



UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI, CLUJ-NAPOCA
CENTRUL DE FORMARE CONTINUĂ, ÎNVĂȚĂMÂNT LA DISTANȚĂ ȘI CU FRECVENȚĂ
REDUSĂ

FACULTATEA DE ȘTIINȚE POLITICE, ADMINISTRATIVE ȘI ALE COMUNICĂRII
SPECIALIZAREA: ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

SISTEME ADMINISTRATIVE COMPARATE

- Suport de curs –

Conf. univ. dr. Liviu Radu

Cluj-Napoca
2024-2025

CUPRINS

Modul 1. Aspecte introductive privind organizarea administrației publice	9
Capitolul I. Concepte introductive	10
Politica	10
Statul	10
Apariția statului.....	11
Suveranitatea.....	12
Funcțiile statului.....	13
Puterea.....	14
Autoritatea.....	15
Legitimitatea	15
 Capitolul II. Definițiile administrației publice	 17
Definiții politice ale administrației publice.....	17
Definiții legale ale administrației publice	18
Definițiile manageriale ale administrației publice	19
 Capitolul III. Evoluția sistemelor administrative	 21
Rolul personalităților charismatice în sistemele tradiționale	26
Formalizarea și rutinizarea charismei	27
Raționalizarea administrației	29
Evoluția sistemelor administrative spre forme birocratice	29
 Modul 2. Organizarea administrației publice	 39
Capitolul IV. Paradigma managerială	40
Noul Management Public	44
Critica Noului Management Public	49
 Capitolul V. Paradigma minimei intervenții a autorității publice. Capitalul social. 56	
Multiplele utilizări ale conceptului de capital social	61
Posibilele efecte negative ale capitalului social.....	62
 Capitolul VI. Resursa umană în administrația publică	 64
Categorii de personal	64
Recrutarea și selecția personalului din administrația publică	66
Motivarea funcționarilor publici	68
Noi tendințe în managementul resursei umane.....	70
Problema reprezentativității funcționarilor	71
Pregătirea personalului din administrația publică.....	72
Migrația funcționarilor publici.....	74
Categoria înalților funcționari.....	76
Rolul îndeplinit de corpul înalților funcționari	77
 Capitolul VII. Probleme privind structura administrativă	 81
Aspecte privind organizarea administrativă a statelor și a organizațiilor publice	81

Aspecte privind organizațiile publice	82
Dinamica instituțională	86
Hipertrofierea instituțională	88
Modulul 3. Relațiile administrației publice cu societatea	90
Capitolul VIII. Relațiile politico-administrative.....	91
Prezentarea problemei.....	91
Patologia relațiilor politico-administrative	92
Legitimitatea politicienilor. Legitimitatea funcționarilor	97
Modele teoretice privind relațiile politico – administrative (Cine conduce de fapt?)	98
Puterea birocratică	103
Controlul asupra birocrăției	105
Elemente care influențează relațiile politico-administrative.....	106
Capitolul IX. Parteneriatul public-privat în administrația publică. Parteneriatul cu organizațiile non-guvernamentale.....	111
Aspecte privind parteneriatul public privat.....	111
Funcții ale Parteneriatul-Privat	115
Firmele Private ca Partener Social.....	117
Avantaje și dezavantaje operaționale ale parteneriatului public – privat în furnizarea de servicii publice	118
Stimularea creării de locuri de muncă în sectorul privat	121
Utilizarea organizațiilor neguvernamentale în administrația publică	122
Capitolul X. Comunicarea în interiorul instituțiile publice și cu publicul	124
Comunicare în instituțiile publice	124
<i>Plasarea centrului de decizie</i>	124
<i>Bariere în calea comunicării</i>	125
Comunicarea instituțiilor administrative cu publicul.....	127
Întrebări:	129
Bibliografie:	131

I. Informații generale

I.1. Date de identificare a cursului

Nume: Conf. univ. dr. Liviu Radu
Birou: Str. Gen. T. Moșoiu, nr. 71, sala 403, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării
Telefon: 0264-431.361
E-mail: liviu.radu@fspac.ro
Consultații:

Date de contact ale titularului de curs:

Numele cursului: Sisteme Administrative Comparate
Codul cursului: ULR2417, 6 credite
An, semestru: An II, Sem. II
Tipul cursului: Obligatoriu
Tutore: Conf. univ. dr. Bianca Radu
E-mail tutore: bianca.radu@fspac.ro
Consultații:

Studentii care nu pot să se prezinte la consultații pot să contacteze profesorul sau tutorele prin email și vor primi răspuns în maxim 48 de ore. Informații privind data și locul susținerii examenului, precum și data pentru predarea lucrărilor, împreună cu cerințele pentru întocmirea acestora, vor fi comunicate și prin intermediul secretariatului ID. Majoritatea informațiilor de care studenții vor avea nevoie pentru parcurgerea cu succes a acestui curs vor fi disponibile pe platforma online Moodle.

I.2. Condiționări și cunoștințe prerechizite

Înscrierea la acest curs nu este condiționată de parcurgerea și promovarea nici unei alte discipline anterioare. Cu toate acestea, pentru parcurgerea cu succes a acestui curs studentul trebuie să posedă capacități de reținere, analiză și sinteză, deducție și inducție. De asemenea, promovarea cu succes a cursului depinde de capacitatea studentului de a efectua un studiu aprofundat al literaturii de specialitate, și de a colecta date pentru două lucrări care urmează să fie analizate conform cerințelor specificate de profesor.

I.3. Descrierea cursului

Cursul își propune să le ofere studenților posibilitatea de a se familiariza și de a-și însuși prin comparație principalele caracteristici ale tipurilor de sisteme administrative din țările membre ale Uniunii Europene, dar și din alte țări. Cursul face referire continuă la exemple de țări concrete, totodată defalcând subiectul sistemelor administrative pe tematici specifice. Utilitatea cursului constă în descrierea și analiza principalelor aspecte ce țin de administrația publică și de sistemele administrative comparate, precum și în relaționarea acestora cu diferite elemente ale societății.

Cele mai importante aspecte tematice pe care cursul le analizează în perspectivă comparativă se referă la modurile de organizare administrativă ale statelor lumii, managementul funcției publice în diferite țări, evoluția în timp și în spațiu a abordărilor juridice și manageriale din administrația publică, relațiile politico-administrative în cadrul diferitelor sisteme administrative, comunicarea în interiorul instituțiilor publice și cu societatea, parteneriatul public-privat, etc. Cursul urmărește să fie în mare măsură multidisciplinar și oferă o gama largă de subiecte interesante de studiu.

I.4. Organizarea temelor în cadrul cursului

Cursul este structurat în trei module de învățare, și anume: aspecte introductive privind organizarea administrației publice, organizarea administrației publice și relațiile administrației publice cu societatea.

Primul modul își propune să explice și să consolideze o serie de noțiuni introductive și concepte generale, care însă nu sunt total necunoscute studenților așa cum unele dintre acestea au fost însușite anterior în cadrul altor discipline; asemenea concepte sunt autoritatea, legitimitatea, puterea, politica etc. Pe de altă parte, primul modul conține o gamă largă de definiții care au fost oferite administrației publice, acestea au fost extrase în urma unui studiu detaliat al literaturii de specialitate. Cele mai importante modele de definiții prezentate sunt cele juridice, manageriale, ocupaționale și politice. De asemenea, vor fi prezentate principalele modele de sisteme administrative, accentul se pune pe evoluția istorică. Un alt concept analizat în cadrul acestui modul este noțiunea de birocrație, referitor la aceasta se oferă atât explicații suplimentare exhaustive, cât și descrierea evoluției sistemelor administrative spre formele birocratice.

În cadrul modulului doi se explică două paradigme cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice: paradigma managerială și a minimei intervenții, cu accent pe discutarea rolului capitalului social în rezolvarea unor probleme cu care comunitățile se confruntă. În cadrul acestui modul se vor prezenta diverse aspecte ale managementului funcției, cum ar fi recrutarea și selectarea funcționarilor publici, motivarea și retenția acestora, pregătirea și formarea continuă a resursei umane din administrația publică. Fiecare tematică este sprijinită de exemple relevante referitoare la managementul funcției publice din diferite țări. O altă temă foarte importantă discutată în cadrul modulului doi se referă la structura administrativă, și se vor prezenta principalele forme de organizare administrativă a statelor, de asemenea, se urmărește clarificarea tipurilor de organizații care pot să fie întâlnite în administrația publică, toate acestea corelate cu exemple concrete. Se va discuta despre dinamica instituțională, care explică cum au loc transformările instituționale pe parcursul istoriei și datorită căror factori.

În cadrul modulului trei se va discuta despre relația administrației publice cu societatea. Vor fi analizate relațiile politico-administrative, evidențiindu-se modalitățile de politizare ale administrației publice de către actorii politici și viceversa. De asemenea, în cadrul acestei teme se pun în discuție cele mai importante mijloace de control pe care le dețin birocrații sau administrația publică în fața ingerințelor politicului. Se va oferi o descriere a perspectivelor teoretice emise cu privire la relațiile politico-administrative, punându-se accent, de asemenea, pe factorii care influențează relațiile dintre birocrați și politicieni, precum partidele politice, grupurile de interes etc. În cadrul acestui modul se va discuta despre parteneriatul public-privat și cu organizațiile non-guvernamentale în administrația publică, analizându-se modul în care se pot forma parteneriate în administrația publică, precum și avantajele acestora. Ultima tematică abordată în cadrul acestui modul se referă la comunicarea în administrația publică. Modulul descrie principalele tipuri de comunicare din sectorul public, dar și barierele de comunicare întâlnite de actorii din administrația publică.

I.5. Formatul și tipul activităților implicate de curs

Pe parcursul semestrului, studentul va trebui să participe la activitățile de predare care vor avea loc de două ori de-a lungul semestrului și care vor fi anunțate din timp de către secretariatul ID. Chiar dacă prezența la curs nu este obligatorie, aceasta va contribui la o mai bună înțelegere a conceptelor cheie. La sfârșitul semestrului studentul va susține un examen care va consta într-un examen tip test grilă care va reprezenta 70% din nota finală. De asemenea, pe parcursul semestrului, studentul va trebui să predea două lucrări referitoare la teme discutate în cadrul cursului, și anume: compararea structurii administrative a două țări membre ale Uniunii Europene și analizarea managementului funcției publice într-o țară membră a Uniunii Europene. Cerințele pentru elaborarea lucrărilor vor fi anunțate pe platforma Moodle, iar studenții vor trebui să predea tot acolo lucrările la

termenele indicate de profesor. La mijlocul semestrului, profesorul va stabili o dată și o oră (pe care le va anunța pe platforma Moodle) când va intra online cu studenții pentru a răspunde la întrebări referitoare la elaborarea lucrărilor și la modul de desfășurare a examenului.

I.6. Materiale bibliografice obligatorii

Pentru o mai bună înțelegere a cursului le recomandăm studenților parcurgerea și consultarea unor surse bibliografice care constituie un fundament pentru cursul de Sisteme Administrative Comparate. Sursele bibliografice vor contribui la aprofundarea și consolidarea cunoștințelor studenților, venind în completarea celor acumulate pe parcursul activităților de predare. De asemenea, sursele bibliografice pot să fie utilizate ca punct de referință în redactarea lucrării finale de către studenți.

1. Radu, Liviu, *Sisteme Administrative Comparate*, Suport de curs elaborat în tehnologia ID, 2019, disponibil pe platforma e-learning FSPAC.
2. Alexandru, Ioan, *Administrație publică*, Editura Lumina Lex, București, 2007.
3. Bouckaert, Gert și Pollit Christopher, *Reforma managementului public*, Editura Cartier, Chișinău, 2006.
4. Brăileanu, Traian, *Politica*, Editura Albatros, București, 2003.
5. Chandler, J.A. (editor), *Comparative Public Administration*, London: Routledge, 2014.
6. Henry, Nicolas, *Administrație publică și afaceri publice*, Editura Cartier, Chișinău, 2006.
7. Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. și Navarro, C., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, London: Palgrave MacMillan, 2019.
8. Lane, Frederick S., *Probleme actuale de administrație publică*, Editura Epigraf, Chișinău, 2006.
9. Mette Kjaer, Anne, *Guvernanța*, CA Publishing, 2010, pp.24-58.
10. Shafritz, Jay M., Russell E. W., *Introducing Public Administration*, Longman, New York, 1997.
11. Simon, Herbert A., Thompson, Victor A., Smithburg, Donald W., *Administrația publică*, Editura Cartier, Chișinău, 2004.
12. Van der Meer, F.M., Raadschelders, J.C.N. și Toonen, T.A.J. (editori), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, editia a 2-a, London: Palgrave MacMillan, 2015.
13. Wollmann, H. și Kuhlmann, S., *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reform in Europe*, Edward Elgar Publishing, 2014.

I.7. Materiale și instrumente obligatorii

Pentru parcurgerea cu succes a acestui curs nu este nevoie de materiale suplimentare, însă recomandăm parcurgerea materialelor bibliografice enumerate mai sus pentru o aprofundare a temelor prezentate în acest curs. Pentru a redacta lucrările, studenții ar trebui să aibă acces la următoarele resurse: un calculator cu acces la internet și surse bibliografice care se accesează, de exemplu, prin intermediul permisului de bibliotecă la Biblioteca Centrală Universitară, BCU, „Lucian Blaga”.

I.8. Calendarul cursului

În cadrul primei întâlniri cu profesorul vor fi parcurse următoarele teme de curs:

Modul 1. Aspecte introductive privind organizarea administrației publice

Unitatea 1. Concepte introductive

Unitatea 2. Definițiile administrației publice

Unitatea 3. Evoluția sistemelor administrative

Modul 2. Organizarea administrației publice

Unitatea 1. Paradigma managerială

Unitatea 2. Paradigma minimei intervenții a autorității publice. Capitalul social

În cadrul celei de-a doua întâlniri cu profesorul vor fi parcurse restul temelor de curs:

Modul 2. Organizarea administrației publice

Unitatea 3. Resursa umană în administrația publică

Unitatea 4. Probleme privind structura administrativă

Modulul 3. Relațiile administrației publice cu societatea

Unitatea 1. Relațiile politico-administrative

În cadrul celei de-a treia întâlniri cu profesorul vor fi parcurse restul temelor de curs:

Modulul 3. Relațiile administrației publice cu societatea

Unitatea 2. Parteneriatul public-privat în administrația publică. parteneriatul cu organizațiile non-guvernamentale

Unitatea 3. Comunicarea în interiorul instituțiile publice și cu publicul

Întâlnirile dintre studenți și profesor vor avea loc în sediul Facultății de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării. Orarul și sălile vor fi anunțate prin e-mail de către secretariatul ID. Este important ca înaintea fiecărei întâlniri cu profesorul studenții să citească cel puțin o dată temele din suportul de curs care urmează să fie predate și discutate. Acest lucru îi va ajuta să înțeleagă mai bine ceea ce profesorul le va preda și să pună întrebări acolo unde nu înțeleg anumite concepte. În acest fel se va optimiza folosirea timpului destinat celor două întâlniri cu studenții

Data examenului final va fi anunțată la ultima întâlnire cu profesorul și va fi transmisă prin email de către secretariatul ID. La fiecare întâlnire profesorul va anunța data la care trebuie predată următoarea lucrare, dar aceste date vor fi anunțate și pe Moodle unde studenții vor trebui să încarce lucrările și unde vor primi nota și feedback pentru fiecare lucrare.

I.9. Politica de evaluare și notare

Nota finală va fi calculată în următorul mod:

70% Examen grilă format din 18 întrebări care valorează 0,5 puncte fiecare și la care se adaugă 1 punct din oficiu

15% Lucrarea 1 - Compararea sistemelor administrative din două țări membre ale Uniunii Europene. În cadrul acestei lucrări studenții vor trebui să compare modul de organizare a două state (la alegere) membre ale Uniunii Europene din perspectiva următoarelor caracteristici: regimul politic al statului, șeful statului (mod de alegere, durata mandatului și atribuții – dacă este cazul), modul de organizare a Parlamentului (structura, mod de alegere, durata mandatului(mandatelor) și atribuții), structura administrativă, instituțiile existente la diferite niveluri administrative și mod de alegere, reforme ale structurii administrative (dacă au existat)

15% Lucrarea 2 - Analizarea managementului funcției publice pentru o țară membră a Uniunii Europene. În cadrul acestei lucrări studenții vor trebui să analizeze managementul funcției publice într-o țară membră a Uniunii Europene (la alegere) din perspectiva următoarelor caracteristici: recrutarea/selecția funcționarilor publici pentru pozițiile de debutanți, categoriile de angajați care lucrează în sectorul public, pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici, dacă se practică mobilitatea funcționarilor publici, și măsuri de reformă a funcției publice.

Cerințele pentru elaborarea lucrărilor vor fi disponibile pe platforma online Moodle și tot acolo vor trebui predate lucrările. Studenții care nu au predat lucrările pe parcursul semestrului pot să le predea în sesiunea de examene sau restanțe, dar se vor scădea puncte din nota finală în funcție de cât timp întârzie pentru a le preda, până la maxim 50% din nota cu care ar fi fost evaluată în mod normal lucrarea.

Studenții care doresc, pot să se prezinte în sesiunea de restanțe pentru mărirea notei din examenul scris. În urma acestui examen nota finală care va fi trecută în catalog este nota cea mai mare.

I.10. Elemente de deontologie academică.

În timpul examenului, acei studenți care încearcă să copieze sau să vorbească cu colegii lor, vor fi atenționați o dată să înceteze comportamentul nedorit și a doua oară vor fi scoși afară din examen. La examen studenții nu au voie să se folosească de nici un instrument de ajutor (ex. telefon). În cazul în care în locul unui student se prezintă o persoană neautorizată, aceasta va fi scoasă afară din examen și apoi studentul în locul căruia s-a prezentat persoana neautorizată la examen va fi chemat în fața comisiei de etică a facultății care va decide sancționarea acestuia. Pentru a se evita astfel de situații, la intrarea în examen studenților li se va solicita să prezinte carnetul de student sau un act de identitate. De asemenea, la finalul examenului, după ce predau foaia de examen, ei vor trebuie să semneze într-un tabel că au fost prezenți la examen.

Orice tendință de plagiat în redactarea lucrărilor va fi penalizată. În acest fel, orice lucrare elaborată de studenți va trebui să facă dovada originalității. Orice informație preluată din alte surse trebuie citată. Nu este recomandat ca fiecare paragraf sau majoritatea paragrafelor din lucrare să fie preluate din diferite surse bibliografice (chiar dacă citați sursa); în acest caz se consideră lucrarea plagiată. Preluarea integrală a unui referat de pe internet, chiar dacă la finalul lucrării se precizează sursa bibliografică se consideră plagiat. În cazul în care un student predă o lucrare copiată în totalitate sau în cea mai mare parte, acesta va primi nota 1. Dacă ambele lucrări sunt copiate, profesorul poate propune sancționarea studentului de către comisia de etică a facultății.

I.11. Studenți cu dizabilități

Facultatea oferă studenților cu dizabilități motorii posibilitatea de a avea acces la sălile de curs. Clădirea este prevăzută cu un lift care permite accesul la etajul IV al clădirii. Dacă un student cu dizabilități motorii nu poate ajunge în sala de curs sau în care se susține examenul, acesta poate susține examenul într-o sală aflată la parterul facultății. În plus, se manifestă disponibilitatea din partea profesorului și tutorelui să ofere consultații într-un loc accesibil pentru student, să comunice prin telefon sau să ofere informații suplimentare pentru explicarea conceptelor prezentate în cadrul suportului de curs. În cazul în care un student se confruntă cu alte tipuri de dizabilități, acesta este rugat să ne contacteze.

I.12. Strategii de studiu recomandate

Parcursul acestui curs necesită aproximativ 80 de ore pentru parcursul suportului de curs. Pentru elaborarea lucrărilor le recomandăm studenților să utilizeze surse bibliografice cât mai diverse (cărți, articole, studii, rapoarte, legislația existentă etc) și să caute exemple de rezolvare a unor situații similare în alte țări. Pentru redactarea lucrărilor de verificare de pe parcursul semestrului este nevoie de minim 10 ore pentru redactarea fiecărei lucrări.

Modul 1. Aspecte introductive privind organizarea administrației publice

Scop: Acest modul urmărește definirea și explicarea unor concepte importante pentru înțelegerea modului de organizare a sistemului administrativ al unui stat

Obiectivele modului:

1. Definirea unor concepte de bază pentru înțelegerea structurii administrative a unui stat și explicarea diferenței dintre concepte care sunt asemănătoare
2. Discutarea, dintr-o perspectivă istorică, a modului de evoluție a organizării și funcționării administrației publice
3. Explicarea unor teorii cu privire la formarea statelor
4. Discutarea unor perspective diferite a modului în care poate fi definită administrația publică

Concepte și termeni cheie:

Politica

Statul (caracteristicile statului, teorii cu privire la apariția statului, funcțiile statului)

Suveranitatea

Puterea

Autoritatea

Legitimitatea

Definiții ale administrației publice din perspectivă politică, legală, managerială, ocupațională

Modele administrative preburocratice

Autoritatea de tip tradițional, carismatic și legal-rațional

Caracteristicile modelului birocratic ideal propus de Max Weber

Capitolul I. Concepte introductive

Politica

Vom începe prin a spune că în limba română cuvântul politică reprezintă traducerea identică a două cuvinte distincte din limba engleză care au înțelesuri diferite: “policy”, respectiv “politics”. Primul dintre ele desemnează, în esență, strategii adoptate de către o anumită autoritate publică pentru a gestiona o anumită problemă publică. Cel de-al doilea se referă activitatea sau la domeniul de activitate care poate fi denumit “politică”.

În cele ce urmează ne vom ocupa de cea de-a doua semnificație. Incercând o definiție vom spune că politica reprezintă procesul sau arta prin care anumite grupuri de oameni ating scopuri colective (Hague, Harrop, Breslin, 1992, p. 3). Aceste grupuri pot să difere ca marime de la grupuri foarte mici (familii, comunități rurale) până la marea comunitate care poartă numele de umanitate. Evident, cu cât grupul este mai mare cu atât procesul prin care se ajunge la atingerea unor obiective comune este mai dificil.

Afirmând că politica este un proces de atingere a unor scopuri colective, susținem implicit faptul că, în momentul în care se ridică o problemă care are caracter public în cadrul unei comunități există opinii sau interese divergente în legătură cu ea. Pentru a se ajunge la un rezultat pot fi folosite mai multe metode: forța, negocierea sau persuasiunea.

Mai trebuie să precizăm că politica se desfășoară în cadrul a ceea ce, de regula denumim sistem politic. Acesta cuprinde guvernământul, statul, partidele politice și grupurile de interes (idem. p.5). Între sistemul politic și ansamblul societății au loc interacțiuni și influențe.



Politica reprezintă procesul sau arta prin care anumite grupuri de oameni ating scopuri colective. (Hague, Harrop, Breslin, 1992, p. 3).

Statul

O calitate de care nu poate scăpa nici o ființă omenească este cea de cetățean al unui stat anume. Evoluția istorică a societății a făcut ca fiecare dintre noi să fie supusul a cel puțin unui stat (există persoane care dețin dublă cetățenie).

Sociologul german Max Weber a definit statul ca fiind acea formă de asociere umană care își arogă cu succes monopolul constrângerii fizice legitime în granițele unui anumit teritoriu (Weber, 1992, p.5). Deci statul este caracterizat de o anumită populație, de un teritoriu bine determinat și de reguli care sunt menite să precizeze, pentru cele mai multe domenii ale vieții care este conduită dezirabilă a celor ce trăiesc în interiorul granițelor sale. Dar atributul cel mai important al statului (definitoriu în opinia lui Weber, ca și în cea a majorității specialiștilor) este capacitatea de a-și impune regulile (monopolul constrângerii fizice legitime).



***Statul** este acea formă de asociere umană care își arogă cu succes monopolul constrângerii fizice legitime în granițele unui anumit teritoriu. Statul este caracterizat de populație, teritoriu, reguli și capacitatea de a-și impune regulile (monopolul constrângerii fizice legitime).*

Apariția statului

Există mai multe teorii privind apariția statului. Gânditorii marxiști consideră că el este o creație a clasei celor bogați care au urmărit în acest fel să-și protejeze averile și pozițiile. John Locke (cel care este considerat fondatorul liberalismului politic) a fost de părere că statul a apărut în momentul în care a apărut necesitatea reglementării relațiilor de proprietate în cadrul unei anumite comunități. O altă teorie care aparține unor istorici (Arnold Toynbee, Gheorghe Brătianu) susține că statul a apărut ca urmare a nevoii de organizare a unor mari colectivități umane pentru atingerea unor scopuri colective (mai precis statul a apărut în regiunea marilor fluvii unde datorită condițiilor geografice și climaterice populația a sporit semnificativ; în urma acestui spor au apărut probleme de alimentație; de asemenea, fluviile menționate mai sus produceau periodic inundații care produceau victime omenești; statul a apărut ca un organism menit să organizeze sistemul de irigații, realizându-se în acest fel recolte mai mari limitându-se și efectele negative ale inundațiilor).

Dacă analizăm cele trei definiții de mai sus vom constata existența unui element comun: nevoia de protecție. Prin urmare statul a apărut ca un răspuns la nevoia universală de protecție a individului în fața vicisitudinilor naturii sau în fața semenilor (Laski, p.12).



Statul a apărut în momentul în care a apărut necesitatea reglementării relațiilor de proprietate în cadrul unei anumite comunități și ca urmare a nevoii de organizare a unor mari colectivități umane pentru atingerea unor scopuri colective.

Suveranitatea

Prin definiție suveranitatea se referă la fundamentul de pe care se exercită autoritatea statului. Prin urmare suveranitatea aparține acelui organism sau acelei persoane care este îndreptățită să formuleze legile (regulile) în cadrul statului. Suveranitatea are două aspecte distincte: unul se referă la relațiile din interiorul unui stat, iar cel de-al doilea la recunoașterea internațională a dreptului unui stat de a-și stabili regulile în cadrul propriilor granițe.

Teoriile tradiționale insistau asupra necesității existenței unui organism unic investit cu suveranitate în cadrul unui stat (Hague, Harrop, Breslin, p.7). De altfel, în decursul evului mediu statele europene au cunoscut un proces de centralizare, care în esență a reprezentat concentrarea suveranității în mâinile monarhului. Evoluția procesului democratic a condus spre modificarea substanțială a acestei realități. În Statele Unite suveranitatea este divizată între cele două camere ale Congresului, Președinte, Curtea Supremă de Justiție și cele cincizeci de state componente ale federației. La polul opus se află Marea Britanie, unde suveranitatea aparține Parlamentului¹.

De asemenea, pe parcursul secolului XX s-a produs un proces de transfer de atribuții privind suveranitatea dinspre stat spre organisme transnaționale sau internaționale. Astfel, există tribunale internaționale care pot apăra drepturile indivizilor chiar în față statelor din care fac parte. De asemenea există numeroase forme de asociere economică între state care funcționează pe baza unor reguli cărora statele componente acceptă să li se supună. Există numeroase alte domenii (cel ecologic, de exemplu) în care sunt valabile reguli care transcend granițele între state.



***Suveranitatea** aparține acelui organism sau acelei persoane care este îndreptățită să formuleze legile (regulile) în cadrul statului.*

***Puterea** este capacitatea unui individ sau a unui grup de indivizi de a obține efecte intenționate asupra altor persoane.*

***Autoritatea** este definită ca fiind puterea acceptată.*

¹ De fapt, poate ar fi mai corect dacă am afirma că în ambele cazuri suveranitatea aparține poporului (la fel în toate țările democratice). Modul în care aceasta este delegată instituțiilor statului este diferit.

Funcțiile statului

Despre una din aceste funcții și anume cea de protecție am vorbit ceva mai sus. Aceasta trebuie să se exercite în două ipostaze diferite: în primul rând prin impunerea unor reguli unice, acceptate de către toți componenții societății. Aceste reguli crează un cadru în care comportamentul membrilor comunității trebuie să se integreze, respectarea lor realizând protecția indivizilor împotriva semenilor lor; în al doilea rând este vorba de apărarea întregii comunități în fața unor adversari externi.

Pe parcursul evoluției istorice și a dezvoltării societății s-au impus și alte funcții:

- *funcția socială*; paradoxul face ca primul care a instituit un sistem de asigurări sociale de stat să fi fost unul din cei mai importanți politicieni conservatori pe care i-a cunoscut istoria și anume cancelarul german Otto von Bismark. Acesta și-a fixat ca scop suprem al activității sale unificarea Germaniei și aducerea acesteia în fruntea puterilor mondiale. O eventuală revoltă a muncitorilor ar fi putut fi o piedică serioasă pentru îndeplinirea acestui deziderat. Ca urmare, pentru a preveni un astfel de eveniment, Bismark a considerat potrivit să vină în întâmpinarea doleanțelor acestora organizând, după cum am mai spus un sistem de protecție socială de stat. În secolul XX, o serie de evenimente au avut la rândul lor un rol de catalizator pentru măsuri luate de diverse state în vederea realizării unui sistem de protecție socială (razboaiele mondiale au constituit încercări foarte dure pentru popoarele angajate în conflicte; după încheierea acestora majoritatea guvernelor implicate în conflict au considerat necesar să răsplătească sacrificiile făcute în primul rând de păturile sărace prin măsuri care să le garanteze un anumit standard de viață; un alt eveniment major care a stimulat implicarea statelor occidentale în problemele sociale l-a constituit marea criză din anii 1929-1933; ascensiunea comunismului după încheierea celui de-al doilea război mondial a fost de asemenea un element care a determinat statele occidentale să adopte măsuri pentru îmbunătățirea condițiilor de viață pentru a contrabalansa influența propagandei de stânga);
- *funcția economică*; opinia majoritară, existentă în secolul al XIX-lea potrivit căreia statul nu trebuie să intervină în nici un fel în economie s-a modificat substanțial de la începutul secolului XX. Mai ales după marea criză economică menționată mai sus (1929 – 1933), teoria (promovată, în principal, de către gânditorul englez John Maynard Keynes) intervenționismului de stat în economie a câștigat din ce în ce mai mult teren; acest fenomen a fost favorizat și de pătrunderea pe scena politică a partidelor socialiste și social-democrate, adeptele, cel puțin inițial, a intervenției masive a statului în economie;

- *funcția educativă*; statul se implică în acest domeniu atât direct prin organizarea unui învățământ de stat, prin sprijinirea învățământului, prin stabilirea de criterii, programe, etc. cât și indirect încercând să influențeze comportamentul cetățenilor;

Puterea

Politologul american Denis Wrong a definit puterea, din punct de vedere social, ca fiind capacitatea unui individ sau a unui grup de indivizi de a obține efecte intenționate asupra altor persoane (Wrong, p.3). O altă definiție interesantă aparține lui Thomas Hobbes: “Puterea este reprezentată de mijloacele prezente pe care omul le are la dispoziție pentru obținerea de bunuri în viitor” (idem. p.4).

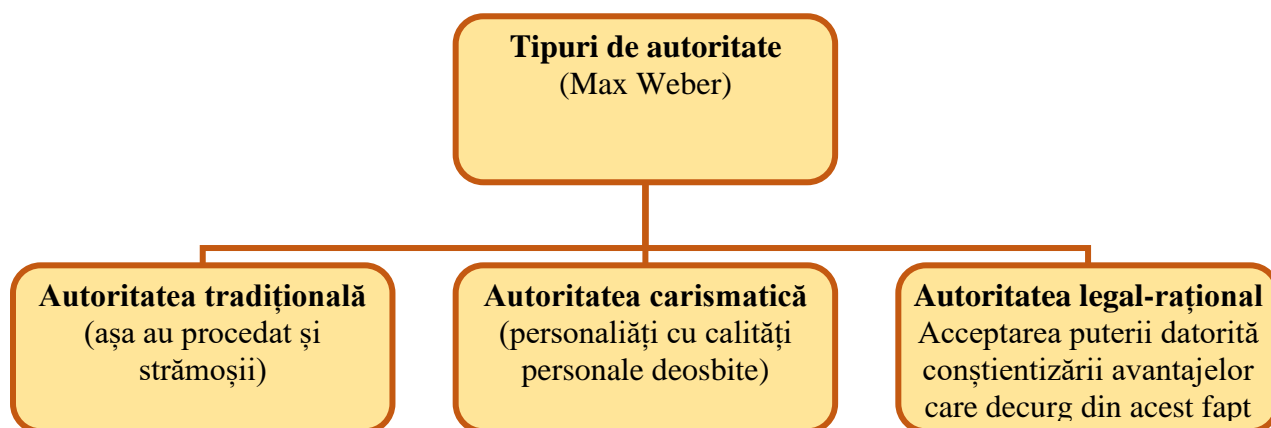
Referitor la putere și la utilizarea ei în politică, este necesar să abordăm următoarele aspecte:

1. *Caracterul intențional al puterii*; aspectul intențional relevat și de definiția de mai sus este extrem de important în cazul exercitării puterii în politică; în absența acestuia efectele pot rămâne neexploatate sau pot apărea rezultate nedorite;
2. *Tipul de efecte produse de către putere*; specialiștii vorbesc de două tipuri de efecte: efecte de tip extern care se manifestă doar în prezența nemijlocită a sursei de putere (respectăm regulile de circulație doar dacă vedem agentul de poliție care ne poate pedepsi) și efectele de tip intern care presupun acceptarea scopurilor pentru care se exercită puterea de către cei asupra căreia se exercită (respectăm regulile de circulație pentru că suntem conștienți că în acest fel ne protejăm viața);
3. Un alt aspect important privind puterea îl reprezintă *existența ei în stare latentă*. Acest caracter latent permite, mai ales în țările democratice, funcționarea instituțiilor statului fără ca puterea statului să fie explicit folosită. În mod foarte sugestiv, Dennis Wrong a definit această putere latentă ca fiind “puterea președintelui SUA când doarme” (bineînțeles că același lucru este valabil și pentru cvasi-totalitatea șefilor de state); cu alte cuvinte, cel care deține puterea nu este obligat să o exercite în mod explicit decât în situații excepționale, atunci când apar anomalii în funcționarea instituțiilor de care este responsabil; în cazul regimurilor democratice puterea există cu precădere în stare latentă; aceasta se datorează faptului că instituțiile statului se bucură de legitimitate (sunt acceptate de către marea majoritate a cetățenilor); folosirea prea frecventă a puterii în mod explicit indică o funcționare defectuoasă a instituțiilor statului, o criză a acestora.

Autoritatea

În literatura de specialitate autoritatea este definită ca fiind puterea acceptată. Altfel spus, supușii (sau cetățenii) admit că cei aflați în funcții de putere au o anumită îndreptățire să se afle acolo. Sociologul german Max Weber consideră că putem vorbi de trei forme principale de autoritate:

- *autoritatea tradițională* este prima din ele (Weber o numește “autoritatea eternului de altă dată”). Cu alte cuvinte eu mă supun unei anumite instituții sau persoane pentru că așa au procedat și strămoșii mei. Autoritatea monarhiilor de drept divin poate fi inclusă în această categorie;
- *autoritatea de tip carismatic* este considerată de Weber ca având importanța cea mai mare în istorie; în acest caz vorbim cu precădere de personalități care reușesc să se facă ascultați datorită unor calități personale excepționale (reale sau închipuite); cele mai semnificative exemple istorice sunt, din acest punct de vedere Iisus Hristos și Mahomed;
- *autoritatea de tip legal-rațional*; este un tip de autoritate caracteristică în primul rând regimurilor democratice moderne și se bazează pe acceptarea puterii datorită conștientizării pe baze raționale a avantajelor care decurg din acest fapt.



Legitimitatea

Foarte mulți specialiști consideră că cei doi termeni: autoritate și respectiv, legitimitate sunt sinonimi. Totuși, vorbim în general de autoritate atunci când ne referim la persoane, iar despre legitimitate atunci când vorbim despre regimuri. Legitimitatea este un factor esențial pentru orice regim politic. În momentele în care cetățenii (sau supușii) încetează să mai considere un regim

politic ca fiind legitim putem vorbi de o situație revoluționară care poate să conducă la înlocuirea regimului. Din fericire în democrație avem la îndemână votul pașnic pentru a schimba o conducere care nu se mai bucură de sprijinul poporului prezervând regimul.

Sursele legitimității

O foarte îndelungată perioadă de timp principală sursă de legitimitate a conducătorilor a fost de origine divină. Monarhiile în toate țările, fie că ne referim la cele din Europa occidentală, fie la cele din orient, și-au întemeiat puterea pe o anumită formă de relație cu divinitatea.

Pe parcursul secolelor XVII, XVIII și XIX a avut loc, în Europa occidentală, un proces în urma căruia legitimitatea de inspirație divină pierde din importanță. “Glorioasa revoluție”² a însemnat începutul impunerii pe scena politică europeană a “voinței poporului” ca sursă de legitimitate, iar poporul a devenit treptat deținătorul suveranității în cadrul statului.

Așa cum vom vedea într-un capitol ulterior, în zilele noastre asistăm la o competiție și uneori chiar la conflicte între politicieni și birocrați în încercarea de a obține o poziție dominantă în procesul de formulare a deciziilor politice. În această confruntare politicienii invocă legitimitatea obținută prin votul popular care îi îndreptățește să aibă primul cuvânt în acest domeniu. Birocrații își susțin pretențiile prin activitatea de zi cu zi care îi plasează în contact cu clienții/cetățenii, și prin urmare le oferă informațiile necesare pentru a cunoaște mai bine voința poporului. Argumentul cel mai puternic al celor care activează în administrația publică este cunoașterea, pregătirea de specialitate. Cu alte cuvinte, în fața politicianului care se legitimează cu voința poporului, birocrațul are argumentul științei, într-un fel o altă formă de legitimitate.



Atenție! Chiar dacă autoritatea și legitimitatea par doi termeni sinonimi, vorbim în general de autoritate atunci când ne referim la persoane, iar despre legitimitate atunci când vorbim despre regimuri.

² Eveniment petrecut în Anglia în anii 1688 – 1689 în urma căruia monarhia engleză acceptă să guverneze împreună cu Parlamentul (legile emise de rege trebuiau să fie aprobate de către Parlament). Este momentul simbolic în care a fost realizat un compromis între cele două puteri având principii diferite de legitimitate: puterea regelui, legitimată prin voința divină, aflată în declin și puterea întemeiată pe voința poporului aflată în ascensiune.

Capitolul II. Definițiile administrației publice



Definiții politice ale administrației publice

1. Administrația publică este ceea ce face guvernământul (sau cu alte cuvinte organizația sau activitatea prin care se pun în aplicare deciziile politice).

Abordările clasice, inclusiv modelul birocratic ideal elaborat de către Max

Weber consideră că administrația publică (birocrăția) trebuie să fie o unealtă la dispoziția celor care formulează deciziile politice. Cu alte cuvinte administrația publică este activitatea care însumează totalitatea activităților duse la îndeplinire de către cei angajați în sectorul public (Shafritz, Russell, p.6).

2. Administrația publică este organizația sau activitatea prin care sunt prestate servicii publice direct sau indirect (idem. p.8).

Cu alte cuvinte activitățile prin care sunt rezolvate nevoile membrilor comunității pot fi rezolvate de către instituții publice (Primăria are un serviciu propriu de colectare a deșeurilor) sau poate fi oferită unei companii private. Definiția de mai sus are o importantă conotație politică și chiar ideologică. În general partidele care au o orientare de dreapta preferă cea de a doua soluție, în vreme ce în timpul guvernărilor de stânga se constată, de cele mai multe ori, o creștere a implicării autorităților publice în activitatea de prestare a serviciilor publice. Sunt foarte puține situațiile în care autoritățile publice din țările democratice apelează doar la una din cele două soluții.

3. Administrația publică este o fază din cadrul ciclului de elaborare și implementare a politicilor publice (ibidem., p.10).

Încercând o definiție, politicile publice reprezintă ansamblul de decizii prin care o anumită autoritate publică abordează o problemă a comunității pe care o deservește. În ciclul politicilor publice includem elaborarea lor (care de regulă revine factorului politic), implementarea lor (atributul funcționarilor, al birocratilor), dar și evaluarea impactului acestora (reacția). Cum spuneam, conform teoriilor clasice, birocrăției îi revine sarcina implementării. După cum o să constatăm în capitolele următoare, funcționarii publici pot să asume și celelalte două roluri din acest ciclu.

4. Administrația publică este organizația sau activitatea prin care se implementează interesul public (ibidem., p.12).

Această definiție încearcă să conecteze administrația publică și pe cei care activează în cadrul acesteia de cetățean. Dificultatea cea mai mare în acest caz o reprezintă stabilirea, definirea interesului public.

5. Administrația publică este organizația sau activitatea prin care se realizează în mod colectiv ceea ce nu poate fi realizat individual

După cum am menționat și în capitolul I, există autori care consideră că instituțiile publice au apărut ca un răspuns la necesitatea de a organiza mari grupuri de oameni pentru atingerea unor scopuri colective. În acest sens putem spune că administrația publică ne ajută să avem electricitate, apă curentă, canalizare, etc. Ne putem imagina ce ar însemna pentru fiecare dintre noi, dar și pentru comunitate dacă am încerca să ne rezolvăm fiecare pe cont propriu problemele enunțate mai sus. Bineînțeles, pentru unele dintre ele există soluții private, dar există anumite domenii (caracterizate de așa numitele monopoluri naturale) unde serviciul public rămâne unica alternativă. Putem vorbi și de o altă conotație a acestei definiții așa cum rezultă din următorul citat: “un veteran se întoarce din Coreea a urmat o facultate apelând la o bursă de stat, și-a cumpărat o casă cu ajutorul unui împrumut de la Administrația Federală a Locuințelor, a primit curent de la Autoritatea Văii Tenesse, iar mai târziu apă potabilă Agenția de Protecție a Mediului, părinții săi au primit îngrijire medicală din partea statului, iar copiii săi au fost sprijiniți de stat să urmeze studiile”(ibidem., p.12). Prin urmare, un om aflat într-o situație dificilă a fost sprijinit de către administrația statului și în acest fel a reușit să își continue viața în condiții mulțumitoare. Sigur este o prezentare mult idealizată, aparținând abordărilor specifice stângii politice.

Definiții legale ale administrației publice



1. Administrația publică este legea în acțiune (sau punerea în aplicare a legii).

Conform acestei abordări activitatea administrației publice este exclusiv o activitate de aplicare a legilor. Aceasta a fost opinia generală în Europa, cu precădere între anii 1870-1960. Ca urmare au fost elaborate legislații complexe și complicate prin care se încerca reglementarea fiecărui aspect al vieții sociale (ibidem., p.15). În țările anglo – saxone se vorbește de actele administrative ca fiind aplicații practice ale unor legi cu caracter general. Dezvoltarea fără precedent a administrației, ca dimensiuni și complexitate, în perioada imediat următoare celui de-al doilea război mondial, precum și impunerea noilor abordări manageriale a dus la abandonarea în mare măsură a acestei concepții, legislația foarte

complexă fiind considerată de multe ori o frână sau chiar un lucru dăunător pentru desfășurarea proceselor din administrație. În prezent majoritatea specialiștilor consideră că administrația publică trebuie să fie o activitate în prin care sunt rezolvate probleme de interes public, în cadrul reprezentat de legislație, cadru care nu trebuie să fie constrângător.

2. Administrația publică reprezintă o activitate de reglementare.

Conform acestei definiții, pentru orice problemă publică nou apărută trebuie emisă o reglementare. La fel ca în cazul precedent, principala slăbiciune a unei astfel de abordări provine din complexitatea și dinamica deosebită a vieții moderne. O soluție valabilă astăzi poate fi inefficientă peste o lună sau un an (ibidem., p.16).

3. Administrația publică este activitatea sau organizația prin care se manifestă “bunăvoința regilor”

Este o abordare pe care, din nefericire o întâlnim încă foarte frecvent în administrația românească. Cetățeanul este un administrat care primește anumite servicii pentru că o anumită autoritate are bunăvoința să o facă. Cum spuneam, mulți oficiali români încă au această mentalitate: îndeplinind un anumit serviciu nu și-au făcut datoria presupusă de postul ocupat, ci au dat dovadă de mărinimie. Procesul de redistribuție a resurselor, proces de o importanță capitală în orice stat modern, este grav afectat în România de această concepție care poate fi tradusă astfel: nu primești bani dacă nu ai mijloace pentru a obține bunăvoința “regilor” (ibidem., p.16).

4. Administrația publică este o “hoție” sau o organizație sau activitate prin care cetățenii sunt furați.

Este o abordare care provine din ideologia liberală radicală (anarhiști, libertarieni, etc), care consideră că statul nu ar trebui să se ocupe decât de protecția cetățenilor, lăsând toate celelalte aspecte în seama pieței și a societății. Ca o consecință, taxele pe care le statul ne impune să le plătim reprezintă de fapt un bun furat (ibidem., p.16).

Definițiile manageriale ale administrației publice

1. Administrația publică reprezintă funcția executivă a Guvernământului.



Această definiție reprezintă o variantă a celei conform căreia administrația publică este organizația sau activitatea prin care se pun în aplicare deciziile politice. În cadrul managementului există o separare a atribuțiilor, politicienii fiindu-le rezervat rolul de a emite decizii, iar funcționarilor publici rolul de a le

pune în aplicare.

2. Administrația publică este o specialitate în cadrul managementului.

Deci în cadrul domeniului general reprezentat de management, administrația publică, sau managementul public reprezintă o categorie subordonată.

3. Administrația publică este artă.

Una din definițiile managementului spune că managementul reprezintă o artă pentru că aceleași reguli sau procedee aplicate de către persoane diferite dau rezultate diferite.

4. Administrația publică este știință.

Această definiție o contrazice pe cea dinaintea ei. Este un demers care durează de sute de ani. Mișcarea cameralistă germană a încercat încă din secolul XVII să construiască o știință a administrației publice. Se poate spune că în zilele noastre, cel puțin în statele dezvoltate, administrația publică și-a dobândit statutul de domeniu academic și de profesie.

5. Administrația publică este un fel de “Mickey Mouse”.

Este o definiție ironică venind din partea criticilor fenomenului administrativ. “Mickey Mouse” este celebrul personaj de desene animate care consumă foarte multă energie și resurse pentru a obține rezultate modeste.

Definițiile ocupaționale ale administrației publice



1. Administrația publică este o categorie ocupațională (o profesie).

Așa cum se sugera și prin definiția de mai sus, se încearcă acreditarea ideii că administrația publică reprezintă o profesie distinctă.

2. Administrația publică reprezintă idealismul în acțiune.

Foarte mulți specialiști insistă asupra necesității unor calități cum ar fi dedicația față de semenii noștri, față de interesul public, față de instituție și profesie, necesare pentru a profesa în administrația publică.

3. Administrația publică este un domeniu academic.

După cum spuneam, știința administrației s-a impus ca un domeniu academic distinct, care produce cercetări în domeniu, elaborează teorii și pregătește specialiști.

4. Administrația publică este un concurs de eseuri.

Este tot o definiție ironică, sugerând faptul că tot ceea ce se întâmplă în cadrul administrației publice nu este decât completarea unor documente.

Capitolul III. Evoluția sistemelor administrative

Modele administrative

Modele administrative preburocratice

Potrivit sociologului german Max Weber omenirea a folosit de-a lungul timpului două forme fundamentale diferite de administrare (Weber, 1978, pp1006-1015): cea pe baze tradiționale, denumită de Weber: *Gemeinschaft* și cea pe baze raționale: *Gesellschaft*. Cele două tipuri identificate de Weber sunt indisolubil legate de ceea ce el numește autoritate sau formă de dominare. Așa cum am menționat mai sus, autoritatea este definită ca fiind *puterea acceptată*. Cu alte cuvinte cei asupra cărora se exercită o anumită putere consideră că persoana sau instituția care constituie sursa acestei puteri are o anumită îndreptățire să o folosească (acceptăm că președintele Ion Iliescu este îndreptățit să ocupe fotoliul prezidențial, chiar dacă nu l-am votat, nu ne place persoana sau nu suntem de acord cu acțiunile sale). Așa cum am afirmat și mai sus, Max Weber a identificat trei forme sub care se manifestă autoritatea, clasificare îmbrățișată de către majoritatea specialiștilor.

Definiție!

Autoritatea de tip tradițional: potrivit acestui model de dominare, ne supunem unei persoane sau instituții pentru că așa au procedat și strămoșii noștri.

Autoritatea de tip tradițional: potrivit acestui model de dominare, ne supunem unei persoane sau instituții pentru că așa au procedat și strămoșii noștri. Monarhiile sau comunitățile conduse pe principii religioase sunt forme de organizare în care acest tip de autoritate este determinantă în formularea deciziilor care privesc colectivitatea. De cele mai multe ori relațiile de subordonare nu suferă analize critice, raționale din partea subiecților, ci sunt acceptate ad-hoc în baza cutumei. De altfel, mulți specialiști afirmă că apariția raționalismului în gândirea filosofică și politică a însemnat începutul sfârșitului pentru monarhiile absolutiste din Europa (nu întâmplător, conservatorismul, apărut în perioada Revoluției Franceze ca o încercare de a salvagarda vechea stare de lucruri europeană a avut ca principală țintă a criticilor sale raționalismul promovat de ideologia liberală).

Autoritatea charismatică este bazată pe calitățile excepționale, reale sau imaginare, ale unui anumit lider. Conform lui Weber, definim charisma ca fiind „o anumită calitate a unui individ, datorită căreia este considerat diferit de celelalte ființe umane, atribuindu-i-se însușiri sau puteri

supranaturale, supraumane sau cel puțin excepționale” (Weber, 1968, p.48). În categoria oamenilor

Definiție!

Autoritatea charismatică este bazată pe calitățile excepționale, reale sau imaginare, ale unui anumit lider.

charismatici pot fi incluse persoane care își atribuie sau le sunt atribuite puteri magice (vrăjitorul Merlin din legenda regelui Arthur este un foarte bun exemplu); la fel, slujitorii diferitelor religii au constituit totdeauna indivizi care au exercitat o influență de tip carismatic asupra enoriașilor; așisderea,

întemeietorii de religii (bazându-se pe exemplul acestei categorii Weber a concluzionat că această formă de autoritate a fost cea mai relevantă din punct de vedere istoric: este suficient să-i menționăm pe cei doi profeți: Iisus Hristos și Mahomed pentru a înțelege și accepta argumentul lui Weber); persoanele dotate cu calități intelectuale deosebite (uneori mimate), pot să exercite, de asemenea, o formă de autoritate charismatică asupra discipolilor.

Importanța acestei forme de dominare nu a scăzut nici în zilele noastre (este motivul pentru care insistăm asupra ei). Procesele electorale moderne sunt din ce în ce mai mult caracterizate de „heliocentrism”, altfel spus predominanța centrului în raport cu organizațiile teritoriale ale partidelor angajate în competiție. De cele mai multe ori însă, acest heliocentrism se manifestă prin influența foarte mare pe care un anumit personaj (de regulă, șeful partidului) o are asupra imaginii partidului în rândul electoratului și prin urmare asupra numărului de voturi obținute de partid. Ulterior, în procesul de guvernare, calitățile, reale sau imaginare, ale liderului își păstrează importanța în asigurarea acceptării de către cetățeni a politicilor propuse de partid.

Definiție!

Autoritatea de tip legal-rațional este caracteristică societăților moderne și se bazează pe conștientizarea rațională a avantajelor care decurg din existența și respectarea regulilor formale (legilor).

Autoritatea de tip legal-rațional este caracteristică societăților moderne și se bazează pe conștientizarea rațională a avantajelor care decurg din existența și respectarea regulilor formale (legilor). Este foarte greu să menționăm aici toți autorii care au abordat problema supunerii voluntare a indivizilor în schimbul unor avantaje (de cele mai multe ori asigurarea siguranței fizice). În fazele incipiente de dezvoltare a formațiunilor statale această

supunere s-a manifestat față de un suveran (principe) ulterior transferându-se către instituții politice și către legi.

După cum lesne ne putem da seama, cele trei forme de autoritate nu sunt regăsite decât arareori în formă pură, în marea majoritate a cazurilor întâlnindu-se combinații ale acestora. Astfel,

chiar în cadrul organizațiilor moderne, care sunt construite după principii raționale, a căror funcționare se bazează pe reguli, practicile „tradiționale”, „informale”, izvorâte din activitatea curentă ocupă un loc important. La fel, relațiile din cadrul unor astfel de instituții sunt în mare măsură dependente de personalitatea celor care le populează, conducători sau angajați. Pentru exemplificare, să încercăm să ne aducem aminte de diferența de eficiență în activitatea Ministerului Eduției Naționale, între perioada 1997-1998, când ministru a fost Virgil Petrescu și perioada „Andrei Marga”.

La fel, comunitățile umane în care forma de dominare este tradițională sau charismatică dezvoltă în timp reguli care sunt mai mult sau mai puțin formalizate. Acest subiect va fi tratat pe larg mai jos.

După cum se poate ușor imagina, *Gemeinschaft* se bazează cu precădere pe autoritatea de tip tradițional, peste care se suprapune, de cele mai multe ori, cea de tip charismatic. În vreme ce în cadrul modelului *Gessellschaft* dominantă este autoritatea de tip legal – rațional.

Administrația de tip tradițional

În cadrul acestui tip de administrare autoritatea se bazează pe relații personale și pe tradiții. Problemele comunității sunt rezolvate ad-hoc, conform cutumelor sau a elementelor conjuncturale. Weber afirmă că acest tip de administrație a cunoscut mai multe forme, depinzând de tipul de societate sau de stadiul de dezvoltare.

Definiție!

Patriarhalismul a apărut în situațiile în care un notabil stăpânea un domeniu de dimensiuni relativ restrânse, în cadrul căruia relațiile erau foarte apropiate de tip cele familiale, slujitorii fiind și ei considerați parte a familiei.

Un prim model la care se referă Weber este patriarhalismul. Acesta a apărut în situațiile în care un notabil stăpânea un domeniu de dimensiuni relativ restrânse, în cadrul căruia relațiile erau foarte apropiate de tip cele familiale, slujitorii fiind și ei considerați parte a familiei.

Administrația de tip patriarhal se bazează pe două categorii de atașamente (pietăți, conform expresiei folosite de Weber): cea față de tradiție și cea față de conducător (stăpân). Observăm aici îngemănarea a două din cele trei forme de autoritate: cea tradițională și cea charismatică. Deși în aceste comunități există reguli (cele tradiționale), acestea nu sunt emise de cineva, ci sunt „sanctificate de tradiție” (Weber, 1978, p.1008), iar poziția de conducător se obține, de cele mai multe ori prin naștere, sau cu alte cuvinte prin moștenire. Astfel de comunități sau moduri de

administrare au existat în perioadele prestatale sau în regiunile izolate, aflate la mare distanță de alte structuri de autoritate.

De reținut!

Model în care autoritatea este bazată pe o **„poziție de onoare”**. Poziția conducătoare se dobândește datorită unor însușiri care conferă celui care este desemnat o anumită formă de „onorabilitate”: averea, vârsta sau înțelepciunea.

Un al doilea model menționat de Weber este cel bazat pe o „poziție de onoare”. În acest caz, autoritatea charismatică pare să aibă mai multă importanță. Poziția conducătoare nu se mai dobândește prin naștere ca în primul caz, ci

datorită unor însușiri care conferă celui care este desemnat o anumită formă de „onorabilitate”: averea (este adevărat că și aceasta poate fi moștenită, dar putem observa că averea joacă aici rolul unei adevărate instituții, conferind putere celui care o deține), vârsta (acest tip de administrare a fost denumit de Weber *gerontocrație*) sau înțelepciunea. Regulile și relațiile în cadrul grupului social izvorăsc tot din tradiții, dar sunt interpretate și aplicate de către cel aflat în poziția conducătoare. Acest model a fost întâlnit cu precădere în cazul comunităților caracterizate de un grad mare de autarhie administrativă. Orașele Angliei, înainte de 1850, conduse de judecători de pace sau de pastori, ca și așezările umane situate „la frontieră” în Statele Unite sunt exemple pentru această formă de administrare. Este adevărat că în America tradiția a jucat un rol ceva mai puțin important, dar totuși noii coloniști care se stabileau în noile teritorii din Vest aduceau cu ei obiceiurile și tradițiile administrative din țările de origine. Este principala cauză pentru diversitatea foarte mare a administrației locale americane. Conform unor cercetări recente, în estul, respectiv în sudul Transilvaniei, în zonele locuite de secui și sași, comunitățile autonome au dezvoltat forme de administrare care au evoluat de la modele tradiționale la tipuri mult mai „formalizate”, în cadrul cărora au fost dezvoltate adevărate „coduri administrative” cu prevederi care erau obligatorii pentru toți locuitorii.

De reținut!

În cadrul **statului patrimonial** stăpânul oferea în administrare o porțiune din teritoriul său unui „vasal”. Vasalul nu mai era, în mod obligatoriu, în relație de rudenie cu stăpânul său. Suveranul oferea protecție supusului său, acesta fiindu-i dator în schimb cu diverse servicii, de la furnizarea de provizii, la ajutor militar.

Prin extinderea și descentralizarea domeniului patriarhal se dezvoltă, conform spuselor lui Weber, „dominația patrimonială” și mai târziu „statul patrimonial”. În acest caz stăpânul oferea în administrare o porțiune din teritoriul său unui „vasal”. În alte situații, „vasalul” putea

fi luat sub protecție sau ajungea în această situație datorită înfrângerii militare. În orice caz, vasalul nu mai era, în mod obligatoriu, în relație de rudenie cu stăpânul său. Suveranul oferea protecție supusului său, acesta fiindu-i dator în schimb cu diverse servicii, de la furnizarea de provizii, la ajutor militar. Cum spuneam, în momentul în care acest procedeu a fost aplicat sistematic în granițele unui anumit teritoriu, a apărut ceea ce Weber numește „statul patrimonial”. Aceasta a fost o formă larg răspândită de organizare a diferitelor state în cursul procesului de consolidare a puterii centrale, când aceasta din urmă nu avea mijloacele necesare pentru a impune o altfel de dominație. Statele medievale europene, dar și Egiptul, China sau chiar Imperiul Roman în anumite momente ale istoriei lor au practicat acest sistem. Exista o autoritate centrală, reprezentată de monarh, dar acesta nu administra efectiv decât o parte a teritoriului, restul, cel mai adesea cea mai mare parte a țării, fiind gestionată de notabili locali care erau considerați vasalii suveranului. Relațiile între monarh și vasalii săi depindeau, în principal de raporturile de forță existente între cele două părți. Atunci când suveranul era puternic (în principal, avea la dispoziție o armată care nu depindea de vasalii săi), relațiile erau strânse și dominate de către autoritatea centrală. În situațiile în care, din diferite motive monarhul devenea slab în raport cu supușii săi, aceștia reușeau să-și impună anumite interese (probabil că episodul cu implicațiile cele mai importante pentru istoria ulterioară a omenirii și care ilustrează cel mai bine cele afirmate mai sus s-a consumat în Anglia în anii 1214-1215; confruntat cu rebeliunea marilor baroni englezi, excomunicat de Papă și în cele din urmă înfrânt de către regele Franței, Filip August, la Bouvines, suveranul englez Ioan fără de Țară a fost nevoit să accepte semnarea documentului intitulat „Magna Carta Libertatum”, considerat a fi temelia libertăților engleze; este probabil inutil să menționăm influența pe care „cuceririle” engleze în domeniul limitării și controlului puterii centrale le-au avut asupra evoluției instituțiilor democratice din întreaga lume).

În țările orientale însă, patrimonialismul a fost caracterizat de puterea absolută a suveranului asupra supușilor săi (de cele mai multe ori el avea chiar drept de viață și de moarte) fără a exista limite formale (ca în cazul statelor feudale din vestul Europei). Singurul element care oferea o anumită libertate vasalilor din teritoriu era distanța geografică față de capitală respectiv suveran. Weber a numit această formă de patrimonialism sultanism.

Rolul personalităților charismatice în sistemele tradiționale

Principala caracteristică a dominației carismatice este, probabil, desconsiderarea regulilor, fie ele formal-raționale sau tradiționale. Rolul personajelor înzestrate cu „charismă” a fost tratat de către foarte mulți autori. Unii dintre aceștia au susținut chiar superioritatea acestei forme de dominație. Cyrus, eroul din „Cyropaedia” lui Xenofon își datora calitățile excepționale îmbinării a trei elemente: nașterea (era fiu de rege), înzestrarea naturală și educația. Numit comandantul armatei persane (Xenofon spune că Persia era în acea vreme o mică republică), el a reușit să cucerească o mare parte din Asia întemeind imperiul persan. Ceea ce este important de menționat în acest context este faptul că, pentru a realiza această întreprindere el a nesocotit o mare parte din legile țării sale (printre altele el a înarmat o categorie de soldați auxiliari, care proveneau dintr-o categorie de locuitori fără drepturi politice; ca o consecință ei nu aveau dreptul să poarte arme) (Bell, pp.94-96).



Probabil că cel mai important autor care a susținut teza conducătorului înzestrat cu calități excepționale a fost Machiavelli. În lucrarea sa, „Principele” el insistă asupra însușirilor necesare pentru un conducător pentru a-și putea îndeplini menirea. De asemenea, Machiavelli a menționat în repetate rânduri nevoia, sau chiar obligativitatea ignorării de către principe a oricăror reguli, chiar și a celor de natură morală în vederea atingerii scopurilor pentru care acționează (în principal, păstrarea puterii, condiție necesară pentru asigurarea ordinii în țară)³.

Acțiunea liderului charismatic nu ține cont, prin urmare, de regulile, formale sau informale existente în comunitate, ci de necesitățile conjuncturale. Acestea pot fi reale sau se pot constitui în justificări. Acest tip de comportament se extinde și asupra colaboratorilor săi apropiați (Poede, 2002, pp.97-103). Prin urmare, întregul proces decizional în interiorul colectivității este arbitrar și imprevizibil.

Istoriceste vorbind, autoritatea de tip charismatic apare mai ales în momentele inițiale, de creere a diverselor forme de organizare umană, sau în momente de criză, caracterizate de un ridicat potențial revoluționar (este unul din motivele pentru care personalitățile înzestrate cu calități excepționale, susceptibile de a atrage atașamentul maselor - generalii victorioși, de exemplu - nu erau foarte iubiți de către conducătorii în funcție tocmai datorită pericolului pe care îl reprezentau). Datorită caracterului „inițiativ” al dominației de tip charismatic, aceasta prezintă de multe ori

³ A se vedea lucrările lui Machiavelli, *Principele* și *Discurs asupra primelor zece cărți ale lui Tit Liviu*.

manifestări de repudiare a trecutului, mai ales de respingere a oricăror reguli sau drepturi atașate acestuia.

Formalizarea și rutinizarea charismei

Unul din rezultatele caracterului excepțional al formei charismatice de dominare este un mare grad de instabilitate combinată cu o lipsă de continuitate. Istoria cunoaște puține situații în care întreaga activitate a unei comunități a fost guvernată pe termen lung pe baza autorității de tip charismatic. Evoluția lor în timp conduce la dezvoltarea unor caracteristici impersonale și formale.

În cele mai multe cazuri charisma se transferă asupra instituției. Iulius Cezar a fost, practic, fondatorul funcției imperiale în Roma. Calitățile sale excepționale au jucat fără îndoială un rol determinant pentru această realizare. După moartea sa poziția s-a perpetuat și, mai mult decât atât urmașii săi au preluat chiar numele său care a devenit în timp un sinonim pentru cuvântul împărat. Ulterior împăraților romani le-au fost atribuite calități supranaturale, dar acestea erau dobândite odată cu funcția.



Situații similare au existat în majoritatea moharhiilor europene. Acestea au fost fondate de indivizi capabili să atragă supunerea și sprijinul celor care le-au devenit vasali. Prin urmare, putem vorbi, în cazul acestor procese de formare a regatelor din Europa de forme de dominație charismatică. Ulterior această charismă s-a transferat, într-o măsură destul de mare asupra instituției. Francezii au manifestat timp de secole o dragoste apropiată de idolatrie față de monarh. Persoana acestuia era însă identificată practic cu instituția, prea puțini din supuși având vreodată ocazia să-l vadă pe suveran în realitate. Eventualele nemulțumiri se îndreptau spre principalii servitori ai regelui, persoana acestuia fiind la adăpost de orice critică. Similar s-a întâmplat și în Rusia. Pentru „mujicii” ruși, țarul a rămas „tătucul” iubitor indiferent de starea de mizerie în care trăiau.

Una din problemele cu care s-au confruntat regimurile bazate pe dominația de tip charismatic a fost perpetuarea, respectiv succesiunea. Weber a identificat câteva modele prin care se realiza transmiterea puterii. În cadrul unora dintre aceste modele, elementele charismatice sunt prevalente. Exemplul cel mai relevant îl reprezintă desemnarea succesorului de către lider (urmașul putea să fie sau nu să fie în relații de rudenie cu el). Voința acestuia era respectată de cele mai multe ori (de exemplu, în Roma imperială exista un anumit inel pe care împăratul îl oferea celui pe care îl dorea succesor; era posibil ca urmașul să fie persoană din af familiei naturale – posibil un fiu adoptiv).

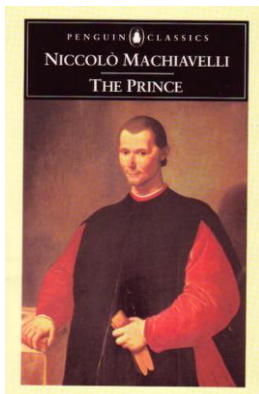
Perpetuarea acestui procedeu însă, poate fi echivalată cu crearea unei tradiții. La fel și în cazul în care alegerea noului conducător se făcea de către o instanță, înzestrată la rândul ei cu charismă, alegere urmată de recunoașterea de către comunitate. Alteori charisma este deținută de către o anumită familie care își revendică o ascendență de origine divină. În această situație conducătorul trebuie astfel ales încât să nu fie întreruptă legătura cu divinitatea. Revelația sau oracolul sunt alte procedee caracterizate de existența unei persoane sau a altor elemente charismatice acceptate de către comunitate pentru a face selecția (idem., pp.104-105).

Alte modele prezintă mult mai multe elemente tradiționale: identificarea noului lider după anumite caracteristici care îi conferă legitimitatea charismatică (alegerea noului Dalai – Lama); putem spune că în această situație succesiunea se stabilește în funcție de criterii înaintea stabilite, care pot prin urmare să fie considerate tradiții; transmiterea charismei prin anumite procedee rituale constituie o altă modalitate evocată de Weber (hirotonisirea preoților, de exemplu); și în acest caz avem de a face cu o charismă care aparține mai degrabă unei instituții și care este transmisă prin procedee consacrate, de cele mai multe ori tradițional, către noii deținători.

Asigurarea succesiunii în regimurile charismatice a generat uneori reguli tradiționale sau chiar formale. Un bun exemplu este Legea Salică emisă pentru a reglementa succesiunea la tronul Franței. Această lege a fost respectată cu strictețe (este de amintit exemplul lui Henri al IV-lea căruia i-a fost refuzat inițial dreptul de a-și ocupa tronul care îi revenea în virtutea legii amintite din cauza faptului că era de religie protestantă; de îndată ce a trecut la catolicism a fost unanim recunoscut ca suveran). Weber numește aceste state caracterizate prin succesiunea ereditară „state familiare” (Weber, 1968, pp.57-60)

O sursă de presiune înspre „rutinizarea charismei” a constituit-o întotdeauna grupul de slujbași ai conducătorului. În formele pure de dominație charismatică, existența acestora depindea de voința și capacitatea acestuia de a-și perpetua puterea și de a le asigura mijloace de subzistență. Iminența dispariției fizice a conducătorului îi îndeamnă pe colaboratorii apropiați ai acestuia să încerce să creeze reguli în măsură să le perpetueze pozițiile. În general, prima categorie de reguli creată se referea la criteriile pe care un nou venit trebuia să le îndeplinească pentru a fi acceptat în grup. Mai ales în cazul „statelor familiare” stabilizarea prin rutinizare a grupului de vasali a fost o practică des întâlnită întrucât regula succesiunii pe cale ereditară a fost transferată de la instituția monarhică la familiile vasale.

Raționalizarea administrației



Lucrarea „Principele” de Niccollo Machiavelli a fost concepută ca un „îndreptar” adresat familiei De Medici⁴, în care autorul le prezintă o serie de metode pentru realizarea unității Italiei și în același timp a ordinii sociale. La originea acestei lucrări au stat observațiile făcute de către Machiavelli, potrivit cărora, lipsa de unitate a statului, generată de fărâmițarea feudală (în Italia existau mai multe state) și pretențiile politice ale Bisericii Catolice (cu o influență foarte mare în Italia datorată prezenței Papei) era generatoare de dezordine, care putea ajunge până la stadiul de război civil, producând în același timp slăbiciune în fața intervențiilor străine. De fapt, demersul lui Machiavelli se înscrie într-un curent mai larg al gândirii și practicii politice europene din secolele XV și XVI, curent care promova crearea unor state centralizate în cadrul cărora să existe o autoritate unică, autoritate capabilă să asigure ordinea în stat. Soluțiile propuse de Machiavelli se bazează pe existența unei personalități cu calități excepționale care să realizeze această unitate a statului. Regulile, așa cum am mai precizat, trebuie chiar ignorate atunci când reprezintă o piedică pentru atingerea obiectivului reprezentat de unitatea statului.

Procesul de centralizare a statelor feudale europene a însemnat depozitarea de putere a nobililor, a bisericii și a orașelor în favoarea autorității centrale reprezentate de monarh. Pentru a realiza acest lucru suveranii au folosit trei elemente: armata permanentă aflată în subordinea lor directă, o legislație din ce în ce mai complexă și clasa funcționarilor (birocrăția, “nobilimea de robă”). Apelul la reguli și la birocrație a reprezentat, potrivit lui Weber, un proces de raționalizare a societăților europene.

Evoluția sistemelor administrative spre forme birocratice

Din punct de vedere etimologic termenul “birocrație” înseamnă conducerea de către cei care lucrează în birouri. Se pare că acest cuvânt a apărut pentru prima dată în Franța în secolul XVIII. În zilele noastre el este folosit în mai multe accepțiuni radical diferite: unii înțeleg prin birocrație o mașinărie care pune în execuție deciziile factorilor politici, în vreme ce alții consideră că este o frână în calea funcționării societății. O altă accepțiune se referă la funcționarea propriu-zisă a aparatului birocratic: circulația hârtiilor, modul de adoptare și transmitere a deciziilor, etc.

⁴ Familie nobilă din Florența din rândul căreia au provenit numeroși conducători ai acestui ducat.



De reținut caracteristicile Modelului Birocratic Ideal al lui Max Weber!



Cel care a consacrat termenul din punct de vedere științific a fost sociologul german Max Weber, autorul celebrului **“model birocratic ideal”**.

Voi reaminti principiile care stau la baza funcționării acestui model:

„**I. Autoritatea birocratică.** Stabilirea unui domeniu jurisdicțional (birou, agenție) prin legi sau reglementări administrative;

1. Activitățile necesare funcționării structurilor birocratice sunt repartizate într-o manieră stabilă ca îndatoriri oficiale;
2. Autoritatea de a emite comenzi necesare pentru îndeplinirea acestor activități este stabilită ferm și reglementată de legi și regulamente care prevăd și mijloacele coercitive aflate la dispoziția oficialilor înzestrați cu respectiva autoritate pentru a impune ducerea la îndeplinire a acestora;
3. Prevederi metodologice sunt asigurate pentru îndeplinirea regulată și continuă a acestor îndatoriri și pentru executarea obligațiilor corespunzătoare; pentru aceste posturi sunt angajate doar persoane care dețin calificarea necesară.

II. Principiul ierarhiei. Instituțiile birocratice funcționează pe principiul supra- și subordonării. Autoritatea este distribuită gradat la diferitele nivele birocratice. Acest mod de organizare permite transmiterea deciziilor de la nivelele superioare la cele inferioare. În același timp, cei care sunt administrați de acest sistem au posibilitatea de a contesta decizia unui anumit funcționar la nivelele ierarhic superioare.

III. Administrarea instituțiilor birocratice este realizată cu ajutorul **documentelor scrise**, ceea ce permite existența unei “memorii administrative”.

IV. Separația totală între cele două sfere: publică și privată. Weber insistă în mod deosebit asupra acestui aspect, afirmând că funcționarul trebuie să aibă cu instituția în care lucrează doar o relație de angajat. Această separație a funcționat în toate situațiile în care s-a dezvoltat o birocrație profesionistă. Ea a fost, inițial, caracteristică instituțiilor publice, dar treptat s-a extins și în domeniul privat.

V. Ocuparea funcțiilor publice se face doar pe baza unei pregătiri de specialitate; angajarea și promovarea se face pe baza competenței și a experienței (carierei).

VI. Funcționarea acestor instituții se bazează pe legi și regulamente, acestea trebuind să prezinte un grad ridicat de stabilitate.

VII. Activitatea necesită totală dedicare a ocupanților funcțiilor oficiale, dacă este nevoie chiar peste timpul oficial prevăzut. Cel care ocupă o astfel de funcție trebuie să manifeste loialitate în schimbul stabilității postului. Trebuie menționat că această loialitate nu se manifestă față de o persoană, ci față de instituție.

VIII. Deținerea unei funcții într-o instituție birocratică presupune vocație” (Weber, 1978, pp.956-958).

Așa cum afirma și Weber dezvoltarea birocrăției moderne a fost indisolubil legată de dezvoltarea domeniului regal, proces care a avut loc în Europa occidentală. Astfel, apariția funcționarilor de carieră și a structurilor administrative a fost posibilă doar odată cu existența unei autorități centrale suficient de puternice. Pe de altă parte, monarhii au avut nevoie de acești funcționari pentru a-și administra domeniul, pentru a-și impune autoritatea în întregimea teritoriului, înlocuind-o pe cea a nobililor locali. Prin urmare cele două procese au evoluat în paralel, susținându-se reciproc.

Astfel de evoluții au avut loc cu precădere în monarhiile absolutiste din Europa occidentală, monarhii caracterizate de dezvoltarea continuă de structuri militare și administrative centrale, dezvoltare care a însemnat, în același timp acumularea de putere la nivel central. Această acumulare s-a produs în detrimentul celorlalte centre de putere care au existat în Evul Mediu (aristocrația, biserica, diferitele corporații, orașele, etc.). Dar noile structuri administrative nu au înlocuit pur și simplu vechile autorități în exercitarea funcțiilor lor, ci și-au asumat o serie întreagă de noi sarcini administrative din ce în ce mai complexe (Kamenka, 1979, pp.2-4).



În Franța, o administrație centrală efectivă a fost introdusă treptat, în prima jumătate a secolului XVII de către cardinalii Richelieu și Mazarin. Reprezentanți ai regelui care verificau activitatea diferitelor autorități locale au existat și înainte, însă ei erau trimiși în misiuni itinerante, ocazional, pentru a preveni o prea mare autonomie a aristocrației și a celorlalte puteri locale. Richelieu, și ulterior Mazarin, au numit reprezentanți permanenți (denumiți intendenți), iar pe măsura creșterii prerogativelor cu care au fost înzestrați, aceștia au devenit

adevărați administratori. Aproximativ la mijlocul secolului XVII ei supervizau impunerea și colectarea taxelor, organizarea poliției sau a militiei locale, păstrarea ordinii și conducerea sistemului judiciar (idem., p.4). Tendințele centraliste ale monarhiei franceze au întâmpinat o puternică opoziție din partea nobilimii, manifestată prin așa numita *Fronde*. Pentru scurt timp nobilii au reușit să-și impună interesele. Mazarin a fost temporar îndepărtat de la curte. Intendenții numiți de către el și de către predecesorul său au fost revocați din funcție. Ulterior au fost treptat reintroduși. Se pare că Ludovic al XIV-lea și ministrul său Colbert au intuit faptul că acești birocrați pot să acumuleze o putere care să-i facă greu controlabili și au încercat să le limiteze atribuțiile. Acest demers a eșuat în mare măsură. Conflictele militare în care Franța s-a angajat în a doua jumătate a secolului XVII, precum și evoluția generală a țării a făcut ca spre sfârșitul domniei “Regelui Soare” intendenții să dețină responsabilități foarte numeroase. Mai mult, cerința introdusă de Colbert de a avea rapoarte detaliate privind activitatea lor a condus la dezvoltarea unei întregi rețele de funcționari subordonați, cu alte cuvinte la apariția unor adevărate “birouri administrative teritoriale”. La nivel central, Ludovic al XIV-lea, împreună cu Colbert au creat un număr de ministere care au fost “conectate” la rețeaua administrativă teritorială. Acesta este momentul în care putem spune că administrația franceză a fost o realitate funcțională (idem., p.5).

Evident, nu trebuie să ne iluzionăm. Birocrația Franței absolutiste era departe de modelul weberian. Procesul de centralizare a statului nu a putut să elimine total vechile centre de putere feudale. Mai mult, nevoia continuă de bani a făcut ca monarhia franceză să apeleze la “vânzarea” unor funcții și privilegii. Au fost create astfel noi categorii favorizate care în timp au acumulat influență, putere. A rezultat o combinație de funcții oficiale, autorități tradiționale și sinecuri proaspăt create, adică ceva foarte aproape de haos. Cu toate acestea, noul guvernământ francez a funcționat destul de bine, oferind regelui mijloacele necesare pentru a-și impune voința în interiorul granițelor și pentru a susține un lung șir de războaie cu aproape întreaga Europa. În același timp, noul sistem a oferit francezului de rând un grad de protecție de neimaginat în celelalte state europene, poate cu excepția Prusiei (Ford, pp.35-36).

Sistemul care a funcționat în limite acceptabile sub mâna de fier a lui Ludovic al XIV-lea a scăpat de sub control în timpul domniilor lui Ludovic al XV-lea și mai ales a nevolnicului Ludovic al XVI-lea. Cu o administrație care nu mai răspundea la comenzi, și cu multele grupuri privilegiate care au blocat sistematic orice încercare de reformă, monarhia franceză s-a îndreptat inevitabil spre colaps.

Revoluția franceză a însemnat o schimbare radicală a concepției despre birocrație, atât în rândul guvernanților cât și a conștiinței publice. Oficialii au încetat să mai fie “servitorii regelui”, devenind slujbașii națiunii, devenită după “Declarația drepturilor omului și cetățeanului” sursa suveranității în statul francez.

Guvernele revoluționare franceze au încercat să descentralizeze administrația franceză prin instituirea guvernămintelor locale. Acest experiment s-a dovedit un eșec (în mare măsură datorită faptului că noul stat francez a avut dificultăți în a-și impune autoritatea în întregimea teritoriului; prin urmare, autoritățile locale nu au reușit să-și îndeplinească sarcinile administrative). După preluarea puterii, Napoleon a reorganizat din temelii sistemul administrativ din Franța, raționalizându-l. Departamentele (create de regimul revoluționar) au fost puse sub administrarea unor prefecți, numiți de către împărat și aflați sub un strict control centralizat. Acești prefecți dețineau însă și o considerabilă putere, conferită de statul francez. Acest sistem s-a dovedit atât de eficient încât, după restaurație, monarhia l-a păstrat (Kamenka, p.6).



Un alt exemplu de dezvoltare a unui model administrativ este cel prusian.

În secolele XVII și XVIII trei importanți monarhi – Marele Elector (1640-1688), Frederick Wilhelm I (1713-1740) și Frederick al II-lea cel Mare (1740-1786) au creat un aparat administrativ remarcabil. La mijlocul secolului XVII Marele Elector a unit provinciile prusace într-un singur stat centralizat. În anul 1722, Frederic Wilhelm I a creat un organism administrativ centralizat – Directoratul General – și comisii provinciale pe diferitele domenii administrative. În același timp a subordonat controlului centralizat diferitele forme de autoritate locală (Kamenka, p.7). În paralel el a creat și o armată permanentă. Sistemul creat de Frederick Wilhelm I a fost atât de eficient încât se spunea că întreaga țară nu era altceva decât o uriașă cazarmă. De fapt, suveranul a și primit supranumele de “regele sergent”. Administrația creată de acesta a permis urmașului său, Frederick al II – lea “cel Mare” să transforme Prusia într-o mare putere europeană. Unul din cei mai importanți reprezentanți ai “despotismului luminat”⁵, Frederick al II – lea a promovat, la rândul său o serie de reforme menite să îmbunătățească activitatea birocrației prusace. În primul rând, a introdus un sistem de recrutare a funcționarilor foarte apropiat de ceea ce numim astăzi “merit system”. În același timp a înființat o

⁵ Despotismul luminat a fost o perioadă în evoluția statelor europene caracterizată de reforme sociale, economice, etc. Confrunțat cu o dezvoltare economică fără precedent pe care o cunoștea Anglia în secolul XVIII, unii monarhi europeni, influențați și de filozofii iluministi (Voltaire în primul rând), au încercat să-și modernizeze țările pe care le conduceau.

rețea națională de instituții de pregătire a acestor funcționari. Ceea ce este interesant este că acest proces de profesionalizare a administrației prusace a fost dus la bun sfârșit și la presiunea administrației însăși. Conducătorul Directoratului General – von Hagen - a reușit, nu fără eforturi, să-l convingă pe rege să introducă un sistem centralizat de recrutare. Astfel, în 1770 a fost înființată Comisia Superioară de Examinare. Se poate afirma ca până la sfârșitul secolului XVIII “merit systemul” funcționa deja în Prusia. Selecția se făcea de către această comisie pe baza competenței. În același timp, pentru ocuparea unor funcții superioare era nevoie de o diplomă specială urmată de o perioadă de pregătire teoretică și practică (Kamenka, pp.7-8).

Un alt domeniu în care Frederick cel Mare a introdus importante modificări a fost cel al organizării. până în cea de-a doua jumătate a secolului XVIII, la fel ca în multe alte state Europene, administrația prusacă era organizată pe criterii teritoriale și condusă de niște organisme colegiale alcătuite din notabilități. Aceste “colegialități” nu au fost desființate, dar au fost dublate de ministere organizate pe baze funcționale.



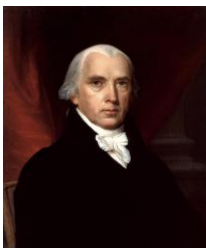
Poate cea mai importantă schimbare s-a produs în raportul dintre rege și administrația sa. Așa cum a remarcat Weber și foarte multi alți specialiști, birocrația profesionistă poate acumula, tocmai datorită expertizei pe care o deține o putere foarte mare. Prin urmare, crearea acestei birocrații specializate a avut, în sine, ca efect diminuarea puterii monarhului. Codul Legal General emis în 1794 (dar care a fost elaborat în timpul vieții lui Frederick cel Mare) a însemnat un pas înainte în această direcție. Monarhul era obligat să respecte legile statului, puterea sa fiind substanțial redusă. Funcționarii regali s-au transformat în “funcționari ai statului”, fiindu-le garantate funcțiile. În același timp Codul Legal General a creat o jurisdicție administrativă specială, diferită de legislația ordinară. Cu alte cuvinte, birocrația prusacă a obținut un statut privilegiat. Reformele au fost completate după înfrângerea catastrofală în fața armatelor napoleoniene (1806), când un grup de înalți funcționari au fost însărcinați cu reformarea administrației prusace, considerată în parte responsabilă de umilitorul insucces militar. Astfel, guvernul central a fost practic desființat, fiind înlocuit cu departamente și ministere, fiecare ministru fiind însărcinat cu o arie distinctă de responsabilitate. Au fost de asemenea eliminate sau raționalizate un număr mare de instituții centrale.

Deși unii specialiști încearcă să acrediteze ideea că “despotismul luminat” a fost un regim caracterizat de domnia legii, nu trebuie să uităm că izvorul acestor legi rămânea tot monarhul.



Evoluția sistemului administrativ englez prezintă caracteristici distincte de cele ale Europei continentale. Administrația britanică a fost dominată secole de a rândul de așa numitele “commons – comune”, termen prin care erau denumite generic așezările umane. În cadrul acestor așezări funcționa un mod de administrare ad-hoc, în care majoritatea problemelor comunității erau rezolvate de instituții și instanțe tradiționale, dezvoltate de-a lungul timpului. Ocazional au fost luate unele măsuri pentru centralizarea și profesionalizarea administrației. Astfel, Henric al VIII-lea a introdus un sistem de control al administrațiilor locale, iar în 1780 Parlamentul a instituit o comisie care să verifice modul în care funcționează administrația și în primul rând felul în care sunt cheltuiți banii publici de către aceasta. Pe ansamblu însă, administrația engleză a păstrat un puternic caracter tradițional.

Dezvoltarea accentuată a populației pe parcursul secolului XIX (la nivel european a crescut de la 187 milioane în 1800 la peste 400 milioane în 1900) a ridicat noi probleme în fața guvernelor și instituțiilor administrative. Industrializarea (proces extrem de dinamic în Anglia secolului XIX) și ca o consecință, apariția marilor aglomerări urbane a amplificat aceste probleme în Marea Britanie. Ca urmare în 1854 doi parlamentari englezi (Trevelyan și Northcote – ulterior ministru de finanțe în guvernul Disraeli) au elaborat un raport care le poartă numele prin care analizau situația administrației publice engleze și propuneau măsuri pentru reformarea ei. Foarte multe din soluțiile propuse au fost preluate sau inspirate din modul de funcționare a Companiei Indiilor de Est, întreprinderea cvasi-privată care administra, în numele Coroanei engleze, India. Urmare acestui raport, Parlamentul englez a adoptat o serie de decizii având ca scop profesionalizarea administrației centrale (chiar prevederi privind educația funcționarilor). De asemenea, a fost instituit un sistem centralizat, pus sub controlul guvernului care era menit să suplinească carențele din funcționarea administrațiilor locale și să asigure implementarea politicilor guvernamentale în teritoriu. Putem spune că acesta este momentul în care a fost instituit *merit system-ul* în Marea Britanie. Dar, așa cum remarcă și L.J. Hume, acesta a fost încununarea unui proces, nu debutul unei campanii (Kamenka, p.10).



În Statele Unite, administrația publică a fost dominată, pe parcursul secolului XIX de concepțiile lui James Madison și Andrew Jackson. Madison a fost unul din “părinții fondatori” ai națiunii americane. El a fost adeptul unei totale descentralizări a administrației și a unei implicări minime a statului în

procesul administrativ. Acest lucru a fost favorizat și de condițiile specifice în care s-a dezvoltat republica americană până la Razboiul de secesiune din 1861-1865. Astfel, nu a existat o amenințare externă reală, care să favorizeze întărirea autorității centrale. Pe de altă parte, Statele Unite au fost caracterizate de o mare eterogenitate a teritoriului și a populației și prin urmare și a administrației. Pe tot parcursul secolului XIX, mari mase de imigranți din diferite țări europene s-au stabilit pe teritoriul american înființând orașe, comitate și state, fiecare cu propriul mod de administrare influențat de sistemul din țările de origine. În același timp societatea americană era dominată de fermieri, iar fermele erau caracterizate printr-un înalt grad de autarhie. Cu alte cuvinte viața socială nu era foarte intensă în America primei jumătăți a secolului al XIX-lea. Toate aceste aspecte au inhibat dezvoltarea administrației americane în comparație cu statele europene⁶.

O altă caracteristică a serviciilor publice americane pe parcursul secolului XIX a fost lipsa de profesionalism și de stabilitate în funcție. Conform teoriei jacksoniene despre democrație, voința poporului trebuie dusă la îndeplinire până la ultimele consecințe. Acest lucru trebuie realizat de către politicienii aleși de către popor, dar aceștia pentru a-și putea îndeplini această datorie aveau nevoie de oameni loiali. Prin urmare, după fiecare proces electoral, conform acestei concepții, politicienii aveau dreptul să schimbe pe toți funcționarii pe care credeau de cuviință pentru “a-și putea îndeplini mandatul încredințat de popor”(Waldo, pp.15-16). O altă componentă a concepției jacksoniene susținea, asemeni teoriei antice despre democrație, că treburile publice sunt simple și orice membru al comunității poate să se ocupe de rezolvarea lor. Ca urmare, funcționarii erau selectați pe criterii politice, fără nici o preocupare pentru abilitățile profesionale pe care le dețineau. Lipsa de profesionalism și conștiința iminenței schimbării lor odată cu schimbarea liderilor politici a avut ca rezultat un grad ridicat de corupție a funcționarilor publici americani.

Războiul de secesiune a însemnat începutul schimbării societății americane. Efortul de război a avut ca și consecință dezvoltarea aparatului administrativ. În același timp orașele s-au dezvoltat foarte mult ca urmare a industrializării, raportul numeric între populația rurală și cea urbană modificându-se în favoarea celei din urmă. Administrația americană nu mai corespundea noilor realități sociale din Statele Unite. Prin urmare, opiniile care susțineau necesitatea creării unei administrații profesioniste, neutre din punct de vedere politic și imparțială față de cetățean s-au impus. În literatura americană de specialitate, punctul de cotitură este considerat eseuul lui Woodrow

⁶ Între anii 1816 și 1861 numărul funcționarilor federali a crescut de la 4837 la 36872, dar dintre noii veniți 86% au fost angajați în serviciul postal.



(idem., pp.23-25).

Wilson (ulterior președinte al Statelor Unite), “Studiul Administrației Publice” (Wilson, 2005). Reforma administrației a fost realizată, la nivel federal, prin legea numită “Pendleton Act” (după numele inițiatorului), emisă în 1883. Prin această lege a fost instituit “merit system-ul” în administrația federală americană. În anii care au urmat, guvernul federal a stimulat extinderea acestui sistem și la nivel statal și local prin oferirea de granturi condiționate de implementarea lui



Am văzut în cele de mai sus evoluția birocrațului de la statutul de servitor al regelui (sau al unui suveran) la cel de funcționar al statului (sau națiunii, în cazul Franței), concept care s-a impus la începutul secolului XIX. Anul 1870 (bineînțeles, este un reper simbolic) a adus o nuanță suplimentară în interpretarea poziției funcționarului în societate. Pentru Franța, anul respectiv (mai precis 1871) a însemnat înfrângerea în fața Prusiei și sfârșitul unui lung șir de experiențe totalitare sau autoritare (prăbușirea celui de-al treilea imperiu francez și instituirea Republicii a III-a). În opinia publică, birocrația franceză a fost în mare măsură făcută responsabilă pentru susținerea acestor regimuri. Ca urmare, s-a considerat necesar ca administrația publică să fie pusă în serviciul nu al statului pur și simplu, ci al statului de drept. Astfel a fost elaborată o legislație extrem de precisă care avea menirea să mențină birocrația franceză sub un control strict al legilor (Chevallier, pp.30-35).

În Statele Unite, așa cum a rezultat și din cele menționate mai sus, la sfârșitul secolului al XIX-lea s-a impus deja conceptul de funcționar aflat în slujba cetățeanului, cu alte cuvinte funcționarul public⁷. Acest concept a fost acceptat și în Europa, mai cu seamă după cel de-al doilea război mondial. Acest lucru s-a datorat, pe de o parte schimbării atitudinii generale a cetățenilor față de stat, precum și a politicienilor față de cetățeni, dar mai ales creșterii spectaculoase a sarcinilor administrative pe care statul trebuia să și le asume. Astel, treptat statele europene (ne referim la cele democratice) au renunțat la încorsetarea administrației în chingile strânse ale legilor și regulamentelor, lăsându-i o mai mare libertate de mișcare. Cu alte cuvinte, principiul potrivit căruia funcționează administrația modernă nu mai este respectarea strictă a legilor și a regulamentelor, ci rezolvarea problemelor oamenilor în cadrul legal existent.

⁷ Este necesar să facem o precizare: pentru țările anglo-săxone, termenul folosit pentru a desemna personalul din administrație este cel de “civil servant”. Acesta a apărut în secolul XVIII, în India, pentru a permite distincția între personalul civil și cel militar al Companiei Indiilor de Est.

Costurile din ce în ce mai mari pe care le presupune activitatea sectorului public a impus o altă abordare în administrație. Problemele cetățenilor au continuat să rămână pe primul plan, dar se vorbește din ce în ce mai mult de eficientizarea activității administrației publice. Sectorul public a preluat, începând cu anii '20 ai secolului XX metode de organizare și conducere din sectorul privat. Vorbim deci, de managerul public, adică de funcționarul care deservește cetățeanul prin folosirea eficientă a resurselor pe care le are la dispoziție. Mai mult, pe măsura extinderii gradului de folosire a sectorului privat pentru furnizarea de servicii publice, funcționarii publici trebuie să deprindă abilități care să le permită să desfășoare activități foarte apropiate de cele de pe o piață concurențială.



Etapă următoare în evoluția birocrației o constituie transformarea acestei îndeletniciri într-o ocupație, o meserie distinctă. Evident, procesul a început mult mai devreme. Încă din secolul XVII au apărut lucrări care încercau să ofere proceduri, soluții, metode de lucru pentru cei care lucrau în administrație. Înainte de momentul 1870 s-a dezvoltat în Europa, mai ales în Franța și Germania o știință a administrației destul de bine pusă la punct și relativ autonomă față de alte științe. Modelul birocratic ideal al lui Max Weber pune profesionalismul pe primul plan, în ordinea importanței între condițiile necesare pentru existența unei birocrații. A doua jumătate a secolului XX a însemnat însă, apariția, în afara unui învățământ foarte dezvoltat de administrație publică și a unei științe a administrației, a asociațiilor profesionale care încearcă să impună standarde calitative și de eficiență, norme etice, etc. Prin urmare, avem de a face cu funcționari profesioniști, reprezentanți ai unei profesii.

Pentru a încheia această clasificare, mai trebuie să menționăm funcționarii publici, membri ai unei caste distincte și relativ închise. Este în primul rând cazul Franței. Pe lângă lunga tradiție pe care o are birocrația în această țară, s-a creat și un sistem de învățământ special pentru pregătirea funcționarilor, de natură să ofere un statut special administrației publice franceze.

Modul 2. Organizarea administrației publice

Scop: Înțelegerea diferitelor paradigme de funcționare a administrației publice și a modului de organizare a sistemelor administrative din diferite țări, din perspectiva structurii administrative și a managementului resursei umane.

Obiective:

1. Dobândirea de cunoștințe despre structura administrativă a diferite state
2. Dobândirea de cunoștințe despre managementul funcției publice în diferite state
3. Înțelegerea unor paradigme cu privire la modul de organizare și funcționare a administrației publice
4. Dezvoltarea cunoștințelor despre studiul comparat în domeniul administrației publice

Concepte și cuvinte cheie:

Management public

Noul management public

Capital social

Merit system

Recrutare centralizată

Recrutare descentralizată

Discriminare pozitivă

Școli speciale de administrație publică

Migrația funcționarilor publici

Înalți funcționari publici

Confederație

Federație

Stat unitar

Organizație constituită în jurul unui lider

Organizație tip consorțiu

Organizație tip piramidal

Organizație tip matrice

Organizare în echipe

Dinamica instituțională

Hipertrofierea instituțională

Capitolul IV. Paradigma managerială

Managementul Public

Originile managementului public par să se piardă în negura timpului. Potrivit autorilor americani Shafritz și Russell, una dintre primele înregistrări scrise a unei lecții de management o găsim în vechiul testament. Moise își petrecea aproape tot timpul pe munte dând sfaturi și rezolvând litigiile poporului evreu. Socrul său, Jethro l-a atenționat că în acest fel nu mai are timp pentru alte preocupări și l-a sfătuit să selecteze un număr de oameni pricepuți, să îi pregătească și să îi numească la comanda unor grupuri de câte o mie de oameni, pe alții la comanda unor grupuri o sută de oameni și pe alții care să conducă câte zece oameni. Iată descrierea unei structuri piramidale destinată conducerii sau administrării unei comunități. Regăsim astfel de structuri în modul de organizare a armatei romane sau a bisericii catolice. Armata romană a dezvoltat un corp de ofițeri de rang inferior, centurionii, profesioniști, plătiți regulat și recompensați suplimentar la pensionare. A fost una dintre explicațiile succesului armatelor romane pentru o perioadă foarte lungă de timp. Managementul datorează, de altfel, foarte mult artei sau științei armelor. Marile campanii militare nu sunt altceva decât proiecte manageriale complexe prin intermediul cărora mari mase de oameni sunt deplasate pe distanțe uneori foarte lungi, împreună cu armamentul, cu hrana pentru oameni și animale și cu celelalte elemente necesare, bătăliile nefiind decât una dintre etapele unor astfel de campanii. Întreținerea unor armate numeroase a stimulat și alte dezvoltări în plan administrativ, atât pentru asigurarea resurselor necesare, dar și pentru realizarea unor elemente de infrastructură cum ar fi drumuri pentru deplasarea trupelor, cetăți sau ziduri de apărare, etc. Astfel, potrivit unor specialiști, diferențele care există între sistemele administrative din Europa continentală și cel britanic se datorează și poziției insulare a Marii Britanii, poziție care i-a permis să nu întrețină o armată permanentă până la debutul primului război mondial. Prin urmare nu a fost nevoie nici de structura administrativă care să asigure resursele financiare sau de altă natură pentru întreținerea trupelor.

În ceea ce privește biserica catolică, este cunoscut faptul că, după căderea Imperiului Roman, singura structură organizată pe teritoriul acestuia a fost biserica. Administrațiile statelor care se vor dezvolta ulterior în Europa occidentală au preluat foarte multe din practica administrativă a structurilor bisericii.

Teoria organizațională clasică a reprezentat următoarea contribuție importantă în construirea unei științe a managementului. Dezvoltarea economică accentuată, începând cu secolul XVIII a fost și urmare a identificării unor metode noi de producție. Notăm aici contribuția lui Adam Smith, cel care a formulat din punct de vedere teoretic principiul diviziunii muncii și a specializării. Potrivit lui Shafritz și Russell, teoria organizațională clasică poate fi rezumată la următoarele principii:

1. Organizațiile există pentru a realiza obiective economice sau legate de producție.
2. Există un mod optim de organizare pentru producție și acesta poate fi realizat prin cercetare științifică sistematică.
3. Producția poate fi maximizată prin diviziune a muncii și specializare.
4. Atât oamenii cât și organizațiile acționează conform unor principii economice raționale” (Shafritz și Russell, 1997, p.203).

Conceptul de „management științific” a fost elaborat pentru prima dată de un inginer, pe numele să Frederic Winslow Taylor, în 1912. Acesta și sintetizat principiile în ceea ce el a numit „îndatoririle managementului:

1. Înlocuirea regulilor tradiționale și a metodelor învechite de realizare a sarcinilor de muncă cu metode mai sistematice și mai științifice de măsurare și coordonare a aspectelor particulare legate de activitatea în organizație;
2. Analiza științifică a selecției și dezvoltării secvențiale a muncitorilor pentru a asigura plasarea optimă a acestora în cadrul organizației.
3. Obținerea colaborării muncitorilor pentru a asigura aplicarea principiilor științifice
4. Stabilirea unei diviziuni logice între rolul și responsabilitățile muncitorilor și a managementului” (Taylor *apud* Shafritz și Russell, 1997, p.211).

Contribuția lui Taylor a fost completată de inginerul francez Henri Fayol, care a fost preocupat cu aplicarea principiilor managementului la toate marile organizații, inclusiv cele publice. În opera sa se regăsesc elemente precum „diviziunea muncii, autoritate și responsabilitate, disciplină, unitate de comandă, unitate de direcție, subordonarea intereselor individuale față de cele generale,

remunerația personalului, centralizare, ierarhie, ordine, egalitate, stabilitate în funcții, inițiativă și spirit de corp”. (Shafritz, Russell, p. 212)

Am prezentat câteva aspecte privind evoluția conceptului de management. Dezbateră privind relația între conceptele de „administrație publică” și „management public” nu s-a încheiat. Autori precum Henri Fayol au exprimat opinia că administrația publică este o categorie inclusă în sfera mai largă a managementului: „Este important să nu confundăm administrația cu managementul Managementul înseamnă a conduce ... [o organizație] în vederea utilizării optime a tuturor resurselor disponibile...adică să asiguri executarea armonioasă a tuturor funcțiilor esențiale. Administrația este doar una din aceste funcții” (citată de Lynn în Peters, Pierre, 2003, p.15). Alți specialiști (Ott, Shafritz, Hyde) au afirmat contrariul: „Managementul public este un segment major al domeniului mai larg al administrației publice”. O altă abordare prezintă managementul public ca fiind o evoluție, o variantă modernizată a administrației publice: „În concepția noastră managementul public adaugă responsabilitatea stabilirii de obiective și a managementului politic la responsabilitățile tradiționale ale administrației publice...În concepția noastră managementul public adaugă funcții esențiale precum stabilirea de scopuri, menținerea credibilității cu ajutorul unor supervizori, administrarea autorității și a resurselor și asigurarea poziționării corecte a unei organizații într-un context politic dat ca fiind componentele centrale ale misiunii unui manager” (Mark Moore, citat de Lynn, idem., p.16). Încălin să susțin această ultimă poziție. Modelul birocratic ideal elaborat de Max Weber și managementul public sunt în mare măsură asemănătoare. În ambele cazuri vorbim de ierarhie, de reguli și de specializare sau diviziune a muncii. Dar în timp ce sistemele birocratice au fost dezvoltate cu scopul general de a administra comunități umane, în cazul managementului avem suplimentar obiective clar specificate pentru funcționarea organizației.

Managementul științific și teoriile organizaționale au fost contestate, în principal, din două perspective: (1) Simplificarea dusă la extrem a mecanismelor interne de funcționare sau altfel spus a contextului din interiorul organizației în care un individ trebuie să acționeze și (2) Ignorarea contextului extern în care funcționează o anumită organizație.

În ceea ce privește primul aspect, întrebarea esențială la care printre alții, încearcă să răspundă Herbert Simon, este dacă putem vorbi de un comportament liniar, neschimbat al individului, indiferent de situațiile în care este nevoit să acționeze. Astfel, ipotetic, un pompier: „ Joe Smith, înarmat cu un topor mare, face o gaură în acoperișul unei clădiri. De ce? Când ni se spune că Joe Smith este pompier și respectiva clădire este în flăcări, îi înțelegem comportamentul. Ne putem

imagina o serie întreagă de etape care au dus la acest comportament al lui la în momentul dat. La un moment dat în trecut, Joe Smith s-a hotărât să se facă pompier....[a fost instruit în tehnicile de luptă împotriva incendiilor...[Cu o oră în urmă o alarmă l-a trimis să stingă acest incendiu..., iar căpitanul companiei l-a trimis pe acoperiș cu toporul în locul unde a fost instruit că trebuie să îl găurească. Această explicație a comportamentului lui Joe Smith este desigur, incompletă. Dacă lucrează încet și neglijent sau dacă îi displace căpitanul și este nemulțumit de instrucțiunile acestuia; sau poate nu se simte bine în ziua aceea; sau poate că a fost necorespunzător instruit; poate că îi este frică să nu cadă prin acoperișul slăbit...Toate aceste lucruri, și cu siguranță, multe altele îi influențează comportamentul. Unele dintre aceste influențe le conștientizează, dar cu siguranță pe altele nu, unele sunt raționale, altele iraționale, unele sunt conforme cu obiectivele organizației, altele nu. Cele mai ușor de studiat sunt acele aspecte ale comportamentului uman care implică alegerea conștientă...selectarea unei profesii sau acceptarea unei anumite slujbe, dar există o multitudine de decizii pe care fiecare le ia în orice moment al vieții sale” (Simon, Thompson, Smithburg, pp.93-94). Ideea fundamentală de la care pornesc Simon, Thompson și Smithburg este că indivizii nu se comportă la fel indiferent de contextul în care acționează și că, în ultimă instanță, funcționarea întregii organizații poate fi influențată de modul în care membrii organizației aleg să acționeze. Pentru ca aceste alegeri să nu fie influențate de context sau pentru ca efectul acestora să fie redus sau direcționat spre interesul organizației, trebuie să fie anticipate și gestionate.

În ceea ce privește contextul extern în care o organizație trebuie să funcționeze, principala obiecție la adresa managementului științific și a teoriilor organizaționale clasice este ignorarea factorului politic. Premisa de la care acestea au pornit a fost construcția și chiar existența unei științe și mai ales practici a administrației sau managementului care să fie autonome de sfera politicii. Or, autori precum Paul Appleby afirmă că o astfel de realizare este imposibilă și, mai ales în cazul Statelor Unite, este împotriva ideilor care stau la fundamentul existenței și funcționării societății democratice. Și alți autori insistă asupra imposibilității practice a separării totale a sferei politice de cea administrativă, respectiv a excluderii politicului din activitățile administrației (Peters, 1988, 2001, Peters și Pierre, 2002, Mouritzen și Svava, 2002).

Managementul public a fost privit din trei perspective diferite. Mai întâi, este considerat a fi o structură prin care se asigură implementarea legilor și administrarea comunităților umane. Într-o altă abordare vorbim despre o meserie, cu cerințele și regulile sale, cele mai importante fiind respectarea cerințelor constituționale și promovarea valorilor considerate legitime și conforme cu interesele

membrilor comunității. Conform celei de a treia perspective, managementul public este o instituție a guvernământului constituțional, ipostază din care impune sau respectă „reguli privind practicile”. Altfel spus, managementul public este structură, profesie sau instituție adică: management, manager și proceduri responsabile (Lynn, 2003, pp. 14-15).

Noul Management Public

Următoarele evoluții spectaculoase din domeniul managementului public sunt cele care pot fi încadrate generic sub titulatura de „*Noul Management Public*”. Apărute în jurul anului 1980, acestea au fost determinate de evoluții importante care au avut loc în plan social, economic și pe cale de consecință și administrativ, în perioada care s-a scurs de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial. În această perioadă a proliferat, în toate statele occidentale democratice o nouă abordare ideologică denumită „*Statul bunăstării generale*”. Conceptul a apărut în Suedia în 1932, pe fondul crizei economice mondiale, și pornea de la principiul potrivit căruia fiecare membru al comunității este îndreptățit la un anumit nivel de bunăstare pe care statul trebuie să îl asigure. Altfel spus, un nivel al educației, al asistenței medicale, al asistenței sociale, etc. Un caz particular l-au reprezentat Statele Unite unde în 1933, președintele Franklin Delano Roosevelt a propus națiunii americane un nou tip de contract social, intitulat New Deal, bazat pe principii asemănătoare celor care au caracterizat „*Statul bunăstării generale*”.

Două au fost resorturile care au determinat statele occidentale să implementeze masiv politici publice corespunzătoare acestei noi ideologii, cu precădere după cel de-al doilea război mondial. În primul rând, guvernele acestor state au simțit nevoia recompensării populațiilor care au făcut enorme sacrificii în timpul războiului. Dar, cel mai important, a fost necesar să fie contracarată ofensiva ideologică a blocului comunist, care s-a dezvoltat foarte mult după război și încerca să se impună în cât mai multe regiuni ale lumii. Promisiunile comunismului în plan economic și social erau extrem de consistente și puteau să genereze atractivitate în țările capitaliste. Regimul capitalist s-a simțit amenințat și una dintre măsurile care au fost luate a fost acordarea unui număr de drepturi pozitive pentru cetățeni⁸. Politicile publice aferente *Statului bunăstării generale* au condus la dezvoltare economică accentuată și la o creștere semnificativă a nivelului de trai. Însă în jurul anului 1980, această politică a început să își arate limitele. Furnizarea unui număr foarte mare de servicii către

populație a avut drept consecință multiplicarea de câteva ori a structurilor administrative. Din acest fenomen au rezultat două consecințe negative: (1) Complexitatea sistemelor administrative a crescut foarte mult și prin urmare au devenit extrem de rigide și greu de gestionat. Eficiența acestor sisteme a scăzut foarte mult și pe cale de consecință, populația a dezvoltat forme de nemulțumire din ce în ce mai mari. (2) Costurile legate de funcționarea acestor sisteme au ajuns foarte mari și în cazul multor țări, nesustenabile. Prin urmare, a apărut necesitatea stringentă a unor reforme. Wright, citat de Rhodes a identificat șase factori care au constituit resorturi pentru declanșarea reformelor:

- Recesiunea economică și presiunea fiscală care a condus la creșterea deficitelor bugetare;
- Neîncrederea de natură ideologică a noilor mișcări politice de dreapta în administrațiile publice hipertrofiate și determinarea politicianilor aparținând acestor noi curente de a restrânge dimensiunile statului;
- Evoluția procesului de europenizare care a sporit gradul de reglementare și a indus noi tipuri de presiuni (cum ar fi regionalizarea);
- Nemulțumirile populare legate de performanțele guvernelor. Guvernele fac foarte mult, dar nimic din ceea ce fac nu funcționează;
- Noi tendințe manageriale la nivel internațional, cel mai bun exemplu fiind Noul Management Public;
- Progresul tehnologiilor informatice care au favorizat implementarea Noului Management Public (citat de Rhodes în Kickert, 1997, pp.41-42).

Reformele au îmbrăcat forme diferite de la țară la țară. A diferit stadiul de la care acestea au fost demarate, ritmul și amploarea reformelor, factorii implicați și rolul lor în promovarea schimbărilor - conform uneia din preconcepțiile cele mai des întâlnite a fost cea conform căreia birocrăția, în principal funcționarii de rang înalt ar fi fost adversari ai reformelor; studiile au arătat că realitatea a fost în multe țări diferită (Pollitt și Bouckaert, 2000) – domeniile afectate, rezultatele urmărite și obținute, etc.

⁸ Drepturile pozitive sunt acele drepturi care presupun acțiunea „pozitivă” a statului: dreptul la educație, dreptul la asistență socială, dreptul la asistență medicală, etc. Drepturile negative reprezintă drepturile pe care statul trebuie să le

În ceea ce privește, situația inițială de la care reformele au fost demarate, literatura de specialitate a identificat trei tipologii diferite de „stat al bunăstării generale”:

- „*regimurile liberale*, în cadrul cărora au fost grupate țările anglo-saxone (SUA, Marea Britanie, Noua Zeelandă), caracterizate de un nivel al asistenței statului dependent de mijloacele disponibile, un nivel modest al proceselor de redistribuție și al programelor sociale și un stat care încurajează piața printr-un grad redus de protecție și prin finanțarea schemelor private de asistență socială. Regimurile liberale simbolizează angajamentul față de statul minimal, promovează individualizarea riscului și promovează soluții proprii pieței libere pentru a asigura bunăstarea cetățenilor;
- *Regimurile social-democrate* cuprind statele nordice (Suedia, Norvegia, Danemarca) și reprezintă un model universalist al statului bunăstării generale caracterizat prin protecția socială extinsă oferită cetățenilor și egalitarism. Instituțiile statului bunăstării generale de tip universalist au creat solidaritate între diferitele grupuri sociale și au format o coaliție puternică și cuprinzătoare în care susține acest tip de stat. Regimul social-democratic este de asemenea, caracterizat de furnizarea extinsă a unor servicii cum ar fi grădinițe, servicii de sănătate sau educație, de către instituții publice. Nu în ultimul rând, apetența pentru furnizarea serviciilor publice de către stat a condus spre o limitare a pieței libere;
- *Regimurile conservatoare* includ state precum Germania, Austria, Franța, Italia, Olanda și Spania. Aceste regimuri sunt caracterizate de atașamentul pentru segmentarea socială și pentru promovarea bisericii și a familiei ca agenți ai bunăstării. Aceste regimuri nu au fost niciodată preocupate de eficiența pieței. În schimb, o moștenire etatistă și corporatistă este reflectată în conexarea drepturilor pozitive mai degrabă la apartenența la clasa sau la statutul social decât la cetățenie. De asemenea, datorită rolului jucat de către partidele creștin-democrate în promovarea statului bunăstării generale, rolul bisericii și a organizațiilor religioase în furnizarea de servicii precum asistența oferită celor în vârstă, grădinițe, asistență medicală sau educație a fost foarte important” (Esping-Anderssen, Korpi, Rothstein, Pierson, Kersbergen în Klitgaard, 2005, p.4).

Ținând cont de tipul de regim în care se încadrau, de starea inițială și de alte elemente de context cum ar fi crize economice, politice sau sociale, apariția unor lideri politici cu personalitate și voință deosebite, țările occidentale au întreprins procese de reformă diferite pe care Wright le-a clasificat în

asigure prin protecție sau prin neintervenție: dreptul la liberă exprimare, dreptul de proprietate, etc.

cinci categorii: „ajustare continuă, răspuns la crize politice specifice, schimbări structurale pragmatice, reforme de dragul reformelor și programe comprehensive” (citată de Rhodes în Kickert, 1997, pp. 41-42). Astfel, țări cu o viață politică așezată, cu guvernări lungi și guverne de coaliție au derulat reforme graduale, cu corecții care vizau rezolvarea unor probleme punctuale. Germania și țările nordice pot fi incluse în această categorie. Marea Britanie, datorită personalității Primului Ministru Margaret Thatcher a întreprins un „program comprehensiv” de reforme care au vizat schimbarea din temelii a serviciului public britanic.

Noul Management Public reprezintă o abordare nouă în managementul public care încearcă să abordeze cele două probleme ale sistemelor administrative moderne prezentate mai sus: complexitatea excesivă din care rezultă dificultatea gestionării acestora, respectiv costurile foarte mari pe care funcționarea lor o presupune.

Prin urmare, noua paradigmă reprezentată de NMP propune un guvernământ mai descentralizat, delegarea responsabilităților spre eșaloane ierarhice sau niveluri administrative inferioare, introducerea mecanismelor specifice economiei de piață, orientarea spre nevoile clienților, spre rezultate și obiective. Dunleavy și Margaret au afirmat că *Noul Management Public* reprezintă: „dezintegrare + competiție + stimulare” (Pollitt, 2003, p.27). Încercând să construiască o definiție a conceptului, pornind de la numeroasele accepțiuni diferite și foarte diverse, promovate de diverși specialiști, Christopher Hood a identificat șapte caracteristici sau „componente doctrinare” după exprimarea sa, care se regăsesc în majoritatea abordărilor:

Tabel 1: Componente doctrinare ale Noului Management Public

Nr.	Doctrina	Semnificația	Justificarea
1	Implicarea managementului profesionist în sectorul public	Un control activ și vizibil, bazat pe discreție administrativă a organizațiilor, prin persoane numite la conducerea acestora și care beneficiază de libertate de a conduce	Răspunderea față de cetățeni și față superiorul politic necesită o stabilire clară a responsabilităților nu difuzia puterii

2	Standarde și indicatori preciși pentru performanță	Definirea obiectivelor, a țintelor și a indicatorilor de succes, preferabil în termeni cantitativi, mai ales pentru serviciile profesioniste	Răspunderea presupune stabilirea precisă a obiectivelor; eficiența presupune urmărirea fermă a acestor obiective
3	Un mai mare accent pe controlul rezultatelor	Alocarea resurselor și a recompenselor în funcție de performanțele realizate; reducerea managementului birocratic a personalului	Nevoia de a insista pe rezultate, nu pe proceduri
4	Fragmentarea instituțiilor publice	Fragmentarea fostelor unități administrative monolitice, deconstruirea sistemelor de management de tip U (<i>centralizate, s.n.</i>) în unități corporate, construite în jurul unui serviciu sau produs și operând în baza unor bugete descentralizate; relațiile între aceste entități sunt bazate pe independență și egalitate	Nevoia de a crea entități manageriabile, interese distincte privind reglementările și producția, eficientizarea prin utilizarea contractelor și a francizelor în interiorul sau exteriorul sectorului public
5	Promovarea competiției în sectorul public	Implementarea termenelor contractuale și a licitațiilor publice	Competiția ca principal mijloc pentru a obține prețuri mai mici și calitate mai bună
6	Accentul pe implementarea metodelor de management proprii sectorului privat	Abandonarea eticii de inspirație militară în favoarea unei mai mari flexibilități în angajare și recompense; utilizarea într-o măsură mai	Nevoia de a utiliza instrumentele de management proprii sectorului privat, a căror eficiență a fost probată

		mare a tehnicilor referitoare la relații publice	
7	Accentul pe o mai mare disciplină și reținere în utilizarea resurselor	Reducerea costurilor directe, sporirea disciplinei în timpul activității, respingerea pretențiilor sindicatelor, reducerea costurilor de conformare pentru mediul de afaceri (costuri necesare pentru a îndeplini noi cerințe legale)	Nevoia de a ține sub control consumul de resurse de către sectorul public și de a „face mai mult cu mai puțin”“

Sursa: Hood, 1991, pp.4-5

Critica Noului Management Public



Probabil că principala slăbiciune a *Noului Management Public* provine chiar din filosofia sa de funcționare. Descentralizarea și transferul de atribuții și responsabilități presupune libertate de acțiune pentru beneficiarii acestor transferuri. Dar această libertate intră în contradicție cu cerința de a aplica conceptul NMP la nivelul unei țări.

Care sunt soluțiile aflate la dispoziția guvernului central în situația în care o autoritate locală refuză să implementeze măsurile aferente NMP? Destul de reduse, în contextul în care dorește să promoveze descentralizarea. În viziunea lui Hood există patru tipuri de critici care se regăsesc în abordările majorității specialiștilor. În primul rând, se vorbește de „hainele împăratului”, cu alte cuvinte se afirmă că NMP reprezintă mai mult teorie sau ideologie, un instrument de propagandă politică, dar în realitate este lipsit de substanță. Mai mult, „noul managerialism” nu reprezintă decât aplicarea regulilor managementului clasic. În al doilea rând, se afirmă că NMP a dăunat administrației publice, afectând valorile tradiționale cum ar fi echidistanța, solidaritatea, preocuparea față de problemele cetățeanului, în favoarea tăierii costurilor, obiectiv pe care de fapt nu l-a atins. Principala realizare a NMP a fost consolidarea managementului și apariția unor noi forme birocratice, exemplul cel mai elocvent fiind „noua industrie a indicatorilor de performanță”. Al treilea tip de critică larg întâlnită contestă pretenția potrivit căreia NMP urmărește interesele cetățenilor prin servicii mai bune la costuri mai mici. Dimpotrivă, marii beneficiari sunt componenții

unei elite restrânse de manageri, consultanți și reprezentanți ai școlilor de business. Cea de-a patra critică identificată de Hood se referă la pretenția de universalitate a NMP. Astfel se afirmă că principiile acestuia nu pot fi aplicate pentru toate sistemele sau instituțiile administrative deoarece existența unor valori sau contexte diferite pot conduce la rezultate diferite (Hood, 1991, pp.8-10).

Pollitt relevă alte aspecte îngrijorătoare sau chiar negative care au fost identificate în funcționarea NMP în studii academice, în procese de audit sau în anchete parlamentare. Un prim aspect cu potențial negativ se referă relaționarea factorilor decidenți cu obiectivele, cu precădere cu cele stabilite de către predecesori. Oamenii politici pot să aibă obiective și priorități diferite sau să nu dorească să își asume riscuri pentru proiecte care nu le aparțin. În cazul unor programe, asigurarea unui control eficient poate fi dificilă din motive obiective. Ministerul Agriculturii poate să își stabilească ca obiectiv creșterea producției la anumite produse, dar rezultatul depinde în mare măsură de condițiile meteorologice.



Un al doilea aspect controversat al NMP este privește efectele perverse. Urmărirea strictă a unor obiective poate să conducă la efecte secundare nedorite. De exemplu, politicile de austeritate promovate de unele guverne pot avea ca rezultat creșterea șomajului și a gradului de sărăcie a populației în general, creșterea abandonului școlar, a infracționalității, a stării de sănătate, etc. De asemenea, poate afecta funcționarea instituțiilor publice prin scăderea motivației angajaților, prin plecarea celor performanți sau prin limitarea resurselor.

În al treilea rând, există preocuparea potrivit căreia un grad mai ridicat de autonomie acordat agențiilor guvernamentale, de exemplu, ar putea afecta capacitatea parlamentului sau guvernului de a exercita un control eficient asupra activității acestora. Există dovezi care atestă că în multe situații agenda managerilor profesioniști ai unor astfel de agenții se îndepărtează de cea a politicienilor sau chiar a publicului. Preocupați de carieră, aceștia pot urmări să își îmbunătățească performanțele manageriale în detrimentul intereselor comunității.

O caracteristică perversă care s-a dezvoltat în multe țări care au aplicat NMP este apariția unor reglementări excesive și a unei birocrății paralele sau adiacente generate de multiplicarea instrumentelor de control. Rhodes menționează rapoarte care atestă faptul că apariția unor noi și multiple forme de audit și verificare reprezintă o povară pentru cele mai multe instituții publice din Marea Britanie (pp. 45-46). Dezvoltarea unei adevărate caste de auditori a avut ca rezultat

dezvoltarea unor valori și chiar a unei culturi în baza cărora instituțiile de audit au încercat chiar să influențeze sau să stabilească obiectivele agențiilor auditate.

O altă critică la adresa noului management public este legată de posibila lipsă de coerență. Fragmentarea instituțiilor administrative mari, a ministerelor de exemplu, poate crea probleme de coordonare și pentru atingerea obiectivelor. Dificultățile sunt chiar mai mari în cazul în care sarcinile instituției mamă sunt transferate spre ONG sau spre sectorul privat.

Nu în cele din urmă, NMP este acuzat că a alterat valorile etice proprii serviciului public. Abordarea contractualistă și accentul pus pe performanță au modificat comportamentul funcționarilor publici. Loialitatea față de cetățeni și liderii politici a fost înlocuită de preocuparea față de carieră și prevederile contractuale, iar dedicația față de munca depusă a fost abandonată în detrimentul respectării stricte a cerințelor din contracte (Pollitt, 2003, pp. 47-48).

În altă ordine de idei, o prea mare atenție acordată mijloacelor, poate afecta scopurile. Astfel, urmărirea unor indicatori de performanță cum ar fi încadrarea în anumite costuri sau în limite de timp, reducerea numărului de funcționari, poate avea ca efect secundar neatingerea unor obiective, fenomen care este remarcat mai ales în domenii cum ar fi sănătatea sau asistența socială.



În Statele Unite NMP este cunoscut mai ales sub denumirea de NPR (National Partnership for Reinventing Government). Acest concept a fost promovat de președintele Bill Clinton în 1993 și se bazează pe prelucrarea conceptelor prezentate în volumul *Reinventing Government* aparținând autorilor David Osborne și Ted Gabler. Prezentăm mai jos cele zece principii de reinventare a administrației așa cum au fost formulate de către cei doi autori, cu mici exemplificări:

1. **Guvernământ catalitic** – stimularea unor actori implicați în locul prestării directe a serviciului public; este una dintre principalele modificări pe care le propune NMP în funcționarea instituțiilor publice. Acestea încetează să mai fie prestatoare directe de servicii publice, transformându-se în structuri care stimulează diferiți actori sociali în vederea realizării unor sarcini administrative. Exemplificări: un guvern atrage o firmă privată pentru construcția și întreținerea unei autostrăzi; guvernul stimulează, prin alocarea de sume preferențiale, înființarea de asociații ale autorităților locale pentru realizarea de proiecte comune sau furnizarea în comun a unor servicii publice; o autoritate publică stimulează implicarea ONG în asistența acordată copiilor abandonați sau persoanelor cu dizabilități.

2. **Guvernământ controlat de comunitate** – transferarea unor responsabilități către comunități locale, către societatea civilă, către sectorul privat sau către indivizi; cu privire la acest ultim aspect, transferul de responsabilități către eșaloane inferioare sau către indivizi se practică și în interiorul instituțiilor publice. Exemplificări: o comunitate locală primește dreptul de a administra spitalul și/sau școala de pe teritoriul acesteia; un ONG primește dreptul de administra situația animalelor abandonate de pe teritoriul unei autorități locale; unui funcționar public i se transferă competența de a decide cine este îndreptățit să primească ajutor social.
3. **Guvernământ competitiv** – introducerea competiției în procesul de furnizare de servicii publice. Exemplificări: guvernul elaborează un program de reabilitare a drumurilor județene; la acest proiect Consiliile Județene pot să aplice, iar câștigătorii vor fi stabiliți pe baza unor criterii competitive; o autoritate publică dorește să stimuleze reducerea cheltuielilor la agențiile din subordine; în acest scop anunță că va premia cu fonduri suplimentare, acele agenții care reduc costurile, în funcție de nivelul reducerilor; același mecanism se poate aplica și în domeniul creșterii calității.
4. **Guvernământ orientat spre realizarea unei sau unor misiuni** – transformarea organizațiilor orientate spre respectarea strictă a regulilor. Acest principiu se bazează pe constatarea că de multe ori respectarea regulilor, care reprezintă un mijloc pentru atingerea unor scopuri, se transformă în scop în sine, iar scopurile sunt abandonate. Exemplificări: unul dintre exemplele cele mai cunoscute este prezentat în volumul autorului Ken Kersey, *Zbor deasupra unui cuib de cuci*, volum ecranizat ulterior într-un film celebru. Eroul principal mimează o boală mentală în dorința de a scăpa de închisoare. El este internat într-un spital de boli mentale unde intră în conflict cu asistenta șefă, conducătoarea sistemului birocratic care asigura funcționarea instituției. Motivul confruntării l-a constituit, în realitate, chiar conflictul între misiunea aceluia spital, vindecarea bolnavilor internați acolo și respectarea unor reguli stricte, care în mod evident nu conduceau spre acel rezultat. Astfel, chiar comportamentul non-conformist a eroului principal, a produs efecte pozitive asupra pacienților. Potrivit acestui principiu, instituția publică trebuie să își stabilească o misiune (salvarea a cât mai mulți bolnavi de cancer, de exemplu) și să își adapteze regulile, mijloacele și acțiunile în vederea realizării acelei misiuni.

5. **Guvernământ orientat spre rezultate** – finanțarea rezultatelor, nu a elementelor de input. Conform acestui principiu, o organizație publică ar trebui finanțată potrivit rezultatelor și nu a consumului (nr. de angajați, materiale consumate, etc.). Exemplificări: Autoritatea Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară ar putea fi plătită în funcție de numărul de planuri cadastrale pe care le realizează, în locul unei finanțări constante, bazate pe numărul de funcționari și de resurse materiale utilizate; Companiei Naționale de Drumuri și Autostrăzi ar trebui să i se stabilească obiective legate de construcția și reabilitarea de drumuri și să primească finanțări, mai ales pentru resursa umană, în funcție de aceste obiective.
6. **Guvernământ orientat spre nevoile clienților (a cetățenilor), nu spre cele ale birocrățiilor.** Foarte multe studii au arătat că de multe ori, organizațiile publice sunt structurate și funcționează pentru a satisface mai curând nevoi ale angajaților decât ale clienților: creșteri salariale, anumite condiții de muncă, alte privilegii. Această abordare propune, fără a neglija interesele funcționarilor, o schimbare a accentului pe nevoile cetățeanului. Exemplificări: orarul instituțiilor publice trebuie adaptat după nevoile utilizatorilor; se vede prea des în România obiceiul de a închide ghișeele la ora 16.00, în condițiile în care majoritatea celor care apelează la acestea muncesc până la ore mai înaintate; asigurarea asistenței sociale pentru persoanele în vârstă la domiciliul acestora. Ceea ce se vede uneori pe posturile românești de televiziune, umilirea acestor persoane obligate să stea la cozi interminabile pentru niște cantități derizorii de alimente, este de neacceptat.
7. **Guvernământ întreprinzător** – obținerea de venituri mai mari decât cheltuielile. Valabilitatea acestui principiu a fost dovedită cu ocazia crizei. Țările ale căror guverne au finanțat investiții costisitoare, care au presupus și costuri ulterioare mari de administrare, au avut cele mai mari probleme în gestionarea crizei. Acele costuri de administrare, cu precădere, au încărcat pe termen lung bugetele țărilor menționate (Grecia, Portugalia), creându-le dificultăți suplimentare în timpul recesiunii. Din acest motiv, conform acestui principiu, guvernele ar trebui să finanțeze sau să sprijine acele investiții care pot să producă beneficii. O autostradă care va avea taxe de utilizare este un astfel de exemplu. Dar o investiție poate fi realizată doar din fonduri private, cu sprijinul autorității. În acest caz, impozitele plătite de firma constructoare reprezintă un câștig pentru autoritate, fără implicații bugetare.

8. **Guvernământ anticipativ** – înlocuirea tratamentului cu prevenirea. Facem din nou apel la exemplul actualei crize economice. Se poate constata cât este de dificilă înlăturarea efectelor acesteia. Mult mai simplu ar fi fost dacă criza ar fi putut fi anticipată. O situație similară, care se prefigurează, este criza energetică. Creșterea previzibilă a consumului de energie în țări precum China sau India, datorită creșterii calității vieții va afecta balanța energentică a lumii. Guvernele ar putea să acționeze preventiv, de exemplu prin stimularea dezvoltării tehnologiilor care produc energie regenerabilă.
9. **Guvernământ descentralizat** - înlocuirea structurilor ierarhice cu unele orizontale, bazate pe rețele și participarea membrilor. Complexitatea sistemelor administrative moderne, pe care am invocat-o mai sus, a creat dificultăți de coordonare și control și a impus înlocuirea logicii ierarhice de organizare cu unele în care relațiile s-au stabilit mai degrabă pe orizontală. Descentralizarea deciziei, la nivelul structurilor statului spre niveluri administrative inferioare, sau la nivelul instituțiilor spre eșaloane inferioare și chiar spre indivizi a încercat să dezvolte noi mecanisme de funcționare, în care coordonarea realizată dintr-un punct central a fost înlocuită cu tehnici de colaborare și coordonare. Exemplificări: diversele forme de asociere și cooperare între unități administrativ-teritoriale aflate pe teritoriul unui stat sau pe teritoriul unor state diferite au proliferat în Europa și în alte părți ale lumii. Pot fi menționate: regiunea Eurocarpatica constituită din unități administrativ-teritoriale (județe sau regiuni) din România, Ungaria, Ucraina, Slovacia și Polonia sau marile regiuni, program al Uniunii Europene, în cadrul căruia au fost formate regiuni precum Walonia, Lorena, Luxembourg sau regiunea maritimă Italia-Franța. Aceste structuri au fost create în vederea realizării unor proiecte comune fără implicarea sau cu o implicare minimă a statelor din care fac parte. Astfel de modele de organizare pot fi realizate și în interiorul statelor, în cadrul unor subdiviziuni administrative sau chiar în cadrul unor instituții.
10. **Guvernământ orientat spre mecanismele pieței** – promovarea schimbării prin intermediul mecanismelor pieței. Considerată, cu precădere în abordările ideologice specifice dreptei, ca un panaceu pentru toate problemele societății, privatizarea a constituit un procedeu preferat în toate țările care au promovat agresiv NMP. Trebuie să spunem că în multe situații, soluțiile aferente pieței libere au fost abandonate. Totuși, de multe ori au constituit soluții de succes. Serviciile de telefonie sau de televiziune, din România sau din majoritatea statelor dezvoltate și democratice, sunt un exemplu concludent. În țările care au promovat inițial NMP,

privatizarea unor servicii publice (vezi cazul transporturilor feroviare din Marea Britanie) a reprezentat unul dintre cele mai importante mecanisme de implementare a reformelor administrative.

Capitolul V. Paradigma minimei intervenții a autorității publice. Capitalul social



Conceptul de capital social a apărut pentru prima dată, se pare, în Statele Unite ale Americii, fiind promovat de către un tânăr educator, Lyda Judson Hanifan, întors în micul său oraș natal din statul West Virginia, după studii făcute la unele dintre cele mai prestigioase universități americane. Comunitatea în care s-a întors să își practice meseria era situată într-una dintre cele mai sărace regiuni din cadrul federației americane. În acest context el a afirmat că regăsirea vechilor tradiții și relații comunitare ar putea ajuta la depășirea greutăților economice și sociale ale acestor comunități sărace. „Utilizând conceptul de „capital social” nu fac nici o referire la accepțiunea uzuală a termenului „capital” cu excepția unui sens figurativ. Nu mă refer nici la proprietăți imobiliare, nici la alte categorii de proprietăți personale sau la sume de bani, ci mai degrabă la acele aspecte ale vieții care ajută ca aceste elemente tangibile să capete mai multă substanță și să conteze mai mult în viața de zi cu zi a indivizilor și anume: bunăvoința, camaraderia, simpatia și interacțiunile sociale între indivizi....Individul este neajutorat din punct de vedere social dacă este lăsat într-o stare de izolare... [Dar] dacă vine în contact cu vecinii săi, iar aceștia la rândul lor cu alți vecini o să asistăm la o acumulare de capital social, prin care poate imediat să își satisfacă nevoile sale sociale și care poate să poarte un potențial social suficient pentru îmbunătățirea condițiilor de trai ale întregii comunități....Comunitatea în întregime va beneficia de colaborarea între componenții săi, iar indivizii vor găsi în asocierile pe care le formează avantajele de a primi ajutor, de a beneficia de simpatie și camaraderie din partea vecinilor săi. Dacă membri unei anumite comunități ajung să se cunoscă între ei și să dezvolte obiceiuri de a petrece împreună timp liber sau practică alte modalități de interacțiune socială, printr-o conducere înțeleaptă acest capital social poate fi direcționat ușor către îmbunătățirea generală a bunăstării comunității (citată de Putnam și Goss, 2003, p.4). Pe de altă parte, sociologul francez Pierre Bourdieu a afirmat: „capitalul social reprezintă agregarea resurselor actuale și potențiale care sunt conectate cu posesia rețele mai mult sau mai puțin durabile de relații mai mult sau mai puțin instituționalizate de cunoaștere și recunoaștere reciprocă – sau cu alte cuvinte, apartenența la un grup” (idem., p.5). Într-o descriere de ansamblu a conceptului, Michael Woolcock și Deepa Narayan, citați de Putnam (p.6), consideră că: „Idea de bază este că familia unei persoane, prietenii și asociații săi constituie o valoare importantă care poate fi utilizată în situații de criză sau pentru câștiguri materiale. Această afirmație este cu atât mai adevărată în cazul grupurilor.

Acele comunități care sunt înzestrate cu rețele sociale diverse și asociații civice sunt într-o poziție mai puternică atunci când trebuie să se confrunte cu sărăcia sau cu alte vulnerabilități, să rezolve dispute sau să exploateze noi oportunități.

Cu alte cuvinte, capitalul social se referă la instituții, relații, atitudini care guvernează relațiile între oameni și contribuie la dezvoltarea economică și socială a comunităților umane (Grootaert, van Bastelaer, 2001, p. 4).

Pe de altă parte Uphoff consideră că există două forme de capital social: capitalul social structural care se referă la structuri sociale precum asociații, cluburi, etc. Cea de-a doua formă este cel cognitive care se referă la un set de valori sau norme etice comune, cultură comună, etc. Persoane aparținând diferitelor religii sau ideologii, dar care se află la mari distanțe și nu comunică între ele pot fi incluse în această categorie. De asemenea, conform lui Uphoff, există trei nivele diferite la care pot fi găsite cele două forme: nivelul micro care constă în relații orizontale în cadrul unei rețele, nivelul mediu – relații vertical și orizontale în cadrul unui grup și nivelul macro – mediul politic și instituțional în care acționează indivizii și grupurile. Capitalul social structural și cel cognitive pot fi întâlnite și separate, dar în general se regăsesc împreună (idem., pp.5-7).



Woolcock și Narayan (2000), identifică patru perspective diferite în legătură cu capitalul social:

1. **Perspectiva comunitară** – existent a diferite asociații sau grupuri civice în interiorul unei comunități are un efect pozitiv asupra bunăstării comunității. Pot să existe și efecte negative datorită unor manifestări negative ale capitalului social (precum găștile de cartier, care pot avea un impact negativ asupra dezvoltării unei anumite comunități). De asemenea, comunitățile mai compacte din punct de vedere social exercită anumite forme de presiune asupra indivizilor, mai ales pentru conformarea cu anumite categorii de norme, care nu întotdeauna sunt în beneficiul persoanelor (pot apărea forme de discriminare – discriminarea femeilor în comunități conservatoare).
2. **Capitalul social din perspectiva rețelelor sociale** – presupune existența unor relații verticale și orizontale între membrii unor comunități. Această abordare pune accentul pe importanța relațiilor intra-comunitare (pentru dezvoltarea unei identități commune și pentru dezvoltarea unor scopuri comune sunt necesare legături puternice între componenții grupului) și relații inter-comunitare (bazate pe religie, rasă, etnie, etc.). Capitalul social poate furniza

multe servicii comunității, dar în același timp loialitatea și angajamentul față de comunitate poate avea efecte economice adverse (indivizii pot să aibă acces diferențiat la informații privind educația sau angajarea, etc.). Din acest motiv pot apărea fenomene de îndepărtare de comunitate, indivizii căutând alte oportunități de dezvoltare personală (cum ar fi în cazul migrației din zonele rurale în zonele urbane sau a emigrației).

3. **Perspectiva instituțională** – privește modul în care o anumită comunitate își dezvoltă relațiile cu mediul politic, instituțional și legal și cum reușesc să își promoveze interesele interacționând cu instituțiile formale. Potrivit acestei abordări, statul încurajează crearea de rețele informale la nivel local în vederea obținerii unor efecte pozitive, mai ales în cazul în care instituțiile sale sunt suficient de puternice pentru a proteja libertățile individuale.
4. **Perspectiva sinergetică** – reprezintă o combinație a perspective rețelelor sociale și a celei instituționale. Conform acestei abordări, pentru dezvoltarea societății este necesar un parteneriat între organizațiile publice, cele private și comunitate deoarece niciunul dintre acești actori nu au suficiente resurse pentru acționa pe cont propriu. În această relație multipartită statul este actorul principal datorită faptului că furnizează servicii publice și mai ales asigură cadrul legal.

Tabel 2: Perspective cu privire la capitalul social

Patru perspective asupra capitalului social: Actori cheie și prescripții privind politicile publice		
Perspectiva	Actori cheie	Prescripții privind politicile publice
Perspectiva comunitară Asociații locale	Grupuri din comunitate Grupuri de voluntari	Concepția potrivit căreia tot ce este mic este bun și funcțional Recunoaște valorile sociale ale categoriilor defavorizate
Capitalul social din perspectiva rețelelor sociale Relații intra-comunitare (care leagă individual cu comunitatea) și inter-comunitare (care conectează individul cu alte grupuri)	Antreprenori Grupuri de afaceri Cei care intermediază informații	Descentralizare Crearea unor zone antreprenoriale Eliminarea clivajelor sociale
Perspectiva instituțională Instituții politice și legale	Sectorul public și cel privat	Garantarea libertăților civile și politice Transparență și responsabilizare
Perspectiva sinergetică Rețele comunitare și relații extinse stat-societate	Grupuri din comunitate, societatea civilă, mediul de afaceri și statul	Producerea în comun a serviciilor publice, complementaritate Participare, creare de legături Dezvoltarea organizațiilor de la nivel local

Sursa: Woolcock and Narayan, 2000, p. 14



Diferiți autori (îi menționăm aici doar pe Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill sau Robert Putnam) au insistat asupra importanței implicării cetățenilor în activități sociale pentru construcția și preservarea unui regim democratic. Chiar și Aristotel a menționat necesitatea existenței clasei de mijloc pentru funcționarea optimă a statului, deoarece aceasta este mai puțin dispusă spre acțiuni radicale. Într-o carte faimoasă, *Cultura civică. Atitudini politice și democrație în cinci națiuni*, publicat în 1963, politologii americani Gabriel Almond și Sidney Verba au prezentat rezultatele unui studiu realizat în cinci țări (Statele Unite, Marea Britanie, Germania, Italia și Mexic), studiul menit să analizeze, din perspectivă comparată, modelele de cultură politică, definită ca fiind suma atitudinilor, valorilor și relațiilor între cetățeni și relațiile între cetățeni și sistemul politic, în țările respective. Autorii au identificat trei tipuri de cultură politică, pe care le-am putea numi de bază și altele rezultate din combinația acestora. Tipurile de bază sunt: *cultura politică de tip parochial*, *cultura politică de tip dependent sau subiectiv* și *cultura politică de tip participativ*. Cea mai importantă cultură care rezultă din combinația celor trei a fost intitulată de către cei doi autori *cultură civică*.

Pentru a realiza studiul autorii au utilizat patru tipuri de variabile: variabile de intrare (input), variabile de ieșire (output), sinele, respectiv sistemul politic. Variabilele de intrare se referă la fluxul de informații (solicitările) care circulă dinspre membrii comunității și sistemul politic; variabilele de ieșire sunt informațiile (comenzile) pe care sistemul politic le trimite spre societate. Sinele ne indică în ce măsură indivizii se consideră relevanți în relație cu sistemul politic, iar sistemul politic ne arată dacă membrii comunității consideră acest sistem ca fiind relevant.

Tabel 3: Tipuri de cultură politică

Variabile	Sinele	Sistemul politic	Input	Output
Tipuri de cultură politică				
Parohială	0	0	0	0
Subiectivă	0	1	0	1
Participativă	1	1	1	1
Civic	Mixt	Mixt	Mixt	Mixt

După cum constatăm și din tabelul mai sus în cazul culturii de tip parohial toate variabilele au valoarea zero. Ceea ce înseamnă că indivizii nu se consideră relevanți în raport cu sistemul politic, nu percep existența unui sistem politic sau nu îl consideră important pentru viața lor, nu comunică cereri spre acesta și nu primesc comenzi din partea sa. Este o stare ce caracterizează unele triburi izolate din jungle amazoniană sau din Africa Sub-sahariană (din ce în ce mai puține în zilele noastre) a căror relație cu autoritățile naționale este cvasi-inexistentă).



În cazul culturii politice de tip subiectiv sau dependent, constatăm că avem valori “1” pentru variabilele “sistem politic” și pentru cele de ieșire și “zero” pentru celelalte două. Rezultă, astfel, ca indivizii percep existența sistemului, acesta le influențează viața, mai ales prin comenzile pe care le transmite spre societate. În schimb, membrii comunității nu se consideră relevanți în relație cu sistemul politic și nu transmit cereri spre acesta. Exemplele se regăsesc în rândul țărilor totalitare sau autoritare, în cadrul cărora cetățenii sunt supuși statului într-o foarte mare măsură.

Toate variabilele au valoarea “1” în cazul culturii de tip participative. Prin urmare indivizii se consideră relevanți în raport cu sistemul politic, îi adresează solicitări, dar în același timp consideră că le influențează viețile prin comenzile pe care le transmite către cetățeni. Evident, întâlnim astfel de societăți în regimurile democratice în cadrul cărora există o interacțiune permanentă între cetățeni și sistemul politic.

Însă cei doi autori consideră că pentru ceea ce numim democrație consolidate cea mai potrivită este cultura civică. Aceasta reprezintă o combinație echilibrată, cu o compoziție diferită de la țară la țară, între cele trei tipuri de culture prezentate mai sus. Întrădevăr, în anumite domenii este preferabil ca interacțiunile între stat și societate să fie cât mai reduse sau chiar inexistente. De exemplu, domeniul religios sau cel cultural. Pe de altă parte statul trebuie să impună respectarea legilor și din acest punct de vedere este bine să avem o cultură de tip dependent. Și bineînțeles, în majoritatea domeniilor trebuie să existe o cultură de tip participativ.

O concluzie a celor doi autori, importantă în contextual temei pe care o tratăm, este că gradul de încredere și simpatie, volumul interacțiunilor sociale au o influență asupra tipului de cultură politică. Astfel țările în care au măsurat niveluri mai ridicate pentru caracteristicile menționate mai sus tind să aibă o cultură mai degrabă participativă.

Multiplele utilizări ale conceptului de capital social



Deși a fost pentru prima dată utilizat în urmă cu aproape un secol, conceptul de capital social a cunoscut o dezvoltare semnificativă doar în ultimele trei decenii, atât din punct de vedere cantitativ, cât și ca și calitate a cercetărilor și al ariilor de utilizare. După cum a afirmat Putnam, acest concept nu este utilizat doar în domeniul științelor politice sau al sociologiei, ci și în economie, arhitectură, urbanism, sănătate publică sau prevenirea și combaterea criminalității (p.5).

Politologii studiază posibilitatea utilizării resurselor oferite de capitalul social pentru îmbunătățirea calității guvernării, pentru a face guvernele să fie mai eficiente și mult mai performante în cheltuirea banilor. În Statele Unite, programele menite să crească participarea cetățenilor la administrarea comunităților au urmărit, în anii '60 să reducă distanța între funcționari și clienții acestora, în vederea îmbunătățirii performanței administrative și a dezvoltării unor politici publice mult mai apropiate de nevoile cetățenilor. Mai multe astfel de programe au fost create în anii care au urmat, dar evaluările au arătat că rezultatele nu au fost pe măsura așteptărilor. Cetățenii nu au fost foarte dornici să se implice în elaborarea de politici publice și în egală măsură funcționarii publici au fost rezervați în a împărtăși competențele decizionale cu clienții lor. Cu alte cuvinte programul s-a dovedit până la urmă o formalitate (Janda, Berry și Goldman, 1989).

Pe de altă parte, sociologii urmăresc să îmbunătățească calitatea vieții în comunitățile umane, calitatea educației sau calitatea asistenței oferite celor aflați în nevoie. În urmă cu câțiva ani am

vizitat un atelier de tâmplărie în Plymouth, New Hampshire. Era administrat de către o organizație neguvernamentală și încerca, creîndu-le posibilitatea de a presta o activitate utilă, să integreze în societate un număr de copii cu dizabilități. Deși primea unele subvenții și din partea autorităților publice, în cea mai mare parte activitatea era susținută din donații private și prin voluntariat.

În domeniul economic, creșterea încrederii între membrii comunității de afaceri și ai comunității în general poate avea un efect benefic asupra fluxurilor economice, creînd mai multe locuri de muncă, ajutând la dezvoltarea economiei în general.

În ceea ce privește prevenirea și combaterea criminalității, în multe state occidentale există de ani buni cercetări extinse și un mare număr de cazuri practice, în cadrul cărora comunitatea este implicată în eradicarea activităților criminale. Un bun exemplu este zona turistică Time Square din New York. Pentru mulți ani a constituit un loc extrem de primejdios, mai ales după lăsarea întinericului. Primarul Rudolf Giuliani a sporit numărul efectivelor de poliție, dar a făcut apel și la comunitatea de afaceri din împrejurimi, cerându-le să investească la rândul lor în măsuri de securitate. Eforturile combinate au produs rezultate remarcabile, în acest moment această zonă fiind una dintre cele mai sigure din New York.

Posibilele efecte negative ale capitalului social



Numeroasele avantaje pe care ni le oferă promovarea și utilizarea capitalului social nu trebuie să ne facă să uităm și de posibilele efecte negative sau dezavantaje. Unul dintre cele mai mari pericole este discriminarea. Grupurile și rețelele pot dezvolta atitudini de coeziune duse la extrem, care pot conduce la fenomene de respingere a celor care nu aparțin grupului sau la încercări de a obține resurse disproporționate. În timpul vizitei mele la New Hampshire am fost martorul unui alt episod interesant: Congresul statului încerca să promoveze o lege prin care să elimine dreptul sindicatelor de a condiționa anumite drepturi sociale ale angajaților de apartenența la aceste organizații. Legea a fost promovată chiar dacă membrii de sindicat au încercat să protesteze.

Un alt posibil exemplu de efect negativ al promovării extensive a conceptului de capital social este extinderea inegalităților. Promovarea diferitelor grupuri sau rețele sociale pentru soluționarea unor probleme administrative poate fi utilizată de către guvernări de dreapta în vederea reducerii cheltuielilor. Însă grupurile menționate ar putea acționa, intenționat sau nu în beneficiul membrilor, rezultând o sporire a inegalităților sociale.

O altă problemă menționată de specialiști este posibilul conflict între anumite politici publice ale unor autorități publice și interesele unor astfel de grupuri. Rezistența unor comunități roma din România față de politicile de integrare inițiate de guvern poate fi un bun exemplu.

Un ultim exemplu îl constituie cazurile în care anumite grupuri pot dezvolta atitudini sau valori antidemocratice, împotriva unor drepturi fundamentale ale omului sau chiar împotriva regimurilor democratice. Ku-Klux-Klanul în Statele Unite sau diferitele mișcări fasciste, naziste, neofasciste sau neonaziste sunt exemple relevante din acest punct de vedere.

Capitolul VI. Resursa umană în administrația publică



Modul de abordare a problematicii resursei umane din cadrul sistemelor administrative a suferit o modificare semnificativă în ultimii 25 de ani. Weber în cadrul modelului birocratic ideal, Taylor și ceilalți autori care au fundamentat managementul științific au acordat resursei umane un rol mai degrabă secundar în cadrul organizațiilor publice. Acest statut nu mai este actual în zilele noastre. În cvasi majoritatea țărilor dezvoltate resursa umană este un capital a cărui valoare este din ce în ce mai apreciată.

Un prim element care a generat această schimbare este evoluția practicilor administrative care au impus abordări proprii managementului privat.

Problema resurselor din ce în ce mai limitate a determinat la rândul său o atitudine diferită față de calitatea resursei umane. Nu în ultimul rând criza resimțită pe piața forței de muncă și competiția pe care companiile private o reprezintă în încercarea de a atrage personal calificat a obligat multe guverne sau instituții publice să adopte strategii noi de recrutare și selecție.

Categorii de personal

De reținut!

Categorii de angajați în cadrul sistemelor administrative: cei care beneficiază de un statut special, (funcționarii publici), cei a căror relații de muncă sunt reglementate de legislația ordinară (codul muncii), din rândul cărora se desprind cei angajați pe diferite perioade determinate și angajații cu statut politic.

În cadrul sistemelor administrative întâlnim trei categorii de angajați: cei care beneficiază de un statut special, (funcționarii publici), cei a căror relații de muncă sunt reglementate de legislația ordinară

(codul muncii), din rândul cărora se desprind cei angajați pe diferite perioade determinate și angajații cu statut politic.

Numărul celor care activează sau altfel spus, sunt plătiți de către sectorul public este la fel de important. Imaginea funcționarului public este mai degrabă negativă în majoritatea țărilor lumii. Pentru foarte mulți cetățeni, cei care lucrează în administrație sunt plătiți degeaba sau în orice caz excesiv în raport cu munca prestată. O astfel de imagine este de multe ori exploatată de politicieni în timpul campaniilor electorale. Astfel, în toate țările democratice asupra sectorului public se exercită o presiune foarte mare din partea majorității cetățenilor, dar și a politicienilor. Pe de altă parte, tot

din partea publicului există cereri pentru diversificarea serviciilor publice, pentru extinderea celor existente sau pentru creșterea calității acestora. Prin urmare, folosind o expresie din limbajul de zi cu zi, administrația publică este prinsă “între ciocan și nicovală”: pe de o parte nevoia de limita cheltuielile publice (coroborată cu imaginea proastă a birocrăției); pe de altă parte nevoia de a oferi servicii mai multe și mai bune.

Cele mai importante dezbateri în literatura de specialitate se referă la categoria specială de angajați ai administrației publice și anume funcționarii publici. Necesitatea de a realiza o administrație autonomă față de mediul politic, care să realizeze principiile de tratament egal, imparțialitate și neutralitate politică în raport cu cetățeanul, a condus la crearea unui statut aparte pentru acești angajați ai sectorului public. O legislație specială le asigură, în toate țările democratice dezvoltate condiții speciale de angajare și promovare, dar și un grad de protecție în fața acțiunii politicienilor (de regulă, funcționarii publici pot fi îndepărtați din funcție doar în condiții bine precizate; există de asemenea prevederi care urmăresc să facă imposibile activitățile cu caracter politic desfășurate de funcționari).



Pe de o parte necesitatea menținerii neutralității politice a administrației publice ar justifica măsuri suplimentare de protejare a funcționarilor în fața acțiunii politicienilor. Pe de altă parte, protecția oferită funcționarilor publici poate intra în conflict cu noile abordări manageriale din administrația publică. Cerințele managementului serviciilor publice pot impune, de exemplu, reducerea numărului de angajați sau schimbarea domeniului de activitate al unora. Legislația specială (Statutul funcționarilor publici) poate să ofere funcționarilor publici o bază pentru a se opune unor astfel de schimbări. În altă ordine de idei, anumite prevederi existente în Statutele funcționarilor publici din diferite țări asigură funcționarilor și alte categorii de avantaje cum ar fi: statutul de funcționar obținut pe viață, obligația statului de a plăti salariul funcționarului în timpul în care acesta nu beneficiază de un loc de muncă, s.a. Toate acestea sunt surse de cheltuieli suplimentare pentru bugetele autorităților publice.

Luând în considerare cele două aspecte menționate mai sus, în literatura de specialitate, dar și în practică există o dezbatere legată de categoriile de angajați ai sectorului public care ar trebui incluși în rândul funcționarilor publici. Unele țări (cel mai relevant exemplu este Franța, unde cvasi majoritatea celor 5.500.000 de angajați ai sectorului public, incluzând medici, profesori, polițiști, etc au statutul de funcționari publici) au ales să includă în această categorie aproape pe toți cei care sunt

lucrează în administrație. În Germania, doar cu ceva mai mult de o treime din angajații sectorului public (1.841.000 din 5.000.000) sunt funcționari, cam tot atâți angajați permanenți (1.783.000) și aproximativ un milion angajați pe perioadă determinată (numărul acestora din urmă crescând în ultimii ani). În Marea Britanie mai puțin de 10% (505.000 din 6.000.000) din numărul celor care lucrează în sectorul public au statutul de funcționari, iar în Irlanda 15% (Bodiguel, 1994, p15). Prin urmare anumite țări cum este cazul Franței au oferit statutul de funcționari publici tuturor celor care activează în instituții publice, în vreme ce alte țări au ales să includă în această categorie doar pe cei care prestează o activitate legată nemijlocit de exercitarea autorității statului sau a altei autorități administrativ – teritoriale.

Recrutarea și selecția personalului din administrația publică



Unul din cele mai importante aspecte din funcționarea instituțiilor publice este recrutarea personalului. În majoritatea țărilor democratice există, din punctul de vedere al modului în care sunt selectați, două categorii de angajați. O primă categorie sunt funcționarii numiți pe criterii politice. Se consideră că politicienii au dreptul, pentru a-și asigura un anumit grad de control asupra administrației publice să numească un număr de funcționari loiali din punct de vedere politic (pentru a da un exemplu, președintele Statelor Unite are dreptul să numească, la instalarea sa, un număr de aproximativ 4000 de funcționari în administrația federală). Cea de a doua categorie o reprezintă personalul de carieră. În general pentru funcționarii publici de carieră, legislația specială (Statutul funcționarului public) prevede și modalitatea în care se face selecția și recrutarea. Pentru celelalte categorii de angajați se aplică, în general legislația muncii. În anumite țări există statute speciale pentru funcționarii din unitățile administrativ teritoriale sau pentru alte categorii de angajați. În momentul de față este unanim acceptată teoria potrivit căreia toți cei care muncesc în administrația publică trebuie selecționați exclusiv pe criterii de competență (așa numitul “merit system”). Toate statele cu o democrație stabilă, ca și cele aflate în tranziție au încercat să rezolve această problemă prin elaborarea unei legislații speciale. Cu toate acestea, specialiștii sunt unanimi în a recunoaște că, chiar și în țările cu o democrație avansată (Statele Unite sau Marea Britanie, de exemplu) se găsesc metode pentru a eluda prevederile legale, fără însă ca aceasta să constituie un fenomen generalizat (de fapt aceasta posibilitate practică de a ocoli prevederile *merit system*-ului reprezintă una din cele mai importante reproșuri care i se aduc).

Mai trebuie să ne referim la diferența între cei doi termeni: recrutare și selecție. Prin recrutare înțelegem procesul prin care candidații la un post în administrația publică sunt mobilizați pentru a fi incluși în procesul de selecție. Selecția reprezintă procesul prin care din candidații prezentați sunt aleși cei care urmează să fie angajați.

În cadrul mai sus menționatului “merit system”, exista trei metode de selecție pentru funcționarii publici: selecția centralizată, cea descentralizată și mixtă. În primul caz (Statele Unite, Franța, Belgia) exista o instituție care este responsabilă cu selecția birocraților pe plan național, în timp ce în cel de-al doilea (Germania, țările nordice) aceasta este lăsată la latitudinea instituțiilor publice. Selecția mixtă reprezintă o combinație între cele două formule prezentate anterior.

Definiție!

Recrutarea centralizată este un proces de preselecție organizat de o agenție națională prin care se stabilește compatibilitatea unor candidați cu funcția publică, urmată de un proces propriu de selecție realizat de instituția publică angajatoare.

Selecția centralizată este preferată considerându-se că în acest fel *merit system*-ul este mai bine respectat prin restrângerea posibilității ca între cel care angajează și cel angajat să existe relații personale sau de altă natură. Alte avantaje

ale acestei forme de selecție sunt gradul mai ridicat de specializare și profesionalizare a agenției naționale, economia de resurse pentru instituțiile publice (care nu mai sunt obligate să mențină servicii specializate în organigrama lor) și realizarea unei uniformități administrative la nivel național.

Există două posibilități de realizare a acestei recrutări centralizate. Agenția națională poate organiza periodic concursuri pentru selecția anumitor categorii de funcții din administrație urmând ca instituțiile publice să-și aleagă, din cei declarați compatibili cu funcția respectivă, personalul necesar. Cu alte cuvinte avem de a face în realitate cu un proces de preselecție organizat de agenția națională prin care se stabilește compatibilitatea unor candidați cu funcția publică, urmată de un proces propriu de selecție realizat de instituția publică angajatoare. O altă posibilitate este organizarea, la cererea instituțiilor publice a unor concursuri pentru ocuparea posturilor vacante pe care acestea din urmă le dețin. În orice caz, aceasta metodă este destul de criticată, iar în Statele Unite a început chiar să fie abandonată, selecția personalului fiind din ce în ce mai mult lăsată în grija instituțiilor publice angajatoare (Bekke, Perry, Toonen, 1996). Unul din neajunsurile acestui sistem este, în cazul organizării periodice a concursurilor de selecție, faptul că procesul de testare a viitorilor funcționari nu este continuu, în funcție de nevoile imediate ale beneficiarilor, ci se face din

timp în timp prin selecția unui anumit număr de persoane care îndeplinesc condițiile ocupării unor anumite funcții. Din acest motiv multe instituții care nu au nevoie de personal în perioada imediat următoare recrutării sunt nevoite să aleagă pe cei mai puțin performanți, întrucât cei aflați în fruntea listei își găsesc între timp alte locuri de muncă. Problema devine și mai gravă în situația în care lista s-a epuizat, iar instituțiile publice nu pot beneficia de personalul necesar până la organizarea unui nou proces de selecție.

În cazul în care agenția națională organizează concursuri la cererea instituțiilor publice, deranjantă pentru acestea din urmă este încetineala cu care funcționează sistemul.

O altă problemă ridicată de selecția centralizată se referă la relația dintre autoritățile centrale și cele locale, cu alte cuvinte la respectarea autonomiei locale. În Statele Unite agenția federală de recrutare (Office for Personnel Management) este responsabilă doar cu administrația aflată în subordinea guvernului de la Washington. Autoritățile statale sau locale apelează totuși la sprijinul OPM, dar o fac în mod voluntar, pentru a obține asistență calificată pentru procesul de selecție. În unele țări însă (exemplu Franței este cel mai edificator), mai ales în cele unitare, impunerea unei modalități naționale de selecție și pe cale de consecință a unor criterii naționale, poate intra în contradicție cu principiile descentralizării și autonomiei locale (autoritățile locale pot avea greutăți în a-și alege personalul pe care îl doresc). De remarcat aici că acest aspect poate fi considerat atât un avantaj (uniformitatea administrației) cât și un dezavantaj (încălcarea autonomiei locale).

Definiție!

Recrutarea descentralizată are loc atunci când instituțiile publice își aleg oamenii pe care îi consideră cei mai potriviți.

Recrutarea descentralizată prezintă avantajul că instituțiile publice au posibilități mai bune de a-și alege oamenii pe care îi consideră cei mai potriviți. Specificul local

precum și autonomia este respectată într-o mai mare măsură. Principalul neajuns în acest caz îl constituie riscul mai mare de încălcare a criteriilor de competență (cu toate acestea, tradiția și respectarea strictă a regulilor face ca în Germania și în țările nordice unde se aplică această metodă “merit system-ul” să fie respectat foarte bine, chiar mai bine decât în multe țări în care se aplică sistemul de recrutare centralizat).

Motivarea funcționarilor publici



O altă problemă pe care vrem să o abordăm în cele ce urmează este legată de motivarea funcționarilor publici. Este evident că pentru a avea funcționari de

bună calitate aceștia trebuie găsească suficiente argumente pentru a alege și a urma această carieră. Literatura de specialitate menționează, în general, patru elemente care pot să contribuie, uneori împreună, la realizarea unei motivații adecvate.

De reținut!

Factorii care contribuie la motivarea funcționarilor publici: prestigiul social, posibilitatea de a influența deciziile politice, de a realiza anumite obiective, sentimentul că prin munca ta influențezi viețile unor semenii de ai tăi, motivațiile de ordin material (salariul și alte forme de recompensă materială) și stabilitatea postului.

Vom menționa pentru început prestigiul social pe care ți-l conferă o funcție publică, respectiv sentimentul apartenenței

la un grup de elită (este cazul Franței unde corpul funcționarilor publici are un statut apropiat de cel al unei caste și unde opinia dominantă în rândul birocrăției este că ea reprezintă categoria care conduce Franța; această opinie este împărtășită și în cadrul societății franceze, unde în unele cazuri produce îngrijorare). Mai amintim și pe cele care poartă generic numele de motivații potențiale, respectiv posibilitatea de a influența deciziile politice, de a realiza anumite obiective, sentimentul că prin munca ta influențezi viețile unor semenii de ai tăi, etc (Peters, 1988, pp.77-83).

Însă cele mai importante sunt motivațiile de ordin material (salariul și alte forme de recompensă materială) și stabilitatea postului. Problema salarizării este una destul de delicată. Așa cum am mai menționat mai sus, factorii de decizie se găsesc din acest punct de vedere între “ciocan și nicovală”. Pe de o parte este necesitatea de a oferi servicii publice din ce în ce mai numeroase și de bună calitate, pe de altă parte constrângerile bugetare și opinia destul de larg împărtășită, conform căreia oricum funcționarii publici sunt o categorie plătită în exces față de cantitatea și calitatea muncii prestate. În general, în țările democratice dezvoltate se încearcă realizarea unui raport de egalitate între salariul mediu pe economie și salariile funcționarilor publici (în general salariile în sectorul public sunt mai mari decât cele din sectorul privat în cazul funcționarilor de rang inferior, situația inversându-se pentru cei de rang superior; pentru aceștia din urmă, motivațiile potențiale au menirea de a compensa diferența; în orice caz problema salarizării nu este rezolvată într-un mod satisfăcător nici în democrațiile occidentale; principalul efect nedorit al recompensării insuficiente din sectorul public este migrarea forței de muncă, în special a celei cu înaltă calificare spre sectorul privat; acest lucru înseamnă în fapt, irosirea resurselor folosite pentru pregătirea acestor funcționari, dar și o instabilitate a forței de muncă și o scădere generală a calității actului administrativ; mai există și posibilitatea apariției unor fenomene de corupție, intrucat cel plecat din rândul birocratiei își

pastreaza relatiile avute în domeniu)⁹. Totuși nivelul de salarizare menționat mai sus, împreună cu siguranța pe care o oferă o slujbă în cadrul administrației publice, reușește să asigure o calitate suficient de ridicată a resursei umane în statele occidentale. Exista multe opinii care sustin ca de fapt siguranța postului este elementul principal de atracție pentru cei care se îndreaptă înspre administrația publică, fugind în acest fel de competiția din sectorul privat. Se sugerează astfel ca birocrații ar fi persoane lipsite de inițiativă. (Peters, 1995).

Situația din România nu este una din cele mai bune. Nivelul redus de salarizare, mai ales în cazul categoriilor de funcționari aflați la începutul carierei, are drept rezultat un interes scăzut al tinerilor care dețin o calificare superioară pentru locurile de muncă din administrația publică. Cifrele arată că în anul 2004 media candidaților pentru fiecare post scos la concurs a fost de 1,07. Pentru anul 2005 s-a constatat o ușoară îmbunătățire (1,22), totuși insuficientă pentru a asigura o calitate corespunzătoare a resursei umane din administrația românească (ANFP, 2006, pp.17-20).

La lipsa de atractivitate a locurilor de muncă din administrație contribuie și mediul nemotivant, lipsa perspectivei carierei etc.

Modificările aduse Statutului funcționarului public în 2006 au adus unele îmbunătățiri în managementul general al funcției publice din România. Pentru un număr important de funcții din administrația locală, procesul de recrutare a fost transferat spre autoritățile locale, Agenția Națională a Funcționarilor Publici păstrând doar un rol reglementare și monitorizare. Au fost aduse modificări sistemului de management al carierei, creându-se posibilități mai bune de promovare pentru cei aflați în sistem. Pentru finalul anului 2006 se aștepta adoptarea legii privind salarizarea unitară a funcționarilor publici, prin care se urmărea îmbunătățirea situației în domeniu. Această lege nu a mai fost adoptată, fiind în schimb promovată Legea cadru 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice.

Noi tendințe în managementul resursei umane

⁹ Salarizarea funcționarilor publici are și o mare relevanță din punct de vedere economic. Datorită faptului că în țările dezvoltate procente semnificative din rândul populației active lucrează pentru guvern (18% în SUA, 31 în Marea Britanie, 42% în Suedia, etc.), mărimea salariilor acestora poate mai întâi afecta, cum am mai menționat nivelul chetuielilor bugetare. În același timp însuși nivelul de trai a populației în ansamblu sau este influențat. De altfel, una din metodele de a stimula creșterea economică este prin creșterea controlată a inflației. În acest fel se creează o cerere artificială și se realizează un consum suplimentar, crescând bineînțeles și producția. Este ușor de imaginat că cel mai ușor mijloc de a introduce o cantitate suplimentară de monedă în circulație este mărirea salariilor celor plătiți din bugetul statului.



După cum am menționat, în ultima perioadă a fost evidențiată o dificultate crescândă a instituțiilor publice de a atrage și a reține în cadrul lor personal calificat. Principala cauză o constituie procesul de îmbătrânire a populației care crează un deficit în domeniul forței de muncă. În aceste condiții sectorul public a constatat că se află într-o competiție din ce în ce mai accentuată cu mediul privat a determinat guvernele și instituțiile publice să regândească mecanismele de selecție și de motivare a funcționarilor publici. O serie de studii și rapoarte internaționale evidențiază dificultățile pe care administrațiile din mai multe țări le întâmpină în încercarea de a-și asigura necesarul de forță de muncă. Aceleași rapoarte prezintă perspective deloc optimiste pentru viitorul apropiat. În cazul Olandei se estimează că pentru treisferturi din cei care lucrează în sectorul public există riscul părăsirii sistemului în următorii ani. În Finlanda 42% din angajații din administrație se vor retrage la pensie în următorii 10 ani. Din aceste motive una din principalele preocupări ale guvernelor este cum să își mențină și chiar să își crească competitivitatea ca angajatori în viitorul apropiat (Peters, Pierre, Londra 2003, p. 63).

Pentru a combate efectele acestui fenomen guvernele și instituțiile publice au întreprins o serie de măsuri. Marea Britanie, Franța, Suedia au centralizat procesul de selecție pentru a nu pierde eventualii candidați care ar fi respinși de către o instituție publică, aceștia fiind preluați și redirecționați către alte instituții. Dacă în unele situații centralizarea a constituit o soluție, în alte țări (Germania, Norvegia, Danemarca) au ales să descentralizeze și să relaxeze procedurile de selecție pentru a permite o mai mare flexibilitate și adaptabilitate a instituțiilor angajatoare. Campanii de publicitate și de îmbunătățire a imaginii instituțiilor publice sunt din ce în ce mai mult o practică în multe țări. O atenție sporită se acordă asigurării unor condiții de muncă adecvate, motivante și atractive pentru a crește atractivitatea serviciului public (idem., pp.64-69).

Problema reprezentativității funcționarilor



Această problemă a fost generată de un număr de constatări care au rezultat din studiile asupra administrației publice din diverse țări. În primul rând, cu toate eforturile diferitelor guverne de a facilita accesul categoriilor sociale considerate defavorizate sau care sunt poziționate mai jos pe scara socială la funcția publică, corpul funcționarilor publici este dominat de persoane provenite din clasa de mijloc. Mai departe studiile au demonstrat (deși există încă multe dezbateri pe această

temă) că în relația cu grupuri aparținând diferitelor minorități, comportamentul funcționarilor poate fi considerat discriminatoriu sau cel puțin neadecvat. De asemenea, mai ales după cel de-al doilea război mondial s-a pus accentul pe integrarea socială a grupurilor marginalizate politic, social, economic. Astfel au fost inițiate așa numitele “politici de discriminare pozitivă” prin care s-a încercat să li se ofere membrilor acestor grupuri drepturi suplimentare, posibilități sporite de afirmare, de realizare profesională, etc. Administrația publică a jucat și joacă din acest punct de vedere un rol foarte important. Pe de o parte pentru promovarea acestor politici, pe de altă parte ca o ilustrare a situației reale și a progreselor făcute în acest domeniu.

Din punct de vedere al promovării “politicilor de discriminare pozitivă” s-a pus întrebarea

De reținut!

Pentru **asigurarea reprezentativității funcționarilor publici** au fost inițiate așa numitele “politici de discriminare pozitivă” prin care s-a încercat să li se ofere membrilor grupurilor marginalizate politic, social, economic drepturi suplimentare, posibilități sporite de afirmare, de

dacă aceste politici ar trebui, pentru a se obține o eficiență maximă, implementate de funcționari selectați conform sistemului de merit sau dimpotrivă, competența ar trebui să treacă în planul secund lăsând pe

primul plan reprezentativitatea (selectarea funcționarului din rândul comunității în care urmează să-și desfășoare activitatea). În primul caz avem o mai mare competență, în cel de-al doilea avem o mai bună cunoaștere a realităților din teren, a valorilor și a modului de viață din aceste colectivități, o mai bună comunicare cu beneficiarii politicilor, atuuri care compensează într-un fel lipsa de competență. Cu alte cuvinte avem de a face cu dilema: sistemul de merit versus reprezentativitate.

Un alt aspect al “politicilor de discriminare pozitivă” vizează promovarea membrilor grupurilor marginalizate pentru a ridica nivelul de reprezentare al acestora, dar în același timp și nivelul lor general de viață, poziția socială, etc. Astfel de politici au născut numeroase controverse, pentru că nu o dată numirea într-un anumit post pe alte criterii decât cele de competență a avut consecințe negative pentru activitatea diferitelor instituții.

Pregătirea personalului din administrația publică



Vom aborda în continuare problema educației funcționarilor publici. Avem de a face cu o pregătire inițială (pregătire necesară pentru a accede în funcția publică), respectiv o pregătire în timpul carierei, așa numita formare continuă.

De reținut!

Pregătirea personalului din administrația publică: pregătire inițială (pregătire necesară pentru a accede în funcția publică), respectiv o pregătire în timpul carierei, așa numita formare continuă.

În ceea ce privește pregătirea pentru carieră, majoritatea statelor dezvoltate, dar nu numai, și-au stabilit anumite cerințe, prevăzute de legislație sau consacrate de tradiție, privind pregătirea care este necesară pentru a ocupa o funcție în cadrul serviciului public. În unele țări exista școli speciale de

administratie (cum este cazul cu Scoala Nationala de Administratie – ENA, sau L'Ecole Polytechnique pentru funcțiile tehnice în Franța) care au menirea să asigure un caracter unitar în funcționarea administrației, dar în același timp subliniază caracterul distinct pe care îl are birocrația franceză în societate. În Germania sunt necesare studii juridice, fapt care semnifică importanța legilor și a regulamentelor în administrația germană. În ultimii ani, ca urmare a noilor provocări la adresa administrației publice s-a manifestat și tendința completării studiilor juridice cu studii tehnice sau de specialitate. În Marea Britanie accentul este pus pe o pregătire de tip generalist, umanist. Se consideră că o astfel de pregătire asigură dezvoltarea multilaterală a personalității permițând funcționarului public, în principal a înalților funcționari, să se adapteze variatelor situații cu care urmează să se confrunte în activitatea de zi cu zi. De asemenea, prin aceasta se urmărește întărirea poziției politicianilor în raport cu birocrației (acest lucru este necesar având în vedere schimbările radicale de politică intervenite în Marea Britanie cu ocazia rotației la putere). În Statele Unite se solicită, în general, studii tehnice care sunt completate cu studii post-universitare de științe administrative, aceste cerințe fiind o expresie a abordării manageriale care domină administrația publică americană (Peters, Pierre, 2003, pp. 104-133).

Pe lângă pregătirea de bază, o mare importanță se acordă perfecționării continue a funcționarilor publici, ca o recunoaștere a dinamicii deosebite pe care o cunoaște fenomenul administrativ în zilele noastre. În unele țări (Franța, Spania) există instituții de stat care au ca obiect de activitate asigurarea pregătirii și perfecționării birocrațiilor. O astfel de instituție exista și în Germania, dar începând cu anul 2000 statul german a încetat să o mai finanțeze. În alte situații institutele de pregătire sunt patronate de asociații profesionale (asociația municipiilor în Danemarca). Alte exemple (Olanda) sunt cele în care instituțiile sunt fie private, fie organizații non-guvernamentale, dar activitatea lor este reglementată prin legi care stabilesc modul în care trebuie să își îndeplinească misiunea. În Statele Unite această sarcină revine preponderent universităților, aceasta politică fiind justificată prin faptul că în mediul universitar se realizează cercetări și prin

urmare sunt descoperite și noi soluții pentru administrația publică, în comparație cu imobilismul care caracterizează mediul administrativ. De altminteri, aceasta este principala critică adusă sistemului reprezentat de către ENA și celelalte instituții de pregătire a funcționarilor din Franța, critică formulată printre alții de către autorul american Dwight Waldo (un foarte important specialist în domeniu): “Mi se pare inacceptabil să oferi activitatea de pregătire a viitorilor funcționari, care poate să influențeze decisiv viața noastră de zi cu zi, unor instituții controlate de o organizație care prin definiție este refractară în fața noului (n.r.: birocrăția); nu cred că viitorii funcționari ar trebui să învețe încă din școală ce înseamnă “firul roșu”¹⁰; au o viață și o carieră întreagă pentru a realiza acest lucru” (Waldo, p.73). Un alt motiv de îngrijorare pentru unii specialiști în administrație, dar și pentru opinia publică este faptul că pregătirea viitorilor funcționari, ca și a celor aflați deja în exercițiu, de către sistemul administrativ (așa cum este cazul Franței), prezintă riscul ca, în absența controlului și influențelor din partea societății și a mediului politic, administrația publică va dezvolta valori diferite de cele ale societății.

Bineînțeles că și modelul de pregătire în cadrul căruia accentul cade pe universități are criticii săi. Cel mai adesea profesorii sunt acuzați că trăiesc într-un “turn de fildeș” neavând o legătură prea bună cu realitatea.

Migrația funcționarilor publici

Una din problemele cele mai importante pentru administrațiile occidentale este migrația funcționarilor, dinspre și înspre mediul politic, respectiv între sectorul public și cel privat sau ceea ce se numește “cel de-al treilea sector” – sectorul non-guvernamental. Să inventariem în cele ce urmează avantajele și dezavantajele acestui fenomen, ca și modalitățile de a-l stopa sau a-l încuraja.



Transferul de personal dinspre mediul politic spre administrația publică. Sursa cea mai mare de neliniște în acest caz este faptul că, cel mai probabil, fostul politician care optează pentru un post de birocrat își păstrează loialitatea față de partidul din care provine, fiind posibil să apară subiectivismul și abordarea partizană în rezolvarea sarcinilor administrative. Această problemă este diferită de la țară la țară. În Franța, politicienii au fost încurajați să urmeze cursurile școlilor de administrație publică, foarte mulți dintre liderii politici fiind absolvenții ENA. Acest fapt le permite să ocupe, de asemenea, posturi în administrație,

¹⁰ “Firul roșu” în engleză “red tape”, denumire peiorativă care desemnează urmarea strictă a procedurilor administrative chiar atunci când este evident că nu este necesar sau este chiar neproductiv sau dăunător.

statisticile arătând că aceasta este o practică frecventă (Chevallier, 2000, p.203). În Germania, statutul de înalt funcționar, “beamte” este obținut pe viață. Astfel, funcționarii de rang înalt pot să-și suspende activitatea ca birocrați pentru o carieră politică, ulterior putându-se întoarce în funcția publică. Ca urmare, partidele germane își încurajează membrii tineri să urmeze o carieră publică, aceasta fiind o modalitate de a-și pregăti personalul calificat pentru îndeplinirea actului de guvernare. În Statele Unite s-a încercat, prin reforma administrativă din 1978 să se limiteze accesul celor cu trecut politic spre funcțiile administrative de nivel superior. O analiză întreprinsă după 20 de ani de la adoptarea legii a arătat că destul de mulți oameni cu trecut politic au reușit să eludeze prevederile legii și să pătrundă în administrație (Shafritz, Russell, 1997).



Migrația dinspre administrația publică spre mediul politic. Așa cum am arătat mai sus, acest lucru este posibil și este încurajat în mai toate țările occidentale întrucât se consideră că în acest fel gradul de expertiză a clasei politice crește prin cooptarea unor persoane calificate provenite din rândul administrației publice. Așa cum am menționat mai sus există însă țări unde acest fenomen are conotații negative în ochii unor specialiști și a unei părți a opiniei publice. Cazul cel mai elocvent este cel al Franței. Există o opinie larg răspândită în cadrul birocrației franceze conform căreia aceasta este conducătoarea reală a țării. Această afirmație are o doză destul de mare de adevăr la origine. Ca urmare, pătrunderea unui număr de funcționari în rândul politicianilor poate însemna un surplus de influență din partea birocrației asupra mediului politic și ca o consecință asupra societății franceze, fenomen de natură a produce îngrijorare.



Migrația personalului între sectorul public și cel privat. Secolul XX a însemnat un transfer important de cunoștințe, practici și metode dinspre sectorul privat spre cel public, cu precădere în ceea ce privește practicile manageriale, dar în același timp a însemnat și preluarea de către marile companii private a unor metode de lucru din sectorul public. În mod similar, în țările occidentale are loc un transfer permanent de personal între cele două sectoare. Funcționarii publici pot să fie la un moment dat nemulțumiți cu salariul lor și să caute un câștig mai mare la o firmă privată. La rândul lor angajați din sectorul privat pot să caute stabilitatea și liniștea datorată absenței competiției din administrația publică. Firmele private la rândul lor pot să fie confruntate cu probleme de organizare și în acest caz soluția cea mai bună poate să fie angajarea unei persoane obișnuite să organizeze și să conducă marile instituții publice. În ceea ce privește instituțiile publice, acestea pot să urmărească o sporire a eficienței, aplicarea metodelor manageriale, angajând cu acest scop persoane din sectorul privat (Peters, 1995, pp.77-89). Cea mai mare problemă

care se ridică în acest caz este creșterea posibilității apariției actelor de corupție, datorită pastrării relațiilor avute la vechiul loc de muncă.

Categoria înalților funcționari



Această categorie de funcționari se regăsește în toate țările dezvoltate și în general îndeplinește două funcții: conduce efectiv structurile administrației publice centrale și reprezintă interfața între mediul administrativ și cel politic. În cele mai multe țări aceștia fac parte dintr-un corp special, cu condiții speciale în ceea ce privește selecția, promovarea, mobilitatea și relația cu mediul politic, condiții care sunt diferite de la țară la țară. În acest corp sunt incluși secretari de ministere, conducători executivi ai agențiilor guvernamentale sau ai altor organisme din cadrul administrațiilor centrale (Halligan, p.98). Înalții funcționari pot proveni din interiorul sistemului administrativ în urma unui proces elaborat de selecție și pregătire (sistem bazat pe carieră) sau din exteriorul structurilor administrative (sistem bazat pe selecție deschisă). În sistemele bazate pe carieră funcționarii sunt selectați la începutul carierei, ulterior investindu-se resurse considerabile în dezvoltarea carierei acestora. De asemenea, este promovat un grad mai mare de coerență a corpului înalților funcționari, cu o cultură organizațională unitară și care să împărtășească valori comune și să dezvolte bune practici. Principala critică la adresa acestui sistem se referă la lipsa competiției și accentul pe funcționari generaliști. Sistemele bazate pe selecție deschisă prezintă avantajul unei baze de selecție mult mai largi și promovarea competiției. O situație considerată intermediară și denumită „selecție din interiorul departamentului”, aria de selecție a înalților funcționari fiind restrânsă la un sector din cadrul administrației centrale (OECD, p.2-5).

O analiză comparată a categoriei înalților funcționari după modul de organizare și funcționare implică, conform analizei OECD, șase aspecte diferite:

- „Rolul îndeplinit de corpul înalților funcționari;
- Selecția înalților funcționari;
- Mandatele acordate la numire sau contractele de management după caz;
- Evaluarea performanțelor și recompensarea în funcție de aceasta;
- Promovarea și aplicarea principiului mobilității;
- Pregătirea înalților funcționari” (OECD, p.2).

Rolul îndeplinit de corpul înalților funcționari



Unele țări (Marea Britanie, Franța, Korea) au definit un o misiune unitară pentru întregul corp al înalților funcționari, în interiorul acestei misiuni fiind stabilite obiective sectoriale. În Marea Britanie, procesul accentuat de agentificare (transferul unor competențe guvernamentale spre agenții autonome sau quasi-independente) a modificat în ultimii ani această abordare, agențiile menționate putând avea misiuni diferite de cele ale guvernului central (Halligan, p.99-103, OECD, p.9).

În alte țări, această diferențiere reprezintă într-o mare măsură o tradiție. În Statele Unite există înalți funcționari cu responsabilități largi, legate de managementul unor sectoare, în timp ce alții conduc agenții guvernamentale specializate. În același timp, președintele SUA sau guvernatorii statelor au dreptul de a numi la conducerea unor anumite agenții persoane care nu fac parte din corpul înalților funcționari (OECD, p.9-10).

Selecția înalților funcționari



În afara diferențelor care rezultă din opțiunea pentru sistemul bazat pe carieră și cel bazat pe selecția deschisă, mai întâlnim variații legate de cerințele privind studiile, sau de încercarea de a promova categorii sociale considerate a fi dezavantajate. Astfel în majoritatea statelor dezvoltate există politici de promovare a femeilor în funcții publice. Aceeași problemă se ridică în cazul unor grupuri minoritare, în cazul cărora, statele dezvoltă, de asemenea, politici de promovare în poziții de conducere în structurile administrative (Heinemann, pp.90-95, 122-146) . Un alt aspect care diferențiază statele unele față de altele este relaționarea funcțiilor administrative cu mediul politic. Astfel, unele state precum SUA sau Marea Britanie au încercat să elimine orice ingerință a factorului politic în activitatea administrativă, pe cale de consecințe au interzis cu desăvârșire accesul persoanelor cu antecedente politice. Alte țări, Germania sau Franța permit chiar migrația înalților funcționari spre funcții politice, cu posibilitatea de a reveni în corp odată cu terminarea mandatului politic. Există și state care limitează drastic, din punct de vedere oficial, orice ingerință a factorului politic în activități administrative, dar literatura de specialitate apreciază că, neoficial, există un proces de politizare a administrației.

Un alt criteriu de diferențiere îl reprezintă cerințele privind studiile. Țări precum Germania și mai ales Franța au condiții specifice pentru ocuparea unei funcții de înalt funcționar (în Franța, până

de curând, nu se putea ocupa o funcție de înalt funcționar cu caracter generalist decât de către absolvenții ENA; această condiție a fost eliminată formal în 2006; cu toate acestea studii recente arată că a fi absolvent ENA reprezintă un important atu pentru cei care aspiră la o funcție de înalt funcționar). Totuși majoritatea statelor nu condiționează accesul în corpul înalților funcționari de un anumit tip de educație prealabilă, dar există programe de pregătire în timpul carierei menite să contribuie la dezvoltarea acestora (Christensen, Gregory, pp.192-199).

Durata mandatelor și contractele de management



În cele mai multe țări dezvoltate statutul de înalt funcționar se obține pe viață. Există însă diferențe mari în ceea ce privește durata mandatelor într-o anumită poziție, modul în care sunt stabilite și evaluate obiectivele și modul în care mandatele încetează. În unele țări funcțiile de înalți funcționari se obțin pentru întreaga carieră, dar pot fi pierdute în cazul unor performanțe slabe (Statele Unite și Canada). În majoritatea statelor mandatele se încheie pe perioade determinate, în unele cu posibilitatea reînnoirii, în altele fără această posibilitate. Astfel în Olanda, categoria intitulată *Top Management Group*, care conduce întreaga administrație centrală are limitată perioada de ocupare a unui post la șapte ani, restul înalților funcționari putând avea mandate de trei până la șapte ani. În Belgia mandatele au durată de șase ani, în Marea Britanie de cinci ani, iar în Italia de maximum trei ani (Halligan 105-108, OECD, p.12-13).

Evaluarea performanțelor și recompensarea în funcție de aceasta



Salarizarea în funcție de performanțe este o temă din ce în ce mai actuală în administrația publică din toată lumea. Cu toate acestea progresele sunt încă modeste așa cum este reflectat și în raportul OECD citat. Motivele sunt multiple. În primul rând stabilirea unor indicatori de performanță se face în funcție de obiectivele care sunt stabilite pentru organizație sau chiar pentru funcționarul individual. Dar aceste obiective se pot modifica datorită unor factori sau influențe independente de performanța birocraților, cum ar fi schimbări politice (un guvern de dreapta poate avea abordări radical diferite față de un guvern de stânga și aceasta se poate reflecta inclusiv în indicatorii de performanță utilizați) sau schimbări în contextul în care structurile administrative funcționează (crize mondiale, calamități naturale, etc.). În al doilea rând există inerentul subiectivism al ființei umane care de multe ori conduce la evaluări incorecte. Cu toate acestea există o tendință evidentă de a introduce astfel de evaluări care să condiționeze nu doar

menținerea într-o anumită funcție, dar și recompensele materiale aferente funcției. Astfel, țări precum Italia, SUA, Marea Britanie sau Canada au implementat sisteme de plată a înalților funcționari în funcție de performanțele acestora, în timp ce altele precum, Belgia, Franța sau Spania au preferat să mențină vechile sisteme de remunerare în funcție de poziția ocupată în structura administrației (OECD, p.14).

Promovarea și mobilitatea înalților funcționari



Sistemele de promovare și mobilitate sunt specifice pentru fiecare țară. Cu toate acestea și din acest punct de vedere există două mari categorii de state. Cele cu sisteme administrative bazate pe carieră au dezvoltat de-a lungul timpului sisteme publice cu un grad ridicat de coerență, ceea ce oferă atât o bază de selecție largă, dar și posibilitatea de a promova mobilitatea înalților funcționari în întreg sistemul administrativ.

În comparație, țările care utilizează selecția deschisă se confruntă cu probleme în identificarea unor candidați valoroși pentru corpul înalților funcționari, dar și cu reținerea acestora în sistem. Pentru a compensa aceste probleme, aceste țări utilizează cu precădere două instrumente:

- Baze de date cu actuali, foști sau potențiali înalți funcționari (Olanda);
- Crearea sau identificarea unor persoane aflate la debutul carierei, valoroși și dornici să activeze în categoria înalților funcționari (OECD, p.15). Exemplul cel mai relevant al ultimei metode este sistemul britanic intitulat „fast stream” – calea de promovare rapidă. Preluat de la armata Marii Britanii, care în timpul celui de-al doilea război mondial, datorită sporirii semnificate a efectivelor militare, având nevoie foarte mare de ofițeri, a dezvoltat un sistem de selecție și promovarea a unor tineri soldați. Această metodă a fost preluată de administrația publică britanică. Astfel, funcționari aflați la începutul carierei, sunt selecționați și integrați într-un mecanism de pregătire și triere progresivă, cei care reușesc să parcurgă întregul traseu fiind numiți în funcții de conducere.

Pregătirea înalților funcționari



Și în acest domeniu există politici specifice pentru fiecare țară în parte. De la sistemul complex și sofisticat, controlat aproape exclusiv de stat, dezvoltat în Franța, până la modelul extrem de decentralizat pe care îl întâlnim în Statele Unite, avem de-a face cu o mare varietate de abordări, caracteristice fiecărei țări în parte. Unele țări (Franța, Italia, Germania

sau Spania pun accentul pe pregătirea timpurie a celor care urmează să ajungă în categoria înalților funcționari. Importanța pe care normele juridice și procedurile administrative o au în funcționarea administrațiilor din țările menționate favorizează o astfel de abordare. O altă categorie de țări au abordat o strategie de pregătire continuă a înalților funcționari, axată cu precădere pe îmbunătățirea abilităților de leadership și management. Statele Unite reprezintă un caz particular, pregătirea înalților funcționari fiind în cea mai mare măsură lăsată la latitudinea instituțiilor publice care apelează la universități pentru realizarea acesteia.

Capitolul VII. Probleme privind structura administrativă

Aspecte privind organizarea administrativă a statelor și a organizațiilor publice



Aspecte instituționale

Din punctul de vedere al organizării administrative statele se împart în următoarele categorii:

1. *Confederații* – includerea acestora în categoria statelor este ușor forțată, mai potrivit fiind poate, termenul de asociație de state; confederațiile sunt caracterizate prin autorități centrale foarte slabe, în cele mai multe situații lipsite de prerogative (deciziile acestora trebuind să primească acordul explicit al fiecăruia din statele componente); exemple de confederații: Uniunea Europeană, Comunitatea Statelor Independente, Confederația Statelor Americane (prima formă de organizare a SUA);
2. *Federații* – spre deosebire de confederații, federațiile au o autoritate centrală înzestrată cu prerogative; o constituție reglementează relațiile între autoritatea centrală și statele componente; există două niveluri constituționale, cu alte cuvinte există o constituție federală și în același timp fiecare stat component are propria constituție; de asemenea există un parlament central bicameral și un guvern central; în cadrul parlamentului bicameral Camera inferioară reprezintă poporul în întregul său, în vreme ce Camera superioară reprezintă interesele statelor componente; (de regulă, existența celei de a doua camere a parlamentului semnifică existența unor clivaje în societate; spre exemplificare, în timpul dezbaterilor pentru adoptarea Constituției Statelor Unite a existat o controversă între reprezentanții statelor mari și cei ai statelor mici care urmau să facă parte din federația americană; reprezentanții statelor mari susțineau că în viitorul parlament statele trebuie reprezentate proporțional cu populația; reprezentanții statelor mici, temându-se că în acest fel interesele lor particulare ar putea fi afectate, au pledat pentru o reprezentare egală; soluția la această problemă a fost crearea unui parlament cu două camere: Camera Reprezentanților în care reprezentarea este proporțională cu populația și Senatul în care statele sunt reprezentate în mod egal de către doi reprezentanți); de asemenea, există o Curte Supremă de Justiție care are rolul de arbitra diferendele apărute între autoritatea centrală și statele componente; trebuie să menționăm faptul că pentru modificarea constituției este nevoie de acordul explicit al statelor

componente (modificările trebuie ratificate de către parlamentele statelor componente); spus altfel, autoritatea centrală nu poate modifica regulile jocului (raporturile între aceasta și statele componente) fără acceptul acestora din urmă; exemple de federații: SUA, Germania, Mexic, Austria; la rândul lor federațiile se împart în federații cu organizare uniformă (Germania) și neuniformă (SUA);

3. *State unitare* – aceste state sunt caracterizate de un singur nivel constituțional; prin urmare avem o autoritate centrală care elaborează legile țării, inclusiv constituția, fără a avea nevoie de acordul explicit al autoritatilor din unitățile administrativ teritoriale; statele unitare la rândul lor se împart în state unitare cu sistem administrativ dual și state unitare cu sistem administrativ fuzionat; cele cu sistem administrativ dual au, la nivelul unitatilor administrativ teritoriale, atât autoritati alese cât și reprezentanți ai guvernului central (ca exemple pot fi menționate România și Franța); sistemele administrative fuzionate sunt caracterizate prin faptul că reprezentantul guvernului este și șeful administrației publice locale.

Aspecte privind organizațiile publice



Organizațiile sunt asocieri umane care acționează în cadrul unei structuri pentru îndeplinirea unui scop. Întreaga activitate a administrației publice se desfășoară în cadrul organizațiilor. Există numeroase abordări pentru studierea acestora. Organizațiile pot fi concepute în mod diferit, în funcție de destinația lor:

Organizații destinate îndeplinirii unui scop. Cele mai multe organizații publice pot fi incluse în această categorie. O discuție importantă în ceea ce le privește este legată de originea acestor scopuri; o prima sursă este autoritatea care le crează sau coordonează (Parlamentul, Guvernul etc.); altele pe parcursul activității organizației scopul acesteia poate fi modificat sau pot fi asumate scopuri suplimentare, fie pentru a răspunde unei nevoi sociale (la solicitarea explicită sau implicită a publicului), fie ca urmare a dorinței conducătorilor organizației de a o dezvolta; în general organizațiile care beneficiază de independență sau autonomie (autoritățile locale, de exemplu) își asuma scopuri suplimentare datorită unor solicitări din partea clienților (cetățenilor); o altă discuție importantă este legată de interpretarea acestor scopuri, mai precis a modului în care pot fi abordate și duse la îndeplinire; o instituție care are ca rol protecția socială poate să considere că acest scop poate fi îndeplinit prin acordarea unei sume de bani lunare celor aflați în nevoie; problema poate fi abordată dintr-o perspectivă diferită, organizația încercând reintegrarea socială a clienților săi; este

important de menționat că structura organizației trebuie adaptată atât scopurilor pentru care funcționează, dar și modului în care instituția înțelege să le ducă la îndeplinire; referindu-ne la exemplul de mai sus, este evident că în primul caz se vor construi un număr de ghișee cu funcționari special calificați pentru a analiza dosare și a elibera sume de bani; este evident că în cea de a doua situație abordarea trebuie să fie diferită: trebuie angajați specialiști care să identifice cauzele datorită cărora persoanele respective au dificultăți și totodată să dezvolte politicile publice corespunzătoare pentru reintegrarea lor în societate (cursuri de calificare, alte forme de pregătire, etc).

Organizații create pentru deservirea sau administrarea unei arii geografice – unitate administrativ teritorială sau o altă delimitare geografică (o rezervație naturală, de exemplu). Prefectura sau Consiliul Județean sunt exemple de astfel de organizații publice;



Organizații create pentru derularea sau supravegherea unui anumit proces; din acest punct de vedere există două mari categorii de organizații publice: cele concepute pentru ducerea la îndeplinire a actelor administrative (implementatoare) și cele de coordonare. Acestea din urmă sunt, de regulă, create pentru a susține activitatea conducătorilor politici sau a funcționarilor de rang înalt. Între aceste două tipuri de organizații pot apărea conflicte datorate poziției diferite față de liderul politic sau funcționarul de rang înalt: organizațiile coordonatoare au tendința de a le trata pe cele implementatoare ca rude sărace, încercând să cenzureze comunicarea cu conducerea politică; pe de altă parte organizațiile implementatoare sunt mult mai bine poziționate din punctul de vedere al accesului la informații; informațiile sunt cruciale pentru organizațiile coordonatoare, iar cenzurarea acestora este o sursă de nesfârșite confruntări; dorința organizațiilor implementatoare de a participa la rândul lor la elaborarea deciziilor poate fi la rândul ei sursă de conflict;

Organizații create pentru deservirea unei categorii speciale de clienți (veterani de război, persoane cu handicap, etc.).

În legătură cu clasificarea de mai sus trebuie să menționăm că ea nu introduce o delimitare clară între organizații. Majoritatea organizațiilor publice pot fi încadrate în mai mult decât una din categoriile menționate mai sus.

O altă clasificare privește modul de relaționare a diferitelor componente ale organizației pentru asigurarea funcționării acesteia (Starling, p.301).

Organizații constituite în jurul unui lider (regatele medievale, triburile de indieni, organizații criminale etc.). Este probabil forma cea mai naturală de organizare a grupurilor umane. Din cele mai

vechi timpuri oamenii s-au asociat și au acceptat lideri pentru a realiza scopuri colective (de exemplu, pentru a vâna un animal). Supunerea membrilor grupului față de lider se înscrie în cadrul autorității de tip carismatic.



Organizații de tip consorțiu. Aceste consorții sunt asociații de instituții sau organizații care urmăresc atingerea unui obiective specifice. Uniunea Europeană, NATO, parteneriate public-privat, asociații de ONG sau asociații compuse din autorități locale sunt câteva exemple de astfel de organizații. În SUA pot fi întâlnite numeroase forme de asociere între organizații non-guvernamentale din domeniul protecției sociale care și-au unit eforturile pentru a putea fi mai eficienți în deservirea clienților lor. The Weingart Center este un consorțiu alcătuit din ONG care administrează adăposturi pentru cei fără locuință, spitale, organizații religioase și instituții publice aparținând primăriei orașului Los Angeles. Asocierea acestora oferă un grad ridicat de protecție pentru cei fără adăpost, aceștia având la dispoziție un refugiu, asistență medicală, sprijin pentru reintegrarea în societate, etc.(idem., p.303).

În ultima perioadă în Europa s-au dezvoltat formele de asociere între autoritățile locale. Confruntate cu fragmentarea excesivă a administrației locale, guvernele din mai multe state (Franța, Spania, Italia, Olanda, Macedonia) stimulează cooperarea între mai multe unități administrativ teritoriale pentru realizarea unor proiecte comune (aducțiuni de apă, dezvoltarea infrastructurii rutiere) sau pentru furnizarea în comun a unor servicii publice (servicii de transport în comun, servicii de salubritate, etc.). Guvernul României încearcă la rândul său să utilizeze această metodă. Deși Legea administrației publice locale (215/2001) permitea asocierea autorităților publice locale în vederea atingerii unor obiective menționate mai sus realitatea ne arată că deși există un număr de astfel de asociații, funcționalitatea acestora lasă de dorit. Din acest motiv, varianta amendată a legii (Legea 286/2006) prevede mecanisme de stimulare de către guvern a acestor forme de asociere.



Organizațiile de tip piramidal (ierarhice). Cele mai multe autorități sau instituții publice se încadrează în această categorie. Deși formele de descentralizare statală (cum ar fi federalizarea sau regionalizarea), precum și noile abordări care au influențat administrația publică începând cu a doua jumătate a secolului XX au produs o alterare a modului de organizare ierarhic, acesta joacă încă un rol extrem de important în modul în care organizațiile publice sunt structurate (ibidem., p.304).

Organizații de tip matrice. Reprezintă evoluții ale sistemelor ierarhice pentru a permite adaptarea operativă la medii externe și la solicitări extrem de variate cu care se confruntă

organizațiile publice (dar și cele private) în societățile moderne. Rigiditatea, inflexibilitatea reprezintă una din caracteristicile cele mai criticate ale sistemelor piramidale. Organizațiile de tip matrice încearcă să ofere soluții pentru această problemă. În principiu în cadrul lor se crează structuri care sunt dedicate atingerii unui anumit obiectiv sau realizării unui proiect specific. Departamentele funcționale ale organizații sunt menținute și vor contribui operativ la proiectele menționate punând la dispoziție personalul necesar. Astfel managerii de proiect vor putea să se concentreze asupra activităților necesare pentru atingerea obiectivelor în vreme ce conducătorii departamentelor funcționale vor rezolva aspectele logistice, pe cele legate de pregătirea personalului etc. Pentru exemplificare să studiem situația în care o municipalitate constată că traficul rutier supraaglomerat crează dificultăți din ce în ce mai mari în viața orașului pe care îl administrează și decide să elaboreze o strategie pentru rezolvarea acestei probleme. În acest scop crează o echipă operativă care cuprinde funcționari din toate departamentele care au tangență cu acest domeniu (departamentul de urbanism, cel de protecția mediului, cel economic pentru a calcula efectele financiare, cel de relații cu publicul pentru a evalua impactul asupra opiniei publice, cel juridic, etc.). Pentru coordonarea echipei se numește un manager de proiect. Acesta coordonează echipa, utilizând resursele oferite de departamentele amintite, pentru realizarea proiectului. Odată problema rezolvată echipa se dizolvă, fiind constituite altele pentru gestionarea altor proiecte (ibidem., p.307-310).



Organizarea în echipe. La fel ca în cazul organizațiilor de tip matrice, acest

tip de organizare este menit să ofere o mai mare flexibilitate în abordarea problematicii din ce în ce mai complexe cu care se confruntă instituțiile publice. Arta militară a jucat și aici un rol inspirator. Napoleon și-a organizat armata în corpuri autonome care aveau în componență unități aparținând tuturor armelor și erau capabile să angajeze bătălii pe cont propriu. Cu alte cuvinte organizarea în echipe presupune alcătuirea unor subunități autonome care gestionează anumite domenii. Diferența principală față de organizațiile de tip matricial o reprezintă existența unei structuri ierarhice mai complexe în interiorul acestor echipe.

Literatura de specialitate a identificat două categorii „echipe”: cea intersectorială și cea permanentă. *Echipa intersectorială* este organizată pe o perioadă prestabilită și este alcătuită din reprezentanți ai departamentelor funcționale. Crearea unor astfel de echipe este determinată de necesitatea abordării unor situații care depășesc pe orizontală competențele unui departament funcțional (un consiliu local poate decide să reformeze activitatea de management al resurselor

umane din toate serviciile și întreprinderile subordonate; în vederea acestui scop se alcătuiește o astfel de echipă care va aborda succesiv toate aceste unități subordonate și va elabora soluții pentru fiecare dintre ele). *Echipele permanente*. Acestea sunt încadrate cu personal astfel încât să fie acoperite toate domeniile de activitate care au tangență cu scopul pentru care au fost constituite. De la nivelul conducerii organizației se stabilesc pentru aceste echipe obiectivele și condițiile în care acestea trebuie realizate, dar în derularea activităților beneficiază de un mare grad de autonomie (ibidem., pp.315-321). Această formă de organizare cunoaște o extindere din ce în ce mai mare. Chiar activități care erau în trecut apanajul unor departamente de tip funcțional sunt derulate de către echipe care funcționează ca furnizoare de servicii pentru celelalte componente ale instituției publice. În cadrul administrației federale din Germania a fost creat un departament (Oficiul Federal pentru Administrație) care asigură toate facilitățile pentru deplasările efectuate în interesul serviciului de către funcționarii aparținând tuturor instituțiilor federale.

Dinamica instituțională



Organizațiile publice sunt create ca răspuns la nevoile societății. Societatea este însă o realitate în continuă schimbare, ceea ce înseamnă că și nevoile membrilor săi evoluează permanent. Structura administrației trebuie să țină seama, atât cât este posibil de aceste modificări. Prin urmare organizațiile publice sunt supuse unei permanente dinamici. În continuare vom menționa formele sub care are loc aceasta dinamică instituțională:

Dinamica instituțională:

- a. Formarea de noi instituții
- b. Desființarea instituțiilor
- c. Contopirea instituțiilor
- d. Divizarea instituțiilor
- e. Dezvoltarea instituțiilor
- f. Restrângerea instituțiilor

Aceste modificări instituționale sunt determinate de o serie de factori. Să-i analizăm pe scurt:

Schimbările politice. În acest caz putem vorbi de schimbări de regim politic sau de schimbarea partidului sau coaliției de partide aflate la putere. Pentru prima situație am avut un exemplu edificator foarte aproape de noi în schimbările survenite în perioada imediat următoare evenimentelor din decembrie 1989 (dispariția Consiliului Superior al Planificării și a altor instituții și apariția altora noi). Și pentru cel de-al doilea caz am avut numeroase exemplificări în perioada de tranziție, cel mai recent după alegerile din 2000, când noua putere a operat schimbări destul de semnificative în rândul instituțiilor publice, atât la nivel central, cât și în teritoriu.

Evoluția tehnologiilor fizice. Progresul tehnologic face ca unele nevoi sociale / sarcini administrative să dispară și să apară altele noi; de asemenea, noile facilități tehnice permit rezolvări diferite, mai economice pentru anumite sarcini administrative; acest lucru produce modificări instituționale; câteva exemple: dezvoltarea aviației a însemnat decăderea altor mijloace de transport (transatlanticele au păstrat doar un rol recreativ, transportul peste mări și oceane fiind preluat de către avioane); acest lucru atrage de la sine și dispariția sau reducerea instituțiilor publice care reglementau această activitate și dezvoltarea celor care gestionează traficul aerian; un alt exemplu îl poate constitui extinderea folosirii tehnicii de calcul; acest proces a dus la modificarea modului în care o serie de sarcini administrative sunt duse la îndeplinire (colectarea taxelor în țările civilizate nu se mai face la casele administrațiilor financiare, ci prin intermediul băncilor și chiar a internetului; prin urmare casele au dispărut sau au fost reduse ca dimensiuni, iar instituțiile publice au trebuit să-și dezvolte servicii informatice).

Evoluția tehnologiilor sociale. Explozia informatică, dezvoltarea mass-mediei, dezvoltarea metodelor de cercetare socială au produs și ele efecte asupra instituțiilor publice; majoritatea instituțiilor publice și-au format și dezvoltat servicii speciale pentru relațiile cu publicul și cu media; de asemenea, au apărut servicii pentru cercetări sociale, servicii de imagine; Ministerul Informațiilor Publice din România este un bun exemplu.

Evoluția demografică; Un exemplu edificator îl constituie transformările apărute în administrația americană și în cea engleză ca urmare a dezvoltării marilor orașe.

Evoluția valorilor la nivelul societății. În secolul XIX opinia dominantă în societățile capitaliste era că fiecare este dator să-și asume destinul; această opinie a început să se schimbe în a doua jumătate a secolului XIX și prima jumătate a secolului XX, impunându-se ideea că societatea are o responsabilitate față de toți membri săi; aceasta schimbare a avut ca rezultat apariția și dezvoltarea instituțiilor publice de asistență socială, medicală, etc.

Marile personalități. Cel mai bun exemplu pentru a demonstra rolul personalităților în modificarea structurii administrației îl constituie președintele Roosevelt; inițiativa sa, cunoscută sub numele de „New Deal” a produs o dezvoltare semnificativă a administrației federale americane; este mai mult ca sigur că un alt președinte ar fi acționat într-un mod diferit.

Evenimentele deosebite (războaie, crize economice, catastrofe naturale) produc la rândul lor modificări instituționale; putem menționa aici criza economică din 1929-1933 care a furnizat președintelui Roosevelt pretextul pentru reformele sale, cutremurul din 1981 din California (incapacitatea autorităților locale și statale de a remedia în timp util urmările acestui cutremur a condus la crearea FEMA (Federal Environment Management Agency) – o instituție însărcinată cu gestionarea urmărilor dezastrelor naturale sau de altă natură) (Egerberg, pp.116-123).

Hipertrofierea instituțională

Hipertrofierea instituțională înseamnă că administrația publică a devenit prea mare.

Una din temele principale de critică la adresa administrației publice o constituie idea de „big government” – sau cu alte cuvinte „o administrație prea mare”. Autorul american Kauffman a elaborat o teorie care încearcă să demonstreze fenomenul, să-i identifice sursele și să-i explice motivațiile. Pentru acest scop el a apelat la analogia cu sectorul privat. Potrivit lui Kauffman, asemenea managerilor firmelor private care acționează constant pentru dezvoltarea firmelor pe care le conduc, șefii instituțiilor publice încearcă la rândul lor să le dezvolte, din punct de vedere al dimensiunilor, al atribuțiilor care le revin, al resurselor, etc. În cazul managerilor firmelor private motivația este ușor de intuit: profitul. Ce anume îi determină însă pe conducătorii instituțiilor publice să acționeze pentru dezvoltarea lor? Kaufman menționează: dorința de putere și de prestigiu social. Într-adevăr, conducătorul unei instituții cu 100 de oameni beneficiază de mult mai multă influență și stimă decât cel al unei instituții cu 10 oameni. Câștigul salarial depinde și el de numărul de subordonați.

Un alt motiv, nu cel mai puțin important este lupta instituțiilor birocratice pentru a-și păstra dimensiunile și uneori chiar pentru supraviețuire. După cum am mai menționat, birocrăția este una din țintele preferate atât a opiniei publice, dar mai ales a politicianilor. Reducerea cheltuielilor publice și prin urmare reducerea dimensiunilor administrației publice este de multe ori tema principală a campaniei electorale a diverșilor politicieni. Cum promisiunile electorale trebuie onorate, cel puțin parțial, după ajungerea acestora la putere, instituțiile publice sunt în pericol de a fi

reduse sau unele chiar desființate. Una din metodele cele mai eficiente de apărare este dezvoltarea lor. Cu cât o instituție este mai mare cu atât sporesc dificultățile atunci când se pune problema reformării ei sau desființării lor. Dacă totuși reducerile afectează instituția, acestea nu vor atinge „nucleul dur”, fiind afectate doar departamentele recent create, proaspeții angajați, etc. Aceasta este așa numită teorie a „cercurilor concentrice”: pentru a-și proteja propria poziție conducătorii instituțiilor publice își măresc organizația prin crearea unor „cercuri” succesive, cu alte cuvinte prin crearea de noi departamente și servicii sau prin angajarea de personal suplimentar.

Teoria lui Kauffman a fost contrazisă de către Niskanen. Acesta a afirmat că nu toți managerii care acționează în sectorul privat sunt preocupați de dezvoltarea firmelor pe care le conduc: unii încearcă doar să le pastreze la un anumit nivel. În sectorul public acest fenomen este chiar mai prezent, asta deoarece cei care aleg o carieră în administrația publică sunt de cele mai multe ori persoane care doresc să evite în acest fel competiția din sectorul privat, cu alte cuvinte sunt mai puțin tentați să depună eforturi pentru dezvoltarea instituțiilor pe care le conduc.

În altă ordine de idei, noile abordări manageriale din administrația modernă au dus la apariția unui nou tip de functionar public: cel preocupat de eficiența activității și a instituției. În țările occidentale au cunoscut o mare dezvoltare organizațiile profesionale ale birocratilor. Aceste organizații, încearcă, printre altele să-și stabilească propriile criterii de performanță, iar dezvoltarea nejustificată a instituțiilor nu face parte dintre ele.

Nu în ultimul rând, birocrăția este supusă unui control din ce în ce mai strict din partea opiniei publice, a mass-mediei și a politicienilor. În aceste condiții este dificil pentru conducătorii instituțiilor publice să-și dezvolte instituțiile fără a avea motive întemeiate.

Modulul 3. Relațiile administrației publice cu societatea

Scop: Acest modul urmărește dobândirea de cunoștințe care să ajute la o înțelegere mai aprofundată a relației dintre instituțiile publice și alți actori din mediul politic, privat și nonguvernamental.

Obiective: În cadrul acestui modul vor fi analizate relațiile politico-administrative, evidențiindu-se modalitățile de politizare ale administrației publice de către actorii politici și viceversa. De asemenea, în cadrul acestei teme se pun în discuție cele mai importante mijloace de control pe care le dețin burocrații sau administrația publică în fața ingerințelor politicului. Se va oferi o descriere a perspectivelor teoretice emise cu privire la relațiile politico-administrative, punându-se accent, de asemenea, pe factorii care influențează relațiile dintre burocrați și politicieni, precum partidele politice, grupurile de interes etc. În cadrul acestui modul se va discuta despre parteneriatul public-privat și cu organizațiile non-guvernamentale în administrația publică, analizându-se modul în care se pot forma parteneriate în administrația publică, precum și avantajele acestora. Ultima tematică abordată în cadrul acestui modul se referă la comunicarea în administrația publică. Modulul descrie principalele tipuri de comunicare din sectorul public, dar și barierele de comunicare întâlnite de actorii din administrația publică.

Concepte și cuvinte cheie:

Merit system

Spoils system

Politizarea administrației publice

Influența politicului asupra administrației publice

Influența administrației publice asupra politicului

Modele teoretice privind relațiile politico – administrative

Triunghiul de fier

Rețelele de influență

Modelele lui Peters

Parteneriatul public-privat

Comunicarea în instituțiile publice

Bariere în calea comunicării

Capitolul VIII. Relațiile politico-administrative

Prezentarea problemei



Relațiile politico-administrative reprezintă unul dintre cele mai importante și în ultima perioadă cele mai studiate aspecte din domeniul administrației publice. De a lungul timpului problema relațiilor dintre funcționarii publici și politicieni a fost abordată din perspectiva a două paradigme diferite. Mai mulți autori, începând cu Woodrow Wilson, președinte al Statelor Unite în perioada primului război mondial, au afirmat că cele două domenii, cel politic și cel administrativ, ar trebui să fie total separate. Astfel politicienii ar fi responsabili cu procesul de formulare a deciziilor, iar funcționarii publici cu implementarea acestora: „Domeniul administrației publice este un domeniu identic cu cel al afacerilor. Este separat de agitația și conflictele care caracterizează viața politica. Este o parte a acesteia din urmă în aceeași măsură în care mașinile sunt parte a producției industriale”(Wilson, p.6). În literatura de specialitate din Europa, începând chiar cu secolele XVII și XVIII a fost promovată ideea constituirii unui domeniu distinct, academic și profesional, al administrației publice. În Statele Unite teoria lui Wilson a fost larg împărtășită în prima jumătate a secolului XX. Frederick Goodnow, care este adesea numit “părintele administrației publice americane” sau W.F. Willoughby sunt doar două exemple de autori care au susținut divizarea guvernământului în două structuri funcționale complet separate: cea politică responsabilă cu procesul decizional și cea administrativă responsabilă cu implementarea. Această separare reprezintă în același timp o modalitate de protejare a administrației în fața ingerințelor politicului: birocrăția trebuia să pună în practică deciziile provenite de la conducătorii politici, dar acest proces trebuia să respecte principiile și regulile proprii sferei administrative, asigurându-se astfel profesionalismul, imparțialitatea și neutralitatea administrației în raport cu mediul politic și cu cetățenii.

Demersul lui Wilson s-a înscris în curentul care milita la acea vreme în Statele Unite pentru eliminarea practicii denumite “spoils system” din administrația publică americană. Acest sistem se baza pe ideea că, în conformitate cu principiul democratic, voința poporului trebuie pusă în practică până la ultimele consecințe, iar acest lucru se poate face cel mai bine de către oameni loiali politicienilor aleși. De asemenea, se pornea de la premiza că administrația publică nu este o treabă complicată, oricine putând să se descurce într-o funcție administrativă. Urmarea a fost o foarte mare instabilitate a funcționarilor, combinată cu lipsa de pregătire și experiență. Datorită efectelor

negative pe care această practică o avea asupra funcționării administrației s-au întreprins numeroase demersuri pentru a fi eliminată și înlocuită cu un sistem bazat pe competență în selecția și promovarea funcționarilor, precum și pe asigurarea unui grad de protecție în fața ingerințelor politicului.

O caracteristică comună pentru autorii prezentați, ca și pentru majoritatea autorilor care au avut preocupări în domeniul social este situarea birocrăției într-o poziție de totală subordonare față de politic. Același rol este rezervat funcționării de către cvasi-totalitatea constituțiilor sau a teoriilor constituționale (uneori nici nu a fost menționată ca având vreun rol în societate).

Spre sfârșitul primei jumătăți a secolului XX tot mai mulți specialiști au susținut revizuirea paradigmei separaționiste. Astfel a fost admis faptul că birocrăția joacă adeseori un rol extrem de important în procesele decizionale. Nu numai că nu mai este considerată o simplă unealtă la îndemâna politicianilor, dar este din ce în ce mai mult considerată o putere distinctă în stat. Un corp mai mult sau mai puțin organizat, care reușește prin diferite mijloace să influențeze procesul de formulare și implementare a deciziilor, fiind de multe ori capabil să-și negocieze cu politicienii pozițiile, resursele, atribuțiile, etc. Această constatare nu este nouă. În secolul XVII una din temele majore de divergență între monarhia franceză și nobilimea răsculată a fost puterea considerată excesivă de care dispunea cardinalul Mazarin, care îndeplinea în acel moment funcția de prim ministru. Astfel între revendicările nobililor a fost inclusă și îndepărtarea cardinalului, care a fost realizată pentru o scurtă perioadă. Chiar Max Weber a sugerat că expertiza superioară a birocrăției față de liderii politici, precum și accesul mai bun la informații va avea ca rezultat acumularea unei puteri foarte mari în rândul acesteia.

Această putere a birocrăției are ca efect, după cum am mai afirmat, implicarea tot mai accentuată în procesele de formulare a politicilor publice (a deciziilor). Acest fapt se datorează și dificultății de a separa cele două domenii, aspect care va fi tratat ceva mai jos.

Patologia relațiilor politico-administrative



După cum am spus acestui domeniu i se acordă o importanță din ce în ce mai mare în studiul administrației publice. O așezare corectă a relațiilor între cele două categorii de actori implicați în formularea și implementarea deciziilor care ne afectează viața de zi cu zi este considerată extrem de importantă pentru o bună funcționare a guvernământului.

O analiză a literaturii referitoare la relațiile politico – administrative ne permite să identificăm două tipuri diferite de preocupări, care sunt influențate de proveniența sau afilierea autorilor: cei care provin din rândul birocrăției (funcționari, în primul rând de rang înalt care au ajuns să activeze în domeniul academic) sau sunt apropiați de aceasta insistă asupra pericolului politizării administrației, în vreme ce cei care sunt mai apropiați de sfera politică sunt mai preocupați de implicarea nelegitimă a funcționarilor în procesul decizional.

Politizarea administrației publice

De reținut!

Politizarea administrației reprezintă substituirea criteriilor bazate pe merit cu cele întemeiate pe considerente politice în procesul de selecție, retenție, promovare, recompensare și penalizare a funcționarilor publici

Conform autorilor Guy B. Peters și Jon Pierre, politizarea reprezintă substituirea criteriilor bazate pe merit cu cele întemeiate pe considerente politice în procesul de selecție, retenție, promovare, recompensare și penalizare a funcționarilor publici (Peters, Pierre, 2004, p.2). Trebuie să menționăm că și impunerea de acțiuni partizane administrației publice trebuie considerată o

formă de politizare.

Principiile pe baza cărora funcționează administrația publică sunt profesionalismul, neutralitatea politică și tratamentul egal aplicat beneficiarilor (cetățenilor). Aceste principii sunt afectate dacă cei care activează în administrație nu sunt selectați și promovați pe criterii de performanță, sau dacă în cursul activității acestora le sunt impuse activități care favorizează (sau defavorizează) persoane sau grupuri de persoane datorită apartenenței politice.

În ceea ce privește definiția politizării prezentate mai sus trebuie făcute o serie de mențiuni:

- a. În unele sisteme administrative există un număr de angajați care sunt numiți pe criterii politice, acest fapt fiind considerat acceptabil; este cazul Statelor Unite unde Președintele și miniștrii au dreptul să numească un număr bine precizat de funcționari din aparatul federal. În Germania există, de asemenea, personal mai ales din rândul înalților funcționari, care are afiliere politică, dar în privința acestora profesionalismul rămâne un criteriu obligatoriu în procesul de selecție.
- b. Există nuanțe în tipul de intervenție a politicului în administrație; uneori apartenența la un grup politic este înlocuită cu adeziunea la valori politice sau profesionale; astfel, un funcționar poate fi preferat pentru că are o abordare liberală în ceea ce privește protecția

socială și prin urmare poate ajuta guvernul să promoveze o astfel de politică în domeniu; perfecții în Franța, deși teoretic apolitici sunt apropiați de una din cele două tabere politice și numirea lor se face în funcție de acest criteriu; la fel, în perioada cabinetului Thatcher, în Marea Britanie au fost promovați funcționari care să fie atașați valorilor noi promovate de guvernarea conservatoare;

- c. În unele sisteme se consideră că un anumit grad de interferență politică este acceptabilă dacă funcționarea administrației în general este dominată de criteriile de performanță; astfel, îndepărtarea din funcție a unor înalți funcționari poate fi justificată datorită opoziției naturale a acestora la unele măsuri radicale de reformă;
- d. În sfârșit, voința politică poate să conducă la depolitizare; guvernările îndelungate au uneori ca rezultat constituirea unor relații sau structuri paralele cu cele administrative care influențează procesul de alocare a resurselor; vom prezenta mai jos modelul „triunghiului de fier” care a fost elaborat pentru a explica colaborarea între funcționarii de rang înalt, conducătorii politici și liderii unor grupuri de interes (sindicate, asociații patronale, etc.) în procesul de formulare a deciziilor care privesc un anumit sector; politologul american de origine italiană La Pallombara a descris, la rândul său, un astfel de model pentru Italia: partidul creștin – democrat a atras unele syndicate, împreună cu care a controlat sectoare importante din economie (idem., pp.3-6).

Activitățile politice ilegite ale birocrăției

Este vorba de cealaltă față a relațiilor politico-administrative. În primul rând putem vorbi de activități politice ilegite prestate de către funcționari publici în urma intervenției factorului politic. Astfel, un partid aflat la putere poate determina unii birocrati să contribuie la campania electorală, să prezinte date eronate pentru a induce în eroare opoziția sau opinia publică, etc. Aceste manifestări pot apărea la presiunea politicianilor, dar pot fi la fel de bine rezultatul atașamentului dezvoltat în timp față de liderii politici aflați în funcție.

Mult mai importantă este însă acapararea de către administrația publică a unor arii de activitate care aparțin în mod legitim politicului, sau încercarea acestora de a influența procesul de formulare a deciziilor. În astfel de cazuri se poate vorbi chiar de afectarea caracterului democratic al statului. Argumentația politicianilor este simplă: am primit votul cetățenilor pentru un anumit program electoral. Dacă structurile administrative se opun într-un fel sau altul înseamnă că se opun

punerii în practică a voinței electoratului. Nu întotdeauna implicarea nelegitimă a funcționarilor în procesele decizionale este rezultatul unor acțiuni deliberate și încă mai rar, întreprinse cu rea intenție.

Anumite caracteristici ale fenomenului birocratic cum ar fi rutina, rezistența la schimbare, apelul excesiv la proceduri, pot afecta modul în care birocrăția răspunde la comenzile primite de la politicieni. De asemenea, anumite politici imaginare de către factorii politici pot duce la încetarea existenței unor instituții birocratice, la reducerea volumului de activitate a acestora și implicit a numărului personalului angajat. În multe situații instituțiile birocratice dezvoltă un mare grad de atașament față de scopul pentru care își desfășoară activitatea, iar anumite măsuri ale factorului politic pot avea ca rezultat împiedicarea atingerii acestor scopuri. În astfel de situații birocrăția va reacționa, dar această reacție este una de apărare, nu îndreptată deliberat împotriva politicienilor.

Un alt element extrem de important în această relație este expertiza. Datorită specializării și experienței mai mari pe care o au față de politicieni, funcționarii au în multe situații cunoștințe mai bune în legătură cu problemele comunității. Pe de altă parte, tocmai lipsa acestei expertize, precum și a informațiilor reprezintă unul din punctele slabe ale oamenilor politici. Competiția pentru voturi are, de asemenea, ca rezultat, o neglijare a aspectelor mai puțin convenabile partidelor politice. Din aceste motive, de foarte multe ori promisiunile electorale sunt nerealiste, nici alegătorii neavând pregătirea necesară pentru a le aprecia corect. În aceste situații, se poate considera că acțiunea funcționarilor, în sensul corelării programelor electorale cu realitatea, este una pozitivă, în interesul cetățenilor și uneori chiar a politicienilor. Problema loialității funcționarilor publici față de liderii politici devine mai acută în momentele schimbării guvernelor. Reacția birocrăției la schimbări politice depinde de un număr de factori printre care amintim: distanța ideologică dintre cele două partide sau coaliții care se schimbă la putere, gradul de fragmentare a sistemului politic, măsura în care birocrăția constituie un corp unitar etc. Un exemplu interesant s-a petrecut în Anglia, cu ocazia primei guvernări laburiste. Foarte mulți se așteptau ca funcționarii englezi, care au servit un timp îndelungat sub guvernări liberale sau conservatoare, să nu colaboreze prea bine cu noii lor șefi politici laburiști. Realitatea a infirmat aceste previziuni, birocrăția engleză inaugurând cu acea ocazie tradiția loialității față de puterea politică, indiferent de culoarea politică a acesteia.

Istoria ultimelor decenii a dovedit însă că funcționărima are tendința de a reacționa nu atât la schimbarea guvernelor, cât la eventuale amenințări la adresa ei (intenții de reducere a sectorului public, modificări substanțiale de politică în anumite domenii, etc.) (Rourke, p.5).

Politică și administrație: două domenii dificil de separat

Așa cum am mai afirmat acest domeniu al relațiilor politico-administrative poate fi abordat din două perspective diferite. În primul rând putem vorbi de activități cu caracter politic îndeplinite în mod nelegitim de către funcționari, iar în al doilea rând de activități partizane impuse de către liderii politici administrației publice.

Și într-un caz și în altul este nevoie să stabilim ce anume reprezintă activitatea politică, care este linia de demarcație între politică și administrație sau, cu alte cuvinte, care sunt limitele între care se poate exercita autoritatea politicului asupra administrației. Demers dificil, după cum vom vedea.

Politica este definită (este una din numeroasele definiții) ca fiind arta sau procesul prin care se ating scopuri colective (Hague, Harrop, Breslin, p.7). Din această perspectivă putem afirma că, practic, orice activitate administrativă poate fi interpretată ca fiind politică. Într-adevăr, administrația publică funcționează într-un mediu prin excelență politic, iar o separare clară a activităților politice de cele nepolitice este aproape imposibil de făcut. Complexitatea crescândă a vieții sociale moderne și, ca o consecință, a procesului administrativ, face ca, inevitabil, din ce în ce mai multe decizii care privesc o anumită colectivitate să fie delegate către diferiți funcționari, uneori chiar de rang inferior. Un asistent social, de exemplu, are în atribuții stabilirea celor care au dreptul să primească ajutor social. Prin decizia sa el poate afecta gradul de sărăcie din localitate, cheltuielile de la bugetul acesteia etc.

După cum am menționat, un alt aspect controversat al relațiilor politico-administrative este cel privind activitățile cu caracter partizan pe care anumiți lideri politici pot să le impună funcționarilor. Dar orice problemă a unei anumite comunități poate fi rezolvată în mai multe moduri. Un pod poate fi construit cu bani publici sau se poate apela la fonduri private. În prima situație sunt avantajați cei care vor folosi podul, în vreme ce aceia care nu au nevoie de el, vor plăti impozite pentru beneficiul altora. În cea de a doua situație, firma privată își va recupera banii investiți percepend o taxă celor care trec podul. Față de situația anterioară cei care folosesc podul vor fi dezavantajați. Cum ar trebui să procedeze în această situație funcționarii? Cum ar trebui să procedeze în cazul unor hotărâri care au o vădită tentă electorală?

Prin cele de mai sus am încercat să evidențiem dificultățile și controversele legate de acest domeniu. Majoritatea statelor dezvoltate au încercat să rezolve aceste probleme prin intermediul unor reglementări legale. Legi speciale stabilesc limitele acțiunii politicului asupra administrației

publice și, de asemenea, activitățile cu caracter politic care sunt interzise funcționarilor (de exemplu, sunt interzise activitățile electorale, declarațiile cu caracter politic sau în legătură cu o problemă politică; în unele țări funcționarilor publici li se interzice apartenența la partide politice). Nu sunt însă puține cazurile în care aceste prevederi sunt ocolite de către funcționari sau politicieni.

Legitimitatea politicianilor. Legitimitatea funcționarilor



Secolele XVIII și mai ales XIX au reprezentat o perioadă în care în spațiul Europei occidentale legitimitatea monarhiilor întemeiată pe dreptul divin a fost treptat înlocuită cu cea bazată pe suveranitatea poporului. A fost un progres important realizat de către societățile din acest spațiu geografic, progres care a permis înlocuirea conflictelor ca modalitate de rezolvare a divergențelor și conflictelor interne, cu confruntări și dezbateri în cadrul parlamentelor rezultate din votul popular. Cu toate că au fost supuse unor numeroase critici, democrația parlamentară și multipartidismul și-au dovedit superioritatea față de alte regimuri politice. Partidele reprezintă mijloace pentru agregarea

Legitimitatea politicianilor
se întemeiază pe votul primit
de la cetățeni.

diferitelor interese din cadrul societății, interese care sunt ulterior promovate prin intermediul instituțiilor statului. În societățile moderne, complexe, cu o populație numeroasă și cu suprafețe întinse, democrația directă practică în cetățile

Greciei antice nu poate fi aplicată. Astfel s-a impus instituția reprezentării: cetățenii nu participă direct la deciziile privind comunitățile din care fac parte, dar mandatează prin intermediul votului reprezentanți care să o exercite în numele lor. Cu alte cuvinte legitimitatea politicianilor se întemeiază pe acest mandat oferit de populație.

Legitimitatea funcționarilor publice:
volumul mai mare de cunoștințe pe
care le posedă și pe munca de fiecare
zi cu cetățenii, neutralitatea politică.

Deși sunt lipsiți de această legitimitate formală, birocrații încearcă să și-o construiască bazându-se pe volumul mai mare de cunoștințe pe care le posedă și pe munca de fiecare zi cu cetățenii (Peters, 1995, p.45). Un alt argument în favoarea lor este neutralitatea politică. Datorită acestor factori ei cunosc mai bine nevoile cetățenilor și pot să le satisfacă mai bine și într-o manieră imparțială. Mai mult decât atât, se consideră că intervenția politicianilor este de natură să producă disfuncționalități în procesul administrativ, să-i împiedice pe funcționari să-și îndeplinească datoria, introducând în același timp partizanatul propriu lumii politice. Această legitimitate pe care încearcă să și-o aroge birocrația

este într-o măsură din ce în ce mai mare susținută de publicul larg. Eșecurile repetate ale politicianilor, numeroasele scandaluri de corupție din lumea politicii au făcut ca multă lume să considere tehnocrații ca fiind o soluție pentru conducerea societății.

Din cele spuse mai sus putem trage concluzia că avem de a face cu o competiție, uneori chiar un conflict, între puterea politică, legitimată prin voința poporului, exprimată prin vot, și un nou tip de legitimitate întemeiată pe competență. Aceasta din urmă pare să se afle în ascensiune, favorizată, după cum am spus, de scăderea generală a încrederii populației în clasa politică. În opinia noastră, singura sursă de legitimitate este și trebuie să rămână voința poporului. Iar cei care dețin această legitimitate sunt politicienii. Competența nu trebuie exclusă, dimpotrivă, ea trebuie pusă în valoare cât mai mult posibil. Însă aceasă competență se măsoară cu ajutorul unor criterii. Cine ar trebui să stabilească aceste criterii în absența politicianilor este o întrebare la care răspunsul este foarte greu, dacă nu imposibil de dat. Mai mult decât atât, procedura votului implică și responsabilitatea politicianilor în fața celor care i-au ales, care au posibilitatea să-i schimbe în cazul în care nu corespund pretențiilor lor. În fața cărei instanțe ar trebui să răspundă tehnocrații în cazul în care greșesc sau acționează împotriva intereselor poporului este iarăși o întrebare la care nu avem răspuns. Concluzia este că cele două puteri, cea politică și cea birocratică trebuie să conviețuiască, chiar dacă nu se iubesc. Oricât de urâți și ineficienți ar fi politicienii, ei sunt instrumentul de neînlocuit prin care voința poporului este reprezentată. La fel, oricât de proastă ar fi imaginea birocratilor, complexitatea crescândă a vieții sociale, și ca o consecință a actului guvernării, face ca ei să reprezinte un “rău necesar”. Viitorul ne va oferi poate soluții mai bune prin care cele două puteri menționate să conlucreze în interesul societății.

Modele teoretice privind relațiile politico – administrative (Cine conduce de fapt?)



De-a lungul timpului un număr de autori au elaborat o serie de modele teoretice pentru a explica modul în care se stabilesc și se derulează relațiile dintre politicienii aleși și funcționarii de carieră. Desigur, aceste modele nu pot fi întâlnite în practică în forma în care au fost formulate. Cu toate acestea, ele rămân instrumente folositoare pentru analiză și cercetare.

Triunghiul de fier

Acest model nu se referă strict la relațiile dintre mediul politic și administrația publică, scopul elaborării sale fiind explicarea modului în care se iau deciziile politice în unele domenii din Statele Unite. Din moment ce printre factorii menționați se numără atât oamenii politici cât și funcționarii de rang înalt, considerăm util să îl menționăm în acest context.

Modelul “triumghiul de fier” - deciziile politice sunt luate de către un triumvirat format din liderii politici, funcționarii de rang înalt și conducătorii grupurilor de interes.

Conform acestui model, deciziile politice sunt luate de către un triumvirat format din liderii politici, funcționarii de rang înalt și conducătorii grupurilor de interes. Politicienii obțin pe această cale suport electoral din partea grupurilor de interes

și expertiză și informații din partea birocrăției. Aceștia din urmă li se asigură din partea oamenilor politici resurse suficiente pentru o funcționare optimă, dar în același timp primesc informații din partea grupurilor de interes. Administrația publică, la rândul său, va asigura avantajele urmărite de către grupurile de interes. Acest model a fost elaborat, după cum am mai spus, în Statele Unite, însă el poate fi foarte bine valabil și în cazul unor țări europene. După cum vom vedea într-un capitol ulterior, grupurile de presiune reprezintă în multe state democratice parteneri pentru guvernământ (Heclo, pp.444-446).

Rețelele de influență

Rețelele de influență - rețele care încearcă să influențeze rezolvarea unei probleme”. Aceste “rețele” nu sunt organizate de către cineva anume, ci se formează ad-hoc, odată cu apariția unei probleme de interes public. Uneori membri acestor rețele nu se cunosc între ei, de multe ori nu ajung în contact, nu comunică între ei. Membri acestor rețele sunt politicieni, funcționari de carieră, lideri sau chiar simpli componenți ai grupurilor de interes, ziariști, specialiști în domeniu sau simpli cetățeni.

În studiul său privind mecanismele de formulare a deciziilor în Statele Unite, autorul American Hugh Heclo consideră că teoria “triumghiului de fier” nu este greșită, dar este incompletă. Potrivit opiniei lui Heclo sunt mult mai mult decât cei trei actori menționați de teoria “triumghiului de fier” care influențează într-un fel sau altul procesul de luare a deciziilor politice. Acești actori formează ceea ce Heclo a denumit “issue

networks”, ceea ce în traducere ar însemna “rețele care încearcă să influențeze rezolvarea unei probleme”. Aceste “rețele” nu sunt organizate de către cineva anume, ci se formează ad-hoc, odată cu apariția unei probleme de interes public. Uneori membri acestor rețele nu se cunosc între ei, de

multe ori nu ajung în contact, nu comunică între ei. Singurul lucru care îi unește este problema în cauză, iar rețeaua dispare în momentul în care problema își pierde actualitatea. Membri acestor rețele sunt politicieni, funcționari de carieră, lideri sau chiar simpli componenți ai grupurilor de interes, ziariști, specialiști în domeniu sau simpli cetățeni. Fiecare din acești actori va influența decizia în funcțiile de posibilitățile pe care le are. Politicienii aflați la putere vor încerca să-și impună punctual de vedere de poziția de conducători, cei aflați în opoziție vor încerca să sensibilizeze opinia publică, funcționarii se vor folosi de expertiza pe care o dețin, ca și de alte mijloace de influențare, grupurile de interes vor organiza acțiuni specifice (demonstrații, liste de semnături, etc.), în vreme ce specialiștii în domeniu, ca și ziariștii vor încerca să-și prezinte opinia în legătură cu problema în cauză (idem., pp.447-456).

Modelele lui Peters

Un alt autor care s-a ocupat de formularea unor modele teoretice privind relațiile politico-administrative este Guy B. Peters. Clasificarea sa include cinci moduri în care se pot stabili sau derula aceste relații (Peters, 1995, pp.234-250).

1. Modelul formal-legal

Conform acestui model, care mai este intitulat și “Yes, Minister”, adică, “Da, domnule ministru”, relațiile între funcționarii de carieră și politicienii aleși sunt conforme cu cele prevăzute de legislația statului. Prin urmare, cei care au rolul principal în luarea deciziilor sunt politicienii, funcționarii fiind reduși la rolul de simpli executanți. Acest model se apropie cel mai mult de modelul clasic weberian, iar din punct de vedere practic este cel mai apropiat de cel englez.

2. Modelul comunitar

În acest caz politicienii și funcționarii de carieră colaborează în procesul de formulare a deciziilor. Ei au interese comune sau opinii similare în legătură cu guvernarea. În general acest model apare în situații în care oamenii politici și birocrății au un trecut comun (același tip de educație, situațiile în care foști funcționari ajung în politică sau foști politicieni ocupă funcții în administrație, sau ca în cazul fostelor țări comuniste, apartenența la fosta elită comunistă, etc.).

Un alt aspect care favorizează instaurarea unui astfel de model este complexitatea crescândă a guvernării în societățile moderne. Din acest motiv politicienii sunt obligați să apeleze la

colaborarea birocrățiilor și de cele mai multe ori să le accepte punctele de vedere. La rândul lor, funcționarii au nevoie de sprijinul politicienilor pentru a satisface nevoile clienților. Acest tip de negociere, în urma căreia politicienii oferă resurse și stabilitate funcționarilor în schimbul expertizei pe care aceștia o dețin, este din ce în ce mai întâlnit în țările democratice.

Acest model, ca și cel al “triunghiului de fier” este în mare măsură conform cu teoriile elitiste, care afirmă că orice formă de organizare umană conduce la formarea unei oligarhii care reușește să acapareze conducerea comunității. În cazul nostru această elită este formată în politicienii și funcționarii de rang înalt. În cazul “triunghiului de fier” la aceștia se adaugă liderii grupurilor de interes.

3. Modelul comunitar-funcțional

În mare măsură acest model este asemănător cu precedentul. Deosebirea constă în faptul că în acest caz colaborarea între funcționari și politicieni se realizează sectorial, pe domenii sau departamente. Caracteristic pentru acest caz este faptul că între sectoare pot apărea competiții sau conflicte cu privire la alocarea resurselor. Modelul comunitar-funcțional poate fi asimilat teoriei pluraliste, care susține că fiecare societate este condusă de elite corespunzătoare fiecărui domeniu important din viața socială (domeniul militar își are elitele sale, cel economic elitele sale, s.a.).

4. Modelul adversarial

După cum arată și numele, acest model este dominat de competiție și conflicte între politicienii aleși și funcționarii de carieră. Astfel de situații apar, cu precădere, la schimbări radicale de guvern, schimbări care implică, la rândul lor modificări substanțiale de politică. În acest mod interesele birocrăției pot fi afectate (se pot produce reduceri de personal, pot fi modificate procedeele de lucru sau poate fi afectată poziția unei instituții sau a birocrăției în ansamblul său). În orice caz, putem afirma că acest model este unul tranzițional, deoarece orice conflict trebuie în cele din urmă să aibă un câștigător, o altă alternativă fiind compromisul.

5. Modelul statului administrativ

În această situație rolul predominant în procesul de formulare a deciziilor care privesc comunitatea îl are birocrăția. Un astfel de model apare în special în sistemele politice caracterizate de o mare instabilitate. Datorită acestei instabilități, administrației publice îi revine rolul de a asigura

continuitatea guvernării, asumându-și prin urmare rolul decizional. O astfel de tendință poate apărea și în sistemele politice în care birocrăția constituie un corp foarte unit, o castă. Cele mai edificatoare exemple pentru “modelul statului administrativ” sunt Franța în anii ’50 și Italia post-belică. Instabilitatea politică (în Italia au fost 57 de guverne în perioada 1945-1990) precum și tensiunile din sistemul politic au făcut ca clasa politică să fie incapabilă să dezvolte politici coerente, pe termen mediu și lung, acest rol revenind birocrăției.

De asemenea, majoritatea regimurilor nedemocratice au cunoscut și ele acest fenomen. În perioadele de relaxare a dictaturii, birocrăția a reușit să obțină un rol important în conducerea societății. Faptul a fost amplificat și de predilecția elitelor intelectuale pentru administrația publică, sector care oferea posibilități mai bune de realizare profesională. În țările în curs de dezvoltare birocrăția a fost folosită de multe ori ca agent de modernizare a societății. Funcționarii publici au fost implicați nu doar în administrarea treburilor publice, ci și în economie. În acest fel ei au reușit în multe cazuri să obțină un rol important în cadrul statului.

Așa cum am mai menționat, aceste modele nu se regăsesc în această formă în practică. Este mult mai probabil ca în cadrul aceluiași sistem politic să întâlnim mai multe modele sau combinații ale acestora. Hojnacki reduce numărul de cazuri la doar două: unul în care rolul dominant revine politicianilor, iar cel de-al doilea în care domină funcționarii publici (Hojnacki, 1996). În opinia noastră, cel puțin încă o situație trebuie menționată și anume cea în care între cele două “puteri” se instaurează un climat de cooperare (modelul comunitar sau comunitar-funcțional).

Care sunt scopurile?

Din moment ce vorbim despre competiție sau chiar conflicte între politicienii aleși și funcționarii de carieră pentru o mai mare influență în procesul decizional, ne putem pune întrebarea care sunt scopurile urmărite de cele două părți pe parcursul interacțiunii între ele.

În mod evident, primul și cel mai important scop este puterea. După cum foarte mulți autori (Montesquieu, Lord Acton) au menționat, oricine deține o anumită putere încearcă să acapareze mai multă. Un al doilea scop poate fi pur și simplu încercarea de a-și îndeplini datoria, de a-și face “meseria”. Astfel, politicienii pot, pur și simplu să încerce să-și îndeplinească promisiunile făcute în timpul campaniei electorale, în vreme ce scopul funcționarilor poate fi deservirea clienților (a cetățenilor) în condiții cât mai bune. În ce-i privește pe birocrăți, alte scopuri ar putea fi: o poziție socială mai bună, salarii mai mari, prezervarea carierei sau simplificarea modului de lucru.

Care sunt mijloacele?

În cele ce urmează vom încerca să inventariem care sunt mijloacele pe care cele două tabere le au la dispoziție pentru a înclina balanța în favoarea lor în cadrul relațiilor politico-administrative.

Puterea birocratică



Evident că pentru oricine nu este familiarizat cu domeniul, se pune întrebarea cum reușește birocrăția, de vreme ce nu are nici un fel de competență formală, să joace un asemenea rol în elaborarea politicilor publice (a deciziilor)? Ce anume îi determină pe politicieni să cedeze o parte din puterea pe care o au birocrăției? Este această abdicare voită? Sau, este ea măcar conștientă sau conștientizată sau se produce în afara voinței și uneori chiar fără a fi sesizată de către aceștia? Sunt doar câteva întrebări la care vom încerca să răspundem în cele ce urmează.

Așa cum am mai menționat, birocrăția nu are un rol formal legitim în procesul de formulare a deciziilor politice. Punerea în aplicare strictă a politicilor stabilite de politicieni ar trebui să fie singurul său rol în cadrul structurilor statului. Cu toate acestea contribuția funcționarilor, mai cu seamă a celor de rang înalt la dezvoltarea diferitelor politici este considerabilă. Care sunt, prin urmare mijloacele care permit administrației publice să joace un astfel de rol? Să inventariem sursele puterii birocratice așa cum au fost prezentate de Peters (Peters, 1995, pp.234-237).

Poate cel mai important atu aflat la dispoziția funcționarilor este expertiza. În cele mai multe situații pentru a ocupa un post în administrația publică este nevoie de o pregătire de specialitate în vreme ce politicienii nu trebuie să satisfacă nici o cerință privind educația pentru a candida în alegeri¹¹. Pe lângă această specializare mai trebuie să menționăm experiența pe care funcționarii o acumulează pe parcursul carierei, experiență din nou mai greu de obținut pentru oamenii politici. Mai mult, prin activitatea de fiecare zi, funcționarii au acces la un volum mult mai mare de informații, care de cele mai multe ori sunt inaccesibile politicienilor. După cum afirmă Guy B. Peters, pentru aceste informații are loc o adevărată negociere prin care cei din administrația publică reușesc să obțină avantaje în schimbul informațiilor (Peters, 1995). Prin urmare, birocrății au posibilitatea să-și impună punctul de vedere în fața politicienilor pentru simplul motiv că ei au mai multe cunoștințe despre problemele guvernării.

Complexitatea crescândă a procesului administrativ este o altă cauză a sporirii influenței birocraților. În primul rând, datorită acestui fenomen, tot mai multe competențe sunt delegate dispre mediul politic spre administrația publică. În același timp această complexitate scade posibilitățile politicianilor de a ține sub control fenomenul birocratic.

Capacitatea superioară de a lua decizii este un alt avantaj aflat la dispoziția administrației publice. Conform afirmației lui Peters, chiar ținând cont de toate aspectele negative care îi sunt caracteristice, cum ar fi rutina, rezistența la schimbare, apelul excesiv la proceduri, birocrăția, comparativ cu Parlamentul și chiar cu Guvernul, este un model de promptitudine și eficiență.

Stabilitatea funcționarilor le oferă și un alt avantaj. De obicei, politicile elaborate sunt greu de pus în aplicare într-o singură legislatură. Este evident că pentru politicieni va fi mai dificil să intervină în cadrul unui proces în derulare, proces ale cărui amănunte le sunt, de regulă, necunoscute. Ca un exemplu, în guvernarea modernă planificarea este un mijloc de neînlocuit. Pentru a întocmi un plan pe termen mediu sau lung este necesară o considerabilă cantitate de cunoștințe și informații care sunt mult mai accesibile funcționarilor decât politicianilor. Planificarea are, de asemenea, implicații asupra mai multor sectoare care pot fi în competiție pentru resurse. În acest fel, birocrății au oportunități să evite controlul oamenilor politici. Deci, inevitabil, funcționarii joacă un rol mai important în planificare decât politicienii. Iar odată planul adoptat, aceștia din urmă trebuie să acționeze în limitele impuse de către acesta.

Prin stabilitatea de care se bucură, birocrății reprezintă, de asemenea, un partener mult mai avantajos pentru cei care activează în sfera guvernământului sau sunt în relații cu acesta. Datorită acestui fapt ei pot obține mai ușor sprijin din partea unor cercuri politice sau ale grupurilor de interes pentru a-și promova propriile puncte de vedere.

Neutralitatea politică și imparțialitatea necesară în administrația publică este, de asemenea, un atu important pentru funcționari, deoarece au tot timpul la îndemână argumentul partizanatului politic pentru a se opune inițiativelor venite din mediul politic.

O altă armă importantă la dispoziția birocrăției este unitatea ei în opoziție cu fragmentarea sistemului politic. Cu cât funcționăria este mai unită, cu atât reușește să-și negocieze mai bine interesele. Iar cu cât sistemul politic este mai fragmentat cu atât le crează oportunități mai bune pentru susținerea propriilor politici.

¹¹ Pot fi oferite numeroase exemple de politicieni de primă mână care nu au avut pregătire universitară, cum a fost John Major, sau au avut una ce poate părea nepotrivită pentru politică (Ronald Reagan, actor, Margaret Thatcher, chimistă și

Grupurile de interes pot, de asemenea să constituie aliați importanți pentru birocrație. Mai ales în situațiile în care puterea politică intenționează să promoveze politici de austeritate bugetară, politici care pot să afecteze resursele alocate instituțiilor publice și implicit avantajele acestor grupuri. Din acest motiv liderii acestora sunt susținători importanți ai birocrației în astfel de cazuri.

Controlul asupra birocrației



După ce am văzut “armele” pe care birocrația le are la dispoziție în disputa sa cu politicienii să trecem în revistă atu-urile pe care le au aceștia din urmă (Peters, 1995, pp.237-238). În primul rând, așa cum am menționat, politicienii sunt investiți cu legitimitate, ceea ce lipsește funcționarilor. Astfel, în orice situație conflictuală argumentul: “această este voința poporului” este la îndemâna politicienilor.

Numirea unor politicieni de carieră în fruntea instituțiilor publice reprezintă un alt mijloc prin care mediul politic poate să-și exercite controlul asupra administrației publice. Totuși această posibilitate este, în general limitată prin lege, în scopul asigurării stabilității, neutralității și autonomiei administrației publice.

O altă metodă prin care liderii politici pot contracara acțiunea birocratică este apelul la expertiză externă sistemului administrativ. Acest gen de expertiză, în general reprezentată de echipele de consilieri ale politicienilor sau diverse firme de consultanță, are menirea de a oferi cunoștințele și informațiile la care altfel aceștia nu ar avea acces. În toate țările democratice membri executivului sau ai Parlamentului au posibilitatea de a angaja un număr de persoane pentru acest scop.

Un alt mijloc extrem de eficient prin care mediul politic poate să țină sub control instituțiile publice este bugetul. Orice instituție are nevoie de bani pentru a funcționa. Acești bani trebuie aprobați de către politicieni, membri ai executivului sau a legislativului, iar funcționarii trebuie să țină cont de acest aspect în momentul în care intenționează să intre în dispută cu vreuna din instituțiile menționate mai sus.

Atât Parlamentul cât și Guvernul au, de asemenea, posibilitatea de a interveni în structura internă a instituțiilor publice, pot să-i înlocuiască pe conducătorii acestora, pot să le modifice modul de organizare și funcționare, pot să le reducă dimensiunile și activitatea sau chiar pot să le desființeze.

Activitatea birocrăției mai poate fi verificată de către cele două instituții menționate mai sus prin intermediul diferitelor forme de anchetă. Simple chestionări sau interpelări (în cazul Parlamentului) sau chiar comisii de anchetă pot fi utilizate pentru acest scop. Printre metodele cele mai eficiente pentru evaluarea activității unei instituții publice menționăm compararea performanțelor. Este evident, pentru a da un exemplu, că o instituție care cheltuiește mai mulți bani decât alta pentru a realiza aceleași rezultate nu funcționează corespunzător.

Campaniile electorale sau alte ocazii pot fi folosite de către politicieni pentru a emite amenințări la adresa birocrăției. Perspectiva unei acțiuni îndreptate împotriva lor îi poate determina pe funcționari să-și modifice comportamentul în sensul dorit de liderii politici.

Grupurile de interes sunt factori care pot interveni în disputa dintre funcționari și politicieni și în favoarea acestora din urmă. În general, instituțiile publice fac eforturi mari pentru a păstra relații bune cu grupurile de interes. Prin urmare, în situația în care reușesc să-și atragă sprijinul acestora, pot în acest fel să obțină un avantaj deosebit în raport cu birocrăția.

Elemente care influențează relațiile politico-administrative

Structura formală a statului



După cum menționa Hojnacki (pp. 135-137), structura formală a statului are un rol determinant în configurarea relațiilor politico-administrative. Pentru a da un exemplu, în Statele Unite, separația puterilor în stat prevăzută de Constituție, sistemul federal și importanța drepturilor individuale oferă largi oportunități funcționarilor pentru a se implica în procesul de formulare a deciziilor. Trebuie să menționăm că deși separația puterilor este menționată în cvasi-majoritatea constituțiilor țărilor democratice, ea există în realitate doar în Statele Unite¹². Sunt două motive care contribuie la acest fapt: în primul rând executivul și legislativul sunt votate separate de către popor, iar în al doilea rând putem vorbi de simțul politic al poporului american care face ca în momentul în care șeful executivului aparține unui anumit partid, majoritatea în Congres să aparțină celui alt partid. Datorită acestor doi factori, executivul și legislativul nu pot acționa unitar în Statele Unite.

¹² Putem afirma că în Europa separația puterilor practic nu există. Faptul că executivul este rezultat în toate țările europene în urma votului Parlamentului și faptul că, de regulă, șeful partidului majoritar în Parlament devine și prim-ministru face ca cele două puteri să reprezinte, într-o măsură mai mare sau mai mică un tot unitar.

Sistemul federal american este și el diferit întrucât el nu este rezultatul unei organizări de sus în jos cum sunt de regulă sistemele federale din Europa. În Statele Unite procesul a fost invers, statele componente fiind cooptate în federație după ce au fost constituite. Astfel, fiecare stat și fiecare localitate are propria sa formă de organizare care poate diferi substanțial de celelalte.

În Germania, Primul Ministru (Cancelarul) are puteri foarte mari, conferite atât de Constituție cât și de faptul că este șeful partidului majoritar din Parlament și din coaliția de guvernământ. Însă, ceilalți miniștri ai cabinetului federal au puteri mult mai mici, întrucât deși au competențe relativ mari, posibilitățile pe care le au la dispoziție pentru a controla birocrăția din propriile ministere sunt reduse. În acest fel, funcționarii de rang înalt au posibilități destul de largi de a se implica în procesul decisional.

Încercarea de a copia, într-o anumită măsură modelul american prin sporirea competențelor președintelui a oferit și birocrăției franceze prin sporirea competențelor președintelui a oferit și birocrăției franceze posibilități mai mari de a se implica în elaborarea deciziilor. Motivul principal îl constituie faptul că atribuțiile privind controlul asupra administrației publice sunt împărțite între Prim-ministru și Președinte.

La extrema opusă se află modelul britanic. Primul ministru englez, fiind și liderul partidului majoritar din Camera Comunelor are practic cea mai mare putere în interiorul țării din rândul țărilor democratice. Deciziile politice sunt elaborate, în cea mai mare măsură de către un mic grup de persoane din jurul acestuia. Astfel, posibilitățile pe care le au birocrății de a găsi sprijin pentru a se implica în elaborarea deciziilor sunt extrem de reduse.

Grupurile de interes



Așa cum am mai menționat, rolul grupurilor de interes în procesul de formulare și implementare a deciziilor este foarte mare în majoritatea țărilor democratice. Statele Unite, Germania și țările scandinave au o lungă tradiție în ceea ce privește colaborarea între guvernământ (politicieni, funcționari sau ambele categorii) cu grupurile de interes în elaborarea de politici.

Guy B. Peters (1995, pp.181-204) afirmă că sunt două tipuri de grupuri de interes din punctul de vedere al relației cu autoritățile: cele care sunt considerate legitime, adică sunt acceptate de către oficialități și nelegitime, care nu constituie parteneri de dialog recunoscuți. Trebuie să menționăm că nelegitim nu înseamnă neapărat ilegal.

Grupurile legitime sunt cele cu care politicienii sau birocrații conlucrează pentru rezolvarea diferitelor probleme care au o legătură cu membrii grupurilor. Ele sunt folosite pentru a obține informații și pentru a ajuta la implementarea diferitelor decizii. Între aceste grupuri de interes menționăm sindicatele, asociațiile profesionale, grupuri ecologiste, feministe, etc. Uneori guvernul sau instituțiile publice selectează doar un număr limitat de parteneri cu care colaborează. În această situație vorbim de un model “corporatist” (idem., pp.196-200). Dezavantajul major al acestui tip de relație este limitarea informației atât ca și cantitate cât și ca diversitate. Informațiile primite vor reflecta interesele și opiniile grupurilor selectate. La fel, deciziile luate vor tinde să le favorizeze mai ales pe ele.

Trebuie, de asemenea să menționăm grupurile de tip instituțional, cum ar fi armata sau biserica. Mai ales în țările fără o democrație consolidată armata poate juca un rol important în formularea deciziilor politice, uneori chiar preluând puterea politică în stat. În anumite probleme, cum ar fi cea a avorturilor, biserica poate avea la rândul său un cuvânt greu de spus, mai ales datorită influenței pe care o are în rândul populației, influență prin care poate afecta popularitatea guvernului.

Grupurile de interes au un rol deosebit de important în cadrul relațiilor politico-administrative, mai ales în țările dezvoltate. Putem identifica trei situații diferite în care aceste grupuri se pot implica în relația între politicieni și funcționari. În primul rând este modelul, pe care l-am prezentat deja, al “triunghiului de fier”. După cum am mai menționat, conform acestui model politicienii, funcționarii de rang înalt și liderii grupurilor de interes colaborează în procesul de formulare a deciziilor politice. În al doilea rând ei pot fi aliați ai politicienilor în lupta lor împotriva funcționarilor. Ei le pot furniza informații suplimentar, pot oferi suport popular pentru diferite politici sau pentru acțiuni îndreptate împotriva birocrației sau pot să se constituie în mijloace de control asupra administrației publice. Dar de cele mai multe ori grupurile de interes sunt aliații birocraților în disputa acestora cu politicienii. Ei pot să susțină instituțiile publice pentru obținerea de fonduri sau alte resurse sau pentru adoptarea unor anumite decizii.

Rolul partidelor politice și a sistemului politic



Rolul partidelor politice în relațiile politico-administrative poate fi cel mai bine pus în evidență făcând o comparație între partidele din Statele Unite și cele din Marea Britanie. În Statele Unite rolul funcționarilor de carieră în elaborarea deciziilor politice este foarte mare, în timp ce în Marea Britanie este foarte redus.

Una din explicații este organizarea internă diferită a partidelor din aceste țări. În Statele Unite cele două partide importante au o organizare foarte laxă, cu o disciplină de partid redusă. Datorită acestui fapt nici unul din aceste partide nu este capabil să acționeze într-un mod unitar pentru a duce la îndeplinire o anumită politică. În multe situații Președintele sau alți lideri ai partidelor trebuie să negocieze în problemele politice chiar cu membri propriului partid. Astfel, funcționarii pot găsi foarte ușor căi de a se implica în formularea politicilor. Ei pot apela la diferitele comisii ale Congresului, la diferitele facțiuni din interiorul partidelor sau la autoritățile statale sau locale. Mai mult decât atât, potrivit teoriei lui Norton E. Long (1972, pp.217-223), instituțiile publice sunt chiar obligate la aceste negocieri, întrucât, datorită acestei fragmentări, de multe ori le lipsește puterea pentru a-și îndeplini misiunile încredințate de către politicieni.

Cazul Marii Britanii este substanțial diferit. Primul Ministru, așa cum am mai menționat, are o poziție extrem de puternică, controlându-și propriul partid, iar prin intermediul partidului atât Guvernul cât și Parlamentul. Sistemul politic al Marii Britanii este prin urmare unul foarte omogen. În această situație birocrații găsesc greu posibilități de a influența decizia politică.

Structura partidelor politice poate fi folosită pentru a obține informații care altfel sunt accesibile doar funcționarilor. De asemenea, partidele pot constitui mijloace prin care procesul de implementare a politicilor și administrația publică în întregul ei este ținută sub control.

Sistemul politic are, la rândul său un rol foarte important în configurarea relațiilor politico-administrative. Instabilitatea politică constituie cea mai bună oportunitate pentru ca birocrația să obțină o poziție dominantă în stat. După cum am mai afirmat, în astfel de situații administrației publice îi revine rolul de a asigura stabilitatea țării. Mai mult, în sistemele politice instabile experiența la guvernare a politicienilor scade în mod semnificativ.

Un alt factor important este legat de guvernarea țării de către un singur partid sau de către coaliții. Coalițiile, în mod evident oferă mult mai multe posibilități pentru funcționari de a-și negocia interesele decât în țările în care guvernarea se realizează de către un singur partid (evident Statele Unite constituie o excepție).

Gradul de autonomie locală afectează la rândul său relațiile dintre funcționarii de carieră și politicieni. În sistemele cu o autonomie locală puternică se poate întâmpla ca liderii politici locali să difere de cei de la nivel național. Formularea și în special implementarea politicilor este evident afectată în acest caz. Funcționarii pot găsi în acest element importante obstacole sau dimpotrivă sprijin pentru realizarea scopurilor proprii.

Concluzii

Relațiile politico-administrative reprezintă un subiect extrem de controversat. Literatura în legătură cu acest subiect este considerabilă și este foarte probabil că se va înmulți în viitor de vreme ce majoritatea problemelor ridicate de subiect nu și-au găsit un răspuns clar, lipsit de controverse și ambiguități.

În esență problema constă în asigurarea unei administrații loiale față de conducătorii politici, pentru a respecta principiul democratic, păstrându-se în același timp autonomia administrației publice față de mediul politic în vederea păstrării imparțialității și neutralității acesteia față de cetățeni.

Capitolul IX. Parteneriatul public-privat în administrația publică. Parteneriatul cu organizațiile non-guvernamentale

Aspecte privind parteneriatul public privat

Prezentarea problemei



Colaborarea dintre sectorul public și cel privat pentru furnizarea de servicii publice a apărut odată cu apariția administrației publice. Serviciul de taximetrie din Roma antică sau obiceiul monarhiei franceze de a concesiona notabilităților locale anumite servicii (vămile interne sau minele de sare) sunt doar două exemple care pot fi aduse în sprijinul acestei afirmații. În administrațiile publice moderne acest fenomen cunoaște o dezvoltare deosebită. Pornind de la exemplul Statelor Unite, care sunt adevărați pionieri în domeniu, toate țările dezvoltate promovează în acest moment diferite forme ale parteneriatului public-privat în procesul de administrare a diferitelor comunități umane. Natura deosebită a societății americane a făcut ca parteneriatul public – privat să constituie o soluție obligatorie pentru rezolvarea unor nevoi sociale. Astfel, cvasi-majoritatea americanilor sunt urmașii unor imigranți, care de cele mai multe ori s-au îndreptat spre noul continent pentru a scăpa de regimurile opresive din țările de origine. Datorită acestui fapt există în cultura politică americană o atitudine ostilă față de autoritatea publică și ca urmare și împotriva dezvoltării sectorului public. De asemenea, americanii se opun creșterii taxelor. Pe de altă parte, societatea americană cunoaște o foarte redusă concentrare a populației, majoritatea comunităților din SUA fiind răspândite pe o mare suprafață. Din acest motiv costul serviciilor publice este foarte ridicat. Dacă în țările europene pe un km. de stradă locuiesc sute de oameni care plătesc pentru serviciile publice în SUA numărul acestora se ridică doar la câteva zeci. În consecință, autoritățile publice americane sunt “prinse între ciocan și nicovală”: servicii publice foarte scumpe și refuzul cetățenilor de a plăti impozite. Rezultatul este o abordare diferită a funcției administrației publice în SUA: aceasta nu trebuie doar să furnizeze servicii, ci și, în foarte multe situații să intermedieze prestarea lor de către firmele private. Acest fapt a condus și la dezvoltarea unor aptitudini manageriale și de marketing în rândul funcționarilor publici.

Am mai menționat în câteva rânduri procesul de dezvoltare a administrației publice, proces datorat creșterii constante a complexității societății și ca urmare și a nevoilor sociale. Preocupați de păstrarea cheltuielilor publice la un nivel cât mai scăzut, politicienii, dar și conducătorii instituțiilor publice au identificat ca o soluție alternativă la creșterea dimensiunilor administrației publice:

colaborarea cu sectorul privat. Astfel o serie de sarcini administrative sunt transferate spre companiile private. Acest transfer poate fi complet, adică pentru un anumit serviciu se apelează în totalitate la firme private sau parțial. În acest din urmă caz există posibilitatea ca firme din sectorul privat să acționeze în paralel sau în completarea serviciilor publice, fie în competiție, o altă posibilitate fiind o împărțire sectorială (de exemplu, municipalitatea apelează la companii private pentru a colecta deșeurile în anumite cartiere, dar folosește un serviciu public pentru altele).

Trebuie menționăm că nu trebuie să confundăm parteneriatul public privat cu privatizarea unor servicii publice. În acest din urmă caz sectorul particular preia în întregime gestionarea unei instituții care a aparținut anterior unei autorități publice. În afara unor activități de reglementare (aspecte legate de protecția mediului sau de protecția sănătății populației) autoritatea publică nu mai intervine. În cazul parteneriatelor se pornește de la principiul conform căruia administrația publică își păstrează responsabilitatea furnizării serviciului intervenind pentru a asigura un anumit nivel calitativ, pentru limitarea prețurilor, etc.).

Accepțiuni ale conceptului de parteneriat public-privat

1. *Parteneriatul public privat ca o formă a reformei manageriale.* Această abordare conectează conceptul de parteneriat de obținerea unei eficiențe sporite a administrației publice. De cele mai multe ori se înscrie în politicile de privatizare susținute de guverne neoconservatoare. Adepții acestei abordări subliniază impactul pozitiv pe care colaborarea cu mediul privat îl are asupra sectorului public în ansamblul său, dar și asupra funcționarilor publici. Ei vor fi influențați de regulile constrângătoare ale pieței, vor câștiga abilități antreprenoriale, vor fi mai flexibili și mai orientați spre rezultate.
2. *Parteneriatul public privat ca mijloc de conversie a problemelor.* Tradițional funcționarul public este cel care trebuie să furnizeze un anumit serviciu, să rezolve o anumită problemă. Colaborarea cu firmele private poate să producă o transformare a rolului acestor funcționari și un nou mod de rezolvare a sarcinilor administrative. Rezolvarea sarcinilor administrative nu se va mai realiza în mod direct, de către serviciile publice, ci indirect de către firme private. Funcționarul public prin urmare nu va mai fi un executant, ci un agent de marketing care va căuta cea mai bună ofertă de pe piață, dar în același timp va încerca să creeze premisele pentru atragerea companiilor private pentru prestarea unor servicii publice.

3. *Parteneriatul public privat ca un mod de regenerare morală.* Mai întâi avem de a face aici cu o importantă dimensiune ideologică. Teoriile contractualiste (așa numitele contracte sociale) afirmă că există un contract virtual între cetățean și autoritatea publică în urma căruia cetățeanul plătește taxe primind în schimb servicii. Obiecția cea mai importantă este că cetățenii au un control redus asupra calității serviciilor pe care le primesc, iar uneori nu beneficiază de loc de acestea, fie pentru că autoritatea publică nu este capabilă să le ofere fie pentru că nu are nevoie de ele. Prin urmare introducerea în această ecuație a firmelor private este în primul rând de natură să așeze aceste relații pe baze mai corecte: plătești pentru serviciul pe care îl primești. În același timp se sugerează că privatizarea unor servicii, indiferent în ce formă are loc întărește spiritul inovator, efortul pentru o mai bună utilizare a banului public.
4. *Parteneriatul public – privat ca o modalitate de împărțire a riscurilor.* În accepțiunea clasică administrația publică reprezintă un mediu prin excelență neconcurențial. Deciziile sunt luate în baza legilor și a regulamentelor, într-un sistem structurat ierarhic. Prin urmare nu există elemente care să stimuleze apariția unor abilități în evaluarea riscului. Astfel de abilități se dezvoltă în schimb în sectorul privat care poate prelua în același timp și o parte importantă a riscurilor presupuse de o nouă investiție. În același timp una din modalitățile prin care companiile particulare sunt atrase în activitatea de prestare a serviciilor publice este reducerea riscurilor pentru investiții, reducere facilitată de către autoritățile publice. Firmele private urmăresc în activitatea lor obținerea profitului. Înainte de a face o investiție, acestea anticipează posibilitatea obținerii de câștiguri punând-o în balanță cu riscurile pe care investiția le presupune. De cele mai multe ori sumele care trebuie investite pentru realizarea unor servicii publice sunt destul de mari, iar câștigurile nu sunt spectaculoase. Prin urmare, pentru a convinge aceste firme să se implice în rezolvarea unor probleme administrative autoritățile publice pot să ofere condiții care să conducă la reducerea riscurilor pe care compania privată le poate întâmpina. Una din metodele folosite este eliminarea sau limitarea concurenței. Astfel, se selecționează o firmă sau un număr limitat de firme ca parteneri și li se asigură exclusivitatea pentru furnizarea unui anumit serviciu. (De exemplu, se acordă unei companii dreptul de a-și amplasa chioșcuri de răcoritoare într-un parc în schimbul administrării respectivului parc; un alt exemplu poate fi asigurarea transportului în comun, care poate fi, de asemenea, acordată pentru o perioadă determinată unei singure firme care astfel are posibilitatea de a activa fără concurență.) Evident, în toate aceste situații selectarea firmelor care vor beneficia de aceste avantaje se va face prin licitații, care în țările occidentale

sunt, de regulă, corecte. Parteneriatul poate fi realizat prin contracte de asociere, prin oferirea de licențe de funcționare (în cazul firmelor de taximetrie, în cazul serviciilor de televiziune prin cablu, etc.) sau prin concesiune (gratuită sau în schimbul unei taxe). O altă metodă pentru limitarea riscurilor presupuse de investițiile firmelor private în vederea prestării unor servicii publice este încheierea contractelor pe o perioadă mai îndelungată. În acest fel companiile particulare au o mai mare siguranță că își vor recupera investițiile inițiale. Astfel de abordare este întâlnită mai ales în cazul investițiilor importante cum ar fi cele de infrastructură. Pentru a oferi și în acest caz un exemplu, în Statele Unite există un număr important de autostrăzi care au fost construite de către firme private, care le și administrează; este evident că în astfel de situații contractele între companiile private și autoritățile publice sunt încheiate pe perioade mai mari de 20 de ani. De asemenea, autoritățile pot prelua, parțial sau total, riscurile pe care investițiile făcute de firmele private le presupun. Este o practică întâlnită des și în România și anume garantarea creditelor. Această metodă este folosită în Occident pentru a atrage investiții considerate vitale. Este, de fapt, o modalitate de a implica managementul privat în gestionarea unor fonduri care sunt, în esență, publice și de a atrage firme importante pornindu-se de la premisa că ele vor continua să activeze în cadrul comunității după finalizarea investiției. De multe ori, o asemenea colaborare între sectorul public și cel privat este controversată deoarece firmele particulare nu își asumă în acest caz aproape nici un risc. Fenomene de corupție pot să apară foarte ușor în astfel de cazuri (cum din păcate, noi românii știm foarte bine).

5. *Parteneriatul public privat ca un mijloc de restructurare a administrației publice.* Una din principalele acuzații la adresa administrației publice este legată de așa numita hipertrofie instituțională. Cu alte cuvinte, administrația publică este prea mare, prea dezvoltată, „big government”. Pentru această problemă, transferul unor atribuții către sectorul privat este, din acest punct de vedere, una din soluțiile preferabile.
6. *Parteneriatul public privat ca un mijloc de împărțire a puterii pe orizontală.* Conform noilor abordări, mediului de afaceri i se atribuie un rol din ce în ce mai important în procesele de elaborare a politicilor publice. Rolul pe care îl au firmele private în asigurarea resurselor necesare pentru buna funcționare a instituțiilor publice și ca o consecință, pentru bunăstarea comunității este din ce în ce mai evident. În aceeași măsură imaginea de exploatatori nemiloși atribuită în trecut proprietarilor firmelor private s-a estompat într-o mare măsură. S-a dovedit că

starea de sărăcie nu favorizează afacerile, iar întreprinzătorii au prin urmare interesul dezvoltării comunității ca o premiză pentru creșterea profitului (Li, Akintoye, pp.7-9).

Funcții ale Parteneriatul-Privat



Firmele private îndeplinesc în acest moment câteva funcții în cadrul administrațiilor publice moderne.

1. Funcția Generator de Venituri

Administrația publică are nevoie pentru a funcționa de venituri, care în majoritatea lor sunt reprezentate de impozitele și taxele pe care le plătește populația, dar și agenții economici. Prin urmare este vital pentru orice autoritate publică, ca în cadrul comunității pe care o administrează să existe activități economice cât mai numeroase și cât mai bine dezvoltate. Prezența firmelor private înseamnă impozite pe care acestea le plătesc; înseamnă în același timp locuri de muncă, prin urmare cetățeni care au venituri, plătesc la rândul lor impozite și cumpără bunuri și servicii, creând în mod indirect alte locuri de muncă; înseamnă, de asemenea, mai puțini cetățeni fără locuri de muncă, adică mai puțini cetățeni care apelează la sprijinul comunității, deci mai puține resurse consumate; de foarte multe ori, în scopuri publicitare, pentru a-și îmbunătăți imaginea, firmele private oferă și alte avantaje cum ar fi întreținerea unor zone (parcuri, etc.), activități în domeniul social, etc. În acest sens este o practică foarte des întâlnită ca autoritățile să ofere diverse facilități în scopul atragerii firmelor private, pentru îmbunătățirea condițiilor în care acestea trebuie să funcționeze etc.

2. Funcția de Prestare de Servicii

Una din axiomele referitoare la administrația publică, formulate de autorul american John Gaus spune că furnizarea continuă și efectivă a serviciilor publice constituie o condiție necesară pentru funcționarea oricărei societăți moderne. În altă ordine de idei, teoria sociologică privind revoluțiile susține că o populație se revoltă în momentul în care autoritățile nu mai sunt capabile să își îndeplinească sarcinile (să furnizeze servicii) la nivelul așteptărilor populației.

După cum am menționat mai sus, anumite evoluții ale societății pot conduce la imposibilitatea autorităților publice de a furniza serviciile solicitate de comunitate. Am prezentat mai sus cazul american. O evoluție asemănătoare se manifestă și în Europa mai ales în cazul micilor comunități. Pe bătrânul continent cauzele sunt într-o anumită măsură diferite. În primul rând este

vorba de procesul continuu de democratizare, proces care are drept consecință sporirea cerințelor din partea cetățenilor (locuitorii micilor comunități doresc servicii publice la nivelul celor din marile orașe). În al doilea rând procesul natural de migrare a populației care se produce, de regulă, dinspre localitățile mici spre marile aglomerații urbane, are ca rezultat scăderea numărului de contribuabili în sate sau în micile orașe și prin urmare scăderea generală a veniturilor aflate la dispoziția autorităților locale. Acestea sunt nevoite să caute soluții alternative. Uneori aceste soluții sunt promovate de autoritățile naționale sau statale (în cazul federațiilor). (În statul american Missouri, un număr de mici comunități locale s-au aflat, din motive financiare, în imposibilitatea de a-și angaja administratori profesioniști; autoritățile statului au intervenit și au subvenționat angajarea unui număr de administratori itineranți; aceștia trebuiau să administreze, fiecare un număr de 4-5 astfel de mici comunități; fiind foarte mici ca dimensiuni, o zi este suficientă pentru rezolvarea problemelor.) O altă soluție a fost comasarea acestor localități sau alipirea lor la orașe mai mari (Franța și Germania sunt exemple de țări în care guvernele naționale au încurajat acest proces sau chiar l-au impus prin intermediul unor legi). Irlanda este țara europeană care a promovat cel mai agresiv soluții alternative pentru localitățile de dimensiuni reduse, care întâmpinau dificultăți în rezolvarea problemelor lor administrative; astfel, un mare număr de mici comunități nu au deloc angajați sau au un număr foarte redus. Consiliile locale contractează majoritatea serviciilor publice de la instituțiile de profil a orașelor mai mari sau a regiunilor sau de la firmele private. Apelul la instituții publice aparținând altor autorități poate prezenta inconveniente legate în principal de distanță. Astfel, de multe ori, sectorul privat reprezintă singura alternativă.

3. Funcția de Partener în Procesul de Elaborare a Politicilor Publice

Orașul Detroit a fost până în anii '80 capitala industriei de automobile din Statele Unite. Pentru foarte multă vreme a constituit o destinație importantă pentru cei în căutarea unui loc de muncă. Metropola prospera datorită numeroaselor afaceri care se desfășurau sau își aveau sediul aici. Treptat, datorită apariției unor zone economice care ofereau condiții mai bune și datorită unei politici greșite a autorităților orașului (în principal suprainpozitarea), întreprinderile private au plecat spre alte destinații. În prezent Detroit-ul este pe primul loc în SUA în topul criminalității, confruntându-se în același timp cu un nivel foarte mare al sărăciei și cu alte numeroase probleme sociale. Este un exemplu în care autoritățile nu au știut să coopereze cu managerii companiilor private pentru a reuși să păstreze măcar o parte din vechile afaceri în oraș. Un exemplu la polul opus l-am întâlnit în cazul

orașului Schenectady din estul Statelor Unite unde se află sediul central al mării companii General Electric. Firma care furniza energie electrică pentru General Electric având o poziție monopolistă, a încercat să profite de acest fapt pentru a-și vinde marfa la un preț mult peste prețul pieței. Managerul GE a apelat la City Managerul orașului Schenectady întrebându-l dacă nu poate face ceva în această situație. Răspunsul acestuia este ilustrativ pentru acel gen de abordare în care autoritățile încearcă să colaboreze cu sectorul privat: “aș face orice să vă ajut, doar aveți zece mii de muncitori în orașul nostru”. Folosind o prevedere legală care permitea autorităților locale să achiziționeze bunuri și servicii la un preț care să nu difere foarte mult de cel al pieței, el a obligat firma furnizoare să vândă către GE energie electrică la un preț rezonabil.

Modul de acțiune al City Manager-ului acestui oraș a devenit destul de des întâlnit în toate țările dezvoltate. Deciziile politice și administrative pe care autoritățile publice le adoptă pot să aibă efecte asupra activităților economice și prin urmare și asupra firmelor private. Acestea la rândul lor pot fi obligate să acționeze în așa fel încât să-și protejeze interesele. De multe ori protejarea intereselor poate fi echivalentă cu restrângerea afacerilor sau chiar cu abandonarea lor totală. Astfel de acțiuni pot cauza mari pierderi pentru comunitate. Din motivele prezentate mai sus oamenii de afaceri au un rol din ce în ce mai mare în procesele de elaborare a politicilor publice în toate țările dezvoltate.

Firmele Private ca Partener Social



Administrația americană în secolul al – XIX – lea a fost caracterizată de ceea ce a fost denumit “spoils system”. Acest sistem era caracterizat prin schimbarea funcționarilor publici odată cu fiecare schimbare politică. Criteriul dominant de selecție era loialitatea politică. Prin urmare, profesionalismul, dreptul la carieră și stabilitatea erau caracteristici prea puțin întâlnite în cadrul sistemului administrativ american. Corupția și amatorismul care au rezultat, au sfârșit prin a fi considerate inacceptabile de către comunitățile de afaceri din orașele americane. În New York, în anul 1906, un grup de oameni de afaceri au decis să mobilizeze resursele financiare necesare pentru eradicarea corupției și profesionalizarea administrației orașului. Ei au reușit să promoveze un număr de politicieni onești și atașați ideii de reformă în consiliul mării metropole americane. Aceștia impus instituirea funcției de “City Manager”, adică un conducător profesionist al corpului de funcționari publici. Acest personaj a

reformat treptat administrația orașului New York. Modelul a fost preluat treptat de către toate autoritățile publice din SUA.

Tot un grup de oameni de afaceri, cunoscuți sub numele de “cei șase anonimi” au finanțat activitățile “incoruptibililor” conduși de celebrul Elliot Ness, împotriva șefului mafiot din orașul Chicago, Al Capone.

Un alt exemplu ilustrativ îl reprezintă relansarea celebrei zone comerciale și turistice “Time Square” din New York. Situată în imediata apropiere a cunoscutului Broadway zona era caracterizată de un grad ridicat de infracționalitate și insalubritate, ajungând să fie ocolită atât de turiști, cât și de localnici. Acțiunea concertată a Municipality și a comunității de afaceri, care a finanțat poliția și firme private de securitate, a investit în salubritatea zonei au condus la remedierea acestei situații, zona fiind în acest moment una din principalele atracții turistice a New York-ului.

Foarte multe din marile companii private desfășoară activități cu caracter social. Contrar unor opinii care se mai fac auzite la noi în țară, nici un om de afaceri nu este interesat în păstrarea unor zone în stare de sărăcie, pentru că în astfel de zone potențialul de consum este scăzut. Infracționalitatea este de asemenea un fenomen care cauzează pierderi pentru activitățile economice. Prin urmare comunitățile de afaceri sunt dispuse să investească bani pentru a corecta astfel de situații. Atunci când acțiunile lor sunt conjugate cu cele ale autorităților efectele pot fi importante și benefice.

Avantaje și dezavantaje operaționale ale parteneriatului public – privat în furnizarea de servicii publice



Principalele avantaje și dezavantaje operaționale ale parteneriatului public-privat în furnizarea serviciilor publice sunt:

- a. Un prim avantaj este *dispariția monopolului pentru anumite servicii* oferite populației. În acest fel cetățenii vor putea să aleagă între mai mulți furnizori de servicii, populația beneficiind în acest fel de produse mai bune și mai ieftine.
- b. Tot din punctul de vedere al cetățeanului, în situația în care serviciile publice sunt asigurate de sectorul privat, *instituțiile publice pot să-și asume un rol de control*, de protejare a cetățeanului, rol mai greu de imaginat în cazul în care acestea ar fi în dubla poziție de jucător și arbitru.

- c. În alta ordine de idei, putem vorbi de *dispariția monopolului* și din punctul de vedere al pieței muncii. Pe de o parte funcționarul public încetează să mai fie persoana de neînlocuit, singurul posesor al abilităților pe care o anumită activitate le solicită, deoarece va exista personal calificat și în sectorul privat. Cu alte cuvinte, conducătorii instituțiilor publice vor avea posibilitatea de a selecta personal calificat din sectorul privat. Dispariția monopolului pe piața muncii este și în avantajul funcționarilor publici. În situația în care un serviciu este oferit doar de instituția publică, acesta nu are alte alternative în ceea ce privește locul de muncă. Apariția unor companii private cu același obiect de activitate îi oferă și funcționarului posibilitatea de a alege în cazul în care nu este mulțumit de locul de muncă. În același timp, exista termen de comparație în ceea ce privește salarizarea.
- d. Un alt avantaj cert de care beneficiază instituțiile publice în urma unor astfel de parteneriate este legat de cheltuielile cu calificarea personalului. Costurile în acest domeniu sunt destul de importante și de aceea prin realizarea de parteneriate cu sectorul privat *costurile de calificare a personalului se reduc*. În altă ordine de idei, multe activități administrative nu au un caracter permanent. De exemplu, cei care plantează flori și au grija de spațiile verzi sunt lipsiți de obiectul activității pe perioada iernii. În această situație organizația publică trebuie fie să plătească personal care nu este folosit la capacitate maximă, fie să folosească personal sezonier care are o calitate și o calificare mai scăzută. Prin soluția parteneriatului problema este transferată companiilor private.
- e. Orice serviciu public pentru a funcționa are nevoie de o minimă dotare: un sediu care trebuie întreținut, utilaje, mai nou programe de calculator; în condițiile în care acestea nu sunt, de obicei folosite la capacitate maximă, rezultă cheltuieli nejustificate, sume de bani blocate, etc. Prin parteneriatul public privat *costurile de funcționare pot fi transferate sectorului privat*.
- f. Operativitatea și costurile mici cu care pot fi abordate sarcini administrative noi este un alt motiv pentru care apelul la firmele private este avantajos. Crearea unui nou serviciu public necesită timp și resurse financiare și materiale. În schimb un contract cu o societate particulară poate fi realizat într-un *timp mult mai scurt și fără costuri materiale*.
- g. Orice investiție presupune anumite riscuri. Acest lucru este valabil și în cazul serviciilor publice. Prin urmare *transferul riscurilor* care apar la înființarea unui nou serviciu public către firme private reprezintă un cert avantaj, mai ales că acestea din urmă dezvoltă în timp,

datorită nevoii de adaptare la cerințele pieții, abilități de evaluare a riscurilor presupuse de inițierea unor noi afaceri.

- h. Oferind firmelor private posibilitatea de a dezvolta noi afaceri stimulează *creșterea economică generală*.

Utilizarea companiilor private pentru realizarea unor sarcini administrative are și câteva dezavantaje. Trebuie să menționăm că delegarea unor sarcini administrative către sectorul privat nu scutește autoritățile publice de responsabilitatea pe care o au pentru ducerea lor la îndeplinire. Datorită acestui fapt remarcăm o serie de probleme care apar în derularea parteneriatelor între sectorul public și cel privat.

- a. În primul rând, controlul nemijlocit al autorităților publice asupra modului în care sunt prestate diferitele servicii este mai dificil în aceste situații.
- b. În al doilea rând, în activitățile publice pe care le prestează, companiile particulare pot să angajeze relații direct cu cetățenii, dar de multe ori relațiile sunt cu instituția publică. În aceasta situație are loc un transfer de resurse de la sectorul public spre cel privat, transfer care poate genera acte de corupție.
- c. Adversarii parteneriatului public privat sau cei care sunt de părere că acesta ar trebui aplicat cu foarte multă parcimonie amintesc cazurile, numeroase de altfel, în care autoritățile publice sau cetățenii au avut de suferit de pe urma unei soluții de acest tip; se amintesc situații, în Statele Unite, în care în urma transferării serviciului de colectare a deșeurilor către sectorul privat, s-a constatat că firmele care au obținut respectivul serviciu erau controlate de către grupuri mafioate; acestea au declanșat o serie de presiuni asupra cetățenilor pentru a alege o firmă în detrimentul celeilalte; în Australia sunt menționate municipalități care au pierdut terenuri sau bani în urma unor investiții neprofitabile realizate în parteneriat cu companii particulare;
- d. Cel mai mare dezavantaj este însă posibilitatea apariției discriminării cetățenilor. Firmele particulare urmăresc în activitatea lor profitul. Prin urmare vor evita să presteze activități nerentabile. Astfel, cetățenii care locuiesc în zone neatractive vor rămâne fără anumite servicii. Exemple pot fi foarte multe: în urma privatizării firmelor de transport intrajudețean, acestea au refuzat să efectueze transportul în localitățile îndepărtate și slab populate unde cursele nu sunt profitabile. Rezultatul este ca aceste localități nu beneficiază de transport comun. Astfel, principiul tratamentului egal pe care instituțiile publice trebuie să-l acorde

cetățenilor nu este respectat. Această problemă are câteva soluții care trebuie aplicate în funcție de situație. O prima soluție este ca pentru aceste zone sa fie păstrat serviciul public. O altă soluție este subvenționarea activității firmelor private pentru ca serviciile prestate să devină rentabile. Probabil cea mai avantajoasă rezolvare a acestor situații este utilizarea celui de-al treilea sector, cu alte cuvinte a organizațiilor neguvernamentale.

Stimularea creării de locuri de muncă în sectorul privat



După cum am mai menționat, instituțiile publice au nevoie pentru a funcționa de resurse. Aceste resurse se obțin din taxe colectate de la cetățeni, direct sau indirect. Prin urmare, există un interes din partea autorităților de a stimula activitatea economică pentru ca baza de impozitare să crească. În altă ordine de idei, existența unei activități economice prospere pe teritoriul administrat va avea și alte efecte benefice: scăderea numărului de șomeri, prin urmare scăderea cheltuielilor sociale din bugetul public, un climat general mai sănătos, cu o criminalitate mai scăzută, cu o educație mai bună pentru copii, etc.

O modalitate prin care se poate realiza acest lucru este derularea de programe speciale de creare de locuri de muncă (statul sau autoritatea locală oferă, de exemplu, subvenții pe o perioadă de timp pentru cei care angajează diferite categorii sociale în funcție de necesitățile de moment: șomeri (combaterea șomajului este în permanență o problemă pentru toate autoritățile din lume); tineri (scăderea activităților economice afectează cu precădere tinerii; lipsa de perspective poate să-i îndemne să părăsească comunitatea în care s-au născut – o problemă foarte acută și la noi în țară – cu consecințe nefaste pentru viitor); zonele monoindustriale se pot confrunta, pe lângă alte probleme cu lipsa locurilor de muncă pentru femei sau pentru bărbați, fenomen care trebuie combătut pentru că va produce probleme sociale (scăderea natalității, creșterea alcoolismului, etc); spre exemplificare, în România s-a dezvoltat în ultimii ani industria confecțiilor în sistem loan; s-au creat în acest fel locuri de muncă pentru populația feminină, nu însă și pentru cea masculină; pentru o viață socială stabilă și sănătoasă crearea unor locuri de muncă într-un raport relativ egal pentru bărbați și femei este necesară. Prin subvenționarea costurilor legate de forța de muncă a întreprinderilor particulare, acestea vor putea să se dezvolte mai ușor. O altă cale de a stimula activitatea economică este condiționarea achiziționării de bunuri și servicii din sectorul privat de realizarea lor în unitatea administrativ-teritorială respectivă (sau avantajarea firmelor locale în cadrul licitațiilor, în mod transparent prin acordarea de puncte suplimentare).

Autoritățile locale mai pot oferi avantaje cu scopul de atrage activități economice în localitățile pe care le administrează (concesionări de terenuri, scutiri de taxe, facilități în ceea ce privește infrastructura). În acest sens, trebuie menționate așa numitele incubatoare de afaceri (aceste incubatoare sunt spații special amenajate care oferă toate facilitățile necesare pentru funcționarea unor întreprinderi private; de multe ori autoritățile nu percep chirii pentru folosirea acestor spații, câștigul lor fiind reprezentat de crearea de locuri de muncă, creșterea veniturilor la bugetul local, scăderea cheltuielilor sociale și de activitatea economică în sine, activitate care poate produce la rândul ei alte locuri de muncă).

Un concept interesant, oarecum diferit de incubatoarele de afaceri este cel de incubare a afacerilor. Firmele care sunt atrase prin diferite avantaje rămân atât timp cât aceste avantaje le oferă o motivație suficientă. Dacă autoritățile publice nu mai pot, din diferite motive să le ofere sau apar alte avantaje mai consistente în alte zone (situație cu care am putea să ne confruntăm cu această industrie în loan în momentul în care guvernul va crește salariul minim pe economie), ele vor părăsi localitatea urmărind obținerea profitului.

Pentru a evita astfel de situații a fost elaborat conceptul de incubare a afacerilor. Acesta pornește de la premisa că în orice comunitate umană există un potențial antreprenorial latent, neexploatat. Altfel spus există un număr de indivizi care ar putea să desfășoare activități economice, dar nu o fac datorită unor cauze cum ar fi: lipsa capitalului, lipsa unor cunoștințe minime, lipsa curajului, etc. Autoritățile (eventual în colaborare cu diverși parteneri) vor organiza un proces de selecție, urmat de cursuri de pregătire prin care se oferă cunoștințele necesare; ulterior se poate acorda și un credit pentru demararea unei mici afaceri. Afacerile care se dovedesc viabile vor fi susținute în continuare. Se creează astfel un număr de mici întreprinzători care sunt mult mai legați de comunitate decât cei atrași din exterior și o activitate economică relativ stabilă.

Utilizarea organizațiilor neguvernamentale în administrația publică



În activitatea de furnizare a serviciilor publice există domenii care sunt prea costisitoare pentru instituțiile publice și prea puțin profitabile pentru firmele private. Aceste domenii sunt deservite, în țările dezvoltate de către sectorul neguvernamental. Spre deosebire de sectorul privat, acesta nu urmărește să obțină profit din activitățile pe care le prestează. Mai mult decât atât, multe din organizațiile din sectorul non-profit folosesc în activitatea lor voluntariatul, fapt de natură să le reducă semnificativ costurile

activitatilor. Prin urmare pot să-și asume prestarea unor servicii care nu sunt rentabile pentru companiile particulare. În țările dezvoltate, fundațiile preiau activități din domeniul asistenței sociale (inclusiv construcția de locuințe sociale), asistenței medicale, etc. Autoritățile sprijină aceste activități în mod direct, prin subvenții sau în mod indirect prin diverse avantaje și facilități oferite acestor organizații. Un mod de a susține sectorul neguvernamental este dirijarea prin stimulente a unor resurse din sectorul privat. În acest sens, există legi care prevăd scutiri de impozite pentru donațiile către fundațiile care aparțin sectorului terțiar. Autoritățile locale pot să ofere și alte avantaje (scutiri de taxe locale, concesiuni de terenuri sau clădiri, etc.).

Capitolul X. Comunicarea în interiorul instituțiile publice și cu publicul

Comunicare în instituțiile publice



Activitatea instituțiilor publice se bazează în mare măsură pe informații. Conducătorii instituțiilor au nevoie de informații pentru a lua decizii. Deciziile o dată luate trebuie să ajungă la cei care le pun în aplicare și aceasta se întâmplă tot prin intermediul comunicării.

Comunicarea are trei etape:

- a. **inițierea informației;** aceasta poate fi reglementată (prevăzută în legile și regulamentele care guvernează funcționarea instituției; de exemplu, este prevăzut în regulamentul de funcționare al prefecturii ca în fiecare săptămână prefectul să întocmească un raport către guvern) sau întâmplătoare, care este generată de evenimente neașteptate (muncitorii de la o întreprindere intră în grevă sau blochează drumul; prefectul este obligat să informeze guvernul;
- b. **transmiterea informației;** la rândul ei aceasta se poate transmite pe căi formale (prevăzute de legi sau regulamente: în regulamentul de funcționare este prevăzut ca un anumit raport trebuie să fie avizat de șeful unui anumit serviciu, după care este trimis la registratura, iar de aici la destinatar) sau informale (la o cafea, pe coridor); statistic s-a dovedit că în majoritatea organizațiilor publice sau private volumul comunicărilor informale este mai mare decât cel al comunicărilor formale; (Garnett, Kouzmin, pp.11-12).
- c. **recepția comunicării;** lucrările de specialitate insistă asupra faptului că recepția comunicării (sau încheierea comunicării) este considerată realizată atunci când informația ajunge la cunoștința destinatarului, nu în căsuța poștală sau pe birou.

Plasarea centrului de decizie



Legat de procesul de comunicare, un aspect foarte important este plasarea centrului de decizie. Această problemă apare datorită necesității eficientizării procesului de luare a deciziilor precum și procesului de implementare a deciziilor. Din acest punct de vedere timpul care este necesar pentru ca informația să circule de la nivelele ierarhice inferioare la centrul de decizie și ulterior de la centrul de decizie la nivelul de execuție este foarte important. La fel de important însă, este ca persoana sau nivelul ierarhic căruia îi este atribuită puterea de a lua decizia într-o anumită problemă să aibă competența și capacitatea tehnică (mijloacele necesare) pentru a o rezolva.

Vom prezenta în continuare cele două situații extreme în ceea ce privește plasarea centrului de decizie, analizând avantajele și dezavantajele fiecăreia în parte pentru a înțelege elementele care trebuie luate în considerare pentru a hotărî unde stabilim centrul de decizie.

1. Să pornim pentru început de la presupunerea că plasăm centrul de decizie în vârful ierarhiei, altfel spus la conducător. În această situație avem următoarele avantaje: conducatorul instituției are o viziune de ansamblu asupra activității acesteia, având acces la informații la care funcționarii de rang inferior nu ajung; el are o calificare superioară, ceea ce îi permite să analizeze informațiile pe care le primește la un nivel superior față de subordonați; el poate dispune de toate resursele instituției putând face față și la situații speciale. Plasarea centrului de decizie în vârful ierarhiei are și dezavantaje: timpul necesar informației pentru a parcurge toate nivelele ierarhice; lipsa legăturii cu realitatea: nefiind la fața locului el își va face o impresie despre ceea ce se întâmplă la locul faptei prin intermediari; prin urmare imaginea sa poate să difere de realitate.
2. Decizia este încredințată funcționarilor de la nivelul ierarhic cel mai mic. În aceasta situație avantajele sunt următoarele: economie de timp; informația nu mai este distorsionată; implicarea personală. Dezavantajele sunt următoarele: lipsa calificării (în acest caz funcționarul va trebui calificat, ceea ce presupune costuri suplimentare); lipsa informațiilor colaterale; lipsa de resurse.

În funcție de aceste elemente printr-o analiza temeinică va fi plasat centrul de decizie în așa fel încât avantajele prezentate să fie maximizate, iar dezavantajele să fie reduse cât mai mult (Garnett, Kouzmin, pp. 184-197).

Bariere în calea comunicării



Procesul de comunicare este afectat de o serie de factori, rezultatul fiind o comunicare insuficientă sau distorsionată sau chiar nerealizarea acesteia. În cele ce urmează vom trece în revistă pe scurt aceste bariere:

1. Diferențele de statut; statutul diferit a doi interlocutori poate influența negativ comunicarea: subordonatul va fi jenat sau îi va fi teamă că va primi sarcini pe care să le realizeze (sau în cazul unor informații cu caracter negativ se va teme de pedeapsă); în același timp cei care se află pe o poziție superioară pot avea tendința de a-i trata cu superficialitate pe subordonați;

2. Limbajul pretentios; întotdeauna când comunicăm cu cineva trebuie să ne adaptăm limbajul pentru a fi inteligibil pentru receptor;
3. Diferențe privind sistemul de referință; “Călătoriile lui Guliver” reprezintă un bun exemplu legat de modul în care se poate modifica percepția pe care o avem în legătură cu realitatea care ne înconjoară în funcție de sistemul de referință; la fel, în timpul regimului comunist conducătorii încercau să ne convingă de faptul că avem o economie performantă făcând comparația cu România anilor '38 sau '50; este evident că dacă ne-am fi măsurat cu economiile țărilor occidentale din momentul în care se făcea comparația imaginea era diferită; prin urmare este important să ne asigurăm ca atunci când comunicăm să ne asigurăm că cel căruia îi este destinată informația are aceleași criterii de apreciere.
4. Bariere tehnologice; paradoxal, tehnologia poate să constituie o barieră în calea comunicării; se întâmplă foarte des ca instituția centrală să folosească tehnologii mai avansate decât agențiile din teritoriu, urmarea fiind o comunicare defectuasă (de exemplu, versiuni diferite de programe de calculator); o alta problemă ridicată de folosirea tehnologiei moderne este legată de nivelul de calificare necesar pentru a opera cu tehnica nouă;
5. Distanțele geografice; această barieră a scăzut ca importanță datorită mijloacelor moderne de comunicare; totuși aceste distanțe pot favoriza distorsionări intenționate ale procesului de comunicare, mai ales la comunicarea de jos în sus, datorită dificultăților de control pe care superiorii aflați la mare distanță le au asupra informațiilor primite din teritoriu;
6. Limitarea intenționată a accesului la informație (secretul de serviciu, de stat, etc.); instituțiile publice din întreaga lume lucrează cu informații pe care consideră că nu trebuie să le facă publice (un spital nu poate să ofere informații privind situația medicală a pacienților săi); însă excesul de zel în această privință poate să producă pierderi materiale instituției sau clienților acesteia (probabil fiecare dintre noi a avut situații în care a trebuit să întreprindă demersuri complicate pentru a obține anumite informații care erau considerate “secrete de serviciu”) sau pot avea consecințe mult mai grave; un caz ilustrativ privind efectele pe care “secretomania” le poate avea îl reprezintă intervenția forțelor speciale ruse pentru a elibera ostaticii de la acel teatru moscovit: unitățile de asistență medicală nu au avut antidotul potrivit pentru substanța care a fost folosită pentru

că trupele speciale au evitat să-i informeze în legătură cu gazul care urma să fie utilizat; urmarea a fost moartea unui număr foarte mare de oameni nevinovați;

7. Bariere legate de protejarea sursei; această barieră apare în cazul în care situații negative; de foarte multe ori cel care comunică superiorilor astfel de situații va fi el pedepsit (fluieratul în biserică); din acest motiv astfel de comunicări sunt descurajate; în occident se fac eforturi pentru a stimula astfel de comunicări (cutii poștale pentru sesizări, vizite inopinate, mai nou internetul (Garret, pp. 78-84).

Comunicarea instituțiilor administrative cu publicul

Așa cum am menționat în capitolul referitor la putere, pentru orice persoană oficială, fie că este vorba despre politicieni sau despre funcționari publici este foarte important să obțină colaborarea cetățenilor. De asemenea, atât literatura de specialitate cât și practica țărilor dezvoltate consideră ca o datorie a organizațiilor administrative de a-și informa în mod corespunzător clienții. Un alt scop al comunicării cu cetățenii îl reprezintă culegerea de informații din partea lor cu privire la problemele acestora, cu privire la modul în care apreciază politicile publice ale instituțiilor administrative, etc. Din aceste motive instituțiile publice investesc resurse importante, materiale, umane și de timp pentru a realiza un proces comunicațional cât mai bun cu cei pe care trebuie să-i deservească.

Pentru a culege informații din rândul publicului se utilizează mijloacele de petiție obișnuite, analiza informațiilor apărute în presă, metode de cercetare sociologică sau plasarea în situația clientului instituției.

Strategii comunicaționale



1. Utilizarea unor strategii de segmentare pentru a ne adresa unei anumite categorii de audiență. Clienții unei instituții publice diferă prin interesele specifice pe care le au, prin educație, vârstă și alte caracteristici. Mesajele, modul în care sunt acestea concepute, precum și canalele folosite trebuie adaptate fiecărui segment de populație. De exemplu, introducerea unei taxe nu va fi prezentată la fel cu introducerea unei linii speciale de transport pentru elevi. La fel pentru a comunica mesaje pensionarilor nu vom folosi posturile de radio care transmit muzica generațiilor tinere.

2. Restrângerea problematicei. Numeroase cercetări au demonstrat că în cazul campaniilor care încearcă să promoveze teme prea generale de genul: „să economisim energia” sau „să păstrăm un mediu curat” succesul este limitat sau inexistent. Mai eficient este să se construiască mesaje care atingă acele aspecte ale problemei care îi afectează direct pe unii oameni, folosindu-se în același timp strategii de segmentare. De exemplu, într-o zonă de agrement ar putea fi utilizate mesaje de genul: „Poluarea mediului ridică riscul de îmbolnăviri”.

3. Aplicarea unor concepte din marketing. Mesajele transmise de către diferitele autorități publice au grade diferite de „atractivitate” pentru public. Încercarea de a promova o politică de colectare selectivă a deșeurilor trebuie să fie scoase în evidență avantajele care decurg din acest proces, avantaje care vor trebui să compenseze costurile materiale și de altă natură care vor trebui suportate de către cetățeni (Garnett, pp.136-144).

Întrebări:

1. De ce sunt importante relațiile politico – administrative?
2. Ce a determinat promovarea conceptelor managementului în administrația publică?
3. Ce reprezintă noul management public?
4. Care sunt sursele puterii birocratice?
5. Menționați cele mai importante bariere în calea comunicării.
6. Descrieți o strategie de comunicare cu publicul.
7. Ce anume determină dinamica organizațională?
8. Care sunt principalele caracteristici ale unei federații?
9. Care sunt avantajele parteneriatului public privat?
10. Care sunt riscurile asociate parteneriatului public privat?

Întrebări tip grilă

1. Autoritatea de tip legal – rational se bazează pe următoarele:
 - a. Respectarea conștiinței a legilor;
 - b. Rolul factorului politic;
 - c. Raționalizarea funcționării societăților umane.
2. Statutul special al unor angajați din administrația publică se caracterizează prin:
 - a. Condiții specifice la angajare;
 - b. Condiții specifice pentru încetarea raporturilor de muncă;
 - c. Protecția politică.
3. Modelul birocratic ideal a fost promovat de:
 - a. Talcott Parsons;
 - b. Niccolo Machiavelli;
 - c. John Gauss.
4. Conceptul de guvernanta pomește de la următoarele premise:
 - a. Autoritățile centrale nu mai pot gestiona eficient politicile publice la nivel national;
 - b. Există numeroși actori care pot interveni în procesele decizionale;
 - c. Guvernele și-au întărit pozițiile în raport cu alți actori naționali.
5. Termenul birocratie poate avea următoarele semnificații:
 - a. O organizație structurată ierarhic;
 - b. Aspectele negative din funcționarea administrației publice;
 - c. Structurile politice din organizarea statului.
6. Care dintre următoarele elemente au contribuit la declanșarea reformelor aferente Noului Management Public:
 - a. Recesiunea economică și presiunea fiscală care a condus la creșterea deficitelor bugetare;
 - b. Nemulțumirile populare legate de performanțele guvernelor;
 - c. Progresul tehnologiilor informatice.

7. Care dintre următoarele definiții fac parte din categoria definițiilor politice ale administrației publice:
 - a. Administrația publică este o fază din cadrul ciclului de elaborare și implementare a politicilor publice;
 - b. Administrația publică este organizația sau activitatea prin care se implementează interesul public;
 - c. Administrația publică este o activitate de implementare a legilor.
8. Deconcentrarea este definită ca:
 - a. Decizia este transferată unor instituții sau agenții ale statului aflate la nivel local;
 - b. Decizia este transferată unor autorități autonome alese;
 - c. Gradul de concentrare a funcționarilor public este redus.
9. Care dintre următoarele elemente constituie bariere în calea comunicării:
 - a. Limbajul pretențios;
 - b. Diferențele de statut;
 - c. Legislația.
10. Organizațiile de tip echipă sunt:
 - a. Constituite pentru gestionarea unui proiect;
 - b. Sunt pluridisciplinare;
 - c. Au o oarecare structură ierarhică.
11. Care dintre următoarele relații se înscriu în modelul principal – agent?
 - a. Relația între cetățeni și parlament;
 - b. Relația între guvern și structurile birocratice;
 - c. Relația între administrația locală și mediul privat.
12. Parteneriatul public privat prezintă următoarele dezavantaje sau riscuri:
 - a. Riscul apariției monopolului natural;
 - b. Hazardul moral;
 - c. Posibilitatea firmelor private de a obține profit.

Bibliografie:

1. Bekke, H.A.G.M, Perry, J.L. and Toonen T.A.J., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana: Indiana University Press, 1996.
2. Bell, C., Xenophon, în Strauss, L. and Cropsey J., *History of Political Philosophy*, Chicago: Chicago University Press, 1987.
3. Berindei, D., *Epoca Unirii*, Ed. Corint, București, 2000.
4. Chevalier J., *Science Administrative*, Paris: Presses Universitaire de France, 2002.
5. Christensen, Jorgen Gronnegard, Gregory, Robert, *Public Personnel Policies and Personnel Administration in* Derlien, Hans-Ulrich, Peters, Guy B., *The State at Work. Comparative Public Service Systems vol.2*, Edward Elgar, 2008.
6. Constantiniu, F., *O istorie sinceră a poporului român*, Ed. Univers enciclopedic, București, 1997.
7. Garnet, James L., *Communicating for results in Government: A Strategic Approach for Public Managers*, John Wiley&Sons, 1994.
8. Garnett, James L., Kouzmin, *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, 1997.
9. Gherman, J., *Reforma administrativă 1918-1931*, Tipografia Lumina, Cluj, 1936.
10. Ford F.L., *Robe and Sword: the Regrouping of the French Aristocracy after Louis XIV*, New York: Prentice Hall, 1965.
11. Guțan, M., *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, Ed. All Beck, București, 2005.
12. Hague R., Harrop M. and Breslin S., *Political Science. A comparative introduction*, New York: St. Martin's Press, 1992.
13. Hojnacki, William P., *Politicization as a Civil Service Dilema*, în Bekke, Hans A.G.M. B, Perry, James L., Toonen, Theo A.J., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.
14. Hyneman C.S., *Bureaucracy in a Democracy*, New York: Harper&Brothers, 1950.
15. Kamenka, E., *Bureaucracy*, Londra: Edward Arnold Publishers, 1979.
16. Linden R.M., *Seamless Government. A Practical Guide to Re-engineering in the Public Sector*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

17. Long, Norton E. , *Power and Administration*, în Rourke, Francis E., *Bureaucratic Power in National Politics*, Little, Brown&Company, Boston, 1972.
18. Lungu, T., P., *Viața politică în România la sfârșitul secolului al XIX- lea 1889-1900*, Ed. Științifică, București, 1967.
19. Maiorescu, T., *Istoria politică a României sub domnia lui Carol I*, Ed. Humanitas, București, 1994.
20. Nistor, I., *Istoria Basarabiei*, Ed. Cartea Moldovenească, Chișinău, 1991.
21. Nistor, I., *Istoria Bucovinei*, Ed. Humanitas, 1991.
22. Osborne D. and Gaebler T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Books, 1993.
23. Peters, G.B. and Pierre J. (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: SAGE Publications, 2004.
24. Peters, G.B., *Comparing Public Administration. Problems of Theory and Methods*, Indiana: Indiana University Press, 1995.
25. Peters, G.B., *The Politics of Bureaucracy*, New York: Longman Inc., 1995.
26. Poede, G., *Dominație și putere în gândirea lui Max Weber*, Iași: Ed. TipoMoldova, 2002.
27. Rourke, F.E., *Bureaucratic Power in National Politics*, Boston: Little, Brown and Company, 1972.
28. Safritz, J.M. and Russel, E.W., *Introducing Public Administration*, Pittsburg: Adisson-Wesley Publishing, 1997.
29. Schwartzemberg, R., *Statul spectacol*, București: Ed. Scripta, 1995.
30. Scurtu, I., Buzatu, Gh., *Istoria românilor în secolul XX*, Ed. Paideia, București, 1999.
31. Stan, A., *Putere politică și democrație în România (1859-1918)*, Ed. Albatros, București, 1995.
32. Starling, G., *Managing the Public Sector*, San Diego: Harcourt Brace College Publishers, 1998.
33. Stillman, R., *Public Administration. Concept and Cases*, New York: Houghton Mifflin Co., 1996.
34. Waldo, Dwight, *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Transaction Publishers, 2007.
35. Weber, M., *Essays în Sociology*, Londra: Oxford University Press, 1973.

36. Weber, M., *On charisma and institution building*, Chicago: The University of Chicago Press, 1968.
37. Weber, M., *Politica, o vocație și o profesie*, București: Editura All Beck, 1992.
38. Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration*, în Richard Stillman, *Public Administration. Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, 2000.
39. Wrong, Dennis, *Power. Its forms, bases and uses*, Transaction Publishers, 2009.