

## ABORDAREA SOCIO-ECONOMICĂ A ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR PUBLICE PRIN PRISMA MANAGEMENTULUI CUNOAȘTERII

*Alexei STURZA,  
master, drd., IEFS*

*Abstract: The socio-economic approach to the activity of public authorities (PAs) from the knowledge (-based) management (KM or KBM) perspective is a further development of the New Public Management (NPM) paradigm that dominated in the 1980s and 1990s and of the electronic (e-) government concept typical for the 2000s. In the 2010s the paradigms of New Public Governance (NPG), transformational (also digital-era, joined-up, network(ed)) governance, learning organization (LO), organizational learning (OL), lifelong learning (LLL), and intelligent or knowledge (-based) governance are expected to come into play. KM is a multidisciplinary field of study, because its object is the organization-people-knowledge triad. Knowledge (k-) governance is KM in public administration (PA) and has certain objectives, key functions, benefits, and preconditions for implementation. PA must and can play a unique and a major role in the intellectualization of the society and economy, i.e. in building, exploring, and developing collective (societal) intelligence.*

În anii 1980 s-a conturat un nou curent în domeniul administrației publice (AP) – noul management public (NMP) care a surclasat treptat modelul tradiționalist-birocratic de activitate a autorităților publice (a/p), dominant în teoria și practica conducerii statului aproape un secol. NMP a preluat din sectorul business valorile și practicile economiei de piață, reorientându-se de la mediul său intern la cel extern: atenție deosebită acordată formulării precise, fundamentării și realizării misiunii, viziunii, scopurilor și obiectivelor a/p vizavi de stakeholderii săi (părțile interesate – societate/colectivitate, organizații de afaceri și necomerciale, cetățeni, comunitatea internațională, etc.); introducerea indicatorilor de performanță pentru măsurarea rezultatelor; oferirea produselor (bunurilor, serviciilor și lucrărilor) publice (PP) pentru satisfacerea nevoilor generale și specifice ale stakeholderilor cu un raport preț-calitate optim; integrarea în mentalitatea managerială a celor „3E” (economie, eficiență și eficacitate); responsabilizarea individuală a managerilor publici pentru atingerea obiectivelor; creșterea gradului de autonomie și flexibilitate managerială [1, p. 331-333].

Odată cu revoluția TIC (tehnologiilor informaționale și comunicaționale) tot mai populară devine paradigma guvernării electronice (e-guvernării tradiționale sau GE 1.0) – aplicarea TIC în AP întru transformarea proceselor și relațiilor sale interne și externe în vederea optimizării îndeplinirii funcțiilor asumate [3, p. 3], caracteristică mai ales pentru anii 2000. Însă GE mai mult se încadrează în concepția societății și economiei informaționale (postindustriale) și se orientează la prestarea serviciilor publice (SP) electronice (e-educație, e-medicină, etc.) pentru diferiți stakeholderi (cetățeni – G2C, business – G2B, alte a/p – G2G ș.a.).

Societatea și economia actuală se tot mai intelectualizează, iar resursa-cheie a devenit anume cunoașterea, inclusiv inovarea (cunoașterea nouă), dar nu pur și simplu informația. De aceea ele se numesc bazate pe cunoaștere (sau inteligente, inovaționale, postinformaționale).

Dat fiind faptul că cunoștințele sunt un PP foarte dinamic, puterea lor adevărată constă nu în tănuire, ci, invers, în transfer și învățare de toți. Atunci are loc dublarea lor, adică un efect sinergic. Însă din cauza limitărilor inerente sectorului privat ciclul cognitiv ideal (crearea, schimbul, învățarea și aplicarea cunoștințelor) nu poate fi realizat la nivel macro. Doar guvernul are resurse, putere și motivare suficiente pentru autoperfecționare și creșterea inteligenței oamenilor [3, p. 6].

În acest context s-au înaintat și se promovează alte paradigme, mai relevante pentru noile provocări – noua guvernare publică (NGP); guvernare tranformațională

(GT), digitală, postelectronică sau GE 2.0; organizație bazată pe cunoaștere (OBC, de asemenea numită adaptivă, care învață, cognitivă, intelectuală, inteligentă, organică ș.a.); învățare organizațională (ÎO); învățare pe parcursul vieții (ÎPV); managementul cunoașterii (MC); guvernare inteligentă (i-guvernare sau GI) sau bazată pe cunoaștere ș.a. Menționăm că paradigmele date nu sunt contradictorii, ci reciproc complementare.

NGP reprezintă o încercare de regândire a NMP care, în pofida contribuției sale pozitive la perfecționarea AP, totuși este o abordare îngustă, preponderent economică. NGP reprezintă o abordare complexă, îndeosebi socio-economică a AP, văzută ca un web de rețele de relații interne și externe, inclusiv și digitale, spre deosebire de NMP în cadrul căruia aceste rețele se suprapuneau pe structurile tradițional-birocratice ale a/p. NGP reconceptualizează caracterul pluralist al statului, focarul acțiunii ca guvernare interorganizațională, abordarea MP prin prisma proceselor și rezultatelor SP, implicarea activă a actorilor neguvernamentali ca agenți independenți în actul de guvernare, mecanismul primar de guvernare ca contracte bazate pe încredere și relații și valorile „neo-corporatiste” decât cele ale serviciului public sau pieței [2].

GT este un răspuns la ineficiența crescândă a implementării GE 1.01 din cauza supraaprecierii aspectelor pur tehnice și diferitor bariere organizaționale și culturale. GT presupune transformarea radicală (re-engineering-ul proceselor de afaceri – BPR) a întregului sistem de relații a AP cu beneficiarii SP și diferă de GE 1.0 în cel puțin 4 aspecte: 1) viziunea guvernului ca un actor unic în relațiile sale cu stakeholderii; 2) participarea directă și activă a personalului la prestarea SP care nu se mai tratează doar ca e-servicii tranzacționale; 3) eficientizarea complexă a utilizării bugetului public; 4) abordarea „cetățeanului” (ca participant activ la prestarea SP) mai degrabă decât a „clientului” (ca beneficiar pasiv) [6].

OBC – organizație care facilitează învățarea tuturor membrilor săi și se autotransformă ca rezultat firesc al provocărilor mediului extern tot mai turbulent (globalizarea, revoluția TIC, științelor cognitive ș.a.). Autorul conceptului P. Senge a definit OBC ca o echipă de oameni care lucrează împreună pentru a-și ameliora capacitățile colective de obținere a rezultatelor dorite [4, p. 3]. El a identificat 5 discipline (caracteristici majore) ale OBC (tabelul 2).

**Tabelul 1 Cinci discipline ale OBC după P. Senge**

| # | Disciplină            | Conținut  |
|---|-----------------------|---|
|   | Mentalitate de sistem | Organizația este un sistem de relații reciproce. Pentru perfecționarea rezultatelor activității ei acestea trebuie analizate, identificate problemele în ele și înlăturate toate barierele la învățare                    |
|   | Măiestrie personală   | Un individ joacă un rol major într-o OBC. Dezvoltarea personală este tot atât de importantă ca angajamentul și lucrul pentru organizație. Lucrătorii trebuie să crească personal, să-și stabilească și atingă obiectivele |
|   | Modele mentale        | Cultura organizației, diverse teorii și mentalități care servesc ca un cadru său de funcționare și dezvoltare   |
|   | Viziune comună        | O percepție clară unanim acceptată (un acord colectiv) privind poziția strategică a organizației în mediul ei extern. Obiectivele personale se armonizează și se sincronizează cu viziunea și obiectivele organizației    |
|   | Învățare în echipă    | Toți membrii OBC conlucrează, caută soluții de rezolvare a noilor probleme și le aplică împreună. Importanța dialogului și discuției în grup pentru atingerea viziunii comune   |

Sursă: elaborat de autor în baza [4, p. 4-8].

1 Un studiu a demonstrat că 35% din proiecte de GE 1.0 au eșuat total și 50% parțial în țările în curs de dezvoltare, adică n-au atins raporturile costuri – beneficii – calitate preconizate ale SP: tehnologia se suprapunea pe modelul existent de guvernare bazat pe ierarhie departamentală (fiecare a/p are proprii politici, bugete, contabilitate, sisteme decizionale și de prestare a SP) ce a condus la duplicarea investițiilor în TIC, resurse risipite, subsatisfacerea și lipsa unei mase critice de beneficiari ai SP on-line, un impact limitat asupra obiectivelor fundamentale, interdepartamentale ale politicilor publice (p/p) [6].

OBC este o celulă de bază a societății și economiei cunoașterii (SEC). Totodată fiecare OBC nu poate să-și asigure supraviețuirea și succesul strategic în detrimentul altora. De aceea între OBC se stabilesc nu doar relații de concurență loială, ci și de parteneriat, formând în forma sa dezvoltată alianțe strategice, de ex., parteneriate public-private (PPP) – totalitatea formelor de interacțiune (contracte de stat, inclusiv comandă, arendă, leasing, întreprinderi public-private, concesiune, dar mai ales proiecte infrastructurale) a statului (în persoana unei sau mai multor a/p sau altor organizații (instituții, întreprinderi) publice) și a business-ului (unei sau mai multor companii), utilizată ca o alternativă a privatizării obiectivelor publice strategice [6]. Deci, între OBC se formează și se dezvoltă rețele relaționale interactive, în special cele mobile, virtuale și inteligente.

ÎO este un domeniu de cunoaștere în cadrul teoriei (dezvoltării) organizaționale care studiază modele și teorii despre modul în care o organizație învață și se adaptează. Învățarea este o trăsătură a OBC (un sistem adaptiv) care este capabilă să perceapă semnale interne și externe de schimbări în mediul său și să se adapteze corespunzător, adică să le integreze în activitatea sa cotidiană. ÎO are loc la 3 niveluri: individuală, colectivă (de grup) și organizațională ca atare (la nivelul întregii organizații) [6].

ÎPV reprezintă formarea și dezvoltarea continuă benevolă și automotivată a cunoștințelor și competențelor pe parcursul întregii vieți a individului pentru atingerea obiectivelor personale și profesionale. ÎPV poate fi formală (învățământ, training, consultanță, coaching, tutoring, ucenicie ș.a.) și informală (experiență, situații de viață, etc.). ÎPV sporește dezvoltarea, competitivitatea și realizarea personală și profesională, incluziunea socială și poziția civică activă. Conceptul ÎPV poate fi extins și la nivel colectiv (de grup, organizațional, societal, global). În condițiile SEC ÎPV este o componentă indispensabilă a calității vieții (CV) [6].

MC – 1) (în sens îngust – gestiunea / managementul cunoștințelor (m/c)) proces de diagnoză, analiză, creare / obținere, structurare / sistematizare și utilizare a cunoștințelor organizaționale în scopul creării și sporii valorii în activitate și generării și consolidării avantajului competitiv; 2) (în sens larg – management bazat pe cunoaștere (MBC) / inteligent) – abordare managerială a cunoașterii ca celei mai valoroase resurse organizaționale. În accepțiunea dată MC reprezintă un concept atotcuprinzător care afectează orice aspect de funcționare a organizației.

MC este un domeniu interdisciplinar (economico-managerial, umanitar (filosofic și socio-psihologic) și informatico-cibernetice), iar obiectul de studiu al acestuia este triada organizație – om – cunoaștere (tabelul 1).

GI – stabilirea politicilor, reglementărilor, instituțiilor, proceselor, structurilor și capacităților pentru obținerea și utilizarea cunoștințelor, inovațiilor și tehnologiilor (KIT) întru ameliorarea CV și lucrului populației și a administrării publice (A/P) (sistemului și proceselor interne și externe). Deci, GI este sinonimă cu MBC sau MC în sens larg în AP și presupune asumarea răspunderii pentru capturarea, păstrarea, partajarea și integrarea datelor, informațiilor și cunoștințelor ca suport pentru învățarea, adaptarea și adoptarea continuă a practicilor progresive și inovaționale întru atingerea obiectivelor de dezvoltare socio-economică durabilă (DSED) [3, p. 4].

După M. Wimmer obiectivele GI sunt multiple și includ: m/c interne și externe ale organizației; instituționalizarea memoriei organizaționale; stabilirea ciclului de viață al producerii, integrării și validării cunoștințelor; interconectarea continuă și adaptivă cu b/c; facilitarea transferului organizat și proactiv de competențe, know-how și expertiză; crearea OBC și sistemelor de MC; de asemenea menționăm și perfecționarea guvernării pentru promovarea creării și partajării cunoștințelor în beneficiul întregii societăți [3, p. 6].

R. Traunmüller și M. Wimmer disting 3 funcții-cheie ale GI la care putem adăuga încă cea de a 4-a (tabelul 3).

**Tabelul 2. Ciclul și obiectivele MC**

| Etapе  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| Diagnoza și analiza cunoștințelor  | Achiziționarea cunoștințelor                | Crearea sistemului de MC   | Utilizarea cunoștințelor  |
| Obiective  |   |  |   |
| Identificarea cunoștințelor existente și elaborarea mapelor de cunoștințe                            | Căutarea cunoștințelor                      | Motivarea spre schimbul de cunoștințe și experiențe (socializarea cunoștințelor)                               | Încurajarea inovațiilor   |
| Valorificarea capitalului intelectual al organizației  | ÎO a colaboratorilor                        | Crearea structurii organizaționale care încurajează schimbul de cunoștințe (instituționalizarea cunoștințelor) | Organizarea lucrului în echipă și dezvoltarea cooperării  |
| Determinarea necesarului de cunoștințe organizaționale pentru implementarea strategiei și proceselor | Dezvoltarea valorilor OBC                   | Crearea atmosferei de încredere pentru schimbul de cunoștințe  | Încurajarea experimentării  |
| Evaluarea și planificarea sistemului organizațional de MC  | Achiziționarea automatizată a cunoștințelor | Structurarea cunoștințelor   | Crearea bazelor de cunoștințe (b/c) pentru documentarea (formalizarea) și utilizarea lor repetată |
| Capacitatea de determinare a necesarului de cunoștințe   | Extragerea cunoștințelor                    | Prezentarea cunoștințelor în forme solicitare  | Sustinerea și dezvoltarea sistemelor de lucru în echipe (groupware)                               |
| Analiza necesarului beneficiarilor de cunoștințe   | Procurarea cunoștințelor                    | Proiectarea sistemului de MC și diseminarea cunoștințelor  | Identificarea și eliminarea (actualizarea) cunoștințelor învechite (dezvățarea)                   |

Note:  Organizație  Om  Cunoaștere

Sursa: adaptat de autor din [5].

**Tabelul 3. Patru funcții-cheie ale GI**

| # | Funcție                                    | Conținut  |
|---|--|---|
|   | Promovarea SEC                             | SEC – o societate și o economie înalt competitive și productive, caracterizate printr-un schimb liber și intensiv de cunoștințe între indivizi și organizații, inclusiv a/p, mai ales prin TIC avansate   |
|   | Prestarea PPI                              | PP inteligente (PPI – educație, știință, sănătate, protecție socială (PS) <sup>1</sup> , cultură, infrastructură) promovează participarea și incluziunea cetățenilor și organizațiilor în elaborarea și implementarea p/p, reducerea decalajului digital, spațial și temporal, creșterea inteligenței colective și individuale, sporirea CV                             |
|   | Sporirea cooperării guvernamentale         | Pentru prestarea eficientă a PPI cooperarea strânsă între a/p de diferite niveluri și arii manageriale este indispensabilă. De ex., reorganizarea sistemelor europene de securitate socială <sup>2</sup> pentru prestarea unor servicii mai transparente și orientate spre interesele beneficiarilor a necesitat multiple programe de BPR                               |
|   | Integrarea „front office” cu „back office” | Integrarea tuturor proceselor externe (care au loc în cadrul „front office” – „anticameră”, adică în cadrul interacțiunii a/p cu alți actori ai SEC) și interne (înăuntrul sistemului administrativ și al fiecărei a/p) într-un singur sistem unic de GI (AP sau guvernul în sens larg devine un singur organism în relațiile sale externe, inclusiv și internaționale) |

Sursa: elaborat de autor în baza [3, p. 4-5; 6].

<sup>1</sup> Include intervenții pe piața muncii (forței de muncă), asigurări sociale (a/s) și asistență socială (AS) [6].

<sup>2</sup> O noțiune mai îngustă decât PS, deoarece se referă doar la persoane asigurate, de regulă, angajate oficial, dar mai largă decât a/s și AS, deoarece le include, precum și menținerea veniturilor [6].

În ianuarie 2002 OCDE a lansat primul său sondaj internațional vizând practicile GI în 132 a/p centrale din 20 țări-membre, determinând următoarele beneficii scontate: publicarea mai operativă și mai largă a cunoștințelor; sporirea transparenței publice; îmbunătățirea relațiilor de muncă, încrederii și a schimbului de cunoștințe în cadrul și între a/p; creșterea productivității muncii (PM) grație accelerării proceselor cognitive; orizontalizarea și descentralizarea puterii; atragerea personalului mai competent și motivat; minimizarea dublării eforturilor și pierderii cunoștințelor organizaționale; promovarea ÎPV. Totodată completăm integrarea cunoștințelor externe pentru generarea celor noi (v. funcția 4 din tabelul 3) și creșterea CV pe plan imaterial [3, p. 7].

Spre regret, nu toate beneficiile încă s-au valorificat integral, dar acele obiective ale GI care au fost mai concrete, măsurabile și controlabile și mai puțin ideale (sporirea transparenței și accesului la cunoștințe, îmbunătățirea relațiilor de muncă și a schimbului de cunoștințe, creșterea PM) s-au reușit. Atingerea celorlalte obiective în principiu este posibilă, dar într-o perspectivă mai îndepărtată cu condiția implicării active a tuturor stakeholderilor. Deci, un program reușit al GI necesită nu doar unele tehnici speciale, dar și eforturi susținute ale tuturor actorilor implicați pentru ca filozofia, metodologia și tehnologia MC să pătrundă adânc în mentalitatea și comportamentul lor, adică ca valorile și practicile respective să devină rutine, inclusiv și la nivel subconștient [3, p. 7-8].

Implementarea reușită a unui program de GI necesită anumite precondiții conexe (tabelul 4).

**Tabelul 4. Precondițiile GI**

| # | Precondiție   | Conținut  |
|---|---|---|
|   | Crearea culturii cunoașterii (CC)                             | Cultura organizațională este un factor crucial al succesului managerial. Crearea CC presupune transformarea mentalității și comportamentului lucrătorilor și celorlalți stakeholderi spre valorile SEC. Succesul aici depinde de eficiența managementului schimbărilor (MS) calitative (profunde, radicale)                               |
|   | Selectarea și împuternicirea „campionilor” programului propus | GI nu poate fi implementată fără participarea activă și benevolă a comunităților-țintă. La fel ca și orice alte programe de MS, cele de MC necesită selectarea și împuternicirea liderilor inițiativelor noi  |
|   | Sprijinul conducerii de vârf                                  | Va semnala organizația despre prioritatea schimbărilor  |
|   | Elaborarea sistemelor adecvate de evaluare și recompensă      | Din start trebuie planificate criteriile și indicatorii de performanță pentru măsurarea și controlul rezultatelor, precum și mecanismele intrinsece și extrinsece de motivare a participanților   |
|   | Considerarea constrângerilor bugetare                         | Resursele publice, mai ales cele bugetare, întotdeauna sunt deficitare. Totodată orice program de MC necesită finanțare suficientă, de aceea el poate fi implementat numai dacă se consideră prioritar pe agenda p/p, se include explicit într-un buget sau fond extrabugetar și are surse specifice și garantate de finanțare            |
|   | Conștientizarea, sprijinul și participarea publicului         | Activitatea a/p constă în satisfacerea intereselor publice, iar „3E” ale acesteia afectează direct societatea. De aceea implicarea publică activă în elaborarea și implementarea programelor de GI este benefică  |
|   | Formarea atitudinilor și competențelor noi                    | MC și GI sunt concepte relativ recente și necesită anumite atitudini și competențe noi din partea angajaților publici, precum și dezvățarea celor vechi și inutile. De aceea un program de GI trebuie să includă și instruirea angajaților în domeniu   |
|   | Infrastructura TIC avansată (interoperabilitate)              | Fără TIC avansate MC și GI eficiente nu-s posibile în principiu, însă trebuie să fie o strategie TIC privind standarde, opțiuni de reînnoire, formate, medii, etc. pentru asigurarea interoperabilității pe plan spațial-geografic și temporal și evitarea investițiilor inutile. Totodată TIC sunt doar mijloace, dar nu un scop în sine |
|   | Managementul stakeholderilor                                  | A/p interacționează cu cei mai diferiți stakeholderi cu cele mai variate și chiar conflictuale priorități și interese care trebuie totuși considerate. Managementul stakeholderilor determină în multă măsură succesul sau eșecul programelor de GI   |

Sursa: elaborat de autor în baza [3, p. 8-10].

Deci, AP trebuie și poate juca un rol unic și major în intelectualizarea societății și economiei (crearea, activizarea și dezvoltarea inteligenței colective la nivel macrosocial) printr-un sistem unic integrat de GI orientat spre oferirea PPI în care se

materializează cele mai avansate cunoștințe și inovații, îndeosebi TIC de nivel înalt. PPI pot fi prestate pe diferite canale – on-line (prin Internet, inclusiv wireless), dispozitive mobile (telefoane, smartfoane, tablete, etc.), puncte și centre de acces public (de ex., oficii poștale), astfel asigurând o acoperire (penetrare) teritorială maximă a populației.

Totodată trebuie create condiții cât mai favorabile pentru instruirea întregii populații în domeniul TIC și limbilor străine (mai ales a englezei)<sup>1</sup>, în special a persoanelor social vulnerabile (vârstnici, invalizi, din familii defavorizate, care trebuie asigurate gratis, inclusiv în cadrul diferitor proiecte și inițiative sociale în parteneriat cu companii private din domeniul TIC), pentru valorificarea reală a PPI. Numai atunci poate fi asigurată o DSED bazată pe cunoaștere și inovare, inclusiv și o calitate decentă și chiar înaltă a vieții populației.

### **Concluzii**

Abordarea socio-economică a activității a/p prin prisma MC este o dezvoltare firească a paradigmei NMP care a dominat în anii 1980 și 1990 și a GE tipice pentru 2000. În anii 2010 sunt mai actuale alte paradigme, cum ar fi: NGP, GT, OBC, ÎO, ÎPV și GI. MC poate fi tratat în sens îngust ca m/c și în sens larg ca MBC. MC este un domeniu interdisciplinar, iar obiectul de studiu al acestuia este triada organizație – om – cunoaștere. GI este MBC în AP și are anumite obiective, funcții-cheie, beneficii și precondiții de implementare. AP trebuie și poate juca un rol unic și major în intelectualizarea societății și economiei prin oferirea PPI.

### **Bibliografie**

2. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. București: ASE, 2003. 396 p.
3. Laurence L. The Art of Governance in the 21st Century. Paper presented at the First Annual Herbert Simon Academy, Manchester Business School, 18 June 2007. 9 p. <http://research.mbs.ac.uk/hsi/Portals/0/docs/LynnPresentationSimonAcademy.doc> (vizitat 20.06.2011).
4. Schwarz S. Knowledge Management in Government Organizations and Programmes – Basic Understanding and Principles. Training Materials, August 2008. 10 p. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031579.pdf> (vizitat 20.06.2011).
5. Senge P. The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday, 1990. 412 p.
6. Гаврилова Т., Григорьев Л., Кудрявцев Д. Управление знаниями: от слов к делу. În: Intelligent Enterprise/RE («Корпоративные системы»), 2004, № 12-13 (101). <http://www.iemag.ru/master-class/detail.php?ID=15713> (vizitat 20.06.2011).
7. <http://www.en.wikipedia.org/> (vizitat 20.06.2011).