

GUVERNANȚA ÎN REȚEA: UN DEMERS ORIENTAT SPRE REZULTATE

Luminița Gabriela POPESCU

Network Governance: A Result-Oriented Approach

Abstract

The pragmatic solution of responding to more and more numerous complaints expressed by the citizens of the European states, brought to attention the necessity of some profound transformations, oriented towards the reconstruction of the trust of the citizens, particularly, and of society, as a whole, regarding the main democratic institutions, both at the European and the national levels.

The topic developed in this article is centered on revealing the importance of this transformation, which implies actively supporting the government, meaning consolidating the capacity of solving problems and encouraging citizens to participate in the organization of the civil society. The fundamental problem, faced today by the structures at the different levels of governing, is to identify the modalities of conceptualizing, configuring and managing the flexible structures (network-like) that integrate public, private and non-profit policy-makers, in order to produce added value to society. From this angle, this strategic result-oriented approach represents an essential step forward, generating a better management of resources, more responsibility and offering the governing body the possibility to consolidate their efforts of horizontal coordination. With this study I tried to respond to the main challenges brought about by accepting these new paradigms, by highlighting the risks spawned by the lack of focusing on long term results.

Keywords: governance, network governance, management oriented on results.

Luminița Gabriela POPESCU

Prof. univ. dr., Școala Națională de Studii Politice
și Administrative, Facultatea de Administrație Publică,
București, România

Tel.: 0040-724-215.986

E-mail: luminitapopescu22@gmail.com



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
2 (39) / 2016, pp. 153-167

1. Introducere

În ultimii aproximativ zece ani, guvernanta s-a dezvoltat ca un termen specific ideii de colaborare în domeniul politicilor publice. Dezvoltarea guvernantei din perspectiva studiului procesului politicilor, fundamentarea conceptualizării acestora în relație cu teoria implementării au fost inițiate de Hill și Hupe (2002); guvernanta pune în lumină natura schimbărilor din procesul politicilor publice. În particular, guvernanta relevă creșterea varietății de domenii și a numărului de actori implicați în procesul politicilor, dar și necesitatea ca aceștia să fie luați în considerare (Richards și Smith, 2006). Conceptul de guvernanta este utilizat pentru a oferi o mai bună înțelegere asupra multiplelor niveluri ale acțiunii și a tipurilor de variabile care afectează performanța.

Astfel, conceptul de guvernanta poate fi încadrat într-un cadru general de analiză multidimensională a procesului politicilor publice. În acest context, mediatorii de politici depun eforturi pentru soluționarea disputelor referitoare la decizii asumate de o singură agenție, de exemplu, distribuirea de fonduri sau elaborarea de reglementări. Granițele fiecărei probleme care necesită rezolvare sunt bine definite. Guvernanta modernă este dispersia autorității centrale de-a lungul multiplelor centre de autoritate.

Guvernanta poate fi interpretată ca o strategie politică a cărei atractivitate se bazează pe: (1) crearea unui cadru favorabil implicării actorilor privați în furnizarea serviciilor publice în condițiile existenței unor serioase restricții bugetare; (2) o mai bună înțelegere a necesității reducerii cheltuielilor, prin noi aranjamente de natură participativă, care conduc nu numai spre colaborare, dar și spre conștientizarea cetățenilor.

Guvernanta presupune ca interesul și analiza aspectelor enumerate anterior să treacă dincolo de strategiile formale ale instituțiilor și autorităților alese (Lowndes și Wilson, 2001, p. 35).

Rezultatul procesului dual reprezentat de contracția resurselor politice și economice și de distribuirea puterii la niveluri substatale și/sau suprastatale a fost deschiderea guvernării spre alți noi actori. Diviziunea ierarhică dintre guvernarea formală și restul societății nu mai funcționează.

Tot mai mulți actori privați colaborează cu entitățile publice, iar actorii publici de la toate nivelurile teritoriale cooperează la elaborarea și implementarea politicilor. Noile rețele de actori sunt constituite prin traversarea granițelor tradiționale dintre guvernarea comunității și societatea civilă.

Această mișcare reprezintă trecerea de la guvernarea tradițional birocratică spre guvernanta, o abordare a managementului politic descentralizat-participativă. Abordarea generală a guvernantei este utilizată de teoreticieni pentru analize abstracte referitoare la construcția ordinii sociale, coordonarea socială sau practica socială în contexte specifice. Schimbările produse la nivelul statelor, după 1980, conduc spre un concept cunoscut drept „guvernanta”/„noua guvernanta”. Acest concept gravitează în jurul politicilor publice și al democrației.

2. Guvernanța: un nou model de guvernare

Dacă guvernanța reprezintă procesul de luare a deciziei și procesul de implementare a deciziei, analiza guvernanței presupune focalizarea asupra structurilor formale și informale care trebuie avute în vedere pentru luarea deciziei, dar și pentru implementarea acesteia. La nivel național, numărul actorilor este suficient de mare, fiecare dintre actori putând fie să joace un rol activ în luarea deciziei, fie în influențarea acesteia.

În condițiile în care sunt preferate structurile informale pentru luarea deciziei, aceasta este fie rezultatul practicilor de corupție, fie conduce la „corupția practicilor”. Guvernanța exprimă credința largă, de masă, că statele depind, într-o măsură tot mai mare, de alte organizații în asigurarea propriilor intenții, furnizarea propriilor politici și stabilirea de reguli. În mod similar, guvernanța poate fi utilizată pentru a descrie orice tipar de adoptare a regulilor/de reglementare („pattern of rule”), în situația în care rolul statului devine din ce în ce mai puțin important. Această varietate de noi aranjamente, multe dintre acestea aflate încă în primele stadii de dezvoltare, relevă un proces evolutiv aflat în curs de desfășurare.

Sursele de autoritate și influență devin tot mai difuze. Sunt numeroase voci care susțin că, în aceste condiții, statul devine din ce în ce mai slab. Indiferent dacă sunt puternice sau nu, structurile de guvernare sunt influențate de complexitatea organizațiilor cu care se găsesc în relații de interdependență. „Noile forme de guvernare diferențiate” se disting printr-o serie de caracteristici de guvernare și instituționale (Tabelul 1).

În contextul noilor forme de guvernare, politica publică presupune un mix de relații interdependente între guvern, rețele și piețe, iar rețelele instituționale, în care sursele de influență sunt fragmentate, iau locul procedurilor ierarhice tradiționale, organizării formale, regulilor și convențiilor (Shergold, 2008, p. 19).

Tabelul 1: Caracteristicile formelor de guvernare diferențiate

Caracteristici de guvernare	Caracteristici instituționale
Descentralizarea funcțională	Privatizarea întreprinderilor publice
Agenții specializate	Concurența pe piață
Politici fragmentate	Noul management public
„Outsourcing”	Sistemele alternative de livrare
Utilizare mai mare a piețelor și a rețelelor	Agențiile de stat cu destinație specială Implicarea actorilor nonstatali
Mai multă interdependență	Profesionalizarea activității de „advocacy”

Sursa: Shergold (2008, p. 18)

Guvernanța este un nou tip de guvernare, care implică actorii nonstatali, în care limitele între sectorul public, sectorul privat și cel voluntar devin tot mai permissive.

Ca urmare a profundelor schimbări petrecute în societatea contemporană, acest rol tradițional al serviciului public este în schimbare. Mecanismele de coordonare sunt în schimbare, ca și modurile de obținere a rezultatelor. Comanda pierde „bătălia” în favoarea cooperării și coordonării, procese desfășurate la nivelul structurilor de rețea (vezi Tabelul 2).

Tabelul 2: De la comandă la coordonare, cooperare și colaborare

Comandă	Proces de control centralizat – linii de autoritate ierarhică
Coordonare	Proces colectiv de luare a deciziei – implică participarea instituțiilor
Cooperare	Partajarea ideilor și resurselor – pentru beneficii mutuale
Colaborare	Proces comun de inovare – intermediat de instituții autonome

Sursa: Shergold (2008, p. 20)

Tot mai mult, guvernanta (dezvoltarea și livrarea de politici publice) solicită colaborarea dintre o diversitate de părți interesate („stakeholders”). Acestea au capacități variate, grade diferite de influență și de autonomie, au interese concurente, precum și așteptări și valori diferite.

Colaborarea adaugă valoare publică procesului de guvernare, aceasta oferind participanților oportunitatea cunoașterii unor noi moduri de comportament și unor noi modalități de acțiune. Aceste beneficii reciproce pentru participanți stimulează dezvoltarea culturii interorganizaționale și contribuie la crearea și gestionarea cunoștințelor (Shergold, 2008, pp. 20-21).

Guvernanta implică o recunoaștere a interdependenței actorilor din rețea, implicit acceptarea intereselor reciproce.

3. Guvernanta în rețea

Provan și Milward consideră că guvernanta reprezintă crearea condițiilor pentru ordonarea regulilor și acțiunilor colective, adesea incluzând agenți din sectorul privat și sectorul public. Esența guvernantei este focalizarea asupra mecanismelor de guvernare – granturi, contracte, înțelegeri – care nu sunt doar sub autoritatea guvernului (Provan și Milward, 1995, pp. 1-33).

Conceptul de guvernanta este utilizat pentru a oferi o mai bună înțelegere asupra multiplelor niveluri ale acțiunii și a tipurilor de variabile care afectează performanța (O’Toole, 2000, pp. 238-288).

Astfel, conceptul de guvernanta poate fi încadrat într-un cadru general de analiză multidimensională a procesului politicilor publice. În acest context, mediatorii de politici depun eforturi pentru soluționarea disputelor referitoare la decizii asumate de o singură agenție, de exemplu, distribuirea de fonduri sau elaborarea de reglementări. Granițele fiecărei probleme care necesită rezolvare sunt bine definite. Guvernanta modernă este dispersia de-a lungul multiplelor centre de autoritate.

Dar cum ar trebui organizată guvernanta? Care sunt alternativele de bază? Chestiunile supuse unor lungi dezbateri au oscilat între consolidariștii și fragmentariștii din guvernele locale.

Există o înțelegere generală că deciziile asupra unei varietăți de servicii publice, cum sunt pompierii, poliția, școala, transportul la nivelul comunității și planificarea, sunt mai bine asumate la nivel local. Dar cum ar trebui să fie aceste servicii organizate și pentru cine? Ar trebui limitat numărul de jurisdicții pentru fiecare zonă urbană și poate fi redus acest număr la o singură unitate pentru a produce economii în livrarea serviciului local și pentru a exista o focusare pe responsabilitate din punct de vedere

politic? Sau ar trebui să existe numeroase zone urbane, coordonate între ele, jurisdicții locale cu sarcini specifice pentru creșterea alegerii cetățenilor și flexibilitate? (Ostrom, 2008, pp. 24-33).

În timp ce o serie de autori abordează guvernanta ca o alternativă la guvernarea ierarhizată, alți autori interpretează guvernanta din perspectiva rețelelor de politici, ca mănunchi de instituții formale de guvernare. Mai recent, teoreticienii au demarat examinarea modalităților prin care globalizarea facilitează difuzia autorității politice la nivelul instituțiilor subnaționale și internaționale.

Cheia obținerii acestor avantaje este aprecierea caracteristicilor structurii de rețea și fructificarea oportunităților pe care aceasta le oferă. Trebuie însă menționat că succesul sau eșecul guvernantei nu se află doar în structurile de rețele emergente. Este nevoie și de noi forme de leadership comportamental, în special din perspectiva funcționarilor publici, care rămân, în continuare, în centrul celor mai multe discuții referitoare la politicile publice și administrație.

Politicile publice nu mai pot fi impuse, inițierea acestora trebuie să fie rezultatul unor procese de negociere, iar realizarea negocierilor presupune ca funcționarii publici să construiască un climat de încredere la nivelul rețelei, prin înțelegerea perspectivelor și intereselor particulare ale tuturor actorilor din rețea.

Un prim avantaj al guvernantei în rețea este acela că oferă cadrul optim pentru identificarea factorilor de presiune și problemelor care necesită a fi soluționate, dar și un cadru în care părțile implicate pot să-și armonizeze punctele de vedere cu privire la luarea deciziei sau la stabilirea unor direcții de acțiune.

În concordanță cu această afirmație, structura de rețea poate fi considerată un „loc comun” al deciziilor a căror valoare crește, pe de-o parte, datorită contribuției actorilor interesați, iar pe de altă parte, ca urmare a susținerii substanțiale a comunității. În plus, se creează posibilitatea formulării unor viziuni noi asupra problemelor, dar și oportunități pentru aplicarea strategiilor de schimbare.

Un al doilea avantaj rezidă din faptul că rețelele reprezintă un cadru favorabil schimbului de idei, de experiență, dar și pentru desfășurarea unui proces de învățare reciprocă. Grație acestui fapt, rețelele contribuie la stabilirea direcțiilor de dezvoltare a capacității organizaționale, la nivel intern și extern. Un număr important de agenții guvernamentale lucrează împreună cu furnizori privați, în beneficiul reciproc al ambelor părți.

Un alt avantaj constă în generarea unor noi forme organizaționale/grupuri de lucru interactive (care activează fie pe lângă organisme consultative, fie în zona de influență a unor autorități/forumuri de politici pentru organisme interguvernamentale noi), ca rezultat al schimbărilor organizaționale determinate de implicarea diferiților actori în rețea (pot fi redirecționate inclusiv alocarea resurselor).

Prezența rețelelor în procesul de implementare are o serie de avantaje care decurg din faptul că, în primul rând, sunt clarificate rolurile și responsabilitățile, iar în al doilea rând, sunt combinate aptitudinile și capacitățile relevante pentru ca, în final, procesul pe aplicare a politicilor să reușească. Punerea în operă, cu succes, a politicilor publice

se reflectă în dezvoltarea piețelor, dar și în posibilitatea lărgirii rețelei prin integrarea unor noi jucători, care nu au fost implicați în etapele anterioare.

Totodată, guvernele pot fi conștientizate cu privire la disfuncționalitățile de natură să compromită reușita implementării. Astfel, o disfuncționalitate majoră este posibilul dezinteres al oficialilor ministeriali față de crearea unor astfel de structuri de negociere. Aceștia pot interpreta crearea rețelelor ca o amenințare la propria poziție, ca o cedare/pierdere a controlului pe care îl dețin asupra unui anumit domeniu și, mai ales, asupra rezultatelor așteptate.

De asemenea, și pentru politicieni colaborarea cu actorii nonstatali, din diferite sectoare, poate fi percepută ca o pierdere a controlului asupra deciziilor, ca o estompere a liniilor de demarcație a responsabilităților și, în final, ca o amenințare.

Renunțarea la modelul tradițional și adoptarea modelului de rețea reprezintă o dezvoltare globală determinată de o multitudine de forțe generate de mediul de afaceri, de cel social, și, în general, de schimbările complexe care se petrec continuu în lumea reală. Se manifestă o creștere accelerată a cererii publicului pentru servicii personalizate și integrate pe fondul unei dinamici pozitive a numărului de probleme complexe a căror rezolvare necesită răspunsuri interguvernamentale și intersectoriale. Guvernarea în rețea a permis, de asemenea, guvernelor să-și extindă influența și responsabilitățile în sfera nevoilor și valorilor comunităților locale.

Adoptarea structurii de rețea la nivel guvernamental oferă o multitudine de avantaje (inclusiv o rază mare de acțiune și specializare), dar ridică și o serie de provocări și dileme politice.

Există pericolul ca interesul public și valoarea publică să fie estompate sau chiar distorsionate. Aceasta este rațiunea pentru care este necesar ca demersurile oficialilor să se desfășoare astfel încât valoarea publică să fie protejată permanent, de-a lungul tuturor etapelor pe care le presupune colaborarea guvernelor cu partenerii din structura de rețea.

În aceste condiții apar, în mod firesc, întrebări de tipul: Care sunt valorile pe care guvernele trebuie să le protejeze? Cum pot oficialii publici să mențină integritatea acestor valori? Care este cel mai potrivit rol asumat de un guvern în furnizarea serviciilor publice așteptate de cetățeni? Care sunt responsabilitățile și cum sunt gestionate potențialele riscuri? Răspunsurile la aceste întrebări trebuie să aibă în vedere accesul cetățenilor la serviciile publice, costurile pentru cetățeni, respectarea principiilor de corectitudine, echitate, responsabilitate financiară, de sustenabilitate și stabilitate, precum și de calitate a serviciilor oferite.

O altă provocare pentru guvernarea în rețea este cea referitoare la resursele umane. Managementul resurselor umane în interiorul unei structuri de rețea ridică o serie de probleme legate de competențe și capacități, altele decât cele asociate unei structuri ierarhizate. În plus, managementul rețelei impune nevoia dezvoltării unor abilități de colaborare, negociere, comunicare, gestionare a serviciilor oferite de partenerii furnizori (Popescu, 2014, pp. 25-30).

Cu alte cuvinte, este nevoie de o cultură organizațională nouă, total diferită de cultura tradițională dominată de mentalitatea de autoprotecție sau de cea de proprietate, caracteristică structurilor tradiționale. În guvernanta în rețea, colaborarea este dominată de cultura organizațională, iar elaborarea politicilor implică acorduri și consens.

Pentru aceasta sunt necesare abilități de diplomație, promovarea dialogului, aprecieri comune, implicare participativă și democrație deliberativă. Este nevoie de noi modele teoretice de politici publice și noi înțelegeri asupra desfășurării procesului de guvernare, nu doar ale participanților activi, dar și ale mass-mediei și publicului larg.

În aceste circumstanțe, apare problema asumării responsabilității pentru deciziile luate. Aceasta este adusă în discuție, în special, în cazul în care deciziile luate nu conduc spre realizarea obiectivelor stabilite.

4. Managementul rețelelor: o abordare centrată pe rezultate

În condițiile în care interesele sau/și așteptările actorilor nu sunt satisfăcute prin deciziile luate, climatul de încredere existent la nivelul rețelei este afectat din pricina frustrărilor care pot apărea. În mod evident, funcționarea eficientă a guvernantei este amenințată. În plus, accentuarea lipsei de încredere este susceptibilă de a produce retragerea actorilor din structura de rețea. Evitarea blocajelor în procesul de negociere este posibilă dacă se conștientizează faptul că fiecare dintre participanții la rețea va rămâne în structură atâta vreme cât speră să obțină „ceva” din această poziție (Popescu, 2014, pp. 34-36).

Concentrarea asupra resurselor („input-uri”) necesare unui minister/departament exprimă foarte puțin (sau chiar nimic) despre cum intenționează ministerul/departamentul să utilizeze resursele care îi sunt atribuite. Acest tip de abordare, bazat pe „input-uri”, este o amenințare substanțială atât pentru parlament, care controlează guvernul, cât și pentru elaboratorii de politici, care ar trebuie să știe cât de bine funcționează un anumit minister/departament. Aprecierea relativ la cât de bine au fost cheltuite resursele este destul de dificilă.

O a doua variantă este cea în care distribuția bugetară se face în așa fel încât să asigure mai multe informații cu privire la „output-urile” produse sau achiziționate cu resursele alocate. „Output”-urile desemnează produsele/serviciile realizate de o instituție în conformitate cu propriile obiective și pentru care instituția este total responsabilă.

În cazul unei universități, de exemplu, concentrarea pe input-uri presupune luarea în considerare a sumelor necesare plății personalului, întreținerii clădirilor și achiziționării de logistică. În cel de-al doilea caz, cel al focalizării asupra output-urilor, preocupările bugetare urmăresc numărul de studenți care pot fi admiși anual, numărul anual de absolvenți, numărul de programe care ar putea fi introduse (Popescu, 2014, pp. 46-50).

Abordarea bazată pe output-uri furnizează parlamentului sau factorilor de decizie („policy-makers”) informații consistente referitoare la cât de bine a utilizat guvernul fondurile publice. Abordarea bazată pe output-uri generează, însă, o serie de controverse.

De exemplu, deși decidenții au informații concrete cu privire la numărul de absolvenți ai unei universități, nu se poate spune dacă toți studenții chiar meritau diploma obținută, dacă toate specializările existente în universitate sunt cu adevărat necesare pe piața muncii, dacă nu cumva fondurile publice alocate de guvern universității puteau fi mai eficient cheltuite în alte domenii. Necesitatea de a obține răspunsuri și la acest tip de întrebări a determinat mutarea atenției de la „outputs” către „outcomes”.

„Outcomes” descriu schimbările/beneficiile produse în mediile economice, sociale, culturale. Aceste beneficii sunt precedate de realizarea output-urilor într-o anumită perioadă de timp. De exemplu, din totalul absolvenților („outputs”), doar un anumit procent reușește să se angajeze în domeniul de activitate pentru care s-a pregătit, într-o perioadă de până la 12 luni de la absolvire, iar acesta reprezintă rezultatul („outcomes”) care exprimă faptul că fondurile au fost într-adevăr eficient folosite.

Din perspectivă managerială, aceasta înseamnă raportarea bugetului la: (1) „inputs” – resurse necesare; (2) „outputs” – bunuri și servicii produse/obținute cu fondurile alocate; și (3) „outcomes” – eficiența cu care au fost utilizate resursele. Deși stabilirea unei legături clare între rezultate („outcomes”) și resurse este un pas crucial, aceasta nu înseamnă că deciziile referitoare la alocările bugetare pot fi reduse la un algoritm. Tipul acesta de decizii va necesita întotdeauna compromisuri care implică alegeri controversate cu privire la valori și priorități. În pofida dificultăților, stabilirea unei legături între resurse și rezultate aduce procesului un plus semnificativ de transparență, raționalitate și responsabilitate.

Configurarea acestei conexiuni între outcome-uri și resurse este un pas necesar în abordarea managerială orientată spre rezultate (MBR – Management By Results). Demersul managerial orientat spre rezultate conduce spre o mai bună gestionare a resurselor, la o mai multă responsabilizare și oferă guvernului posibilitatea de a-și consolida eforturile de coordonare orizontală (Popescu, 2014, pp. 61-62.)

5. Stadiul actual al guvernății și orientarea spre rezultate în România

Încrederea reprezintă principala componentă ce intră în construcția, atât de dificilă, a unor noi aranjamente structurale. Din această perspectivă, românii acordă mai multă încredere instituțiilor internaționale – 58% Uniunii Europene, 52% Națiunilor Unite, în timp ce instituțiile naționale cunosc un grad de încredere mai scăzut – 32% autoritățile publice locale sau regionale, 23% Guvern, 17% Parlament. Deși încrederea românilor în Uniunea Europeană și Națiunile Unite se situează peste media europeană, totuși rezultatele sunt în scădere cu 10 puncte procentuale față de cele înregistrate în anul anterior (UE 68%, ONU 62%). O scădere similară se observă și în cazul autorităților publice locale (42% în 2014) (Eurobarometrul Standard 84, 2015, p. 8).

Lipsa de încredere manifestată de cetățeni față de principalele instituții democratice naționale reprezintă doar un factor din multitudinea celor ce contribuie la ratingul relativ modest referitor la stadiul guvernății democratice de la nivel central, înregistrat de România, așa după cum rezultă din „Nations in Transit”, raport elaborat de Freedom House (2015).

Tabelul 3: România – ratingul guvernantei democratice la nivel central

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Guvernanța democratică la nivel național	3,50	3,75	3,75	4,00	3,75	3,75	4,00	3,75	3,75

Notă: Ratingurile se bazează pe o scală de la 1 la 7, în care 1 reprezintă cel mai bun progres democratic și 7 cel mai redus.

Sursa: Freedom House (2015)

Din analiza evoluției ratingurilor prezentate în Tabelul 3 se poate deduce că, și în 2015, guvernarea continuă să rămână un proces desfășurat în „spatele ușilor închise”. Argumentele care justifică această apreciere au în vedere activitatea Guvernului, dar și a Parlamentului. Astfel, la nivel guvernamental, emiterea de ordonanțe de urgență în defavoarea promovării unor inițiative legislative supuse dezbaterilor continuă și în 2015 (55 de ordonanțe de urgență în 2015, 95 în 2014 și 117 în 2013).

Referitor la activitatea Parlamentului, procesul adoptării legilor este departe de a putea fi considerat transparent. „Parlamentul continuă practicile de îndepărtare a reprezentanților societății civile și ai presei în momente-cheie din procesul de adoptare a unor legi importante. Consultarea cu societatea civilă în procesul legislativ începe deficitar și în acest mandat, iar procedurile prin care cetățenii interesați își pot exprima opiniile în legătură cu proiectele de lege inițiate sunt nefuncționale, ne-existând un interes real din partea parlamentarilor de a le utiliza. Pentru o consultare efectivă și consistentă, asemenea mecanisme ar trebui instituționalizate la nivelul comisiilor parlamentare, acolo unde se desfășoară, de fapt, dezbaterile asupra proiectelor de lege” (Institutul pentru Politici Publice, 2014).

Din perspectiva guvernantei locale, problematica este, încă, și mai complexă. Anul 2013 a reprezentat momentul lansării de către Guvern a proiectului referitor la decentralizarea – regionalizarea României. Punerea în operă a unui asemenea proiect a reprezentat un pas consistent spre realizarea guvernantei la nivel local. Deși promovat prin dezbateri ample, organizate atât la nivel central, cât și local, proiectul nu a avut succesul pe care politicienii îl așteptau. Ratingul guvernantei locale, conform raportului elaborat de Freedom House, este o dovadă a faptului că sunt încă suficient de multe disfuncționalități la nivelul guvernantei locale (vezi Tabelul 4).

Tabelul 4: România – evoluția ratingului guvernantei locale

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Guvernanța democratică la nivel local	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00

Notă: Ratingurile se bazează pe o scală de la 1 la 7, în care 1 reprezintă cel mai bun progres democratic și 7 cel mai redus.

Sursa: Freedom House (2015)

5.1. Societatea civilă

Din perspectiva acestui studiu ne interesează, în special, implicarea organizațiilor societății civile în influențarea deciziilor publice. Cele mai multe acțiuni de influențare a deciziilor publice inițiate de către organizații non-guvernamentale (ONG-uri) au loc

la nivel național (50%), urmate de cele la nivel local și nivel județean. Totuși, șansele de a influența decisiv o decizie publică sunt mai mari pentru ONG-urile care acționează la nivel local, aproape 60% dintre respondenții care au inițiat astfel de acțiuni afirmând că propunerile lor s-au regăsit în totalitate sau în bună măsură în decizia finală.

Principalii inițiatori ai consultărilor publice sunt ONG-urile și coalițiile de ONG-uri (în 38% din cazuri), urmate de autoritățile locale (18%) și ministere (14%). Organizațiile neguvernamentale care se implică în activități de influențare a deciziei publice se adresează cu precădere altor organizații similare (81%) și mass-mediei (72%). Într-o mai mică măsură acțiunile lor vizează mobilizarea politicienilor (61%), a comunității în ansamblul său (56%) sau a anumitor grupuri din comunitate (57%).

Organizațiile cooperează cel mai bine cu autoritățile locale (cu consiliile locale aproape 60% și consiliile județene peste 50%). ONG-urile care interacționează cu Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Guvernul României sunt cel mai nemulțumite față de colaborarea cu aceste instituții. 25% dintre organizațiile care interacționează cu Președinția României au o părere foarte proastă privind colaborarea cu această instituție, în timp ce doar 10% au o atitudine pozitivă (Fundatia pentru Dezvoltarea Societății Civile, 2011, p. 23).

O temă consistentă de reflexie este subfinanțarea acestui sector. Finanțarea insuficientă relevă o societate civilă vulnerabilă, vulnerabilitate care poate afecta implicarea organizațiilor societății civile în influențarea deciziilor publice. Pe lângă subfinanțare există și alte cauze ale relativei pasivități demonstrate de societatea civilă față de consultările și deciziile publice asumate de autorități. „30% dintre respondenți consideră că ONG-urile nu se implică în activități de influențare a deciziei publice din cauza lipsei de resurse. Pentru 37% dintre respondenți principala cauză constă în proasta organizare a proceselor de consultare, atât de către instituțiile publice (22%), cât și de către societatea civilă (15%)” (Fundatia pentru Dezvoltarea Societății civile, 2011, p. 26). Evoluția ratingului obținut de societatea civilă este cel reprezentat în Tabelul 5.

Tabelul 5: România – evoluția ratingului societății civile

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Societatea civilă	2,25	2,25	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50

Notă: Ratingurile se bazează pe o scală de la 1 la 7, în care 1 reprezintă cel mai bun progres democratic și 7 cel mai redus.

Sursa: Freedom House (2015)

5.2. Orientarea spre rezultate

Sectorul ales pentru a analiza acest demers managerial asociat guvernancei în rețea este cel al educației. „Potrivit datelor OECD din 2012, procentul elevilor de 15 ani din învățământul obligatoriu din România, care nu pot selecta informația relevantă și nu pot face raționamente elementare, este de 42%; acest fenomen este denumit analfabetism funcțional. Pe termen lung, analfabetismul funcțional produce o formă neașteptată/perversă de discriminare” (Centrul de Evaluare și Analize Educaționale, 2016, p. 7).

Lipsa de rezultate reale înregistrate în învățământul gimnazial este un pericol major, deoarece acești tineri, viitori angajați slab calificați nu vor fi capabili să producă valoare adăugată semnificativă pentru societate. Consecința este că nivelul de viață al acestora nu va crește, ci va rămâne destul de apropiat de nivelul de sărăcie. Și aceasta spre deosebire de statele dezvoltate, cu forță de muncă calificată, capabilă să producă valoare adăugată care va contribui decisiv la creșterea nivelului de trai. Mai mult, se poate observa că diferența economică între țările bogate și cele mai sărace se mărește tot mai mult. Acest lucru arată că există o problemă tot mai gravă în ceea ce privește productivitatea muncii pentru țări ca România.

Pe scurt, România rămâne în urmă pentru că nu reușește să își mărească semnificativ productivitatea. Iar pentru a remedia această problemă, simpla investiție în noi tehnologii nu este suficientă. Atâta vreme cât forța de lucru nu este educată astfel încât să poată asimila noi tehnologii, productivitatea economiei nu va crește întrucât se vor găsi foarte greu angajați pentru asemenea locuri de muncă (Centrul de Evaluare și Analize Educaționale, 2016, p. 9).

Schimbarea acestei realități este o problemă complexă care trebuie să pornească de la realitatea că investiția în educație este o investiție strategică aplicabilă în contextul unor reforme structurale profunde. Demersul acesta, deosebit de important pentru viitorul României, nu are nicio șansă de a deveni realitate dacă este gândit, ca și până în prezent, în spatele ușilor închise.

Crearea unei structuri de rețea funcțională (și nu doar declarativă) care să conțină toți actorii interesați de procesul educațional va fi capabilă să asigure, după obținerea consensului asupra conținutului schimbării (obținut prin negocieri de tip câștig-câștig), reușita implementării. De menționat că, deși procesul de negociere este, de regulă, un proces de durată, această întârziere este recuperată în etapa de implementare, dat fiind faptul că actorii implicați sunt motivați ca aceasta să reușească.

La nivelul învățământului superior situația nu este mai promițătoare. Ca și în cazul precedent, rețelele sunt create, dar gradul de funcționabilitate al acestora este relativ redus. În mod frecvent, universitățile preferă să rămână într-un glob de sticlă, izolate de comunitatea pentru care pregătesc viitoarea forță de muncă.

Conceptul de „community outreach” (implicare în comunitate) înseamnă mult mai mult decât o implicare superficială în activități marginale sau doar o reacție la apariția unui stimul sau a unei presiuni externe; aceasta înseamnă o alegere strategică de implicare pe termen lung în comunitatea locală sau națională în zone de expertiză ale programului universitar. Așa cum am mai precizat, plasarea universității deasupra și în afara comunității are efecte pe termen lung în ceea ce privește capacitatea ei de a obține sprijinul comunității, de a menține o relație de durată cu alumni și de a-și folosi capacitățile și expertiza în zone relevante, capabile să aducă valoare adăugată studenților, profesorilor și comunității (ARACIS, 2015).

O rețea funcțională ar presupune ca rezultatele cercetărilor din universități să se regăsească în viața reală; comunitatea și angajatorii ar trebui să fie principalii beneficiari ai rezultatelor. Mai mult chiar, comunitatea și angajatorii ar trebui să solicite

universităților găsierea unor răspunsuri inteligente la provocările continue ce provin dintr-un mediu puternic turbulent. În realitate însă, rezultatele pe termen lung constau în subfinanțarea cercetării din universități și o comunitate total depășită și fără răspunsuri în fața schimbărilor profunde.

Din perspectiva rezultatelor procesului educațional, tendința puternic dezvoltată în universități a fost cea de considerare a studentului mai ales ca o resursă de tip financiar. Numărul acestora, promovabilitatea unor procente cât mai ridicate au fost în mod direct relaționate cu finanțarea crescută (printr-un sistem de finanțare universitară construit pe această logică) (ARACIS, 2015). Cu alte cuvinte, eforturile universităților se opresc la absolvenți. Ori, conform teoriei prezentate în prima parte, aceștia nu reprezintă decât ieșiri (ouput-uri) ale sistemului. Viziunea politicilor educaționale trebuie să fie mult mai amplă, să treacă dincolo de acest nivel și să ia în considerare realizarea unor obiective strategice.

Din punct de vedere al angajatorilor, aceștia au o percepție negativă cu privire la rezultatele universităților. Calitatea absolvenților, competențele acestora sunt considerate necorespunzătoare din perspectiva exigențelor pieței muncii. Chestiunea care se pune față de această situație este dacă doar universitățile sunt „vinovate” de această lipsă de corelare între competențe și cerințele pieței muncii. Răspunsul la această problemă este redat în Tabelul 6.

Tabelul 6: În ce măsură fiecare dintre următorii actori sociali ar trebui să se asigure că absolvenții dețin abilitățile și competențele necesare pentru a corespunde cerințelor de la locul de muncă?

	Responsabilitatea este a angajatorilor			Responsabilitatea este a universităților			Responsabilitatea este a absolvenților		
	2010	2011	2015	2010	2011	2015	2010	2011	2015
Angajatorii	3,2	3,4	-	3,3	3,4	-	3,4	3,5	-
Cadrele didactice	3,1	3,2	3,1	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	3,4
Studentii	3,0	3,0	2,9	3,2	3,2	3,3	3,5	3,4	3,4

Notă: Scorurile variază pe intervalul [1,5], unde 5 reprezintă valoarea maximală.

Sursa: ARACIS (2015)

6. Concluzii

În prezent, societățile, din ce în ce mai complexe, exercită presiuni constante asupra guvernelor în scopul dezvoltării unor noi modele de guvernare. Provocările secolului XXI și strategiile de surmontare a acestora sunt mai numeroase și mai complexe decât oricând. Actualul context se caracterizează prin dispersia accentuată a puterii, dar și prin fluidizarea limitelor dintre probleme care se manifestă simultan, la nivel global și local.

Guvernele, considerate actorii principali în viața economico-socială, se confruntă cu numeroase și serioase bariere în exercitarea intervențiilor la nivelul sectoarelor și activităților naționale. Guvernarea nu este un proces pentru care succesul este asigurat, deoarece un asemenea succes depinde, în primul rând, de mediul socio-comportamental, care este o realitate deja, existentă la începutul preluării guvernării. După preluare, deciziile și acțiunile guvernării pot influența această realitate în sensul prevăzut de

politicile publice, strategiile și obiectivele pe care și le asumă, le implementează și le realizează efectiv.

Contextul relevant pentru guvernare este constituit din două elemente: structura entităților implicate (guvernante) și procesul de luare a deciziilor, din care transcende comportamentul a cărui schimbare se urmărește în conformitate cu politicile și strategiile asumate.

Problema fundamentală cu care se confruntă, în prezent, structurile aflate pe diferite niveluri de guvernare, constă în identificarea modalităților de conceptualizare, configurare și gestionare a structurilor flexibile (de tip rețea), care integrează actori publici, privați și nonprofit, în scopul producerii de valoare adăugată pentru societate.

Perspectiva pragmatică de soluționare a nemulțumirilor, din ce în ce mai numeroase, exprimate de cetățenii din statele europene, a adus în atenție necesitatea unor transformări profunde, direcționate spre reconstrucția încrederii cetățenilor, în particular, și a societății, în ansamblu, în principalele instituții democratice, atât de la nivel european, cât și național.

Răspunsul la această provocare înseamnă formularea unei noi viziuni referitoare la rolul și importanța actorilor guvernamentali, dar și adoptarea unor noi paradigme de gândire și de comportament. Construcția acestei noi viziuni se bazează pe asumarea unei abordări strategice centrată pe consolidarea eforturilor actorilor guvernamentali orientate către renunțarea la structurile ierarhice tradiționale rigide, generatoare de corupție, în favoarea unor structuri inovative, flexibile, în care cetățeanul are un rol activ.

Un număr important de voci autorizate atât din mediul academic, cât și din structuri internaționale (UE, OECD etc.) pledează în favoarea acceptării unor modele noi, inovatoare, care plasează cetățeanul în centrul procesului de politici, nu doar ca țintă, dar, de asemenea, în calitate de agent. Esența acestei transformări constă în susținerea activă a guvernului, în sensul consolidării capacității de rezolvare a problemelor și încurajarea participării cetățenilor în cadrul organizațiilor societății civile.

Creșterea rolului actorilor nonstatali în serviciile publice a condus la îmbunătățirea abilității statului de a intra în dialog cu alți actori. Statul a devenit mult mai interesat de diferite strategii de creare și de management al rețelelor și parteneriatelor. În acest context, statul trebuie să pună la punct o multitudine de aranjamente pentru auditarea și reglementarea altor organizații.

În plus, creșterea rolului actorilor nonstatali în politicile publice ridică o serie de chestiuni referitoare la limitele până la care poate fi dusă această extindere a implicării actorilor neașși în contextul unei democrații responsabile. Similar, creșterea schimburilor transnaționale și a constrângerilor internaționale exercitate asupra statelor sugerează că se impune o regândire a naturii incluziunii sociale și a justiției sociale.

Sectorul privat și instituțiile create de comunități au un rol tot mai important în oferirea de servicii publice în afara structurilor tradiționale de guvernare. Rețelele din sectorul public continuă adesea să reflecte, implicit, relațiile ierarhice dintre actori. În mod frecvent, guvernul impune din exterior structura existentă în interiorul structurilor guvernamentale. În aceste condiții, birocrăția guvernamentală își poate exercita puterea, în mod ascuns, prin accesul la informații și prin capacitatea sa de furnizor de resurse.

Renunțarea la modelul tradițional și adoptarea modelului de rețea reprezintă o dezvoltare globală determinată de o multitudine de forțe generate de mediul de afaceri, de cel social, și, în general, de schimbările complexe care se petrec continuu în lumea reală. Se manifestă o creștere accelerată a cererii publicului pentru servicii personalizate și integrate pe fondul unei dinamici pozitive a numărului de probleme complexe a căror rezolvare necesită răspunsuri interguvernamentale și intersectoriale. Guvernarea în rețea a permis, de asemenea, guvernelor să-și extindă influența și responsabilitățile în sfera nevoilor și valorilor comunităților locale.

Cunoașterea obiectivelor și măsurarea rezultatelor reprezintă două imperative ale acestei schimbări, asupra cărora trebuie să se concentreze managerii unităților administrative, demonstrând că sunt capabili să organizeze și să eficientizeze modul de utilizare a resurselor (inclusiv cele informaționale), să se angajeze în fixarea obiectivelor și să găsească motivația realizării acestora. Cu alte cuvinte, este nevoie de un alt tip de abordare managerială focalizată asupra definirii și acceptării performanței. În țările europene acest mod de lucru a devenit o practică destul de răspândită, structura de rețea poate fi considerată un „loc comun” al deciziilor a căror valoare crește, pe de-o parte, datorită contribuției actorilor interesați, iar pe de altă parte, ca urmare a susținerii substanțiale a comunității. În plus, se creează posibilitatea formulării unor viziuni noi asupra problemelor, dar și oportunități pentru aplicarea strategiilor de schimbare.

Un al doilea avantaj rezidă în faptul că rețelele reprezintă un cadru favorabil schimbului de idei, de experiență, dar și pentru desfășurarea unui proces de învățare reciprocă. Grație acestui fapt, rețelele contribuie la stabilirea direcțiilor de dezvoltare a capacității organizaționale, la nivel intern și extern. Un număr important de agenții guvernamentale lucrează împreună cu furnizori privați, în beneficiul reciproc al ambelor părți.

Un alt avantaj constă în generarea unor noi forme organizaționale/grupuri de lucru interactive (care activează fie pe lângă organisme consultative, fie în zona de influență a unor autorități/forumuri de politici pentru organisme interguvernamentale noi), ca rezultat al schimbărilor organizaționale determinate de implicarea diferiților actori în rețea (pot fi redirecționate inclusiv procesele de alocare a resurselor).

Prezența rețelelor în procesul de implementare are o serie de avantaje care decurg din faptul că, în primul rând, sunt clarificate rolurile și responsabilitățile actorilor, iar în al doilea rând, sunt combinate aptitudinile și capacitățile relevante pentru ca, în final, procesul pe aplicare a politicilor să reușească.

Punerea în operă, cu succes, a politicilor publice se reflectă în dezvoltarea piețelor, dar și în posibilitatea largirii rețelei prin integrarea unor noi jucători, care nu au fost implicați în etapele anterioare. Totodată, guvernele pot fi conștientizate cu privire la disfuncționalitățile de natură să compromită reușita implementării.

Bibliografie:

1. Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior (ARACIS), „Barometrul calității sistemului de învățământ superior”, 2015, București, [Online] disponibil la adresa <http://www.aracis.ro/publicatii/publicatii-aracis/>, accesat la data de 1 septembrie 2016.
2. Centrul de Evaluare și Analize Educaționale (CEAE), „Scăderea analfabetismului funcțional – O posibilă prioritate strategică în educație”, 2016, [Online] disponibil la adresa <http://ceae.ro/wp-content/uploads/2015/10/Raport-Scaderea-analfabetismului-funcional.pdf>, accesat la data de 1 septembrie 2016.
3. Comisia Europeană, „Standard Eurobarometer 84 Autumn 2015”, 2015, [Online] disponibil la adresa <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098>, accesat la data de 1 septembrie 2016.
4. Freedom House, „Romania. Nations in Transit”, 2015, [Online] disponibil la adresa <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/romania>, accesat la data de 1 septembrie 2016.
5. Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile, „Barometrul liderilor ONG – Sondaj național online în rândul reprezentanților ONG din România”, 2011, [Online] disponibil la adresa <http://www.stiriong.ro/library/files/barometru-lideri-ong-2011.pdf>, accesat la data de 1 septembrie 2016.
6. Hill, M. și Hupe, P., *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*, London: Sage Publication, 2002.
7. Institutul pentru Politici Publice (IPP), „Raportul de monitorizare IPP: Oglinda activității parlamentarilor în anul 2013”, ianuarie 2014, București.
8. Lowndes, V. și Wilson, D., „Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable”, 2001, *Political Studies*, vol. 49, nr. 4, pp. 629-647.
9. O’Toole, L.J., „Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects”, 2000, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, nr. 2, pp. 263-288.
10. Ostrom, E., „Institutions and the Environment”, 2008, *Economic Affairs*, vol. 28, nr. 3, pp. 24-31.
11. Popescu, L.G., *Politici și guvernare europeană*, București: Economică, 2014.
12. Provan, K.G. și Milward, H.B., „A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems”, 1995, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, nr. 1, pp. 1-33.
13. Richards, D. și Smith, M., „The Tensions of Political Control and Administrative Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model”, în Christensen, T. și Lægreid, P. (editori), *Autonomy and Control. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar, 2006, pp. 181-202.
14. Shergold, P., „Governing through Collaboration”, în O’Flynn, J. și Wanna, J. (editori), *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia*, Canberra: ANU Press, 2008, pp. 13-22.