

REȚEAUA DE MINISTERE – propunere

Prof. dr. Florian COLCEAG

1. Actualmente administrația publică centrală din România este percepută ca un ansamblu de feude generatoare de probleme

O mare parte din problemele și crizele cu care ne confruntăm actualmente se datorează *organizării de tip feudal* a administrației publice centrale din România (mai ales a ministerelor), conform OUG 221 din 23.12.2008, fără a se fi avut în vedere abordarea lor sistemică, integratoare, fără a genera și dezvolta atât de utilele și necesarele sinergii și fără a se optimiza în mod continuu relațiile inter-ministeriale și eficiența activității lor.

În consecință, pe plan practic, actualmente fiecare minister este un fel de „feudă” separată care colaborează prea puțin sau deloc cu celelalte ministere, nu are indispensabilă viziune de ansamblu, consumă resursele publice fără să evalueze obiectiv, transparent și credibil rezultatele activității sale și, sub pretextul respectării legislației, dezvoltă și întreține o birocrație sufocantă, devenită, în timp, chiar „obeză”.

Actualmente, pentru cetățeni și firme, orice contact cu administrația publică centrală și locală este generator de anumite costuri – în bani, timp și chiar nervi – care, pe parcursul timpului, au devenit inacceptabil de mari, chiar insuportabile.

De menționat că, în topul mondial al competitivității (The Global Competitiveness Report 2011-2012), România a retrogradat abrupt față de anii 2010-2011, *de la locul 67 la locul 77* (fiind depășită acum chiar și de Bulgaria, din 142 state evaluate). Unul din sub-indicatorii de care s-a ținut cont în evaluare se referă la costurile administrației publice raportate la PIB.

2. Abordarea integrată sistemic a organizării și funcționării ministerelor

O variantă optimizată de organizare a ministerelor se poate face prin *sistemul de policy making și de programe specifice* după cum urmează, pe modelul clusterelor.

În proiectarea acestui sistem s-a ținut seama de necesitatea ca *ministerele care au de partajat același tip de probleme sau de resurse să fie apropiate pe schemă și să poată derula programe comune*. S-a mai ținut cont și de necesitățile *micșorării și eficientizării aparatului ministerial* precum și de posibilitatea *emiterii pe întreaga rețea a ministerelor de programe la care să se poată alinia toate ministerele*.

2.1 Topologia rețelei ministerelor și programele dezvoltabile de acestea

O listă *ne-exhaustivă* a ministerelor propuse menționând *principalele lor structuri și responsabilități* este următoarea:

I. Ministerul educației și resurselor umane - conținând departamente pentru educația copiilor, a tinerilor, a adulților, a consumatorilor, educație pentru integrarea pe piața muncii, educație superioară și brain-regain, cercetare academică fundamentală și aplicată, cultura națională și internațională, patrimoniul cultural și educațional, etc.

II. Ministerul dezvoltării și fondurilor europene - conținând departamentele de foresight, planificare economică și absorbție de fonduri, gestionarea fondurilor de buffer, garantare și contra-garantare, creditare, auditare, redirecționare și consultare cu beneficiarii, afaceri europene, etc.

III. Ministerul agriculturii, silviculturii și mediului - conținând departamentele de optimizare a utilizării sustenabile a terenurilor, de întreținere a biodiversității, de optimizare a utilizării tehnologiilor sustenabile în agricultură, de recuperare a terenurilor poluate sau desertificate, de împădurire și exploatare sustenabilă a pădurilor, depoluare și responsabilitate corporatistă, garda de mediu, turism, etc.

IV. Ministerul economiei și inovării tehnologice - conținând departamentele de dezvoltare de piețe, de evaluare a nevoilor piețelor și comerț, de dezvoltare industrială bazată pe inovare, de cercetare și invenție, de venture capital și finanțare strategică, de dezvoltare și optimizare a resurselor energetice, de exploatare sustenabilă a materiilor primare de dezvoltare a competitivității, etc.

V. **Ministerul sănătății populației și comunităților** - conținând departamentele de prevenție, intervenție de urgență, dezvoltarea sectorului sanitar, recuperarea condițiilor de sănătate prin acțiune comunitară și educație sanitară și ecologică, sănătatea mediului natural și influența asupra oamenilor, etc.

VI. **Ministerul transporturilor și a infrastructurii energetice** - conținând departamentele de optimizare a infrastructurilor, de proiectare de infrastructuri în conformitate cu planurile naționale, de dezvoltare de infrastructuri, de inovare tehnologică și modernizare a infrastructurilor, dezvoltare locală a sectorului energetic, etc.

VII. **Ministerul finanțării economiei productive și a economiei sociale** - conținând departamentele de planificare bugetara pe urgențe și importanțe, de repartizare bugetara pe necesitățile dezvoltării și consumurilor populației, de proiectare salarială pe criterii cantitative, calitative și de responsabilitate, de impozitare sau relevanță, de amendare, de proiectare de politici financiare conforme dinamicii perioadei, colaborarea transfrontalieră, etc.

VIII. **Ministerul asistenței și integrării sociale pe piața muncii** - cuprinzând departamentele de integrare socială și pe piața muncii prin programe specifice, de recuperare a tinerilor cu tendințe de abandon educativ și social, de integrare culturală, de long life learning, de asistare sociala condiționată de absolvirea programelor educative și comportament social civilizată, etc.

IX. **Ministerul apărării militare, justiției, internelor și managementul crizelor și dezastrelor** - conținând departamentele de apărare militară, protecția informațiilor, dezvoltare inovativă de mijloace de intervenție, interne, procuratură, justiție, managementul crizelor și dezastrelor, relații externe, etc.

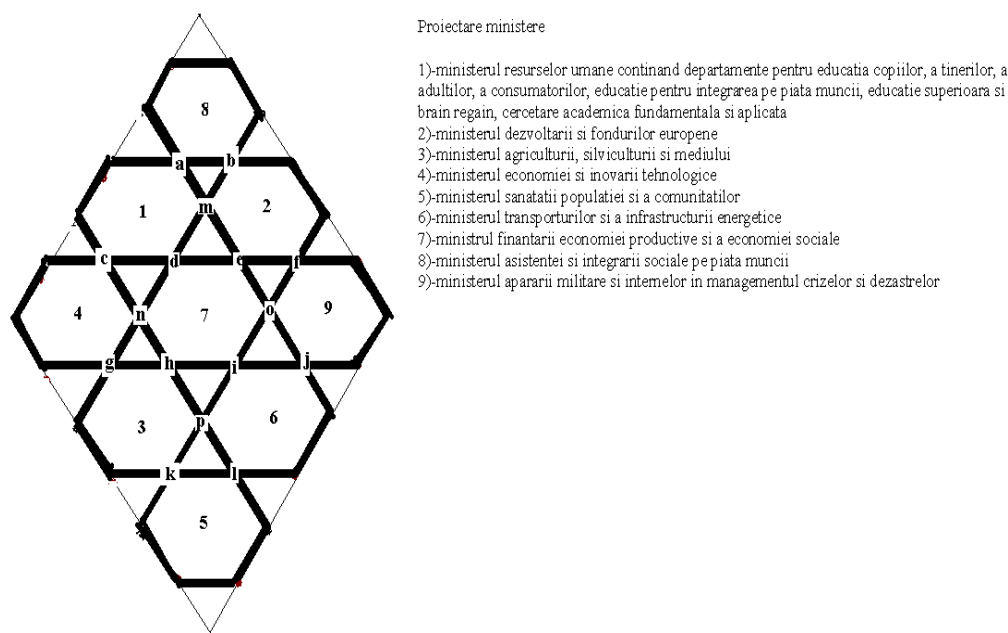


Fig 1 - Topologia funcțională a clusterelor ministeriale

Între instituțiile agregate prezentate mai sus se dezvoltă *programe generale sau specifice* prin relații interdepartamentale care acoperă necesitățile și dinamica momentului. Exemple de astfel de programe se află mai jos, ele putând fi extinse la alte programe în funcție de structura de departamente și de necesitățile momentului. Fiecare capitol de programe prezentat mai jos poate fi diversificat la un număr mare de programe specifice.

- a) programe de antreprenariat social
- b) programe de orientare pe piața muncii
- c) programe de promovare pe valoare profesională, metodologica si sociala
- d) program de eficientizare a activităților și orientare de fonduri
- e) programe de creștere a nivelului de civilizație comunitară
- f) programe de intervenție în caz de necesitate sau urgență
- g) programe de dezvoltare sustenabila
- h) program de recuperare a resurselor regenerabile sau secundare
- i) programe de minimizare a impactului negativ pe mediu
- j) programe de dezvoltare de mijloace strategice de intervenție
- k) programe de recuperare a sănătății umane prin recuperarea echilibrului de mediu
- l) programe de intervenție eficientă în sănătate
- m) programe de orientare profesională în funcție de capacități și nevoi

- programe de reconversie și orientare profesională către domeniile emergente
- o) programe de finanțare a dezvoltării și de capital de risc
- p) programe de proiectare de infrastructură cu minimizarea impactului negativ pe mediu

Opțiunea de a crea *ministere puține și mari dar cu departamente mari* care colaborează pentru realizarea de programe mari și colaborează pe orizontală cu alte departamente din alte ministere este concurentă cu opțiunea de a organiza *ministere numeroase și mici* care se ocupă de probleme sectoriale fără a avea coordonarea necesară rezolvării unor situații generale.

Opțiunea rețelei ministeriale cu *ministere puține și mari* este sustenabilă prin sistemul de policy making făcut cu specialiști publici sau privați și este mai avantajoasă întrucât permite o mai rapidă și mai adecvată reacție la solicitările produse de crizele actuale.

În cazul structurii *ministerelor numeroase și mici* s-a constatat că există dezavantajul riscului necoordonării activităților, al irosirii fondurilor pe obiective irelevante pe termen mediu sau lung și al specializării înguste, fără viziunea de ansamblu necesară rezolvării crizelor și găsirii optimului strategic.

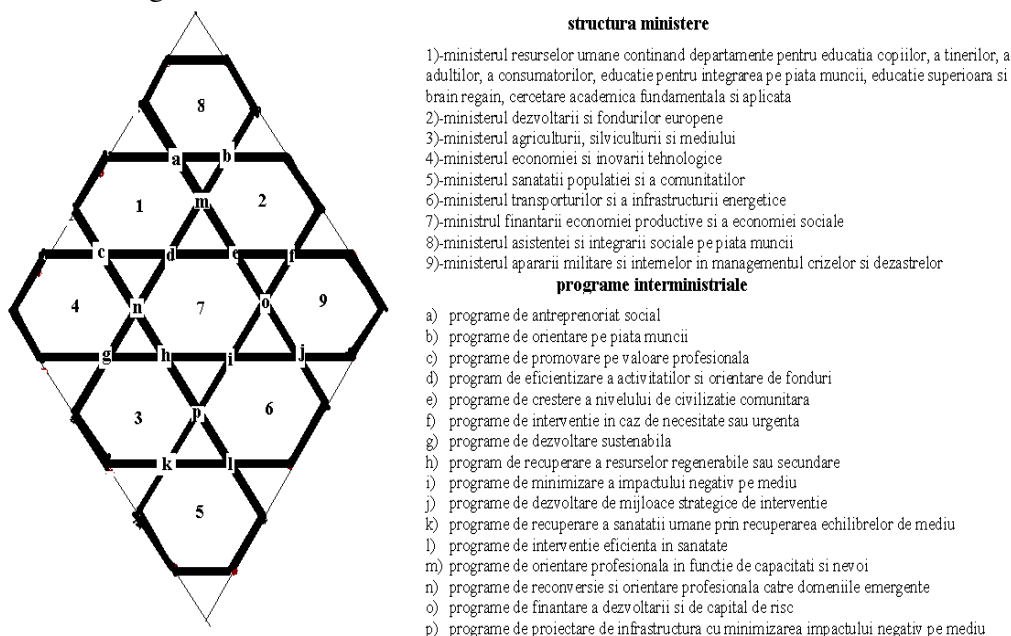


Fig 2 - Programe generale generate de interacțiunea dintre instituțiile statului

2.2 Sustenabilitatea rețelei de ministere - factori determinanți

Structura rezultată din organizarea și funcționarea în rețea a ministerelor este sustenabilă, permițând atât alinierea programelor mari cât și partajarea sustenabilă a resurselor date de programele comune.

Sustenabilitatea acestora este evaluabilă pe schemele cibernetice de organizare a departamentelor și activităților/programeelor prin faptul că fiecare program își are propria sursă de resurse acumulate anterior, iar programele au drept consecință și acumularea de resurse necesare funcționării departamentelor și zonelor pe care le gestionează.

În cazul structurilor de tip rețea, sustenabilitatea unui cluster ministerial sau macro-minister determină și sustenabilitatea celorlalte ministere vecine pe schemă, ceea ce permite eficientizarea funcționării structurii guvernului per ansamblu.

Faptul că vectorii aliniați de pe prelungirile laturilor hexagoanelor se pot alinia în același sens conservând totuși sustenabilitatea structurilor face posibilă atât *funcționarea în comun* a diferitelor instituții implicate cât și oportunitatea *proiectării de politici generale* fără neglijarea sau subfinanțarea unui cluster ministerial.

Schemele de mai jos mai demonstrează un fapt semnificativ major: *existența posibilității colaborării unui număr oricât de mare de instituții în mod sustenabil, precum și posibilitatea existenței în paralel a mai multor tipuri de structuri ce se sprijină reciproc*. Aceasta face posibilă atât o *democrație eficientă prin parteneriatele public-privat* cât și un *sistem de policy making eficient și echilibrant între elementele rețelei guvernamentale*.

Structura rețelelor paralele se poate vedea în figura de mai jos colorată **în roșu** pentru *structura parteneriatelor public-private* între clusterelor ministeriale și **în albastru** pentru *structura internă de policy makers* a diferitelor clusterelor ministeriale.

Cele două structuri de policy making nu sunt sustenabile ci sunt funcționale în cadrul

sistemului de rețea sustenabilă a clusterelor ministeriale, depinzând de dinamica și necesitățile acestora.

În cadrul funcționalității sistemului administrativ general, nu toate substructurile sunt direct implicate în luarea de decizii, multe dintre aceste substructuri putând fi proiectate pentru a îndeplini anumite funcții particulare răspunzând anumitor necesități de organizare al sistemului clusterului ministerial sau al rețelei ministeriale. Această mobilitate este data de relativa independență a vectorilor suplimentari generați de structurile sustenabile aliniate.

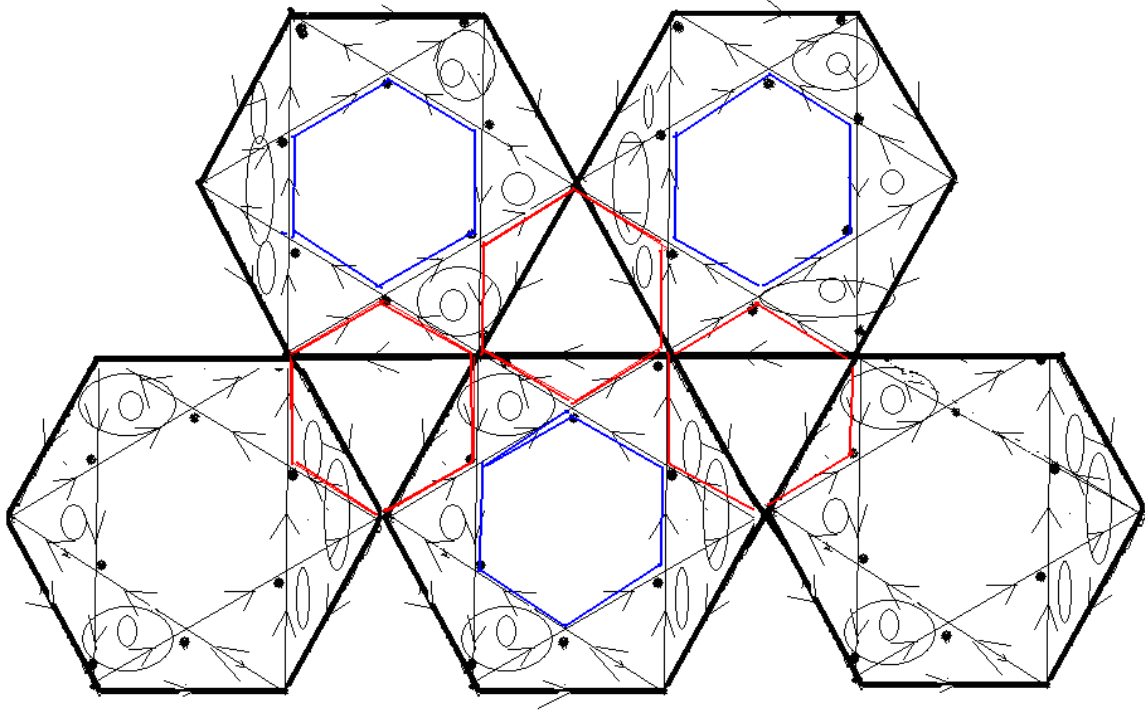


Fig.3 – Schema relațiilor colaborării sustenabile între instituțiile administrației publice centrale

Mobilitatea potențială a acestor structuri adiacente permite realizarea de substructuri instituționale dedicate unor anumite activități clare, locale și care nu sunt implicate în mod direct în procesul general de dezvoltare al vectorilor dezvoltării, fiind doar structuri subordonate celor implicate. În Fig.4 se poate observa *funcția de arhivare* (cu verde), integrată în ansamblul funcției de creator de politici ce stimulează îndeplinirea anumitor activități (cu albastru) din rețeaua de policy makers al unui cluster ministerial.

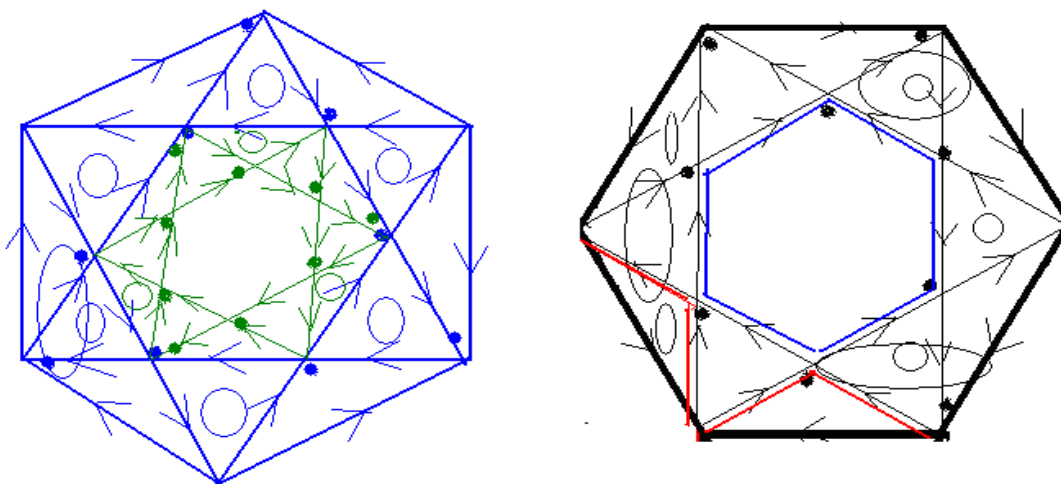


Fig. 4 – Schema relațiilor interne ce răspund unor necesități specifice

Un exemplu de instituție proiectabilă conform acestor principii se poate vedea pe www.sustainability-modeling.eu în cadrul studiului “country model”, anume structura ministerului educației. Structuri similare pot fi proiectate pentru toate instituțiile de stat sau de parteneriat public-privat implicate în procesul de policy making.

3. Analiza modelelor clasice de management în administrația publică centrală

O analiză a diferitelor modele instituționale frecvent utilizate (Fig.5) arată următoarele date relevante:

1. *Structurile de tip piramidal* - sunt generate de *diagrame comutative* (d) de tipul: **seful A** dă comanda **intermediarului B** ce dă comanda și supraveghează pe **executantul C**, ce este de asemenea monitorizat de seful A. Modelul se repeta la nivelele inferioare, B și C fiind șefi peste o altă structură (vezi mai jos *structura piramidală de comanda control* (c)). Sistemul conduce automat - din cauza modelului de baza proiectat - la unități de tip hexagonal ce pot funcționa doar *dacă în fiecare hexagon există pe poziții central opuse funcțiile de sursă, senzor și decident* ce permit asigurarea unui set de feedback-uri în cadrul structurii. Pe de altă parte dacă se îndeplinesc și aceste condiții, existând mai multe structuri echipate cu elementele sursă (S), senzor(&), decident(D), vor înconjura o structură prost echipată având elemente lipsă (vezi structura mixta de comandă control și policy making (b)). Aceasta face ca structura cu elemente lipsă să caute să-și refacă structura completă prin crearea unor funcționalități oportuniste, sau să apeleze la o structură de medieri echilibranți, special creată, care respectă vectorii de structurare de tip **sursă, senzor decident** (reprezentate în roșu pe diagrama (b)).

De remarcat că, deși această soluție îmbunătățește funcționalitatea structurii generale, se creează totuși conflicte de poziție între structura centrala și cea de mediere prin dublarea funcționalităților pe aceeași latură a hexagonului, ex. decident - decident, sau sursă - sursă.

2. *Structura instituțională de tip rețea* - prezentată în această propunere și în care pot fi incluse mai multe *cicluri virtuozose* facilitând progresul, în raport cu un referențial dat - este, din punct de vedere logic, *singura structură posibilă care întrunește toate condițiile de eliminare a disfuncționalităților de sistem care generează actualmente contradicțiile și inconsecvențele sistemului administrației publice centrale.*

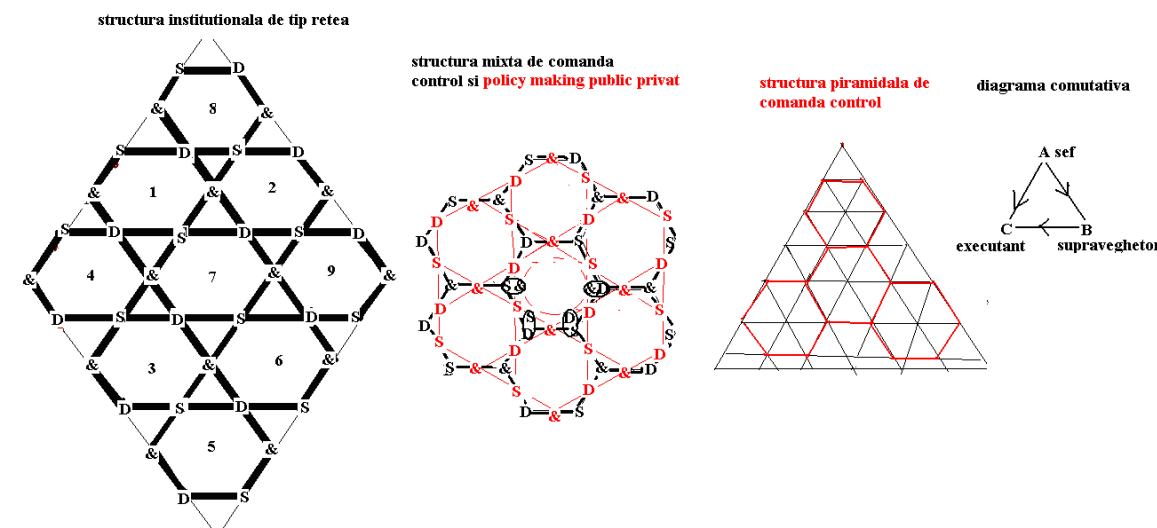


Fig. 5 - Modele de sisteme instituționale

(de la stânga la dreapta: a. *Structura instituțională de tip rețea*, b. *Structura mixtă de comandă-control*, c. *Structura piramidală de comandă-control*, d. *Diagrama comutativă*)

Se poate remarca în Fig.5 și diferența dintre un sistem democratic și un sistem autocrat despot. Din punct de vedere geometric și topologic, relația dintre două structuri hexagonale *de tip democratic* se face printr-un *singur vârf* al hexagoanelor în timp ce la un sistem *autocratic*, relația dintre două hexagoane se face *prin două vârfuri* aflate pe aceeași latură. *Sistemul autocratic* se bazează pe control și supraveghere, ceea ce conduce la problemele interne semnalate, în timp ce sistemul democratic modelat sustenabil se bazează pe feedback, colaborare și respectul regulilor și normelor.

4. Concluzie

Tranziția de la actualul sistem de organizare instituțională în administrația publică centrală la un sistem de organizare de tip rețea este posibilă fără crearea unor disfuncționalități majore, utilizând chiar personalul existent, dar cu un alt model de organizare internă.

Un alt avantaj este posibilitatea proiectării unui întreg sistem instituțional care să determine o funcționare eficientă - în condițiile colaborării cu toți stake-holders-ii - prin integrarea programelor într-o viziune unitară, prin stabilitate și continuitate în timp și, mai ales, prin

capacitate de răspuns coerent și justificat, în timp real, la problemele apărute.

Notă

Sistemul de analiză a feedback-urilor prin sursă, sensor, decident a fost pentru prima oară lansat de către laureatul premiului Nobel pentru chimie, Ilya Prigogine și este caracteristic sistemelor disipative, cum sunt și sistemele de management social, administrativ, managerial sau politic.