului asupra managerului? Sigur că dacă s-ar porni de la această idee, deși logică, pertinentă și uneori chiar reală (dovadă numeroasele cazuri în care managerul a fost numit doar formal, mai ales la începuturile profesiei), atunci întregul sistem și întreaga misiune a acestuia ar fi compromise¹². Practica a dovedit însă că nu este așa, că managerul se poate opune consiliului, și așa cum am afirmat anterior, poate chiar să-și controleze „șeful”. În plus, totuși nu poate fi făcută o comparație totală între cei doi, oficialul ales, în speță primarul, și managerul pentru că managerul exercită o profesie, plecarea dintr-un oraș însemnând șansa de

11 Chestiunea poate fi interpretată corelativ cu problema leadershipului antreprenorial politic, în sensul în care s-a dovedit că cetățenii se așteaptă în primul rând din partea politicianilor la un astfel de leadership și doar apoi din parte managerului. Pentru mai multe detalii, vezi secțiunea *Tipologii ale city managerului*.

12 Pentru o mai detaliată prezentare a acestei ipoteze, a se vedea secțiunea *Eficiența sistemului de guvernământ Council Manager*.

a manageria un alt oraș, în timp ce înfrângerea politică a unui primar poate însemna și sfârșitul carierei sale politice, miza și presiunea fiind deci mult mai mari pentru un primar decât pentru un manager.

Mai sus a fost adusă în discuție problema leadershipului politic exercitat de manager într-o comunitate. Fără a intra prea mult în amănunte și restrângând problema la chestiunea city managerului, potrivit lui Wilson și Banfield (1963, p. 176), leadershipul politic al city managerului apare atunci când acesta își asumă răspunderea pentru anumite sarcini sau atribuții care reveneau de drept consiliului local. Însă întrucât problema leadershipului politic este indisolubil legată de problema legitimității, nu există riscul ca asumarea în mod repetat de către manager a unor atribuții specifice consiliului și pe care acesta le exercită în baza mandatului primit de la cetățeni, să pună managerul în fața unei crize de legitimitate, acțiunile sale putând fi catalogate ca nelegitime fiindcă nu au fost exercitate de organul înzestrat cu acest atribut? Problema este cu atât mai spinoasă cu cât de multe ori managerul este pus în imposibilitatea de a alege dacă vrea sau nu să exercite un astfel de leadership, putând fi conturate două situații majore în care managerul exercită un asemenea leadership. Pe de-o parte, așa cum s-a precizat mai sus, *neîndeplinirea acestui rol de către primar*, iar pe de altă parte *eșecul consiliului* de a furniza un astfel de leadership comunității (în același sens, a se vedea Lockard, 1962, p. 232), mai exact situația clasică a managerului profesionist pus să lucreze cu deliberativul amator.

Așadar, din nou, și problema leadershipului politic, asemeni celorlalte analizate anterior, este plasată cumva în continuarea problemei dihotomiei politică administrație. Totuși, asumarea unui astfel de leadership poate ridica probleme de legitimitate pentru modelul Council Manager și să determine chiar abandonarea modelului. Pe scurt, riscul apariției problemelor de legitimitate a acțiunilor managerului este mai mare acolo unde asumarea rolului de lider politic este mai vizibilă, adică tocmai acolo unde situațiile cer intervenții semnificative din partea managerului, cum ar fi problemele de resurse, situații comune mai degrabă orașelor mici și mijlocii. Astfel, probabilitatea ca abandonul sistemului să aibă loc în orașele mici este mai mare decât în orașele mari unde acțiunile managerului nu sunt atât de vizibile, sau sunt eclipsate de activitatea politică (Protasel, 1988, p. 810). Pentru o opinie contrară a se revedea Lockard (1962, p. 234). În susținerea celor afirmate mai sus vine un studiu realizat de Greg J. Protasel (1988, pp. 807-812) potrivit căruia în doar 26% din orașele care au abandonat sistemul Council Manager în decursul timpului, primarul era ales direct la momentul abandonului. Concluziile respectivului studiu pot sugera că mai degrabă relația dintre primarul ales direct și manager este una de complementaritate decât de opoziție.

4. Tipologii ale city managerului

Asemeni celorlalte aspecte anterior analizate, și rolul city managerului se plasează oarecum în continuarea doctrinei dihotomice politică administrație.

O primă clasificare a tipurilor de city manager este realizată de Stillman (Stillman *apud*. Watson și Hassett, 2003, pp. 74-75.). Acesta a identificat trei tipuri posibile de manageri:

1. *City manageri de carieră*. Astfel de city manageri sunt caracterizați în primul rând nevoiți de faptul că își petrec întreaga carieră pe o astfel de funcție, fiind probabil să se mute din oraș în oraș în căutarea unor oportunități și avantaje mai mari (salariu, provocări, putere, respect în cadrul comunității profesionale).
2. *City managerul specialist administrativ*. Spre deosebire de tipul anterior, acest city manager nu își petrece întreaga activitate profesională pe o astfel de funcție, ci el este recrutat și selecționat de consiliu pentru o astfel de sarcină datorită experienței pe care acesta a acumulat-o în sfera privată sau în alte domenii de activitate.
3. *City managerul „localnic”*. Comparativ cu celelalte două tipuri de city manager, acesta este cel care are cel mai redus nivel de educație și de experiență, care are cele mai puține legături profesionale, fiind caracterizat de puternice rădăcini locale. O caracteristică specială a tipului prezent este nivelul redus de mobilitate geografică (îl deosebește fundamental de 1) și profesională (îl deosebește fundamental de 2). Legăturile puternice cu comunitatea fac din acest tip de city manager unul mai puțin dezirabil, datorită riscurilor compromiterii procesului local de reformă pe care ar trebui să îl susțină.

O altă clasificare interesantă a tipurilor de citymanageri este realizată de George K. Floro (1955, p. 242) însă aceasta nu vizează totalitatea city managerilor, ci managerii „proeminenți” în cadrul grupului profesional, modele de urmat pentru city managerii tineri. Există două astfel de tipuri de manageri proeminenți:

1. tipul managerului „*avansare prin schimbare*”. Este acel tip de manager a cărui sursă de proeminență se găsește în mutarea, în exercitarea profesiei, succesiv în orașe din ce în ce mai „prețioase”. El își începe activitatea în comunități reduse numeric, aproximativ 5000 locuitori, urmând să avanseze în orașe din ce în ce mai mari. Acesta se suprapune oarecum cu tipul managerului de carieră din clasificarea lui Stillman și este cel mai frecvent întâlnit.
2. *tipul managerului conservator*¹³, caracterizat de un mandat lung (15-20 ani) în cadrul aceleiași comunități. El este foarte bine văzut de ceilalți manageri din jurul orașului său. Ceea ce este important de menționat este că nu orice manager care a administrat aceeași comunitate o perioadă semnificativă de timp este considerat „proeminent”, ci este nevoie ca orașul, comunitatea administrată de el să fi cunoscut un progres semnificativ pe parcursul mandatului acestuia. Altfel, din contră, managerul va fi văzut ca unul mediocru, lipsit de ambiție și aptitudini pentru a avansa în altă comunitate sau pentru a face ceva sănătos pentru comunitatea sa.

Important de menționat este că cele două tipuri de manageri proeminenți sunt complementare. De asemenea, o mențiune interesantă privitoare la mobilitatea

13 Denumirea ca atare nu se regăsește în tipologia realizată de Floro, însă, întrucât autorul nu a menționat efectiv tipul managerului, ci doar sursa acestui tip, am considerat că termenul de „*conservator*” reflectă cel mai bine trăsătura definitorie a acestui tip de city manager proeminent.

managerilor este că city managerul nu este o profesie „liberă”, care permite posesorului său să se mute dintr-o comunitate în altă fără riscuri asupra carierei sale sau asupra poziției în cadrul grupului profesional; o mobilitate prea mare poate sugera incompetența managerului respectiv, caz în care va fi evitat de comunitățile care caută city manageri, pe de-o parte, fiind privit și cu desconsiderație de proprii colegi de breaslă, pe de altă parte. În aceeași idee, o mobilitate ridicată a managerilor în cadrul aceleiași comunități poate sugera breslei că respectiva comunitate este una dificil de manageriat (Floro, 1955, p. 241).

Dacă tipologiile mai sus descrise se axează într-o măsură mai mare sau mai mică pe criteriul mobilității managerului, o categorizare interesantă a tipurilor de city manageri ar fi după gradul de autonomie, pe de-o parte, și implicarea în politici publice, pe de altă parte. Spre o astfel de tipologizare s-au îndreptat Sally Coleman Selden, Gene A. Brewer și Jeffrey L. Brudney în cadrul lucrării „*The Role of City Managers: Are they Principals, Agents, or Both*” (1999, pp. 124-148) în care au verificat dacă relația dintre manager și consiliu se înscrie în orientarea teoriei „*principal/agent*”¹⁴ sau „șef/subaltern”. Stabilirea nivelului de autonomie s-a realizat în funcție de nivelul înalt sau scăzut de autonomie a managerului în: probleme de atribuții ale staffului, dezvoltarea proiectului de buget, implementarea politicilor consiliului și în coordonarea activității administrative. Gradul de implicare în procesul de politici publice a fost stabilit pornind de la o serie de întrebări¹⁵. În funcție de aceste două criterii, autorii mai sus menționați au realizat patru tipuri sau categorii de city manager.

Prima dintre acestea este „*agentul pasiv*” (4,38% dintre city managerii care au făcut obiectul studiului). Un astfel de city manager are un nivel scăzut de autonomie și un nivel redus de implicare în procesul de politici publice. Astfel de manageri sunt mai puțin pregătiți din punct de vedere profesional decât alți manageri din eșantionul pe care s-a fundamentat studiul, e mai puțin probabil să fie membrii ICMA și e probabil să lucreze în orașe cu primar ales. Astfel de city manageri sunt consecvenți cu teoria șef/subaltern.

A doua categorie de city manageri, „*administratorul tehnician*” (10,34% dintre manageri), este caracterizat de o autonomie mare de decizie, dar de implicare redusă

14 Teoria șef/subaltern presupune, în contextul relației politică-administrație, că oficialii aleși trebuie să mențină un control strict asupra birocrăției, astfel încât aceasta să nu devieze de la voința oficialilor, și deci de la voința cetățenilor care au ales oficialii respectivi. Rezultatele studiului au dovedit că teoria șef/subaltern nu reflectă relația dintre consiliu și manager, relație bazată mai degrabă pe conlucrare și cooperare decât pe control (fapt dovedit de evaluările puține realizate de consiliu), deși consiliile locale *pot* să stabilească o relație conformă cu teoria în cauză.

15 „Joacă managerul un rol semnificativ în inițierea de politici publice prin sfaturi și recomandări adresate consiliului?”, „Prezintă consiliul alternative fezabile de implementare a politicilor publice?”, „Sprijină managerul consiliul prin identificarea nevoilor comunității și prin inițierea de propuneri de politici publice?”, „Se întâlnește managerul cu membrii consiliului, individual, pentru a clarifica perspectivele și preferințele în materie de politici publice?”

în procesul de politici publice (practic, acest tip de city manager este consecvent cu modelul dihotomic). La fel ca și agentul pasiv, și administratorul tehnician este probabil să fie întâlnit în orașe mai mici cu primar ales.

Al treilea tip de city manager, „*tehnicianul politic*” (15,01%), este caracterizat de autonomie redusă, dar de implicare puternică în procesul de politici publice. Cauzele autonomiei reduse pot rezida, potrivit autorilor, în lipsă de experiență a managerului, acesta bazându-se pe un input din partea consiliului în luarea deciziilor importante. În plus, consiliul ar putea fi reticent să acorde o autonomie mai mare până nu stabilește o relație de lucru bună, de încredere, cu managerul, ipoteză confirmată oarecum de rezultatele cercetării care dovedesc că durata mandatului unui tehnician politic este mai scurtă decât a unui city manager conform cu a patra tipologie identificată de cei trei autori, „managerul activ”.

„*Managerul activ*” este caracterizat de o implicare semnificativă în procesul de politici publice și de o autonomie ridicată. Este cel mai frecvent întâlnit tip de city manager (70,27%) fiind consecvent cu modelul inițial al city manager-ului, înainte de afirmarea dihotomiei politică-administrație (după 1920). Din punct de vedere profesional, acest tip de manager este foarte probabil să fie membru ICMA, să lucreze în orașe mari și să aibă un mandat mai lung¹⁶.

Un alt criteriu de tipologizare a city managerului ar putea fi, după Paul Teske și Mark Schneider (1994, pp. 331-340), prezența sau absența caracteristicii de agent de schimbare *mai mult* decât incrementală. Din acest punct de vedere, managerii pot fi grupați în city manageri obișnuiți și city manageri antreprenoriali¹⁷. Diferența fundamentală între cele două tipuri de manageri este că primul dintre aceștia influențează cu precădere procesul de implementare al politicilor publice, în timp ce managerul antreprenor are un rol fundamental în crearea agendei publice și în formularea unor noi politici. Ce condiții sunt necesare pentru a se manifesta city managerul antreprenor și nu cel obișnuit? Ipoteza de la care au pornit autorii mai sus citați este că un astfel de manager apare atunci când cetățenii sau condițiile locale din comunitatea în care el activează cer schimbare, iar politicienii locali nu asigură politici inovative care să răspundă acestei schimbări.

Un prim factor care influențează manifestarea comportamentului antreprenorial din partea city managerului este prezența sau absența *instituției primarului*. Studiul a arătat că dacă comunitatea are un primar (așa cum este cazul a 90% din comunitățile ce au făcut obiectul studiului), șansele să apară un city manager antreprenor sunt

16 Astfel se poate explica autonomia mai mare, pe de-o parte experiența care îi permite acestuia să-și întărească *de facto* autonomia, iar pe de altă parte, trecerea anilor generează relații mai bune și de încredere cu consiliul, fapt ce permite consiliului să-i lărgască autonomia de decizie

17 City managerii antreprenoriali fac parte din categoria mai largă a actorilor publici antreprenoriali. Leadershipul antreprenorial se manifestă cel mai probabil la nivelul politicienilor aleși (consilieri, primar), dar și la nivelul înalțelor funcții din administrație, la nivelul birocraților (funcții numite), în această categorie intrând și city managerul

semnificativ reduse. În același sens, antreprenorii politici apar mai ales atunci când comunitatea are funcția de primar, când competiția pentru această funcție este mai acerbă și când mandatul primarului este mai scurt. Situația este explicabilă dacă o corelăm cu interesul electoral al aleșilor locali dezvoltat anterior, în cadrul analizei relației manager/consiliu, întrucât pentru a fi reales, mandatul primarului trebuie să genereze lucruri vizibile, schimbări semnificative, care prin definiție sunt incompatibile cu schimbarea incrementală. De asemenea, studiul a relevat că probabilitatea ca un antreprenor politic să apară nu este semnificativ afectată de prezența sau absența unui city manager. Acest fapt poate sugera că cetățenii caută în primul rând antreprenorul politic. Dacă un astfel de antreprenor nu apare însă, șansele să apară un birocrat antreprenor cresc semnificativ, deși potrivit unor opinii (Wikstrom, 1979, p. 273), city managerul ar prefera să existe un astfel de politician antreprenor în comunitate. În consecință, comportamentul antreprenorial al city managerului apare ca o necesitate la cererea de schimbare la care nu există răspuns din parte politicienilor.

Un alt element de care depinde apariția city managerului antreprenor este *salariul funcționarilor publici*. Astfel, șansele de apariție ale managerului antreprenorial cresc semnificativ, dacă funcționarii publici din aparatul propriu de specialitate sunt foarte bine plătiți comparativ cu sectorul privat dominant din regiune. O posibilă explicație pentru această corelație este că un salariu mai mare atrage persoane competente, fapt ce crește șansele de manifestare a comportamentului antreprenorial. Tot raportat la angajații publici, existența unor *grupuri sindicale* puternice reduce probabilitatea de afirmare a unui manager antreprenorial, pentru că limitează alternativele de reformă pe care acesta le are la dispoziție și care ar putea afecta locurile de muncă ale membrilor sindicatelor¹⁸. Interesantă este însă constatarea că prezența unor astfel de sindicate puternice nu afectează apariția unor antreprenori politici.

5. *Aplicabilitatea sistemului Council Manager: orașe mici, medii sau mari?*

În mod tradițional, sistemul Council Manager era perceput ca fiind aplicabil cu precădere la nivelul orașelor sau comunităților de dimensiuni medii și mai puțin la nivelul celor mici sau mari, unde era considerat mai potrivit sistemul cu primar puternic. Această percepție a fost confirmată și de realitatea administrativă, majoritatea orașelor care au adoptat sistemul de guvernământ corespunzând descrierii¹⁹.

Totuși, discuțiile pe această margine nu au încetat să anime sfera academică. Cei care susțin că forma de guvernământ Council Manager *nu este potrivită pentru orașele mari* pornesc de la ideea că în astfel de orașe, media este foarte implicată în activitatea administrativă (ceea ce face managerul foarte vizibil la nivelul comunității, cu toate

18 Ex: privatizarea unor servicii; în genere, în cazul schimbării unor anumite modele de furnizare a serviciilor, sindicatele se opun schimbărilor radicale, preferând mai degrabă schimbările incrementale, incompatibile cu comportamentul antreprenorial.

19 63% dintre orașele cu o populație mai mare de 25.000 locuitori, http://www.citymayors.com/government/council_managers.html.

implicațiile de legitimitate ce derivă din asta), iar din punct de vedere demografic, orașele sunt foarte eterogene, consensul fiind astfel mai dificil de atins la nivel de comunitate (adică managerul este nevoit să deruleze mai degrabă activități politice de negociere și atingere a consensului decât activități administrative). În plus, problemele orașelor mari sunt mai complexe și interrelaționate, iar mediul politic este unul mai agitat și conflictual, dificil de gestionat de manager (Bamfield și Wilson *apud*. Svava, 1999, p. 45) motiv pentru care în astfel de situații este preferabil un executiv puternic și ales direct (deci care să beneficieze de legitimitate democratică și să concentreze leadershipul politic la nivelul comunității).

Problema este în detaliu analizată în articolul „*Abandonments Of The Council-Manager Plan: A New Institutionalist Perspective*” de către Greg Protasel (1988, pp. 801-812). Astfel, potrivit modelului de dezvoltare politică, pe măsură ce orașele mici devin orașe medii se manifestă din ce în ce mai stringent nevoia de resurse, nevoie care pentru a fi rezolvată prin prezența unui manager. Astfel se explică adoptarea Council Manager de către orașele medii. Pe de altă parte, pe măsură ce orașele medii devin orașe din ce în ce mai prospere și mai mari, acestea încep să se confrunte cu probleme de management al conflictelor politice, manifestându-se astfel nevoia prezenței unui leadership politic puternic, existând astfel imboldul de a se reveni la sistemul de guvernământ cu primar puternic. Teoria este oarecum confirmată de faptul că doar 36% din cele mai mari 50 orașe americane sunt administrate de către un city manager, în timp ce 62% sunt gestionate de un primar puternic (<http://strongmayorcouncil.org/50largestcities.html>, U.S. Census 2004 Population Estimates). Totuși, autorul mai sus menționat nu se raliază acesteia. El susține că dacă ar fi să dăm crezare teoriei de mai sus, atunci este de așteptat ca abandonul sistemului cu primar puternic să aibă loc cu precădere la nivelul de tranzit dintre orașele mici și cele mijlocii, iar abandonul sistemului Council Manager să aibă loc cu precădere la nivelul de tranzit dintre orașele medii și cele mari. Datele prelevate însă de către ICMA în anii 1981 și 1986 susțin doar prima parte a ipotezei prezentate mai sus, și nu și cea de-a doua. Astfel, abandonul sistemului cu primar puternic este mai mare la nivelul superior al populației orașelor mici (deci aproape de 10.000 locuitori) în timp ce rata de abandon a sistemului Council Manager este maximă la nivelul minim al populației orașelor medii, între 10.000 și 75.000 locuitori. Mai mult, contrar teoriei de mai sus, comunitățile cu o populație care variază între 5000 și 10.000 prezintă cea mai înaltă rata de abandon a sistemului Council Manager, și nu la nivelul comunităților cu o populație între 75.000 și 250.000, așa cum este de așteptat conform modelului mai sus descris. În plus, conform rezultatelor ICMA, niciun oraș cu o populație mai mare de 250.000 locuitori ce a adoptat sistemul de guvernământ cu city manager nu a abandonat până în 1986 sistemul. Autorul avansează și o posibilă explicație, și anume faptul că în cazul orașelor mari, cel mai frecvent primarul este ales direct de electorat și nu este ales de către consiliu din rândul membrilor acestuia, acesta exercitând și concentrând leadershipul politic în cadrul comunității, scutind în consecință managerul de un rol vizibil în acest sens și de riscul considerării activității acestuia

ca nelegitime (asemeni situației în care el ar fi cel care ar exercita leadershipul politic în comunitate). În plus, relația de colaborare sau muncă în echipă dintre primar și manager în activitatea de elaborare a politicilor publice reprezintă cel mai frecvent pattern de leadership între cei doi.

Semnificativ de menționat și cu totul interesant sunt rezultatele unui studiu realizat la sfârșitul anilor 1980 și care viza compararea gradului de eficiență administrativă (tradusă în termeni de cheltuieli publice și nivel de impozitare) dintre orașele cu sistem de guvernământ Council Manager și orașele cu sistem de guvernământ cu primar puternic (Hayes și Chang, 1990 p. 173). Potrivit acestuia, raportat la populație, nu s-a constatat vreo diferență între eficiența sistemului Council Manager, adică managerul din orașele mici nu este mai mult sau mai puțin eficient decât managerul din orașele mari. În schimb, rezultatele sunt distincte la nivelul sistemului cu primar puternic, datele arătând ca orașele mari cu primar puternic sunt mai puțin eficiente decât cele mai mici.

Așadar, din cele prezentate mai sus se poate concluziona că modelul Council Manager este adecvat și pentru orașele considerate mari, dacă se aduc ajustările instituționale necesare (cum ar fi alegerea directă a primarului). Mai mult, s-ar putea ca un city manager pentru un oraș mare să fie mai eficient decât un primar puternic pentru același oraș. Totuși, statistica ne arată că dacă orașele mari nu se „feresc” de sistemul Council Manager, cel puțin au o atitudine rezervată față de acesta și asta probabil tocmai datorită diversității culturale pe care o prezintă, diversitate care le fac mai conflictuale și, așa cum s-a mai spus, mai dificil de administrat.

6. *Eficiența sistemului de guvernământ Council Manager*

După cum reiese din cele menționate anterior în cuprinsul lucrării, forma de guvernământ Council Manager este una care a suscitât un deosebit interes mai ales prin prisma ideii de eficiență care definea sistemul. Sigur că au existat exemple de bună practică, chiar de succes, inclusiv în zorii promovării instituției (vezi cazul primului mare oraș american care a adoptat planul, Dayton²⁰) însă o permanentă întrebare a rămas: este sistemul Council Manager mai bun (în termeni de eficiență și performanță) decât sistemul de guvernământ cu primar puternic (principală alternativă)?

O teorie interesantă și care încearcă să răspundă la această întrebare este cea privitoare la „*alegătorul median*”, teorie testată la sfârșitul anilor 1980 de către K. T. Deno și S.L. Mehay (1987, pp. 627-641). Potrivit acesteia, între sistemul de guvernământ Council Manager și cel cu primar puternic *nu ar trebui să existe vreo diferență semnificativă* pentru că în ambele cazuri decidenții cu privire la bugetul municipal, consilierii, sunt sensibili la cererile cetățenilor întrucât altfel nu ar fi realeși. Același regulă este valabilă și în cazul primarului (executivul, cel care elaborează proiectul de buget și implementează politicile publice) în sistemul cu primar puternic,

20 Pentru mai multe detalii privitoare la cazul Dayton, a se vedea Hendrick și Burton (1918, p. 106 și urm.).

și indirect și privitor la city manager întrucât acesta este numit în funcție de consiliu, consiliu sensibil la cererile alegătorilor; neîndeplinirea de către manager a așteptărilor consilierilor formulate pe baza cererilor cetățenilor (chiar și din dorința de a reduce cheltuielile) ar putea periclita poziția ocupată de acesta, fiind în consecință, la fel de constrâns de preferințele alegătorului median ca și primarul ales.

Testarea teoriei s-a făcut prin compararea cheltuielilor cu serviciul de pompieri, poliția locală, canalizare, infrastructură rutieră, cheltuieli cu administrarea generală și cu datoria locală (local debt), acestea reprezentând cheltuielile principale, pe lângă care au mai fost luate în considerare și dezvoltarea parcurilor sau a spațiilor verzi din 73 (36 cu primar puternic și 37 cu city manager) de municipii din Ohio și Michigan²¹. Concluziile studiului au fost *congruente* cu teoria alegătorului median, neexistând diferențe semnificative de cheltuieli între sistemele cu primar puternic și cele cu city manager nici la nivelul cheltuielilor de referință și nici la nivelul celorlalte. În plus, contrar așteptărilor conform cărora city managerii ar trebui să fie mai eficienți în negocierile cu salariații și deci să asigure un nivel mai redus de creștere al salariilor și beneficiilor personalului decât primarii, rezultatele studiului au dovedit că orașele cu primar puternic sunt mai eficiente în a menține la un nivel redus salariile personalului decât orașele cu city manager²². Totuși, întrucât, *per ansamblu* (adică având în vedere și alte forme de compensații) cheltuielile cu personalul sunt asemănătoare indiferent de forma de guvernământ, din nou nu există vreun indiciu care să sugereze sau să confirme ipoteza mult apreciată a eficienței superioare a sistemului Council Manager în fața celui cu primar puternic²³. De asemenea, în continuarea concluziilor de mai sus și întărindu-le, rezultatele studiului au arătat că nu există diferențe notabile între nivelul de impozitare în cadrul orașelor cu city manager și orașelor cu primar puternic, demontând astfel ipoteza conform căreia presiunea spre eficiență, și deci spre reducerea cheltuielilor și astfel a presiunii fiscale, este mai mare în orașele cu city manager decât în celelalte.

La concluzii similare cu cele ale lui K.T. Deno și S.L. Mehay au ajuns și Kathy Hayes și Semoon Chang pe baza unui studiu prezentat în lucrarea „*The Relative Efficiency of City Manager and Mayor-Council Forms of Government*” (1990, pp. 167-177). Spre deosebire de cercetarea mai sus menționată, Hayes și Chang s-au limitat la a compara eficiența orașelor pe baza cheltuielilor ocazionate de seviceiul de poliție,

21 Ulterior, s-a încercat replicarea studiului pe un eșantion reprezentativ la nivel național, rezultatele fiind aceleași.

22 Este vorba de concluziile studiului realizat la nivel național.

23 După cum reiese din lucrarea autorilor mai sus menționați, concluziile în sensul demonstrării eficienței superioare a sistemului council manager sunt relativ contradictorii, balanța înclinând totuși mai degrabă în sensul nesusținerii presupunerii mai sus menționate, mai ales privitoare la controlul salariilor angajaților. Cel mai notabil studiu care confirmă eficiența superioară a sistemului council manager în fața celui cu primat puternic este cel realizat de Boom (1966), datele care au stat la baza acestuia fiind aceleași cu cele care au stat la baza studiului de față.

pompieri și de colectare a deșeurilor. În vederea realizării studiului, ei au modelat cele trei servicii publice furnizate asemeni serviciilor furnizate de o firmă privată. De asemenea, au pornit de la presupunerea că toți primarii și toți managerii au acces la aceeași tehnologie, generând în consecință aceleași produse. Din punct de vedere teoretic, aceștia au construit trei posibile alternative.

În primul rând, *orașele cu council manager sunt mai eficiente* în implementarea de politici publice decât cele cu primar puternic și asta pentru că managerii sunt bine *pregătiți profesional*, acest criteriu fiind chiar unul de selecție, nu indispensabil însă pentru primar; pentru că salariul managerului poate fi corelat cu indici de *performanță și eficiență*, putând fi majorat sau diminuat în funcție de rezultatele activității acestuia în acest sens, constituind deci un stimul în vederea eficienței, posibilitate inexistentă în cazul primarului, și deci fiind absenți astfel de stimuli²⁴. În plus, consiliul exercită un *control mai eficient* asupra managerului pentru atingerea parametrilor de eficiență decât cetățenii exercită asupra primarului (unde controlul este diluat, mai puțin „profesionist” și mai subiectiv), presiunea fiind deci mai mare asupra managerului decât asupra primarului în acest sens.

În al doilea rând, este posibil ca *orașele cu primar puternic să fie mai eficiente* decât cele cu Council Manager și asta pentru că posibilitatea consiliilor de a demite managerii ineficienți depinde de alternativele avute (adică ce alți manageri pot angaja) și de costurile presupuse de schimbare. În consecință, o *competiție redusă pe piața city managerilor* reduce numărul de alternative ale deliberativului și deci presiunea exercitată asupra managerului spre eficiență.

În al treilea rând, este probabil ca să *nu existe diferențe semnificative* între eficiența implementării politicilor publice în cele două sisteme de guvernământ, un posibil argument în acest sens fiind tocmai teoria „*alegătorului median*”, mai sus descrisă, dar nu numai, la aceasta adăugându-se și argumente precum că niciunul dintre cei doi de fapt nu va fi *interesat de reducerea cheltuielilor*, managerul pentru a dovedi că „a făcut ceva”, iar primarul pentru a angaja mai mult personal și a-și lărgi baza electorală, de susținători.

În urma analizelor rezultatelor cercetării, autorii au constatat că o formă de guvernământ nu pare a fi mai eficientă decât cealaltă, confirmându-se astfel cea de-a doua ipoteză din cele trei menționate anterior. Constatările sunt în concordanță cu rezultatele altor studii realizate în acest sens, cum ar fi cel a lui Morgan și Pelissero (Morgan și Pelissero *apud*. Hayes și Chang, 1990, p. 173). Aceștia din urmă au studiat 22 orașe pe o perioadă de 11 ani; din cele 22, 11 și-au schimbat forma de guvernământ, iar 11 nu. Ei au constatat că schimbarea formei de guvernământ nu a avut aproape niciun impact asupra nivelului de impozitare și al cheltuielilor publice.

Care ar fi cauzele care determină absența vreunei diferențe semnificative din punct de vedere al eficienței între cele două forme de guvernământ? Potrivit autorilor și

24 Totuși, se poate argumenta că acesta va încerca să fie eficient dacă nu să își crească salariul, atunci pentru a caștiga un nou mandat.

făcând apel la alte opinii – Svara (1987) și Deno și Mehay (1987) - diferența dintre sistemul Council Manager și cel cu primar puternic nu este atât de semnificativă datorită *leadershipului politic puternic* pe care îl exercită acesta din urmă. De asemenea, city managerul nu este obligatoriu să fie *mai bine pregătit* decât C.A.O. numit de primar (Hayes și Chang, 1990, p. 176). Un alt factor care ar putea fi responsabil de rezultatele obținute ar fi și că *compensațiile* managerului (salariul și alte beneficii) nu sunt corelate cu performanțele acestuia, acesta nefiind deci motivat să fie mai eficient, din moment ce nu obține oricum nimic în schimb.

Nu în ultimul rând, important de notat ar fi concluziile unui studiu (Bartle și Korosec, 1996, pp. 89-102) privitor la procesul de externalizare al serviciilor publice în cadrul orașelor americane, în funcție de forma de guvernământ, concluzii care sunt în aceeași notă cu cele prezentate mai sus: diferențele sunt aproape nesemnificative, de 1, 2% în favoarea sistemului Council Manager. Interpretarea datelor a arătat că city managerii, în procesul de decizie asupra externalizării, sunt mai sensibili la factori economici precum costurile externalizării, monitorizarea externalizării sau competiția pe piața externalizării, decât decidenții din celelalte forme de guvernământ, care se dovedesc în schimb mai receptivi la voința cetățenilor în acest sens.

În concluzie, problema eficienței economice superioare a sistemului de guvernământ Council Manager asupra celorlalte este încă disputată. Chiar dacă evaluarea acestora nu indică o astfel de superioritate, cel puțin se poate remarca existența unui trend în sensul primării criteriilor economice în procesul decizional al managerilor în fața criteriilor „electorale”, comparativ cu criteriile de decizie la celorlalți decidenți din cadrul celorlalte sisteme de guvernământ.

Concluzii

Așadar, acestea ar fi câteva dintre principalele aspecte care definesc sistemul de guvernământ Council Manager. Utilitatea acestora pentru cazul României este ridicată din mai multe motive.

În primul rând, pot reprezenta pentru autoritățile române un punct de raportare în vederea managementului viitor a funcției administratorului public, cum ar fi, spre exemplu, referitor la configurația legală pe care să o prezinte aceasta (o importanță ridicată din acest punct de vedere ar trebui acordată relației sau raporturilor stabilite între principalii factori de decizie de la nivel local - a consiliul local și a primarului - și administratorului public). Înțelegerea contextului istoric precum și a evoluției modelului de administrare locală bazat pe city manager este fundamentală pentru România în vederea, pe de-o parte, evitării unor erori de design și management a funcției, iar pe de altă parte în vederea valorificării experienței americane în acest domeniu.

În al doilea rând, acestea pot constitui un punct de pornire în vederea înțelegerii succesului/insuccesului unei astfel de funcții în România (mai ales raportat la performanțele așteptate față de administrator). Mai mult, analiza stării de fapt a city managerului poate descuraja crearea unei imagini idilice în raport cu administratorul

public (tehnicianul apolitic ce asigură continuitatea indiferent de decidentul politic) și dezvoltarea unor expectanțe ireale, care în timp pot dăuna chiar imaginii funcției (așa cum a fost cazul city managerului în SUA), cum ar fi ideea de eficiență superioară față de alte forme de guvernare locală.

În al treilea rând, aspectele prezentate pot reprezenta o sursă de idei inclusiv pentru factorii de decizie locali, în responsabilitatea cărora se află, într-un final, crearea sau nu a unei asemenea funcții. Astfel, înțelegerea importanței măsurării performanțelor administratorului și a stabilirii unor canale permanente de comunicare între primar/consiliu local, pe de-o parte, și administrator public, pe de altă parte, spre exemplu, pot reprezenta un mijloc de asigurare a unei mai eficiente implementări a funcției.

Nu în ultimul rând, aspectele conturate în cuprinsul acestui articol pot reprezenta un punct de pornire în vederea designului unor studii empirice asupra funcției în cauză în România, cu atât mai mult cu cât oportunitatea oferită este una imensă și destul de rară: de a urmări evoluția unei funcții sau a unui model de administrare locală de la origini.

Bibliografie:

1. Banfield, E.C. și Wilson, J.Q., *City politics*, Cambridge: Harvard University Press, 1963.
2. Bartle, J.R. și Korosec, R.L., „Are city managers greedy bureaucrats?”, 1996, *Public Administration Quarterly*, Vol. 20, No. 1, pp. 89-102.
3. Booms, B., „City Government Form and Public Expenditures”, 1966, *National Tax Journal*, Vol. 19, No. 2, pp. 187-199.
4. Coleman Selden, S., Brewer, G.A. și Brudney, J.L., „The Role of City Managers: Are they Principals, Agents, or Both?”, 1999, *The American Review of Public Administration*, Vol. 29, No. 2, pp. 124-148.
5. Deno, K.T. și Mehay, S.L., „Municipal Management Structure and Fiscal Performance: Do City Managers Make a Difference?”, 1987, *Southern Economic Journal*, Vol. 53, No. 3, pp. 627- 641.
6. DeSantis, V. și Renner, T., „Contemporary Patterns and Trends in Municipal Government Structures”, 1993, *The Municipal Yearbook 1993*, ICMA: Washington, pp. 57-69.
7. Floro, G.K., „Continuity in City-Manager Careers”, 1955, *The American Journal of Sociology*, Vol. 61, No. 3, pp. 240-246.
8. Golembiewski, R.T și Gabris, G.T., „Tomorrow’s city management: Guides for avoiding success-becoming-failure”, 1995, *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 3, pp. 240-246.
9. Golembiewski, R.T. și Gabris, G.T., „Today’s city managers: A legacy of success-becoming-failure”, 1994, *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 6, pp. 525-530.
10. Hayes, K. și Chang, S., „The Relative Efficiency of City Manager and Mayor-Council Forms of Government”, 1990, *Southern Economic Journal*, Vol. 57, No. 1, pp. 167-177.

11. Hendrick, K. și Burton, J., „Taking the American City Out of Politics”, 1918, *Harper's Monthly Magazine*, 137:817, pp. 106-113.
12. International City/County Management Association (ICMA): Frequent Asked Questions, [Online] disponibil la adresa <http://bookstore.icma.org/freedocs/10286.pdf>, accesat la data de 22 noiembrie 2009.
13. Lockard, D., „The City Manager, Administrative Theory and Political Power”, 1962, *Political Science Quarterly*, Vol. 77, No. 2, pp. 224-236.
14. Nalbandian, J., „Facilitating community, enabling democracy: New roles for local government managers”, 1999, *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 3, pp. 187-197.
15. Price, D.K., „The Promotion of the City Manager Plan”, 1941, *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 5, No. 4, pp. 563-578.
16. Protasel, G.J., „Abandonments of the Council-Manager Plan: A new institutionalist perspective”, 1988, *Public Administration Review*, Vol. 48, No. 4, pp. 807-812.
17. Stillman, R.J., „*The Rise of the City Manager: A Public. Professional in Local Government*”, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1974.
18. Stone, H.A., Stone, K. și Price, D.K., „Appraisal of Council-Manager Cities”, 1938, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 199, No. 1, pp. 50-56.
19. Svara, J.H., „Council and Administrator Perspectives on the City Manager's Role: Conflict, Divergence, or Congruence?”, 1991, *Administration & Society*, Vol. 23, No. 2, pp. 227-247.
20. Svara, J.H., „Mayoral Leadership in Council-Manager Cities: Preconditions versus Preconceptions”, 1987, *The Journal of Politics*, pp. 207-227.
21. Svara, J.H., „The politics-administration dichotomy model as aberration”, 1998, *Public Administration Review*, Vol. 58, No.1, pp. 51-58.
22. Svara, J.H., „The shifting boundary between elected officials and city managers in large Council Manager cities”, 1999, *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 1, pp. 44-53.
23. Svara, J.H. și Nelson, K.L., „Taking stock of the Council Manager form at 100 years”, 2008, *Public Management*, No. 7, pp. 6-15.
24. Teasley, C.E., „Does professionalism really matter? A look at the changing roles of local government executives”, 1993, *Public Administration Quarterly*, Vol. 16, No. 4, pp. 478-491.
25. Teske, P. și Schneider, M., „The bureaucratic entrepreneur: The case of city managers”, 1994, *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, pp. 331-340.
26. Watson D.J. și Hassett, W.L., „Long-serving city managers: Why do they stay?”, 2003, *Public Administration Review*, Vol. 63, No.1, pp.71-78.
27. Whitaker, G.P. și DeHoog, R.H., „City Managers under Fire: How Conflict Leads to Turnover”, 1991, *Public Administration Review*, Vol 51, No. 2, pp. 156-165.
28. Wikstrom, N., „The Mayor As a Policy Leader in the Council-Manager Form of Government: A View from the Field”, 1979, *Public Administration Review*, Vol. 39, No. 3, pp. 270-76.

29. Wilson, W., „THE SHORT BALLOT. A Movement to simplify Politics”, New York, 1915 [Online] disponibil la http://debs.indstate.edu/n2777s5_1915.pdf, accesat la data de 16 martie 2008.
30. http://americancityandcounty.com/mag/government_councilmanager_system/, accesat la data de 22 noiembrie 2009.
31. http://www.citymayors.com/government/council_managers.html, accesat la data de 25 noiembrie 2009.
32. <http://strongmayorcouncil.org/50largestcities.html>, accesat la data de 18 noiembrie 2009.