

Suport de curs: Elemente de știința administrației

Titular: prof.univ.dr.Mihaela Onofrei

Tema: NOȚIUNI DE BAZĂ PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

1. Spațiul de activitate specific administrației

Constituirea unui **spațiu administrativ** separat este rezultatul unui proces îndelungat, în două etape: de diviziune și autonomie. Nașterea administrației este legată, mai întâi, de fenomenul diviziunii sociale, prin intermediul căruia, societatea, până atunci unificată și omogenă, devine stratificată și eterogenă. Această diviziune socială se realizează prin următoarele **etape**:¹

- specializarea activităților și a misiunilor sociale (diviziunea muncii și a funcțiilor);
- disocierea între diferitele dispoziții cu caracter normativ care asigurau integrarea socială (religie, morală, drept);
- formarea de subansamble, de grupuri parțiale, de instituții, fiecare având propria logică de funcționare;
- apariția relațiilor de inegalitate între oameni și generalizarea raporturilor de dominare/subordonare care traversau societatea în ansamblul său, antrenând constituirea spațiilor de putere multiple și diversificate.

Diviziunea socială s-a finalizat prin desprinderea din ansamblul instituțiilor, a unei entități specializate investită cu putere de constrângere asupra membrilor colectivității. În felul acesta, asistăm la emergența spațiului politico-administrativ, clădit în principal pe ordine, simbol al unității sociale și instrument de coerciție.

Totuși la început, acest spațiu nu s-a diferențiat, decât într-o mică măsură, de celelalte structuri sociale. Deosebiri s-au putut constata, atât pe continentul european, în care funcțiile administrative reprezentau o prelungire a puterii sociale, cât și în afara Europei; astfel, în S.U.A., se constituise o castă a birocraților, care domina ansamblul societății și superviza integritatea raporturilor sociale.

¹ Chevalier, J. – *Science administrative*; Presses Universitaires de France; Paris; 1986; p.125

Odată cu apariția statelor moderne, spațiul administrativ a devenit autonom, iar sarcinile administrative au fost încredințate unor profesioniști ai noului domeniu, remunerați pentru efortul lor și desprinși de mijloacele de producție.

Apariția pe scara istoriei a spațiului administrativ marchează trecerea de la societatea primitivă la cea de tip statal.

Societatea primitivă nu a avut un aparat specializat de dominație, investit cu putere de coerciție, deoarece relațiile dintre membrii colectivității erau solidare și plasate pe baze egalitariste. Și societatea primitivă a cunoscut “postura” de șef, dar poziția acestuia nu-i conferea nici o autoritate particulară în societate și nu reprezenta un loc al puterii. Ales în funcție de priceperea sa și mai ales de calitățile sale de războinic, șeful îndeplinea o funcție tehnică, care excludea ideea de coerciție.

“Însărcinat cu menținerea păcii sociale și rezolvarea conflictelor interne, el nu dispune în munca sa de decât de prestigiul personal și de propriul cuvânt, care nu are tăria legii. Cuvântul șefului nu reprezintă un semn sau un act de putere [...] . Șeful este un conducător fără putere, aflat în serviciul societății, dar nu reprezintă o figură proeminentă.”²

În societatea modernă apare o relație fundamentală de opoziție între cei care conduc și cei conduși, proces ilustrat de crearea spațiului politico-administrativ separat. Raporturile de dominare creează la toate nivelurile o inegalitate materializată prin redistribuirea produsului creat; oamenii produc, nu numai pentru ei înșiși, ci și pentru alții, fără a primi o contraprestație, în schimb.

Societatea modernă cunoaște în același timp, două **tipuri de dominație**:

- raporturi de dominare politică, caracterizate de apariția unei puteri de constrângere și concentrarea sa în mâinile guvernanților;
- raporturi de dominare economică, apărute în procesul de creare și repartiție a produsului național.

Sunt asigurate astfel, atributele de putere și ordine, considerate “simboluri ale noțiunii de stat. Rolul și funcțiile sale nu sunt definite prin intermediul pieței. El dispune

² Chevalier, J. – op. cit.; p.127

de o totală autoritate în acest domeniu”³. Pentru a-și realiza obiectivele, statul elaborează legi, coordonează opțiunile individuale, impune o organizare socială coerentă, ierarhizează anumite funcțiuni și atribuie putere de decizie reprezentanților săi direcți din administrația publică.

Din punct de vedere etimologic, cuvântul “administrație” provine de la latinescul “ad-ministrare”⁴ care înseamnă “pentru a servi”.

Folosirea noțiunii de administrație cunoaște **trei accepțiuni principale**:

1) Administrația înțeleasă ca **tip de activitate umană**, semnificând acțiunea de a administra, de a desfășura, deci, munca de un anumit conținut (administrativ);

2) Administrația privită ca **mod de organizare** a unor activități, concretizat printr-o structură organizatorică, indispensabilă, pentru înfăptuirea muncii de administrație;

3) Administrația ca **instituție** sau complex de instituții profilate pe domenii de activitate, cu o structură funcțională, care trebuie să corespundă cerințelor de a îndeplini sarcini specifice. Totodată, în această accepțiune, administrația, vizează satisfacerea anumitor interese ale colectivităților umane, cu respectarea drepturilor și libertăților legitime ale membrilor acestora.

Cu deosebire, în cazul administrației publice, este avută în vedere, satisfacerea unor interese ale colectivităților umane, organizate în forme administrative de tip statal, denumite, adesea, “interese generale”.

Termenul de „administrație”⁵ provine din limba latină, „administer” traducându-se prin: agent, slujitor, servitor, îngrijitor sau, într-un alt sens, instrument. Cuvântul „administer” s-a format din:

⇒ rădăcina „minus”- „minor”, care înseamnă „mai puțin”;

⇒ prefixul „ad”, care arată direcția „spre” sau „pentru” a înfăptuirii unui obiectiv.

³ Pondaven, C. – *Économie des Administrations Publiques Edition Cujas*; Paris; 1995; p.72

⁴ Prefixul “ad” subliniază direcția “spre” sau “pentru” înfăptuirea unui obiectiv, iar “ministrare” vine de la “ministris” care înseamnă “servitor”. Ministrul este servitorul țării sau statului (Oroveanu, M. – *Tratat de Știința administrației*, Editura Cerma, București, 1996, p.25).

⁵ Alexandru, I. – *Criza administrației*; editura Allbek; București; 2001; p. 16

În ansamblu, cuvântul „administer” subliniază starea de inferioritate în raport cu „magister”, ce se traduce prin cel care comandă, superiorul, șeful.

Dicționarul limbii române reține pentru verbul „a administra” explicația: a conduce, a cârmui. În „Dictionary of American Government and Politics” editat sub coordonarea profesorului Jay M. Shafritz, cuvântul „administration” are următoarele sensuri:

- ⇒ conducerea și îndrumarea afacerilor guvernelor și instituțiilor;
- ⇒ termen colectiv pentru toți oficialii din aparatul guvernamental;
- ⇒ executarea și implementarea politicii publice;
- ⇒ timpul în care se află în funcție un șef executiv, precum președinte, guvernator sau primar; astfel, administrația Clinton înseamnă acei ani (1992-2000), când Bill Clinton a fost președinte al S.U.A.;
- ⇒ supravegherea averii unei persoane decedate pentru a se plăti taxele, în vederea repartizării bunurilor și averii către moștenitori.

În limbajul curent, termenul „administrație” cunoaște mai multe sensuri. Astfel, prin administrație se poate înțelege:

- ☛ conținutul principal al activității puterii executive a statului;
- ☛ sistemul de autorități publice care înfăptuiesc puterea executivă;
- ☛ conducerea unui agent economic sau instituții social- culturale;
- ☛ un compartiment (direcție, secție, sector, serviciu, birou) din unitățile direct productive sau instituții social- culturale, care nu desfășoară nemijlocit o activitate direct productivă.

Dintre multiplele sensuri ale termenului de administrație, preocupările teoretice s-au axat, în principal, pe clarificarea noțiunii de administrație publică, privită ca formă de exercitare a puterii executive în stat. Din acest motiv, definițiile din literatura de specialitate, identifică administrația publică cu ramura executivă a guvernării⁶.

Astfel, John S. Corson și J.P.Harris definesc administrația publică drept activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului. Mai mult, Dwight Waldo releva că, în ansamblul său, procesul administrației publice constă în acțiunile de realizare a intenției sau dorinței guvernului.

⁶ definiția lui James Davis, după Alexandru, I. – op. cit.; p. 19

Așadar, administrația publică reprezintă o parte a procesului politic, dobândește un rol important în formularea politicilor publice și caută mijloacele de implementare a valorilor politice în societate.

2. Administrația – tip de activitate umană

În mod obișnuit, în această accepțiune, **a administra** înseamnă a înfăptui o activitate specifică, care presupune a asigura condițiile prielnice desfășurării diverselor procese social-economice. În acest sens, guvernarea înseamnă administrarea realizată de către Guvern, alcătuind o activitate publică de administrație, care se concretizează prin lucrări, decizii, acțiuni în serviciul (interesul) țării, al statului respectiv.

În statele democratice funcționează principiul separației puterilor (legislativă, executivă, judecătorească), având la bază conținutul specific al activităților desfășurate sau funcțiilor îndeplinite. În acest context, funcțiunea executivă (administrația) realizată prin instituțiile administrative, este subordonată legislativului și colaborează cu acesta. Astfel, activitatea specifică administrației publice constă, în principiu, în asigurarea condițiilor și punerea în aplicare a deciziilor (actelor normative) adoptate de puterea legiuitoare.

În mod firesc, nu este posibilă separarea sau delimitarea guvernării de administrația statului, ale cărei misiuni sunt stabilite de puterea politică. Numai în cazul unor deficiențe de funcționare ale organelor sau instituțiilor publice, administrația de stat tinde să guverneze prin ea însăși; “guvernarea birourilor administrative” sau “tehnocrația” în administrația publică semnifică existența unei crize a societății respective.

În orice compartiment al vieții sociale, procesul complex al administrării, adică administrația ca activitate, constă dintr-o acțiune chibzuită, rațională și eficientă de utilizare a resurselor umane, materiale și financiare, în scopul obținerii unor rezultate utile maxime, cu eforturi minime. Administrația statului ca activitate concretă, reprezintă, deci, acțiunea prin care autoritățile publice se preocupă în a asigura satisfacerea cerințelor

de interes general (public) , utilizând în caz de necesitate prerogativele (atribuțiile) de putere publică.

Din punct de vedere juridic, administrația se definește ca ansamblul resurselor umane și materiale, care sub autoritatea Guvernului, are misiunea de a asigura executarea legilor și de a le aplica, la cazurile concrete și la cerințele vieții sociale. Această din urmă definiție confirmă poziția subordonată a administrației față de lege, ea, deținând, totodată, prerogative de putere publică care îi permit să se impună voinței individului (particularilor). Administrația, însă, nu se confundă cu statul însuși. Misiunile administrației nu sunt niciodată primare, ci secundare; ele constau în a îndeplini sarcinile pe care organele fundamentale ale statului i le încredințează.

Conținutul administrației publice, ca activitate concretă, trebuie investigat în complexitatea cerințelor vieții social-economice, având menirea să satisfacă, rațional și eficient, exigențele din ce în ce mai mari ale cetățenilor. Progresul științific și tehnic impune necontenite îmbunătățiri în desfășurarea activităților specifice, respectiv în structura administrației, prin utilizarea unor tehnici și metode moderne.

În societatea contemporană, administrația nu mai poate soluționa problemele din sfera sa, călăuzindu-se după precedente, bazându-se numai pe sisteme empirice; ea trebuie să fie dinamică, creatoare și să realizeze operativ obiectivele urmărite. Acest conținut a devenit mult mai complex, deoarece, în accepțiunea actuală, administrația implică mai întâi a prevedea, apoi a organiza, a conduce sau a coordona, precum și a controla.

Ca urmare, este necesară punerea pe baze științifice a procesului complex al administrației, îmbunătățirea conținutului și structurii acesteia, pentru a corespunde diverselor probleme ce reclamă o rezolvare promptă și eficientă. Acest proces de administrare trebuie să răspundă exigențelor mereu sporite ale oamenilor, favorizând reducerea costului diverselor activități și rămânând în permanență sub controlul opiniei publice.

Un domeniu de interes al administrației, ca activitate, constă în crearea cadrului organizatoric necesar producției bunurilor materiale și spirituale ale societății, care influențează rezultatele obținute și în sectorul privat. Producția, în genere, nu este

posibilă fără organizarea ei adecvată, iar prosperitatea societății însăși, reflectată de calitatea vieții zilnice a oamenilor, este dependentă în bună parte de produsul creat.

În general, administrarea se dovedește a fi una dintre cele mai utile activități umane. Cele mai alese însușiri intelectuale ale omului, sprijinite pe mașini moderne, nu dau rezultatul așteptat dacă nu sunt administrate rațional și eficient, într-un cadru bine organizat. Un exemplu, în acest sens, îl constituie societățile comerciale, ca verigi organizatorice în cadrul cărora se desfășoară activități economico-sociale specifice unui domeniu, în vederea realizării unor obiective economice prestabilite. Indiferent de tipul de organizare, forma de proprietate sau domeniul acțiunii lor, prin activitatea proprie pe care o desfășoară, societățile comerciale se integrează în procesele producției, circulației și repartiției P.I.B., în legătură cu care se manifestă un sistem complex de relații economico-financiare. Aceste relații constituie premisa esențială, precum și rezultatul procesului reproducției economice. Asigurarea continuității acestei reproducții presupune circuitul permanent al capitalului, formarea și utilizarea unei multitudini de fonduri, care se constituie la nivel micro și macroeconomic, gestionarea resurselor și controlul proceselor ce au loc; conturând, astfel, spectrul larg al administrației ca activitate concretă, la acest nivel.

Chiar în domeniul funcțiunilor legiuitoare și judecătorești ale statului, pentru exercitarea competențelor specifice, stabilite de legi, este necesar să se asigure o activitate judicioasă de administrare.

Așadar, activitatea de administrare se regăsește pretutindeni, în toată complexitatea vieții sociale. Se poate afirma că în societatea modernă, nu există persoană care nu a luat contact cu administrația, în general, și cu cea publică, în special, și nu a resimțit, direct sau indirect, binefacerile sau exagerările ei (prin supradimensionarea birocrăției și a formalismului). De aceea, oamenii doresc ca administrația publică să funcționeze pe baze raționale, științifice, astfel încât să servească eficient interesele generale, iar în relațiile cu publicul, să soluționeze în cel mai scurt timp, cererile acestuia. Pe un plan mai larg, îmbunătățirea continuă a activității din sfera administrației, ca și reducerea aparatului administrativ până la limita strictului necesar, constituie premise ale progresului social, în toată complexitatea sa.

3. Administrația – mod de organizare

Prin prisma condițiilor de îndeplinire a misiunii sale, **administrația** este concepută ca **structură organizatorică**, aflată într-o continuă transformare, capabilă să se adapteze mediului economico-social în care evoluează. Nevoia de eficientizare a acestei activități, face necesară studierea structurii administrației și a relațiilor ce se stabilesc între componentele sale.

Abordată sub aspect structural, administrația reprezintă un ansamblu complex de entități și funcționari, cu anumite atribuțiuni publice, care caută adesea să-și sporească autonomia de care dispun, pentru a prevala punctul lor de vedere.

Organizarea administrației publice, ca fenomen social, a apărut odată cu statul. Însă teoriile științifice despre această organizare se conturează mult mai târziu, în secolul al XIX-lea, odată cu apariția științei administrației și dreptului administrativ.

Teorii izolate sau fragmentare cu privire la organizarea administrației, la guvernare în general, s-au formulat încă din antichitate. Pot fi luați în considerare, atât mari filozofi, tribuni ai sclavagismului, cât și împărați creatori ai unor teorii relativ bine structurate, după care au îndeplinit sau au dorit să îndeplinescă guvernarea. Sunt edificatoare, în acest sens, următoarele referiri cu caracter istoric:⁷

➤ domnia lui Marcus Aurelius, ca și cea a lui Titus Antonius Pius sunt – după opinia istoricului englez iluminist E. Gibbon – singura perioadă din istorie în care unicul scop al guvernării a fost fericirea poporului;

➤ Quintilian este cel mai des citat în lucrările de știința administrației pentru forța metodologică a celor șapte întrebări ale sale : “CINE? CE? UNDE? CU CE? PENTRU CE? CUM? CÂND? “ care își păstrează și astăzi întreaga lor actualitate și utilitate;

➤ Dioclețian a lăsat lumii câteva principii de guvernare, de exem-ple, aserțiunea sa cu privire la izolarea celui care are prima responsabilitate în guvernare, la manipularea sa de către cei din anturaj : “Adesea este în interesul a patru sau cinci miniștri să se înțeleagă între ei pentru a-l putea înșela pe suveranul lor. Fiind izolat de oameni prin

⁷ Iorgovan, A. – Drept administrativ. Tratat elementar; Editura Actami; București; 1994; p.7

înalta sa demnitate, adevărul îi este ascuns. Vede numai cu ochii lor și nu aude altceva decât relatările lor mincinoase. El conferă posturile cele mai importante viciului și slăbiciunii și îi dezonorează pe cei mai virtuoși și meritoși dintre supușii săi. Prin astfel de artificii infame, cei mai buni și mai înțelepți dintre monarhi, cad pradă corupției venale a curtenilor lor .“⁸

În principiu, nu putem vorbi despre o organizare de stat în general, ci despre organizarea unui stat anume sau a unui tip de stat; astfel, devine logică și necesară referirea la organizarea administrativă a acestuia. Altfel spus, existența tipurilor istorice de state, a impus conturarea unor tipuri diferențiate de organizare administrativă. Fiecărui tip de stat îi este proprie o anumită structură administrativă care a fost influențată de aspecte de natură militară, geografică, politică și chiar psihologică (capriciile împăraților)

În societatea antică, organizarea orașelor se caracteriza prin suprapunerea a trei elemente⁹:

⇒ *sistemul de rudenie* (familiile și gințile, ale căror integrare dădea naștere cetății);

⇒ *elementul religios* (în sensul că orașul se constituia în jurul unui cult religios comun);

⇒ *factorul politic*; înainte de a fi un teritoriu, cetatea era o comunitate politică, alcătuită din cetățeni uniți prin legături esențialmente politice.

În acele condiții, funcțiile administrației erau limitate. Ele vizau apărarea, justiția, ordinea internă, efectuarea recensământului și perceperea impozitelor. Uneori, administrația proceda la intervenții sociale, urmărind garantarea egalității și corectarea inegalităților de avere, cât și la intervenții economice: perceperea drepturilor de vamă, instituirea de monopoli asupra minelor, olăritului și țesăturilor sau controlul exporturilor.

Asemenea funcții erau rezervate anumitor membri ai orașelor. Astfel, în cetățile oligarhice “magistrații” erau aleși din interiorul familiilor nobile și bogate (Atena) sau dintre patricieni (Roma antică). Spre deosebire, în cetățile democratice, toți cetățenii

⁸ Iorgovan, A. – op. cit.; p.8

⁹ Chevalier, J. – op. cit.; p.130

puteau să acceadă în funcții publice, dacă erau aleși de popor, cu excepția sclavilor și metișilor. În plus, funcțiile administrative erau temporare și colegiale, deoarece erau interzise cumulul și realegerea.

Deși administrația era legată intim de viața social-politică a cetății, nu putem vorbi, la acea dată, de o structură administrativă specializată și profesionistă.

Imperiul Roman, constituit de Alexandru cel Mare, reprezintă cea mai vastă structură administrativă a antichității. Caracterizat de o centralizare puternică, acest imperiu a beneficiat de toate instrumentele și modalitățile necesare exercitării dominației: armată, administrații financiare, ministere și birouri. Exemplul Imperiului Roman este semnificativ în planul structurii administrației, datorită **următoarelor argumente** :

⇒ împărțirea riguroasă a teritoriului; Roma era divizată în regiuni și cartiere care exercitau controlul asupra provinciilor, iar Italia – în douăspre-zece regiuni și apoi în patru districte;

⇒ apariția unei birocratii ierarhizate la nivel central. Cancelaria era centrul unui enorm aparat administrativ, divizat în patru birouri, condus de un șef de serviciu asistat de adjuncți, iar finanțele erau complet centralizate;

⇒ emergența unei doctrine de stat, ca persoană juridică, abstractă, independentă de mijloacele de gestiune și titulară de prerogative. Republica constituie prima conturare a diferențelor dintre stat și societatea civilă.

În societatea feudală, a existat o confuzie între funcțiile administrative și puterea socială. Proprietatea funciară este sursa, atât a puterii economice și administrative, cât și a bogăției și autorității, a drepturilor private și politice. Figura centrală este monarhul, seniorul care administrează propriile domenii, deținând în același timp drepturi regale. Administrația nu este decât o putere “domestică”, aflată în serviciul regelui. Structura administrației nu se diferențiază de celelalte structuri sociale.

Criza feudalismului și creșterea puterii monarhice au determinat procesul de autonomizare al administrației, legat de edificarea statului modern. În acest context, este de semnalat faptul că, organizarea modernă a administrației de stat are ca suport modelul organizării birocratice, sistematizat de **Max Weber**. În opinia sa¹⁰, birocratizarea constituie un proces ireversibil, deoarece cerințele economiei și tehnicii impun existența

¹⁰ Oroveanu, M. – op. cit.; p.32

unui corp de funcționari de profesie, specializați. Prin comparație este de remarcat că în doctrina marxistă s-a apreciat eronat că organizarea birocratică este necesară numai în sistemul capitalist. Realitatea a confirmat exactitatea teoriei lui Weber, cu atât mai mult, cu cât organizarea birocratică s-a menținut și în societatea de tip socialist.

În practică, organizarea administrației publice și a funcționarilor publici pe entități și birouri este universal aplicabilă și capabilă să atigă randamente maxime. Fără îndoială că organizarea birocratică realizată pe baza reglementărilor legale fundamentate pe conținutul și caracterul obiectiv al activităților, este superioară celei anterioare, tradiționale care avea caracter subiectiv, fiind întemeiată pe inspirația conducătorilor și pe calitățile personale ale funcționarilor publici.

În raport cu orientările privind structurarea administrației publice se pot distinge trei direcții metodologice¹¹ principale:

① **orientarea strict tehnico-juridică** (promovată de lucrările franceze actuale de drept administrativ), prin care structurarea administrației de stat echivalează cu organizarea puterii executive. În această concepție se disting și se cercetează probleme ca:

- principiile organizării administrative (ale centralizării și descentralizării);
- activitatea președintelui republicii, ca șef al statului sau, după caz, a regelui;
- activitatea Consiliului de Miniștri (Guvernului), ministerelor (miniștrilor), departamentelor ministeriale;
- activitatea organelor administrative locale, inclusiv ale conducerilor acestora (prefect, guvernator, primar, consilier);
- activitatea stabilimentelor (instituțiilor) publice și respectiv a serviciilor publice.

② **orientarea filozofico-juridică**, care are la bază teoria asupra organizării sistematice a statului, prin care se evidențiază superioritatea raporturilor, a interrelațiilor dintre autoritățile publice. Aceasta, la rândul său, este bazată pe principiul “unicității puterii de stat”, având în vedere unicitatea suveranității, adică o autoritate politică exclusivă (unică). În această optică, organizarea de stat este axată pe **trei elemente**:

¹¹ Iorgovan, A. – op. cit.; p.9

⇒ organele statului sau formele organizatorice prin care se realizează puterea de stat;

⇒ modul de formare a instituțiilor statului;

⇒ principiile fundamentale de organizare și funcționare a entităților publice.

Este însă de remarcat că, în acest caz, deși există și funcționează autoritatea politică și administrativă supremă, nu toate organele administrației publice trebuie să se subordoneze Guvernului, care exercită conducerea generală în acest domeniu. Concomitent, sunt create și funcționează organe autonome de administrație, ca cele ale entităților administrativ teritoriale (de stat) locale. Așa se explică faptul că, în literatura occidentală, noțiunea de administrație de stat este utilizată pentru a evoca administrația publică care ține de Guvern sau de șeful de stat. Spre deosebire, activitatea administrativă a primăriilor (primarilor) și consiliilor locale este evocată prin sintagma administrație publică locală. În acest mod, nu se mai poate vorbi despre un sistem administrativ unic (unitar), axat pe ideea subordonării, ci despre un sistem de organizare a administrației publice, care pe lângă subordonare, presupune cooperarea între organele administrative și exercitarea controlului de către Guvern, fie direct, fie prin alte autorități care îi sunt subordonate.

③ **orientarea axată pe știința administrației** care abordează problemele organizării administrației de stat, în acord cu cerințele acestei științe, alături de cele ale altor entități, inclusiv a celor economice din sectorul privat. În prezent, există în numeroase țări, curente și școli orientate cu precădere pe aspectele organizării științifice a administrației publice, incluzând aici și organizarea muncii funcționarilor.

Structura puterii în interiorul administrației și logica funcționării sale, depind de intensitatea relațiilor pozitive sau negative pe care le realizează cu mediul înconjurător. Trecerea de la conceptul limitat de “organizare”, considerat ca mediu interior, închis și omogen, la acela deschis de “sistem”, scoate în evidență importanța mediului înconjurător extern în derularea acti-vităților de administrație publică.

Importanța relațiilor cu mediul este explicată, atât de necesitatea stimulării organului administrativ de a-și amplifica eficiența acțiunilor sale, cât și de voința sa de a-și păstra caracteristicile structurale fundamentale.

Relațiile dintre administrație și mediul înconjurător social au o mare importanță, deoarece condiționează modul în care ea își îndeplinește funcția în societate. Administrația publică poate alege între posibilitatea deschiderii sau cea a închiderii față de mediul înconjurător, dar această alegere determină, în practică, dinamica structurii administrației și gradul ei de eficiență, ca activitate.

4. Administrația – instituție publică

În accepțiunea de instituție, administrația este considerată o structură de funcționare, o formă organizatorică sau chiar o organizație socială, deci o entitate sau un complex de entități publice, care constituie aparatul administrativ public. Administrația privită ca instituție are trăsături proprii, care îi determină funcțiunea (noțiunea de funcțiune fiind utilizată în sensul de misiune socială) și îi modelează structura.

Cercetarea administrației ca aparat instituțional public, presupune studierea interrelațiilor care o integrează în societate și încercarea de a înțelege logica socială care îi fundamentează funcțiunile. În acest sens, administrația publică are misiunea socială de executare (aplicare) a legilor; ea este centrul de exercitare a puterii statului. Astfel, problema funcțiunilor cu sensul de misiuni, este indisolubil legată de aceea a funcțiilor statului, cu sensul de activități ce se realizează prin instituțiile de stat.

În această accepțiune, instituțiile administrative ale statului au competența legală de a emite decizii executorii, față de care persoanele particulare și colectivitățile umane au obligația de a se supune sub imperiul sancțiunilor. Teama de sancțiune este fundamentul cel mai simplu al supunerii față de conținutul acestor decizii, menite să slujească interesul general. Pe de altă parte, în caz de nesupunere, folosirea metodei constrângerii, cu aplicarea de sancțiuni de către aparatul de stat, permite respectarea ordinii legale. Dar, constrângerea presupune consumul unei energii însemnate și utilizarea ei este în mod necesar, limitată.

În același timp, administrația statului are și misiunea de a educa și convinge oamenii de avantajele ordinii sociale existente – la a cărei menținere ea contribuie – și de legitimitatea acțiunilor sale.

Metodele de constrângere și de educare-convingere se împletesc în activitatea de administrație publică. Astfel, cu cât se amplifică metoda convingerilor, cu atât mai puțin se utilizează constrângerea, iar procedeele de convingere, în societățile evoluat, tind să înlăture constrângerea. În fapt, cele două metode se completează reciproc: pe de o parte, existența autorității și a posibilității constrângerii contribuie la situarea statului deasupra societății; pe de altă parte, diminuând numărul activităților coercitive și punându-se accentul pe formarea și cultivarea unei mentalități favorabile îndeplinirii misiunii administrației, se asigură creșterea însemnătății metodei convingerii. Constrângerea devine cu atât mai eficientă, cu cât este utilizată mai rar și inspiră (atunci), mai multă teamă.

Ca instituție, administrația publică se definește nu numai prin funcțiunea pe care o îndeplinește în societate, dar și prin organizarea sa juridică și materială. Sub cel din urmă aspect, administrația este aparatul de stat care se prezintă sub forma unei ierarhii de funcționari publici, executanți ai unor activități și supuși unei discipline identice.

Organizarea instituțională, ca expresie a administrației publice, prezintă, din punct de vedere social, o serie de **caracteristici** și anume :

⇒ administrația publică, în ipostaza de instituție, nu funcționează într-un spațiu închis; ea se află în strânsă legătură cu celelalte instituții sociale și este influențată de evoluția și transformările caracteristice vieții sociale;

⇒ administrația reproduce, în organizarea sa, caracteristicile esențiale ale sistemului social în care se integrează;

⇒ administrația ca instituție are o unitate specifică care îi conferă o relativă autonomie structurală, deși instituțiile publice, nu sunt într-o perfectă armonie. Interdependența lor este relativă și evoluția lor rareori este sincronă, existând decalaje și distorsiuni care alcătuiesc elementele fundamentale ale dinamicii sociale;

⇒ supusă influenței mediului înconjurător, administrația cunoaște un ritm de dezvoltare propriu; particularitățile și configurația sa organică influențează exercitarea funcțiilor sale, (îndeplinirea misiunilor ce-i revin), precum și locul pe care îl are în societate.

În dinamica instituțională a administrației publice se manifestă și este necesar să se studieze problemele generate de fenomenul birocratic indus de funcționarea

instituțiilor administrative, în scopul găsirii soluțiilor de ameliorare a eficienței și de raționalizare a activității respective; inclusiv a semnificațiilor sale în contextul dezvoltării societății pe baze democratice.

La rândul său, birocrăția poate fi interpretată din mai multe unghiuri, iar literatura de specialitate consemnează opinii diferite despre *fenomenul birocratic*. Astfel, în anii '30, Harold Laski definea birocrăția “ca o formă a guvernării în care efectiv, domină funcționarii publici”¹², în timp ce F. Lane afirma că birocrăția înseamnă un mod de administrare complexă, la scară largită, un anumit comportament organizațional.

Dintr-un alt unghi de abordare, Michael Croazier caracteriza birocrăția franceză prin formalism și lipsă de personalitate. Spre deosebire, Max Weber considera că birocrăția reprezintă tipul ideal de organizare instituțională spre care tinde societatea modernă, datorită calităților¹³ sale, care pot fi sintetizate astfel :

a) birocrăția este caracterizată de competență, ierarhie și o diviziune a muncii pe birouri;

b) organizarea birocratică facilitează progresul sistemelor economice și contravine stilurilor primitive de muncă, contribuind la dezvoltarea științei administrației;

c) birocrăția reprezintă modul cel mai eficient de organizare al colectivității, în vederea atingerii anumitor scopuri. Eficiența birocrăției este rezultatul modului de cooperare dintre om și mașină.

Este de real interes tratarea birocrăției în literatura germană, care a pus problema **legăturii dintre birocrăție și democrație**, formându-se două curente; unul care consideră cele două fenomene ca fiind compatibile și un altul care susține că acestea nu au nimic în comun.

În opiniile “pro” se afirmă că birocrăția are nevoie de competență, or numai democrația asigură promovarea talentelor, formarea de specialiști și recunoașterea valorii. În plus, în perioada modernă, ambele concepte au promovat progresul societății (de exemplu, facilitarea accesului burgheziei la putere, în defavoarea nobilimii).

În opiniile “contra” se consideră că, această legătură dintre birocrăție și democrație va genera permanent o stare conflictuală, din două motive și anume :

¹² Lane, F. – *Current Issues in Public Administration*; St. Martin's Press; New-York; 1982; p.190

¹³ idem.

⇒ disciplina și controlul specifice birocrăției lezează principiul libertății umane caracteristic democrației;

⇒ regulile ierarhiei birocratice contravin principiului democratic al egalității în drepturi.

Cu toate rezervele exprimate, birocrăția ca expresie a funcționării instituțiilor publice apare ca fenomen normal, obiectiv datorită caracterului de ordine pe care-l imprimă activității administrative, fapt evidențiat și de **Figura nr.1** :

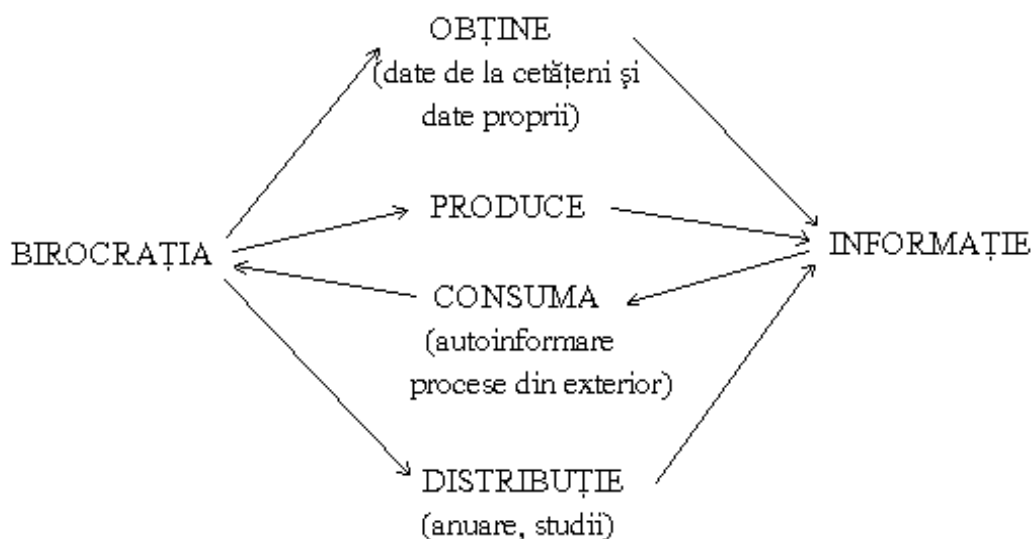


Figura nr.1

Așezată pe baze raționale, științifice, ea poate fi deplin compatibilă cu valorile democrației: securitate națională, siguranța individului, productivitate, eficiență; practic orice organizație - de la o fabrică de confecții la o uzină constructoare de mașini, de la o organizație religioasă, la un guvern – va fi întotdeauna birocratizată.

Totodată, se constată că, în prezent, noțiunea de birocrăție are **trei sensuri principale**, semnificând :

⇒ puterea sau activitatea birocratică;

⇒ categoria socială a birocrăților;

⇒ modul de organizare birocratic.

Puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, ținând seama de elementele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează. Astfel, pentru a îndeplini în mod eficient sarcinile care îi sunt repartizate, orice organizare birocratică a administrației urmează să-și dezvolte trăsăturile caracteristice care favorizează manifestarea propriei puteri.

O dată ce este instituționalizată, administrația stabilește cu mediul în care acționează relații care îi amplifică autonomia și îi conferă o competență de inițiativă și legitimitate proprie, independentă de aceea pe care o are puterea politică.

De asemenea, perenitatea organizării birocratice a administrației se explică prin necesitatea unei structuri ierarhice în societate. Factorii organizaționali operează în două moduri : într-un mod pozitiv, ei asigură superioritatea relativă a serviciilor administrative asupra autorităților politice care urmează să le controleze activitatea; într-un mod negativ, ei tind să scoată administrația de sub orice influență exterioară, astfel încât să prevaleze propriile scopuri ale acesteia.

Noțiunea de birocrație nu poate fi concepută în afara **categoriei sociale a birocraților**. Funcționarii publici contribuie la îndeplinirea misiunilor administrației, beneficiind de drepturi, dar și de îndatoriri. Astfel, ei trebuie să aibă stabilitate și să fie apărați împotriva presiunilor interne sau externe, supunându-se riguros reglementărilor juridice. Administrația trebuie să dispună, totuși, de dreptul de apreciere, de așa numita putere discreționară asupra momentului și modalităților de acțiune. De asemenea, administrația are controlul mijloacelor juridice, materiale și umane ale conducerii, precum și a concepției și acțiunii sale.

Modul de organizare birocratic este o condiție a autonomiei statului însuși, asigură tradiția în domeniul funcției publice și întărește disciplina reglementată de actele normative. Față de un personal politic schimbător, instituțiile administrației reprezintă continuitatea, permanența și stabilitatea, astfel încât ea își sporește influența asupra societății. Organizarea birocratică are o legitimitate proprie, fiind adevărata apărătoare a interesului general față de interesele oamenilor politici.

5. Alte abordări ale conceptului de administrație publică

Administrația este o activitate veche, întâlnită în toate țările și la toate nivelurile de guvernare. Cu toate acestea, există o anumită confuzie în ceea ce privește terminologia utilizată, astfel:

- unii folosesc sintagma “știința administrației”;
- alții preferă să vorbească despre “științe administrative”, la plural, lăsând să se subînțeleagă faptul că, nu există încă o știință a administrației în sens propriu, ci numai discipline multiple care au ca punct de sprijin, administrația;
- în fine, alții folosesc expresia “administrație publică”, echivalentul termenului englez “Public Administration”, care abordează obiectul specific al disciplinei, dar lasă în suspensie problema de a ști dacă avem sau nu de a face cu o nouă știință.

Aceste incertitudini de vocabular cuprind divergențele asupra conținutului științei administrației, ceea ce se explică prin extrema diversitate a curentelor pe care le găsim la originea acestei discipline.

În sens tradițional, administrația publică reprezintă “un ansamblu de activități implicate în susținerea politicilor și programelor grupărilor aflate la putere”¹⁴. Ea include anumite responsabilități de execuție, care diferă de la un departament la altul, fiind focalizată îndeosebi în domeniile planificării, organizării, coordonării și controlului operațiilor guvernamentale.

Literatura de specialitate a abordat și problema asemănarilor sau deosebirilor dintre administrația publică și cea privată. Expresia “publică” are legătură cu publicul, poporul, comunitatea sau societatea. Adjectivul respectiv evidențiază caracterul public, în opoziție cu cel privat al subiectului, având se pare cea mai adâncă rezonanță din forma de proprietate (publică, respectiv privată, după caz). În acest sens au fost lansate două teze¹⁵ și anume:

- ⇒ administrația publică se distinge de administrațiile private;

¹⁴ Lane, F. – op. cit.; p.4

¹⁵ Debbasch, Charles–Science administrative. Administration publique; Précis Dalloz; 1976;p.4

⇒ administrația publică se identifică cu administrațiile private.

Prima teză, având caracter clasic, apără natura specifică a administrației publice, deoarece acționează în serviciul general, este un aparat de acțiune al puterii politice și deci nu poate fi confundată cu administrația privată, după cum se poate observa și din **Tabelul nr.1**. Această teză a fost forțată până la extrem, în administrația franceză, care a făcut o distincție tranșantă între administrațiile publice și cele private. Administrațiile de stat dețin monopolul de gestiune asupra funcțiilor considerate ca publice, prin natura lor. Spre deosebire, alte servicii sunt de natură privată și chiar dacă le prestează statul, acest fapt este doar ocazional, accidental; statul nu întreprinde activități individuale particulare iar dacă i se impune acest lucru, trebuie să o facă pentru satisfacerea interesului general, public.

TIPURI DE ACȚIUNI	SECTORUL PUBLIC	SECTORUL PRIVAT
1) ORIENTARE	NONPROFIT	PROFIT
2) RELAȚII INTERUMANE	COOPERARE	COMPETIȚIE
3) MANAGEMENT STRATEGIC	DIFICIL	POSIBIL
4) MARKETING	PUBLIC OPȚIUNE PUBLICĂ FIXAREA IMPOZITELOR	PRIVAT OPȚIUNEA PIEȚEI VENITURI-CHELTUIELI
5) PROCESUL BUGETAR	Δ CERERE ≠ Δ PRODUCȚIE	Δ CERERE = Δ PRODUCȚIE
6) STRATEGII DE DISTRIBUȚIE	PARTICIPARE	CLIENTELĂ
7) PROCESUL POLITIC	INEVITABIL	NU ESTE NECESAR
8) RESPONSABILITATE	STAT-SOCIETATE	PRODUCĂTOR- CONSUMATOR
9) PRESIUNI/ RECLAMAȚII	FĂRĂ POSIBILITĂȚI CERTE DE SOLUȚIONARE	POSIBILE DE SOLUȚIONAT

10) CONTRACT/ ANGAJAMENT	ÎN CONTEXTUL SOCIAL	ÎN CONTEXTUL PIETEII
-----------------------------	---------------------	----------------------

Tabel nr.1 Privire comparativă asupra sectoarelor public și privat

Totuși, administrația publică emană din puterea politică și beneficiază de puterea rezervată conducătorilor. Astfel, ea dobândește prerogative parti-culare și privilegii, determinând ca interesele sale să devină unilaterale și anume: putere de acțiune unilaterală și realizarea unilaterală a contractelor administrative. Apare astfel un dezechilibru profund, justificat de prăpastia care există între interesul privat și cel public.

Există pericolul ca administrația să acționeze numai în folosul său și de aceea este necesară instituirea unor norme juridice specifice cărora să li se supună funcția publică. Acest cadru legal trebuie să cuprindă privilegiile, dar și constrângerile lucrătorilor din administrația publică, necunoscute personalului din întreprinderile private. Departajarea între public și privat se efectuează în funcție de sarcina pe care o îndeplinește interesul general prin proprii salariați, și care face ca serviciile publice să nu poată fi asimilate activităților private, altfel spus, să nu poată fi privatizate.

Or, realitatea a dovedit că multe dintre activitățile considerate prin excelență publice (educație, sănătate, gospodărire) au devenit mai eficiente printr-o privatizare corespunzătoare.

Privatizarea serviciilor publice a fost, de fapt, elementul generator al celei de-a **doua concepții**, potrivit căreia administrația de stat se identifică cu afacerile private. În această optică, administrația publică nu este altceva decât o întreprindere, ale cărei structuri organizatorice sunt identice cu cele aparținând unei instituții private. Un asemenea punct de vedere triumfă cu precădere în S.U.A. și este justificat chiar de către orientările doctrinare, conform cărora procesul de asimilare public-privat se supune imperativelor democratice.

Astfel, dacă se dorește apărarea drepturilor și libertăților individuale și autonomia administrativă este necesar ca serviciile publice și agențiile corespunzătoare acestora să fie supuse regulilor de drept comun. În felul acesta, administrația publică trebuie să-și îndeplinească sarcinile, la aceleași standarde de calitate ca o instituție particulară.

Apropierea aparatului administrativ public de cel privat are la bază rațiuni de eficientizare a activităților sectorului public. Regulile de gestiune aparținând întreprinderilor private, pot fi și trebuie aplicate și serviciilor publice. Preocupările de reducere a costurilor și de sporire a randamentului trebuie să pătrundă și în sectorul public.

Aceste imperative conduc la identificarea administrației publice cu administrațiile private și la refuzul de a delimita funcția publică, de restul pieței muncii.

Creșterea rolului statului în viața economică a dus la asumarea de către administrația publică a numeroase activități, comparabile cu cele întreprinse în sectorul particular. Și, totuși, prerogativele multiple atribuite administrației au apărut ca tot atâtea obstacole în calea democratizării sale. Ele sunt, în egală măsură, contrare unei bune gestiuni a afacerilor administrative. Regulile derogatorii de la dreptul comun și crearea unei legislații specifice au încurajat lipsa de inițiativă și adoptarea unei atitudini pasive în administrația publică.

De exemplu, un întreprinzător dintr-o instituție privată va studia cu multă atenție și minuțiozitate documentele necesare întocmirii unui contract, deoarece aceste operațiuni îi vor afecta propriul patrimoniu. Într-o instituție publică, dimpotrivă, un contractant poate recurge la privilegiile administrației prevăzute de lege, pentru a modifica clauzele contractuale. De aceea, funcționarii publici vor avea mai puțină grijă față de documentele elaborate, deoarece gradul lor de răspundere este mult mai redus decât într-o situație similară, din sectorul privat. Pe acest fond, a fost lansată ideea caracterului incompatibil între activitățile publice și cele private, fapt care a servit drept acoperire pentru numeroasele greșeli de gestiune comise în serviciile publice.

Alinierea necesară a administrației publice la regulile juridice atribuite particularilor și la regulile de gestiune aplicate sectorului privat, nu trebuie să ducă la ignorarea specificului administrației publice. Aceasta reprezintă un instrument de acțiune finanțat din fonduri publice, un mijloc prin care statul își exercită propriile funcții. Administrația publică contribuie la realizarea de utilități sociale, fie prin ea însăși, fie prin controlul și orientarea inițiativelor private. Această finalitate specifică serviciilor publice, nu poate fi contestată chiar dacă administrația publică este încurajată să se inspire din virtuțile sectorului privat.