**Modificări ale modelului actorului rațional în administrația publică**

**în intervalul 2013 - 2016. Un studiu de caz**

**Dorina ŢICU[[1]](#footnote-2)**

**Abstract**

Articolul de față îți propune să observe care sunt modificările survenite în administrația publică locală, prin prisma modelului actorului rațional, ca model identificat ca fiind dominant la acest nivel, în baza unei cercetări realizate în anul 2013. În baza unui studiu de caz aplicat asupra Primăriei Municipiului Vaslui, articolul reia cercetarea realizată în anul 2013 - în anul 2016, pentru a evidenția dacă există modificări ale modelului, prin prisma actorilor implicați la acest nivel.

**Cuvinte-cheie**: administrație publică locală, modelul actorului rațional, actori decizionali

1. **Introducere – administrația publică și decidenții**

În general, prin administrație publică se înțelege acea structură instituțională și instituținalizată care are ca scop rezolvarea unor probleme publice, care implementează în acest scop politici publice, asigură unei comunități bunuri și servicii publice.

Asigurarea acestor deziderate este de apanajul actorilor-decidenți implicați în procesul decizional, indiferent de forma lor de organizare. Astfel nu există o tipologie a actorilor implicați în sectorul public, ei putând fi individuali sau colectivi; instituționalizați sau neinstituționalizați; legislativi, executivi, juridici; centrali sau regionali sau locali, etc. Mai mult, "nivelul de implicare a diferiţilor actori poate varia în timp, iar în diferite momente ale procesului de elaborare a unei politici publice se pot implica noi actori" (Howlett, Ramesh, 1995)[[2]](#footnote-3).

Acest fapt este unul extreme de important deoarece actorii sunt cei care determină procesele și mecanismele instituționale, pe de o parte, iar, pe de altă parte, studiul lor trebuie să fie unul susținut dincolo de identitatea instituțională în sine, căci aceasta din urmă are tendința de a-și pune amprenta peste identitatea fiecărui decident în parte.

Din acest punct de vedere, la nivelul sectorului public, așa după cum vorbim despre mecanisme și procese instituționale, tot așa trebuie să avem în calcul că subiectul acestora sunt actorii-decidenți, care pot să aibă trăsăturile lor dincolo de *ethos*-ul instituțional.

1. **Rolul actorului în administrația publică locală**

Conform autorilor S. Fernandez și H. Rainey[[3]](#footnote-4), rolul actorilor la nivelul administrației publice (în speță, cea locală) este unul multiplu, după cum urmează:

* Să asigure nevoile – prin nevoie înțelegându-se nevoia de schimbare a instituției
* Să asigure un plan – să asigure un plan de implementare a activităților administrative (insclusiv cele care vizează modificări)
* Să construiască un anumit grad de susținere a activităților sale la nivelul instituției
* Să își ia angajamente la cel mai înalt nivel managerial
* Să construiască legături de susținere a activităților cu actorii externi instituției
* Să asigure resurse pentru activitățile sale
* Să-și instituționalizeze activitățile.

Dincolo de aceste activități care determină trăsăturile actorilor la acest nivel, se poate observa că actorul decizional, ca și actor individual, este supus mediului administrativ și, totodată, aduce cu sine o serie de trăsături ale sale pe care le activează la acest nivel, cu un grad mai mare sau mai mic de susținere.

Se poate spune că "actorii organizaționali aflați în interiorul unor rețele instituționale sunt provocați de susținerea unui echilibru între misiunea lor separată organizațională și autonomia instituțională, prioritățile strategice și regulile prin care sunt asigurate servicii publice și scopul și rolurile rețelelor de colaborare"[[4]](#footnote-5).

“Astfel, actorii trebuie să asigure păstrarea relațiilor, să negocieze cu succes pe un teren cu o multitudine de îngrădiri, cu responsabilități fragmentate și cu roluri fluide în cadrul rețelelor instituționale“[[5]](#footnote-6).

Adăugând faptul că toate aceste trăsături ale actorilor sunt specifice modelului actorului raţional, putem adăuga câteva dimensiuni ale activității lor. Modelul actorului rațional a pornit de la analizarea comportamentului raţional, analiză realizată în anii ’40 de matematicianul John von Neumann şi de economistul Oskar Morgenstern în lucrarea „Teoria jocurilor şi comportamentul economic” (1944)[[6]](#footnote-7). Ulterior, cercetările aveau să fie continuate de Savage (1954)[[7]](#footnote-8), A. Downs (1957)[[8]](#footnote-9), Simon, Buchanan şi Tullock (1967[[9]](#footnote-10)), J.S. Coleman (1973)[[10]](#footnote-11), Turner (1991)[[11]](#footnote-12), etc. În ceea ce priveşte actorii implicaţi, acest model susţine în principal individul la nivelul organizaţiilor administrative, individul ca şi entitate de sine stătătoare, cu un grad susţinut de libertate, dar şi ca parte a organizaţiei.

Toate aceste caracteristici vom încerca să le avem în vedere la nivelul acestei analize în baza evoluției lor în timp.

1. **Metologie și eșantion**

**Ipoteza generală de lucru.** Analiza de faţă îşi propune să operaționalizeze teoria actorului raţional (Anthony Downs), din perspectiva actorilor implicați în procesul decizional, având la bază rezultatele a două cercetări din anul 2013[[12]](#footnote-13), reluată în anul 2016[[13]](#footnote-14) la nivelul Primăriei Municipiului Vaslui. Analiza de față și propune să identifice dinamica actorilor implicați în procesul decizional, pornind de la această analiză temporală.

Eşantionul cercetării este format din 212 de respondenţi, angajaţi ai Municipiului Vaslui, însemnând circa o medie de circa 26,04% din populaţia totală de funcţionari publici din acestă instituţie (814). Tehnica de construcţie a eşantionului a fost cea a „bulgărelui de zăpadă”[[14]](#footnote-15) (vezi Tabelul nr.1 ).

**Tabelul nr. 1**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1.Oraşul | 2.Număr angajaţi primărie | 3.Eşantion realizat |
| Vaslui 2013 |  407[[15]](#footnote-16) |  106 |
| Vaslui 2016 |  407 |  106 |
|  | T: 814 |  E: 212 |

Instrumentul folosit la nivelul acestei cercetări este chestionarul. Acesta a fost redactat pentru a satisface tehnica autoaplicării, având în cuprinsul lor atât întrebări închise cât şi întrebări deschise.

1. **Rezultate**

Pentru a identifica care sunt actorii care se implică la nivel instituțional, în 2013 – 19,2% dintre respondenți considerau că sunt indivizii în mod singular sau anumite grupuri prestabilite, pentru ca procentajul să scadă la 12,9%; în 2013 – 13,7% susțineau că indivizii în mod singular, dar și anumtie grupuri care pot fi implicate pe parcurs, pentru ca procentajul să scadă în 2016 la 8,9%; în 2013 – 67,1% susțineau că instituția în ansamblu, pentru ca în 2016 să crească la 78,2% ( vezi Figura 1).

Dacă pentru primii doi itemi ai variabilei 1 indicii sunt descresători, o dată cu trecerea timpului, cel de-al treilea crește în 2016 cu 11,1%. Altfel spus, se accentuează rolul implicării instituției în ansamblu la nivel decizional, în raport cu cel individual. Nu se exlude nici aportul actorilor singulari la nivel administrativ, dar se pare că în sine, climatul instituțional primează și s-a accentuat o dată cu trecerea timpului.

Figura 1 – variabila 1

În cazul variabilei 2, avem de a face cu o modificare a ordinii procentajelor itemilor. Dacă în 2013, ordinea descrescătoare a itemilor răspunsurilor era 3 – 1 – 2, în 2016, aceasta se inversează: devenind 1 – 3 – 2. De ce este important acest fapt, deoarece putem concluziona că în anul 2016 există cea mai mare valorizare pentru grupurile decizionale stabilite din start, dar care pot suferi modificări pe parcurs, față de cele care nu mai pot suferi nicio schimbare până la finalul procesului decizional (vezi Figura 2).

Figura 2 – variabila 2

Acest fapt evidențiază un anumit grad de descentralizare la nivelul grupului decizional, față de ierarhiile stricte existente de obicei la nivelul deciziei colective administrative. Este de remarcat faptul că procentajele sunt însă foarte apropiate atât pentru acest item în 2013 / 2016, cât și comparând itemul 1 al varibilei cu itemul 3, care stipula sturctura strictă, a grupului (Figura 2).

Figura 3 – variabila 3

În 2013 – 20,5% susțin că cei care iau deciziile sunt din cadrul instituției, pentru ca în 2016 procentajul să scadă la 17,4%; în 2013 – de la 2,2% crește la 3,3% în 2016 și pentru existența actorilor externi; iar dacă în 2013 – 76,7% susțineau delimitarea clară a celor care decid, procentajul lor crește la 79,3% în 2016 (vezi Figura 3).

Este de remarcat faptul că există un anumit grad de descentralizare administrativă atât exterioară, dar, mai ales interioară la nivel administrativ, caracteristici care sunt în general specific spațiului public.

Dacă în 2013 – 79,4% susțineau că cei care iau decizii nu sunt independenți, procentajul lor scade la 78,2% în 2016; în 2013 – 17,5% susțineau că există un anumit grad de libertate al lor, pentru ca procentajul să scadă la 15,1% în 2016; 3,2% susțineau că sunt cvasi-independenți, pentru ca în 2016 procentajul să crească la 6,7% (Figura 4).

Astfel, gradul de independență al actorilor pare să urmeze aceeași dinamică general, precum în cazul celorlalte varibile anterioare: tinde mai mult spre centralizare instituțională, neexcluzându-se total nici un anumit grad de descentralizare, libertate.

Figura 4 – variabila 4

Conform Figurei 5, dacă în 2013 – 13,4% susțineau că grupul are un caracter unitar, în 2016 – procentajul crește la 24,6%; în 2013 – 11,9% susțin caracterul său mobil, pentru ca procentajul să scadă la 8,5%; iar dacă în 2013 – 74,6% susțineau structura clară, procentajul scade la 66,9%.

Figura 5 – variabila 5

Dacă în 2013 – 56,9% susțineau că ierarhiile sunt recunoscute, procentajul crește în 2016 la 71,4%; 26,4% susțineau în 2013 că sunt recunoscute, dar nu sunt rigide, în 2016 procentajul scade la 18,5%; dacă în 2013 – 16,7% - sunt recunoscute, dar în practică sunt imposibil de realizat, în 2016 procentajul scade la 10,1% (vezi Figura 6). Pentru toți itemii acestei variabile există o dieferență destul de mare în ceea ce privește evoluția lor în timp, de peste 5%.

Figura 6 – variabila 6

Dacă în 2013 – 21,4% considerau că există o distanță între conducere și execuție, în 2016 procentajul crește la 24%; pentru 2016 – procentajul scade la 31,2% pentru cei care consideră că angajații pot și conduce, și executa; iar pentru cei care consideră că superiorii conduc și angajații executa, procentajele cresc în 2016 la 44,8% (vezi Figura 7).

Figura 7 – variabila 7

În 2016 crește procentajul celor care susțin că decidenții iau mereu decizii bune (38,1%); dacă în 2013 – 59% susțineau că decidenții pot greși uneori când iau decizii, procentajul scade la 43,7% în 2016; iar dacă în 2013 – 13,1% susțineau că decidenții nu pot greși deoarece așa ar încălca regulile, în 2016 procentajul crește la 18,3% (vezi Figura 8). Întreaga evoluție a acestei variabile pare a exprima faptul că s-au exclus tot mai mult de la nivelul decizional erorile decidenților.

Figura 8 – variabila 8

Pentru variabila 9, dinamica sa pe parcursul anilor 2013 – 2016 este diferită: dacă în 2013 era recunoscut cel mai mult faptul că motivațiile personale se recunoc și pot fi influențate de decizii deja luate, în 2016 – contează cel mai mult că motivațiile personale se recunosc, dar se supun (vezi Figura 9).

În acest caz, pentru anul 2016, procentajul celor care susțin că motivațiile personale se recunoc și pot fi influențate de decizii deja luate este extrem de apropiat de cel al celor care consideră că motivațiile individuale există, dar cel mai puternic are câștig de cauză.

Evoluția acestei variabile produce (ca și în cazul variabilei 2) o mutație total diferită la nivelul modelului general al actorului rațional. Dacă în 2013, la nivelul instituției administrative, itemii celor două varibile (2 și 9) indicau mai mult evoluții incrementale și ale organizării birocratice, în 2016 acestea produc o activare și mai puternică a trăsăturilor modelului actorului rațional.

Figura 9 – variabila 9

Dacă în 2013 – 56,9% susțineau că cei care decid elimină disensiunile, certurile, în 2016 procentajul lor scade la 46,7%; în 2013 – 18,5% susțineau că se iau decizii după modele puse deja în practică pentru a se elimia disensiunile, pentru ca în 2016 procentajul să crească la 33,3%; iar dacă în 2013 – 24,6% susțineau că se preferă alianțele între cei care decid în locul disensiunilor, pentru ca procentajul să scadă apoi la 19% (vezi Figura 10).

Figura 10 – variabila 10

Dacă în 2013 - 50,8% susțineau că există un control strict din partea superiorilor, în 2016 procentajul crește la 74,6%; dacă în 2013 – 18% susțineau că nu există un control strict, procentajul scade la 11,1% în 2016; iar dacă în 2013 – 31,1% susțineau că se preferă alianțele între cei care decid pentru a determina un anumit grad de control asupra angajaților, procentajul scade la 14,3% în 2016 (vezi Figura 11).

Figura 11 – variabila 11

Se poate remarca faptul că pe parcursul celor trei ani, cea mai mare diferență de procentaje se întâlnește în cazul acestei variabile: pentru anul 2016, procentajul celor care consideră că există un control strict din partea superiorilor crește cu 23,8%. În cazul tuturor celor trei itemi ai acestei variabile, diferențele între ani între procentaje sunt mari: de peste 7%.

În raport cu dinamica modelului actorului rațional la nivelul administrației publice locale din orașul Vaslui (în speță, Primăria), se poate afirma faptul că evoluția administrativă nu este una extrem de diferită pentru variabilele 1, 3, 4, 5, 7; variabilele 6, 8, 10, 11 înregistrează cel puțin în cazul unui item diferențe mult mai vizibile ale evoluției procentajelor lor în intervalul 2013 – 2016, iar varibilele 2 și 9 produc însăși o modificare a ierarhei itemilor variabilelor.

**Concluzii**

Administrația publică este într-o dinamică continuă atât la nivel local, regional sau local, dinamică care este produsă atât de modificările provenite din mediu și care se răsfrâng asupra sectorului public (în cazul de față, de exemplu, implicarea diversificarea actorilor care provin din afara instituției administrative), cât și din interiorul instituției, prin activarea în mod diferit a decidenților instituționali.

Analiza de față a demonstrat faptul că administrația publică locală (în acest caz, a orașului Vaslui) este supusă unei dinamici generale care presupune, atât păstrarea unui anumit grad de centralizare birocratică, cât și acordarea unui rol mult mai mare actorilor decizionali, atât centralizarea în baza organigramei, cât și un anuit tip de libertate de mișcare a structurilor instituționale (birouri, department, etc.), atât recunoașterea decidenților și a deciziilor individuale, de grup, cât ți la nivel holistic, instituțional.

Se poate remarca că, pe parcursul celor tre ani, administrația publică locală a dezvoltat un model al actorului rațional, cu inflexiuni incrementale și ale organizării birocratice, dar o dată cu trecerea timpului, evoluția la acest nivel a fost în special una de fundamentare a trăsăturilor modelului actorului rațional, și a logicii raționale specifică decidenților.

Această evoluție la nivelul administrației publice locale poate fi asimilată însăși evoluției societății, în sensul de a nu pierde din vedere principiile marketizării, a aplicării principiilor de piață în sectorul public, cu scopul de a măsura cât mai mult performanțele, cantitatea serviciilor și a bunurilor, etc. Din acest punct de vedere, analiza de față pare să deschidă o linie a noului management public care ar putea să fie aplicat (sigur cu fiecare instituție în parte, caz separat) la nivelul administrației publice locale românești.

**Bibliografie:**

Coleman, J.S., *Mathematics of Collective Action*, Heinemann Educational Books, Michigan, Sua, 1973.

Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, [New York](https://en.wikipedia.org/wiki/New_York_City): [Harper](https://en.wikipedia.org/wiki/Harper_%26_Brothers), 1957.

Hernandez, S., Rainey, H., “Managing Successful Organizational Change in the Public Sector“, *Public Administration Review*, march – april 2006, pp. 168-176.

[http://www.adevarul.ro/locale/vaslui/Deficit-personal-Primaria Vaslui\_0\_784121589.html#](http://www.adevarul.ro/locale/vaslui/Deficit-personal-Primaria%20Vaslui_0_784121589.html)

Howlett, M., Ramesh, M., *Studiul Politicilor Publice. Cicluri şi Subsisteme ale Politicilor Publice*. Chişinău, Editura Epitaf, 2004.

Kenis, Provan," Modes of Network Governance: Structure, Management, and Eff ectiveness", *Journal of Public Administration Research and Th eory* 18(2), 2007, pp.229–52.

Miftode, *Tratat de metodologie sociologică*, Ed. Lumen, Iaşi, 2003, p. 256.

Romzek, B., LeRoux, K., “A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors“, *Public Administration Review,* vol. 72, iss 3, 2012, pp.442 -453.

Savage, J., *Foundations of Statistics*, John Wiley and Sons, New York, 1954.

Simon, H., Buchanan J., Tullock, *Individual Choice*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967.

Turner, J.C., *Social Influence*, Publisher: Cengage Learning; 1 edition, 1991.

Warnjten, A., *Between bargain and deliberation: decision-making in the Council of the European Union,* “Journal of European Public Policy, 17:5, pp. 665-679.

1. Prof. asoc. dr. la Universitatea "Alexandru Ioa"n Cuza" Iași, Facultatea de Filosofie și Științe Social Politice, Departamentul de Științe Politice, Relații Internaționale și Studii Europene, ticudorina@yahoo.com [↑](#footnote-ref-2)
2. Howlett, M. & Ramesh, M. 2004. *Studiul Politicilor Publice. Cicluri şi Subsisteme ale Politicilor Publice*. Chişinău, Editura Epitaf, p. 29. [↑](#footnote-ref-3)
3. S. Hernandez, H. Rainey, “Managing Successful Organizational Change in the Public Sector“, *Public Administration Review*, march – april 2006, pp.168-176. [↑](#footnote-ref-4)
4. Kenis și Provan," Modes of Network Governance: Structure, Management, and Eff ectiveness", *Journal of Public Administration Research and Th eory* 18(2), 2007, pp.229–52. [↑](#footnote-ref-5)
5. B. Romzek, K. LeRoux, “A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors“, *Public Administration Review,* vol. 72, iss 3, 2012, pp.442 -453. [↑](#footnote-ref-6)
6. Andreas Warnjten, *Between bargain and deliberation: decision-making in the Council of the European Union,* “Journal of European Public Policy“, 17:5, pp. 665-679. [↑](#footnote-ref-7)
7. J. Savage, *Foundations of Statistics*, John Wiley and Sons, New York, 1954. [↑](#footnote-ref-8)
8. A.Downs, *An Economic Theory of Democracy*, [New York](https://en.wikipedia.org/wiki/New_York_City): [Harper](https://en.wikipedia.org/wiki/Harper_%26_Brothers), 1957. [↑](#footnote-ref-9)
9. Simon, Buchanan şi Tullock, *Individual Choice*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967. [↑](#footnote-ref-10)
10. J.S. Coleman, *Mathematics of Collective Action*, Heinemann Educational Books, Michigan, Sua, 1973. [↑](#footnote-ref-11)
11. Turner, *Social Influence*, Publisher: Cengage Learning; 1 edition, 1991. [↑](#footnote-ref-12)
12. Acest studiu a fost susținut prin Sector Operational Programme Human Resources Development (SOP HRD), financed from the European Social Fund and by the Romanian Government under the contract number POSDRU/159/1.5/133675. [↑](#footnote-ref-13)
13. Acest studiu a fost susținut prin Sector Operational Programme Human Resources Development (SOP HRD), financed from the European Social Fund and by the Romanian Government under the contract number POSDRU/159/1.5/133675. [↑](#footnote-ref-14)
14. V. Miftode, *Tratat de metodologie sociologică*, Ed. Lumen, Iaşi, 2003, p. 256. [↑](#footnote-ref-15)
15. Disponibil online la: [http://www.adevarul.ro/locale/vaslui/Deficit-personal-Primaria-Vaslui\_0\_784121589.html#](http://www.adevarul.ro/locale/vaslui/Deficit-personal-Primaria-Vaslui_0_784121589.html), accesat la 2 decembrie 2014 și 26 ianuarie 2017. [↑](#footnote-ref-16)