

CAPITOLUL I

OBIECTIVE ȘI METODOLOGIE

I.1. Obiectivele lucrării

Rolul fundamental al administrației publice, ca activitate de organizare, coordonare și prestare a serviciilor publice, și contribuția acesteia la bunăstarea și stabilitatea întregii societăți au devenit axiome ale guvernării contemporane. Asigurarea unui serviciu public eficient și performant și, în egală măsură, mult mai capabil să se adapteze și să răspundă unor fenomene imprevizibile și disruptive reprezintă direcții prioritare de acțiune ale programelor de reformă ale guvernelor din întreaga lume. Pe fundalul unor tendințe globale sau mega-tendințe, precum instabilitatea economică, digitalizarea sau schimbările climatice, și pentru a răspunde gradului de dificultate în creștere a problemelor cu care se confruntă, guvernele construiesc noi strategii de reformă, integrând inovarea ca instrument care poate asigura transformarea profundă și sustenabilă a serviciului public.

Reforma serviciului public, inovarea socială, dar și transformarea administrației publice pentru îmbunătățirea propriilor performanțe și relațiilor cu cetățenii constituie teme de o mare complexitate, care au fost și sunt explorate de cercetătorii și profesioniștii interesați de caracteristicile specifice și dinamica fenomenelor administrative. Analiza acestor fenomene s-a îmbogățit considerabil în ultimele decenii prin dezvoltarea unor noi concepte, teorii și metode de cercetare, dar și prin multiplicarea perspectivelor aplicate, care au condus la elaborarea unei literaturi științifice vaste referitoare la aceste teme. Lucrarea de față își propune ca obiective fundamentale **să realizeze un studiu aprofundat al inovării sociale și al interacțiunii acesteia cu procesul reformei serviciilor publice la nivelul colectivităților locale în statele europene**, în contextul socio-economic actual caracterizat printr-o serie de fenomene complexe care exercită o presiune în creștere asupra administrației publice, și **să elaboreze un model complex de analiză** care poate fi utilizat **pentru aplicarea inovării sociale în domeniul serviciului public**.

Cercetarea întreprinsă pe baza evaluării literaturii de specialitate în domeniu a condus la identificarea unei direcții de analiză destul de puțin explorată, și anume studiul interacțiunii inovării sociale și a reformei serviciilor publice, la nivelul colectivităților locale, și a modului cum aceste fenomene se influențează, susțin, stimulează sau blochează reciproc. Literatura de specialitate este bogată și complexă în

cele două domenii, inovarea socială și serviciul public, în special separat, dar există mult mai puține studii, care sunt dedicate interacțiunii dintre procesul inovării sociale și cel al reformei serviciilor publice la nivel local, precum și analizei complementarității celor două concepte.

Pentru atingerea obiectivelor lucrării, inclusiv realizarea modelului de analiză a aplicării inovării sociale în serviciul public, a fost explorată această primă arie tematică, dar și alte axe de cercetare relevante care, în structura lucrării, fac obiectul unor capitole separate. Celelalte obiective specifice urmărite și evidențiate în cadrul acestui demers se referă la *analiza unor sisteme de inovare socială (sub forma unui studiu comparativ)* și la *realizarea unei clasificări a formelor inovării sociale aplicate în sectorul public*, la *procesul de reformă în serviciul public la nivel european și în statele membre*, precum și la analiza câtorva *tipuri de efecte importante ale inovării sociale*, atunci când aceasta este aplicată *în cadrul reformei serviciului public la nivelul colectivităților locale*, nivelul situat cel mai aproape de cetățeni.

Lucrarea își propune să contribuie astfel la cercetarea în domeniul inovării sociale din perspectiva analizei rolului pe care îl poate avea inovarea în procesul de reformă atât de necesară pentru transformarea modalităților în care se desfășoară raporturile dintre administrația publică și cetățeni, pe terenul complex al serviciului public. Perspectiva evidențiată este necesitatea schimbării modurilor de organizare și a relațiilor din cadrul structurilor administrative, prin accentuarea deschiderii acestora și colaborării cu ceilalți actori sociali, din sectorul public sau privat, și cu cetățenii. Prin urmare, transformarea mecanismelor de (co-)producere și furnizare a serviciilor publice și creșterea calității acestora depinde de capacitatea agenților cu putere decizională de a identifica noi soluții în acest sens, inclusiv prin integrarea tehnologiilor electronice de bază, dar și a celor de nouă generație, și prin găsirea unor noi surse de finanțare, dar și accentuarea proceselor de colaborare, care constituie, în fapt, componente ale inovării sociale.

Se poate remarca faptul că un rol central în această dinamică a colaborării îl au cetățenii înșiși și asociațiile constituite de aceștia și de modul în care își asumă misiunea de a găsi și elabora strategii de inovare socială împreună cu autoritățile publice. Direcția de acțiune trebuie să fie aceea de la nivelul de jos către cel de sus („*bottom-up*”), adică de la nivelul reprezentat de cetățeni sau societatea civilă, către nivelul ocupat de structurile administrației publice, în special autoritățile publice cu putere decizională. Prin efectuarea unei analize transversale a dimensiunii „cetățenești” – implicarea cetățenilor în structuri (grupuri sau organizații) sociale care acționează cu scopul de a găsi soluții inovative pentru îmbunătățirea calității serviciilor publice în cadrul comunității – se poate stabili dimensiunea „politică” a acestei implicări care este asigurată de relevanța și impactul parteneriatelor sociale în cadrul sectorului public.

În *analiza relevanței inovării sociale și a dimensiunii sale colaborative în reforma serviciului public* a fost ales nivelul comunității locale, deoarece problemele

sociale care afectează anumite categorii sociale și determină creșterea gradului de excluziune socială, se manifestă și pot fi mult mai ușor identificate la acest nivel. De aceea strategiile inovative de îmbunătățire a calității vieții și incluziune socială sunt considerate și analizate mai întâi pe o scară spațială redusă, aceea a spațiului ocupat de comunitatea locală. Necesitatea creării unor sisteme solide de difuzare a inovării sau „scalabilitate” a inovării (aspect care constituie însă o altă direcție de cercetare) este de subliniat. În primul rând pentru că implicarea cetățenilor, individual sau în structuri civile organizate, nu poate și nu ar trebui să fie limitată la scară locală și pentru că strategiile inovative găsite și aplicate de o comunitate pot și au, de regulă, un impact asupra rețelelor complexe implicate în dinamica guvernării, la nivel național.

În acest sens, lucrarea vizează ***să identifice modurile în care diverse forme de inovare socială aplicate în cadrul reformei serviciului public, de la cele de ordin normativ și conceptual la cele bazate pe noile tehnologii, pot să contribuie la îmbunătățirea calității serviciilor publice oferite, și implicit să răspundă nevoilor de incluziune socială.*** Cercetarea acestor aspecte fundamentale se întemeiază pe premisa existenței unei legături strânse între procesul de reformă și inovarea în serviciul public, fapt pentru care nu se poate evalua interacțiunea inovării sociale și a reformei serviciilor publice, fără efectuarea unei analize aprofundate a tuturor aspectelor menționate.

I.2. Metodologia cercetării și cadru teoretic

Cadrul științific al prezentei lucrări se întemeiază pe concepte și instrumente oferite de teoriile cu privire la administrația publică și noul management public, teoriile din domeniul inovării sociale, teoriile interacționismului simbolic, dar și pe studiile în domeniul evaluării cantitative pe bază de indicatori și a analizei unor tipuri de impact (social, economic, asupra mediului) ale inovării în serviciul public.

În privința metodelor de cercetare, sunt utilizate atât ***metode calitative***, precum ***metoda analizei sistematice***, pe baza căreia a fost explorată o vastă literatură de specialitate, și ***metoda comparației***, cât și ***metode cantitative***, prin care sunt selectate și prezentate o serie de date necesare pentru înțelegerea evoluției inovării și a progreselor realizate în sectorul public, și, în special, în serviciul public. Motivarea utilizării unei metodologii mixte pornește de la premisa că atât inovarea socială, cât și administrația publică reprezintă fenomene sociale complexe, iar cercetarea științifică în domeniu se bazează atât pe metode proprii de cercetare, cât și pe metode împrumutate din alte domenii științifice, în primul rând științele sociale. Administrația publică și științele care au acest obiect de studiu, cunoscute generic sub denumirea de științe administrative, nu prezintă o paradigmă de cercetare unică. Teoreticienii care au explorat metodele de cercetare în domeniu au subliniat importanța aplicării mai multor

paradigme de cercetare, care implică presupun folosirea unor *perspective multiple*¹. Specialiștii în științe administrative au numit acest tip de abordare „pluralism metodologic” („*methodological pluralism*”)², „metode multiple”, „metode combinate” sau „cercetare pe bază de metode mixte” („*mixed methods research*”)³.

În plus, se remarcă o expansiune a perspectivei manageriale asupra administrației publice și a serviciului public, care aduce în prim plan necesitatea reorganizării proceselor și relațiilor interne din cadrul structurilor administrației publice. În acest context, este necesar să observăm că cercetarea științifică în domeniul inovării sociale în sectorul public evidențiază importanța stabilirii unui sistem de măsurare a inovării pe baza unor metode riguroase de evaluare a efectelor, atât cantitative, cât și calitative, ale inovării în sectorul public, având în vedere că în acest domeniu, literatura de specialitate nu este încă suficient dezvoltată.

Pentru atingerea obiectivelor lucrării, s-a realizat mai întâi o evaluare extinsă asupra literaturii de specialitate în domeniul inovării sociale, și apoi a literaturii în domeniul serviciului public pentru a crea un cadru conceptual necesar parcurgerii celorlalte etape ale studiului. Evaluarea calitativă s-a realizat prin analiza sistematică („*systematic review*”), bazată pe „rădăcini multiple” (concepțe și surse multiple), pentru aprofundarea studiului literaturii de specialitate.

Analiza sistematică reprezintă o metodă de cercetare care conduce la identificarea și evaluarea critică a studiilor adecvate temei cercetate, precum și la sintetizarea rezultatelor obținute într-o „manieră transparentă și ușor reproductibilă”⁴, în sensul că generează rezultate care pot fi utilizate cu ușurință în etape viitoare ale cercetării de către aceeași cercetători sau de alți cercetători. Această metodă se dovedește eficientă pentru că este un instrument de cercetare mult mai bine „structurat”⁵ și oferă o serie de modalități de investigare care asigură identificarea celor mai relevante surse din punct de vedere al argumentelor și concluziilor formulate. Se observă, de altfel, că utilizarea

¹ Kaifeng Yang & Gerald J. Miller (eds.), *Handbook of Research in Public Administration*, Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2008.

² Sabine Kuhlmann and Hellmut Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Second Edition, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2019, p. 2.

³ Rob Timans, Paul Wouters, Johan Heilbron, „Mixed Method Research: What It Is and What It Could Be”, în: *Theory and Society*, 48, pp. 193-216, 2019, p. 193. <https://doi.org/10.1007/s11186-019-09345-5>.

⁴ Hannah Snyder, „Literature review as a research methodology: An overview and guidelines”, în: *Journal of Business Research* 104 (2019), pp. 333-339, 2019, p. 334. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>; Jacqueline Davis, Kerrie Mengersen, Sarah Bennett & Lorraine Mazerolle, „Viewing systematic reviews and meta-analysis in social research through different lenses”, în: *SpringerPlus*, 3: 511, 2014, <https://doi.org/10.1186/2193-1801-3-511>.

⁵ Edoardo Aromataris, Alan Pearson, „The Systematic Review: An Overview. Synthesizing research evidence to inform nursing practice”, în: *AJN*. 2014 March, Vol. 114, No. (3): 53-58, 2014, p. 54. doi: 10.1097/01.NAJ.0000444496.24228.2c. PMID: 24572533.

analizei sistematice în lucrările de specialitate în acest domeniu a crescut semnificativ în ultima perioadă, adăugându-se evaluării calitative tradiționale⁶.

Prin parcurgerea unui număr cât mai mare de studii relevante și aplicând analiza sistematică, lucrarea de față își propune să contribuie la sintetizarea și prezentarea într-o formă cât mai coerentă și unitară a rezultatelor obținute de literatura existentă cu privire la inovarea socială în sectorul public. Putem afirma că acest tip de analiză bazată pe explorarea riguroasă a surselor permite evidențierea unor trăsături definitorii ale fenomenelor studiate pe baza concluziilor acestor cercetări, dar și identificarea acelor aspecte sau direcții de cercetare care nu sunt îndeajuns studiate. Lucrarea își propune totodată să prezinte într-o manieră clară trăsăturile definitorii ale inovării sociale în sectorul public, dar și să aducă în prim plan o serie de caracteristici ale acestora mai puțin analizate.

Analiza sistematică a trăsăturilor administrației publice și a fenomenului inovării sociale în serviciul public s-a realizat pe baza unui modelul de tip „arbore” (care ajută la o mai bună organizare a informației), utilizând rădăcini multiple, în concordanță cu paradigma de cercetare aleasă care este, așa cum s-a afirmat, una mixtă. Astfel, pentru analiza temei „administrație publică” (și noțiunile conexe), a fost utilizată în primul rând concepția clasică a lui Weber, ca model fundamental al administrației publice, trecând apoi prin concepția reprezentată de Noul Management Public (NMP) și ajungând la perspectiva actuală dominată de „logica serviciului public”⁷. Similar fenomenului administrativ, pentru tema „inovare socială în serviciul public”, au fost utilizate trei „rădăcini” reprezentate de studiile fundamentale elaborate de OECD, Uniunea Europeană, în special Comisia Europeană, și *Manualul de la Oslo* (edițiile din 2005 și 2018).

Pentru a stabili care sunt cele mai relevante surse, au fost utilizate două strategii. Prima a constat în cercetarea online în Web of Science, dar și pe website-uri ale unor reviste de specialitate în domeniile de interes, respectiv administrație publică/management public și inovare în sectorul public, website-uri ale unor edituri recunoscute (Springer link, Routledge, grupul Taylor & Francis cu ramificațiile sale), precum și website-urile unor organizații de prestigiu ca OECD, UE, OPSI/*Observatory of Public Sector Innovation*. A doua strategie a fost stabilirea unor criterii pe baza cărora să fie realizată selecția surselor, și anume: domeniul de interes și topicul, fiind stabilite câteva cuvinte-cheie pentru căutare („public administration”, „public service”, „reform/public sector reform/public service reform”, „innovation”, „social innovation”,

⁶ Emre Cinar, Paul Trott and Christopher Simms, „A systematic review of barriers to public sector innovation process”, în: PUBLIC MANAGEMENT REVIEW, 2019, VOL. 21, NO. 2, pp. 264–290, Taylor & Francis Group, 2019, p. 265, <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>.

⁷ Stephen Vargo, Robert Lusch, 2008, 2016; Stephen P. Osborne, 2018, 2020; Mette Sønderskov, Rolf Rønning, 2021.

„public sector innovation/public service innovation”), limba (eligibile fiind lucrările în limba engleză, franceză, română), tipul publicației (articole sau studii din baze de date și edituri prestigioase), numărul citărilor și statutul autorului (personalitate celebră - deja un „clasic” de referință sau autor recunoscut pentru contribuția din ultimii ani la domeniul de interes) și anul publicării.

Pe baza surselor apreciate ca adecvate, s-a realizat o selecție a definițiilor inovării sociale, considerate riguroase și în concordanță cu obiectivele lucrării, precum și identificarea unor categorii esențiale ale acestora și a unora dintre sistemele și metodele de inovare existente la momentul actual în Europa sau pe continentul american (aceste aspecte fac obiectul celui de-al doilea capitol). Importanța definirii conceptului este subliniată de diverși autori, dintre care amintim pe: Tanev, Knudsen, Bisgaard, Thomsen, 2011⁸; Hochgerner, 2011⁹; Howaldt, Kopp și Schwarz, 2015¹⁰; Torfing, 2016¹¹; Torfing, Triantafillou (eds.), 2016¹²; Klein, Camus, Jetté, 2016¹³; Domanski, Kaletka (eds.), 2017¹⁴. Aceștia remarcă atenția crescută de care s-a bucurat sintagma în ultimii ani, fapt pentru care a și devenit un concept fundamental în științele sociale.

Luând în considerare literatura vastă care prezintă definițiile și conceptele conexe ale inovării sociale, inclusiv conceptul de inovare publică, selectarea acestora a fost cu atât mai necesară cu cât, uneori, au fost sesizate anumite neclarități și ambiguități în definirea acestora. Aceeași dificultate se regăsește și în definirea noțiunii de inovare publică, precum și în stabilirea unei clasificări a formelor inovării publice deoarece acestea nu sunt bine delimitate, în literatura de specialitate existând suprapuneri și repetiții terminologice care nu contribuie la clarificarea acestora.

În următoarea etapă, a fost definit și analizat conceptul de „serviciu public” în dreptul european și în dreptul românesc (în capitolul al treilea), precum și principalele

⁸ Stoyan Tanev, Mette Præst Knudsen, Tanja Bisgaard, Merethe Stjerne Thomsen, „Innovation Policy Development and the Emergence of New Innovation Paradigms”, în: *Technology Innovation Management Review*, vol. 1, nr. 2, 2011, pp. 14–19, <http://timreview.ca/article/496>.

⁹ Josef Hochgerner, „The Analysis of Social Innovations as Social Practice”, *bridges- the OST's Online Magazine on Science and Technology Policy*, vol. 30, 2011.

¹⁰ Jürgen Howaldt, Ralf Kopp, Michael Schwarz, *On the theory of social innovations: Tarde's neglected contribution to the development of a sociological innovation theory*, Weinheim, Beltz Juventa, 2015, <https://d-nb.info/1191527654/34>.

¹¹ Jacob Torfing, *Collaborative Innovation in the Public Sector*, Washington DC: Georgetown University Press, 2016.

¹² Jacob Torfing, Peter Triantafillou (eds.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

¹³ Juan-Luis Klein, Annie Camus, Christian Jetté, Christine Champagne, Matthieu Roy, *La transformation sociale par l'innovation sociale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016.

¹⁴ Dmitri Domanski & Cristoph Kaletka (eds.), *Exploring the Research Landscape of Social Innovation – A deliverable of the project Social Innovation Community (SIC)*. Dortmund: Sozialforschungsstelle, 2017, https://www.zsi.at/object/project/3967/attach/SIC_-_T2_1_SIC_Research_Landscape_report.pdf.

provocări cu care se confruntă administrația publică actuală și modelele de reformă, utilizate până în prezent de guvernele din Europa (capitolul al patrulea). Clasificarea acestor modele, ca și stabilirea unor etape parcurse de reforma în serviciul public la nivel european și în România, au contribuit la realizarea unei analize aprofundate a unor traiectorii ale reformelor, ale unor tendințe ale acestora și ale unor efecte obținute în reorganizarea serviciului public, care, în prezent, parcurge o etapă de reformă profundă, fără precedent. Această reformă este realizată sub imperiul a două procese globale, și anume: digitalizarea, pe fondul evoluției accelerate a tehnologiilor informaționale (intrate într-o nouă etapă de dezvoltare) și reconstrucția economică și a rezilienței (pe fondul crizei economice și sociale declanșate ca urmare a pandemiei în desfășurare).

O altă metodă utilă pe care s-a întemeiat acest studiu este metoda comparativă care conduce la stabilirea unor asemănări și deosebiri între procesele analizate, dar și la înțelegerea mult mai profundă a acestora. Importanța acestei metode a fost recunoscută de diverși cercetători care au considerat-o ca fiind esențială atât pentru teoria, cât și practica administrației publice¹⁵. Cercetătorul american Fredd Riggs, 1991, considera că orice cadru științific de cercetare a fenomenului administrației publice trebuie să fie comparativ, deoarece așa cum afirma acesta: „Într-un sistem globalizat, trebuie să fie dezvoltate cadre și teorii pentru studiul administrației publice care să fie universale ca sferă de aplicare”, fapt care se poate realiza prin utilizarea comparației între diferite state ale lumii¹⁶. Obiectivul fundamental al analizei comparate sau al „studiului transcultural” al administrației publice este acela de a descoperi „tipare” și „regularități” de la care se poate porni pentru „a stimula dezvoltarea teoriei și aplicarea reformei” în acest domeniu, prin comparație fiind posibilă „înțelegerea și explorarea experienței umane”¹⁷ atât de diverse, dintr-o perspectivă globală. Prin compararea unor sisteme administrative diferite pot fi înțelese atât avantajele, cât și dezavantajele sau eșecurile acestora, deoarece analiza comparativă „readuce în discuție limitele cunoașterii, pune sub semnul îndoielii experiența și ajută la înțelegerea propriului sistem administrativ prin... identificarea particularităților acestuia, a avantajelor și dezavantajelor, a punctelor forte și punctelor slabe”¹⁸. Totodată, cercetători în domeniul științelor sociale consideră că metoda comparativă este „nucleul metodologic” al științelor umaniste¹⁹. Este de remarcat faptul

¹⁵ Eric E. Otenyo, Nancy Lind (eds.), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Oxford: JAI Press Elsevier, 2006, p. xxi.

¹⁶ Fredd Riggs, „Public Administration: A Comparativist Framework”, în: *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 6, pp. 473-477, Wiley, 1991, p. 473, <https://doi.org/10.2307/976597>.

¹⁷ Eric E. Otenyo, Nancy Lind (eds.), *op. cit.*, p. xxix.

¹⁸ Sabine Kuhlmann and Hellmut Wollmann, *op. cit.*, pp. 2-3.

¹⁹ Gabriel Almond, Bingham Powell, Russel Dalton, Kaare Strom, *Comparative Politics Today: A World View*, 9th Edition, Harlow: Longman, 2007, p. 33.