

Sustenabilitatea în administrația publică – un nou cadru de organizare și funcționare

Luminița IORDACHE

Drd., Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România

luminita.iordache@administratiepublica.eu

Abstract

Într-o lume neliniară, rolul administrației publice este unul complex, care presupune crearea unui echilibru între sisteme, adaptabilitate și continuitate în dezvoltarea societății. În acest context al incertitudinii, sustenabilitatea este necesară să fie integrată în funcționarea și organizarea administrației publice pentru a contribui la bunăstarea atât a generațiilor prezente cât și a celor viitoare.

Lucrarea se bazează pe aspecte legate de dezvoltarea unei administrații publice sustenabile bazată pe schimbări organizaționale, în actualul context marcat de globalizare și de schimbări radicale. Metodologia cercetării a constat în documentarea și analizarea teoriilor organizaționale și lucrărilor de specialitate, de la nivel internațional și național. Apelul la resursele bibliografice și observația spontană au reprezentat chei de boltă ale lucrării. Această cercetare atrage atenția asupra importanței aplicării conceptului de sustenabilitate și înțelegerii impactului său pe termen lung.

Cuvinte-cheie: dezvoltare sustenabilă, administrația publică, principiul sustenabilității, performanță.

1. Introducere în cadrul conceptual al sustenabilității

Cuvântul „sustenabilitate” provine din verbul în limba latină “sustinere” care înseamnă „a menține, susține, a dura”. Echivalentul în limba germană “nachhaltigkeit”, a apărut pentru prima dată în cartea forestieră «Silvicultura Economică» („Sylvicultura Oeconomica”) din 1713 scrisă de Hans Carl von Carlowitz, un administrator minier într-o regiune a cărei industrie minieră și metalurgică depindea de cherestea și care a realizat că defrișările ar putea cauza prăbușirea economiei locale, însă gestionarea durabilă a acestei resurse regenerabile ar permite pentru totdeauna o utilizare continuă, perpetuă [1].

Prima utilizare a termenului "sustenabil" în sensul modern a fost făcută de Clubul de la Roma, în martie 1972, în raportul său de epocă privind «Limitele de creștere» („Limits to growth”), scris de un grup de oameni de știință coordonați în principiu de profesorii Dennis și Donella Meadows [2].

Raportul «Viitorul nostru comun» („Our Common Future”) publicat de World Conservation on Environment and Development WCED (1987) este punctul de plecare pentru majoritatea discuțiilor actuale privind conceptul de dezvoltare sustenabilă și reprezintă un raport cuprinzător realizat printr-un parteneriat global care a constituit un punct major de transformare pentru conceptul de dezvoltare sustenabilă.

De la introducerea conceptului de dezvoltare sustenabilă până în prezent, Uniunea Europeană și Organizația Națiunilor Unite au propus și au votat mai multe acte legislative și politice pentru îndeplinirea obiectivelor de bază și de mare importanță pentru sustenabilitate. Importante tratate și conferințe care au avut loc din 1992 până la acest moment (Conferința de la Stockholm, Tratatul de la Maastrich, Amsterdam, Protocolul de la Kyoto, Declarația de la Johannesburg, Strategia de la Lisabona etc.) au reprezentat piloni în evoluția dezvoltării sustenabile la nivel global. Începând cu Agenda 21, semnată la Rio în 1992 până la Agenda 2030 se depun eforturi continue la nivel global pentru a echilibra cei trei piloni ai sustenabilității - dimensiunea socială, ecologică și economică.

Cadrul politic de la nivelul Uniunii Europene, important de menționat pentru această lucrare, privind dezvoltarea într-un mod sustenabil îl reprezintă Strategia de Dezvoltare Sustenabilă (“EU Sustainable Development Strategy”). Aceasta a fost revizuită de câteva ori pentru a fi adaptată la contextul social, economic și ambiental, în care obiectivul său este îmbunătățirea durabilă a bunăstării și a nivelului de trai al generațiilor actuale și viitoare.

Ca perspectivă a României asupra dezvoltării durabile, aceasta a pornit cu prima Strategie de Dezvoltare Durabilă a României din 1999 care a avut ca obiectiv îmbunătățirea progresivă, menținerea bunăstării populației și pregătirea pentru aderarea la Uniunea Europeană [3]. România s-a aflat printre primele state care au semnat Protocolul de la Kyoto, din 2001 și au ratificat Acordul de la Paris privind Schimbările Climatice. După ce România a devenit stat membru al UE, aceasta și-a ajustat prioritățile naționale, prin Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă Orizonturi 2013-2020-2030 în 2008, vizând reducerea decalajului socio-economic față de cel al statelor membre ale Uniunii Europene [4].

Mai târziu, România și-a exprimat adeviziunea la cele 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă (ODD) ale Agendei 2030 iar concluziile Consiliului UE, adoptate în data de 20 iunie 2017, „Un viitor durabil al Europei: răspunsul UE la Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă” reprezintă documentul asumat de statele membre ale UE privind implementarea Agendei 2030 pentru Dezvoltare Durabilă. În acest context, România își stabilește cadrul național pentru susținerea Agendei 2030 și implementarea setului de 17 ODD, astfel că își stabilește Strategia Națională Pentru Dezvoltare Durabilă a României 2030 care este structurată în capitolul II, pe 17 obiective de dezvoltare sustenabilă.

În Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă a României Orizonturi 2013-2020-2030 este prezentată situația sistemului socio-economic și a capitalului natural al României, obiectivele țintă și modalitățile de acțiune, problemele cu care se confruntă țara și preocupările specifice, precum și modalitatea de implementare

și monitorizare. Strategia conține o secțiune privind capacitatea administrativă și calitatea serviciilor publice în partea a IV-a a acesteia.

La sfârșitul primului deceniu al secolului XXI se recunoștea decalajele considerabile între România și celelalte state membre ale Uniunii Europene privind însușirea și transpunerea în practică a principiilor și practicilor dezvoltării sustenabile și încercările administrației publice de căutare a unei viziuni unitare.

La baza redactării Strategiei au existat o serie de documente precum Tratatul de Aderare România – Uniunea Europeană, Planul Național de Dezvoltare 2007-2013 (PND), Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013 (CSNR), Programul Național de Reformă (PNR) și Programul de Convergență (PC). Unele documente fiind reactualizate până în prezent, pe mai multe perioade.

S-a constatat la acel moment existența unor suprapuneri sau omisiuni din punct de vedere al coordonării interdepartamentale, strategiile și programele acopereau orizonturi diferite de timp și, mai ales, nu erau subsumate unei viziuni integratoare, așa cum era cea oferită de conceptul dezvoltării sustenabile.

Strategia reprezintă pașii de început ai României în procesul de tranziție către un nou model de dezvoltare sustenabilă. Descentralizarea administrației publice pe diferite domenii a presupus transfer de competențe, atribuții și responsabilități către administrația publică locală.

Pentru recuperarea unor decalaje în cazul României privind indicii de performanță s-au luat măsuri de reorganizare instituțională a ministerelor, a structurilor din subordine și/sau coordonarea acestora.

Se pune accent pe introducerea criteriilor de eco-eficiență în toate activitățile și serviciile administrației publice, acestea se bazează pe principiul utilizării celor mai eficiente tehnologii și metode. Competitivitatea, eco-eficiența și performanța sunt prezentați ca factori determinanți ai sustenabilității administrației publice. Astfel, dezvoltarea, specializarea și creșterea calității serviciilor administrației publice reprezintă un instrument pentru creșterea eficienței și competitivității în toate celelalte sectoare economice și sociale.

În Strategia Națională Pentru Dezvoltare Durabilă a României 2030, se pune accent pe “orașul inteligent și durabil, a datelor colectate de la echipamentele utilizate în furnizarea serviciilor, prin proiectarea inteligentă a dezvoltării localităților – toate acestea sub coordonarea unei administrații „inteligente / smart” pentru a atinge sinergia necesară pentru a îmbunătăți calitatea vieții, eficiența operațiunilor și serviciilor urbane”. Așa cum menționează strategia, “un oraș necesită, în tranziția sa către un oraș inteligent, progrese și schimbări în jurul a trei piloni principali: administrativ, tehnologic și social”.

Pentru orizontul 2020, s-a dorit introducerea unui cod al sustenabilității care să permită o raportare complexă a atitudinii organizațiilor privind aplicarea principiilor dezvoltării durabile.

O abordare sustenabilă necesită “crearea unor structuri legislative și instituționale eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile”, în care se conștientizează și se însușește această perspectivă. Astfel că strategia promovează „dezvoltarea capitalului social, reducerea semnificativă a corupției, dezvoltarea

instituțiilor eficiente și transparente la toate nivelurile, un proces decizional receptiv, participarea factorilor interesați”.

Strategia pentru consolidarea administrației publice pentru orizontul de timp 2014-2020 (SCAP 2014-2020) este un document creat pentru consolidarea eficientizării administrației publice centrale și locale

Strategiile Naționale pentru Dezvoltare Durabilă a României semnifică începutul unui proces de lungă durată, în etape succesive, care va conduce la o schimbare sustenabilă a administrației publice.

2. Integrarea sustenabilității în principiile aplicabile administrației publice

Conform Codului administrativ [5], principiile generale aplicabile administrației publice sunt:

1. Principiul legalității (art. 6) care prevede faptul că autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte.

2. Principiul egalității (art.7) specifică faptul că Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege.

3. Principiul transparenței (art.8) face referiri la procesul de elaborare a actelor normative, în care autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. Astfel, beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.

4. Principiul proporționalității (art.9). Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse.

5. Principiul satisfacerii interesului public (art.10). Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local.

6. Principiul imparțialității (art.11). Personalul din administrația publică are obligația de a-și exercita atribuțiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese.

7. Principiul continuității (art.12). Activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale.

8. Principiul adaptabilității (art.13). Autoritățile și instituțiile administrației publice au obligația de a satisface nevoile societății.

Consider faptul că un nou principiu ar trebui adăugat să ghideze activitatea administrației publice, și anume, principiul sustenabilității, în care autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a gestiona eficient și cu responsabilitate resursele umane, naturale și financiare ale societății fără a compromite generațiile viitoare.

Considerăm imperativă introducerea acestui principiu pentru a încorpora responsabilitatea administrației publice față de viitorul generațiilor următoare, pentru a nu periclita niciun tip de capital, și anume, cel natural, intelectual, cultural, material și financiar. În acest caz sustenabilitatea presupune un angajament pe termen lung al administrației publice față de cetățeni și crearea unei relații durabile echilibrate între subsistemele societății. Intenția principală a adoptării principiului sustenabilității este, prin urmare, de a lărgi perspectiva abordării administrației publice.

3. Schimbarea sustenabilă a administrației publice

Administrația publică are nevoie de profesioniști în sustenabilitate care să ghideze planificarea sustenabilității în organizațiile în care lucrează sau cu care pot încheia parteneriate. Fiecare organizație este unică, cu setul său particular de provocări și oportunități, probleme și soluții și fiecare poate decide să se îndrepte spre sustenabilitate din mai multe motive [1]. Sustenabilitatea este locală iar strategiile sunt adaptate la situația particulară a fiecărei organizații. Principiile și metodele generale pot fi adaptate și utilizate în orice tip și dimensiune de organizație.

Gubernanța este un factor cheie în programele de sustenabilitate de succes. Cercetările arată că organizațiile care reușesc să planifice și să implementeze programe de sustenabilitate fie au deja cultura organizațională și sisteme de guvernare care susțin aceste programe, fie fac schimbări culturale și de guvernare ca parte a strategiilor generale de sustenabilitate. Cercetările profesorului Bob Doppelt privind tranzițiile de succes către sustenabilitate au arătat că din gama factorilor potențiali, cultura organizațională și guvernarea au oferit cea mai mare pârgie.

Câțiva pași care ar trebui urmați potrivit cărții cercetătorului „Leading Change toward Sustainability” [6] în schimbarea sustenabilă sunt următorii:

- Modificarea setului de mentalitate dominant care a creat sistemul prin imperativul atingerii sustenabilității;
- Rearanjarea părților sistemului prin organizarea profundă, echipe largi și puternice de tranziție la sustenabilitate;
- Modificarea obiectivelor sistemului prin crearea unei viziuni și principii directe ale sustenabilității;
- Schimbarea fluxurilor de informații ale sistemului prin comunicarea nevoilor, viziunii și strategiilor pentru realizarea sustenabilității;

- Corectarea buclelor de feedback ale sistemului prin încurajarea și recompensarea învățării și inovării;
- Reglarea parametrilor sistemului prin alinierea sistemelor și structurilor cu sustenabilitate.

Planificarea sustenabilității într-o organizație implică dezvoltarea a două tipuri de strategii: strategii pentru operațiuni (cum ar fi proiectarea serviciilor, achiziții) și strategii pentru guvernare și proces[1]. În timp ce unele schimbări sunt dramatice și ajută la susținerea motivației, altele sunt incrementale.

Membrii implicați în schimbare sustenabilă și care lucrează pentru a dezvolta strategii trebuie să înțeleagă starea condițiilor existente făcând evaluări. Viziunea arată unde doresc să fie în viitor, evaluările arată unde se află în prezent, iar diferențele sunt dezvăluite ca lacune care trebuie închise. Procesul de cartografiere în sine poate începe să clarifice ceea ce ar fi putut părea o imagine neclară.

Viziunea definește ce vrea să realizeze o organizație; obiectivele și strategiile stabilesc planuri-cadru pentru atingerea viziunii iar tacticile sunt acțiunile întreprinse de organizație pentru a-și implementa strategiile.

Măsurarea este un element fundamental al activității de sustenabilitate . Organizațiile cu o viziune a serviciilor sustenabile sau a unei operațiuni durabile au nevoie de mai mult decât o viziune; au nevoie de instrumente pentru a înțelege unde se află, cât de departe sau cât de aproape sunt de obiectivele lor și dacă se îndreaptă în direcția corectă. Măsurarea este cheia realizării muncii de sustenabilitate. Indicatorii de sustenabilitate sunt folosiți de organizații pentru a oferi un cadru pentru a decide unde să se concentreze eforturile; pentru a motiva oamenii spre îmbunătățirea procesului; să demonstreze progresul în performanța funcționarilor sau responsabilitatea socială.

Sustenabilitatea într-o organizație este o întreprindere colaborativă. Echipele sunt inima inițiativelor de schimbare a sustenabilității, iar liderii de sustenabilitate pot proveni de la orice nivel al unei organizații, coordonatorii de sustenabilitate facilitează efortul de schimbare. Un proces de planificare a sustenabilității începe cu o declarație de viziune care duce la obiective măsurabile și apoi la strategii sau planuri de acțiune specifice și tactici, acțiunile pe care o organizație le întreprinde pentru a-și implementa strategiile.

Schimbarea la scară largă („Leading Large Scale Change”) [10] reprezintă un model aplicat în sistemul de sănătate britanic ce poate fi utilizat pentru o schimbare durabilă, care presupune mobilizare a unei mase de indivizi, grupuri și organizații spre o viziune a unei noi stări fundamentale prin teme cheie care pot face o mare diferență (în viața lor, în cea a comunității și/sau în viața organizației), prin schimbarea puterii și o conducere mai distribuită, prin angajarea cuprinzătoare și activă a părților interesate și întărirea reciprocă a schimbărilor în mai multe sisteme și procese.

Profesorul John Kotter a propus un model în opt etape pentru schimbări de durată, bazat pe revizuirea experienței din sectorul privat, prezentat în 3 etape, crearea condițiilor pentru schimbare, implicarea întregii organizații, implementarea și susținerea schimbării [7],[8]. De asemenea este important de știut și cele 8 greșeli

frecvente făcute de organizații în schimbarea la scară largă, menționate de profesorul John Kotter [9].

Există multe abordări organizaționale privind schimbarea sustenabilă în organizații care au în principiu aceleași etape care trebuie parcurse, cu detalii suplimentare care sunt necesare a fi luate în calcul, pentru succesul schimbării.

4. Concluzii

Sustenabilitatea în administrația publică trebuie răspândită la scară largă în multiple organizații pentru a schimba profund modelele de mentalitate din prezent ale funcționarilor publici, aceasta va avea un impact general asupra a ceea ce fac funcționarii publici la locul de muncă și necesită schimbări coordonate pe mai multe planuri. Vorbim așadar de eforturi de schimbare socială care afectează un număr mare de persoane, necesită schimbări pretutindeni și provoacă modelele mentale actuale. Sunt necesare schimbări coordonate în structuri, procese și modele de comportament, pentru a realiza o schimbare durabilă.

Integrarea principiului sustenabilității în principiile generale reprezintă o piatră de temelie la consolidarea administrației publice pentru a se adapta provocărilor viitoare de naturi diferite.

Bibliografie

- [1] Margaret Robertson (2017), *Sustainability. Principles and Practice*, A doua ediție, Publicată de Routledge, New York.
- [2] Irene Voukkali, Loizia Pantelitsa, Antonis A. Zorpas (2014), *Sustainability behind sustainability. Definitions of Sustainability*, Publicată de Nova Science Publishers, Inc.
- [3] *Strategia Națională Pentru Dezvoltare Durabilă a României 2030*, accesata la link-ul: <https://www.edu.ro/sites/default/files/Strategia-nationala-pentru-dezvoltarea-durabila-a-Rom%C3%A2niei-2030.pdf>
- [4] *Strategia Națională pentru Dezvoltare Durabilă Orizonturi 2013-2020-2030*, accesata la link-ul: <http://www.mmediu.ro/beta/domenii/dezvoltare-durabila/strategia-nationala-a-romaniei-2013-2020-2030/>
- [5] Codul administrativ, accesat la link-ul: <https://lege5.ro/Gratuit/gm2dcnrygm3q/principiile-generale-aplicabile-administratiei-publice-codul-administrativ?dp=gi4tcojwg44tqny>
- [6] Bob Doppelt (2017), *Leading change toward sustainability. A change management guide for business, government and civil society*, Publicată de Routledge.
- [7] European Commission (2017), *The Quality of Public Administration "Toolbox". Theme 9: Public administration reform – making positive change happen*, Publicat de Office of the European Union.
- [8] John P. Kotter, Dan S. Cohen (2002), *The Heart of Change. Real-Life Stories of How People Change Their Organizations*, Publicată de Harvard Business School, Boston, Massachusetts.
- [9] John P. Kotter (1996), *Leading Change*, Publicată de Harvard Business School, Boston, Massachusetts.
- [10] United Kingdom National Health Service (2018), *Leading Large Scale Change*, accesat la link-ul: <https://www.england.nhs.uk/publication/leading-large-scale-change/>.