PROMOVAREA REFORMEI SECTORULUI PUBLIC PRIN ANALIZA MECANISMELOR SOCIALE

PROMOTING PUBLIC SECTOR REFORM THROUGH THE ANALYSIS OF SOCIAL MECHANISMS

CZU: 351:005.591.4:316.422 **https://doi.org/10.59295/spd2024s.39**

Mariana IAȚCO,
ORCID: 0000-0002-5424-3759
e-mail: mariana.iatco@usm.md
Universitatea de Stat din Moldova

Summary. *This article assesses to what extent the analysis of social mechanisms as conceptual elements provides an improved theoretical understanding of organizational reform processes in the public sector. The main questions can be formulated as follows: are social construct mechanisms for a certain form of theoretical understanding of the processes of reform of the public sector, and, complementary to other theories used to study such processes. The article, first of all, addresses defining issues, then appeals to the review of the scientific literature on the analysis of social mechanisms for the study of public sector reform processes. Then the adequacy of the analysis of social mechanisms is assessed, and the use of this approach was examined through contrasting explanations based on social mechanisms and institutionalist accounts of public sector reforms.*

Keywords: *analysis of social mechanisms, organizational reform processes, public sector, institutionalist accounts.*

INTRODUCERE

Începând cu anii 2000, cercetarea în cadrul managementului public a apelat tot mai des la analiza mecanismelor sociale pentru a îmbunătăți cunoaștere şi înțelegerea dinamicii proceselor de reformă în sectorul public. Acest articol își propune ca scop să analizeze şi să evalueze în ce măsură mecanismele sociale oferă o înțelegere teoretică mai profundă a proceselor de reformă organizațională în sectorul public din Republica Moldova. Principalele întrebări care vor fi abordate în articol se referă la: sunt adecvate mecanismele sociale pentru o anumită formă de înțelegere teoretică a proceselor de reformă a sectorului public, complementar altor teorii utilizate pentru a studia astfel de procese? Dacă da, cum pot fi acestea folosite pentru a înțelege mai bine dinamica proceselor de reformă și care este valoarea adăugată a analizei mecanismelor sociale? La fel, cum pot fi folosite aceste cunoștințe pentru a îmbunătăți implementarea reformelor în sectorul public de către decidenții politici? În domeniul științelor sociale, mecanismele sociale reprezintă un concept central utilizat pentru a explica dinamica și cauzalitatea proceselor sociale complexe. Acest articol explorează şi definiția mecanismelor sociale, importanța lor teoretică și practică, precum și modul în care acestea pot fi aplicate pentru a înțelege și a ghida reformele sectorului public.

MATERIALE ȘI METODE

Mecanismele sociale sunt definite ca instrumente conceptuale ce pot fi utilizate în analiza proceselor complexe de schimbare socială, cum ar fi cele declanșate de reformele din sectorul public. Aceste instrumente sunt capabile să dezvăluie multiplele cauze ale schimbării [1] și definesc mecanismele sociale ca constructe analitice neobservabile care oferă legături ipotetice între evenimente observabile: „un mecanism social este o ipoteză plauzibilă sau un set de ipoteze plauzibile care ar putea explica un fenomen social; explicația începe în termeni de interacțiuni între indivizi sau între indivizi și un agregat social" [2, p.7].

Mecanismele sociale pot fi definite ca instrumente conceptuale care pot fi utilizate în analiza proceselor complexe de schimbare socială, cum ar fi cele declanșate de reformele din sectorul public, instrumente pe care – se argumentează că – sunt capabile să dezvăluie cauzele multiple ale schimbării [1] și să specifice „variabile sociale" ale fenomenului investigat.

Conceptul de mecanism social a fost dezvoltat pentru a depăși limitările abordărilor tradiționale bazate pe corelații statistice, oferind o perspectivă cauzală mai profundă asupra modului în care schimbările se produc și se propagă în cadrul organizațiilor și instituțiilor publice.

Mecanismele sociale sunt utilizate în general în moduri combinate: concatenarea mecanismelor este esențială în înțelegerea proceselor de schimbare. În contextul mecanismelor sociale și al reformei sectorului public, concatenarea se referă la unirea sau legarea mai multor mecanisme sociale pentru a forma un lanț cauzal coerent care explică un fenomen complex [3, p. 105], deoarece explicațiile celor mai concrete evenimente sociale sau stări necesită recurgerea la mai multe mecanisme sociale; unul nu este suficient.

Procesele sociale [4, p. 24] sunt văzute în această perspectivă ca secvențe regulate (concatenări) ale unor astfel de mecanisme. În special, procesele de schimbare organizațională (ca un subset al proceselor sociale mai largi), cum ar fi cele care pot fi detectate în reformele din sectorul public, poate fi văzut ca modele de dezvoltare dintr-o anumită stare de lucruri (în general, starea actuală) a unei alte stări de lucruri (interpretată ca rezultat al reformei în sine).

REZULTATE ȘI DISCUȚII

În ceea ce privește noțiunile de reformă a managementului public, reformă administrativă și, respectiv, reformă a sectorului public, există diferite definiții, fiecare subliniind diferite aspecte și profiluri. În cadrul acestui articol, care are ca scop discutarea capacității de inserție profesională a mecanismelor sociale pentru îmbunătățirea cunoștințelor despre dinamica reformelor organizaționale, de asemenea, într-o perspectivă „de design ştiinţific" am putea formula următoarele definiții

Reformele din sectorul public sunt încercări deliberate de reconfigurare a secto-

rului public sau a unor sub sectoare semnificative din acesta, destinate în mare măsură reglementării și organizării serviciilor publice (inclusiv securitatea socială, impozitare, reglementare economică etc.) – pentru a face sectorul public să funcționeze mai bine, în conformitate cu criteriile date de reformă pentru îmbunătățire.

Reformele administrative sunt încercări deliberate de a reconfigura administrația publică a unei anumite jurisdicții (în principal, dar nu neapărat), pentru a face – într-un anumit sens, – să funcționeze mai bine [5, p.29].

Reformele managementului public sunt încercări deliberate de a schimba structura și procesele organizațiilor din sectorul public cu scopul de a le face (într-un anumit sens) să funcționeze mai bine [6].

Pe scurt, reformele din sectorul public cuprind un fenomen mai larg; reforme administrative și de gestionare publică care se referă la subseturi ale reformelor mai largi din sectorul public. Ambele sunt procese de schimbare care, în anumite condiții, pot fi conceptualizate şi ca un proces politic. În cele din urmă, se poate observa că analiza mecanismelor sociale poate fi utilizată într-un sens mai larg, dincolo de investigarea proceselor de reformă și schimbare (de exemplu, furnizarea zilnică de servicii publice); în mod esențial, analiza mecanismelor sociale poate reprezenta o componentă cheie în încadrarea teoretică a unui mod în care domeniul politicilor publice, pe de o parte, și domeniul managementului public, pe de altă parte, poate fi mai strâns interconectat printr-un cadru teoretic și centrat pe evenimente, care subliniază modul în care actorii pot îndeplini în moduri interconectate atât funcțiile procesului de politică, cât și funcțiile de management public [7] cu toate acestea, articolul dat are un domeniu de aplicare mai concentrat și accentuat aici pe analiza mecanismelor sociale pentru studiul proceselor de reformă (managementul schimbării).

- UTILIZAREA MECANISMELOR SOCIALE ÎN REFORMA SECTORULUI PUBLIC

Analiza mecanismelor sociale permite identificarea și înțelegerea modului în care diferite forțe și factori sociali interacționează pentru a produce schimbări în cadrul organizațiilor publice. În special, concatenarea mecanismelor sociale este esențială pentru înțelegerea proceselor de schimbare. De exemplu, autorul Gambetta subliniază că „explicațiile pentru majoritatea evenimentelor sociale concrete sau stărilor sociale necesită recurgerea la mai multe mecanisme elementare; unul singur nu este suficient” [3]. Astfel, procesele de schimbare organizațională deliberată, cum ar fi cele existente datorită reformelor din sectorul public, pot fi văzute ca modele de dezvoltare de la o stare de fapt (de obicei, status quo-ul actual) la o altă stare de fapt (interpretată ca rezultatul reformei în sine) [8].

Un exemplu elocvent este analiza traiectoriei reformelor administrative ale Comisiei Europene, unde mecanismele sociale au fost utilizate pentru a explica dinamica episodului de reformă din anii 2000, cunoscut sub numele de „reformele Kinnock” [7]. Traiectoria largă a reformei administrației Comisiei Europene se caracterizează prin peste 40 de ani de continuitate a modelului organizațional-administrativ de bază, urmați

de o reformă radicală și relativ rapidă la începutul anilor 2000 și apoi de unele reforme incrementale, caracterizate prin ajustări succesive [8, 346–363].

Mecanismele sociale pot fi clasificate în funcție de diverse criterii, inclusiv natura interacțiunilor și rezultatele lor. Autorii Hedström și Swedberg propun o clasificare care include mecanisme de acțiune individuală, mecanisme de interacțiune și mecanisme de transformare [2]. Mecanismele de acțiune individuală explică modul în care preferințele și convingerile indivizilor determină acțiunile lor. Mecanismele de interacțiune descriu modul în care acțiunile unui individ influențează și sunt influențate de acțiunile altor indivizi. Mecanismele de transformare se referă la procesele prin care structurile sociale se schimbă ca urmare a interacțiunilor individuale.Printre mecanismele sociale identificate în literatura de specialitate [4] ca fiind relevante pentru reformele sectorului public se numără:

1. *Certificarea actorilor* presupune validarea actorilor, a performanței și a revendicărilor acestora de către autoritățile externe. Acest mecanism implică validarea actorilor și a revendicărilor lor de către autorități, ceea ce le conferă legitimitate și influență în procesul de reformă[4]. În cazul Republicii Moldova putem atribui acest mecanism la reforma de amalgamare a administrației publice locale, fiindcă implică validarea de noi comunități și amalgamarea necesită această legitimitate de a influența procesul dat.

2. *Atribuirea oportunităților și amenințărilor* constituie un mecanism de activare responsabil pentru mobilizarea grupurilor sociale anterior inerte. Acesta implică definirea și comunicarea modificărilor posibile în consecințele acțiunilor, ceea ce poate stimula participarea și implicarea activă a actorilor relevanți. În reformele sectorului public, atribuirea oportunităților și amenințărilor poate motiva angajații și alte părți interesate să susțină și să contribuie la implementarea schimbărilor.

3. *Comportamentul bazat pe prag* se explică prin decizia unui individ de a participa la un comportament colectiv și depinde în mare parte de câți alți actori au decis deja să participe. Acest mecanism se referă la modul în care decizia unui individ de a participa la un comportament colectiv depinde de numărul de alți actori care au adoptat deja acel comportament. Acest mecanism explică de ce unele reforme pot avea un efect de domino, în care un număr critic de participanți inițiali poate duce la o adoptare pe scară largă a noilor practici și politici.

4. *Mecanismul de intermediere* explică legătura dintre două sau mai multe procese sociale anterior neconectate de către o unitate care mediază relațiile dintre ele.

5. *Existența structurilor de mobilizare* presupune spațiile sociale sunt puse în serviciul interpretărilor situațiilor și obiectivelor care pot fi folosite pentru a mobiliza actorii spre anumite cursuri de acțiune.

Aceste mecanisme sunt esențiale pentru coordonarea și implementarea eficientă a reformelor în cadrul sectorului public. Acestea permit identificarea și analizarea factorilor care determină succesul sau eșecul reformelor, oferind o perspectivă detaliată asupra dinamicii schimbării organizaționale.

Referitor la aplicarea mecanismelor sociale în Republica Moldova putem afirma că reformele sectorului public din Republica Moldova oferă un context unic pentru aplicarea și testarea mecanismelor sociale. În mod particular, reformele din sectorul educațional și cel al administrației publice au fost influențate de o serie de factori sociali și politici.

În ultimii ani, Republica Moldova a implementat mai multe reforme în sectorul educațional, inclusiv modernizarea curriculumului și îmbunătățirea infrastructurii școlare. Aceste reforme au fost influențate de mecanisme sociale precum certificarea actorilor și atribuirea oportunităților și amenințărilor. De exemplu, Ministerul Educației și Cercetării a colaborat cu organizații internaționale pentru a valida și implementa noile standarde educaționale, ceea ce a contribuit la mobilizarea resurselor și la acceptarea schimbărilor de către profesori și elevi [10].

Un alt exemplu unde putem aplica analiza mecanismelor sociale este reforma administrației publice din Republica Moldova, aceasta a vizat îmbunătățirea eficienței și transparenței instituțiilor guvernamentale atât la nivel central cât și local. Un exemplu notabil de mecanism social al schimbării este implementarea sistemului de management al performanței în cadrul administrației publice centrale. Acest proces a implicat mecanisme sociale precum intermedierea și aproprierea structurilor de mobilizare. De exemplu, introducerea unui sistem de evaluare a performanței a fost mediată de experți internaționali și naționali, iar structurile de mobilizare au fost utilizate pentru a educa și a informa funcționarii publici cu privire la noile practici.

Analiza mecanismelor sociale oferă practicienilor și factorilor de decizie politică instrumente pentru a înțelege mai bine procesele de schimbare și pentru a proiecta intervenții eficiente în sectorul public. Cunoscând concatenările de mecanisme sociale, practicienii pot declanșa sau dezactiva anumite mecanisme pentru a facilita sau împiedica desfășurarea anumitor cursuri de evenimente asociate cu implementarea reformelor [5].

Mecanismul de atribuire a oportunităților și amenințărilor a fost observat în multe cazuri de reforme, precum în sectorul educațional, reforma controalelor de stat, reforma relaţiilor de muncă, din Republica Moldova, unde oportunitățile de finanțare externă și amenințările de a pierde sprijinul internațional au mobilizat actorii locali să adopte și să implementeze noile politici în aceste sectoare.

CONCLUZII

Utilizarea mecanismelor sociale în reforma sectorului public oferă o perspectivă profundă și nuanțată asupra dinamicii schimbărilor organizaționale. Prin intermediul mecanismelor sociale, se pot identifica și înțelege mai bine procesele cauzale care duc la succesul sau eșecul reformelor. Aceasta abordare este esențială pentru proiectarea și implementarea unor reforme eficiente și sustenabile.

În concluzie, mecanismele sociale oferă o perspectivă detaliată asupra dinamicii schimbărilor organizaționale și permit factorilor de decizie să proiecteze și să implementeze intervenții mai eficiente. Studiile de caz din Republica Moldova ilustrează modul în care diverse mecanisme sociale, atunci când sunt concatenate și aplicate în mod

corespunzător, pot conduce la reforme de succes. Prin aprofundarea înțelegerii acestor mecanisme, cercetătorii și practicienii pot contribui la dezvoltarea unor politici publice mai bune și la îmbunătățirea performanței instituțiilor publice.

REFERINȚE

1. PETTIGREW, A.M., *Longitudinal field research on change: Theory and practice.* In: Organization Science. 1990. Nr.1(3), p. 267–292.
2. HEDSTRÖM, P., SWEDBERG, R. *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge University Press. 1998. ISBN 9780511663901
3. GAMBETTA, D. *Concatenations of mechanisms*. In: P. Hedström & R. Swedberg (Eds.), Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge University Press. 1998. p. 102-124. ISBN 9780511663901
4. MCADAM, D., TARROW, S., TILLY, C. *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press. 2001. ISBN 0-521-01187-6
5. KICKERT, W., ONGARO, E. EU-driven public sector reforms. In: *Public Policy and Administration*, 2019. Nr. 35(2):095207671982762.
6. POLLITT, C., BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press. 2017
7. ASQUER, A. Mele V., Policy-making and public management, In E. Ongaro and S. van Thiel (eds), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018. p. 517–33.
8. ONGARO, E. The administrative reform trajectory of the European Commission in comparative perspective: Historical new institutionalism in compound systems. In: *Public Policy and Administration*, 2013. nr. 28(4), p.346–363.
9. Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova. (2020). Raport anual privind implementarea reformelor educaționale. În: https://mecc.gov.md/sites/default/files/raport_anual_consolidat_al_ministerului_educatiei_culturii_si_cercetarii_2020.pdf [Accesat: 05.06.2024].