

Reforma sectorului public - instrument al schimbării sociale durabile

Drd. Luminița IORDACHE

SNSPA, Facultatea de Administrație Publică

luminita.iordache@administratiepublica.eu

Rezumat. *Schimbarea socială durabilă presupune implementarea unei strategii de dezvoltare care trebuie să fie susținută de reforma sectorului public prin întărirea serviciilor publice în educație, sănătate și extinzându-se și la celelalte sectoare. Lucrarea de față își propune sublinierea importanței rolului activ al administrației publice și al serviciilor publice furnizate de către acesta în dezvoltarea economică și socială care pot devenii vectorul schimbării societății. Prin intermediul reformei se dorește modernizarea și adaptarea administrației publice la cerințele societății românești cât și alinierea la nivelul statelor dezvoltate ale Uniunii Europene și nu numai iar aceste deziderate presupun inițierea mai multor schimbări în cadrul unui proces de durată, amplu și sistematic de transformare a sectorului public. Scopul acestei lucrări este analizarea influenței reformei sectorului public în schimbarea socială durabilă prin utilizarea metodelor calitative și cantitative de cercetare.*

Cuvinte cheie: schimbare socială durabilă, reformă, servicii publice, modernizare.

1. Introducere

Administrația publică este un agent social în schimbarea socială durabilă, un factor de transformare care dispune de anumite deprinderi: competență și responsabilitate socială în îndeplinirea activităților și reprezintă un factor cheie în implementarea reformei, despre care vom discuta în cadrul acestei lucrări. Scopul acesteia este acela de a obține un nivel ridicat de satisfacere calitativ și cantitativ a intereselor publice generale, realizându-se astfel caracterul social al statului.

Lucrarea evidențiază rolul pe care îl joacă administrația publică în schimbarea atât a comunităților locale cât și la nivel național, care este atent considerat și raportat la schimbarea durabilă, locul pe care îl ocupă în societate și influența reforma sectorului public asupra schimbării sociale durabile.

Într-o lume a schimbării, administrația publică trebuie să răspundă și să rezoneze stimulilor mediului extern, aceasta nu poate fi privită separată, ea este parte integrantă cu sistemul social global, având puternice influențe asupra acestuia și fiind la rândul ei puternic influențată. Schimbarea trebuie privită ca un aspect pozitiv deoarece este o condiție naturală și normală a vieții ce caracterizează realitatea socială (Smith,1976:8, Giddens,2005:560).

2. O scurtă călătorie prin istoria reformelor din România

După realizarea unirii din 1858, domnitorul Alexandru Ioan Cuza și Mihail Kogălniceanu (ministru și apoi prim-ministru al României) au inițiat reforme interne importante, respectiv, secularizarea averilor mănăstirești (1863), reforma agrară (1864), reforma justiției (1864), reforma învățământului (1864) ș.a., care au construit un cadru modern de dezvoltare al țării (Marcel D. Popa, Horia C. Matei, 1988).

În procesul dezvoltării societății românești, agricultura a constituit ramură de bază a producției pentru obținerea unor produse agro-alimentare, a materiilor prime și pentru înființarea și dezvoltarea industriei de prelucrare a acestora.

Principalul mijloc de producție în agricultură, pământul, a făcut ca modul de repartizare, de gospodărire și utilizare eficientă a acestuia să influențeze considerabil rezultatele economice și să genereze de-a lungul timpului, multe răscoale țărănești cu grave consecințe.

Din cauza scepticismului și rezistenței din partea factorilor decidenți, în anii următori unificării administrative s-a continuat, pentru o perioadă de timp, să se adopte reforme pe linia organizării moderne a statului, și apoi s-a încercat trecerea la reforma agrară.

Au existat câteva reforme de substanță în agricultură românească, cele din 1864, 1921 și 1945. Reforma agrară din 1864 a constat în secularizarea averilor mănăstirești, ce reprezentau aproximativ 26% din teritoriul țării, desființarea clăcii și împrumutarea țăranilor, aceasta fiind o măsură de însemnătate majoră, prin intermediul căreia era recuperat peste un sfert din teritoriul național iar țăranii împrumutării au devenit contribuabili la bugetul de stat, ceea ce a condus la lărgirea bazei de impozitare.

Legea secularizării averilor mănăstirești a fost dată cu scopul de a lua toate proprietățile și averile anumitor biserici și mănăstiri și a le trece în proprietatea statului și a instituit un impozit de 10% asupra veniturilor nete ale acestora.

Reforma agrară din 1864 a satisfăcut dorința de pământ a țăranilor, desființând servituțile și relațiile feudale și dând un impuls important dezvoltării capitalismului.

Aceasta a reprezentat unul din cele mai însemnate evenimente ale istoriei României din secolul al XIX-lea (Nichita Adăniloiaie, 1973).

Și în acea perioadă, aplicarea „Legii Rurale” a fost îngreunată de tergiversări, rezistențe, falsuri, împărțirea discriminatorie a pământului și persistența unui sistem anacronic în relațiile dintre marii proprietari și țărănime.

Tot în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza a fost conceput Codul Civil și Codul Penal, legea pentru obligativitatea învățământului primar, au fost înființate primele universități din țară, cea de la Iași (1860) și cea de la București (1864) și a fost organizată armata națională. Au mai fost elaborate și promulgate Legea contabilității, Legea consiliilor județene, înființarea Școlii Naționale de Arte Frumoase, la București și este inaugurată Școala de Medicină Veterinară.

Reforma fiscală a constat în instituirea impozitului personal și a contribuției pentru drumuri, cu efect asupra bărbaților majori, prin instituirea impozitului funciar și alte măsuri care au făcut ca Principatele Unite Române să fie dotate cu un sistem fiscal modern la sfârșitul anului 1861 (Aurel Loghin, Maria, Gh. Platon, 1972: 143).

Planul de reforme s-a concretizat prin reorganizarea departamentelor, organizarea corpului inginerilor civili, constituirea Consiliului superior al instrucțiunii publice, reorganizarea Școlii de Silvicultură, inițierea unor legi pentru construirea căilor ferate, a unui regulament de navigație și o serie de măsuri premergătoare Legii secularizării mănăstirești (Istoria României, 1964: 348).

Potrivit autorului Dumitru Ivănescu (2001), prin aceste măsuri, unele cu caracter realmente revoluționar, sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza s-au pus bazele statului unitar român modern deoarece nu exista domeniu de activitate economică, social-politică, culturală, administrativă sau militară din țară, în care domnitorul să nu fi adus îmbunătățiri și înnoiri organizatorice pe baza noilor cerințe ale epocii moderne.

În prima jumătate a secolului al XX-lea, agricultura a fost în continuare principala ocupație din mediul rural și în funcție de mărimea suprafeței de pământ deținute, proprietarii făceau parte din categorii sociale diferite. Așa cum este prezentat și în romanul „Ion”, autorul Liviu Rebreanu realizează o monografie a realităților satului ardelean de la începutul secolului al XX-lea, ilustrând conflictul generat de lupta aprigă pentru pământ, în care statutul social este stabilit în funcție de averea deținută.

Până în 1914, realizarea unei reforme agrare și rezolvarea problemei agrare se regăsește în programul mai multor partide, legiferarea acestei reforme a luat un timp îndelungat în toate provinciile istorice datorită importanței înfăptuirii reformei.

Reforma agrară din 1921 a contribuit la extinderea și consolidarea proprietăților țărănești, a redus considerabil dependența țăranilor față de marii proprietari, s-au desființat latifundiile și moșiile care dispuneau de mii de hectare teren agricol cultivabil și numărul contribuabililor agricoli a crescut accentuat (Dumitru Șandru, 1975: 262).

Reforma agrară din 1945 a fost un proces inițiat de guvernul comunist, cu scopul de a reforma radical agricultura și de a împroprietări țărani cu o situație mai modestă, încercând să diminueze inegalitățile sociale existente la acea vreme, însă din punct de vedere al mai multor autori, pe termen lung, această reformă nu și-a atins scopul deoarece inegalitatea a continuat să existe însă sub masca reformei și a democrației, așadar, sub forme noi, subtile și mai dificil de cuantificat.

După 1949, Partidul Comunist Român a desfășurat procesul de colectivizare, ce a constat în confiscarea aproape a tuturor proprietăților agricole private din țară și

comasarea lor în ferme agricole administrate de stat numite CAP-uri, care au fost desființate abia după căderea regimului comunist, în anul 1989.

Prin intermediul acestor reforme s-au produs schimbări în toate domeniile și au avut un impact deosebit pe termen lung, unele chiar decenii, cu efecte pozitive și negative. Este foarte important atunci când analizăm situația prezentă a României să luăm în considerare și istoria, și anume, evenimentele care au contribuit la schimbarea și prosperitatea statului, influența pe care au avut-o și continuă să o aibă anumite instituții și partide politice, pentru a învăța din trecut.

Unele reforme au contribuit la schimbarea statului în mod pozitiv, altele în mod negativ, unele dintre măsurile luate au avut chiar un caracter revoluționar și s-au întâmpinat multe dificultăți în aplicarea lor, rezistență din partea factorilor decidenți, rezistență din partea anumitor clase sociale, revolte, răscoale cu consecințe grave și chiar revoluții.

Toate structurile statului au suferit modificări de-alungul timpului și au încercat să se adapteze nevoilor din respectivele perioade. Prin măsurile adoptate, de-alungul timpului, s-a încercat diminuarea inegalităților între clasele sociale și dezvoltarea tuturor regiunilor țării.

Reformele prezentate au avut consecințe sociale și economice asupra poporului român, acestea au constat în procese ample și de durată care au marcat istoria României și modul în care s-a dezvoltat mai târziu.

3. Reforma sectorului public după 1990 până în prezent

După anii '90, prin schimbarea regimului într-unul democratic și tendința globalizării și dezvoltării intense a sistemelor sociale, statele sunt puse într-o poziție cu totul nouă, în care instituțiile și sistemele administrative trebuie să se adapteze acestor transformări.

Reforma administrației publice a implicat și continuă să presupună modificări de substanță atât la nivelul administrației publice centrale cât și al administrației publice locale. Astfel dezvoltarea democrației reclamă creșterea și întărirea rolului autorităților, consolidarea parteneriatului cu societatea civilă și instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație.

Reforma administrației publice include toate aspectele organizării sectorului public, cuprinzând administrația publică centrală, prin ministere și agenții și administrația publică locală, prin instituții și organizații, sistemele, structurile, procesele, motivațiile, precum și adaptarea periodică a sistemului (Tudorel Andrei, Dragos Dinca, Radu Carp; Reforma administrației publice în contextul integrării europene).

Reforma cuprinde 2 etape: perioada 1991-2000 și perioada 2001-2010 însă considerăm că putem vorbi și despre o a treia etapă, care se află în desfășurare deoarece schimbările structurale și de sistem specifice continuă să existe în cadrul administrației publice.

Transformarea administrației publice în timp, presupune un potențial ridicat de adaptare continuă a acesteia la condiții noi de ordin social, economic și politic și reprezintă unul din domeniile de bază care trebuie modernizat, îmbunătățit și adaptat cu prioritate la noile cerințe într-o societate aflată în plină dezvoltare.

În anul 2001 a fost elaborată și adoptată Strategia Guvernului privind accelerarea reformei administrației publice, demararea implementării reformei strategice a administrației publice s-a concretizat prin adoptarea HG nr. 951/2001 (MO nr. 640/12.10.2001).

Se conștientizează importanța promovării unei societăți informaționale accesibile tuturor care să ofere oportunități de dezvoltare și care va permite administrației publice

efectuarea unui salt tehnologic și o implicare mai mare la activitățile de inovare și înalt productive.

În sprijinirea reformei și în introducerea metodelor specifice tehnologiei informației în administrația publică, Ministerul Administrației Publice (MAP) elaborează Strategia privind informatizarea administrației publice, adoptată de Guvern prin HG nr. 1007/2001 (M.O. nr. 705/6.11.2001).

În anul 2004, în cadrul Raportului Comisiei Europene privind progresele României pe calea aderării accentuează faptul că Strategia actualizată a Guvernului României privind accelerarea reformei în administrația publică reprezintă “o buna bază pentru viitoare reforme și este necesară acordarea priorității implementării ei”.

Pentru aderarea la Uniunea Europeană, este accentuată importanța întăririi capacității administrative, fiind considerată cea care stă la baza atragerii fondurilor comunitare și care nu poate fi concepută fără o funcționare eficientă a administrației publice, iar acest lucru presupune adaptarea continuă a acestui sector prin strategii de lungă durată și îmbunătățirea cadrului legislativ.

Obiectivele reformei administrației publice privesc informatizarea serviciilor, dezvoltarea de proiecte de parteneriat public-privat, crearea unui corp profesional al funcționarilor, descentralizarea și responsabilizarea colectivităților locale în gestiunea problematicei regionale și locale, ameliorarea corupției, reglementarea normativă, o colaborare între administrației și cetățean, preocupări privind cadastrul agricol și organizarea teritoriului.

Scopul reformei este crearea unui sistem administrativ unitar din punct de vedere al practicii administrative, consolidarea democrației, respectarea cadrului normativ și drepturile omului.

Asa cum am amintit mai sus, prin reforma administrației publice se dorește o restructurare profundă atât la nivel central cât și local în scopul modernizării și adaptării administrației publice la realitățile societății românești și structurilor similare din țările Uniunii Europene și din alte state dezvoltate.

Pentru creșterea capacității administrative a autorităților publice locale și centrale trebuie respectate valorile europene ale administrației, respectiv, transparența, predictibilitatea, responsabilitatea, adaptabilitatea și eficiența. Prin dezvoltarea capacității administrative se urmărește promovarea și susținerea la nivel central și local a unei administrații publice care să devină un factor important de competitivitate, dezvoltare, progres și coeziune.

Capacitatea administrativă stă la baza reformei însă nu poate asigura rezultatele scontate de la o administrație modernă fără o bună organizare a acesteia, investiții în capitalul uman prin formarea și perfecționarea acestuia, așadar, punerea accentului pe educarea și educația personalului în exercitarea atribuțiilor sale.

Valorile funcționarilor publici, relațiile acestora cu cetățenii și profesionalismul cu care își îndeplinesc atribuțiile reprezintă un aspect important în cadrul proceselor de reformă a administrației publice, în încercarea de a îmbunătăți imaginea și eficiența acesteia.

Apropierea administrației publice de cetățean presupune o administrație publică orientată către rezolvarea cerințelor cetățenilor, o mai bună comunicare cu aceștia, cooperarea cu societatea civilă în procesul decizional, precum și asigurarea transparenței actelor administrative.

Prin descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale administrative și financiare se urmărește responsabilizarea și creșterea gradului de

implicare a colectivităților locale în gestiune problematicii regionale și locale și eficientizarea administrației publice.

Neutralitatea și imparțialitatea sunt principii de baza în ceea ce privește funcției publice, iar legislația trebuie să creeze cadrul adecvat prin care să se asigure stabilitatea în funcție indiferent de schimbările de natură politică.

Realitatea în ceea ce privește acest subiect este însă diferită în sensul în care schimbările politice conduc la numeroase schimbări în rândul funcționarilor publici, în special, în cadrul funcțiilor publice de conducere, ceea ce generează migrări masive ale funcționarilor publici generate de presiuni ale nivelului politic. În practică, aceste schimbări politice dezechilibrează, de cele mai multe ori instituția prin blocări ale procesului, discontinuitate și reorganizare greoaie a activităților și gestionării situațiilor.

Pentru realizarea întregului proces de reformă este importantă implicarea activă a reprezentanților politici, a funcționarilor publici la realizarea reformei cât și participarea activă a cetățenilor, a societății civile, a mediului de afaceri în desfășurarea acestui proces și de asemenea, responsabilizarea tuturor.

Administrației publice își schimbă rolul, de la comenzi coercitive și mecanisme de control la un management public colaborativ (Bingham et al., 2005; Kettl, 2006; Leach, 2006) și are sarcina de a facilita creșterea cooperării, coordonării, integrării și schimbul de informații în locul modului de comandă și control, însă, aceste obiective presupune eforturi din partea tuturor actorilor în realizarea guvernantei.

Managementul procesului de reforma în administrația publică presupune o misiune dificilă deoarece apar inevitabil anumite disfuncționalități în implementarea schimbărilor. În opinia unor autori, există câțiva factori de blocaj în implementarea strategiei de accelerare a reformei, și anume, factori strategici (complexitatea decizională), structurali (birocrația specifică oricărui sistem, resurse umane și financiare limitate, dimensiunea și complexitatea), culturali (teama de risc, tradiția „continuității”, schimbarea mentalității) și comportamentali (absența stimulentei, demotivare și frustrări).

Concluzii

Așa cum istoria ne prezintă reformele prin care a trecut România, administrația publică nu poate fi reformată într-un timp scurt, acesta este un proces de lungă durată, care trebuie să fie implementat într-un mediu dificil, competitiv și în continuă schimbare. Reforma sectorului public vizează atât aspectele statice (de structură) cât și cele procesuale (de dinamică) pentru contribuirea la schimbarea socială.

Reforma trebuie abordată în mod global și ca un proces deschis deoarece fiecare schimbare trebuie concepută ca parte integrantă a strategiei de reformă și trebuie adaptată schimbărilor din mediul extern. Preocuparea pentru realizarea reformei administrației publice se datorează nevoii de dezvoltare și consolidare a capacității autorităților administrației publice la standardele cele mai înalte, cu scopul creșterii calității serviciilor publice și accesul la acestea.

Prin intermediul acestui proces se dorește instituirea unui sistem modern și eficient al administrării publice, ale cărui principii de funcționare vor corespunde celor mai avansate practici europene, fiind necesară o strategie pentru schimbarea socială durabilă și pentru redefinirea rolului pe care statul îl are în calitate de promotor al democrației și economiei de piață.

În succesul reformei administrației publice este necesară fundamentarea conceptuală a acesteia și stabilirea clară a rolului, responsabilităților, atribuțiilor, rezultatelor preconizate a activității autorităților administrației publice.

Alte aspecte necesare acestui proces privesc formularea de propuneri de reformare și restructurare, luându-se în considerare o strategie pe termen lung și determinate măsurile care urmează a fi întreprinse de către autoritățile administrației publice pentru stabilirea și exercitarea sarcinilor.

Administrația publică reprezintă un sistem de bază al coeziunii sociale și în funcție de modificările ce au loc în cadrul acestui sistem și valorile la care aceasta aderă, influențează modul în care evoluează societatea românească, care vor fi consecințele pe termen lung și cum va conduce schimbarea socială.

Bibliografie

- Andrew G. Walder (1978), „*Organizations, social structure and historical change*”, University of Michigan.
- Aurel Loghin, Maria și Gh. Platon (1972), Universitatea „Al. I. Cuza” din Iași, București.
- Istoria României(1964), vol. IV, București.
- Christine Skinner PhD (2014), “Social change and policy challenges in developing countries”, Journal of Family Studies.
- Constantin Schifirnet (2014), „*Sociologie*”, Ed.Comunicare, București, 2004.
- Dumitru Ivănescu(2001), „*Alexandru Ioan Cuza în conștiința posterității*”, Editura Junimea, Iași.
- Dumitru Șandru(1975), „*Reforma agrară din 1921 în România*”, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București.
- Hesse J. (1993), “*From transformation to modernization: administrative change in central and eastern Europe*”, Pubic Administration, No. 71.
- Horățiu Rusu (2008), „*Schimbare socială și identitate socioculturală*”, Institutul European, București.
- Ian Gough (2013), “*Climate Change, Social Policy and Global Governance*”, Journal of International and Comparative Social Policy.
- Ioan Corneanu, Vasile Moiş, Anca Violeta Petran, Anca Cristina Onesc, Reformele Agrare din România, http://www.dacoromania-alba.ro/nr44/reformele_agrare.htm.
- Kettl, D. F. (2002), „*The Transformation of Governance*”, John Hopkins University Press, U.S.A.
- Kieran Healy (1998), „*Social change: Mechanisms and Metaphors*”, Princeton University, Princeton NJ.
- Marcel D. Popa, Horia C. Matei(1988), “*Mică enciclopedie de istorie universală*”, Editura Politică, București.
- Matei L.,Dogaru T.C.(2011), „*The reform of the national public policies process under the influence of Europeanization Changes in the policy-making in Romania on institutional and legislative level*”, disponibil online la pagina: <http://ssrn.com/abstract=1740392>.
- Nichita Adăniloiaie(1973), „*Cuza Vodă și problema agrară. În memoriam*”, Iași.
- N. Joseph Cayer, David L. Baker& Louis F. Weschler (2010), „*Social change and adaptive management*”, Birkdale Publishers, San Diego.
- Peter Hedström (2006), „*Explaining Social Change: An Analytical Approach*”, University of Oxford, disponibil online la pagina: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n80/02102862n80p73.pdf>.
- Peter Hedstrom (2006), „*Explaining social change: An analytical approach*”.
- Profiroiu Marius, Andrei Tudorel, Dincă Dragoș, Carp Radu, “*Reforma administrației publice în contextul integrării europene*”, Institutul European din România – Studiu de Impact nr. 3, București, disponibil online la pagina: http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf
- Reforma agrară din 1945, disponibil online la pagina: https://ro.wikipedia.org/wiki/Reforma_agrar%C4%83_din_1945.
- Ronald Inglehart (1997), “*Modernization and Post-Modernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*”, New York, Princeton University Press.
- Samuel Huntington (1999), „*Ordinea politică a societăților în schimbare*”, Ed.Polirom, Iași.