

BIROCRAȚIA DE URGENȚĂ: PREGĂTIREA AUTORITĂȚILOR PENTRU NOILE PROVOCĂRI

EMERGENCY BUREAUCRACY: PREPARATION OF AUTHORITIES FOR NEW CHALLENGES

*Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctor în economie, conferențiar universitar interimar
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The activity of public authorities in the western space during the last two centuries had the characteristics of a classic bureaucracy. A number of principles of this model of organization of administrative structures gave it a sustainable character and allowed it to persist during this time, especially in conditions of relative stability. Lately, however, the activity of administrative structures is increasingly affected by different types of crises (economic, social, political, military, natural), which test the sustainability of the bureaucratic model. Thus, there is a need to review this model of organization of public structures, or to supplement it with a series of procedures, which would be useful in order to prepare the authorities for the new challenges.

Keywords: *bureaucracy, crisis, policy transfer, continuity planning.*

Max Weber considera că birocrăția este superioară tuturor celorlalte forme de organizare, iar rezultatele unei administrații birocratice sunt: precizia, viteza, claritatea, informații asupra do- sarelor, continuitate, discreție, unitate, subordonare strictă, reducerea neînțelegerilor și a costu- rilor materiale și de personal [6, p.13]. Pentru Weber birocrăția reprezenta un mod general de organizare a activității umane, astfel încât sarcinile complexe să poată fi îndeplinite într-un mod coordonat, de rutină și eficient, fiind caracterizat de câteva caracteristici de bază:

- 1) obiective clar definite,
- 2) diviziunea muncii,
- 3) structura formală care stă la baza procesului și care leagă diferitele componente organizaționale,
- 4) un set de politici și proceduri de ghidare a activității organizaționale,
- 5) instruire specializată, expertiză și experiență [5, p.47].

Birocrăția va funcționa atâta timp cât acestea sunt urmate. Aceste norme birocratice funcționează cel mai bine în condiții de stabilitate politică, economică, socială, militară, climatică ș.a. Însă, la începutul sec.XXI activitatea administrației publice este caracterizată mai degrabă de o instabilitate permanentă, decât beneficiază de condiții stabile, certe de activitate. Conform autoarei Șaptefrăț T. (2020), caracteristicile de bază ale activității administrației publice în secolul al XXI-lea sunt:

- elaborarea, implementarea și evaluarea programelor și strategiilor prin utilizarea metodelor moderne de analiză și prelucrare computerizată a informațiilor;
- analiza și interpretarea indicatorilor economici și sociali ce caracterizează situația reală a raioanelor, regiunilor și țării per ansamblu;
- organizarea și desfășurarea cercetărilor empirice pentru studierea proceselor sociale, economice și politice la nivel local și național în scopul identificării și implementării deciziilor administrative eficiente;
- asigurarea transparenței procesului decizional și implicarea societății civile în procesul de guvernare;
- organizarea și prestarea serviciilor publice de calitate;
- reprezentarea statului pe plan intern și extern;
- prognozarea și gestionarea riscurilor în activitatea administrației publice [6, p.15].

Într-adevăr, guvernele țărilor se confruntă la etapa actuală cu tot mai multe situații de criză de diferită natură. Decalajele dintre normele birocratice și situațiile emergente se dezvoltă atunci când există o diferență între planurile guvernamentale și nevoile populației afectate de criză. Este

posibil ca birocrăția imparțială, ierarhică și legată de reguli să nu poată răspunde nevoilor lor. În primul rând, scopurile și obiectivele birocrăției sunt definite de legi, politici și proceduri impuse de guvern. Orice abatere de la acestea pentru a satisface așteptările beneficiarilor va fi tratată ca acțiuni ilegale, de exemplu, achiziții de urgență care încalcă legea achizițiilor. În al doilea rând, în perioade de urgență, birourile guvernamentale nu sunt suficient de flexibile pentru a răspunde nevoilor oamenilor [3, p.91].

Cercetătorii în domeniul managementului public al crizelor evidențiază trei eșecuri ale abordării birocratice în gestionarea crizelor:

- 1) cunoștințe descentralizate versus luarea de decizii centralizată;
- 2) ignorarea informațiilor externe;
- 3) angajamentul față de cursurile de acțiune eșuate.

Decalajele dintre normele birocratice și situațiile emergente pot să crească din cauza a cinci factori:

- 1) amploarea crizei;
- 2) gradul de pregătire administrativă;
- 3) nivelul de comunicare și coordonare;
- 4) obiectivele sistemului de răspuns guvernamental;
- 5) orientarea dominantă și tiparele de comportament ale populațiilor afectate [5, p. 61].

Deoarece crizele nu pot fi eliminate definitiv, există motive de elaborare a planurilor de asigurare a continuității activității instituțiilor publice și planuri de recuperare în caz de criză. Cercetările arată că doar 14% din crize apar brusc, din motive accidentale, iar restul 86% sunt determinate de cauze mai mult sau mai puțin previzibile, legate de management ineficient, lipsa de comunicare adecvată, greșeli intenționate și neintenționate. În unele cazuri, crizele pot deveni cronice sau permanente. Este evident, că o bună parte de crize nu pot fi prognozate cu precizie (crize provocate de dezastru naturale, acte de terorism, catastrofe tehnogene), însă experiența crizelor anterioare a condus la un nivel de cunoaștere a modalităților de pregătire în cazul apariției unor crize mai prognozabile (economice, sociale, politice). Gestionarea crizei reprezintă un set de acțiuni ce pot fi luate de autorități și/sau de structurile regionale/internaționale cu competențe în domeniu pentru stăpânirea unei situații de criză și evitarea potențialelor efecte distrugătoare asupra sistemului respectiv. De regulă, etapele gestionării unei crize sunt: prevenire, identificare, schimb de informații, coordonare, luarea deciziei. Acțiunile de prevenire presupun: identificarea riscurilor și vulnerabilităților de orice natură, centralizarea constatrilor, formularea priorităților și a măsurilor recomandate, implementarea măsurilor recomandate. Ciclul trebuie repetat prin alte reevaluări pentru a identifica noi domenii cu potențiale constrângeri și probleme, noi surse de vulnerabilități [1, p. 16].

Acest fapt impune autorităților publice adaptarea unei atitudini proactive în managementul riscurilor. Managementul riscurilor reprezintă un proces complex de identificare, analiză și răspuns la posibile riscuri ale unei entități publice, printr-o abordare documentată, care utilizează resurse materiale, financiare și umane pentru atingerea obiectivelor, vizând reducerea expunerii la pierderi a acestora. Astfel, controlul intern este asociat direct cu managementul riscurilor, deoarece, prin măsurile luate, se asigură, în mod rezonabil, un cadru funcțional ce permite entității publice să își atingă obiectivele [4, p. 5]. Procesul de gestionare a riscurilor necesită implicarea tuturor factorilor atât a celor cu funcții de conducere cât și a celor cu atribuții executive din cadrul entității publice, prin stabilirea de responsabilități clare la nivelul tuturor structurilor organizatorice și decizionale. O mare parte din riscurile identificate sunt cauzate de lipsa/nerespectarea procedurilor, iar circumstanțele care favorizează apariția acestora sunt rezultatul unui control defectuos al activităților. Astfel, planul de implementare a măsurilor de control este unul din instrumentele de bază în procesul de gestionare a riscurilor. Acest plan trebuie să conțină denumirea riscului, măsurile de control, termenele de implementare, responsabilii cu implementarea măsurilor de control. Planul de măsuri aprobat se transmite compartimentelor responsabile de riscurile identificate pentru a implementa și monitoriza măsurile de control aferente. Procesul de monitorizare cuprinde stadiul implementării măsurilor de control prevăzute în plan prin completarea fișei de control a riscului, prezentată care cuprinde: denumirea /codul riscului monitorizat, nivelul de expunere la risc, măsurile de control propuse în Formularul de alertă la risc, stadiul implementării măsurii de control, dificultățile întâmpinate, acțiunile noi propuse, responsabilul și termenele. La nivelul subdiviziunii organizaționale, responsabilul de riscuri completează fișa de control a riscului și o transmite conducătorului subdiviziunii spre analiză și semnare. Fișa de control a riscului poate fi utilizată de entități publice conform unei proceduri interne și în funcție de experiența acumulată în managementul riscurilor. Monitorizarea implementării măsurilor de

control include analiza stadiului acestora, precizarea dificultăților întâmpinate, acțiunile noi propuse precum și consemnarea datei la care s-a efectuat evaluarea. Responsabilul de riscuri îl informează, ori de câte ori este cazul, pe conducătorul subdiviziunii de la primul nivel de conducere asupra stadiului implementării măsurilor de control [4, pp.80-81].

Toate etapele procesului de gestiune a riscurilor, precum și a crizelor, trebuie să fie susținute de un proces de comunicare eficientă atât în interiorul organizației cât și cu mediul extern al acesteia. Comunicarea eficientă este esențială pentru a menține încrederea beneficiarilor, a angajaților și pentru păstrarea stabilității organizației. Este indispensabilă informarea angajaților autorității asupra responsabilităților și competențelor în gestionarea situației de criză. Totodată, deși organizațiile publice, în mare parte, au o strategie de comunicare și puncte de contact prestabilite prin care comunică cu beneficiarii interni și externi, în perioade de criză mesajul este deseori incongruent. Pentru depășirea cu succes a crizei transmiterea unor mesaje congruente este esențială. Toate canalele trebuie să transmită un mesaj comun (de exemplu, social media, centrele de apeluri pentru beneficiari, comunicatele de presă). În acest context, este foarte importantă alegerea canalelor de comunicare (în dependență de natura activității autorității, în dependență de caracteristicile crizei, în dependență de etapa de gestiune a crizei). Pentru eficientizarea procesului de comunicare este importantă și stabilirea listei beneficiarilor, care va permite planificarea comunicării în așa fel, ca nici o parte interesată să nu fie marginalizată/neglijată în procesul de gestiune a crizei.

Este evident și faptul, că pentru gestionarea crizei e nevoie și de resurse. Această remarcă este valabilă atât pentru măsuri de prevenire a crizelor (afere procedeele de planificare și organizare) cât și pentru măsuri de tratare/minimizare a efectelor negative a crizei. Astfel, specialiștii americani în domeniul managementului crizelor consideră că un dolar investit în măsurile de prevenire a crizelor poate salva (economisi) 4 dolari de cheltuieli de reparare a efectelor crizei. Din păcate, bugetele autorităților și bugetele naționale al țărilor slab dezvoltate (din punct de vedere economic) nu oferă suport suficient pentru gestiunea situațiilor de criză. De exemplu, suportul oferit de Guvernul Republicii Moldova pentru a contracara implicațiile economice ale situației pandemice a fost cel mai slab din regiune și, respectiv, insuficient pentru a minimiza efectele crizei. Astfel, pachetul de suport oferit în 2020 a fost estimat la circa 1% din PIB, fiind cel mai mic din regiune, unde asemenea măsuri reprezintă, în medie, circa 5% din PIB. Un suport atât de modest a fost cauzat și de faptul că Guvernul a intrat în criză cu un spațiu fiscal limitat, bugetul fiind aprobat din start cu un deficit de peste 3% din PIB. Mai mult decât atât, suportul a fost acordat în mod fragmentar și a fost slab ținut. Astfel, conform datelor pentru anul 2020, din cele 320 milioane MDL planificate pentru subvențiile la salarii sau șomaj tehnic, au fost valorificate doar 19%, iar suma medie per cerere – de doar 59,2 mii de lei. În cazul subvențiilor pentru dobânzile la creditele acordate firmelor pentru nevoi urgente, au fost asimilate, în 2020, doar 35,4%, iar suma medie per cerere – și mai mică – de doar 31,9 mii lei, impactul acestui suport fiind apreciat ca minor sau chiar nul. Modul cum a fost gestionată criza din perspectiva suportului oferit merită o investigație aparte, dar, în special, este o lecție învățată pentru viitor, care ne sugerează că statul trebuie să se asigure din timp cu resursele necesare pentru a face față viitoarelor crize, iar în cazul survenirii unor asemenea șocuri suportul să fie rapid, bine ținut și să compenseze, în mod acceptabil, pierderile, în special, pentru cele mai vulnerabile grupuri de întreprinderi și populație [2, p. 6].

Acest nivel insuficient de suport în perioadă de criză poate fi explicat nu doar prin starea economică a statului, ci și prin faptul că până la momentul actual au existat puține practici de gestiune a crizelor de către sectorul public (mai ales a crizelor globale). Acest lucru este valabil și pentru economiile dezvoltate. De exemplu, în Statele Unite ale Americii abia în ultimii ani, după atacul terorist din 11 septembrie 2001 și alte evenimente care sporesc conștientizarea pregătirii către crize, s-au popularizat planificarea continuității în sectorul public și privat [5]. Planificarea continuității în contextul serviciului public este o politică de protecție pentru a asigura o succesiune neîntreruptă a formei constituționale de guvernare în fața oricărui pericol care ar putea reprezenta amenințări pentru componentii săi. Este integrat în operațiunile zilnice, funcții, planuri și domenii de misiune ale departamentelor și agențiilor guvernamentale și simultan apare odată cu dezvoltarea programelor lor. Cei patru piloni-cheie ai continuității sunt conducerea, personalul, comunicațiile și facilitățile. Toate aceste componente sunt semnificative și în timpul operațiunilor de zi cu zi, dar devin cruciale în perioade de criză.

Un Plan de continuitate a serviciului public (Public Service Continuity Plan) este definit oficial ca „un document care conține strategii și mecanisme ale unei agenții/ organizații guvernamentale pentru a asigura furnizarea continuă de servicii către public în mijlocul oricărei perturbări”. Planurile de continuitate sunt elaborate pentru:

- a asigura performanța continuă a funcțiilor esențiale - funcțiile esențiale sunt acele servicii care trebuie furnizate în mijlocul oricărei perturbări;
- a minimiza daunele și pierderile aferente proceselor organizaționale interne critice;
- a asigura succesiunea în cazul, în care conducerea agenției este întreruptă, ceea ce permite continuitatea rolurilor de conducere prin ocuparea unor poziții de conducere de rezervă;
- a reduce sau a atenua întreruperile operațiunilor;
- a asigura facilități pentru îndeplinirea funcțiilor esențiale - infrastructura și facilitatea cerințele vor fi în vigoare, astfel încât să fie îndeplinite funcțiile esențiale;
- a proteja facilitățile și resursele esențiale - facilitățile și resursele care sprijină performanța funcțiilor esențiale sunt protejate de riscuri;
- a obține o recuperare ordonată și în timp util;
- a relua serviciul complet pentru beneficiari [3, p.109].

Importanța și responsabilitatea autorităților publice în gestionarea crizelor de proporții este greu de subestimat. Odată cu asimilarea avantajelor globalizării, guvernele naționale au primit drept „bonus” și gestionarea crizelor care nu au hotare și care intervin, în mod regulat, pe agenda publică. Pentru a face față acestor provocări, autoritățile publice urmează să adopte o poziție proactivă, combinând practicile administrative cu gestiunea resurselor necesare minimizării efectelor negative ale crizelor, oferind la timp suportul necesar tuturor părților interesate, dar și implicând factorii interesați în procesul de gestiune a crizelor (mai cu seamă în procesul de planificare și control) pentru o cooperare care va consolida capacitățile administrației publice în situații de urgență.

BIBLIOGRAFIE

1. Băhnăreanu C. Crize potențiale ce pot afecta securitatea națională: prevenirea, limitarea și soluționarea situațiilor de criză. București: Editura Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2011, 30 p.
2. Economia și finanțele publice în 2021: riscuri, prognoze și recomandări de politici pentru relansarea economică. În: MEGA, ediția a 22-a, Chișinău: Expert- Grup, februarie 2021, 48 p.
3. Florano E.R. Public sector continuity planning: Preparing the bureaucracy in the “Age of the new normal”, International Public Management Review, vol. 19, iss. 2, 2019, pp. 89-113.
4. Metodologia de management al riscurilor. Ghidul Secretariatului General al Guvernului României, 2018, 100 p. <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2018/07/Metodologia-de-management-al-riscurilor-2018.pdf>
5. Schneider, S. K., Dealing with Disaster: Public Management in Crisis Situations. New York, 2011.
6. Șaptefrați T. Evoluția teoriei birocrăției în organizarea administrației publice. Administrarea Publică, nr. 3, 2020, Chișinău, Academia de Administrare Publică, 2020, pp.12-17.