



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

Introducere în administrația publică

**- Suport de curs pentru învățământ la distanță –
-anul I, semestrul I-**

Conf. Dr. Cristina Hințea

CLUJ-NAPOCA
2013-2014

Această carte încearcă să abordeze o parte din temele cele mai importante ale administrației publice, fără a avea pretenția unei tratări exhaustive a subiectului. Dealtfel, o astfel de pretenție ar fi imposibil de realizat, nu doar datorită domeniului extrem de vast al acestei științe și poziției primordiale din orice societate, dar și datorită schimbărilor actuale rapide la care trebuie să răspundă administrația. Cursul își propune să familiarizeze studenții cu câteva din noțiunile, principiile și conceptele esențiale din domeniul administrației publice și lasă posibilitatea unei comunicări interactive între profesor și studenți, prin câteva studii de caz prezentate.

De ce este important studiul administrației? Răspunsul cel mai facil ar fi că însăși administrația este foarte importantă. O societate neadministrată este un non-sens, cel mult un concept utopic care poate doar să umple paginile unor cărți de literatură științifico-fantastică. Ceea ce își propune, însă, studiul administrației este o radiografie cvadridimensională a sistemelor din care este compusă, a legăturilor dintre acestea și a interacțiunii cu celelalte sisteme sociale. Cea de a patra dimensiune a sistemului de referință față de care studiem administrația, pe lângă cele spațiale, este cea temporală. Această latură ține de evoluția continuă a sistemelor administrative, de transformările cu frecvență accelerată la care sunt supuse. Ne aflăm în situația unui călător aflat într-un tren fără ferestre și care încearcă să afle cu ajutorul teoriei și experimentului poziția, viteza și accelerația acestuia față de sol. Cu siguranță, studiul și perseverența cercetării nu va lăsa fără rezultat efortul nostru. Stă în puterea noastră să transformăm sensul peiorativ al termenului de birocrație în adevăratul sens al termenului de administrație.

Ceea ce ne propunem este să atingem câteva dintre aspectele esențiale ale științei administrației, care sunt grupate în capitolele acestui curs. Am încercat să trasăm o delimitare cât mai clară a domeniului administrației publice ca știință, cu toate dificultățile care stau în calea acestui demers, datorită caracterului interdisciplinar și multidisciplinar al acesteia. Deasemenea, am încercat să punctăm diferențele esențiale dintre domeniul public și privat și am analizat comparativ diferite modele de organizare birocratică, imuabilitatea birocrației, fluxul decizional între corpul administrativ și cel politic și structura administrației publice din România, la nivel central și la nivel local.

Ultima parte este dedicată domeniului politicilor publice, în principal celor trei etape ale fluxului decizional: formularea deciziei, luarea deciziei și implementarea acesteia. Prezentările

teoretice sunt însoțite de câteva studii de caz specifice României. Aceste materiale au ca obiectiv dezvoltarea unei gândiri critice și a capacității de analiză și sinteză. Deasemenea, urmărim dobândirea unor abilități care să permită utilizarea conceptelor și principiilor teoretice studiate în situații practice, reale și înțelegerea noțiunilor abstracte prezentate. Ca specialiști în administrație este important să înțelegem relația dintre administrația publică și democrația reprezentativă și să ne dezvoltăm aptitudinile necesare pentru găsirea unor soluții pentru diversele probleme ale administrației publice (*problem solving skills*).

Aceste teme sunt interesante chiar și pentru cultura noastră generală, pentru că ne largesc viziunea despre lume, prin deschiderea interdisciplinară a științei administrative, oferindu-ne o altă atitudine pentru abordarea problemelor actuale și viitoare din societate.

Depinde doar de noi dacă vom fi călători ai unui deplorabil tren personal pierdut între două gări neprimitoare ori pasageri ai unui tren *de grand vitesse* care va ajunge în timp la destinația dorită.

1

Modele administrative. Istoric

Apariția structurilor administrative și a birocrăției moderne își are originea în încercarea puterii monarhice din Europa Occidentală de a impune un regim absolutist. Începuturile acestui proces țin de istoria politică a sec. XV-XVI când monarhii promotori ai centralizării statale își consolidează treptat autoritatea. Ei încearcă să atașeze la domeniul regal ultimele posesiuni senioriale dar și să instituie în locul relațiilor de vasalitate organe centrale și locale de conducere. Absolutismul monarhic a mizat, pentru a se impune, pe sprijinul unor reprezentanți în teritoriu, deveniți treptat adevărați funcționari de carieră, ce urmăreau neutralizarea opoziției nobilimii locale. De aceea dezvoltarea structurilor administrative și centralizarea statală au evoluat în paralel, sprijinindu-se reciproc.

Modelul francez

În **Franța** secolului al XVII-lea, denumit secolul absolutismului francez, regii Henric al IV-lea, Ludovic al XIII-lea și mai ales Ludovic al XIV-lea, cu concursul unor consilieri ca Richelieu, Mazarin sau Colbert și-au întărit autoritatea în provincie și au centralizat instituțiile statului.

Autoritatea monarhică a urmărit consolidarea Consiliului regal, format din miniștri, investit cu putere legislativă, administrativă, financiară, de politică externă, etc. principal sprijin al monarhiei. La nivel local, au fost numiți reprezentanți permanenți ai suveranului în teritoriu, numiți *intendenți de poliție, justiție și finanțe*, cu competențe tot mai mari ce îi transformă treptat în adevărați administratori. Instituți inițial ca instrumente ale autorității regale, acești primi *birocrăți*, capătă treptat puteri foarte mari și sunt din ce în ce mai greu de controlat. În încercarea de a le limita atribuțiile, ministrul lui Ludovic al XIV-lea, Colbert le solicită rapoarte detaliate ale activității lor. Alcătuirea acestora a necesitat crearea unor adevărate *birouri administrative teritoriale* și dezvoltarea corpului de funcționari (Kameka, 1979).

Cu toate limitele evidente ale acestei prime birocrății ale Franței absolutiste, încă departe de modelul weberian, limite ce țin în primul rând de vânzarea unor funcții și privilegii, regimul și-a dovedit eficiența deschizând *Regelui Soare* drumul spre hegemonia europeană (Ford, 1965).

Revoluția franceză a însemnat în mod esențial o revoluție la nivelul ideilor. *Declarația drepturilor omului și cetățeanului* afirma că dreptul de a guverna aparține poporului, nu regelui. Oglindind ideile iluminismului francez, revoluția modifică percepția asupra funcționarului, ce nu se mai află în slujba regelui ci este în serviciul națiunii.

Guvernele revoluționare au încercat o descentralizare administrativă, împărțind Franța în 83 de departamente dar sistemul n-a putut fi impus datorită instabilității politice. După preluarea puterii, Napoleon a ales un sistem centralizat, ce s-a dovedit adecvat acelor vremuri, sistem păstrat datorită eficienței sale, și după înlăturarea sa, în 1815 (Kameka, 1979).

Modelul administrativ prusac

În **Prusia**, bazele unui aparat administrativ modern au fost puse tot în secolele XVII-XVIII, în paralel cu efortul de centralizare statală. Familia regală Hohenzollern, care a domnit în Prusia a dezvoltat, la rândul ei, un sistem financiar care a contribuit la consolidarea statului. Centralizarea s-a sprijinit pe forța armatei prusace dar și pe o tradiție socială strictă de supunere față de autoritatea centrală.

Unul din promotorii dezvoltării administrative a Prusiei a fost Frederic al II-lea (1740-1786). Despot luminat, influențat de ideile iluministe, acesta a decretat că un conducător trebuie să fie „primul slujitor al statului”. Frederic al II-lea a promovat numeroase reforme ce vizau îmbunătățirea sistemului administrativ întemeiat de predecesorul său, Frederic Wilhelm I. Birocrația prusacă a primit atunci un nou sistem de recrutare a funcționarilor, pe baza competențelor, anticipând selectarea ce are la bază, în statele moderne, acel „merit system”. În paralel se acordă o mare atenție pregătirii profesionale a acestor funcționari, printr-o rețea de instituții specializate, funcționari selectați în eșalonul de vârf doar prin dovada obținerii unei diplome ce atesta pregătirea (Kameka, 1979).

Creată pentru a fi un sprijin în impunerea unui sistem absolutist, birocrația profesionistă a avut în timp, prin acumularea unei puteri mari, un rol diferit scopului pentru care a fost gândită. Prin Codul Legal General din 1794 monarhul era obligat să respecte legile statului, puterea sa fiind apreciabil diminuată. În același act, birocrația prusacă, obține un statut privilegiat, funcționarii bucurându-se de garantarea funcțiilor.

Modelul administrativ american

Condițiile istorice specifice în care a evoluat statul american în prima jumătate a secolului al XIX-lea au impus o formă diferită de dezvoltare a administrației. Lipsa unei tradiții în ceea ce privește centralizarea statală, fluxul mare de emigranți sosiți aici tocmai pentru a scăpa de absolutismul european, eterogenitatea și vastitatea teritoriului au făcut posibilă dezvoltarea unui sistem administrativ descentralizat.

Până la războiul de secesiune din 1861-1865, administrația americană a fost marcată de modelul inițiat de președintele Jackson care se baza pe un sistem conform căruia partidul câștigător acordă posturi susținătorilor săi. Ideea pleacă de la o teorie democratică și antielitistă conform căreia orice membru al comunității e capabil să se ocupe și rezolve problemele publice (Waldo, 1975). Deși un sistem transparent, nu a fost eficient datorită lipsei de profesionalism și continuitate, conducând de cele mai multe ori la acte de corupție.

În a doua jumătate a secolului al XIX-lea, noile realități sociale de după războiul de secesiune au determinat o schimbare de concepție în privința administrației. Susținătorii unei administrații profesionale au câștigat teren în fața continuatorilor teoriei jacksoniene. În paralel cu evoluția europeană, ideea unui funcționar ce trebuie să se afle în serviciul cetățeanului, numit pe baza expertizei prinde un contur tot mai evident.

A doua jumătate a secolului XX aduce în prim-plan un nou model administrativ, nicidecum o perfecționare a celui existent. Fiind nevoit să facă față unui ritm din ce în ce mai alert al vieții sociale și al multiplelor schimbări din viața politică, având concurent companiile private, sistemul administrativ de după război capătă o flexibilitate din ce în ce mai mare și o lărgire a bazei piramidei, renunțând la tipul strict de ierarhizare. Pe lângă expertiza pe care funcționarul e obligat să și-o îmbunătățească pe tot parcursul carierei, acestuia i se oferă o arie de mișcare mult mai extinsă, lăsându-i-se liberă inițiativă și imaginația. Această elasticizare a sistemului administrativ a devenit o condiție inevitabilă pentru rezistența acestuia la inputurile din ce în ce mai diversificate la care e supus.

În literatura americană de specialitate, punctul de cotitură este considerat eseuul lui Woodrow Wilson „Studiul Administrației Publice” (Stillman, 1996). Reforma administrației a fost realizată, la nivel federal, prin legea numită „Pendleton Act” (după numele inițiatorului), emisă în 1887, prin această lege instituindu-se merit system-ul în administrația federală americană.

Referințe bibliografice:

1. Radu L., *Evoluția sistemelor administrative*, în Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1(7)/2002
2. Weber M., *Essays in Sociology*, Oxford University Press, 1946
3. Kamenka E., *Bureaucracy*, Edward Arnold Publishers, Londra, 1979, pp. 2-4.
4. Ford F. L., *Robe and Sword: the Regrouping of the French Aristocracy after Louis XIV*, Prentice Hall, New York, 1965, pp.35-36.
5. Waldo D., *Public Administration*, Oxford University Press, Boston, 1975, pp.16-17.
6. Chevalier J., *Science Administrative*, PUF, 1992, pp.30-35.
7. Dreyfus F., *L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Grand Bretagne et aux Etats-Unis*, Editions la Decouverte, Paris, 2000.
8. Stillman R. J., *Public Administration: Concepts and Cases*, 6th ed., Boston, Houghton Mifflin, 1996

2

Abordări privind studiul Administrației Publice

Administrația publică atât ca și concept dar și ca activitate reprezintă un demers eminamente interdisciplinar, încercarea de a oferi o definiție completă într-o singură frază este aproape sigur sortită eșecului (Waldo, 1978, p. 171). Dificultatea încercării de a cuprinde întreaga sferă a administrației într-o definiție universal valabilă provine din complexitatea conceptului la nivel abstract dar și datorită multitudinii de activități care pot fi incluse în sfera acestui concept. Totuși, orice intenție serioasă de studiu a domeniului pornește de la stabilirea unor granițe generale ale acestuia, încercarea de identificare a unor definiții alternative care să ofere o imagine generală asupra subiectului discutat nu poate fi decât binevenită. Această încercare de definire ne ajută să plasăm conceptul într-un context politic, economic și social și ne permite să identificăm trei mari abordări privind studiul administrației publice.

Iată câteva definiții ale administrației publice:

1. Administrația Publică este componenta executivă a statului, mijloacele prin care scopurile și obiectivele statului sunt puse în practică (Corson, Harris, 1969, p. 142-143).
(Public Administration... is the action part of government, the mean by which the purpose and goals of government are realized)
2. Administrația Publică este preocupată în principal cu mijloacele necesare implementării valorilor politice (Pffifner, Presthus, 1967).
(Public administration as a field is mainly concerned with the means for implementing political values)
3. Administrația publică se identifică cel mai bine cu componenta executivă a guvernământului (Davis, 1973)
(Public Administration can be best identified with the executive branch of government.)
4. Administrația publică este (Nigro, Nigro, 1989):
 - un efort concertat de grup într-un context public;
 - acoperă toate cele trei ramuri ale puterii în stat: executivă, legislativă, judiciară;
 - are un rol important în formularea proiectelor de politică publică și astfel face parte din procesul politic;

- diferă de sectorul privat;
- dar are legături strânse cu grupuri și indivizi privați pentru oferirea serviciilor către comunitate.

5. Administrația publică reprezintă arta și știința managementului aplicată afacerilor de stat (Waldo, 1988).

Putem spune fără rețineri că studiul administrației publice necesită obligatoriu o abordare interdisciplinară. E adevărat că nici una dintre definițiile menționate anterior nu își asumă un caracter universal valabil, dar fiecare relevă o parte dintre aspectele la care ne referim atunci când vorbim despre administrație publică. Din cele 5 definiții menționate putem afirma că administrația publică presupune o gamă variată de *activități*, este interesată de formularea și implementarea proiectelor de *politică publică*, este identificată în special cu *latura executivă a guvernământului*, diferă de sectorul *privat*, și are un rol decisiv în *implementarea și supravegherea respectării legii* (adaptat Stillman, 1996, p.3).

Analiza administrației publice poate fi realizată pe mai multe planuri:

- Putem privi administrația din prisma activităților desfășurate în cadrul instituțiilor publice (activitatea rutinieră) – deci avem o perspectivă *descriptivă*;
- De asemenea putem privi administrația pornind de la scopul său (ce ar trebui să fie administrația) și construcția sa – designul instituțiilor publice, structura administrativă, modele de organizare și funcționare etc. În acest caz avem o perspectivă *normativă*;
- Nu în ultimul rând putem privi administrația din prisma ideilor, conceptelor sau principilor (la nivel abstract) care permit o evoluție a domeniului de studiu. În acest sens vorbi de o perspectivă *cognitivă*.

Dat fiind caracterul interdisciplinar și complex, desigur și abordările sau paradigmele administrației publice sunt multiple având rădăcini în domenii precum științele politice, economie, sociologie, drept, filosofie, etc. Vom aminti 3 dintre aceste paradigme pornind de la clasificarea lui Rosenbloom (1983, p. 219).

Mai întâi sunt cei care susțin că administrația publică trebuie analizată din perspectiva rezultatelor pe care le produce iar metodele aplicate ar trebui să fie similare cu cele din sectorul privat (*abordarea managerială*). O altă perspectivă ar fi aceea care accentuează caracterul public al administrației, considerând urmărirea interesului public, reprezentativitatea și responsabilitatea

în fața cetățenilor valorile cele mai importante (*abordarea politică*). A treia perspectivă acordă importanță maximă, normelor și procedurilor legale, administrația fiind văzută ca executant al legilor și supraveghetorul respectării lor (*abordarea legală*).

1. Abordarea managerială

Abordarea managerială în studiul administrației publice este caracteristică țărilor anglo-saxone și diferă în mare parte de perspectiva continentală. În aproape un secol de existență, abordarea managerială a suferit schimbări semnificative, astfel că putem vorbi despre o *abordarea managerială tradițională* și o *abordarea managerială modernă*.

Abordarea managerială tradițională

Această abordare pornește de la schimbările sistemului administrativ american de la sfârșitul secolului XIX, scopul fiind trecerea de la sistemul existent până atunci – așa numitul „spoil system” – la un sistem bazat pe merit și profesionalism – „merit system”. Sistemul patronajului sau „spoil system” avea la bază proverbul „*to the victor go the spoils*” adică învingătorul primește întreaga „pradă”. În acest context, partidul care câștiga alegerile obținea frâiele administrației și implicit control absolut asupra componenței acesteia, funcțiile publice fiind de obicei ocupate de persoanele loiale partidului. Foarte frecvent acestea nu aveau nici un fel de pregătire profesională pentru a ocupa funcții publice. Interesul public era o chestiune în mare parte subiectivă, raportat la modul în care îl înțelegea cel care ocupa funcția publică. Ocuparea unei astfel de funcții era văzută aproape ca un drept al persoanei astfel că de cele mai multe ori obținerea unei funcții publice însemna mai ales avantaje personale. Principalele acuze aduse acestui sistem au fost corupția, nepotismul și favoritismul, persoanele numite urmărind de cele mai multe ori interesul personal în detrimentul binelui comunității. În ochii reformatorilor cea mai mare problemă era influența politică asupra aparatului administrativ. Primul care insistă pentru delimitarea dintre administrație și politică este Woodrow Wilson (1887) în eseu „The Study of Administration” în care precizează că „problemele administrative nu sunt probleme politice”. Ele mai degrabă sunt probleme manageriale deoarece administrația publică este un domeniu al *bussinessului* – „*a field of bussiness*”.

„Este de datoria studiului administrației să descopere, întâi, ce activități poate guvernul realiza cu succes și apoi, cum poate realiza aceste activități într-un mod cât mai eficient posibil” (Wilson, 1887)

Frederic Taylor (1911) considerat părintele *managementului* științific a fost printre primii care a dezvoltat un set de principii științifice care aveau ca scop eficientizarea activității administrației. Crezul managementului științific era că eficiența managerială și productivitatea muncii pot fi obținute urmărind un set de principii manageriale. Un concept nou la acea vreme pe care îl introduce Taylor este cel de diviziune a muncii și specializare astfel încât fiecare individ din cadrul organizației să aibă un rol clar definit și distinct de restul.

Caracteristicile abordării manageriale tradiționale	
Valori	- eficiență și eficacitate; - economia resurselor; - tendința de a minimiza diferența dintre sfera publică și cea privată; - dihotomie clară între sfera politică și cea administrativă.
Structura organizațională	- structură birocratică; - diviziunea muncii; - coordonare prin intermediul ierarhiei; - delimitare clară a funcțiilor și responsabilităților fiecărui post în cadrul organizației; - reguli și proceduri formale clare; - raționalitate; - recrutare, promovare și recompensare pe baza rezultatelor profesionale; - impersonalitate; - utilizarea documentelor scrise (memoria organizației).
Rolul Individului	- impersonalitate în relația cu indivizii indiferent că sunt angajații sau cetățenii; - orice fel de emoții sau păreri personale nu vor influența performanța birocrațului; - individul trebuie să se adapteze structurii birocratice nu invers; - cetățenii sunt văzuți ca și cazuri; - tratament egal indiferent de situație.
	- administrația publică este văzută ca o știință; - studiul administrației are ca scop oferirea de reguli generale,

Aspecte Cognitive	universal valabile pentru dezvoltarea unor modele care să confirme noțiunile teoretice.
--------------------------	---

Adaptat după David H. H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, p. 16-20

Abordarea managerială modernă. Noul Management Public

Crizele economice repetate de la sfârșitul anilor '30 au determinat o implicare puternică a statului în cadrul vieții sociale și economice, determinând o creștere substanțială a bunurilor și serviciilor oferite de către sectorul public și implicit o creștere a dimensiunilor aparatului administrativ. Această transformare a statului – vorbim despre Statul Bunăstării Generale - „*Welfare State*” – a fost o soluție salvatoare pentru perioada interbelică și primele două decenii postbelice. Statul devenise salvatorul „providențial” capabil să rezolve problemele care scăpau pieței libere¹. Totuși începutul anilor '70 caracterizat de diverse crize economico-sociale a găsit un stat supraîncărcat de sarcini, și un sistem administrativ birocratic incapabil să facă față noilor condiții. Fenomenul de „supraîncărcare” (*overload*) a administrației publice manifestat din ce în ce mai acut începând cu anii '80 a determinat reorientarea către sectorul privat pentru aflarea unei soluții. Structura birocratică a administrației nu mai era potrivită pentru noile condiții economico-sociale (resurse limitate, cerințe crescute ale cetățenilor privind diversitatea și calitatea serviciilor publice, flexibilitate, acces sporit etc.). Majoritatea specialiștilor criticau inflexibilitatea birocrăției și incapacitatea de adaptare la condiții noi, supradimensionarea aparatului administrativ și implicit cheltuielile mult prea ridicate în condiții de resurse limitate. Unul din punctele nevralgice ale abordării tradiționale, față de cele legate de risipirea resurselor și structura vetustă și rigidă, era impersonalitatea administrației atât în relația cu cetățenii cât și în managementul intern al administrației, funcționarii fiind văzuți precum niște rotițe într-un imens mecanism. Modelul birocratic de organizare a administrației publice se dovedise un model extrem de eficient comparativ cu modelul pe care și-a propus să îl înlocuiască – așa numitul *spoil system* – dar nu mai era potrivit noilor cerințe social economice de la sfârșitul secolului XX.

¹ Acele situații de eșec a pieței, care au determinat intervenția și ulterior dezvoltarea sectorului public

Soluția propusă a fost o nouă abordare managerială care a preluat diverse forme în funcție de contextul politic și social al fiecărui stat, dar e etichetat în general ca **Noul Management Public**. Rhodes descrie Noul Management Public din Marea Britanie (Rhodes 1991, p.1) ca un sistem în care „accentul e pus pe management nu pe politici, performanță și eficiență, reducerea dimensiunilor aparatului birocratic (*downsizing*), utilizarea cvasi-pietelor și introducerea concurenței în spațiul public, reducerea costurilor, un stil managerial care accentuează rezultatele nu procesele, utilizarea contractelor de muncă pe termen limitat, responsabilizarea funcționarilor”. Peste ocean, Noul Management Public se identifică cu ideea de *Reinventing Government* a lui Osborne și Gaebler care au o abordare pozitivă asupra guvernului, considerând că administrația nu trebuie abolită cu totul, ea nu este sursa tuturor relelor, având un rol esențial în funcționarea societății. Dar administrația e nevoită să se *reinventeze* pentru a face față noilor cerințe și provocări pe care societatea le ridică.

Noua abordare menține accentul pus pe eficiență și rezultate, așa cum era cazul și abordării tradiționale, modificările majore survin în privința structurii organizatorice, rolului individului în cadrul organizației, relația cu cetățenii (clienți) și distribuția puterii.

Caracteristici ale Abordării Manageriale Moderne - Noul Management Public	
Valori	- eficiență; - economia resurselor; - „<i>value for money</i>”; - accent pus pe rezultate nu pe respectarea procedurilor; - competiție în sectorul public; - flexibilitate și adaptabilitate; - responsivitate față de nevoile cetățenilor; - spirit antreprenorial.
Structura Organizațională	- structură flexibilă similară cu cea a organizațiilor din mediul privat; - descentralizare puternică; - structură difuză cu subunități autonome; - coordonarea se face mai degrabă prin competiție decât prin subordonare ierarhică; - structurile sunt construite în funcție de bunurile și serviciile oferite/produse.
Rolul Individului	- cetățenii devin clienți; - nevoile clientului primează; - responsabilizarea funcționarilor și autonomie mai mare a

	managerilor.
Aspecte Cognitive	- dezvoltarea domeniului prin împrumutul unor metode și tehnici manageriale din sectorul privat; - pragmatism și accent pe rezultate empirice.

Adaptat după David H. H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, p. 22-26

Abordarea Politică

O altă perspectivă privind studiul administrației publice pune în prim plan valorile de bază ale democrației pluraliste. Wallace Syre (1978, p. 201) afirma:

Administrația Publică este în definitiv o problemă a teoriei politice; problema fundamentală într-o democrație este responsabilitatea în fața controlului popular, adică responsabilitatea întregului aparat administrativ în fața oficialilor aleși.

Spre deosebire de abordarea managerială care încerca să explice cum ar trebui să arate și să funcționeze administrația publică, abordarea politică își are fundamentul în observațiile empirice (Rosenbloom, Kravchuck, 2002, p. 29). Odată ce considerăm administrația publică indisolubil legată de sfera publică și de societate, desigur că și valorile promovate sunt relativ diferite decât cele promovate de abordările precedente. Abordarea politică pornește de la premisa că administrația publică ca și domeniu își trage rădăcinile din științele politice și este indisolubil legată de mecanismele democrației. Astfel administrația este o oglindă a societății pe care o reprezintă iar rolul principal este să oglindească cât mai fidel cu putință imaginea societății pe care o reprezintă. Valorile dominante sunt *reprezentativitate, responsivitate și responsabilitate (accountability)* în fața cetățenilor. Acestea sunt de altfel valori care decurg din principiile oricărei democrații constituționale, de aceea ele trebuie să se regăsească în oricare din aspectele activității administrative.

Diversitatea și eterogenitatea socială din cadrul societății se regăsește (în această abordare) și în cadrul aparatului administrativ. În timp ce abordarea managerială este ghidată de eficiență și rezultate, abordarea politică subordonează aceste chestiuni, responsabilității în fața cetățenilor și a respectării principiilor democratice. Întâlnirile cu reprezentanții societății civile, măsuri pentru mărirea transparenței administrative, recrutarea și selecția angajaților ținând cont de diversitatea socială necesită resurse substanțiale; de aceea de cele mai multe ori eficiența este neglijată.

Caracteristici ale abordării politice	
Valori	- reprezentare, reprezentativitate; - responsivitate; - responsabilitate în fața cetățenilor; - sfera politică și cea administrativă nu pot fi și nu trebuie separate; - administrația trebuie să reflecte diversitatea socială din cadrul comunității pe care o reprezintă;
Structură Organizatională	- are la bază ideea separației puterilor în stat și primatul constituției; - administrația trebuie construită în jurul valorilor de reprezentativitate, responsivitate și responsabilitate în fața cetățenilor; <i>“puterea executivă reprezintă un microcosmos al societății. Inevitabil ea reflectă valorile, conflictele și forțele divergente care se găsesc în cadrul unei societăți pluraliste. Ideea unei administrații structurată clar, perfect funcțională, fără conflicte este iluzorie” (Davidson, 1967, p. 383)</i> Structura : - prezintă multiple centre de putere (diminuarea riscului concentrării puterii într-un singur punct); - facilitarea reprezentării grupurilor de interese existente prin furnizarea de puncte de acces multiple; - descentralizare puternică – subsidiaritate; - deschidere și transparență față de cetățeni; - decizii prin negociere și consens.
Rolul Individului	- gruparea indivizilor în grupuri economice, sociale sau politice; - individul nu este depersonalizat; - nevoile individului odată identificate sunt integrate în nevoile unui grup care îl reprezintă; - odată grupați, indivizii sunt văzuți ca beneficiarii serviciilor

	publice.
Aspecte Cognitive	- căutarea consensului sau dezvoltarea unor coaliții pentru a determina ce e corect; - discuțiile și dezbaterile publice sunt văzute ca metode eficiente pentru colectarea și dezvoltarea de noi cunoștințe și “aflarea adevărului”; - rol limitat al expertizei sau științei; - rolul principal în dezvoltarea administrației îl au cetățenii.

Adaptat după David H. H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, p. 24-29

Abordarea Juridică/Legală

Abordarea legală a administrației publice a prins rădăcini puternice în special în Europa continentală, în Marea Britanie și SUA fiind eclipsată de celelalte două abordări. Abordarea juridică are la bază normele și procedurile dreptului administrativ (în special Franța și Germania). În această perspectivă, administrația e văzută ca un instrument de acțiune a statului, însărcinat cu asigurarea legalității și ordinii. Abordarea juridică (Chevallier, 1994) se bazează pe înțelegerea și optimizarea funcționării administrației prin permanenta referire la texte legale. Răspunsul la problemele administrative stă în legi și reglementări iar administrația reprezintă un domeniu privilegiat al dreptului administrativ, care este principalul instrument de raționalizare și structurare a acțiunii administrative. Metodele sunt deductive, pornind de la regulă și urmărind ulterior condițiile de aplicare. Este evident că adepții acestei abordări privesc cu reticență abordările manageriale, reproșându-le o prea puțină considerație acordată importanței reglementărilor juridice, care sunt sursa primară a legitimității administrației. O altă caracteristică este tendința de a prelua metodele și procedurile tipice activităților judiciare și adoptarea lor în sfera administrativă. În această viziune, scopul suprem al administrației este ***protejarea drepturilor și libertăților individului***, acest lucru fiind posibil prin crearea unui cadru legal cât mai cuprinzător și includerea acestor drepturi în actele administrative, legislație, constituție. Accentul pus pe *respectul față de lege* se traduce în primul rând în ***eliminarea oricărei acțiuni de tip arbitrar*** care poate leza drepturile cetățenilor. De asemenea ***tratamentul***

egal al tuturor cetățenilor reprezintă o altă valoare fundamentală a acestei abordări. În această viziune administrația are rolul unui arbitru imparțial chemat să rezolve posibilele conflicte care pot apărea în societate. Și mai departe, administrația este văzută ca un instrument menit să asigure **egalitate și echitate** în relația cu cetățenii.

Caracteristicile Abordării Legale	
Valori	- importanța procedurilor și regulamentelor; - adoptarea de proceduri administrative care să protejeze individul în contactul cu administrația de un tratament arbitrar, capricios sau malițios; - protejarea drepturilor și libertăților individului; - protecție egală, echitate și tratament egal în conflictele dintre părți (private sau publice); - costurile administrative ocupă un plan secund.
Structură Organizatorică	- proceduri contradictorii după modelul judiciar al proceselor; - independența celor care ocupă poziții decizionale (se poate influența alegerea cazurilor care vor fi discutate dar nu se poate influența modul în care sunt judecate). - nivele administrative care să permită mai multe căi de apel; - eficiența nu este prioritară.
Rolul Individului	- individul este tratat ca o persoană unică aflată într-un set de circumstanțe singular; - procedurile administrative trebuie să ofere posibilitatea fiecărui individ de a “explica” circumstanțele în care se află atunci când se adresează administrației; - rezultatele au caracter specific și variază pentru fiecare individ în parte.
Aspecte Cognitive	- dezvoltarea de cunoștințe noi prin metode judiciare - proceduri adversiale sau contradictorii, precedente

	administrative - reținere în a face generalizări pe baza cazurilor individuale.
--	--

Adaptat după David H. H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, p. 24-29

Studiu de caz: Tragedia de La Mihăilești

Pornind de la cele 3 mari abordări privind studiul administrației publice și luând în considerare caracteristicile fiecăreia, citiți articolul următor și răspundeți întrebărilor de mai jos:

- Care au fost cauzele care au dus la producerea accidentului?
- Cum au reacționat autoritățile publice? Care dintre abordările prezentate anterior caracterizează cel mai bine modul în care au acționat autoritățile publice în acest caz? Care sunt valorile pe care s-a pus accentul?
- Cum vedeți relația dintre autorități și cetățenii implicați?
- Puteți identifica elemente tipice care să indice vreuna din cele trei abordări?
- Ce ar trebui să se schimbe în comportamentul instituțiilor publice pentru a evita un astfel de accident pe viitor?

Tragedia de la Mihăilești

sursa: Revista 22 - ANUL XIV (743) (1 iunie - 7 iunie 2004)

<http://www.revista22.ro/html/index.php?art=929&nr=2004-06-09>

În urma catastrofei de luni, 24 mai, de la Mihăilești, în urmă căreia au murit 18 persoane, au ieșit la iveală grave disfuncții instituționale, dar și o totală lipsă de compasiune din partea autorităților față de tragedia unor oameni. Alături de cronologia faptelor, am solicitat punctul de vedere al Ministerului de Interne, al unui procuror și al unui jurnalist prezent la fața locului.

Punctul de vedere al MAI

TOMA ZAHARIA, secretar de stat, chestor-șef de poliție:

Care este planul de intervenție a autorităților în cazul unei catastrofe rutiere în care este implicat un autovehicul care transporta substanțe periculoase?

La producerea unei catastrofe rutiere în care este implicat un autovehicul care transporta substanțe periculoase, planurile de intervenție ale structurilor abilitate din cadrul Ministerului Administrației și Internelor prevăd, în principal, derularea următoarelor activități și acțiuni: culegerea

datelor și informațiilor despre accident (timpul și locul producerii accidentului, tipul mijlocului de transport etc.); înștiințarea autorităților publice locale interesate (primăria localității de pe raza căreia s-a produs accidentul, serviciul de ambulanță, cel mai apropiat spital, agenția pentru protecția mediului, poliția, pompierii și protecția civilă); adoptarea măsurilor în prima urgență (redirijarea traficului rutier în zona producerii accidentului, identificarea substanței periculoase, interogarea șoferului și a însoțitorului, consultarea documentelor de transport, identificarea etichetelor și indicatoarelor inscripționate pe vehicul etc.); aplicarea măsurilor de protecție și intervenție pe măsură sosirii forțelor de intervenție: scoaterea victimelor din zona accidentului; acordarea primului ajutor și a asistenței medicale de urgență; transportarea la spital a victimelor; asigurarea pazei zonei; îndrumarea circulației; neutralizarea și curățenia zonei; ridicarea vehiculului avariat; controlul și supravegherea în zonă; restabilirea circulației.

Cum au acționat reprezentanții Ministerului Administrației și Internelor în cazul exploziei de la Mihailești?

La data de 24.05.2004, oră 04:56, o persoană neidentificată, aflată în trafic pe DN Urziceni-Buzău, a anunțat telefonic Inspectoratul de Poliție al Județului Buzău, prin trunchiul central telefonic 955, faptul că lângă localitatea Mihailești, pe sensul de mers către municipiul Buzău, se află răsturnat un TIR, iar din cabină autovehiculului iese fum. Imediat după preluarea acestui mesaj, ofițerul de serviciu din dispeceratul poliției județene a anunțat pompierii militari despre evenimentul menționat. Concomitent cu anunțarea pompierilor, prin dispeceratul IPJ Buzău a fost anunțat agentul-șef adjunct Hurlup Gabriel, șeful Postului de Poliție din comună Mihăilești, care a ajuns la locul producerii accidentului la oră 05:05 și a informat dispeceratul IPJ Buzău că din cabină autotrenului ies flăcări, că nu sunt victime omenești, iar încărcătură constă în saci cu azotat de amoniu, menționând totodată faptul că este necesară intervenția de urgență a pompierilor. Imediat după comunicarea către dispecerat, agentul-șef adjunct Hurlup G. a luat măsuri pentru îndepărtarea curioșilor și a dirijat circulația, atrăgând atenția tuturor celor prezenți să se îndepărteze, precizându-le faptul că există pericolul producerii unui accident grav.

Din momentul sesizării, 24.05.2004, oră 04:56-04:57, a fost alarmată subunitatea de intervenție și s-a stabilit participarea la misiune cu 2 autospeciale. Ieșirea din unitate a autospecialelor a fost consemnată la oră 05:00, parcurgerea celor 36 km până la locul producerii evenimentului efectuându-se în condiții de ploaie. La locul producerii evenimentului au fost inițiate procedurile pentru stingerea incendiului, concomitent cu evaluarea situației de către comandantul gărzii de intervenție și transmiterea datelor despre aceasta la dispeceratul Grupului de Pompieri. Pe timpul pregătirii pentru intervenție, la circa 60-90 de secunde din momentul sosirii pompierilor, au avut loc cele două explozii (prima la oră 05:47:42, urmată la 1 minut și 2 secunde de o altă), ambele explozii fiind înregistrate și de stația seismică Istrița, componentele autotrenului împrăștiindu-se pe o rază de aproximativ 400 m față de locul producerii deflagrației, identificat prin craterul produs. Imediat după producerea evenimentului au fost dispuse

măsură pentru devierea traficului și pentru conservarea locului accidentului în vederea identificării probelor necesare desfășurării cercetărilor. Totodată, s-a trecut la identificarea pagubelor materiale produse în localitatea Mihăilești.

În momentul exploziei, pompierii militari executau procedurile de evaluare și realizare a dispozitivului de stingere a incendiului. Condițiile existente la locul evenimentului și timpul scurt nu au permis pompierilor să anticipeze dacă încărcătura va exploda și nici momentul deflagrației. Considerăm că personalul Ministerului Administrației și Internelor angajat în acest eveniment a acționat cu competență, în cunoștință de cauză, riscul asumat făcând parte din specificul activității, cei în cauză respectând întocmai procedurile și metodologiile stabilite. Modul cum au fost respectate normele și procedurile legale și analiză răspunderilor pentru fiecare persoană juridică sau fizică implicată se vor stabili de către comisia de anchetă.

Cum se face o anchetă

DAN VOINEA, general maior, Parchetul Curții Supreme de Justiție:

Care sunt etapele unei prime cercetări la față locului, în cazul unui accident cum a fost cel de la Mihăilești?

La Mihăilești a fost inițial un accident de circulație (trebuie demonstrat din ce cauza s-a produs), urmat de un accident colectiv de muncă, în cazul pompierilor, al polițistului și al jurnaliștilor morți în explozie. Accidentul de muncă, conform legii, intră în competență exclusivă a procurorului, deci polițistul nu poate decât să ajute. Când are loc un accident de muncă, înainte de a ajunge la locul faptei, procurorul trebuie să telefoneze la postul de poliție sau la poliția județeană pe rază căreia s-a întâmplat necazul și dispune luarea de măsuri de pază a locului unde s-a produs evenimentul, ca să nu pătrundă nimeni acolo. Nu contează că e ministru, prim-ministru, cetățean de rând, nimeni nu are voie să intre în zona respectivă, pentru că-și lasă amprenta acolo și ne încurcă noua anchetă.

La noi există o indisciplină a cercetărilor unei fapte. Nu există interes pentru criminalistică. Criminaliștii sunt primii care ajung acolo și de ei depinde viitoarea anchetă. Procurorul trebuie să dispună conservarea locului faptei până ajunge echipa de cercetare acolo - mă rog, cu excepția salvării eventualelor victime, care trebuiau duse la spital. În al doilea rând, trebuie anunțați: inspectorul de specialitate zonal, un inspector de la pompieri (pentru a stabili cauzele incendiului), medicul legist (dacă e vorba de victime, el le ia în gestiune de la față locului, pentru că trebuie făcută autopsia și stabilită cauza morții, și tot el, prin analizele biologice, poate identifica fiecare cadavru). Deci se formează această echipă mare - criminalist, procuror, medic legist, inspector de specialitate - care merge la față locului. Se face o fotografiere de ansamblu a perimetrului, după care se fotografiază în detaliu ceea ce consideră anchetatorul că prezintă interes pentru anchetă: resturi umane, mașini rupte s.a. Fotografierea se face cu

măsurători, care sunt importante pentru a stabili cât de puternică a fost explozia - trebuie măsurată distanța până unde a fost găsită ultima urmă lăsată de explozie.

Există rulete și stegulețe cu numere pentru măsurători, cu care se marchează locul unde a fost găsit un cadavru, o mână, o mașină, un volan, o haină. Se face și o schiță a locului faptei, în care se spune: la stegulețul cu numărul 2 a fost găsit un volan sau un pantof. Apoi se întocmește un proces verbal, cu martori asistenți, persoane luate din rândul celor care asistă întâmplător. Se scriu data, ora la care începe cercetarea, cine participă la cercetarea asta, se descrie întâi zonă, apoi, pur și simplu, ce s-a găsit în momentul ăla acolo. La sfârșit se menționează că la față locului s-au făcut fotografii, cu ce aparat s-a făcut fotografierea, ce peliculă s-a folosit și, de asemenea, alte aspecte care interesează anchetă: au fost identificate atâtea victime, s-a dispus trimiterea lor la Institutul Medico-Legal pentru a se stabili cauza morții sau identitatea s.a. După ce se face acest proces verbal, în mai multe exemplare, sunt lăsați și ceilalți să-și facă treabă. Cercetarea la față locului se face cu mare obiectivitate și fără nici un fel de interpretare.

În cazul exploziei de la Mihăilești, cam cât timp îi trebuia procurorului să facă tot ce ați spus aici?

O să vă răspund prin comparație. Cu mulți ani în urmă, lângă Urziceni, a căzut un avion al companiei Malev. Eram procuror criminalist acolo și-mi aduc aminte că cercetarea a durat două săptămâni, pentru că a fost destul de greu de căutat. Avionul a tăiat un zăvoi, unde au căzut resturi, bucăți din avion pe o distanță de 2-3 km. S-a făcut atunci un cordon format numai din milițieni, pentru ca oamenii să nu între și să fure probele.

La Mihăilești am văzut că au terminat foarte repede. În vreo 5 ore*. E ridicol ce s-a întâmplat. Asta nu e un act de justiție.

Ce se întâmplă cu resturile umane?

Toate resturile omenești, dar absolut toate, și ultimul fir de păr, trebuie luate de acolo. Toate se strâng, se marchează într-un fel și se pun individual în săculeți de plastic, pe care se pun bilețele cu locul unde au fost găsite, apoi se trimit la Institutul Medico-Legal. Procurorul trimite și o ordonanță prin care cere expertizarea tuturor resturilor umane. Se pun întrebări de genul: cauza decesului? cum s-a produs decesul? de când datează moartea acestor ȧesuturi? Se cer și probe biologice și se face o analiză a sângelui, pentru a vedea dacă persoana a fost otrăvită etc. Totodată, se face o recunoaștere a cadavrelor și după aceste analize biologice, în special a ADN-ului. În afară de cercetarea la față locului, cel puțin pentru persoanele dispărute, se iau probe de ADN de la familie.

Care credeți că e principala cauză a modului neprofesionist în care s-a făcut cercetarea la Mihăilești?

La ora actuală, în România, criminalistica este ridiculizată - se studiază doar timp de 6 luni, un semestru, la facultăți. Criminologia este știința care-ți arată ce se face la fața locului în cazul unei spargerii, al unui omor, al unui viol, al unui furt pe calculator s.a. Cum e posibil să rezolvi doar într-un semestru astfel de probleme? Se ajunge astfel la personal necalificat. De aceea suntem țara cu atâtea infracțiuni cu autor necunoscut, cu atâtea omoruri.

*În urmă dezvăluirilor din presă.

Punctul de vedere al jurnalistului

LUCIAN MÎNDRUȚĂ, Antenă 1:

Am văzut la televizor, pe 25 mai, cum țineți în mână oase și scalpuri umane adunate de la Mihăilești. Cum ați intrat în posesia lor, ca jurnalist, când se știe că autoritățile n-ar fi trebuit să permită ca civilii să se atingă de probe?

Foarte simplu: ne-am dus acolo și le-am cules. Chiar luni, cu o zi înainte de povestea cu scalpul, am fost surprins să văd că pe câmp nu era nimeni. Nu era nici picior de jandarm. Ploua, câmpul era mocirlos - chiar neplăcut să te plimbi pe acolo și poate că și asta era o explicație. Nici a doua zi nu erau foarte multe forțe de căutat, dincolo de cei câțiva procurori. Ei singuri n-ar fi putut să caute, oricum, pe câmp. Noi n-am venit cu gândul să strângem rămășițe umane. A doua zi i-am trimis pe ai noștri să caute pe câmp, în speranța că vor găsi orice urmă din accident care ar fi putut să ne ajute în mica noastră anchetă, ca serviciu de presă care a pierdut doi oameni.

Când ați ajuns acolo era în vreun fel delimitat locul catastrofei?

Nu, nu există nici un fel de delimitare. Singura delimitare pe care o vedeam era între zona în care acționau utilajele de asfaltare și cea în care se puteau plimbă curioșii. Deci singurul lucru care te-ar fi putut împiedica să te apropii de locul catastrofei era traficul basculantelor.

Cum a ajuns camera lui Ionuț Barbu la Antenă 1?

Din câte știu eu, au găsit-o niște reporteri de la Jurnalul Național. Camera reporterului nostru nu era la poliție, ci la un țăran. Dacă țăranii adună probe... Ne-am gândit să căutăm și noi probe, pentru că oricum erau mai în siguranță în mâinile noastre.

Organele de anchetă au cerut camera pentru cercetări?

Ei au cerut camera și imaginile după ce le-am sugerat noi să o facă, în seara respectivă.

Ce făceau autoritățile la locul exploziei?

Nu i-am văzut prea bine, fiindcă purtau pelerine cu glugi pentru ploaie. Cel pe care l-am văzut, fiindcă era îmbrăcat în costum, era ministrul Mitrea. Mai erau autorități de la județ, prefectul de Buzău.

Ce v-a mai frapat?

Ce m-a surprins foarte tare a fost că nimeni n-a aprins o lumânare pentru morții ăia. Nici una dintre autoritățile pe care le-am văzut. Toți erau foarte hotărâți să facă planul la asfaltare. Nici unul nu

părea afectat de ce s-a întâmplat. Am comparat atitudinea asta lipsită complet de compasiune cu pioșenia pe care aceiași oameni o practică atunci când se duc la biserică sau la diferite evenimente. De asemenea, nu am văzut preoți acolo. Mă gândeam că măcar preotul comunei căruia îi muriseră 6 enoriași dintr-o dată să se fi deranjat până acolo, să aprindă o lumânare, să facă o slujbă ca să-i odihnească. Nu s-a întâmplat așa ceva. Nu am avut sentimentul că viețile celor care au murit acolo erau importante pentru cineva. Totul era ceva de genul: să facem curăț, să terminăm înainte de termen, să igienizăm locul dramei.

Cronologie

Luni, 24 mai, ora 4:00 dimineată, pe Drumul European E85, în apropiere de localitatea Mihăilești din județul Buzău, Florin Marcu, șoferul unui camion aparținând firmei MIH Transcom SRL din Dolj, pierde controlul vehiculului și intră în șanț. Camionul transporta azotat de amoniu de la Combinatul Chimic Doljchim către Societatea Agricolă BEEARSEN din Piatra Neamț.

Potrivit martorilor oculari, accidentul s-ar fi datorat exploziei unui cauciuc al autocamionului. Pompierii sunt anunțați care este încărcătura camionului: 400 de saci de azotat de amoniu, cântărind 20 de tone. La ora 5:30 sosesc două echipaje de pompieri din Buzău, șeful postului de Poliție și doi ziariști ai postului de televiziune Antenă 1, cameramanul Ionuț Barbu și reporterul Elena Popescu. În timp ce se acționează pentru stingerea incendiului, în jurul orei 5:50, camionul explodează. Bilanțul: 18 morți și 20 de răniți. Resturi umane și ale camionului sunt împrăștiate pe o rază de peste un kilometru. Șoseaua este distrusă pe o lungime de 35 de metri, în urma exploziei formându-se un crater cu adâncimea de 7 metri. Ziariștii Ionuț Barbu și Elena Popescu își pierd viață în explozie. În jurul orei 6:00, la fața locului apar echipaje ale poliției buzoiene, urmate de specialiști de la Protecția civilă. Reprezentanți ai Procuraturii județului Buzău împrejmuesc zona pe un diametru de 400-500 de metri. În jurul orei 9:30 sosește un pluton de jandarmi pentru a strânge rămășițele rezultate în urma exploziei.

La 5 ore de la producerea exploziei, anchetă se încheie. Buldozerele încep astuparea craterului și se trece la repararea șoselei. În aceeași zi, ziariști ai Jurnalului Național și ai Antenei 1 găsesc la fața locului, după încheierea anchetei și astuparea craterului, resturi umane, camera cu care a filmat Ionuț Barbu și caseta pe care au fost înregistrate chiar momentele premergătoare exploziei.

Implicarea autorităților locale și centrale

Prefectul județului Buzău sosește la fața locului la mai puțin de o oră de la producerea accidentului. Miron Mitrea, ministrul Transporturilor, apare în jurul orei 9:30. În cursul zilei de luni, în jurul prânzului, ministrul Miron Mitrea declară: "A început evacuarea mașinilor care au fost distruse în deflagrație, se caută în continuare cadavre... Între timp am trimis indicații speciale să se lucreze chiar și noaptea la refacerea drumului. (...) Dăm drumul pe un sens, vom finaliza sensul doi și ne vom întoarce la sensul unu. În mod normal lucrările ar dura câteva săptămâni, dar eu cred că, 24 din 24, până duminică le

închidem." Câteva ore mai târziu, același Miron Mitrea declară: "Se va umple craterul creat în urmă exploziei, iar traficul va putea fi reluat în maximum două-trei ore pe un singur fir." De asemenea, luni, în jurul prânzului, ministrul delegat al Administrației și Internelor, Gabriel Oprea - care a preluat o parte din funcțiile ministrului Ioan Rus pe perioada campaniei electorale - declară: "Nici eu, nici ministrul Miron Mitrea nu vom pleca din Buzău până când situația traficului rutier nu va fi rezolvată", iar câteva ore mai târziu spune: "În momentul de față s-a terminat ancheta pe teren, iar utilajele domnului ministru Miron Mitrea au început deja să funcționeze și să degajeze terenul."

În urmă reportajelor difuzate de Antenă 1, în noaptea dinspre marți spre miercuri, ministrul Justiției, Cristian Diaconescu, face o inspecție la Mihaălești. Ancheta este redeschisă, iar echipa de procurori care face cercetarea este schimbată. Ministrul Cristian Diaconescu cere scuze, în numele guvernului, pentru graba autorităților locale de a reabilita șoseaua. "Se putea aștepta câteva zile, perioadă în care ar fi trebuit să ardă lumânări", declară Cristian Diaconescu. Procurorul general al României, Ilie Botos, care a revenit în România abia joi seară de la o reuniune din Olanda, declară că începând de vineri, 28 mai, va prelua personal conducerea anchetei cazului de la Mihăilești. Sâmbătă 29 mai, procurorul general al României merge la Mihăilești, unde supervizează o simulare a accidentului rutier care a dus la producerea exploziei.

După cercetarea de sâmbătă, anchetatorii iau în calcul două ipoteze privind producerea accidentului. Prima ipoteză ar fi aceea că, în momentul în care autotrenul a intrat în șanț, rezervorul s-a lovit de un cap de pod, s-a spart și a luat foc din cauza unui scurtcircuit la bateria camionului. A doua ipoteză este că incendiul a pornit din cabina autocamionului. Guvernul României oferă un ajutor pentru familiile victimelor, în valoare de 120 milioane de lei. Răniții de la Mihăilești vor primi un ajutor în valoare de 60 de milioane de lei.

Poziția premierului Adrian Năstase și a președintelui Ion Iliescu

Premierul Adrian Năstase declară: "Presa a arătat anumite lucruri care, după părerea mea, sunt preocupante. Nu vreau să mă pronunț, deocamdată, până când rezultatele finale nu vor fi prezentate". Primul ministru mai spune că trebuie verificat dacă nu cumva "lucrările s-au efectuat cu o anumită lipsă de respect față de persoanele decedate și familiile lor". Fiind întrebat de ziariști cum o să-i sancționeze pe vinovați, Adrian Năstase răspunde: "O să-i aducem în fața televiziunii și o să-i împușcam".

Președintele Ion Iliescu declară: "Ministrul Transporturilor și ministrul Administrației Publice, prefectul au ajuns imediat la față locului, oamenii au făcut tot ceea ce au putut pentru a lua toate măsurile necesare." Mai departe, președintele Iliescu adaugă: "Era șosea națională, a fost întreruptă circulația ore în șir și trebuia refăcută șoseaua. Altminteri se fac cercetări și vom vedea concluziile." Președintele mai spune că "este de înțeles emoția pe care o provoacă un accident grav", dar că el este doar un accident.

Referințe bibliografice:

1. Chevallier J., *Sciences Administrative*, PUF, Paris, 1994
2. Coombes D., *The Place of Public Management in the Modern European State*, în Verheijan, Coombes D., eds, *Innovations in Public Management*, The European Commission, 1998, p. 8-38
3. Corson J. J., Harris J. P., *Public Administration in Modern Society*, New York, McGraw-Hill, 1969
4. Davidson R., *Congress and the Executive: The Race for Representation*, în de Grazia A., ed., *Congress: The First Branch of Government*, New York, Doubleday Anchor, 1967
5. Davis W. J. Jr., *An Introduction to Public Administration, Politics, Policy and Bureaucracy*, New York, Free Press, 1974
6. Nigro F. A., Nigro L. G., *Modern Public Administration*, 7th ed., New York, Harper & Row, 1989
7. Pffifner J., Presthus R., *Public Administration*, New York, the Ronald Press, 1967
8. Rhodes, R.A.W., *Introduction*, în *Public Administration*, nr. 69 (1), p. 1-2, 1991
9. Rosenbloom D., Kravchuk R., *Public Administration: Understanding Management, Politics & Law In The Public Sector*, 5th ed., McGraw-Hill, 2002
10. Sayre W., *Premises of Public Administration: Past and Emerging*, în Shafritz J., Hyde A., eds., *Classics of Public Administration*, Oak Park, Moore Publishing, 1978
11. Stillman R. J., *Public Administration: Concepts and Cases*, 6th ed., Boston, Houghton Mifflin, 1996
12. Taylor F. W., *Principles of Scientific Management*, New York, Harper & Brothers, 1911
13. Waldo D., *What is Public Administration*, în Stillman R. J., (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin, 1988
14. Waldo D., *What is public administration?* în Shafritz J., Hyde A., (eds.), *Classics of Public Administration*, Oak Park, Illinois Moore Publishing, 1978
15. Wilson W., *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, p. 197-222, 1887

3

Sector Public/ Sector Privat.

De ce avem nevoie de organizații publice și care este rolul acestora în societatea modernă.

Evoluția conceptului de stat

Conceptul de stat a luat forme diverse de-a lungul timpului în funcție de apartenența națională și formația culturală a celor care și-au exprimat punctul de vedere cu privire la acest subiect. Nu este nici momentul și nu avem nici suficient timp și spațiu la dispoziție pentru a dezbate toate aspectele acestui concept. Suntem interesați în special de latura administrativă deoarece aceasta este relevantă pentru subiectul acestui material. Vom începe analiza conceptului de **stat** plecând de la interpretarea dată de Max Weber, care considera că administrația publică ca știință teoretică și practica administrativă pot fi regăsite într-o anumită formă de stat, în care puterea sau autoritatea are un caracter legal - rațional. Fundamentul acestei premise este faptul că autoritatea statului **este una derivată și nu inerentă**. De asemenea, există o dependență între această autoritate și performanța instituțiilor publice - atât din prisma rezultatelor cât și a metodelor folosite (Garth, Mills, 1972). Din această calitate a autorității, derivă o caracteristică specifică - cea administrativă - rezultând noțiunea de *stat administrativ*. Această noțiune provine dintr-un concept ceva mai vechi - **Polizeistaat** - statul polițienesc, o percepție a statului ca **reprezentant și purtător al voinței publice generale /al binelui și interesului public** (Dyson K., 1980). Utilizarea acestui concept presupune că administrația publică (sau birocrăția) este **forma de organizare instituționalizată de cel mai înalt nivel**. Acest fapt derivă din caracteristicile de bază care o definesc în termeni de model ideal (Weber, 1949): *permanență sau continuitate, impersonalitate, raționalitate (în conformitate cu norme legale și tehnice clare) imparțialitate și ierarhizare*.

Una dintre cele mai simple dar cuprinzătoare definiții ale statului a fost oferită tot de Max Weber: „*Statul este singura entitate care deține monopolul utilizării forței coercitive în mod legitim asupra unei populații dintr-un teritoriu dat*”.

Pornind de la această definiție putem extrage trei caracteristici esențiale ale statului:

- Statul deține monopolul asupra exercitării legitime a forței coercitive;

- Statul deține acest monopol asupra unei anumite populații;
- această populație e situată într-un spațiu /teritoriu limitat.

Nevoia de stabilitate și securitate în cadrul societății a fost un factor determinant în formarea și evoluția statelor occidentale moderne². Începând cu a doua jumătate a secolului XVIII când autoritatea politică era deja secularizată, problema majoră a societății civile era înlăturarea posibilității abuzului de putere (fie că se manifesta în sensul limitării drepturilor și libertăților cetățenești fie în sensul întăririi poziției în societate a anumitor clase sociale – de obicei a clasei conducătoare). Montesquieu în lucrarea *Despre Spiritul Legilor* este primul care oferă o soluție acestei probleme a abuzului de putere:

„Libertatea politică nu exista decât în guvernările moderate. Dar ea nu se afla întotdeauna în statele moderate, ci doar în cele în care nu se abuzează de putere; o experiență eternă ne arată însă că orice om care are putere este înclinat să abuzeze de ea, până când dă în calea sa de obstacole. Oare cine ar fi crezut că virtutea însăși are nevoie de limite?

Pentru a nu putea abuza de putere, se cuvine ca lucrurile să fie în așa fel rânduite încât puterea să limiteze puterea. O constituție poate fi astfel alcătuită, încât nimeni să nu fie constrâns să facă lucrurile la care legea nu-l obligă și să nu le facă pe cele pe care legea i le îngăduie”(*De l'esprit de lois*, trad. Cristian Preda).

Soluția împotriva abuzului de putere a fost **constituționalismul și separația puterilor în stat**; atribuțiile administrative sunt plasate în mâinile unui executiv cu un anumit grad de autonomie; legislativul are rolul de a exprima voința politică a poporului în timp ce puterea judiciară veghează la respectarea cadrului legal și are rolul de arbitru în rezolvarea posibilelor conflicte între celelalte două puteri dar și între stat și cetățeni. Modelul ideal presupune un echilibru între cele 3 puteri printr-un sistem de control reciproc astfel încât o putere o controlează pe cealaltă iar abuzurile sunt practic imposibile. În practică exercițiul permanent al autorității se manifestă fie printr-un executiv dominant fie printr-un legislativ puternic și un executiv slab. Indiferent însă de situație „*statul administrativ*” se confruntă cu tensiuni datorate interacțiunii dintre sfera politică și aparatul administrativ. Relația dintre sfera politică și administrația publică, dintre promisiune și performanță rămâne o problemă esențială care încă își caută rezolvarea (Coombes, 1998). Pornind de la modul în care este distribuită puterea între nivelul central și cel local și ținând de cadrul constituțional putem distinge 3 forme majore de organizare (ibid.):

² Vorbim despre perioada post Revoluției Franceze din 1789

- **Forma statului unitar** exemplificată istoric de Franța și Italia în care puterea centrală își exercită autoritatea direct prin intermediul unor instituții și departamente deconcentrate (această situație e valabilă pentru perioada dinaintea deceniului 6 al secolului XX. După 1950 acest model a suferit schimbări structurale consistente prin introducerea descentralizării și a principiului subsidiarității).
- **Forma duală** exemplificată de Marea Britanie, unde regăsim două sfere de putere, separate în teorie, dar care se suprapun în realitate. Forma locală este reprezentată de așa numitele county-uri (echivalentul județelor) și cea centrală este reprezentată de ministere și departamente care pe plan local sunt prezente sub forma unor oficii.
- **Forma federală sau cvasi-federală** exemplificată de Austro-Ungaria, Germania, Spania, SUA, care permit comunităților locale o autoguvernare aproape totală și prezintă două nivele constituționale. (Trebuie precizat faptul că vorbim de perioada secolului XIX și începutul secolului XX. După cel de-al doilea Război Mondial aceste forme și-au modificat sensul consistent și au apărut noi configurații. În prezent Uniunea Europeană poate fi privită ca o formă hibridă de entitate statală cu câteva caracteristici cvasi-federale).

În afară de aceste caracteristici care reies în mod direct din definiția dată de Weber mai rămâne de analizat latura funcțională a statului.

Implicarea statului în cadrul societății a fost inițial redusă (sec. XVII-XIX) - așa numitul stat minimal al doctrinei liberale clasice – funcțiile sale fiind: (adaptat din Nozick, 1974)

- **funcția legală** - definirea limitelor în exercitarea puterii publice care implică răspunderea pentru acțiunile întreprinse de autorități;
- **funcția militară** - implică crearea și menținerea unui corp militar permanent; menținerea ordinii publice;
- **funcția financiară** - puțin dezvoltată în această perioadă; implicare minimă în economie, impozitare doar pentru susținerea cheltuielilor statului în realizarea celorlalte funcții.

Având în vedere aria restrânsă a activităților publice, domeniul administrației publice nu era privit ca o știință, nu se considera necesară o pregătire specială pentru a îndeplini atribuțiile care reveneau funcționarilor, și de altfel numărul celor angajați în sfera publică era relativ redus. Astfel, până la sfârșitul secolului XIX a funcționat un sistem de recrutare bazat în special pe

afiliația politică decât pe profesionalism și performanță. Nu trebuie să vedem acest lucru ca fiind determinat doar de voința puterii politice. Nici populația nu avea exigențe prea mari în privința activității administrației. Administrația juca un rol de executant loial al ordinelor venite de sus.

De la statul minimal la statul providență

Evoluțiile economice negative pe plan global de la sfârșitul secolului XIX care au culminat cu marea recesiune economică din perioada interbelică a determinat o schimbare majoră atât la nivelul teoriei politice cât și la nivelul structurii și rolului statului în societate, el devenind un actor din ce în ce mai implicat în viața economico-socială. Accentul pus pe drepturile omului și posibilitatea cetățenilor de a acționa colectiv pentru a-și urmări interesele pune o presiune crescândă asupra activității statului și crește responsabilitățile sale. Un alt factor important în expansiunea administrativă l-a avut industrializarea. Acest fenomen prin care au trecut majoritatea statelor occidentale (un efect al adoptării principiilor economiei capitaliste), presupune contacte tot mai multe între stat și diferiți actori din sectorul privat care își manifestă la rândul lor influența, urmărindu-și propriile interese (ex. lobby). Acțiunea acestor factori determină o lărgire a ariei activităților publice și apariția unor noi bunuri/servicii - incluzând servicii de sănătate publică, educație, transport etc. Cheltuielile publice cresc astfel baza de impozitare crește la rândul său. Societatea civilă exercită o presiune tot mai mare în privința rolului social al statului, în special în privința redistribuirii veniturilor. Modul de percepție al administrației publice se modifică. Ea nu mai este văzută ca un simplu executant al unor ordine venite de sus ci un instrument important în activitatea statului care trebuie să funcționeze în baza unor principii clare și să dispună de un personal calificat în domeniu. Activitatea administrației publice devine din ce în ce mai complexă, iar modul în care își desfășoară activitatea (cu preponderență modul în care sunt cheltuiți banii publici) capătă importanță. Woodrow Wilson (1887) remarcă în eseul său *The Study of Public Administration* că de cele mai multe ori este mai greu să pui în aplicare legile decât să le construiești, referindu-se la activitatea din sectorul public. Așa numitul ***spoil system*** (sistem care recruta funcționarii în funcție de afiliația politică și loialitatea față de partid) a fost înlocuit cu un sistem de recrutare bazat pe profesionalism și competență menit să aducă performanță și tratament egal, lipsit de favoritisme - ***merit system***. Așa cum menționam anterior un alt punct de cotitură privind rolul statului este criza economică din 1929 și apoi cea din 1936. Statul devine actorul principal și în sfera economică (exemplul

SUA cu politica lui F.Roosevelt - *New Deal* - sub influența noii gândiri economice, în special cea a lui John Meynard Keynes).

După cel de-al doilea Război Mondial administrația publică atinge gradul maxim de expansiune. Printre motivele acestei expansiuni a zonei publice amintim (Wright, 1994):

- reconstrucția de după război;
- organizarea corporatistă a grupurilor de interese;
- influența curentelor politice social democrat;
- amenințarea războiului nuclear.

Asistăm la consacrarea unui noi viziuni a conceptului de stat - Statul Providență - *Welfare State*³. Pierre Rosanvallon (1981) vede acest nou tip de stat ca o continuare a statului clasic pe care el îl numește *protector*.

„Statul providență este mult mai complex decât statul protector. Funcția lui nu este doar aceea de a proteja un lucru dobândit (viața sau proprietatea), ci și de a acționa intervenind pentru redistribuirea veniturilor, pentru reglementarea relațiilor sociale, pentru asumarea unor servicii colective. [...] Trecerea de la statul protector la statul-providență traduce, la nivelul reprezentărilor statului, evoluția în care societatea încetează să se gândească pe sine ca un corp pentru a se concepe ca o piață. [...] Statul-providență exprimă ideea de a substitui incertitudinii providenței religioase certitudinea providenței statale. În acest sens, el este statul care își desăvârșește secularizarea, transferând între prerogativele sale obișnuite binefacerile aleatoare pe care până atunci doar puterea divină era considerată aptă să le împartă. Statul-providență își fixează drept sarcină să compenseze hic et nunc inegalitățile de natură sau nenorocirile sorții”. (Pierre Rosanvallon, 1981).

Argumente pentru existența organizațiilor publice

După scurta prezentare a evoluției conceptului de stat, vom încerca să identificăm care este *raison d'être* al organizațiilor publice. Pornind de la această bază vom prezenta și o serie de diferențe între organizațiile publice și cele private.

³ expresia nu este chiar atât de nouă, într-adevăr termenul de *Welfare State* apare în Anglia în anii 1940, însă expresii cu sens aproape identic sunt folosite deja din a doua jumătate a secolului XIX - *Etat-Providence* în 1865 este folosită de autori precum Emile Ollivier sau Emile Laurent, sau *Wohlfahrtsstaat* folosită de Wagner, Schaeffle sau Schmoller în anii 1870

De cele mai multe ori când vorbim despre sectorul public avem în vedere structura administrației publice ca întreg, fie că e vorba de administrația publică centrală fie cea locală. Chiar dacă în prezent organizațiile publice au o structură extrem de complexă și variază substanțial de la stat la stat, există o serie de caracteristici pe care le regăsim în fiecare sistem administrativ și care le diferențiază față de organizațiile private. Înainte de a prezenta aceste caracteristici trebuie să oferim un răspuns la întrebarea: **DE CE AVEM NEVOIE DE ORGANIZAȚII PUBLICE?**

Este o întrebare legitimă, ținând cont de criticile care se aduc permanent administrației publice privind eficiența scăzută comparativ cu sectorul privat. Au devenit clișeice afirmații precum „trebuie să eliminăm birocrăția” sau „ar trebui să lăsăm sectorul privat să rezolve problemele. Cu siguranța ar face-o mai eficient”. În realitate, lucrurile sunt mult mai complicate și problemele pe care sunt chemate să le rezolve organizațiile publice nu sunt atât de simple precum par. Înainte de toate ne interesează semnificația termenului de *organizație*.

Ce este organizația și de ce avem nevoie de organizații?

Vom porni de la abordarea sistemică⁴ care pornește de la premisa că organizația e un sistem deschis (adică este angajat în schimburi de materie, energie și informație cu mediul extern), de tip biologic (organizația are un moment clar definit al apariției sale, evoluează, este capabilă de adaptare la mediu și în funcție de context poate să dispară). Mai precis, organizația este (Robbins, 1987, p. 5) ***o entitate socială, conștient coordonată, cu granițe relativ identificabile, care funcționează pe baze relativ continue pentru atingerea unui scop (set de scopuri) comun și conștientizat de către membrii săi***. Printr-un sistem înțelegem un ansamblu de elemente care prin interacțiunea dintre ele sunt capabile să transforme input-ul în output printr-un anumit mecanism intern care diferă de la un sistem la altul. Input-ul este reprezentat de energie, materie sau informație și asigură existența sistemului. Mecanismul de transformare - *process* - se referă la activitățile specifice ale organizației prin care input-ul este transformat. Output-ul se referă la rezultatele obținute în urma proceselor interne ale organizației.

Iată pe scurt care sunt motivele pentru care organizațiile există (Bolman, Deal, 1997, Rainey, 1997):

- organizațiile există pentru a atinge ***scopuri și obiective prestabilite***;

⁴Ludwig von Bertalanffy a fost primul teoretician care a articulat principiile teoriei generale a sistemelor în 1950. Conform definiției sale, un sistem este *un set de elemente care se află în relații de interacțiune*.

- organizațiile funcționează cel mai bine atunci când **raționalitatea prevalează** față de preferințele personale și presiunile externe;
- structura organizației trebuie construită în **concordanță cu circumstanțele organizaționale** (mediul extern al organizației, scopurile și obiectivele, resursele disponibile);
- organizațiile își cresc performanța prin promovarea **specializării** și a **diviziunii muncii**;
- formele de **coordonare** și **control** pentru cooperare între membrii organizației sunt indispensabile pentru atingerea scopurilor;
- problemele care apar din cauza deficiențelor structurale pot fi remediate prin acțiuni de **schimbare și restructurare organizațională**.

Este de neconceput viața unui individ fără nici un fel de contact cu organizații. Tot ceea ce întreprindem de la naștere intră în legătură directă sau indirectă cu lumea organizațională. Ne naștem într-o organizație, atestarea existenței noastre în mod formal (certificatul de naștere) se realizează prin intermediul unei alte organizații, ne desăvârșim educația în cadrul organizațiilor de învățământ, fie că pornim propria afacere sau ne angajăm, în cea mai mare măsură viața noastră se desfășoară cu precădere într-un *cadru organizațional*.

Organizații publice vs. Organizații private

Pornind de la această abordare privind organizațiile, vom expune o serie de argumente și păreri care ar trebui să contureze un răspuns cât mai clar la întrebarea – De ce există organizațiile publice?

Putem căuta răspunsuri atât în sfera politică cât și în domeniul economic. Robert Dahl și Charles Lindblom (1953) au realizat o analiză temeinică privind motivul existenței (*raison d'être*) organizațiilor publice în societate, pornind de la analiza alternativelor existente pentru controlul resurselor economice și politice.

În opinia acestora există două mari alternative:

1. **piața liberă** - free market - guvernată de principiul cererii și ofertei, bunurile și serviciile produse având la bază această lege imuabilă;
2. **poliarhiile** - termen utilizat pentru democrația modernă - văzut ca un sistem administrativ complex, cu o componentă politică puternică, format din instituții publice, grupuri co-

interesate și agenți privați care prin acțiunea lor concertată reușesc să direcționeze activitățile social-economice pe baza unei ierarhii care le conferă autoritate și legitimitate.

Modelul pieței are la bază individul și funcționează pe baza schimburilor voluntare dintre indivizi. El pornește de la premisa că indivizii întotdeauna vor urmări maximizarea profitului personal și că în acest sens, schimburile se realizează în mod voluntar, fiecare individ având acces egal la resurse (informaționale, financiare, umane, tehnologice etc.).

Chiar dacă sistemul pieței libere are o serie de avantaje – eficiență, schimburi realizate voluntar, realizarea acelor bunuri și servicii pe care le cer consumatorii/cetățenii, concurență care conduce la creșterea calității bunurilor și serviciilor oferite, flexibilitate în utilizarea resurselor (nu avem planificare centrală) – totuși există o serie de situații în care piețele libere se blochează, și nu reușesc să iasă din blocaj singure. Aceste situații au fost intitulate generic de diverși specialiști *eșecuri ale pieței* - market failure (Lindblom, 1977; Downs 1967, Stiglitz, 2000). Ele pot fi grupate pe 5 mari categorii:

1. Bunurile publice

- De anumite bunuri și servicii trebuie să beneficieze întreaga societate – apărare, educație, sănătate, drumuri publice etc. Astfel de bunuri nu pot fi oferite doar unei anumite părți a societății – nu ne putem imagina o situație în care politica de apărare a României ar fi destinată doar anumitor zone, spre exemplu Dobrogea și partea de sud a țării, iar restul zonelor să nu fie incluse. Oferirea acestui bun nu este condiționată de numărul de utilizatori care plătesc pentru el – există categorii care sunt scutite de la plata taxelor dar beneficiază de aceste bunuri publice – ex. persoanele cu handicap, pensionari, cazurile sociale etc. Mai trebuie menționat că spre deosebire de bunurile private, costurile pentru producerea bunurilor publice rămân aceleași indiferent de numărul de utilizatori – spre exemplu costurile pentru iluminatul unei străzi sunt aceleași indiferent de numărul de indivizi care traversează și beneficiază de iluminatul public. Astfel cele două caracteristici distinctive ale bunurilor publice (care le diferențiază de cele private) sunt: (1) *cost marginal zero* pentru producerea bunului/serviciului (costul pentru încă un utilizator al aceluși bun este zero); (2) *excluderea* anumitor indivizi/grupuri de la utilizarea acestor bunuri este *practic imposibilă* (vezi exemplul cu apărarea).

2. Concurență imperfectă

- Concurența imperfectă se referă la acele situații în care din diverse motive (naturale sau artificiale) anumite bunuri și servicii sunt oferite de către un singur agent –monopol – sau un număr redus de agenți – oligopol. Este evident că în aceste situații, modelul pieței libere bazat pe cerere și ofertă nu mai funcționează. Atunci când avem un singur producător vorbim de o *filieră inversă*, și anume oferta dictează cererea – cetățenii nu pot alege un alt bun similar deoarece nu există un alt producător și sunt obligați să opteze pentru singurul bun/serviciu disponibil. În aceste situații statul (prin intermediul organizațiilor publice de reglementare) este chemat să intervină și să creeze un cadru care să permită concurența iar situațiile de monopol să fie evitate. Statul este singurul în măsură să reglementeze această situație deoarece, spre deosebire de organizațiile private, instituțiile statului (instituții publice) sunt înzestrate cu *autoritate și legitimitate* (datorită procesului electoral).

3. Informație imperfectă

- Modelul pieței libere are la bază, pe lângă supremația cererii și ofertei, o altă premisă, și anume accesul liber și complet la informație. În realitate lucrurile sunt mult diferite, accesul la informație fiind limitat, informația fiind de multe ori distorsionată. Motivul rezidă în scopul principal pe care îl urmăresc organizațiile private: PROFITUL. Există situații în care divulgarea anumitor informații ar reduce profitul sau ar periclita existența organizației. Un exemplu în acest sens este industria farmaceutică, unde fără intervenția statului, probabil producătorii de medicamente nu ar prezenta efectele adverse ale medicamentelor ci doar avantajele acestora. Dealtfel pentru organizațiile private orice acțiune care ar reduce profitul este de nedorit conform modelului clasic al pieței libere (profitul garantează supraviețuirea și dezvoltarea). Accesul la informație mai poate fi limitat prin limbajul utilizat – un exemplu ar putea fi băncile sau societățile de brokeraj care folosesc termeni tehnici sau abrevieri pentru serviciile pe care le oferă, consumatorul reușind cu greu să deslușească clar aceste informații (de cele mai multe ori costurile sunt cele ascunse în umbra formulelor tehnice sau abrevierilor). Acestea sunt câteva din motivele pentru care e nevoie de autorități publice care să reglementeze modul în care este distribuită și utilizată informația. De ce autorități publice? Deoarece organizațiile private nu ar face acest lucru dacă ar fi în detrimentul profitului.

4. Externalitățile

- Externalitățile sunt efectele indirecte pe care acțiunea unui individ/agent economic produce anumite efecte asupra celorlalți indivizi (asupra comunității). Astfel putem vorbi de efecte pozitive sau negative, deci de externalități pozitive sau externalități negative. Autoritățile publice vor urmări întotdeauna să încurajeze externalitățile pozitive și să înlăture externalitățile negative. Cel mai frecvent exemplu al unei situații de externalitate negativă este poluarea – spre exemplu o firmă producătoare de cauciuc își desfășoară activitatea cu scopul principal de a produce diverse tipuri de cauciuc. Din acest proces de producție pe lângă produsul final destinat comercializării, rezultă o serie de agenți poluanți care sunt deversați de către agentul economic într-un loc. Acest lucru afectează comunitatea locală într-un mod negativ – locuitorii nu mai pot folosi lacul respectiv pentru agrement, nu mai pot utiliza lacul ca sursă de hrană (pescuit) și lacul devine o zonă cu risc pentru sănătatea locuitorilor. Chiar dacă respectivul agent comercial are ca scop principal producția de cauciuc, această activitate are printre efecte indirecte și poluarea lacului, deci efecte negative asupra întregii comunități. Fără intervenția statului/autorităților publice care să oblige producătorul să întrerupă poluarea lacului, probabil acesta va continua activitatea deoarece deversarea agenților toxici în lac este cea mai ieftină variantă și deci îi sporește profitul – o investiție în echipamente de depozitare și filtrare ar crește costurile și deci ar reduce profitul. În aceste situații statul reglementează modul în care un individ sau agent economic își desfășoară activitatea, astfel încât interesul public (în exemplul nostru interesul comunității) să nu fie afectat. Un exemplu de externalitate pozitivă poate fi investiția unui agent economic important într-o zonă defavorizată care atrage astfel alți investitori și crește în timp nivelul de trai din zona respectivă.

5. Piețele incomplete (*Incomplete markets*) și alte deficiențe ale sistemului pieței (șomaj, inflație)⁵

- Acest eșec al modelului pieței se referă la acele domenii în care piața privată – organizațiile private – nu sunt interesate să ofere bunuri și servicii deoarece nu obțin profit. O astfel de situație este cea a asigurărilor. Companiile private oferă servicii de asigurare în funcție de gradul de risc pe care îl prezintă clientul, odată depășită această limită ele nemaifiind interesate să ofere acest serviciu. Spre exemplu există zone care

⁵Joseph Stiglitz este cel care introduce și această categorie de probleme în sfera *eșecurilor pieței*

sunt expuse intemperiilor pe o perioadă îndelungată de timp și unde riscul de a pierde diverse bunuri (distrugerea casei, a mașinii, a recoltei agricole etc.) este atât de ridicat (vezi Florida, zonă expusă uraganelor) încât companiile private nu oferă servicii de asigurare deoarece sunt șanse mari să fie nevoite să plătească despăgubiri mai mari decât încasările realizate. Pentru ca cetățenii din astfel de zone să aibă aceleași servicii ca restul populației statul intervine – fie oferă direct asigurări, fie indirect prin subvenții către firmele private pentru a face asigurări și pentru locuitorii zonelor respective. De asemenea situațiile de criză economică care produc creșteri substanțiale ale inflației, cresc șomajul și scad puterea de cumpărare nu pot fi rezolvate de către organizațiile private (vezi crizele din anii 20 și 30, sau cea mai recentă din 2007-2009). Statul joacă un rol activ în astfel de situații prin ajutoare financiare directe sau indirecte pentru agenții economici, politici de susținere socială și instrumente financiare care să reducă povara financiară.

Acestea sunt cele **5 eșecuri ale pieței** – adică situații în care organizațiile private nu pot acționa în mod eficient, intervenția statului fiind necesară. Toate cele de mai sus sunt strâns legate de *scopul urmărit* de cele două tipuri de organizații: dacă organizațiile private urmăresc interese private – *profitul* – **organizațiile publice au ca scop binele comun/binele colectiv**.

Pe lângă eșecurile de piață, un alt răspuns pentru critica privind ineficiența organizațiilor publice comparativ cu cele private, este argumentul eficienței colective, acele situații în care urmărirea strictă a interesului privat – așa cum fac organizațiile private – poate aduce efecte negative comunității ca întreg. Cele mai cunoscute exemple care motivează *alegerile colective* sunt (adaptat Hințea, 2007, p. 28-29):

1. **Tragedia comunităților** - spre exemplu în România o mulțime de comunități rurale sunt așezate în apropierea unei ape curgătoare. Să ne gândim că fiecare sătean are în proprietate o anumită parcelă de pământ care conține atât pământ arabil cât și pădure. Creșterea numărului de locuitori din sat conduce la nevoia de mai multe resurse astfel că fiecare sătean încearcă să-și crească terenul arabil defrișând zona împădurită. Acest lucru produce efecte negative asupra mediului, conducând la inundații și implicit pierderea culturilor agricole. Putem observa cum acțiunea individuală de obținere a unui beneficiu personal crescut – creșterea suprafeței arabile ar însemna creșterea resurselor financiare obținute din vânzarea produselor agricole – conduce defapt la scăderea beneficiilor

pentru comunitate. Acțiunile care par raționale fiecărei familii în parte sunt defapt iraționale și dăunătoare pentru grup/comunitate. Dacă membrii comunității ar acționa împreună ***luând decizii care să urmărească binele comun al întregii comunități*** ar rezulta efecte pozitive pentru fiecare.

2. **Dilema prizonierului** – este o altă situație care demonstrează importanța urmăririi interesului comun (a binelui comun) nu doar a celui individual. Situația este următoarea: doi prizonieri sunt anchetați în legătură cu o crimă pe care au comis-o împreună, însă anchetatorii nu au suficiente dovezi și cea mai bună dovadă ar fi oferită chiar de mărturia lor. În condițiile în care ei sunt anchetați separat și nu pot comunica, anchetatorul le propune declararea vinovăției sau nevinovăției iar cei doi au următoarele opțiuni la dispoziție: dacă ambii mărturisesc, vor primi o pedeapsă mare; dacă ambii neagă, vor primi o pedeapsă mică; dacă unul recunoaște, iar celălalt nu, cel care a negat va primi o pedeapsă foarte mare, iar cel care a mărturisit, o pedeapsă minimă. Situația în care se află fiecare dintre ei este dilematică întrucât, în absența informațiilor despre opțiunea celuilalt, nu poate exista temei pentru o alegere rațională. Urmărind interesul personal, în mod rațional fiecare prizonier va alege varianta care îi aduce cele mai multe beneficii individuale/personale, și deci va recunoaște crima realizată sperând la clemență. Astfel anchetatorii obțin dovezile necesare și îi condamnă pe ambii. În schimb dacă ar fi luat în considerare ***interesul comun*** al ambilor, ar fi ales varianta negării și ar fi obținut o pedeapsă minimă.
3. **Dilema contribuitorilor** – se referă la situația în care eu ca și contributor mă gândesc să renunț la plata taxelor și impozitelor către stat deoarece există categorii care nu plătesc aceste taxe și impozite și totuși beneficiază de bunuri și servicii publice ca și mine. Dacă ei nu plătesc și beneficiază de acestea, eu de ce aş plăti? Acesta e raționamentul care pare extrem de benefic la nivel individual. Însă dacă toți contribuitorii l-ar aplica toate serviciile și bunurile oferite de stat – servicii medicale, educaționale, transport, apărare, garantarea proprietății etc. – ar dispărea, iar rezultatele ar fi dezastruoase pentru întreaga comunitate.

Ceea ce dorim să subliniem prin aceste exemple este faptul că un motiv pentru existența și necesitatea organizațiilor publice este ***urmărirea binelui comun și realizarea unor alegeri colective de care să beneficieze întreaga comunitate.***

Până acum am analizat din punct de vedere economic argumentele pentru existența organizațiilor publice, însă există și motive de natură politică pentru acest lucru. Cel mai semnificativ argument este că ***organizațiile publice există pentru a menține sistemul statului de drept, pentru a garanta drepturile și libertățile cetățenești și a crea un set de reguli colective care să garanteze respectarea anumitor valori comune*** (ex. libertate, egalitate, tratament echitabil, responsabilitate, reprezentare etc.). Democrația modernă se bazează pe un set de valori care sunt garantate de către instituții publice, singurele legitime capabile să sancționeze acei indivizi sau agenți care nu respectă aceste valori (vezi definiția statului a lui Weber).

Pe scurt rațiunile pentru existența organizațiilor publice pot fi rezumate astfel:

- ***Existența unor eșecuri ale pieței*** care necesită intervenția statului pentru a putea fi soluționate;
- ***Existența interesului comun*** (binele public) și a eficienței colective (vezi Dilema comunităților, Dilema contribuitorilor și Dilema prizonierului);
- ***Necesitatea de a stabili un set de reguli comune și protejarea unor valori*** care garantează funcționarea societății moderne (libertate, egalitate, echitate, responsabilitate, reprezentare).

Caracteristicile organizațiilor publice

Odată ce am văzut care sunt argumentele pentru existența organizațiilor publice, vom prezenta pe scurt o serie de caracteristici care le diferențiază de cele private și care determină în mare măsură problemele atât de des menționate legate de activitatea acestora (adaptat după Hințea, 2007):

1. ***Organizațiile publice activează într-un mediu lipsit de concurență*** sau cu o concurență limitată – spre deosebire de mediul privat unde concurența între agenți determină aproape întotdeauna creșterea eficienței, domeniul public este unul lipsit de concurență. Organizațiile publice dețin de cele mai multe ori monopolul asupra bunurilor și serviciilor oferite (în capitolele următoare vom analiza efectele acestui fapt din perspectiva

costurilor și a calității serviciilor) iar acest lucru influențează modul în care își desfășoară activitatea.

2. ***Domeniul public presupune constrângeri legale și formale mult mai stricte*** – deoarece organizațiile publice sunt chemate să urmărească binele comun, cadrul legal este mult mai restrictiv comparativ cu organizațiile private, impunând limitări semnificative atât în ce privește managementul organizației cât și privind relația cu cetățenii - tratament egal al cetățenilor, răspunsul la toate cererile cetățenilor etc. lucru care nu e obligatoriu spre exemplu în sectorul privat. Acest fapt restrânge substanțial libertatea de care se bucură un manager public, de multe ori activitatea sa fiind în mare măsură dictată de prevederile legale.
3. ***Relația organizațiilor publice cu mediul extern*** - organizațiile publice acționează sub o presiune mult mai ridicată (comparativ cu organizațiile private) din partea mediului extern (presiuni politice, presiuni ale cetățenilor și a mass-mediei). În același timp, deciziile luate de către organizațiile publice au un impact mai mare asupra populației. Pe de-o parte organizațiilor publice li se cere să fie deschise, transparente, să implice cetățenii în procesul decizional dar în același timp li se cere eficiență și performanță, iar cele două uneori se află la polul opus.
4. ***Responsabilitatea în fața cetățeanului*** - deoarece organizațiile publice utilizează resurse financiare publice iar scopul principal este urmărirea interesului public responsabilitatea în fața cetățenilor este mult mai mare comparativ cu cea a organizațiilor private. Există limitări legale privind utilizarea resurselor, organizațiile trebuie să asigure un nivel ridicat de transparență astfel încât cetățenii interesați să poată urmări în ce măsură cheltuirea banilor publici a fost în concordanță cu scopurile comunității pe care organizațiile le reprezintă. Organizațiile private sunt mai închise în fața cetățenilor iar responsabilitatea socială mai redusă.
5. ***Definirea scopului este dificilă*** - dacă în cazul organizațiilor private scopul principal este obținerea profitului, organizațiile publice nu sunt condiționate de acesta, scopul fiind urmărirea interesului public. Interesul public este însă un termen general suficient de vag încât să permită interpretări dintre cele mai diverse (în funcție de apartenența politică și valorile celui care îl definește). În acest context urmărirea interesului public, a unui lucru care nu are aceeași semnificație pentru toți, devine problematică. Ne putem gândi că

interes public poate însemna asigurarea iluminatului public în zone mărginașe, finanțarea unor programe de ajutor social pentru nevoiași sau construirea de grădinițe dar în același timp poate însemna și reducerea cheltuielilor, restructurări de personal și economisirea resurselor. Putem observa că ***scopurile și obiectivele organizațiilor publice sunt multiple, greu de realizat și de multe ori aflate într-o relație conflictuală.***

6. ***Lipsa unor criterii de performanță care să permită evaluarea rezultatelor*** - este greu de realizat o evaluare a performanței unei organizații publice atât timp cât scopurile nu sunt clar definite – nu putem măsura ceva ce nu cunoaștem. Chiar și cu scopuri definite clar, evaluarea este anevoioasă comparativ cu domeniul privat, deoarece nu există criterii de performanță clare. Ne putem gândi la următoarea situație: un spital de oncologie este o organizație publică – este evident că nu putem evalua performanța instituției respective după modelul pieței private (criteriul profitului) deoarece rezultatul ar fi veșnic negativ – cheltuirea de resurse fără rezultate notabile (doar un procent mic din pacienți se vor însănătoși). Astfel, avem nevoie de alte criterii de măsurare a performanței decât cele utilizate în sectorul privat – în cazul de față satisfacția pacienților față de serviciile oferite, discreția față de membrii familiei sau existența unor tratamente moderne care să reducă suferința ar putea reprezenta astfel de criterii. Multitudinea de scopuri și complexitatea acestora îngreunează crearea unui set de criterii obiective care să faciliteze evaluarea performanțelor.
7. ***Structura organizațională complexă și relativ rigidă*** - dacă în cazul organizațiilor private vorbim despre flexibilitate și adaptare la mediu, organizațiile publice au o structură mult mai complexă în care autoritatea este difuză și există centre sau pârgii de control care să prevină abuzul de putere (vezi teoria separației puterilor în stat). Acest lucru determină modificări atât la nivel intern privind managementul resursei umane - atribuțiile funcționarului sunt clar specificate de lege și de obicei ele sunt distribuite în funcție de poziția ierarhică ocupată – cât și la nivel extern – relația cu alte organizații publice sau private este guvernată de prevederile legale. Spre exemplu, multe acțiuni ale unei organizații publice depind de acordul altei instituții (eliberarea unui certificat de urbanism poate necesita acordul unei autorități superioare). Acest lucru determină o ***fragmentare a autorității și o difuzie a puterii în mai multe puncte***, fapt care determină

o lentoare crescută și o capacitate redusă de a adapta la un mediu în schimbare a organizațiilor publice.

Exercițiu:

- Pornind de la cele două modele prezentate anterior și de la diferențele existente între organizațiile publice și cele private, realizați un scurt eseu argumentativ (min. 4 argumente) pentru care un serviciu de interes public – serviciile de sănătate, transport în comun, serviciile educaționale, serviciile de salubritate etc - ar trebui gestionat fie de către o instituție publică fie de către o organizație privată. În analiza dumneavoastră optați pentru o singură variantă (serviciul e fie public, fie privat) și argumentați alegerea făcută ținând cont de caracteristicile celor două tipuri de organizații și efectele pe care le implică asupra beneficiarilor acelui serviciu (comunitate, cetățeni).

Referințe bibliografice:

1. Bolman L. G., Deal T. E., *Reframing Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1997
2. Coombes D., *The Place of Public Management in the Modern European State*, în Verheijan, Coombes D., eds, *Innovations in Public Management*, The European Commission, 1998
3. Dahl R., Lindblom C., *Politics, Economics and Welfare*, Chicago, University of Chicago Press, 1953
4. Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957
5. Dyson, K., *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, Oxford, Martin Robertson, 1980, p. 118-122
6. Garth H., Mills C. W., *From Max Weber*, London, Oxford University Press, 1972
7. Hîntea C. E., *Management Public*, Cluj-Napoca, Ed. Accent, 2007
8. Lindbloom C., *Politics and markets: The world's political economic systems*, New York, Basic Books, 1977
9. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, în Preda C., *Liberalismul*, Humanitas 2003,
10. Nozick R., *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books, 1974
11. Rayney, Hal G., *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1997
12. Rosanvallon P., *La crise de l'Etat providence*, Paris, 1981, pp.20-27 și 141-142 traduse de Cristian Preda în *Liberalismul*, Humanitas, 2003, pp. 120-125
13. Robbins P. S., *Organization Theory*, 2nd ed., Prentice Hall Inc., New Jersey, 1987, p. 5
14. Stiglitz J., *Economics of the Public Sector*, 3rd ed., New York, W.W. Norton & Co, 2000
15. Weber M., *The Theory of Social and Economic Organization*, Oxford, 1949
16. Wilson W., *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, Vol. 2, No. 2, p. 197-222, 1887
17. Wright V., *Reshaping the State: The Implications for Public Administration*, West European Politics, Volume 17, Issue 3, p. 102 - 137, 1994

4

Organizarea Birocrației

De ce avem nevoie de birocrație?

Birocratia a fost, probabil, cea mai blamată componentă a vieții sociale din toate timpurile. Disprețuită de liberali, repudiată de muncitori, satirizată de intelectuali și amenințată de politicieni a rămas de-a lungul istoriei poate cea mai constantă formă de organizare, menținându-și neschimbate trăsăturile fundamentale. Această calitate a birocrației de rezistență la îmbătrânire, de impasibilitate și imobilitate la schimbările sociale ar fi un argument suficient pentru tratarea cu înțelegere a acestui „rău necesar”. Dar nu acesta e singurul argument.

De cele mai multe ori conflictul dintre personajul care produce efectiv un bun sau un serviciu și birocrațul care îl coordonează pornește de la dificultatea primului de a ieși din definiția marxistă a muncii. În termeni marxiști munca e o activitate specific umană prin care oamenii își utilizează aptitudinile în scopul producerii bunurilor necesare vieții de zi cu zi. Ceea ce scapă definiției este tocmai scopul lucrativ al muncii, adică beneficiul, rentabilitatea, într-un cuvânt eficiența. Dacă acest aspect este eludat de către muncitor, nu înseamnă că birocrațul stăpânește mai bine conceptele teoretice ale organizațiilor. Trecând peste acest clasic antagonism, putem observa că nu poate fi închipuită o organizație, oricât de restrânsă, fără prezența celor trei piloni weberieni: organismul de guvernământ, personalul administrativ și lucrătorii. Este greu de conceput cum ar putea fi rezolvate problemele cetățenilor unui oraș doar de către primar sau consiliul local, cum ar fi gestionată politica externă a unei țări fără existența unui guvern sau cum ar funcționa o fabrică de biciclete fără muncitori. Birocrația nu face altceva decât să fie una dintre componentele acestei treimi care constituie scheletul oricărei organizații. Ce au în comun Vaticanul, General Motors, NASA și British Health Service (Serviciul britanic de asistență medicală), se întreabă David Beetham. Tot el răspunde: “ele sunt, cu toate, birocrații”.

Fiecare dintre noi, inevitabil, am avut, într-un fel sau altul, contacte cu birocrația. În esență, birocrația are rolul de a răspunde unor nevoi, însă, nivelul de așteptare în satisfacerea acestei nevoi este mult mai ridicat decât posibilitățile de reacție ale birocrației. Aceste multiple

experiențe au dus la conferirea unui termen peiorativ pentru birocrație, făcând foarte dificilă debarasarea de ideile preconcepute, chiar pentru specialistul în domeniul administrației.

Plasată între ordonatorul de politici și lucrătorul contribuabil, administrația birocratică se caracterizează prin patru trăsături esențiale: ierarhie, continuitate, impersonalitate și expertiză. Max Weber a conferit acestor trăsături statutul de criterii pe baza cărora se poate construi performanța unui sistem birocratic, concept căruia i s-au dovedit ulterior limitele. Însă sigur este faptul că la nivelul percepției generale aceste trăsături fundamentale alcătuiesc evantaiul peiorativ al birocrației.

Criteriul *ierarhiei* presupune că fiecare funcționar se mișcă într-un cadru de competență bine definit în cadrul unei diviziuni ierarhice a muncii și este răspunzător pentru acțiunile sale în fața unui superior. Opinia generală din acest punct de vedere este că un sistem ar funcționa perfect dacă fiecare angajat s-ar limita la aria de competențe fixată de procedurile de lucru. Însă sunt lesne de prevăzut inconvenientele unui astfel de mod de abordare a sarcinilor de îndeplinit. Pe lângă faptul că acest tip de rigidizare a sistemului pune frâna oricărui imbold creativ, petentul ar fi cel care ar bătători drumurile care fac legătura între ariile de competență ale funcționarilor.

Continuitatea presupune o ocupație salarizată permanentă și o carieră care să ofere perspectiva unei promovări periodice. În ce privește promovarea, percepția acestui fenomen este cea a imposibilității accederii pozițiilor ierarhice superioare fără suportul relațiilor de familie sau politice. Trebuie să precizăm faptul că relațiile interumane nu pot fi eliminate din administrație. Acestea nu pot fi mecanicizate și oprite la nivelul strict profesional. Ar fi imposibil și chiar dăunător. Administrația nu ar avea nicio eficiență dacă ar fi alcătuită din contopiști care nu văd mai departe de călimara cu cerneală de pe biroul lor. Relațiile interumane dezvoltate fac un sistem mult mai flexibil și mai propice alunecării de sus în jos și de jos în sus a informațiilor și deciziilor.

Organizarea activității pe baza unor reguli precise, în afara arbitrariului și favoritismelor, caracteristica numită *impersonalitate*, ocupă primul loc în topul denigratorilor birocrației. Este evident faptul că arbitrariul și favoritismul sunt practici de netolerat în administrație și constituie subiectul principal în discursul jurnalistice și politic, însă toată această energie verbală consumată nu reușește să aducă soluții concrete de eradicare a micii corupții funcționărești. Doar o abordare pozitivistă care ține tot de modul de funcționare a organizației poate duce la rezultate concrete satisfăcătoare.

Cea de a patra trăsătură fundamentală a birocrăției o constituie *expertiza*. Funcționarii sunt selectați după meritele lor, sunt pregătiți în specializarea funcției pe care o dețin și sunt capabili să acceseze informația înmagazinată în bazele de date. Opinia generală decretează că în administrație sunt prea puțini oameni bine pregătiți, că aceasta reprezintă un refugiu al incompetențelor care se ascund în spatele unor rafturi cu dosare și invocă mereu restricțiile procedurale care îi împiedică să soluționeze petițiile. Configurarea unei expertize potrivite fiecărui sistem în parte este deasemenea un demers îndelungat și susținut prin politici ale pașilor mărunți. Încercările de reformare bruscă a sistemelor duc la dereglări care au efect invers acțiunii.

În concluzie, orice demers științific pe care dorim să-l întreprindem trebuie să fie dezpovărat de preconcepțiile despre birocrăție, chiar dacă acest lucru este extrem de dificil, și să căutăm o abordare cât mai obiectivă și pozitivă, pentru a reuși să înțelegem, studiem și eventual eficientizăm acest “rău necesar”.

Studiul administrației este indisolubil legat de conceptul de *birocrăție* și de părintele său, Max Weber (1864-1920). În construcția modelului birocratic al administrației Weber pornește de la analiza conceptului de *autoritate* (*Herrschaft*, care tradus semnifică dominație sau dominare, însă majoritatea autorilor traduc acest cuvânt prin autoritate). Autoritatea se referă la ***șansa ca un set de comenzi să fie respectat/executat de un grup de indivizi*** (Weber, 1968, p. 212). De asemenea conceptul de autoritate se leagă de cel de *legitimitate*. Autoritatea legitimă este cea recunoscută și acceptată atât de conducător (cel care își manifestă autoritatea) cât și de condus (cel asupra căruia se manifestă autoritatea). Weber descrie *puterea* ca fiind probabilitatea de a îndeplini dorința cuiva indiferent de propria dorință – în varianta extremă, abilitatea de a forța indivizii să se conformeze unui anumit set de reguli. Efectele puterii depind de cine deține puterea, cum e percepută acea persoană și de situația particulară în care este invocată/utilizată puterea. Este clar că nu putem prezenta toate ideile formulate de Weber privind organizarea birocratică însă trebuie menționate o serie de convingeri care l-au determinat pe acesta să considere această formă de organizare ca una dintre cele mai eficiente. Weber considera că civilizația umană e evoluat, trecând prin diverse stadii de fundamentare a autorității, pornind de la autoritatea de tip tradițional (chiar mistică) ajungând în secolul XIX la cea rațională. Această *demistificare* continuă l-a condus la catalogarea autorității în trei mari categorii:

1. Autoritatea Tradițională

În acest caz autoritatea are la bază normele, cutumele și tradiția existentă care determină restul indivizilor să accepte autoritatea conducătorului. Ei consideră poziția conducătorului legitimă deoarece lucrurile s-au desfășurat astfel de o lungă perioadă de timp. Weber folosește expresia *sanctitatea rutinelor de zi cu zi*, pentru a arăta sursa de legitimitate a acestui tip de autoritate. Autoritatea tradițională se bazează pe pretenția liderilor și acceptarea supușilor a virtuții regulilor și competențelor din trecut (Ritzer, Goodman, 2003). Exemple de astfel de organizare socială, care are la bază autoritatea tradițională, sunt triburile, sau societățile patriarhale/matriarhale din trecut – în aceste cazuri un criteriu important în stabilirea poziției în cadrul grupului îl reprezenta vârsta, cei mai vârstnici ocupând o poziție de autoritate (ex. sfatul bătrânilor).

2. Autoritatea Carismatică

Weber sugerează că acest tip de autoritate are la bază devotamentul de netăgăduit față de sanctitatea, eroismul sau caracterul exemplar al conducătorului și față de normele și regulile instituite de acesta (Weber, 1968, p.215). Mai specific, autoritatea conducătorului asupra celorlalți se bazează pe *carismă* – o calitate, pe care supușii o văd ca fiind unică și supranaturală. Existența sau inexistența calității în sine este irelevantă, credința supușilor în existența ei este ceea ce contează. De asemenea, Weber, vede acest tip de autoritate ca o forță creatoare, opusă tradiției și regulilor existente (caracter revoluționar). „Singura sursă de legitimitate a autorității carismatice este recunoașterea sa de către supuși. Deși este irațională, în sensul în care nu poate fi calculată/măsurată, poate avea un caracter revoluționar, și poate în unele situații contesta autoritatea legală.” (Giddens, 1971, pp. 160-161). Dintre cele trei tipuri de autoritate, autoritatea carismatică este considerată de Weber cea mai puțin stabilă deoarece are o bază inspirațională și dispariția persoanei duce la dispariția autorității (următorul lider ar putea să nu aibă acele calități). Există nenumărate exemple în istorie de astfel de lideri carismatici – Iisus, Ioana D’Arc, Ludovic al XIV-lea, Winston Churchill, Adolf Hitler, Mahatma Gandhi, John F. Kennedy etc.

3. Autoritatea Legal-Rațională

Acest tip de autoritate are ca fundament existența unui set de reguli/proceduri legale care definesc obiectiv și rațional modul în care este exercitată puterea. Autoritatea de acest fel are la bază *raționalitatea – încrederea în legalitatea legilor existente și dreptul celor care dețin o poziție de autoritate să emită ordine/comenzi* (Weber, 1968, p.219). Mai departe, acest tip de autoritate e mult mai stabil și longeviv decât cele anterioare, deoarece se presupune că apariția cadrului legal s-a realizat într-o manieră justă, acceptată de membrii comunității. Weber consideră civilizația occidentală un exemplu în acest sens (începând cu secolul XIX), consolidarea autorității legal raționale a condus la un cadru legal relativ stabil, care a dus la apariția unui sistem politic rațional (ex. democrația reprezentativă) – în acest sens vorbim despre constituții, legi și documente scrise privind drepturile și libertățile individuale sau regulamente privind modul de ocupare a funcțiilor publice, - spre deosebire de vechile regimuri monarhice sau alte forme de organizare tradiționale care nu aveau aceste caracteristici. Un element important în această ecuație este asocierea autorității cu funcția/postul nu cu individul care ocupă pentru o anumită perioadă de timp acea funcție/post, mai specific, ocuparea funcției pe baza legii oferă autoritate individului – ex. Studentul își face tema deoarece este o cerință impusă de profesor (indiferent de cine ocupă poziția de profesor). Weber consideră că acest tip de autoritate va domina societatea modernă, deoarece organizațiile tind spre formalizare, raționalizare și rutină, iar autoritatea legal-rațională este interpretată în acest sens și se exercită prin intermediul ***birocrației***.

Organizarea birocratică

Observațiile lui Weber asupra birocrației au fost puternic influențate de analiza societății americane încercând să identifice rolul pe care îl ocupă acest tip de organizare (birocratică) în societatea democratică modernă. El a ajuns la concluzia că într-o democrație modernă, birocrația este indispensabilă. O societate democratică are nevoie de structuri birocratice atât la nivelul administrației dar chiar și în organizarea partidelor politice. Problema majoră era înmânarea autorității către un corp de ”*experți publici nealeși*” care vine în contradicție cu principiile democrației pluraliste – responsabilitatea în fața cetățenilor și reprezentativitate.

O mare parte din analiza lui Max Weber asupra organizării birocratice se concentrează pe apariția și evoluția acesteia. Apariția birocrației în civilizația occidentală datează din perioada de sfârșit a evului mediu, atunci când domeniile regalității au crescut și nu mai puteau fi

administrare direct de către monarh. Mai mult, monarhii, din necesitate, și-au creat diverse tehnici/proceduri care să le sporească și în același timp să le legitimizeze autoritatea. *“Un loc propice pentru birocratizarea administrației a fost creșterea sarcinilor administrative”*, menționa Weber (1946). Organizarea birocratică a apărut deoarece societatea avea nevoi din ce în ce mai numeroase și mai diverse - de la construcția de drumuri până la servicii de sănătate, educație, apărare sau justiție.

Marele avantaj al acestei noi forme de organizare era *raționalitatea autorității*. Weber susținea că organizațiile trebuie construite și structurate pe baze *legal-raționale* astfel încât atingerea scopurilor și obiectivelor să fie guvernate de raționalitate. Paradoxal, raționalitatea birocrăției a reprezentat cea mai apreciată calitate dar i-a adus și cele mai aprigi critici ulterior, datorită dezumanizării tuturor activităților administrative. Adoptarea organizării birocratice de către susținătorii liberalismului clasic își are rădăcinile în nevoia de a limita sau a îndepărta total arbitrariul din activitatea statului⁶.

Interesul lui Weber pentru raționalizare l-a condus la analiza modului de organizare și conducere a unor organizații de dimensiuni mari atât din sectorul public cât și din cel privat. În această notă, birocrăția poate fi considerată un efort de raționalizare sau o încercare de raționalizare aplicat organizațiilor umane.

Iată câteva definiții pentru conceptul de birocrăție:

Definiția dicționarului Merriam Webster⁷ (Merriam Webster, 1995)

1. *un corp de funcționari publici nealeși; un grup administrativ de formulare a politicilor publice;*
2. *guvernământul caracterizat de specializarea funcțiilor, aderă la un set de reguli fixe și cu autoritate distribuită ierarhic;*
3. *un sistem administrativ caracterizat de formalism, multitudine de proceduri, cadru legal stufos și rigiditate.*

Enciclopedia Columbia

⁶ Mai multe pe această idee pe adresa web: <http://science.jrank.org/pages/8499/Bureaucracy-Max-Weber-Idea-Bureaucracy.html>>Bureaucracy - Max Weber And The Idea Of Bureaucracy

⁷1. a body of nonelective government officials;; an administrative policy-making group

2. government characterized by specialization of functions, adherence to fixed rules, and a hierarchy of authority

3. a system of administration marked by officialism, red tape, and proliferation

Birocrația reprezintă structura administrativă a unei organizații (publice sau private). În mod ideal, birocrația e caracterizată prin distribuția autorității în cadrul unei structuri ierarhice, sfere de competență clar definite, reguli și proceduri formale, impersonalitate, recrutare pe bază de competență, remunerare fixă în funcție de poziția ierarhică. Scopul birocrăției este să fie rațională, eficientă și profesionistă.

Weber a definit birocrăția ca o organizație ghidată de scop (goal oriented organization) creată pe baza unor principii de organizare raționale astfel încât să atingă într-un mod cât mai eficient scopul propus. Mai mult, Weber considera complexitatea societății moderne ca un factor determinant al apariției și dezvoltării organizațiilor de tip birocratic, singurele capabile să rezolve în mod eficient problemele.

Modelul ideal al birocrăției

Weber a dezvoltat un model ideal al birocrăției cu următoarele caracteristici:

1. *Existența unor domenii jurisdicționale în care își desfășoară activitatea fiecare membru al organizației, guvernate de reguli și proceduri clare (proceduri și regulamente administrative).*

Acest principiu se referă la așa numita “autoritate birocratică” care oferă pe de-o parte avantajul continuității și al stabilității celor care dețin o anumită funcție în cadrul organizației și de asemenea reglementarea clară a atribuțiilor și sferei de acțiune a fiecărui post în parte. La nivel organizațional acest principiu se traduce în următoarele:

- activitățile din cadrul organizației sunt distribuite în mod clar conform normelor și sunt denumite activități oficiale;
- autoritatea de a da comenzi pentru îndeplinirea acestor activități în cadrul organizației este distribuită pe baza unor reguli și proceduri fixe;
- îndeplinirea acestor activități se realizează pe o bază continuă și doar de către persoanele competente pe baza funcției pe care o ocupă.

2. *Distribuția autorității într-o ierarhie.*

Acest principiu semnifică crearea unei ierarhii stricte în cadrul organizației, unde poziția ocupată dictează nivelul de autoritate deținut. Organizația în acest fel poate fi reprezentată sub forma unei piramide cu autoritatea decizională supremă concentrată în vârf nivelurile inferioare fiind subordonate celor superioare. Pe lângă distribuirea

autorității într-un mod ordonat, ierarhia permite și apelul celor de la nivelurile inferioare către nivelurile superioare în momentul în care doresc să conteste un anumit ordin/decizie venit/ă de la superiorul direct.

3. *Reguli și proceduri scrise guvernează întreaga activitate.*

Tot ceea ce se petrece în cadrul organizației se bazează pe un set de regulamente interne și proceduri bine definite care dau caracterul legal-rațional al birocrăției. Aceste reguli și proceduri sunt învățate și apoi aplicate de către membrii organizației. Această caracteristică este motivată de nevoia eliminării arbitrariului din cadrul oricărei activități. Apelul la reguli și proceduri soluționează inconvenientul arbitrariului formelor de organizare precedente (unde favoritismul sau subiectivismul erau prezente, activitatea organizațiilor publice fiind mai degrabă impredictibilă). Activitatea bazată pe reguli și proceduri clare conduce la ***impersonalitate, predictibilitate și tratament egal*** al cetățenilor indiferent de statutul social sau material pe care îl dețin – dealtfel această caracteristică, argumenta Weber, era cea care conduce la supremația organizării birocratice față de celelalte forme de organizare.

4. *Întreaga activitate a organizației se bazează pe documente scrise.*

Activitatea organizației în opinia lui Weber trebuie să fie consemnată pentru a putea fi consultată oricând este nevoie - adică organizația trebuie să aibă ***memorie***. Documentele scrise sunt cuprinse în ***dosare***, iar ***dosarele împreună cu oficialii*** (funcționarii publici) alcătuiesc ***biroul – structura de bază din cadrul organizației birocratice***. De aici decurge o altă caracteristică semnificativă: activitatea din cadrul biroului – ***activitatea oficială*** – este distinctă de activitatea din viața privată a oficialului.

5. *Specializare – diviziunea muncii.* Funcționarii publici își desfășoară activitatea pe baza principiului specializării și a diviziunii muncii. Acest principiu e strâns legat de abordarea managerială a lui F. Taylor, argumentul principal fiind creșterea eficienței organizaționale odată introduse. În practică, el se traduce prin existența unor sarcini și activități specifice pentru fiecare birou/departament din cadrul organizației. În prezent toate instituțiile publice aplică acest principiu – ex. Guvernul este organizat pe ministere, Primăria este organizată pe direcții și departamente etc. De aici decurge următoarea caracteristică a acestui mod de organizare.

6. *Funcționarii publici au pregătire de specialitate. Ocuparea funcției publice este o vocație. Selectarea, promovarea sau destituirea se realizează pe bază de merit respectiv rezultate.* Nu oricine poate ocupa o funcție publică, în această accepțiune. Funcționarii publici au o pregătire de specialitate și sunt selectați pe baza profesionalismului și meritelor (merit system) și nu datorită afiliației politice sau unor relații de prietenie sau rudenie (spoil system)⁸. De asemenea funcția publică și resursele disponibile postului ocupat nu pot fi folosite decât în interesul organizației (interesul public) și nu în interes personal. Sistemul promovat este cel al carierei, adică funcționarul promovează pe baza vechimii și a rezultatelor obținute, urcând în timp de la baza organizației spre vârf în poziții cu autoritate sporită. De asemenea funcționarului i se cere dedicare totală față de munca sa, realizarea sarcinilor primează în fața intereselor personale (Weber considera că funcționarul va rămâne la birou până când își duce sarcinile la bun sfârșit chiar dacă asta ar însemna muncă suplimentară, peste program). De asemenea în modelul ideal funcționarul este numit de către o autoritate superioară, deoarece alegerea funcționarilor ar diminua importanța și supremația autorității ierarhice oferind o oarecare autonomie funcționarului. Nu în ultimul rând remunerarea se face pe baza funcției ocupate, crescând odată cu funcția.

„Dintr-un punct de vedere pur tehnic, birocrăția este capabilă să atingă cel mai înalt nivel de eficiență, și este în acest sens formal cel mai rațional mod de exercitare a autorității asupra indivizilor. Este superioară (birocrăția) oricărei alte forme de organizare prin precizie, stabilitate, disciplină și siguranță. Astfel oferă un grad foarte ridicat de predictibilitate a rezultatelor în special conducerii organizației. În final e superioară atât în gradul de eficiență cât și din punct de vedere al activităților pe care le poate acoperi fiind capabilă să rezolve orice fel de sarcină administrativă” (Weber, 1947)

⁸ Așa numitul spoil system a funcționat în SUA până spre sfârșitul secolului XIX. Funcțiile publice erau ocupate pe baza afiliației politice și a loialității față de partid, partidul care câștiga urmând să își numească oamenii de „încredere” în funcție – pe baza principiului învingătorul ia totul (*to the victor belong the spoils*). Sistemul a început să fie criticat spre sfârșitul secolului XIX culminând cu asasinarea președintelui James A. Garfield în 1881 de către un individ nemulțumit că nu fusese numit într-o funcție publică și care a dat naștere unui act de reformă – Pendleton Act 1883 – care impunea o serie de condiții prin care puteau fi ocupate funcțiile publice pe baza criteriilor de merit și profesionalism

Beneficiile modelului birocratic

Weber vedea organizațiile birocratice ca fiind orientate spre scopuri (*goal oriented*) structurate pe baza unor principii raționale care să le permită atingerea acestor scopuri cât mai eficient. Organizarea birocratică (ideală) comparată cu alte tipuri de organizare seamănă mai degrabă cu o mașinărie decât ceva organic. Precizie, rapiditate, lipsa ambiguității, acces la informație pe baza documentelor scrise, continuitate, imparțialitate și impersonalitate, reducerea costurilor sunt aduse toate la nivelul optim comparativ cu alte forme onorifice sau colegiale de organizare, iar sarcinile complexe sunt rezolvate precis, rapid și eficient. Diferența majoră față de formele de organizare precedente este baza legal rațională a autorității, organizația funcționează ca un instrument mecanic precis cât timp regulile și procedurile care o guvernează sunt clar definite. De asemenea o consecință a prevalenței raționalității în fața preferințelor personale este impersonalitatea și predictibilitatea activităților. Cum am precizat anterior, dezideratul era eliminarea arbitrarului din activitatea instituțiilor statului. Odată cu introducerea birocrăției acest lucru a fost atins.

Pe scurt avantajele modelului birocratic ideal sunt:

- *precizie;*
- *predictibilitate;*
- *impersonalitate;*
- *tratament egal al cetățenilor;*
- *reducerea costurilor prin diviziunea muncii și specializare;*
- *eliminarea favoritismelor și actelor de corupție;*
- *capacitatea de rezolvare a unor sarcini complexe;*
- *introducerea profesionalismului și a expertizei în activitatea publică.*

Critici ale modelului birocratic

Deși modelul birocratic a fost un adevărat pas înainte la momentul introducerii sale – sfârșitul sec XIX și începutul secolului XX - începând cu anii 70 datorită complexității crescânde

a activităților statului și a crizei economice din perioada respectivă⁹, modelul birocratic a început să fie din ce în ce mai criticat. Apelul permanent la proceduri și reguli îngreuna considerabil activitatea administrativă și consuma resurse enorme, resurse tot mai reduse în timp. Incapacitatea de adaptare la condiții schimbătoare a fost un alt inconvenient major al sistemului. Principalele critici care au fost aduse organizării birocratice pot fi rezumate astfel:

- Datorită structurii ierarhice, exercițiul autorității poate deveni haotic, unele nivele fiind excluse din procesul decizional;
- Angajații evită asumarea responsabilității și încearcă să rămână anonimi; evită responsabilitatea prin apelul la proceduri și se refugiază în spatele documentelor scrise;
- Lipsa de transparență;
- Contrar spiritului, birocrăția poate conduce la nepotism și corupție atunci când cei din vârful ierarhiei numesc funcționarii după alte criterii decât cele de competență (vezi oligarhia);
- Supraspecializare – vedere îngustă a angajaților care gândesc lucrurile de pe o zi pe alta. Nu există o abordare strategică;
- Rigiditate și funcționare din inerție;
- Proces decizional lent și anevoios;
- Lipsă de creativitate și gândire critică;
- Reacție lentă în situație de criză. Inadaptabilitate.

Din cele menționate mai sus putem concluziona că organizarea birocratică a avut un rol deosebit de important în apariția și funcționarea administrației publice moderne. Dar, ca orice formă de organizare, birocrăția are neajunsurile ei, schimbările petrecute în decursul secolului XX au scos la iveală acest fapt.

Moldoveanu și Pleter (*Shrinking Bureaucracy*) văd aceste dezavantaje astfel:

⁹ Este vorba despre prima criza a petrolului - odată cu atingerea producției maxime în 1970 de către SUA țările membre OPEC s-au simțit suficient de puternice să contracareze SUA și au crescut substanțial tarifele în 1973. Totuși contextul și deciziile luate atunci indică mai degrabă o criză de natură politică

- Supraspecializarea și structurarea tuturor activităților sunt incompatibile cu nevoia de dezvoltare și continua schimbare a activității umane conducând la un sentiment de alienare al funcționarilor.
- Dependența puternică față de autoritatea formală corelată cu centralizare excesivă elimină orice formă de creativitate.
- Referința permanentă la reguli și proceduri formale reduc performanța.

Studiu de caz

1. Parkinsons Law or the Rising Pyramid – C. Northcote Parkinson

Studiul de caz demonstrează una dintre caracteristicile birorației – tendința de expansiune.

Legea lui Parkinson se bazează pe două premise:

- nu există o relație direct proporțională între cantitatea de muncă și numărul de angajați din cadrul unei organizații birocratice
- numărul de angajați din cadrul unei organizații birocratice (publice) va crește în mod constant indiferent de cantitatea de muncă care trebuie realizată

2. SAR POLICY BRIEF No. 23

Sorin Ioniță POVESTEA UNUI MANAGER DE PROIECT

Studiul de caz permite analiza neajunsurilor/dezavantajelor birocrăției într-o situație reală.

Studentii trebuie să fie capabili să identifice caracteristicile birocratice din partea teoretică în textul dat și să argumenteze de ce, în contextul respectiv, organizarea birocratică nu a funcționat.

1. Care sunt problemele cu care se confruntă managerul public din articolul lui Sorin Ioniță?
(min. 4 probleme)
2. În ce măsură aceste probleme pot fi identificate cu unele caracteristici ale organizării birocratice?
3. În opinia dumneavoastră care ar putea fi posibilele soluții pentru probleme identificate?
Argumentați

SAR POLICY BRIEF No. 23

De ce absorbția de fonduri europene prin proiecte mari de infrastructură avansează greu în România? **So r i n Ioni ță** vă relatează

POVESTEA UNUI MANAGER DE PROIECT

Un studiu de caz care demonstrează că marea problemă astăzi o constituie în primul rând lipsa de organizare, motivație și capacitate de management în sectorul public, nu lipsa fondurilor de cofinanțare.

Noiembrie 2006

«De câte ori vine vorba de capacitatea României de a absorbi prin proiecte fondurile comunitare, iar autoritățile centrale sau locale încep să se vaite de lipsă de bani de cofinanțare, ca și când asta ar fi principala piedică, mă apucă pandaliile. Ca să înțelegeți de ce, vă spun aici pe scurt povestea mea: a unui funcționar care a lucrat câțiva ani ca manager de proiect european.

În 2001 eram deja angajat în ministerul respectiv de trei ani și pentru că eram tânăr, cu diplomă de master, știam bine sectorul de activitate și vorbeam engleză, am fost detașat la agenția din subordine care trebuia să pună în practică un proiect de 25 milioane euro tocmai aprobat de Bruxelles. Leafa mea era de 7 milioane lei pe lună net, la care după ceva vreme s-au mai adăugat vreo 5 milioane, pentru că lucram direct cu fonduri europene.

Decent, deși nici pe departe la nivelul pieței, dar priveam perioada asta ca pe o investiție în carieră, deci am pornit la drum cu mare avânt, pregătit să iau totul în piept și stau la lucru 12 ore pe zi, așa cum stă orice manager care se respectă. Necazurile au apărut chiar de la început: nu mi-a trebuit mult ca să constat că deși eu aveam toată răspunderea, nu aveam în mână și instrumentele de control. Echipa



Sorin Ioniță

e@SAR| Noiembrie 2006|

mea de proiect nu era rea, dar includea trei ingineri mai în vârstă, cu state vechi în agenție, care mi-au fost de la început ostili, în ciuda grijii mele de a nu o face pe șeful cu ei.

O fi fost invidie pentru ascensiunea mea prea rapidă, o fi fost salariul cu câteva milioane mai mare, cert este că n-am putut niciodată să-i scot din atitudinea "nu merge": părea că principala lor ocupație până la ora cinci când rupeau ușa, punctuali ca trenul, indiferent dacă terminaseră ce aveau de făcut sau nu, era să-mi demonstreze mie că ce vreau nu se poate. Ocazie cu care am constatat și că era imposibil să-i schimb: unu, pentru că erau funcționari publici stabili pe post, iar în România dacă n-ai omorât pe cineva nu poți fi dat afară; și doi, pentru că echipa fusese aprobată nominal într-o sumedenie de memorandumuri cu finanțatorul, ce nu puteau fi modificate decât cu mari eforturi și bătaie de cap.

Am mai constatat că directorul agenției noastre, un supraviețuitor cu mare experiență al tuturor regimurilor, era preocupat în primul rând de banii ce veneau de la bugetul de stat. Fondurile externe nerambursabile, precum cele de la UE, deși importante ca volum, erau în realitate o mare belea pentru toată șefimea veche și grea din instituție, pentru că nu erau la fel de "flexibile": se cereau programare multi-anuală, termene stricte, transparență, în general, reguli noi și obositoare de achiziție și management.

Mare parte din reacția lor naturală de respingere față de aceste inovații, ce nu se mai puteau negocia la telefon cu diverși parlamentari sau lobby-iști, s-a răsfânt fatalmente și asupra echipei noastre. Ministrul și secretarii de stat se interesau doar când și când de stadiul proiectului, în întâlniri teoretic regulate, dar la care nu știai niciodată dinainte cine apare. Câteodată sunau să se zborască la telefon că stăm prost cu absorbția de fonduri și să ne mișcăm mai repede, dar nam avut vreo clipă senzația că ei chiar sunt la curent cu detaliile relevante. De multe ori veneau la ședințe, vorbeau nițel, mai răspundeau de două ori la mobil și plecau grăbiți către alte întâlniri, așa că nu ajungeau niciodată să ne asculte cu atenție.

N-am avut vreo clipă senzația că ei sunt la curent cu detaliile relevante, iar de multe ori veneau, vorbeau, mai răspundeau de trei ori la mobil și plecau grăbiți către alte întâlniri, așa că nu ajungeau să ne asculte pe noi cu atenție.

Prima etapă în proiectul nostru implica exproprierea de terenuri, care să fie puse la dispoziția firmelor contractate pentru lucrări. Tot noi, ca beneficiar, trebuia să negociem cu diverse alte companii, publice sau private, mutarea de pe traseu a unor rețele electrice, de telefonie și cablu, a unor amenajări hidrotehnice, etc. De exproprieri se ocupa o direcție separată din agenție, unde eu nu mă puteam amesteca, iar din diverse motive ea nu finalizase nici 20% din cumpărările de terenuri (lege neclară, proprietari care se lăsau greu, etc). Discuțiile cu regiile de utilități se purtau instituțional, parcurgând întreaga ierarhie de ambele părți: eu înaintam adrese scrise conducerii noastre, care aproba și înainta dincolo, unde hârtia făcea drumul invers în jos până la serviciul lor de specialitate. După săptămâni de zile, când îmi venea în fine răspunsul, companiile respective de utilități solicitau de regulă despăgubiri sau compensări. Acestea nu erau cheltuieli eligibile în proiect, nici nu fuseseră prinse în bugetul propriu al agenției, iar conducerea nu mi le-ar fi aprobat niciodată, deși sumele nu erau mari, pentru că ar fi reprezentat o reducere a "bugetului lor", singurul care îi interesa. Pentru asta ar fi trebuit așteptat ciclul bugetar următor, în cel mai bun caz.

Din aceleași motive n-am reușit niciodată să aduc la masa negocierilor față în față șefii cu putere de decizie, nici măcar din companiile publice. Secretarul de stat care avea în sarcină această coordonare mă primea prietenește, îmi dădea dreptate și îmi promitea că se ocupă, dar mi-a luat doi ani să înțeleg că n-avea de fapt curaj să se bage peste ei, fiind nou venit în partidul lui și mult mai slab politic decât directorii de agenții și regii.

Eu răspundeam însă direct de relația cu consorțiul de firme contractate pentru lucrări, ce includea o multinațională și două firme românești. Cum noi, agenția, ne-am abătut de la contract chiar de la primii pași, pentru că n-am fost în stare să le punem tot frontul de lucru la dispoziție, a trebuit să apelăm la bunăvoința lor, să-i rugăm să lase de la ei și avanseze pe bucăți, pe sărite, doar ca să nu se întârzie prea mult proiectul. Ceea ce, fiind oameni cu experiență, au acceptat. Au dat așadar înainte cu lucrările plimbând utilajele de colo-colo, dar la finele anului au venit cu note adiționale de majorare a costurilor, justificate de situația creată chiar de noi. Nota supervisorului din teren cerea o suplimentare de 40%, iar contra-expertiza făcută de mine cu niște fonduri pentru cheltuieli neprevăzute dădea un supliment de 25%.

M-am dus cu aceste cifre la șeful agenției iar el mi-a părut foarte fericit să se spele pe mâini, gen "nu știu, băiatule, tu ești managerul de proiect, te descurci". Apoi părintește, că de ce nu stau eu mai potolit, uite, agenția-soră din același minister, cu un proiect similar, este mult mai în urmă, deci nu suntem noi ăia în ofsaid. În fond, e vina mea că m-am zorit prea tare cu lucrările.

Discuția a continuat pe un ton tot mai ridicat și s-a terminat când șeful m-a întrebat în față "ție cât ți-au dat, măi, ăștia să împingi hârtiile astea, ce comision iei?" Oricum, mi-a fost clar că bani în plus de la agenție nu aprobă nici 5%, nici măcar până la virarea următoarei tranșe de fonduri europene, pentru că astfel s-ar reduce "bugetul lor" și s-ar mări "al meu". Era limpede că în momentul acela eu eram singurul interesat ca proiectul să progreseze cât de cât, pe când ceilalți jucau după strategii de reducere a riscului și efortului personal, acoperindu-se cu justificări pentru raportările de etapă.

În vreme ce eu stăteam și mă gândeam ce să fac, lucrurile au escaladat. Consorțiul m-a contactat prin consilierii lor juridici să-mi pună în vedere că dacă se întârzie prea mult vor aplica penalități. Că orice instanță comercială va da dreptate consorțiului, că au ei metodele lor ca verdictul să nu se amâne prea mult și că eu să nu mă bazez prea tare pe susținerea direcției juridice a agenției noastre. Iar un proiect în care s-au plătit despăgubiri de la buget din motive de prost management al beneficiarului n-o să-mi dea prea bine în CV. În privat însă unul dintre ei m-a luat deoparte și mi-a spus să nu-mi fac griji, să semnez eu hârtiile alea și să dau drumul răspunderii în sus, garantează ei că nu vor fi valuri. La o adică, în caz că treaba merge bine, e posibilă și o compensație, ceva, pentru efortul meu.

Acela a fost momentul când am demisionat și i-am lăsat să se descurce cum or ști, după aproape doi ani de eforturi de-a surda. Atmosfera oricum se stricase de tot, iar în instituție îmi ieșise vorba că sunt "omul firmei Y" deși eu nu semnaseam nici un deviz. Doi dintre colegii în vârstă menționați își luaseră un aer conspirativ, erau toată ziua prin biroul șefului de agenție, îi dădeau peste capul meu tot felul de documente din proiectul nostru, din care oricum nu pricepea nimeni nimic, dar toată treaba căpăta un aspect preventiv-acuzator. A ieșit și zvonul că făcusem acea contra-expertiză special ca să dau de lucru unor prieteni consultanți. Într-o zi a apărut într-un ziar central un articol privind mișmașurile într-un important proiect european, cu trei sferturi din amănunte inventate, dar din restul de un sfert se deducea destul de clar cine montase povestea. Așa că am decis să ies de bunăvoie dintr-un joc care mă adusese între ciocan și nicovală, deși eu plecasem la drum cu cele mai bune intenții.

Aud că astăzi, în 2006, agenția tot se mai chinuie cu ultimele exproprieri, că proiectul e deja decalat cu trei ani și că s-au făcut pe parcurs numeroase ajustări la cantitățile de lucrări prestate (și, probabil, la calitate). Colac peste pupăză, una din firmele românești din consorțiu a intrat în faliment, are conturile bancare blocate, deci se pune problema dacă să se continue cu ei până la capăt, sau să se reia licitația, ceea ce presupune complicații și întârzieri suplimentare. Dar va fi greu: la sfârșitul anului Delegația UE de la București se închide, deci agenția implementatoare nu va mai beneficia de sprijinul neoficial al personalului tehnic din Delegație, care îi făcuse pe sub masă mare parte din treabă la pregătirea primei licitații, doar pentru ca lucrurile să nu se împotmolească.

Paradoxul este că în tot acest timp noi am stat practic cu banii la dispoziție și nu i-am putut cheltui: practic, 75% din costuri ne-au fost aprobate de la început de UE, doar să putem dovedi că am făcut lucrările, iar cofinanțarea nu reprezenta în sine o problemă pentru bugetul de stat. Numai că noi nu ne-am putut organiza ca să tragem toți în aceeași direcție și să judecăm performanța după aceleași obiective comune declarate. Dincolo de ce spuneam prin ședințele de bilanț, fiecare și-a văzut de ale lui, deci finalmente n-am putut folosi decât o mică parte din acești bani în intervalul prevăzut: cam vreo 15%.

Asta e de fapt marea problemă a României de azi, nu lipsa fondurilor. Iar natura ei complicată scapă din păcate și raportărilor oficiale optimiste, și isteriilor periodice și superficiale din presă, care fie văd corupția la tot pasul atunci când ceva nu merge, deși poate la mijloc e doar prostie – slăbiciunile de organizare și dificultățile de management fiind mai greu de explicat publicului în cinci rânduri de ziar – fie împing politicienii către soluții tip hei-rup, care n-au nimic de-a face cu realitatea din teren (mărim salariile cu atâta la sută, angajăm x oameni, etc).»

Desigur, relatarea de mai sus e pură ficțiune, în toate detaliile ei picante. Dacă voi fi întrebat, voi da o dezmințire oficială că așa ceva se poate petrece în țara noastră unde, cum se zicea pe vremuri, lucrurile merg bine, statistic vorbind. Dar prietenul meu, fostul manager public, există de-adevăratelea și este astăzi expert la o firmă de consultanță ce supervizează trei proiecte majore, firmă care i-a făcut o ofertă de nerefuzat imediat ce a plecat din agenție. Câștigă 2.500 euro pe lună, plus mașină, mobil și bonusuri.

Dar cel mai mare câștig, după cum mi-a spus el, îl reprezintă "ieșirea din schizofrenie": are o fișă a postului clară, îi este limpede ce are de făcut, iar atunci când ceva n-a ieșit cum trebuie, n-are pe cine să dea vina, depinzând doar de el să schimbe lucrurile ca data viitoare să fie mai bine. Așteaptă cu oarecare îngrijorare civică triplarea fondurilor europene pentru România după aderarea prevăzută în 2007, întrebându-se cu ce instituții, oameni și sisteme de stimulente va reuși sectorul nostru public să gestioneze tot aflulul ăsta de bani, atâta vreme cât noi nici n-am ajuns să conștientizăm ce ni se întâmplă și ne văicărim pe probleme minore, ignorându-le pe cele mari și reale.

Referințe bibliografice:

1. French, Wendell, Bell, H. Cecil, jr. - *Organization Development*, New Jersey, Prantice Hall, 1999
2. Giddens A., *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Max Weber*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971
3. Moldoveanu G., Thor Pleter O., *Shrinking Bureaucracy*, Theoretical and Applied Economics, nr. 7, (512), pag. 7-10, 2007
4. Ritzer, G., Goodman, D., J., *Sociological Theory*, 6th edition, New York, McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages; 2003
5. Robbins, P. S., *Organization Theory*, 2nd ed., Englewood Cliffs, New Jersey, Prantice Hall Inc., 1987
6. Weber, M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, New York, Bedminster Press, 1968
7. Weber M., *Theory of Social and Economic Organizations* , New York, Free Press, 1947
8. The Merriam-Webster Dictionary, Merriam-Webster Publishing, 1995

5

Modificări ale modelului birocratic. Postbirocrația

În capitolul anterior am tratat forma tradițională de organizare a organizațiilor publice – birocrația. După finalul celui de-al doilea Război Mondial, sectorul public și-a extins substanțial dimensiunile, ajungându-se la începutul anilor '70 la o serie de probleme în special legate de performanță și eficiență. Majoritatea specialiștilor identificau ca sursă primară a inconvenientelor organizarea birocratică, și cereau schimbarea acestui model cu o formă de organizare mai flexibilă și adaptată la noile cerințe ale societății. Criticile majore vizau în special partea de performanță - ținând cont de contextul economic de la începutul anilor '70 (în special limitarea resurselor financiare) și de dimensiunile mari ale instituțiilor publice, era evident că liderii politici se aflau în fața unei provocări majore: pe de-o parte erau chemați să reformeze un sistem care devenise inefficient datorită costurilor ridicate și a calității serviciilor care nu mai respecta cerințele cetățenilor pe de altă parte trebuiau să realizeze această reformă oferind în continuare bunuri și servicii publice către populație (mai precis, reforma trebuia să aibă loc din mers, instituțiile erau nevoite să se reformeze și să funcționeze în același timp). Noul principiu fundamental era eficiența sau *do more with less* – adică, sistemul public era nevoit să ofere bunuri și servicii, mai diverse, de o calitate crescută și adaptate la nevoile diverselor categorii de cetățeni utilizând cât mai puține resurse. Această situație a fost catalogată de unii teoreticieni ca o criză profundă a *Statului Providență* care necesita o modificare substanțială în structura administrației publice. Tocmai implicarea statului în toate aspectele vieții sociale pentru a asigura un nivel de trai ridicat (acea bunăstare generală) unei părți cât mai cuprinzătoare a populației era considerată marea problemă a societății contemporane - avem de-a face cu o situație de supraîncărcare în sarcini (overload), în care instituțiile publice sunt copleșite atât de cantitatea cât și de gradul înalt de complexitate al sarcinilor pe care le au de îndeplinit¹⁰. Încercând să ofere cât mai multe servicii, administrația se vede copleșită de sarcinile pe care le are. Obiectivele sunt ambigue iar acest fapt conduce la ineficiență. În același timp populația, sub influența

¹⁰ Pentru mai multe detalii despre fenomenul de *overload* vezi Bell, 1976

pieței de consum, cere o calitate crescută a serviciilor, și un tratament asemănător cu cel din mediul privat.

Criticile care se aduceau modelului clasic al administrației (modelul birocratic a lui Weber) aveau la bază cinci mari probleme (Coombes, 1998):

1. Problema legitimității

În această privință există două puncte principale de vedere împărtășite de specialiști. Pe de o parte avem explicația dată printre alții de Habermas (Habermas J., 1976) care susține că această criză a legitimității derivă din contradicțiile inerente capitalismului contemporan. Sistemul capitalist se confruntă inevitabil cu crize economice, iar statul datorită rolului important pe care îl joacă în economie, este chemat să rezolve aceste crize. În același timp se presupune că orice exercițiu al puterii publice este realizat într-un mod rațional cu scopul de a urmări binele comun și a produce efecte pozitive la nivelul întregii societăți. În situația în care statul nu reușește să găsească soluții pentru problemele cu care se confruntă - indiferent de natura acestor probleme - legitimitatea sa care derivă tocmai din modul rațional de a acționa și din capacitatea de rezolvare a problemelor, este diminuată. Pentru a înțelege acest punct de vedere trebuie să înțelegem situația paradoxală în care se află statul contemporan - statul providență. El asumă responsabilități enorme în toate sferele vieții în special în sfera economică și socială pentru a menține o bunăstare generală. De aceea e chemat să intervină în momentele în care această stare este amenințată, iar orice eșec este văzut ca o scădere în legitimitatea acțiunilor sale.

Un alt punct de vedere apărut în mediile academice din Europa Occidentală și SUA în anii 1970 pornește de la premisa că sistemele politice contemporane suferă de *inguvernabilitate* ("*ungovernability*", Bell 1976 , Brittan 1975, Conolly 1984, Rose 1980). Soluția propusă pentru ieșirea din această situație este aplicarea unor metode de management similare cu cele aplicate în sectorul privat. Această idee s-a transformat în anii 1980 într-o adevărată campanie de promovare a managerialismului în detrimentul metodelor și procedurilor de funcționare administrative existente (modelul clasic de organizare birocratică).

2. Problema interdependenței

Statele contemporane sunt implicate inevitabil într-o relație complexă cu diverse organizații supranaționale – UE, NATO, ONU, CSI, OPEC, WTO etc (unul din efectele globalizării). Mai specific, o relație de *interdependență* între stat și organizații suprastatale. În cazul statelor din Europa această interdependență este asociată cu procesul de integrare europeană odată cu crearea Comunităților Europene și din 1992 a Uniunii Europene. Pe lângă faptul că această interacțiune - văzută ca proces de integrare - a condus la schimbări asupra sferei legale, politice, economice sau sociale (de ex. cedarea unei părți din suveranitatea statului către diferite organizații/instituții supranaționale, normele emise de UE trebuie respectate de statele membre, noi drepturi și obligații pentru cetățenii europeni, posibilitatea de a contesta anumite decizii în justiție la nivel european etc), putem afirma că a creat și o stare conflictuală între susținătorii statului națiune și adepții globalizării. Aceste tensiuni se manifestă atât la nivelul administrației centrale – spre exemplu relația guvernului cu instituțiile europene care devine problematică atunci când poziția guvernului național diferă de poziția oficială a UE – cât și la nivelul administrației locale. Odată cu procesul de integrare europeană, pe baza principiului descentralizării și a subsidiarității, autoritățile locale au primit un număr crescut de atribuții și competențe ridicând nivelul autonomiei locale. Acest fapt a condus la tensiuni în relația cu administrația centrală, care într-un efort de a menține o influență cât mai puternică asupra autorităților administrației locale a opus rezistență măsurilor care conduceau la o creștere a autonomiei. Este evident că modelul organizării birocratice, datorită gradului înalt de rigiditate și formalism de care e caracterizat și tendinței de centralizare a puterii, nu era potrivit acestui nou tipar de relații instituționale.

3. Problema performanței

Probabil cea mai reclamată carență a organizării birocratice clasice se referă la ineficiența administrativă și este strâns legată de problema legitimității și de conceptul menționat mai devreme de sistem neguvernabil. *Lipsa performanței în livrarea serviciilor publice și în activitatea administrației în general e văzută ca o consecință a fenomenului de supraîncărcare (overload). Acestea ar fi asigurate mai eficient în baza principiului cererii și ofertei și a principiilor pieței libere* (Coombes, 1998. p 22-23). Perioada de

recesiune economică prin care au trecut statele occidentale în anii '70 a adus critici puternice la adresa administrației privind capacitatea acesteia de a-și îndeplini funcțiile de bază (în special cele care vizau finanțele publice). Lipsa acută a resurselor financiare necesare susținerii serviciilor publice existente a determinat măsuri de reducere a cheltuielilor și a dimensiunii instituțiilor publice. De asemenea cerințele cetățenilor privind calitatea și paleta serviciilor era în continuă creștere, administrația fiind nevoită să găsească soluții, fără a mări presiunea fiscală asupra populației. În modelul clasic, previziunile bugetare erau inexacte și de cele mai multe ori depășite. Reformiștii propuneau o revizuire a modului în care erau distribuiți banii publici - o definire mai clară a obiectivelor și o ierarhizare în funcție de importanța lor - după modelele din sectorul privat.

4. Presiunile economice

Fiscalitatea, costurile administrative, deficitele bugetare, insuficiența resurselor financiare nu erau singurele motive ale reformei administrative. Contextul economic mondial de la sfârșitul anilor '70 începutul anilor '80 a accentuat starea precară a administrației. Statul, deja supraîncărcat de sarcini, avea de înfruntat încă o provocare - recesiunea economică; măsurile de reformă în special în privința reducerii cheltuielilor publice și creșterii performanței administrative (*do more with less*) au devenit o necesitate. Această presiune economică asupra administrațiilor poate fi considerată ca un factor direct dar și indirect al reformei. Ca efect direct a avut loc o revizuire în special a metodelor de management financiar. Acestea la rândul lor au declanșat o serie de noi schimbări privind fie structura administrativă, fie metodele manageriale - federalizarea Belgiei, regionalizarea (într-adevăr parțială) a Spaniei, descentralizarea Franței.

5. Integrarea Europeană

Un alt factor determinant al procesului de reformă a fost integrarea europeană. Politicile la nivel european privind crearea unei piețe comune și mai apoi introducerii unei monede unice au determinat schimbări majore în modul de organizare și funcționare al statelor occidentale. Administrațiile au fost nevoite să se adapteze unor condiții de muncă într-un mediu concurențial asemănătoare cu cele din sectorul privat. Mai mult, s-a

declanșat un imens proces de privatizare sau concesionare a unor servicii publice - poșta națională, telefonie, servicii de interes public - inimaginabile cu 10-15 ani în urmă. Procesul de integrare europeană a slăbit autoritatea guvernelor centrale în favoarea autorităților locale. Având în vedere principiile promovate de către U.E. în special cele de autonomie locală și subsidiaritate, guvernul central a pierdut poziția de unic intermediar între instituțiile supranaționale și cele locale. Acum autoritățile locale au posibilitatea de a interacționa direct cu diverse instituții europene. Implementarea legislației europene în cadrul legal național a determinat o serie de schimbări ale structurii administrative, aceasta devenind mai flexibilă și mai deschisă.

Ținând cont de toți acești factori reforma administrativă a apărut ca un imperativ. Desigur această mișcare a îmbrăcat diverse forme (care vor fi prezentate în paginile următoare) în funcție de factori precum tradiție, sistem politic, valori dominante ale societății, poziționare geografică etc., dar a avut un nucleu comun, o serie de caracteristici specifice care puteau fi regăsite indiferent de stat. Numele generic de Nou Management Public (*New Public Management*) înglobează totalitatea modificărilor aduse modelului clasic al administrației prin adoptarea unor tehnici și practici manageriale specifice sectorului privat în domeniul administrației publice.

Paul du Gay (du Gay, Salamanm Rees, 1996) identifică o serie de elemente comune acestei mișcări care se centrează în jurul ideii de înlocuire a modelului birocratic clasic. În opinia sa, această abordare e focalizată pe trei niveluri:

1. **Individul** (rolul individului în cadrul organizației);
2. **Organizația** (de la structură și practici manageriale până la relația cu mediul extern);
3. **Societatea** (viziune asupra societății).

Un element important este accentul pus pe legătura intrinsecă și inseparabilă care există între aceste trei elemente. *La nivelul societății* noul model promovează un set de valori care domină în sectorul privat – eficiență, atenție acordată nevoilor individului (care devine client), concurență, alegeri multiple, calitate. *La nivel organizațional* se pune accentul pe managementul strategic, flexibilitate, orientare spre cetățean, relații contractuale. *La nivel individual* se acordă mai multă atenție nevoilor angajaților, se

urmăresc o serie de calități specifice pentru funcția ocupată – după principiul cel mai bun om pentru acest post (*best man for the job*) și pe capacitatea de adaptare la schimbare.

Abordări în reforma sistemului birocratic

Modificările aduse modelului tradițional al administrației au variat de la un stat la altul în funcție de contextul politic, valorile dominante ale societății respective, cultură, istorie etc. În continuare prezentăm o serie de forme îmbrăcate de mișcările de reformă:

▪ Reforma neo-managerială

Actul guvernării este văzut dintr-o perspectivă *afaceristă* – așa numitul *business-oriented approach to government*. Administrația e orientată spre calitate și performanță, creșterea accesului la serviciile publice, responsivitate față de preferințele beneficiarilor/cetățenilor, diviziune instituțională în subunități, semi-independente, cu rol clar stabilit ("downsizing" și "agencification") (acest proces are ca scop o definiție mai clară a obiectivelor fiecărei unități prin diviziunea activității administrative în mai multe etape: design politici publice, proces decizional, implementare de programe, evaluarea performanțelor și analiza feedbackului). Concesionarea și privatizarea devin practici curente în scopul reducerii cheltuielilor publice. Într-un cuvânt chiar dacă vorbim de instituții publice ele funcționează pe cât posibil după modelul privat. Este defapt o reinterpretare a managementului științific de la începutul secolului XX. Acest tip de abordare e specifică Marii Britanii și Noii Zeelande.

▪ Reforma comprehensivă

Politicile din Marea Britanie (în special cele din Anglia) începute odată cu preluarea puterii de către conservatorii conduși de Margaret Thatcher reprezintă cel mai bun exemplu de reformă totală. Ele sunt caracterizate de un grad mare de vizibilitate, vigoare și radicalism. În contextul european al anilor '80 aceste inițiative "ies în evidență ca un caz excepțional de reformă comprehensivă a sectorului public, non-consensuale, ghidate de la centru chiar dacă nu au fost gândite în totalitate astfel, multe lucruri fiind inventate din mers" (Wright V., 1994, p. 109).

- **Reforma statului-providență**

Statele scandinave și Olanda au demarat la rândul lor o serie de programe de restructurare administrativă chiar dacă sub o formă diferită de cele întreprinse în Marea Britanie (nefiind atât de radicale). Au fost adoptate tehnici manageriale "moderne", după modelele managementului afacerilor private, pentru a face față noilor condiții economice nefavorabile. Principala inovație o reprezintă regândirea politicilor publice: au fost introduse programe de economisire a banilor publici, s-a încercat o reducere a dimensiunilor administrației, reevaluarea relației cu cetățenii. Scopul era crearea unui nou tip de administrație, mai robustă chiar dacă ceva mai redusă în dimensiuni, care să poată oferi aceleași servicii populației fără a o împovăra fiscal. În privința trecerii anumitor servicii publice în sfera privată, statele nordice au fost ceva mai reticente. Deși există exemple de transfer de responsabilități către organizații private, (ex. asigurările sociale) guvernul a supravegheat atent furnizarea acestor servicii: reglementări clare privind organizarea și funcționarea, impunerea unor standarde de calitate, evaluare a performanțelor.

- **Reforma prin regionalizare**

Franța și Italia, Belgia sau Spania sunt exemple ale unei restructurări administrative bazate pe regionalizare, descentralizare, debirocratizare și privatizare. "Ca fenomen al reformei administrative, procesul de regionalizare unor state unitare precum Belgia, Spania, Franța, Italia, în ultimii 25 de ani, este o evoluție importantă, care nu pare a se fi oprit" (Toonen, Raadschelders, Van der Meer 2007). Cazul Franței este exemplar. Politica de descentralizare inițiată în anii '80 a avut un impact major asupra structurii administrative, Franța fiind până atunci exemplul clasic al statului centralizat. Aceste programe au crescut considerabil gradul de autonomie și flexibilitate al autorităților de la nivel local, care formau până atunci un corp monolit cu autoritățile centrale.

- **Reforma regimului**

Putem vorbi despre acest tip de reformă în cazul statelor care au trecut de la un regim totalitar sau semi-totalitar la democrație (Spania, Grecia, Portugalia). Această trecere a fost acompaniată de o restructurare a administrației publice. Specificul regimurilor totalitare era aparatul administrativ ultra-centralizat, puterea concentrată la vârf având ca scop executarea ordinelor venite de la liderii politici. Odată ce s-a trecut la

democrație, administrația publică a fost nevoită să se restructureze pentru a fi compatibilă cu valorile democratice și a face față noilor cerințe venite din partea societății civile. Un factor major în procesul de modernizare administrativă l-a reprezentat influența comunităților europene atât la nivel politic cât și financiar prin fondurile oferite. Nu putem spune că nu există un anumit decalaj privind modernizarea administrativă din aceste state și restul statelor occidentale (cele 6 fondatoare ale comunității europene), însă eforturile realizate și transformările care au avut loc nu pot fi neglijate și merită statutul de reformă administrativă.

- **Reforma graduală**

Această abordare poate fi privită ca opusul abordării comprehensive, radicale. Este caracterizată de consensualism, implementare pas cu pas, evoluție lentă și sigură (model incremental). Germania este un exemplu de stat care a ales această variantă. Această abordare a adus în special stabilitate și siguranță și s-a dovedit eficientă în privința problemelor minore. Una dintre provocările majore cu care s-a confruntat Germania a fost problema reunificării. Datorită prizei slabe a curenților neo-manageriale disparitățile între vest și est se pot observa și azi; "statul german simte încă nevoia unei reforme comprehensive" (Toonen, Raadschelders, Van der Meer, 2007).

Factorul politic în procesul de reformă

Politicele de reformă menționate anterior fie că au pornit de la nivel central fie că au venit datorită unor presiuni locale, au avut o componentă politică semnificativă. Liderii politici cât și înalții funcționari publici pot fi priviți atât ca promotori ai reformei cât și ca subiecți. Leadershipul politic joacă un rol esențial în orice proces de schimbare.

În funcție de sistemul politic în care activează, liderii politici influențează procesul de reformă în două moduri:

- în sistemele consensuale ei au un rol mai mult de arbitru, intră în arena pentru rezolvarea problemelor majore, cu caracter general, care nu pot fi soluționate de nivelele organizaționale inferioare (Mayntz, Scharpf, 1975).
- în sistemele majoritare, cu un guvern central puternic, liderii politici sunt de cele mai multe ori inițiatorii reformelor (vezi cazul Marii Britanii unde Margaret

Thatcher a jucat un rol fundamental, sau cazul SUA și administrația Reagan). În acest caz, subiectul reformei ocupă un loc fruntaș pe agenda oricărui guvern.

Asocierea reformelor cu diferiți lideri politici nu este surprinzătoare. Acest fenomen trebuie privit din perspectiva influenței crescânde pe care a avut-o mass-media, care încearcă "să simplifice problemele politice, transformându-le în probleme personale" (Toonen, Raadschelders 2007). Multe politici de reformă nu ar fi avut succes fără susținerea politică de care au avut parte. Rolul leadershipului politic este de a da forță și legitimitate acestor acțiuni pentru a depăși posibilele rezistențe venite din partea vechiului sistem. "Orice program de reformă e aproape sigur sortit eșecului fără susținerea liderilor politici de vârf gen prim-ministru sau președinte" (ibid.).

În decursul deceniului VIII și IX al secolului XX, mulți lideri politici au devenit populari prin promovarea unor programe de restructurare a sectorului public extrem de ambițioase. Margaret Thatcher supranumită *doamna de fier* pentru lipsa de compromis în domeniul reformelor, președintele SUA Ronald Reagan cu faimoasa sa expresie *guvernul este problema* sunt doar câteva exemple de lideri politici care au contrazis tradiționala idee care afirma că nu se poate câștiga capital politic prin abordarea temei reformei administrației publice. Studii realizate de specialiști (R. Elgie 1995, V. Wright 1994) subliniază impactul leadershipului politic asupra proceselor de reformă în special în cazul programelor comprehensive care vizează toate sferele sectorului public.

Formele Noului Management Public

După cum am văzut anterior, reforma sectorului public a luat diverse forme în funcție de o multitudine de factori. Se pot totuși observa anumite tendințe generale care se regăsesc în toate acțiunile de schimbare a organizării tradiționale. Părerile cu privire la rezultatele adoptării acestei noi paradigme sunt împărțite, existând atât critici cât și susținători ai acestei abordări post-birocratice, însă majoritatea specialiștilor sunt de acord că e nevoie de o perioadă mai lungă de timp pentru a putea analiza obiectiv efectele reformelor. Noul Management Public (NMP) este văzut de critici ca *o ideologie bazată pe invazia principiilor pieței libere în sectorul public* (Laughlin, 1995). Alții consideră NMP ca o tehnică hibridă de management care accentuează în continuare valorile distincte ale serviciilor publice și a administrației însă într-o nouă formă (Aschburner L.

1993). NMP ar trebui privit ca un punct de cotitură în domeniul managementului public" (P. Dunleavy, 1991).

Iată elementele esențiale ale Noului Management Public (Kerauden, van Mierlo 1998):

- accentuarea *laturii manageriale* în organizațiile publice;
- *managementul resurselor umane* ocupă o poziție esențială în cadrul organizației;
- *nevoile cetățeanului* sunt folosite ca input pentru procesul de politici publice;
- *analiza costurilor* politicilor publice înainte de luarea decizilor;
- *structura administrativă* divizată în funcție de activitatea desfășurată (în locul structurii piramidale monolitice);
- *descentralizare* și reducerea dimensiunilor administrației;
- înlocuirea planificării și apoi a execuției pe cale ierarhică cu *activități multiple de planificare* a fiecărui departament și operaționalizare a obiectivelor în indicatori cuantificabili;
- mutarea accentului de pe *procesele* administrative pe *outputuri*;
- atenție sporită asupra *indicatorilor de performanță*;
- *evaluarea rezultatelor* obținute raportate la obiective;
- *remunerare corelată cu performanța*;
- utilizarea unor *standarde de calitate*;
- trecerea unor servicii către diferiți actori privați - *concesionare, privatizare, parteneriat public privat*;
- motto-ul managerului modern este *valoare pentru bani* (value for money) ;
- *proprietatea unui serviciu public este privit în termeni de eficiență* - orice serviciu este deschis privatizării dacă acest lucru înseamnă creșterea eficienței și a calității.

Nu există un model standard al NMP ci mai degrabă diverse abordări care combină caracteristicile generale prezentate mai sus în funcție de tipul sistemului politic, cultura politică sau apartenența la o anumită gândire managerială.

➤ **Teoria alegerii publice - Public Choice Theory** (Downs, 1957, Niskanen 1971)

Această teorie încearcă să demonstreze inconsistențele modelului clasic al administrației birocratice, inconsistențe care derivă din însăși construcția democrației reprezentative. Modelul propune o metodă alternativă de design și implementare a politicilor publice.

Inițiatorii acestei teorii descriu sistemul democrației reprezentative astfel:

1. Nevoile sociale sunt exprimate de către societate și electorat și mediate de partidele politice prin intermediul Parlamentului. Aici ele sunt dezbătute și se iau decizii cu privire la viitoare politici publice. Guvernul e responsabil pentru implementarea deciziilor (politicilor) adoptate.
2. Guvernul implementează aceste politici prin intermediul administrației publice care nu are dreptul să fie selectivă în relația cu cetățenii.
3. Statul providență funcționează ținând seama de comportamentul rațional și economic al tuturor actorilor relevanți și făcând asta favorizează birocrății (Niskanen, 1971).
4. Ca orice individ rațional, birocratul are setul propriu de preferințe pe care încearcă să le satisfacă prin maximizarea propriilor utilități (salariu, alte beneficii materiale, putere, reputație, influență).
5. Birocrația deține un monopol al informației cât și al expertizei atât în relația cu sfera politică cât și cu cetățenii. Politicienii sunt prea ocupați cu păstrarea poziției și îmbunătățirea propriei imagini pentru a mai discuta deciziile privind politicile publice; astfel birocrății sunt cei care decid cu adevărat viitorul oricărui program; mai mult birocrația deține monopolul asupra ofertei de servicii publice deoarece rareori există competiție în acest sector; rezultatul este o atenție scăzută asupra costurilor acestor servicii.
6. *Rezultatul rationalității birocratice este un exces de birocrăție tradus în practică printr-o creștere continuă a cheltuielilor publice fără un aport de calitate echivalent.*

Niskanen propune un set de măsuri pentru a sparge monopolul birocrăției:

1. Introducerea concurenței în sectorul public;
2. Privatizare sau concesionarea serviciilor pentru a reduce cheltuielile;

3. Analiza comprehensivă a politicilor publice din perspectiva costurilor implicate raportate la beneficii (cost benefit analysis);
4. Control mai strict asupra birocrațiilor prin intermediul executivului sau a legislativului.

Această abordare este centrată în principal asupra reducerii cheltuielilor administrației și creșterea eficienței instituțiilor publice. Merită observat că ea nu critică doar birocrația ci și sistemul democrației reprezentative deoarece se consideră că acesta a permis supradimensionarea aparatului birocratic.

➤ **Neo-Taylorism (eficiența înainte de toate)**

Această abordare derivă din abordarea managerială clasică a lui Taylor. Neo-taylorismul reprezintă o reinterpretare a principiilor manageriale propuse de școala managementului științific și pune accentul în special pe mediul intern al organizației. Primele inițiative de acest gen apar la sfârșitul anilor '70 începutul anilor '80 în Marea Britanie. Valoarea de bază a acestei abordări este *eficiența*. Modalitatea de a crește eficiența: preluarea unor metode și tehnici manageriale din sectorul privat.

Criticile aduse de susținătorii acestei teorii structurii administrative clasice sunt:

- lipsa responsabilității sau a răspunderii individuale a funcționarilor;
- sistemul carieră care nu încurajează inițiativele personale și creativitatea;
- cheltuielile publice mult prea ridicate;
- rigiditatea structurii administrative care conduce la o incapacitate de adaptare la noile condiții socio-economice.

Soluțiile propuse pentru aceste neajunsuri pot fi rezumate astfel:

- control financiar crescut; informare continuă și exactă asupra costurilor administrative;
- eficiența și economia resurselor și valoare pentru bani sunt principiile care ghidează activitatea noii administrații;
- o întărire a managementului general; management ierarhic; mod de lucru comandă-control; creștere a puterii managerilor care ocupă poziții de vârf; trecere de la un management birocratic la unul antreprenorial;

- stabilire exactă a obiectivelor și controlul performanței prin impunerea unor standarde de calitate și indicatori de performanță;
- atenție crescută față de nevoile cetățenilor (devin clienți);
- gândire de piață și orientare spre client;
- relaxare a cadrului legal (de-regularizare - *deregulation*);
- trecere de la contracte colective de muncă la nivel național la contracte individuale variate, pe un termen mai scurt;
- remunerare în funcție de rezultatele obținute;
- privatizarea sau concesionarea anumitor servicii;
- adoptarea unor noi forme de conducere - consiliu de administrație, city manager - care sunt numite, nu alese de cetățeni.

Pe scurt acest model încearcă să introducă în sectorul public metode, tehnici și mecanisme care funcționează deja în sectorul privat, acesta fiind considerat mult mai eficient. O altă caracteristică semnificativă este importanța leadershipului politic, reforma pornind de sus în jos. Criticii acestei abordări consideră că e mult prea simplistă, deoarece încearcă să implementeze principii ale pieței libere în cadrul sectorului public fără a ține cont de complexitatea și caracterul distinct al acestuia (vezi capitolul despre organizații publice și organizații private).

➤ **Divizare și descentralizare – *downsizing and decentralization* (DD)**

Este un model în plină ascensiune. Argumentul care stă la baza acestui model este inversarea fenomenului de expansiune administrativă din perioada 1900-1970 - *reducerea dimensiunilor birocrăției*. Modelul clasic al administrației consacrat la începutul secolului XX este văzut ca un model Fordist de producție și livrare a serviciilor (Hogget, 1991) caracterizat de impersonalitate, ierarhizare puternică, cadru legal rigid și formalizare excesivă (Clegg, 1990); pe scurt este vetust și nu mai face față noilor cerințe impuse administrației.

Caracteristici ale abordării divizare și descentralizare:

- **restructurarea organizațională** - reducerea dimensiunilor aparatului administrativ;

- adoptarea unor **structuri modulare** care să conducă la creșterea **flexibilității** organizaționale;
- **delegare** de la nivelul central/de vârf a responsabilităților bugetare și strategice, către nivelele inferioare;
- **concesionare/privatizare** a serviciilor publice;
- **divizarea** aparatului administrativ într-un nucleu administrativ central compact cu funcții strategice și o periferie vastă cu funcții de operationalizare și implementare;
- extensie a mecanismelor pieței în sectorul public pentru a crea un climat de **cvasi-piață** ("quasi-markets" - termenul se referă la noul cadru public după introducerea unor principii și mecanisme importante din sectorul privat; scopul - creșterea calității fără a mări costurile; valori: concurența, eficiența, responsivitatea, egalitatea în tratament);
- **reducerea statelor de plată**;
- **reducerea personalului** administrativ la toate nivelurile;
- **simplificarea structurii organizaționale** și reducerea nivelurilor administrative;
- identificarea unor **surse alternative de finanțare**;
- management prin influență – **networking și capital social** (spre deosebire de cel propus de neo-taylorism "comandă și control");
- interacțiune crescută între diferitele unități publice, "accentuarea alianțelor strategice între instituțiile publice ca o nouă formă de coordonare" (E. Ferlie et al. 1996);
- trecere de la sistemul standardizat la unul flexibil, capabil să își schimbe standardele în funcție de cerințele pieței.

➤ **Modelul excelenței administrative - *in search of excellence*** (Deal and Kennedy, 1981, Peters and Waterman, 1982)

Constă în îmbinarea managementului public cu principiile școlii relațiilor umane accentuând importanța culturii organizaționale și a laturii informale a organizației ca mijloc de susținere a acțiunii manageriale (Deal&Kennedy, 1981, Peters&Waterman, 1982). Respinge abordarea rațională a primului model (Public Choice Theory),

accentuând rolul valorilor, culturii, riturilor, simbolurilor și obiceiurilor - adică rolul culturii organizaționale. Cultura organizațională este cheia funcționării eficiente; o gestionare bună a culturii organizaționale permite organizațiilor să facă față schimbărilor mediului în care activează și să fie capabile de inovație. În cadrul acestui model există două abordări:

Abordarea de jos în sus (bottom-up)¹¹:

- se bazează pe ideea organizației care învață (learning organization) (Senge 1990, Pedler, 1991);
- pune accentul atât pe procese cât și pe rezultatele obținute;
- cultura organizațională trebuie să acționeze ca un liant între diferitele sfere organizaționale și are o importanță mai mare decât managementul ierarhic;
- inovațiile trebuie să vină de la echipele mici aflate la baza organizației;
- pune accent pe munca în echipă și stimulează participarea la procesele decizionale a angajaților aflați pe nivele ierarhice inferioare;
- descentralizare puternică și evaluare a rezultatelor obținute;
- capacitatea de adaptare la situații noi este un element esențial pentru obținerea eficienței.

Abordare de sus în jos (top-down)¹²:

- schimbarea e parte intrinsecă din funcționarea organizației (specialiști în managementul schimbării);
- managerii superiori au un rol esențial în crearea unei culturi organizaționale puternice; definirea unei viziuni organizaționale "top-down";
- programe privind schimbările culturii organizaționale (adaptare) inițiate de la nivelurile superioare;
- leadership charismatic;
- identificarea unor modele charismatice de urmat din sectorul privat care să motiveze angajații;
- programe de training de tip corporative;
- strategii de comunicare bine puse la punct;

¹¹ Schimbarea pornește de la baza organizației

¹² Schimbarea începe de la vârful organizației

- accentuare a funcției asertive și strategice a managementului resurselor umane.

➤ **Reinventarea guvernării - reinventing government** (Osborne, Gaebler, 1992)

Susținătorii acestei abordări consideră că modelul administrativ clasic a fost adoptat în SUA și Europa pentru a înlocui modelul patronajului (spoil system). El a funcționat în era "NEW DEAL", însă într-o eră a concurenței globale, a comunicației, a tehnologiei informaționale și a piețelor născut un sistem administrativ bazat pe modelul clasic e mediocru, inflexibil și obsedat de control (Kerauden, van Mierlo 1998). Soluția este o regândire a întregii structuri administrative (în SUA după apariția lucrării lui D. Osborne și T. Gaebler în 1992, odată cu câștigarea alegerilor prezidențiale de către Bill Clinton, vice-președintele Al Gore inspirat de ideea *guvernului antreprenorial* a demarat un program de reformă a guvernului federal după modelul propus de cei doi autori). Obiectivul: o administrație adaptabilă la noile condiții de mediu organizațional, eficientă, flexibilă, atentă la cerințele clienților. Ea trebuie să fie capabilă să producă servicii publice de calitate, să privească cetățenii ca pe niște clienți și să răspundă la nevoile acestora.

Osborne și Gaebler (1992) au formulat 10 principii de urmat pentru a transforma administrația:

1. Administrația trebuie să **privatizeze** sau să **concesioneze** o parte din servicii către sectorul privat.
2. Managerii nu se implică în toate activitățile administrative; ei au un **rol strategic**; implicarea clienților trebuie stimulată.
3. **Competiția și concurența** e indispensabilă în sectorul public. Ea poate fi introdusă prin metode ca: licitații pentru preluarea anumitor sarcini, existența rivalității între subunitățile administrative, existența concurenței în oferta de servicii.
4. Fiecare departament administrativ trebuie să aibă o **misiune exactă și singulară**.
5. **Evaluarea rezultatelor** pornind de la output-ul real obținut¹³; alocarea fondurilor în funcție de raportul obiective-rezultate.

¹³ Aici autorii se referă la măsurarea rezultatelor nu a obiectivelor. De multe ori, în modelul tradițional erau evaluate obiectivele organizației și nu rezultatele reale (era evaluată intenția de a face bine nu faptul în sine)

6. ***Cetățenii sunt văzuți ca și clienți.*** Aceasta înseamnă sondarea opiniilor, programe de training pentru a îmbunătăți relația cu clienții, testarea pieței etc.
7. Administrația trebuie să fie în stare să și *producă bani* nu doar să cheltuie.
8. Administrația nu se limitează doar la livrarea unor servicii pentru a satisface unele nevoi. Ea trebuie să încerce să ***prevină apariția*** acestor nevoi. (ex: prevenția incendiilor, reciclare, campanii anti-fumat)
9. ***Descentralizare***, controlul ierarhic înlocuit de ***teamwork, autoritate dispersată, management participativ, management al muncii, cooperare, programe de dezvoltare profesională.***
10. Metoda "comand and control" trebuie înlocuită, scopurile trebuie atinse prin restructurarea pieței: ***stimularea investitorilor privați de a se implica în livrarea de servicii***, o parte din fondurile bugetare.

Cei doi nu propun neapărat o administrație mai mică în dimensiuni, ci una mai eficientă, ***cu spirit antreprenorial pentru a crește calitatea serviciilor, eficiența și flexibilitatea.***

Dacă privim toate aceste modele putem observa câteva puncte comune - dorința de creștere a eficienței, a calității, deschiderea administrației către cetățeni, descentralizare, controlul costurilor. Ceea ce rezultă din fiecare model este necesitatea schimbării și înclinația către sectorul privat pentru identificarea soluțiilor, prin accentuarea laturii manageriale din funcționarea administrației. Fiecare model în parte prezintă particularități distincte și metode diverse în scopul obținerii acestor rezultate. Trebuie să ținem cont că Noul Management Public nu este un curent uniform aplicat după un standard clar în toate statele occidentale. El trebuie privit ca un răspuns al diferitelor guverne la presiunile politice și economico-sociale apărute în anii '80. Fiecare guvern în parte a ales o abordare specifică sistemului politic în care operează și ținând cont de diverși factori istorici, culturali, economici și sociali. Ceea ce trebuie remarcat este amploarea acestui proces care a cuprins practic toate statele occidentale.

Paradoxurile reformei

Am analizat până acum diverse modele de reformă și schimbările propuse de acestea. Acest fapt nu înseamnă că orice acțiune de reformă va duce întodeauna la rezultatul dorit. Există situații în care tocmai dorința de a reforma sistemul a dus mai degrabă la o involuție decât la o evoluție a sistemului. Orice inițiativă de reformă trebuie privită obiectiv deoarece și reforma implică costuri și de multe ori acestea se dovedesc la fel de mari sau mai mari ca beneficiile. În acest sens Wright prezintă o serie de caracteristici pe care le regăsim în multe dintre acțiunile de reformă a administrației întreprinse în ultimele decenii (Wright, 1994):

- Trebuie să recunoaștem că reforma este la modă. Nici un guvern care se îngrijește de propria imagine nu își permite să ignore această temă. Dar de multe ori *viziunea* asupra schimbărilor care ar trebui să le implice o politică de reformă *lipsește sau dacă există este ambiguă, slab conturată*.
- Politicile de reformă sunt caracterizate de *interdependență*, adică au efecte și asupra altor sectoare decât cel public și ating și alte grupuri sociale decât cele intenționate. Acest proces duce la o reconfigurare a intereselor și o redistribuire a puterii – unii actori se găsesc mai slăbiți, alții mai puternici. E greu de analizat calitatea acestor noi configurații (sunt pozitive sau negative?).
- Politicile de reformă trebuie analizate după *raportul obiective propuse - rezultate obținute*. Există numeroase exemple de politici ambițioase care în practică s-au dovedit timide și cu impact minor. Nu putem aplauda doar intențiile bune.
- Studiile de politici publice accentuează faptul că orice politică are rezultate maxime dacă este susținută de cei care sunt afectați direct de ea. Dar mulți dintre cei afectați direct sunt ostili ideilor de reformă, având în vedere că mai toate vizează și reduceri de personal administrativ. Orice acțiune în această zonă va întâlni o rezistență substanțială.
- Negocierea în scopul obținerii susținerii necesare duce la o *diluire a politicilor de reformă*, în timp ce lipsa ei poate provoca demoralizare, demotivare și chiar

rezistență în rândul celor care o implementează. Unde tragem linia de echilibru între compromis viabil și eșec?

- Nu de puține ori obiectivele reformei sunt contradictorii – creșterea eficienței, reducerea cheltuielilor pe de-o parte și creșterea asistenței sociale pe de altă parte.
- Orice politică de reformă are și consecințe mai puțin vizibile, neintenționate și uneori nedorite de care trebuie să se țină cont atunci când se face o analiză asupra eficienței.

Toate aceste observații, argumentează Wright (1994) duc la concluzia că politicile de reformă sunt uneori paradoxale – *policy paradox*¹⁴:

- Primul mare paradox este că ***cele mai radicale reforme au fost de obicei introduse în state cu o administrație publică eficientă*** – adică în acele state care aveau cel mai puțin nevoie de schimbări radicale. În schimb statele cu o administrație învechită și ineficientă fie au ambiții timide fie programele sunt prost concepute.
- Majoritatea programelor de reformă propun ***aplicarea unor metode manageriale împrumutate din sectorul privat și introducerea unor mecanisme precum cele care guvernează piața liberă***. Însă sectorul privat este extrem de capricios și schimbător, în consecință și metodele aplicate se schimbă odată cu piața; ceea ce nu putem afirma despre sectorul public. În situația în care totuși modelele manageriale private se dovedesc eficiente și mai puțin schimbatoare (ex: Germania) administrația manifestă reticență în privința adoptării lor.
- ***Înălții funcționarii publici ocupă o poziție paradoxală***. Pe de-o parte există specialiști care consideră această categorie ca principalul impediment deci reforma trebuie să-i vizeze în mod direct. Pe de altă parte există păreri care susțin că înalții birocrati nu sunt atât de alergici la reformă, ba chiar în unele cazuri sunt inițiatorii reformei.

¹⁴ Pentru o descriere pe larg a fenomenului vezi Stone D., *Policy Paradox*, 2001

- Deși majoritatea politicilor reformiste au ca obiectiv reducerea costurilor, ***rezultatul final al unora este tocmai contrariul***. Un exemplu ar fi evaluarea, un proces esențial, însă care poate identifica pe lângă zonele ineficiente și zone care au nevoie de o infuzie de resurse financiare, acțiuni care pe termen lung poate determina *o creștere a cheltuielilor* fără o creștere corespunzătoare a performanțelor.
- ***Transparența administrativă este un principiu dezirabil care poate avea însă costuri ascunse***. Mai exact, transparența transpusă în claritatea obiectivelor manageriale coroborată cu o autonomie tot mai mare a managerilor conduce la difuziunea responsabilității – tocmai ceea ce de fapt încearcă să elimine. Se propune în același timp un management cât mai liber și autonom specific sectorului privat dar care să fie și transparent (lucru care scade autonomia și libertatea decizională).
- Un alt paradox se referă la “sfântul graal” al reformei administrative: ***eficiența***. Într-adevăr unul dintre meritele acestor programe este sensibilizarea funcționarilor de la toate nivelele administrative față de importanța eficienței. Dar un lucru esențial în atingerea eficienței este definirea criteriilor eficienței (lucru de multe ori uitat). Mai mult întrebarea este dacă ***se poate atinge eficiența prin denigrarea sistematică a ethosului și a eticii serviciilor publice***. *Dacă cetățenii sunt transformați în clienți/consumatori încetul cu încetul vom transforma funcționarii în producători, motivați de logica și privilegiile sectorului privat. În aceste condiții mulți funcționari cu vocație pentru munca lor, subplătiți pentru ceea ce fac, dar conștienți de angajamentul luat în momentul alegerii acestei cariere, vor cere o remunerație corespunzătoare (după modelul privat): dacă o vor primi, vor crește cheltuielile administrative; dacă nu cel mai probabil scenariu este o scădere a motivației deci o scădere a performanței. În acest sens, distrugerea ethosului public este profund ineficientă, chiar dacă efectele se văd pe termen mediu și lung.* (V. Wright., 1994, p. 114).
- Ultimul paradox își are rădăcinile în ***ambiciile reformatoarelor de a reduce rolul statului***. Programele radicale concepute cu scopul de a diminua rolul statului au

nevoie (paradoxal) de un stat puternic pentru a putea fi implementate. Pe deasupra, multe politici presupun de fapt o creștere a activității statului deși obiectivul enunțat este contrariul.

O posibilă caracterizare a procesului de modernizare administrativă poate fi: *soluțiile de azi nu sunt decât problemele zilei de mâine.*

Ce trebuie ținut minte, consideră același autor, este că administrația publică reflectă numeroasele contradicții și dileme care sunt inevitabile în interacțiunea dintre stat, piață și societate. Ea nu trebuie judecată după criteriile sectorului privat ci după capacitatea sa de a fi coerentă, de capacitatea de a face alegerile corecte, dar mai mult decât orice, de a ***da legitimitate acțiunii de guvernare, în special când se află sub presiune.***

“În prezent, administrația publică este mesagerul unui sistem politic cu probleme, ea aduce veștile proaste. E nevoie într-adevăr de o creștere a eficienței. Dar nu există o justificare reală pentru înlocuirea ei totală - suntem pe cale de a face acest lucru” (Wright, 1994, p.137).

Referințe bibliografice:

1. Bell D., *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books, New York, 1976
2. Clegg R. S., *Modern Organizations. Organization Studies in a Postmodern World*, Sage, London, 1990
3. Coombes D., *The Place of Public Management in the Modern European State: Perspectives from East and West Europe*, în Verheijen T., Coombes D, Elgar E., *Innovations in Public management*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1998
4. Deal T., Kennedy A., *Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life*, Perseus Books, Cambridge, 1981
5. Downs A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957
6. Du Gay P., Salaman G., Rees B., *The conduct of management and the management of conduct: contemporariz managerial discourse and the constitution of the competent manager*, Journal of Management Studies, 1996, 33/3, p. 263-282
7. Dunleavy P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London, Prentice Hall College Div, 1991
8. Dunleavy P., *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Prantice Hall, London 1991
9. Habermas J., *Legitimation Crisis*, Heinemann Educational Books, London, 1976
10. Hoggett P., *A New Management in The Public Sector?*, în Policy and Politics 19/4, 1991
11. Keraudren P., van Mierlo H., *Theories of Public Management Reform and their Practical Application*, în Verheijen T., Coombes D, Elgar E., *Innovations in Public management*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp.39-56, 1998
12. Laughlin R., *Can the Information Systems for the NHS Internal Market Work?*, from Public Money and Management, 1999, pg 37-48
13. Mayntz R., Scharpf F., *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, 1975

14. Niskanen W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971
15. Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin Books, New York, 1992
16. Pedler M. (ed.), *Action Learning in Practice*, Gower, London, 1991
17. Peters T. J., Waterman R. H., *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*, Warner Books, New York, 1982
18. Raadschelders J. C. N., Toonen T. A. J, Van der Meer F. M. (ed.), *The Civil Service in the 21st Century. Comparative Perspectives*, Macmillan Pub. Houndmills, 2007
19. Rose R., *Challenge to Governance. Studies in overloaded politics*, SAGE, 1980
20. Senge P. M., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday Currency, 1990
21. Wright V., *Reshaping the State: The Implications for Public Administration* West European Politics, Volume 17, Issue 3, 1994, Pages 102–137

6

Structura administrației publice din România

Evoluția sistemului administrativ în România

După cel de-al doilea război mondial, România a intrat sub sfera de influență a Rusiei, având aceeași soartă ca și celelalte țări din centrul și estul Europei. Acest lucru a determinat și o schimbare (involuntară) a regimului politic de la o un regim democratic la unul totalitar. Această schimbare a determinat modificări substanțiale atât la nivelul structurii sociale cât și la nivelul structurii administrative. Din punctul de vedere al administrației, au apărut schimbări majore nu doar la nivelul organizării și funcționării dar și la nivel academic – administrația publică ca știință independentă nu a existat; nu putem vorbi despre un serviciu public (*civil service*) în sensul celor existente în statele occidentale. La nivel academic, sub regimul comunist Administrația Publică, ca și disciplină de sine stătătoare nu a existat niciodată. Nu putem vorbi despre un corp distinct de funcționari publici - „civil service”- în accepțiunea occidentală.

Ideologia comunistă și interesele imediate ale partidului au avut prevalență în fața unor principii precum profesionalism, pregătire de specialitate, competență administrativă și coduri de conduită etică. Separația dintre formularea politicilor și implementare conduce la un rol de simplu executant al administrației. Ca o consecință, administrația publică, în timpul regimului comunist a realizat doar într-o măsură redusă funcțiile pe care în restul statelor democratice îi reveneau. Majoritatea funcționarilor de conducere își realizau studiile fie la Moscova fie în cadrul unor programe de pregătire ale partidului. Competiția și examinarea competențelor profesionale nu figurau ca principii (Verheijen, Connaughton, 1999). Scopul final al acestor programe era conștientizarea de către funcționari al rolului de executant obedient al ordinelor politice.

Pentru a înțelege mai bine structura administrativă din perioada comunistă trebuie să aruncăm o privire asupra legăturii dintre aceasta și conducerea de partid. Constituția din 1965 creează Marea Adunare Națională, parlament unicameral, membrii fiind nominalizați de către partid și având rolul de cea mai înaltă autoritate din România. M.A.N (Marea Adunare Națională) desemna reprezentanții Consiliului de Stat care prelua

rolul său când nu se afla în sesiune. Executivul era reprezentat de Consiliul de Miniștri. Structura acestui executiv și numărul exact de ministere ori membri al acestora nu era specificat în Constituție, dar ca și în restul statelor din zonă, partidul controla în mare măsură aceste chestiuni, și majoritatea membrilor ocupau funcții de conducere în structura de partid. În 1974, un amendament adus Constituției introduce funcția de Președinte al Republicii care va fi ocupată de Nicolae Ceaușescu. Acest amendament a semnalat o consolidare și personalizare a puterii de stat.

Centralizarea autorității politice, în special după 1965 (după preluarea puterii de către Nicolae Ceaușescu) a fost dublată de o expansiune a birocrăției. La sfârșitul anilor '80, Consiliul de Miniștri (executivul), avea în componență peste 60 de membri, și era cel mai numeros dintre toate țările blocului sovietic, cu excepția celui din Uniunea Sovietică. În 1989, România avea cel mai mare număr de ministere și cel mai supradimensionat aparat administrativ central comparativ cu restul țărilor din regiune. Cu toate acestea, structura internă a birocrăției, în special resursa umană, prezenta un grad mare de instabilitate, schimbările, în special ale funcționarilor de conducere fiind obișnuite¹⁵. Structura birocratică era deosebit de stratificată, marea majoritate a funcționarilor neavând nici un fel de influență asupra formulării de politici/proiecte ori luarea deciziei. Aceste atribute aparțineau exclusiv conducerii de vârf. Procedura administrativă era extrem de formală întreg sistemul fiind caracterizat de un grad înalt de rigiditate.

Sistemul administrativ înainte de 1989 poate fi caracterizat astfel:

- sistem centralizat, construit pentru a răspunde prompt la comenzile politice;
- control ierarhic puternic;
- recrutare, selecție și promovare pe baza recomandărilor partidului;
- profesionalism, competență, pregătire de specialitate nu reprezentau priorități;
- fluctuație de personal puernică, în special la vârful ierarhiei, care conducea la un sentiment de incertitudine și acte de corupție;
- inexistența unor coduri etice sau de conduită pentru funcționari publici;
- cultură legalistică puternică;
- supremația politicului asupra sferei administrative;

¹⁵ Între 1985 și 1988 au existat peste 20 de restructurări guvernamentale care afectau modul de funcționare a administrației, în special în zona apărării, finanțelor și a afacerilor externe (Nunberg, 1999)

- supradimensionarea aparatului administrativ;
- eficiență, eficacitate, economia resurselor nu reprezentau valori de urmat.

Schimbări după 1989

Căderea regimului comunist a dat posibilitatea restabilirii unui sistem democratic și implicit a unui sistem administrativ asemănător cu cele vestice - cel puțin teoretic. Lucrurile au evoluat însă încet, cu pași mici și nesiguri, adâncind tot mai mult diferențele față de restul statelor foste comuniste – Ungaria, Cehia, Polonia, Slovenia etc - care au avut o abordare mult mai radicală privind reforma. Proaspătul regim democratic avea în față o mare problemă: pe de-o parte dezvoltare economică cât mai rapidă pentru a trece la o economie de piață reală dar și un nivel de protecție socială ridicat care să legitimeze noua putere politică instalată. În esență vorbim de aceeași dilemă cu care s-au confruntat majoritatea statelor occidentale (statul providență) spre sfârșitul anilor '70 începutul anilor '80 – reducerea cheltuielilor publice fără a reduce nivelul de protecție socială; diferența era că aceste state trecuseră prin sistemul birocratic clasic. România se afla (și încă se mai află într-o oarecare măsură) în delicata situație de a face saltul de la un sistem pre-birocratic (cel din perioada comunistă) la unul post-birocratic (care după mulți specialiști a fost marcat de apariția curentului NMP).

Imediat după Revoluție, au urmat o serie de decrete lege ale noii puteri care au pus bazele noului sistem: separația puterilor în stat, trecerea la o republică semi-prezidențială cu un executiv bicefal, parlament bicameral, justiție independentă. Lacuna majoră a fost însă lipsa unei constituții. Noua constituție a fost adoptată abia în decembrie 1991, astfel că întreg sistemul a continuat să funcționeze în mare parte după modelul pre-1989. Un alt fapt care merită menționat este lipsa unor alegeri locale până în 1992, astfel că unica schimbare petrecută în zona organelor administrative locale a fost denumirea acestora.

Structura sistemului administrativ

Pentru a analiza modul în care administrația publică din România este organizată și funcționează și modul în care este distribuită puterea în acest sistem trebuie să identificăm valorile și mecanismele fundamentale pe care se bazează această construcție. Montesquieu considera că atunci când puterea e concentrată în mâinile unei singure

persoane sau entități se ajunge la abuzuri. *Puterea corupe. Puterea absolută corupe absolut* - Lordul Acton – exprimă perfect această îngrijorare în privința modului în care este distribuită puterea într-un stat. Soluția este crearea unui sistem în care puterea este distribuită relativ egal, între mai multe entități care sunt legate între ele printr-un sistem de pârghii și contrapârghii - *checks and balance*). În acest fel, fiecare entitate rămâne controlată, iar exercitarea atribuțiilor sale se desfășoară în limita legitimității (înlăturarea abuzurilor), puterea va opri puterea, iar respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor va fi asigurată printr-un sistem de control reciproc. Soluția împotriva abuzului de putere este constituționalismul - promovarea separației puterilor în stat printr-o lege fundamentală; atribuțiile administrative sunt deținute de un executiv în mare parte autonom; legislativul are rolul de a exprima voința politică a poporului în timp ce puterea judiciară veghează la respectarea cadrului legal.

Conform Constituției¹⁶, România este un stat *național, suveran și independent, unitar și indivizibil ce se organizează potrivit principiului separației și echilibrului celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească*.

Puterea legislativă în stat este reprezentată de Parlament, organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării (art. 61 al. 1). Structura bicamerală a parlamentului – Camera Deputaților și Senatul – a fost consemnată chiar din 1991. Din 2003, au survenit o serie de modificări menite să diferențieze activitatea celor două camere astfel încât acest bicameralism să fie justificat¹⁷.

Puterea executivă în România este împărțită între **Președinte** și **Guvern** – România este o republică semi-prezidențială datorită acestui fapt.

Puterea judecătorească

Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție (art. 126, Constituție) care reprezintă instanța supremă de judecată. Sistemul judiciar este alcătuit pe 3 nivele (judecătoria și Tribunale, Curți de Apel și Înalta Curte de Casație și Justiție). Judecătorii sunt numiți de către Președinte la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii și sunt independenți și inamovibili. Pe plan constituțional, instanța supremă este Curtea Constituțională fiind garantul supremației Constituției (art. 142, Constituție). Curtea

¹⁶ Constituția revizuită, 2003

¹⁷ de regulă, bicameralismul se întâlnește la statele federale, statele unitare optând pentru un parlament unicameral

Constituțională se compune din nouă judecători, numiți pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit (3 fiind numiți de către Președinte, 3 de către Camera Deputaților și 3 de către Senat) (art. 142, Constituție). Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității actelor emise de către instituțiile statului fie din oficiu fie la o sesizare.

Președintele

Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării (art. 80) și veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Mandatul Președintelui este de 5 ani, aceeași persoană poate ocupa această funcție pentru un maxim de 2 mandate. Conform Constituției Președintele României îndeplinește 4 funcții majore:

1. Funcția de reprezentare

Această prerogativă este conferită în mod expres de către constituție (art. 80 al. 1) și se manifestă pe plan intern – promulgarea unei legi spre exemplu – cât și pe plan extern prin tratatele încheiate și semnate de președinte, acreditarea ambasadorilor etc.

2. Funcția de garant al independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării

Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării (art. 80 al. 1). În acest sens președintele dispune de numeroase prerogative - exercită conducerea Consiliului Suprem de Apărare al Țării (CSAT), este comandantul suprem al forțelor armate, poate declara starea de mobilizare a forțelor armate (cu aprobarea Parlamentului), starea de asediu sau starea de urgență. Fiind garantul independenței și al unității naționale, Președintele poate utiliza atribuțiile menționate anterior în situația în care independența, unitatea și integritatea statului ar fi amenințate (indiferent dacă de forțe externe sau interne). În calitate de garant al integrității teritoriale președintele poate declara mobilizarea parțială sau generală (art. 92, al. 2).

3. *Funcția de veghere la respectarea constituției*

Articolul 80 - Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice – stipulează această funcție. Instituția prezidențială are în vedere că atât cetățenii cât și autoritățile publice sau actorii privați să respecte prevederile constituționale și activitățile acestora să nu încalce Constituția.

4. *Funcția de mediere*

Același articol 80 stipulează și această funcție - Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Funcția de mediere este exercitată în momentele în care există divergențe sau conflicte între puterile statului. O modalitate prin care se manifestă această funcție este procesul de consultare al partidelor pe o anumită problemă. De asemenea președintele poate adresa mesaje Parlamentului prin care poate sesiza problemele existente și indica posibile soluții. În funcția de mediator, Președintele este imparțial și apolitic (nu face parte din nici un partid politic).

Pe lângă aceste funcții președintele mai are o serie de atribuții prevăzute de Constituție (art.86 – art. 94):

Președintele României îndeplinește și următoarele atribuții:

- În sfera **reglementării**, Președintele promulgă și semnează legile adoptate de Parlament și are posibilitatea de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unui proiect de lege.
- În domeniul **funcționării instituțiilor publice** (art. 86, 87, 88, 90), Președintele poate adresa mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme de interes național, poate consulta Guvernul și poate participa la ședințele Guvernului (în acest caz le prezidează); de asemenea poate organiza referendum pe teme de interes național (după consultarea Parlamentului).
- În domeniul **apărării** (art. 92), Președintele este comandantul suprem al forțelor armate și președinte al Consiliului Suprem de Aparare a Țării (CSAT). De asemenea poate institui starea de urgență sau de asediu și mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate (cu aprobarea Parlamentului).

- În domeniul *politicii externe* (art. 91) Președintele încheie tratate internaționale în numele României, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României (și reprezentanții diplomatici ai altor state sunt acreditați de către președinte).
- *Alte atribuții* ar fi conferirea de decorații și titluri de onoare, acordarea gradului de mareșal, de general și de amiral, numirea în funcție în funcție de prevederile legii și acordarea grațierii individuale.

Guvernul

Guvernul reprezintă cealaltă componentă a puterii executive (deține un rol mai pronunțat decât Președintele) și are rolul de a asigura realizarea politicii interne și externe a țării și a exercita conducerea generală a administrației publice (art.102).

Guvernul este condus de către Primul-Ministru (numit de Președinte) și este structurat pe ministere, fiecare minister fiind condus de către un ministru aflat în subordinea Primului Ministru. Odată numit de Președinte, Primul-Ministru trebuie să obțină votul de investitură (votul de încredere) din partea Parlamentului pentru ca Guvernul să fie legal și legitim constituit (art. 103). De obicei funcția de Prim-Ministru este ocupată de liderul partidului care a câștigat alegerile, deși atunci când vorbim de coaliții acest lucru nu se respectă întotdeauna.

În activitatea sa Guvernul poate emite fie hotărâri – cu scopul organizării executării legilor (art. 108) sau ordonanțe simple (pe baza unei legi speciale de abilitare aprobate de Parlament) sau de urgență în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora (art. 115).

Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia (art. 109).

Conform legii de organizare și funcționare (legea 90/2001), Guvernul îndeplinește două roluri majore:

- asigură realizarea politicii interne și externe a țării;
- exercită conducerea generală a administrației publice.

Puterea legislativă este reprezentată de *Parlament*, singurul organ reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării, format din două camere:

Camera Deputaților și Senat. Membrii celor două camere (deputați și senatori) sunt aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, potrivit legii electorale (începând cu 2008 sunt aleși prin vot uninominal) pentru un mandat de 4 ani. Camera Deputaților este formată din 334 deputați (inclusiv cei 18 reprezentanți ai minorităților naționale altele decât maghiară) iar Senatul din 137 de senatori, în total numărul parlamentarilor ridicându-se la 471. În activitatea de legiferare, Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare. Parlamentul, ca unic reprezentant al puterii legislative are rolul de a adopta proiectele de lege care i se supun spre dezbateră. De asemenea are un rol important de control în sistemul de pârghii și contra pârghii („*checks and balances*”), care va fi prezentat mai jos.

Puterea judecătorească este reprezentată de către Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești stabilite prin lege (Judecătoria, Tribunal și Curte de Apel). O condiție esențială pentru buna funcționare a societății este independența sistemului judiciar care joacă rolul de arbitru între celelalte puteri ale statului – puterea executivă și cea legislativă. Printre principiile după care este organizat și își desfășoară activitatea sistemul judiciar se regăsesc: accesul liber la justiție, independența judecătorilor, inamovibilitatea judecătorilor, egalitatea în fața justiției, imparțialitatea actului de justiție, gratuitatea justiției, constituirea instanțelor în sistem ierarhic (3 nivele). În domeniul constituționalității, instanța supremă este **Curtea Constituțională** care este garantul supremației Constituției (art. 142). Este alcătuită din 9 judecători numiți pe un mandat de 9 ani (3 numiți de către Camera Deputaților, 3 de către Senat și 3 de către Președintele României).

În continuare vom analiza relațiile care există între cele 3 puteri ale statului și sistemul de **pârghii și contrapârghii** care permite menținerea unui echilibru între cele 3 puteri astfel încât nici una dintre ele să nu abuzeze de puterea pe care o deține.

Între puterea executivă și cea legislativă există o serie de mecanisme de control prin care cele două se limitează reciproc. Mai întâi, Președintele, ca parte a puterii executive, poate **dizolva Parlamentul** (art. 89 - dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură) – o limitare a puterii legislative. De asemenea Președintele poate retrimite proiectele de lege propuse pentru

promulgare înapoi în Parlament pentru a fi redezbătute. În același timp Parlamentul are o serie de pârgii de control asupra Puterii executive. Votul de investitură pe care îl acordă (sau nu) Guvernului reprezintă probabil cel mai bun exemplu în acest sens. De asemenea Parlamentul poate *suspenda* Președintele în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției urmând ca populația să se pronunțe prin referendum cu privire la demiterea sau menținerea în funcție a Președintelui (art.95). O altă pârgie de control este procedura *punerii sub acuzare*, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României pentru înaltă trădare, competența de judecată fiind a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În raport cu Guvernul, Parlamentul își exercită funcția de control prin intermediul *moțiunilor de cenzură*, cele două camere pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură cu votul majorității deputaților și senatorilor (art. 113). Tot din mecanismul de pârgii și contrapârgii face parte și posibilitatea de a formula întrebări și interpelări la adresa unor membri ai guvernului.

La rândul său Parlamentul este controlat pe de-o parte de către executiv prin intermediul Președintelui și procedurii de dizolvare și de către puterea judecătorească, mai precis Curtea Constituțională care se pronunță asupra constituționalității proiectelor de lege adoptate de Parlament.

Autoritățile administrației publice

Așa cum am menționat anterior activitatea executivului are două componente majore – actul de guvernare prin care se pune în aplicare planul guvernului privind politica internă și externă și conducerea administrației publice (administrarea). Administrația publică poate fi înțeleasă atât din perspectiva executării legii, mai precis obligația instituțiilor de a pune în aplicare actele normative adoptate de către organele legislative cât și din perspectiva prestării de servicii publice care au ca scop satisfacerea nevoilor comunității pe care autoritățile o reprezintă urmărind interesul public.

Cea mai facilă modalitate de a clasifica diversele autorități publice este să le raportăm la aria de populație și teritoriu pe care o reprezintă. Astfel putem vorbi despre

autorități ale administrației publice centrale și autorități ale administrației publice locale.

Astfel avem ***autorități ale administrației publice centrale*** (Alexandru, Cărașan, Bucur, 2005, p. 180):

- Guvernul;
- Administrația de specialitate (ministerele, autoritățile administrative autonome, serviciile publice deconcentrate);
- Prefectul (reprezentantul guvernului în teritoriu).

și

Autorități ale administrației publice locale:

- Consiliul Județean;
- Consiliul Local;
- Primarul.

Observăm că administrația locală este structurată ***pe două nivele*** – nivelul județean (Consiliul Județean și Președintele Consiliului Județean) și nivelul local (Consiliul Local și Primarul).

Administrația publică centrală

Cum spuneam anterior, ***Guvernul*** este responsabil de conducerea generală a administrației publice și implementarea programului de guvernare. Pentru îndeplinirea acestui rol, Guvernul are următoarele atribuții (legea 90/2001, art. 11):

- inițiază proiecte de lege pe care le supune votului Parlamentului;
- poate emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare și ordonanțe de urgență potrivit Constituției;
- asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor și a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora;
- elaborează proiectele de lege a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat și le supune spre adoptare Parlamentului;
- aprobă strategiile și programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri și domenii de activitate;
- asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;

- asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege;
- aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea ţării, scop în care organizează şi înzestrează forţele armate;
- asigură realizarea politicii externe a ţării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaţionale;
- negociază tratatele, acordurile şi convenţiile internaţionale care angajează statul român; negociază şi încheie, în condiţiile legii, convenţii şi alte înţelegeri internaţionale la nivel guvernamental;
- conduce şi controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;
- asigură administrarea proprietăţii publice şi private a statului;
- acordă şi retrage cetăţenia română, în condiţiile legii; aprobă renunţarea la cetăţenia română, în aceleaşi condiţii;
- înfiinţează, cu avizul Curţii de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;
- cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuţiilor sale;
- îndeplineşte orice alte atribuţii prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcţiile Guvernului.

Guvernul e structurat pe **Ministere**, care reprezintă organe de specialitate ale administraţiei publice centrale menite să realizeze politica guvernamentală pe domenii de specialitate¹⁸ (Ministerul Sănătăţii, Educaţiei, Muncii, Transporturilor etc). Ministerele sunt direct subordonate Guvernului, sunt conduse de către miniştri care la rândul lor răspund direct în faţa primului ministru. Miniştrii reprezintă ministerele în raporturile cu celelalte autorităţi publice şi răspund de întreaga activitate a ministerului. Răspunderea guvernului este în faţa Parlamentului deoarece acesta îi acordă votul de încredere (art. 109 Constituţie).

Alături de Guvern, administraţia centrală este compusă şi din autorităţi administrative autonome care pot fi înfiinţate doar prin lege organică (art. 117, Constituţie), deci intră în competenţa Parlamentului. În concordanţă cu prevederile

¹⁸ art. 43, legea 90/2001

constituționale, funcționează ca și autorități administrative autonome următoarele instituții: *Avocatul Poporului, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea de Conturi, Serviciul Român de Informații*.

Pe lângă aceste autorități menționate de Constituție, prin legi organice au fost înființate și alte autorități administrative autonome printre care amintim: Consiliul Concurenței, Banca Națională a României, Consiliul Național al Audiovizualului, Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Autoritatea Electorală Permanentă etc. Acestea fac parte din puterea executivă dar nu se află în subordinea directă a Guvernului și au o autonomie sporită față de agențiile sau departamentele ministeriale. Ele răspund în fața Parlamentului prin prezentarea unui raport anual de activitate iar conducătorul acestor instituții este numit de regulă de către Parlament.

Prefectul este reprezentantul Guvernului la nivel local, fiind numit de Guvern la propunerea Ministerului Administrației și Internelor. Rolul prefectului este de a veghea asupra legalității activității autorităților administrației publice locale și a duce la îndeplinire politica Guvernului pe plan local. Din 2006 funcția prefectului este apolitică, prefectul trecând în categoria înalților funcționari publici. Prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale și propune numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice deconcentrate. În activitatea de verificare a legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, aceste acte, dacă le consideră nelegale, cu excepția actelor de gestiune, actul atacat fiind suspendat de drept.

Serviciile publice deconcentrate reprezintă structurile teritoriale ale organelor centrale (ministere, agenții etc.) prin care acestea își implementează politicile la nivel local. Atribuțiile și structura serviciilor sunt aprobate de către ministerul de care aparțin, și acestea sunt subordonate ierarhic autorităților centrale. Aceste servicii deconcentrate pot fi atât la nivelul județelor cât și la nivelul orașelor sau chiar a comunelor. Iată câteva exemple de astfel de servicii publice deconcentrate: inspectoratele județene de poliție, inspectoratele școlare județene, direcțiile de sănătate publică de la nivel județean, direcțiile județene de statistică, agențiile județene pentru ocuparea forței de muncă,

inspectoratele județe pentru protecție civilă, casele județene de pensii, oficiile de cadastru și publicitate imobiliară etc.

Administrația Publică Locală

Autoritățile administrației publice locale sunt reprezentate de:

- Consiliul Județean;
- Consiliul Local;
- Primarul.

Conform Constituției și legii administrației publice locale (legea 215/2001 republicată), administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se organizează și funcționează în temeiul principiilor *descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit*. Tot legea 215/2001, definește conceptul de autonomie locală, prin care se înțelege *dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii* (art. 3). Autonomia locală este doar administrativă și financiară (nu și politică, datorită prevederii art.1 al Constituției, România este stat unitar și indivizibil). El se aplică consiliilor locale, primăriilor, consiliilor județene și președinților de consilii județene. Principiul autonomiei locale este strâns legat de cel al *descentralizării*, Legea-cadru nr. 195/2006¹⁹ definește *descentralizarea* ca fiind *transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat, în timp ce deconcentrarea e definită ca redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu*. Diferența majoră între cele două principii este că pe când deconcentrarea este practic o altă formă de centralizare, prin care autoritățile puterii centrale își desfășoară activitatea în teritoriu, descentralizarea este tocmai opusul centralizării, o parte din autoritate și atribuții fiind transferate la nivel

¹⁹ Publicată în "Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 453 din 25 mai 2006

local. Acest transfer de autoritate prin procesul de descentralizare se realizează pe baza unor principii:

- ***principiul subsidiarității*** – exercitarea competențelor de către autoritățile cele mai apropiate de cetățeni (cei care sunt afectați de activitatea acestora);
- ***principiul suficienței resurselor*** – asigurarea resurselor necesare pentru a exercita competențele transferate;
- ***principiul responsabilității*** – se referă la responsabilitatea pe care o poartă autoritățile publice locale în a oferi servicii care să respecte un anumit standard de calitate în acord cu competențele care le revin;
- ***principiul echității*** – acces egal pentru toți cetățenii la serviciile publice oferite;
- ***principiul constrângerii bugetare*** – deficitele bugetelor locale nu pot fi acoperite prin transferuri speciale de la bugetul național.

Astfel, spre deosebire de Prefect sau Serviciile Publice Deconcentrate, organizate după principiul deconcentrării, între autoritățile centrale și cele ale administrației publice locale nu există relații de subordonare, ci doar de colaborare și coordonare. De asemenea între autoritățile locale (nivel local sau județean) există tot relații de colaborare și coordonare²⁰.

Principiul eligibilității autorităților publice locale presupune alegerea directă sau indirectă, de către cetățeni a autorităților locale. Prin legea 35/2008, și Președintele Consiliului Județean este ales direct, alături de Primar, și consilierii locali și cei județeni.

Principiul legalității presupune ca activitatea administrației publice locale să fie conformă cu prevederile Constituției, legilor și celorlalte acte normative sau individuale cu forță juridică superioară.

Consultarea cetățenilor cu privire la problemele de interes local are strânsă legătură cu modelul democrației reprezentative, astfel, chiar dacă deciziile nu sunt luate de către cetățeni în mod direct ci de reprezentanții aleși, cei din urmă pot recurge la consultarea cetățenilor prin intermediul referendumului ca formă de participare publică și modalitate de creștere a transparenței administrative.

²⁰ nu există relații de subordonare între autoritățile administrație publice locale

Consiliul local

Consiliul local este compus din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile stabilite de Legea privind alegerile locale. Consilierii sunt aleși pentru un mandat de 4 ani²¹, numărul membrilor fiecărui consiliu local fiind stabilit prin ordin al prefectului, în funcție de populația comunei sau a orașului (între 9 și 33 de consilieri, și 55 în cazul Consiliului General al municipiului București).

Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități publice, locale sau centrale.

Consiliul local exercită următoarele atribuții (Legea 215/2001, art. 38, alin 2):

1. Atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului local;
2. Atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului;
3. Atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului;
4. Atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni;
5. Atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern;
6. Consiliul local îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin lege.

Primarul

În fiecare comună sau oraș pe lângă Consiliul Local, este ales și **Primarul**. La fel ca și consilierii, Primarul este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani. Primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică, este șeful administrației locale și al aparatului propriu de specialitate al administrației locale. Este responsabil de buna funcționare a administrației locale, conduce serviciile publice locale și reprezintă comuna/orașul în relațiile cu alte autorități publice locale sau centrale sau cu alte persoane juridice sau fizice. Se poate observa că separația dintre cele două puteri –

²¹ Acest mandat de 4 ani poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă.

executivă și legislativă – existentă la nivelul administrației centrale continuă și la nivel local, Consiliul Local fiind parte a puterii legislative în timp ce instituția Primarului joacă rolul puterii executive.

În cadrul administrației publice locale, Primarul are două tipuri de atribuții:

- atribuții ca **reprezentant al statului** în teritoriu - îndeplinește funcția de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară, asigură funcționarea serviciilor publice locale de profil, este responsabil de organizarea și desfășurarea alegerilor, referendumului și a recensământului;
- atribuții ca **autoritate administrativă locală** – întocmește proiectul de buget local, este ordonator principal de credite, conduce serviciile publice locale, exercită conducerea administrației publice de specialitate etc.

Consiliul Județean și Președintele Consiliului Județean

Așa cum la nivelul orașelor și comunelor avem ca autorități ale administrației publice Consiliul Local și Primarul, la nivelul județelor acestea sunt reprezentate de Consiliul Județean și Președintele Consiliului Județean. Rolul Consiliului Județean este de coordonare a activității consiliilor comunale, orașenești și municipale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean (Legea 215/2001, reactualizată). Procedura de alegere a consilierilor județeni este similară cu cea de la nivelul consiliului local, fiind aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat pentru un mandat de 4 ani, numărul lor fiind stabilit prin ordin al prefectului pe baza numărului de locuitori ai județului (între 30 și 36 de consilieri). Ca autoritate deliberativă a administrației publice locale, Consiliul Județean îndeplinește umrătoarele categorii de atribuții (Legea 215/2001, reactualizată):

- atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;
- atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului;
- atribuții privind gestionarea patrimoniului județului;
- atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine;
- atribuții privind cooperarea interinstituțională.

Alături de consilierii județeni, începând cu 2008, în conformitate cu Legea 35/2008 președinții consiliilor județene se aleg pe circumscripții electorale, prin scrutin uninominal. Președintele Consiliului Județean reprezintă județul în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, precum și în justiție. Președintele consiliului județean răspunde în fața alegătorilor de buna funcționare a administrației publice județene (Legea 215/2001, reactualizată)

Aparatul de specialitate al consiliului județean este subordonat președintelui acestuia. Președintele consiliului județean răspunde de buna funcționare a aparatului de specialitate al consiliului județean, pe care îl conduce.

Președintele consiliului județean îndeplinește conform art. 104 din Legea nr. 215/2001, republicată și actualizată, în condițiile legii, următoarele categorii principale de atribuții:

- atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și a societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;
- atribuții privind relația cu consiliul județean;
- atribuții privind bugetul propriu al județului;
- atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale și serviciile publice;
- atribuții privind serviciile publice de interes județean;
- alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean.

Alături de aceste autorități ale administrației publice locale trebuie menționate și **serviciile publice descentralizate** care sunt înființate și organizate de consiliul local/județean după caz și acoperă principalele domenii de activitate. Iată câteva exemple de astfel de servicii publice locale: serviciul public de transport călători, serviciul public de salubritate, serviciul public de distribuție a energiei termice, serviciul public de alimentare cu apă și canalizare, serviciul public de întreținere a spațiilor verzi, serviciile publice de gaz și electricitate, serviciul public de stare civilă etc.

Referințe bibliografice:

1. Alexandru I., Cărașan M., Bucur S., *Drept administrativ*, București, Ed. Lumina Lex, 2005
2. Constituția României revizuită, 2003
3. Legea 90/2001 privind organizarea și functionarea Guvernului României și a ministerelor
4. Legea 195/2006 – legea cadru a descentralizării
5. Legea 215/2001 reactualizată și republicată privind administrația publică locală
6. Nunberg B., *The State after communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, International Bank for Reconstruction, p. 53-75, în *The State After Communism. Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington, 1999
7. Verheijen, T., Connaughton B., (eds.) *Higher Education Programmes in Public Administration: Ready for the Challenge of Europeanisation*. Limerick, Centre for European Studies, 1999

7

Procesul decizional în organizațiile publice

Procesul decizional în cadrul oricărei organizații, fie ea privată sau publică, este un element cheie în funcționarea sa. Modul în care se iau și apoi se implementează deciziile determină în ce măsură organizația își atinge scopurile propuse. Procesul decizional este strâns legat de conceptul de putere, de cele mai multe ori cei care iau deciziile ocupând funcții sau posturi care le oferă un grad mare de putere (sau autoritate)²². Cu alte cuvinte, cu cât mergem mai jos pe linie ierarhică, spre baza organizației *puterea decizională* (posibilitatea legală și capacitatea de a lua o decizie în numele organizației) scade. De asemenea trebuie să ținem cont că vorbim despre organizații **publice**, iar acest caracter **public** influențează în mod hotărâtor modul în care este distribuită puterea în cadrul organizației și cum se desfășoară *procesul decizional*.

În cadrul unei organizații puterea pe care un anumit individ o deține poate îmbrăca mai multe forme (French, Raven, 1968):

- Putere de tip **recompensă** – individul poate oferi (sau nu) diverse recompense către alți membri ai organizației (salar, prime, bonus-uri etc.);
- Putere **coercitivă** – individul poate lua măsuri coercitive (sanțiuni) împotriva altor membri ai organizației;
- Putere de tip **referent** – individul are putere asupra altor membri ai organizației deoarece aceștia îl văd ca un model de urmat;
- Putere de tip **expertiză** – individul are putere datorită cunoștințelor și pregătirii superioare (într-un anumit domeniu) față de ceilalți membri ai organizației;
- Putere **legitimă** – puterea individului este *acceptată* de ceilalți membri ai organizației. De cele mai multe ori legitimitatea puterii este oferită de funcția ocupată.

²² Cei doi termeni *putere* și *autoritate* sunt de multe ori folosiți intersanjabil deși există o diferență între ei. Când vorbim despre putere ne referim în principal la capacitatea cuiva de a obține sau atinge anumite obiective prin intermediul altor persoane bazându-se în special pe un sistem de sancțiuni și recompense. În acest context puterea poate exista fără autoritate. Un exemplu în acest sens sunt situațiile de jaf – atacatorul deține puterea datorită armei pe care o poartă dar nu are autoritate asupra celui atacat; Autoritatea diferă prin faptul că puterea deținută este și acceptată, este legitimă. Studenții ascultă o prelegere a unui profesor datorită autorității pe care acesta o are (chiar dacă nu deține vreo putere reală asupra lor).

În organizațiile publice puterea nu este distribuită uniform și proporțional, conceptul de *dependență* jucând un rol important. Acest fapt își are rădăcinile tocmai în ideea democrației și în principiul separației puterilor în stat. Pentru a evita abuzurile există mai multe centre de putere în cadrul sistemului administrativ. Implicit procesul decizional va fi unul complex, în care diverși actori încearcă să-și afirme poziția și să-și impună dezideratele. Un studiu comparativ realizat între organizațiile publice și cele private a reliefat un lucru extrem de interesant (Kenny, 1987): dacă în interiorul organizațiilor diferențele dintre sectorul public și privat sunt minore (în ambele cazuri în general aceleași departamente sunt de obicei implicate în procesul decizional) în privința relației cu mediul extern diferențele sunt majore. În timp ce managerii organizațiilor private consideră mediul extern important din punctul de vedere al concurenței – pentru a obține avantajul competitiv concurența trebuia analizată și luate decizii astfel încât organizația să obțină beneficii maxime – managerii publici consideră puterea lor decizională restrânsă în special datorită intervenției altor organizații publice. Autoritatea unui decident public este mult fragmentată datorită modului în care este distribuită puterea în cadrul sistemului. De cele mai multe ori decidenții publici sunt nevoiți să realizeze coaliții și rețele de susținere pentru a fi siguri că obțin rezultatul dorit.

Un departament sau birou deține mai multă putere atunci când (1) organizația este *dependentă* într-o mare măsură de activitatea acelui departament/birou, când (2) departamentul deține *controlul asupra resurselor financiare*, când (3) activitatea sa este *nesubstituibilă*²³ și când (4) joacă un rol mai important față de restul departamentelor în *rezolvarea situațiilor de incertitudine* cu care se confruntă organizația (Pfeffer, Salancik 1978, Pfeffer, 1992).

Procesul decizional este strâns legat de conceptul de putere, deoarece puterea deținută determină cine decide (Rainey, 2003). Unii autori consideră că procesul decizional în cadrul organizațiilor publice trebuie tratat distinct de luarea deciziei în sectorul privat datorită condițiilor specifice în care funcționează organizațiile publice –

²³ Activitățile specifice departamentului nu pot fi realizate de alt departament; organizația nu poate funcționa fără activitatea acelui departament

presiuni politice, interdependență față de alte autorități, cadrul legal, scopuri și obiective difuze (Nutt, 1999).

Modele decizionale în administrația publică

În continuare vom prezenta 4 modele decizionale specifice sectorului public:

- ***Modelul Rațional;***
- ***Modelul Incremental;***
- ***Modelul „Coșului de Gunoi”;***
- ***Modelul Agregat.***

Pornind de la analiza organizațiilor publice și de la scrierile lui Chester Barnard și Herbert Simon, Charles E. Lindblom profesor de economie la Yale, oferă o perspectivă pertinentă a procesului decizional în cadrul administrației publice în eseu intitulat *The Science of Muddling Through* (1959) oferind două modele decizionale: modelul rațional - Lindblom îl numește rațional-comprehensiv – și modelul incremental – sau modelul succesiv-limitat.

Conform lui Lindblom (1959) modelul rațional-comprehensiv reprezintă modul clasic în care teoreticienii administrației percep procesul decizional în timp ce al doilea model – cel incremental – se apropie mai mult de realitate, modul efectiv în care sunt luate deciziile în organizațiile publice.

Să presupunem că un funcționar public de conducere este însărcinat cu formularea unei politici publice care își propune să reducă inflația. Conform lui Lindblom el are două opțiuni. Dacă optează pentru ***modelul rațional*** primul pas ar fi să realizeze o listă completă de *indicatori relevanți* (orice factor care poate influența nivelul inflației) pe care să-i monitorizeze: nivelul de șomaj, profitul sectorului privat, rata dobânzii bancare, mecanisme de protecție a bursei de valori, raportul import-export, cursul de schimb etc.

Pasul doi ar fi să calculeze *pentru fiecare dintre indicatorii* identificați valoarea atribuită de societate și apoi să realizeze o ierarhie a lor (indicatorii sunt așezați într-o ierarhie în funcție de importanța lor; spre exemplu cursul de schimb ar putea fi înaintea raportului import-export). Odată realizată ierarhia, decidentul poate trece la identificarea alternativelor de politică pe care le are la dispoziție și compararea lor pentru a vedea care dintre ele conține cei mai mulți indicatori – care dintre aceste alternative va aduce cele

mai mari beneficii. Pentru a realiza acest lucru va încerca să identifice toate teoriile existente în domeniu pentru a avea cât mai multe informații privind fiecare alternativă în parte – apel la teoriile existente. În final va alege cea variantă care e cea mai benefică – cea care respectă/include cel mai mare număr de indicatori.

Alternativa (***modelul incremental***) ar fi ca funcționarul să aleagă un singur indicator după care să își ghideze evaluarea alternativelor - de exemplu menținerea prețurilor la un nivel cât mai scăzut. Restul indicatorilor vor avea o importanță scăzută sau pur și simplu vor fi ignorați, astfel nu va realiza o ierarhie a indicatorilor și nici o valorizare/ierarhizare a lor. În faza următoare va încerca să identifice alternativele existente pornind în special de la experiența precedentă în situații asemănătoare. Odată alternativele identificate (un număr mult mai mic decât în primul caz, de multe ori chiar o singură alternativă) va încerca să le compare însă nu pe baza teoriilor existente ci recurgând din nou la experiența acumulată până atunci, încercând să aducă modificări minore unor politici precedente pentru a se apropia cât mai mult de scopul stabilit. El va observa că fiecare alternativă are și alte efecte decât cele urmărite - spre exemplu, o anume politică va oferi stabilitate a prețurilor în detrimentul șomajului, în timp ce alta va aduce o reducere a șomajului dar va conduce la creșterea prețurilor. Această metodă combină într-un singur pas atât alegerea instrumentului potrivit cât și a valorii determinante. Deoarece funcționarii care utilizează acest model se așteaptă să-și atingă scopul propus doar parțial, ei vor repeta secvența descrisă anterior de mai multe ori încercând să se apropie cu „pași mărunți” de scopul propus.

Iată caracteristicile celor două modele:

Caracteristicile Modelului Rațional-Comprehensiv (Lindblom, 1959, p. 81)

1. Definirea cât mai clară a scopului și a obiectivelor urmărite înainte de a analiza resursele disponibile și eventuale alternative pentru același scop și obiective.
2. Formularea alternativei (a politicii publice în cazul nostru) se realizează după modelul „mijloace/instrumente disponibile – obiective urmărite” - *means-end analysis*. Prima dată sunt identificate și izolate obiectivele (*ends*) după care se caută instrumentele necesare pentru a atinge aceste obiective (*means*).

3. Se realizează testul „politicii bune” – alternativa aleasă (proiectul de politică publică) este cu atât mai „bună” cu cât demonstrează că întrunește cât mai multe din criteriile impuse pentru a atinge scopul propus.
4. Analiza fiecărei politici este comprehensivă. Fiecare factor relevant este luat în considerare.
5. Întregul proces are o bază teoretică substanțială.

Critici ale modelului rațional:

Herbert Simon și James March (1993) ridică o serie de întrebări privind eficacitatea modelului rațional:

- Nu este clar cine este îndreptățit să realizeze ierarhizarea obiectivelor conform cu valoarea pe care societatea le-o atribuie.
- Nu pot fi identificate și analizate toate alternativele posibile – capacitatea intelectului uman este limitată. În acest caz pe baza căror criterii se face selecția și cine stabilește aceste criterii – modelul nu menționează dacă decidentul le stabilește sau ele sunt dictate de o instanță superioară.
- Asumția că fiecare consecință a unei politici poate fi cunoscută și măsurată este mai mult decât discutabilă. Chiar și în situația în care avem cazuri de incertitudine, modelul presupune că se poate calcula întotdeauna gradul de probabilitate al unei anumite consecințe, lucru extrem de dificil.
- Compararea între diverse consecințe ale fiecărei politici este greu de realizat datorită caracterului complex al acestora. Metoda des utilizată în special de economiști este transformarea consecințelor în valoare financiară. Însă nu orice consecință poate fi transformată în valoare financiară (satisfacția pacienților serviciilor de sănătate, creșterea solidarității în rândul unei comunități, salvarea de vieți omenești etc.).
- Modelul funcționează doar în cazul unor situații simple cu un număr redus de variabile, unde acestea pot fi controlate. Odată ce numărul variabilelor crește eficacitatea sa scade dramatic.

Nu vom insista asupra modelului rațional deoarece el este rareori utilizat în realitate datorită resurselor limitate de care dispune decidentul și imposibilității aplicării

sale la situații complexe. El oferă un punct de referință în încercarea de a înțelege cum funcționează celelalte modele decizionale.

Caracteristicile Modelului Succesiv Limitat sau Incremental (Lindblom, 1959, p. 81):

1. Selecția scopurilor și obiectivelor și alegerea alternativelor posibile *este interconectată - se realizează concomitent*.
2. Dacă mijloacele/instrumentele sunt legate direct de scopuri și obiective, analiza de tip instrumente-scop urmărit (*means-ends analysis*) nu-și mai are rostul.
3. Testul „politicii bune” reprezintă defapt *obținerea acordului* tuturor actorilor implicați²⁴ în procesul decizional (chiar dacă aceasta nu este *cea mai benefică* și potrivită pentru scopul urmărit)
4. Partea de analiză este limitată drastic (*analiză non-comprehensivă*):
 - i. Nu sunt luate în calcul toate efectele posibile ale fiecărei alternative decât cele care sunt cele mai evidente în momentul deciziei.
 - ii. Nu sunt luate în calcul toate alternativele posibile, decât cele evidente în momentul deciziei.
 - iii. Nu sunt luate în calcul toate valorile societății/comunității privind alternativele disponibile și obiectivele fiecăreia.
5. Se compară situația prezentă cu alte situații precedente, apelul la teorie fiind minim sau inexistent.

Lindblom consideră că primul model decizional este aplicabil doar în situații simple care implică un număr redus de variabile. În sectorul public însă vorbim despre politici complexe cu scopuri multiple, uneori contradictorii și un număr mare de variabile care sunt greu de identificat și izolat. De aceea, majoritatea deciziilor în cadrul administrației publice sunt luate pornind de la modelul incremental.

²⁴ Am precizat anterior, autoritatea în cadrul sectorului public este fragmentată, astfel în luarea deciziei sunt de obicei implicați mai mulți actori con-interesați

În continuare vom detalia fiecare etapă pentru a ilustra modul în care funcționează modelul incremental (Lindblom, 1959, p. 82-85):

- **Etapa 1 – Definirea scopurilor și analiza alternativelor**

Stabilirea obiectivelor și alegerea alternativei/alternativelor se realizează concomitent. Explicația este imposibilitatea identificării unor criterii obiective după care alternativele să fie evaluate, și mai departe ierarhizarea acestor criterii în funcție de valoarea pe care le-o acordă societatea. Acest lucru este imposibil de realizat deoarece de multe ori societatea fie nu se pronunță asupra acestor criterii fie dacă se pronunță apar puncte de vedere contradictorii. Spre exemplu într-o politică de relocare a unui grup de indivizi dintr-o zonă în alta, decidentul trebuie să ierarhizeze (conform modelului rațional) diverse criterii precum mutarea cât mai rapidă a grupului din zona respectivă, identificarea unui nou spațiu pentru indivizii respectivi, minimizarea conflictelor care pot apărea în zonele în care persoanele nou venite nu sunt bine primite sau utilizarea resurselor în mod eficient – e greu de spus care dintre acestea este cel mai important. Mai mult, când vorbim despre politici sociale, ele sunt valorizate diferit în funcție de context – într-o perioadă de criză, utilizarea rațională a resurselor poate fi mai importantă decât păstrarea unei imagini pozitive a administrației, dar lucrurile se pot inversa în perioadele de creștere economică. Pe scurt „decidentul alege în același timp alternativa și obiectivele pe care dorește să le atingă” (Lindblom, 1959, p. 82). Al doilea aspect important al acestei etape este faptul că decidentul își va focaliza atenția asupra **beneficiilor sau valorii marginale a politicii**. Dacă decidentul trebuie să aleagă între două alternative (politici) X și Y el nu va compara fiecare obiectiv în parte pentru fiecare alternativă ci doar diferențele dintre cele două²⁵ și în funcție de această diferență va lua decizia. Astfel avem o stabilire a obiectivelor și alegere a alternativei în același timp.

- **Etapa 2 – Relația dintre mijloace și scopuri (*means-ends relation*)**

În cazul modelului incremental analiza de tip mijloace-scopuri este inutilă, deoarece o astfel de analiză este funcțională atunci când atât scopurile cât și obiectivele sunt clar definite și există un set de criterii clar stabilite după care acestea pot fi

²⁵ Spre exemplu politicile X și Y îndeplinesc ambele obiectivele a, b și c, dar X va atinge și obiectivul f în detrimentul obiectivului g în timp ce Y va atinge obiectivul g în detrimentul obiectivului f; decidentul va compara doar g și f încercând să afle care e mai important. Odată ce decide care e mai important, el decide concomitent și asupra politicii pe care o va implementa. Astfel avem o stabilire a obiectivelor și alegere a alternativei în același timp.

ierarhizate. Ori, anterior am stabilit deja că acest lucru este aproape imposibil de realizat în realitate datorită obiectivelor conflictuale și a imposibilității atribuirii unei valori fiecăruia. Întrebarea care se pune este cum stabilim atunci dacă politica/alternativa aleasă este cea corectă?

- **Etapa 3 – Testul „politicii bune”**

O politică este bună atât timp cât ea poate obține acordul tuturor celor implicați în procesul decizional. Organizațiile publice au structura complexă, autoritatea este fragmentată, există mai mulți actori implicați în procesul decizional care de cele mai multe ori au obiective sau interese diferite. În această situație, orice ierarhizare a obiectivelor sau evaluare a politicii în funcție de capacitatea sa de a atinge anumite obiective este inutilă atâta timp cât decidenții nu cad de acord asupra adoptării ei. „Trebuie să ținem minte că obiectivele în sine nu au nici un fel de utilitate sau validitate atât timp cât nu se obține un acord asupra lor” (Lindblom, 1959, p. 84). *Acordul reprezintă testul real al eficacității unei politici*²⁶.

- **Etapa 4 – Analiză non-comprehensivă**

Analiza non-comprehensivă (prescrisă de modelul rațional) nu are loc deoarece este imposibil de realizat. Informațiile disponibile decidentului sunt limitate, nu pot fi calculate toate efectele posibile ale politicii, resursele disponibile – de timp și financiare – sunt de asemenea limitate iar în final însăși capacitatea intelectului uman este limitată, orice tip de analiză care se dorește comprehensivă și integrală nu este cu putință. Modelul incremental propune simplificarea acestui proces - limitarea analizei doar la politicile care diferă relativ puțin față de politicile existente. Acest fapt reduce simțitor numărul de alternative disponibile și însuși procesul de analiză este simplificat – nu e nevoie să analizăm toate aspectele politicii, doar acele aspecte care diferă de status quo.

- **Etapa 5 – Comparația cu situații precedente**

Procesul de politici publice este un ciclu continuu, în care politicile sunt modificate succesiv, astfel că odată ce o politică este implementată pentru a fi evaluată ea este comparată cu alte politici similare din trecut. Decidentul nu își propune atingerea

²⁶ Lindblom oferă un exemplu ilustrativ în acest sens privind obținerea acordului în cadrul Congresului american în legătură cu creșterea vârstei la care indivizii pot obține asigurare. Democrații au susținut această politică pentru a spori programele sociale ale guvernului federal în timp ce republicanii au susținut politica pentru a reduce presiunea sindicatelor privind introducerea unor pensii private. Observăm cum în realitate două partide cu ideologii diferite și motivații diferite pot cădea de acord asupra aceleiași politici.

tuturor obiectivelor stabilite (idealul), admite de la bun început că o parte din obiective nu vor fi atinse. De asemenea orice politică va avea un anumit grad de incertitudine, adică va produce o serie de efecte neprevăzute. Principiul funcțional al modelului este realizarea unor **pași mărunți succesivi** pentru a atinge scopul propus, acest lucru fiind posibil prin evaluarea situației după fiecare schimbare făcută, comparând noua situație cu situația precedentă²⁷. Această metodă prezintă mai multe avantaje:

- pe de-o parte decidentul are deja informații asupra efectelor produse de politicile precedente deci poate estima pe baza acestor informații mai exact posibilele efecte ale unei politici similare;
- decidentul nu trebuie să facă schimbări majore care cresc posibilitatea apariției unor efecte neprevăzute negative. Mai mult, dacă politica produce efecte pozitive se pot lua rapid decizii pentru a face încă un pas spre scopul final;
- în timp ce înaintează, decidentul își poate testa capacitatea de *predicție* pe baza informațiilor din situații similare trecute – în ce măsură ceea ce și-a propus cu politica respectivă s-a realizat sau nu;
- dacă apar erori, ele sunt de obicei mici, deoarece schimbările realizate sunt minore, și pot fi remediate relativ ușor.

Modelul incremental este util decidenților din sectorul public datorită posibilității de a rezolva probleme complexe, cu un număr ridicat de variabile și cu o dinamică crescută.

Critici ale modelului incremental:

- Pe de-o parte un astfel de model decizional nu este potrivit atunci când avem nevoie de schimbări majore, radicale, deoarece principiul de bază este „pași mărunți către succes”. Modelul funcționează în statele cu o democrație stabilă și un nivel de bunăstare ridicat (statele occidentale spre exemplu).

²⁷ Procesul seamănă cu cel al reglării unui pistol. Se trage primul foc la distanță după care trăgătorul se apropie de țintă pentru a vedea unde a tras față de țintă. În funcție de locul nimerit, trăgătorul își reglează direcția pentru a se apropia de țintă și apoi trage din nou, după care cercetează dacă e mai bine/mai rău decât prima tragere. Astfel se desfășoară și procesul de politici publice după modelul incremental – continuu succesiv – politica nouă este comparată cu situația precedentă pentru a determina în ce măsură schimbările sunt pozitive sau negative.

- Un alt dezavantaj este eliminarea unor politici care pot fi cu adevărat benefice pentru comunitate, datorită lipsei de interes pentru acestea din partea decidenților – vor avea ocazia să fie luate în calcul doar politicile care reușesc să intre pe agenda publică, experiența din România ne-a demonstrat că nu întodeauna agenda publică este conformă cu nevoile reale ale cetățenilor.
- Fără o planificare temeinică și o analiză pertinentă a experienței trecute, politicile au impact pe termen scurt, neglijează inovația și pot conduce la rezultate nedorite (Etzioni, 1967).
- Modelul funcționează pentru grupurile bine organizate care își pot manifesta influența asupra celor implicați în procesul decizional. Nevoile grupurilor sau categoriilor sociale mai puțin organizate, care nu reușesc să respecte condițiile impuse pentru a participa la procesul decizional vor fi neglijate.
- Nu în ultimul rând modelul are la bază premisa că decidentul întotdeauna va urmări interesul public. Dacă cei implicați în procesul decizional nu pun interesul public pe primul loc, validitatea acestui model decizional este redusă.

Modele decizionale prin agregare – Delphi, Tehnica Grupului Nominal
(Nominal Group Technique) (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997)

Aceste modele încearcă să reducă inconvenientele modelelor anterioare, fiind dezvoltate ca modele de soluționare a problemelor, atât în sectorul public cât și în cel privat. În general modelele se bazează pe un grup de persoane care generează un număr mare de alternative după care selecția unei alternative optime se realizează printr-o formă de vot sau prin atingerea consensului. Aceasta reprezintă voința agregată a tuturor celor implicați în procesul decizional.

Modelul Delphi este utilizat în special ca metodă de planificare în care unui grup de experți li se cere să genereze (individual) un număr de alternative posibile pentru problema dată – în cazul discutat anterior, măsuri alternative pentru reducerea inflației – după care grupul se reunește și sunt discutate alternativele propuse de fiecare în parte în scopul reducerii numărului lor. Procesul se poate repeta de mai multe ori până când se ajunge la o singură alternativă agreată de toți membrii grupului.

Modelul Grupului Nominal (GN) poate fi văzut ca o evoluție a modelului Delphi, încercând să reducă și mai mult interacțiunea dintre membrii grupului pentru a minimiza presiunea grupului asupra exprimării ideilor individuale. Delbecq, Van de Ven și Gustavson (1975, p.42) subliniază că modelul GN încurajază „reducerea diferențelor de status, comunicarea liberă și eliminarea tendinței de monopolizare a discuțiilor de către membrii cu un statut înalt”.

Prima etapă a GN este definirea clară a problemei care trebuie rezolvată – aceasta e formulată de obicei sub forma unei întrebări care este clară, specifică și directă. Procesul decizional începe prin generarea de alternative în scris de către fiecare individ în parte (Delbecq, Van de Ven, Gustavson, 1975, p. 44); fiecare participant al grupului (preferabil între 5 și 9 participanți) realizează o listă cu posibile alternative/soluții pentru rezolvarea problemei date.

Pasul următor este citirea de către fiecare participant a listei cu soluții propuse și înregistrarea fiecăreia astfel încât nici o idee să nu fie pierdută. Doar după ce toate soluțiile au fost citite și înregistrate se trece la analiza lor, fiecare soluție având un timp limitat în care se discută. Limitarea timpului previne monopolizarea discuției de către membrii cu statut important și menține echilibrul.

În final se alege soluția sau soluțiile optime printr-un proces de vot. Procesul de vot variază de la alegerea pe baza majorității, realizarea unui clasament - participanții sunt rugați să numereze primele 5 alternative în funcție de importanța lor – sau utilizarea unor metode de ierarhizare asistate de calculator (Ostrowski et. Al., 1984).

Avantajele modelelor decizionale agregate sunt (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997, p. 237):

- Permite generarea unui număr mai mare de soluții/alternative, diverse și inovatoare comparativ cu modelul rațional sau incremental;
- Reduc influența membrilor „grei” ai grupului asupra deciziei finale – echilibrează opiniile existente;
- Reduc rigiditatea dată de procedurile standard de operare – *standard operating procedures*;

- Reduc posibilele conflicte, care pot apărea în cadrul procesului decizional (vezi modelul incremental) datorită intereselor diferite a participanților, care de obicei duc la impas.

Critici:

- **Reprezentativitatea și legitimitatea** decidenților – în ce măsură experții chemați să decidă asupra unei probleme de politică publică respectă criteriul reprezentativității și în ce măsură decizia lor poate fi considerată legitimă²⁸.
- **Influența politică** nu este întodeauna negativă – politica poate obtura dar și clarifica anumite situații; negocierea, compromisul și persuasiunea sunt metodele politicii în delimitarea soluțiilor probabile de cele mai puțin probabile și în rezolvarea conflictelor care pot apărea (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997, p. 239).

Modelul „Coșului de gunoi” – Garbage Can Model (March, Olsen, 1976, 1986)

Modelul „Coșului de gunoi” propus de March și Olsen încearcă să descrie cu acuratețe procesul decizional în cadrul organizațiilor. Premisa de la care se pornește este faptul că ambiguitatea și confuzia sunt inevitabile într-o organizație, astfel și procesul decizional este lovit de acestea. Autorii susțin că procesul decizional este mai degrabă instabil și ambiguu, latura informală a organizației jucând un rol decisiv. Metafora „coșului de gunoi” este folosită pentru a sublinia faptul că deciziile sunt luate atunci când apar oportunități sau necesități de a lua o decizie²⁹. Critica adusă modelului rațional și

²⁸ Critica își are rădăcinile în abordarea politică a administrației publice care pune accent pe valorile de bază ale democrației, deciziile administrației trebuie să fie reprezentative și legitime. Cine stabilește care sunt „experții” care vor lua decizia? În funcție de ce criterii membrii grupului sunt catalogați ca „experți”? Dacă societatea nu recunoaște legitimitatea grupului, implementarea oricărei decizii este aproape imposibilă.

²⁹ mai precis **contingența** are un rol însemnat în cadrul deciziei; așa cum într-un coș de gunoi se pot găsi fel de fel de lucruri, orice alternativă poate ajunge să fie supusă dezbaterii spre decizie în funcție de o multitudine de factori

incremental este că asumă un nivel mult prea ridicat de cunoștințe și certitudine a procesului decizional. În realitate, majoritatea deciziilor sunt lovite de ambiguitate și confuzie: obiectivele sunt ambigue, nu există un set clar de preferințe ale organizației pentru rezolvarea unei probleme, cauzalitatea este greu de identificat, tehnologia e greu de definit, influența mediului extern e greu de cuantificat, evenimentele trecute sunt interpretate în mod diferit de către decidenți, organizația se confruntă cu mai multe probleme odată, deci atenția este distributivă anumite aspecte fiind neglijate (March, Olsen, 1979, p.12).

Modelul subliniază faptul că relația dintre toate aceste elemente ale procesului decizional este mai degrabă de natură temporală decât cauzală, ele pot rezulta la fel de bine atât din calcul rațional cât și din pură întâmplare (March, Olsen, 1986). Aceste lucruri sunt confirmate de diverse cercetări ale proceselor decizionale din organizații educaționale sau militare (Olsen, 1979, p. 314-337, Anderson, 1983). Analizând criza rachetelor din Cuba, Anderson (1983) a ajuns la concluzia că în situația respectivă deciziile au fost luate pe baza unor alegeri binare de tip da/nu în locul unei analize comprehensive a tuturor alternativelor (modelul rațional). De asemenea obiectivele au fost descoperite pe parcurs în urma discuțiilor dintre decidenți, nu stabilite la început cum sugerează modelele anterioare (Anderson 1983, p. 211). Pentru situațiile foarte dificile (complexe) decidenții nu au ales neapărat alternativele care reprezentau soluția optimă pentru rezolvarea problemei ci acele alternative care aveau un grad înalt de predictibilitate și nu produceau schimbări majore (fie ele pozitive sau negative) (Gortner, Mahler, Nicholson, 1997, p. 240).

Modelul „coșului de gunoi” nu își propune să înlocuiască celelalte modele decizionale, ci să suplinească insuficiențele acestora.

Criticii acestui model spun că este unul mult prea metaforic și nu există încă suficiente dovezi care să ateste că într-adevăr funcționează sau că are un grad mare de aplicabilitate. Olsen subliniază că acest tip de proces decizional se poate regăsi în special în situațiile de schimbare, atunci când scopul și obiectivele organizaționale sunt cele mai ambigue și crește numărul de oportunități (Olsen 1979, p. 83-85). Mai mult, Hickson (1986) a observat că acest tip de proces decizional este mai frecvent în organizațiile publice decât în cele private.

STUDIUL DE CAZ

În continuare sunt prezentate o serie de articole pe tema taxei auto - de primă înmatriculare – instituită de guvern începând cu ianuarie 2007, împreună cu motivația oficială oferită de guvern acestei măsuri - *Ordonanță de urgență a Guvernului pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule*. Pornind de la informațiile oferite de aceste materiale încercați să răspundeți următoarelor întrebări:

- Care dintre modelele decizionale prezentate în acest capitol se aseamănă cu procesul decizional privind taxa auto?
- Care sunt scopurile și obiectivele acestei politici? Există scopuri și obiective formale și informale (nedeclarate)? Pot fi ele identificate clar? Există un set de criterii pentru evaluarea alternativelor? Există mai multe alternative?
- Care sunt etapele procesului decizional așa cum reies din articolele de mai jos? Pot fi identificate cu un anumit model decizional?
- Există vreo influență a mediului extern în cadrul procesului decizional?
- În ce măsură decidentul ia în considerare toate opiniile exprimate de grupurile interesate în procesul decizional?
- Ce credeți că ar trebui schimbat astfel încât procesul decizional să fie mai eficient și să conducă la o soluție mai bună decât cea oferită de guvern?

Includeți răspunsurile la aceste întrebări într-un eseu argumentativ în care să analizați similaritățile dintre situația reală prezentată și modelele teoretice din acest capitol și modul în care s-a desfășurat întreg procesul decizional.

Epopoea taxei de prima înmatriculare (sursa: *Anul economic românesc 25 decembrie 2007*)

1 ianuarie 2007 a adus introducerea taxei de prima înmatriculare auto, care a generat o serie de dispute atât interne, cât și cu Comisia Europeană. Oponenții din România susțin că prin introducerea acesteia i se îngreuează populației posibilitatea de a achiziționa mașini la mână a două, autoritățile arată că taxa are un scop protecționist pentru mediu, iar Comisia Europeană afirmă că taxa este discriminatorie pentru mașinile second-hand. Cu toate acestea Guvernul și-a arătat încăpățânarea de a menține această taxa auto, și mai mult, că nu va returna niciun ban din taxa care a fost deja încasată.

Ministerul Finanțelor a estimat că veniturile generate de această taxă vor depăși 220 milioane euro în 2007, iar veniturile încasate la bugetul de stat din taxa de prima înmatriculare auto, în perioadă 1 ianuarie-12 noiembrie 2007, s-au cifrat la 745,52 milioane lei (210 milioane euro, la un nivel mediu de 3,536 lei pentru un euro).

În România, cea mai mare pondere a pieței o dețin autoturismele mai tinere de șase ani (67 la sută din piață), urmate de cele cu vârste cuprinse între 6-10 ani (33 la sută), în timp ce autoturismele mai vechi de 10 ani reprezintă doar unu la sută din piață. Conform statisticilor, în primele opt luni ale acestui an (2007) în România au fost vândute circa 47.264 autoturisme rulate, în timp ce în întreg anul 2006 au fost vândute 42.826 autoturisme rulate.

În 2007, vânzările importatorului de autoturisme second hand AAA Auto, au crescut cu aproape 20 la sută față de perioadă similară a anului trecut (3.095 autoturisme în 2007 față de 2.600 în 2006). Potrivit companiei, cel mai bine vândute sunt mașinile cu vârste de trei-patru ani.

Comisia a semnalat României, printr-o scrisoare, în primăvara lui 2007, că normele naționale privind taxa de înmatriculare a autovehiculelor nu erau considerate compatibile cu articolul 90 din Tratatul CE. În consecință, Comisia a emis un aviz motivat, solicitând în mod oficial României să pună capăt acestei încălcări a dreptului comunitar. În conformitate cu articolul 226 din Tratatul CE, dacă în termen de două luni normele naționale relevante nu sunt modificate astfel încât să respecte avizul motivat, Comisia poate decide să sesizeze Curtea Europeană de Justiție. În răspunsul său, România nu a reușit să prezinte argumente satisfăcătoare și, în pofida discuțiilor intense cu Comisia Europeană, nu a modificat textul legislației contestate.

La vremea respectivă, Executivul comunitar afirma că taxa este discriminatorie. În aprilie 2007, Guvernul a adoptat modificările modului de calcul a taxei de prima înmatriculare, potrivit cărora quantumul taxei va scădea pe măsură ce vârsta mașinii crește. Grilă orientativă propusă pentru taxa auto prevedea reducerea la jumătate a taxei pentru mașinile non-euro vechi de 20 de ani, cu o capacitate de 1.600 cmc, în timp ce pentru un autoturism de 3001 cmc, vechi de 15-16 ani, taxa se reduce cu mai mult de trei ori. Pe de altă parte, taxa rămâne neschimbată pentru autoturismele noi, Euro 4, cu capacități cuprinse între 1400 - 3000 cmc.

Comisia Europeană a trimis, apoi, o scrisoare care cuprindea o serie de sugestii și observații cu privire la taxa de prima înmatriculare auto. Autoritățile române au trimis la Bruxelles, la cererea Comisiei Europene, un studiu realizat de APIA referitor la piața auto internă, precum și alte două studii elaborate de către Comisia de Supraveghere a Asigurărilor, respectiv de Autoritatea Națională de Asigurare-Reasigurare. Comisia Europeană a declanșat, în noiembrie 2007, a doua etapă a procedurii de infringement (încălcare a Tratatului CE) împotriva României, din cauza taxei auto, despre care experții europeni afirmă că este discriminatorie în special în ceea ce privește impozitarea mașinilor second-hand din import și a celor autohtone.

Ministerul Economiei și Finanțelor (MEF) își menține poziția cu privire la faptul că trebuie evidențiată diferență dintre mașinile ecologice și cele care produc un grad mare de poluare, se arată într-un comunicat MEF, ca reacție la decizia Comisiei Europene de a declanșa a doua etapă a procedurii de infringement privind taxa auto.

„Taxa auto este un instrument de protecție a mediului și este determinată de emisia de dioxid de carbon produsă de fiecare mașină, conform principiului potrivit căruia poluatorul trebuie să plătească. Experiența ultimului an demonstrează faptul că valoarea taxei are drept efect selecția de autoturisme puțin poluante. Pentru anul 2007, analiza pieței demonstrează că numărul de mașini second-hand importate nu a scăzut semnificativ, dar s-a redus vechimea mașinilor, cu implicații pozitive asupra mediului”, se mai arată în comunicat.

Până la sfârșitul lunii ianuarie 2008, Guvernul a anunțat că va adopta o Ordonanță sau o Ordonanță de Urgență, în funcție de vacanța parlamentară, în care va include modificările menționate, sugerate de CE, pentru ca România să nu ajungă în instanță europeană.

www.wall-street.ro 1 iulie 2008

Ministerul de Finanțe a publicat normele privind taxa de poluare auto, ce vor intra în vigoare de astăzi, în care au fost incluse modul de calcul al acesteia și modul de restituire a sumelor plătite în plus față de taxa stabilită prin Codul Fiscal, banii urmând a fi folosiți pentru proiecte de mediu.

Taxa de poluare auto va trebui plătită, de astăzi, atât la înmatricularea unui vehicul nou, cât și la repunerea în circulație a unuia mai vechi, și va fi calculată în funcție de normele Euro și emisia de dioxid de carbon, menționate de Registrul Auto Român în cartea de identitate a vehiculului, potrivit NewsIn.

Suma rezultată în funcție de gradul de poluare a motorului va putea fi ajustată cu o cotă fixă de reducere, care va fi stabilită după vechimea autovehiculului, rulajul mediu anual, situația tehnică generală și nivelul de dotare. În anumite cazuri, se pot acorda și reduceri suplimentare. Când un vehicul pentru care s-a plătit taxa de poluare în România este scos din parcul auto național, deținătorului i se restituie valoarea reziduală a taxei.

"Prin acordarea acestor reduceri suplimentare, respectăm principiul impus de Comisia Europeană: taxa trebuie să scadă în același ritm cu valoarea de piață a mașinii. Dacă mașină nu are ABS, aer condiționat, airbag, este clar că valoarea ei este mai mică, iar taxa trebuie să fie și ea mai mică", declară, săptămâna trecută, directorul din Ministerul Economiei și Finanțelor, Mihai Hură. Potrivit lui Hură, la calculul reducerilor se ia în vedere un autoturism standard la nivelul anului 2008 - dotat cu ABS, aer condiționat, airbag.

Contribuabilul poate cere restituirea diferenței între suma care trebuia achitată între 1 ianuarie 2007 și 30 iunie 2008, cu titlu de taxă specială pentru autoturisme și autovehicule, și cuantumul rezultat din aplicarea prevederilor actuale privind taxa pe poluare pentru autovehicule. Bani vor fi returnați integral, dacă solicitantul nu are datorii fiscale, în 45 de zile de la data depunerii documentației. Aceasta va include chitanță care atestă achitarea sumei și copii după cartea de identitate a vehiculului și după certificatul de înmatriculare, cu prezentarea lor în original.

În ordonanță se stabilește că sumele ce vor fi colectate ca de poluare vor fi folosite pentru stimularea înnoirii parcului auto, pentru îmbunătățirea calității mediului, prin reîmpăduriri crearea de spații verzi în localități, precum și pentru proiecte de producere a energiei din surse regenerabile.

Normele prevăd și faptul că persoanele nemulțumite de acordarea reducerii pot contesta suma pe care au plătit-o sau pe care o au de plătit, iar în baza unei expertize realizate de un specialist din cadrul Corpului Experților Tehnici pot beneficia de o reducere și mai mare. Guvernul român a adoptat, în primăvară acestui an, ordonanța de

urgență privind taxa de poluare auto, care înlocuiește vechea taxă de primă înmatriculare. Noua taxă este aplicabilă începând cu 1 iulie 2008, data de la care cei care au plătit vechea taxă auto pot solicita restituirea diferenței.

În situația în care cuantumul actualei taxe (de poluare) este mai mare decât cel al taxei auto, cetățenii nu trebuie să achite diferența. De la plata taxei sunt scutite automobilele destinate, printre altele, instituțiilor din domeniul culturii, sănătății, educației, ministerelor și altor organe ale administrației publice, autoturismele structurilor patronale și sindicale reprezentative la nivel național, cele pentru asociațiile și fundațiile care au statul de utilitate publică, mașinile utilizate de persoanele cu handicap și cele pentru armată.

Evenimentul Zilei 18 noiembrie 2008

Guvernul a aprobat suspendarea pe un an a taxei auto pentru mașinile noi euro 4 până la 31 decembrie 2009.

Premierul Călin Popescu-Tăriceanu a declarat că va informa Comisia Europeană privind motivele pentru care Executivul ia această măsură. „Nu se pune problemă protejării industriei. Problema fundamentală este aceea a protejării locurilor de muncă”, a declarat Tăriceanu. Discuții privind suspendarea temporară a taxei auto pentru mașinile noi au avut loc în această dimineață între premier și președintele Băsescu.

Acesta din urmă a declarat la Galați că această măsură nu este rea sau bună, ci „necesară” și este nevoie de extinderea ei pe o perioadă mai mare de șase luni, așa cum se stabilise inițial.

Premierul a declarat ieri că Guvernul va suspenda pe o perioadă de 3-6 luni taxa de poluare auto percepută la achiziția de vehicule noi, pentru a limita importurile de mașini vechi. Planul Executivului anti-criză mai prevede o serie de facilități fiscale, precum reducerea contribuțiilor sociale, stimulente pentru achitarea impozitelor la timp sau bonusuri pentru patronii care angajează șomeri.

Comisia Europeană ar putea acceptă eliminarea temporară a taxei numai dacă aceasta se face și pentru autoturismele second-hand. Introducerea de taxe în industria auto sau retragerea acestora este posibilă numai atâta timp cât principiul de non-discriminare este respectat, a declarat pentru EVZ purtătorul de cuvânt pe domeniul Taxe

și Mărfuri al Comisiei Europene (CE), Măria Assimakopoulou. Premierul Călin Popescu-Tăriceanu a declarat luni că taxa de poluare auto pentru mașinile noi va fi suspendată pe o perioadă de 3-6 luni.

Guvernul motivează că ia această decizie pentru a limita importurile de autoturisme folosite. Dacă noua măsură se aplică, adică suspendarea taxei auto pentru mașinile noi, „Comisia o va examina cu atenție, a adăugat Assimakopoulou. Deoarece guvernul nu va suspenda taxa de poluare și pentru mașinile second-hand, există posibilitatea să intrăm din nou în vizorul CE. România a mai avut probleme cu executivul de la Bruxelles atunci când a introdus taxa de prima înmatriculare.

Autoritățile au făcut mai multe variante până să ajungă la formă actuală, agreată de oficialii Comisiei. Premierul a luat deja în calcul posibilele efecte ale măsurii la Bruxelles. „Dacă cumva o să îmi spuneți că a spus Comisia Europeană nu știu ce, am să vă spun să-i întrebați la rândul vostru pe cei de la Comisie dacă ei sunt responsabili de păstrarea locurilor de muncă în România, a replicat Tăriceanu.

Inițiativele primului-ministru sunt susținute de președintele țării, care s-a întâlnit azi cu Tăriceanu pentru a discuta pe această temă.

Ordonanța de urgență a Guvernului pentru instituirea taxei pe poluare pentru autovehicule

Motivul emiterii actului normativ

În elaborarea strategiilor și politicilor economice ale guvernelor Uniunii Europene se consideră că activitatea de protecție a mediului reprezintă o componentă necesară a transformării sistemului economic și a dezvoltării durabile a societății. Cele două componente de mediu și dezvoltare nu mai sunt considerate ca fiind independente, evidențiindu-se tot mai mult relația de reciprocitate dintre un mediu curat, dezvoltarea durabilă și o economie solidă.

Problemele de protecția mediului sunt de o complexitate deosebită, vizează toate sectoarele economiei naționale și solicită participarea, atât a tuturor factorilor interesați în protecția mediului, dar și a poluatorului.

Principiul suprem, căruia trebuie să i se subordoneze întreaga activitate economică și socială a unei țări îl constituie conservarea condițiilor de sănătate ale populației. Menținerea posibilităților și condițiilor de viață pentru generațiile viitoare printr-o utilizare tradițională a resurselor naturale este considerată ca fiind cheia unei dezvoltări durabile.

România urmează tendința internațională de a fundamenta politica mediului pe principiul poluatorul plătește. Principiul “poluatorul plătește” constituie elementul cheie ce direcționează strategia de protecția calității mediului și statutează obligația poluatorului de a suporta cheltuielile legate de prevenirea și controlul poluării, fiind responsabil pentru pagubele produse.

Taxa specială pentru autovehicule, cu un pronunțat caracter de taxă pe poluare, introdusă în România începând cu data de 1 ianuarie 2007 este un instrument având ca principal scop modificarea comportamentului de deteriorare a mediului. Taxa specială auto se plătește cu ocazia primei înmatriculări a autovehiculelor pe teritoriul României și este considerată o alternativă de tranziție, instituită ca urmare a faptului că după aderarea la Uniunea Europeană, în conformitate cu principiul liberei circulații a mărfurilor între statele membre, România a renunțat la actele normative care restricționau înmatricularea autovehiculelor cu norma de poluare mare (menționăm că de la 1.07.1998 nu era permisă înmatricularea autovehiculelor non-euro și Euro 1, iar de la 1.01.2002 și a celor cu Euro 2). Absența unor instrumente economice care să includă în preț și costurile sociale (costurile generate de poluarea aerului și cea sonoră, costurile provocate de accidente, costurile care apar datorită timpului pierdut în blocările de trafic etc.) duce la subevaluarea unor bunuri și transmite semnale și stimulente eronate, conducând la folosirea ineficientă și risipirea resurselor.

Bineînțeles că este dificil de estimat valoarea economică a externalităților, iar anumite externalități nici nu pot fi evaluate, ca, de exemplu, pierderea unei vieți într-un accident de mașină. Cu toate acestea, costurile externe ale transportului rutier în Uniunea Europeană arată ca fiind mari, EU cheltuind în medie 4,2% din PIB în fiecare an (EEA, 1996). Pentru țările cu economii în tranziție, cazul României, acești indicatori urcă masiv pe măsură ce mașinile sunt mai vechi și mai poluante decât în vest.

Ca urmare, Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor a demarat în februarie 2006 o serie de acțiuni pentru introducerea unei taxe ecologice, un mecanism economico-financiar bazat pe principiul “poluatorul plătește”, care urma să fie aplicată cu ocazia primei înmatriculări a tuturor vehiculelor cu motor în România, atât în cazul celor noi cât și în cazul celor rulate, achiziționate din afara țării dar și celor produse în România.

Promovând o politică de armonizare cu legislația și directivele Uniunii Europene în materie de protecție a mediului, Guvernul României a susținut un act normativ care reglementa introducerea unei taxe speciale pentru autoturisme și autovehicule începând cu data de 1 ianuarie 2007.

Parlamentul României, la propunerea Guvernului, a decis instituirea unei taxe speciale pentru autovehicule care, în conformitate cu prevederile art. 214¹ – 214³ din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal, cu modificările și completările ulterioare, este plătită de orice persoană fizică sau juridică, care înmatriculează pentru prima dată în România un autoturism sau autovehicul.

Față de sistemul actual de calcul al taxei speciale pentru autoturisme și autovehicule, reglementat la Titlul VII din Codul fiscal, Comisia Europeană a considerat că se încalcă principiile Tratatului de instituire a Comunității Europene, în sensul că se aplică un regim discriminatoriu pentru autovehiculele second hand achiziționate din alte state membre.

Pentru respectarea principiilor comunitare de impozitare și pentru stoparea continuării procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de stat membru, se propune abrogarea articolelor din Codul fiscal care reglementează actualul regim de taxare a autovehiculelor.

România susține în totalitate regulile pieței interne. Taxa pe poluarea auto este un instrument de protecție a mediului și este determinată de emisia de dioxid de carbon produsă de fiecare mașină. Guvernul României își menține poziția că trebuie evidențiată diferența dintre mașinile high și low poluatoare și propune prezentul proiect de ordonanță de urgență a Guvernului.

Neadoptarea în regim de urgență a prezentului proiect de ordonanță, în conformitate cu cerințele din avizul motivat (document care marchează cea de-a 2-a și ultima etapă a fazei precontencioase a procedurii de constatare a neîndeplinirii

obligațiilor de stat membru) poate conduce la sesizarea Curții de Justiție a Comunității Europene.

Schimbări preconizate

Se vor abroga din Codul fiscal reglementările privind taxa specială pentru autoturisme și autovehicule și se va promova un act normativ distinct privind taxa pe poluare pentru autovehicule, având ca scop principal protecția mediului.

Cuantumul acestei taxe se va face venit la bugetul Fondului pentru Mediu (spre deosebire de situația actuală când taxa specială se face venit la bugetul de stat) și se va gestiona de Administrația Fondului pentru Mediu, sumele încasate fiind utilizate pentru finanțarea următoarelor programe și proiecte pentru protecția mediului:

- programul de stimulare a înnoirii parcului auto național;
- programul național de îmbunătățire a calității mediului prin realizarea de spații verzi în localități;
- proiecte sau programe de înlocuire sau completare a sistemelor clasice de încălzire cu sisteme care utilizează energie solară, energie geotermală și energie eoliană
- proiecte sau programe privind producerea energiei din surse regenerabile: eoliană, geotermală, solară, biomasă, microhidrocentrale;
- proiecte sau programe privind împădurirea terenurilor degradate sau defrișate;
- proiecte sau programe de renaturare a terenurilor scoase din patrimoniul natural.

Referințe Bibliografice:

1. Anderson P., *Decision Making by Objectives and the Cuban Missile Crisis*, Administrative Science Quarterly, 28, 1983, p. 201-222
2. Delbecq A., Van de Ven A., Gustavson D., *Group Techniques for Program Planning: A Guide to Nominal Group and Delphi Processes*, Glensview, Ill., Scott, Foresman, 1975
3. Etzioni A., *Mixed Scanning as a Third Approach to Decision Making*, Public Administration Review 27, 1967, p. 385-392
4. French J. R. P., Raven B., *The Base of Social Power*, în Cartwright D., Zander A.,(ed.) *Group Dynamics*, New York ,Harper Collins, 1968
5. Gortner H. F., Mahler J., Nicholson J. B., *Organization Theory. A Public Perspective*, Belmont CA, Wadsworth Group, 1997
6. Hickson D. J., *Top Decisions: Strategic Decision Making in Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass, 1986.
7. Kenny G. K., *Strategic Decision Making: Influence Patterns in Public and Private Sector Organizations*, în Human Relations, 1987, 40, p. 613-631
8. Lindblom C. E., *The Science of Muddling Through*, în Public Administration Review, 1959, 19, p. 79-88
9. March J., Olsen J., (eds), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Norway, Universitetsforlaget, 1976
10. March J., Olsen J., *Garbage Can Models of Decision Making in Organizations*, în March J., Weissinger-Babylon R.,(eds), *Ambiguity and Command*, White Plains, New York, Pitman, 1986
11. March J., Simon H., *Organizations*, 2nd ed., Cambridge, Blackwell, 1993
12. Nutt P.C., *Public-Private Differences and the Assessment of Alternatives for Decision-Making*, în Journal of Public Administration Research and Theory, 1999, 9, p. 305-349
13. Olsen J., *Choice and Organized Anarchy*, în March J., Olsen J., *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2nd ed., Bergen, Norway, Universitetsforlaget, 1979

14. Olsen, J P., *Reorganization as a Garbage Can*, in March J. G, Olsen J. P., *Ambiguity and Choice in Organizations*, 2nd ed, Bergen, Norway, Universitetsforlaget, 1979
15. Ostrowski J., white L., Cole J., *Local Government Capacity Building*, *Administration and Society*, 16, 1984, 3-26
16. Pfeffer J., *Managing with Power*, Boston, Harvard Business School Press, 1992
17. Pfeffer J., Salancik G. R., *The External Control of Organizations*, New York, Harper Collins, 1978
18. Rainey H. G., *Understanding and Managing Public Organizations*, 3rd ed., San Francisco, Jossey-Bass, 2003

8

Politici publice în administrația publică

Administrația publică este responsabilă cu livrarea unui număr ridicat de bunuri și servicii către cetățeni, de aceea modul în care acestea sunt livrate, în ce măsură ele răspund nevoilor cetățenilor sau se ridică la un anumit standard de calitate reprezintă subiecte de interes pentru studiul administrației. Administrația este de asemenea chemată să rezolve problemele cu care se confruntă cetățenii prin intermediul instrumentelor pe care le are la îndemână. Tot administrația este cea care trebuie să asigure cadrul legal în care societatea să funcționeze. Politicile publice, în general, încorporează întreaga activitate desfășurată de administrație pentru a-și îndeplini rolul de susținere și dezvoltare a societății. Politicile publice sunt ceea ce guvernul decide să facă sau să nu facă (în legătură cu o anumită chestiune sau problemă) (Shafritz et. all, 2007, p. 42). Ca și domeniu de studiu, politicile publice s-au dezvoltat odată cu creșterea implicării statului în societate și implicit apariția *statului providență*, la începutul secolului XX. Odată cu noul rol jucat de stat, procesele administrative și rezultatele activității administrației au căpătat o importanță sporită și studiul lor a trecut în domeniul academic. Trebuie să căutăm rădăcinile politicilor publice în schimbarea de paradigmă produsă la nivelul teoriei politice – trecerea statului de la rolul de stat minimal și politica de *laissez-faire* la un rol central, de actor implicat activ în societate – și a efectelor pe care această schimbare le-a produs la nivelul relației dintre stat și individ. Din această perspectivă putem afirma că politicile publice sunt o altă modalitate de a studia interacțiunea dintre guvern și cetățeni (Hughes, 1998, p. 129). Shafritz este foarte sugestiv în încercarea de a reliefa cât mai simplu semnificația termenului de politică publică – „La început a fost haos. Apoi a venit politica publică: „Să fie lumină!” (Geneza 1:3). Aceasta este o decizie de politică publică” (Shafritz et. all, 2007, p. 41). Chiar dacă inițial s-a încercat diferențierea domeniului politicilor publice de cel al administrației, un motiv fiind apropierea de sfera politică, începând cu anii '50, tot mai mulți specialiști exprimau

opinii privind imposibilitatea de a trata cele două domenii separat³⁰. Tendința de a separa politicile publice (*policy*) de administrație, nu lasă nici un alt rol administrației decât cel de simplu executant „dar în realitate administratorii crează permanent reguli noi pentru viitor, determină permanent semnificația legilor în termeni de activități” (Appleby, 1949, p.7). Mai mult decât atât, funcționarii publici au acces la o cantitate semnificativă de informație privind diverse „întrebări de politică publică” (*policy questions*) și de multe ori sunt chemați să ofere recomandări reprezentanților legislativului, astfel că administrația publică înseamnă realizarea politicilor publice³¹ (Appleby, 1949, p. 70). Problema centrală era în ce măsură administrația e implicată în procesul de politici publice, cu un rol mai important decât cel de simplu executant, și ce anume ar trebui să ofere domeniul politicilor publice guvernului în general? Astfel au apărut două mari abordări privind studiul politicilor publice.

O primă abordare a fost cea a politologilor, sau abordarea științelor politice (*political public policy school*), care considerau că domeniul politicilor publice trebuie să fie axat în special pe rezultate și rezolvarea problemelor. Aceștia considerau că politicile publice sunt strâns legate de domeniul științelor politice, și ele ar trebui să acorde atenție sporită modului în care pot fi rezolvate problemele reale ale societății – din domeniul sănătății, educației, apărării, social etc.– și nu să încerce să propună modele teoretice abstracte cu caracter normativ. Teoreticienii politicilor publice (în abordarea politică) sunt interesați de rezultatele și impactul unei politici, de modul în care interacțiunile politice determină un anumit eveniment sau efect, de arii precum sănătate, educație, susținere socială, probleme de mediu, mult mai mult decât aplicarea unor metode statistice sau matematice care să constituie o bază teoretică pentru activitatea guvernului (Hughes, 1998, p. 130).

Cealaltă abordare, este cea a analizei politicilor (*public policy analysis*) care încearcă să construiască modele care să explice procesul de politici publice punând

³⁰ Această abordare de a diferenția politicile publice – *public policy* – de domeniul administrativ, pornește de la faptul că politicile publice, așa cum spuneam, își au rădăcinile în sfera științelor politice, și sunt asimilate de mulți cu politica – *politics*. Știm foarte bine că începutul secolului XX în Statele Unite era dominat de abordarea managerială –acel One Best Way – a administrației care accentua nevoia de a separa activitățile administrative de cele politice. Din păcate în limba română nu avem doi termeni distincți care să reliefeze această diferență între *politics* și *policy* astfel că de multe ori când vorbim de politici publice nu puțini sunt cei care le asociază cu activitatea politică

³¹ *Public administration is policy making*

accentul în special pe luarea deciziei și formarea politicilor publice, utilizând modele matematice și calculul statistic pentru acest lucru. (ibid, p. 129). Thomas Dye sintetizează foarte clar diferența dintre politicile publice și analiza politicilor publice: „politicile publice reprezintă orice alege guvernul să facă sau să nu facă, în timp ce analiza politicilor publice e preocupată de ce face guvernul, de ce o face și care sunt efectele acestor acțiuni” (Dye, 1976, p. 1).

Definirea politicilor publice

Este evident că nu putem oferi o definiție general valabilă a politicilor publice, așa cum nici administrația publică nu are o definiție universală. Fiind un domeniu interdisciplinar cu rădăcini atât în științele sociale cât și în matematică, statistică sau economie, definițiile variază în funcție de pregătirea celor care realizează acest demers. În literatura de specialitate găsim definite politicile publice într-o varietate de moduri, ca fiind, „declarații de intenție, programe cu scopuri clar definite, reguli generale care vizează deciziile viitoare ale guvernului, un anumit tip de acțiune, consecințe ale unei acțiuni sau inacțiuni sau chiar toate activitățile guvernului” (Lynn, 1987, p. 28). În lucrarea de față ne vom rezuma la prezentarea unor definiții caracteristice fiecărei dintre cele două abordări prezentate anterior (abordarea politică și analiza politicilor publice).

Din perspectiva analizei politicilor publice, scopul cercetării în sfera politicilor publice este de a furniza informații precise și utile privind procesul decizional (Putt, Springer, 1989, p. 10). În acest sens, Quade (1982, p.5) vede politicile publice ca „o formă de cercetare aplicată, realizată pentru a obține o înțelegere mai bună a unor chestiuni socio-tehnice și oferi soluții pentru problemele existente. În încercarea de a aduce știința modernă și tehnologia pentru a rezolva problemele societății, analiza politicilor publice se ocupă de identificarea unor căi de acțiune, generând informații și aducând argumente asupra beneficiilor adoptării unei politici, permițând decidentului să ia cea mai bună decizie posibilă”. După cum observăm, accentul se pune în special pe metode de cercetare și știință în procesul decizional și implicit aplicarea unor modele matematice sau statistice pentru a analiza activitatea guvernului.

Cu totul alta este definiția dată de Lynn (1987, p. 239) care pune accentul pe interacțiunea politică (aici ne referim la *politics*) din care se naște un proiect de politică publică:

„Politicile publice pot fi caracterizate ca rezultatul unui proces difuz de interacțiune a unor indivizi aparținând unor grupuri mici, aflate într-un cadru dominat de organizații formale. Aceste organizații formale, funcționează într-un sistem al instituțiilor politice, al regulilor și practicilor toate influențate de valorile societale și culturale”.

Este mai mult decât evidentă distincția dintre cele două definiții prima (analiza politicilor publice) punând accentul pe latura empirică și utilizarea metodelor științifice de cercetare în analiza actului de guvernare în timp ce a doua (abordarea politică) se focalizează pe procesele informale de interacțiune între reprezentanții politici și natura sistemului democratic care împreună conduc la apariția politicilor publice (*policy process*). În primul rând definiția secundă subliniază faptul că politicile publice sunt **rezultatul actului de guvernare**, apoi procesul e unul **difuz și complex** – abordare mult mai realistă decât cea anterioară în care se încerca oferirea unui model care să descrie cât mai precis realitatea. Caracteristicile specifice sectorului public (în special complexitatea structurii și relațiilor instituționale existente) fac aproape imposibilă crearea unui model potrivit și relevant. Nu în ultimul rând, trebuie notată caracteristica formală, care în acest caz se referă la constrângerile formale – legale – la care sunt supuse organizațiile publice în activitatea lor, implicit influențând și procesul de politici publice.

Pe scurt, abordarea politică – **political public policy** - vede politicile publice ca un rezultat al actului de guvernare³² în timp ce analiza politicilor publice reprezintă abordarea formală și empirică în scopul descrierii procesului și dezvoltării unor modele de analiză (Hughes, 1998, p. 130). O definiție integratoare ar fi cea a lui James Anderson care descria politicile publice drept “un curs de acțiune orientat în vederea atingerii unui anumit scop urmat de către un actor (public) în abordarea unei probleme de interes” (Howlett, M. & Ramesh, M. 1995, p. 5-6).

³² *Output of government*

O politică publică (Meny, Thoenig, 1990) se caracterizează prin 5 aspecte esențiale:

- Un conținut – elementele ce constituie substanța sa;
- Un program – un ansamblu de acte (măsuri pe care le propune) articulate în jurul anumitor axe (scopuri și obiective de atins);
- O orientare normativă (o expresie a finalităților și preferințelor în legătură cu o anumită problemă);
- Factorul coercitiv (puterea de constrângere);
- Resortul social (publicul care va fi afectat de adoptarea politicii respective).

Modele de politici publice

Există o serie de modele ale politicilor publice – așa numitele *policy models* – care diferă prin accentul pe care îl pun pe anumite elemente ale acestora. Rolul acestora este de a clarifica relațiile existente între diferiții actori implicați în procesul de politici publice, și a ne oferi o imagine asupra modului în care poate fi percepută relația dintre individ și stat (implicit și administrație), aceasta fiind sursa apariției problemelor care conduc spre proiecte de politică publică.

Modelul instituțional

Acest model pune accentul pe rolul instituțiilor publice ca și factor determinant în identificarea problemelor de rezolvat, în procesul decizional și în final, în implementarea politicilor. Premisa de la care se pornește este că o politică nu devine publică, decât în momentul în care este adoptată și pusă în aplicare de către instituții guvernamentale. Caracterul public al politicilor este cel care le distinge de orice alt program care are ca scop tot rezolvarea unei probleme, iar acest caracter derivă din intervenția instituțiilor publice:

- Instituțiile publice acordă *legitimitate* politicilor publice;
- Instituțiile oferă un *caracter universal* politicilor publice – sunt adresate societății ca întreg (politicile unei organizații private se adresează doar anumitor categorii de clienți);

- Instituțiile transferă **puterea coercitivă** politicilor, statul fiind singurul care deține monopolul utilizării legitime a utilizării forței coercitive (acest lucru permite implementarea politicii și garantează respectarea sa – spre exemplu efectele unei politici sunt mult mai reduse dacă nu există sancțiuni împotriva celor care o încalcă).

Modelul Procesual (Laswell, 1971)

Acest model se focalizează pe procesul de politici publice (*public policy process*) ca factor determinat. În acest fel teoreticienii au încercat să grupeze diverse elemente și activități într-o succesiune logică temporală care să descrie cât mai precis procesul. Etapale sale sunt (Patton, Sawicki, 1986):

- ***Identificarea problemei*** – orice politică publică are la bază o problemă de interes public pe care dorește să o rezolve. Definirea se realizează prin implicarea diverselor grupuri din cadrul societății, care încearcă să își promoveze interesele astfel încât problemele lor să fie incluse pe agenda publică a instituțiilor³³. Ajunse aici problemele devin de interes public.
- ***Identificarea unor criterii de evaluare*** – aceste criterii permit în faza următoare selectarea unei alternative și mai târziu evaluarea rezultatelor și impactului politicii odată implementată. Nu în ultimul rând ele oferă un ajutor semnificativ în ***formularea*** problemei de politică publică (scop, obiective, instrumente, efecte așteptate).
- ***Identificarea alternativelor*** – odată cunoscute, scopul, obiectivele și efectele scontate ale politicii este posibilă generarea de alternative pentru a atinge aceste deziderate.
- ***Evaluarea alternativelor și selectarea unei alternative*** – practic în această fază vorbim despre luarea deciziei care poate îmbrăca o multitudine de forme (vezi capitolul 6 despre procesul decizional și modele decizionale în administrația

³³ Nu toate problemele care determină o politică publică sunt definite și „împinse” pe agenda publică din exterior, de diverse grupuri ale societății. Identificarea problemelor se poate realiza direct de către instituții chiar dacă nu există o presiune suficientă din exterior – spre exemplu vor exista politici de sănătate publică indiferent de nivelul de presiune al societății.

publică). Odată selectată alternativa, sunt identificate instrumentele și instituțiile care vor fi implicate în faza următoare (implementare).

- **Implementare** – punerea în practică a alternativei selectate prin intermediul instituțiilor publice.
- **Evaluare** – monitorizare și evaluare a procesului de implementare dar mai ales a rezultatelor și impactului politicii aplicate. Evaluarea trebuie să ofere un răspuns la întrebarea În ce măsură politica și-a atins scopul și a avut efectele scontate?

Modelul Rațional

Modelul rațional al politicilor publice urmărește ca fiecare politică să obțină maximum de beneficii sociale posibile. În această accepțiune, guvernul ar trebui întodeauna să aleagă acele politici care aduc cele mai mari câștiguri și implică cele mai mici costuri posibile. O politică în care costurile sunt mai mari decât beneficiile nu va fi niciodată implementată (conform acestui model). Practic modelul se rezumă la luarea decizie conform cu modelul decizional rațional (vezi capitolul 6).

Pentru a selecta o politică rațională, trebuie îndeplinite următoarele condiții:

- cunoașterea tuturor problemelor existente și ponderea lor relativă în societate;
- cunoașterea tuturor alternativelor disponibile;
- identificarea tuturor consecințelor fiecărei alternative în parte;
- calcularea raportului dintre beneficii și costuri pentru fiecare alternativă;
- va fi selectată alternativa cea mai eficientă (cu beneficii maxime și costuri minime).

Modelul rațional necesită informații complete pentru fiecare alternativă, o capacitate de predicție ridicată privind efectele pozitive și negative ale alternativelor, capacitate de calcul ridicată pentru analiza cost-beneficiu și un sistem decizional care să promoveze raționalitatea în cadrul procesului.

Modelul incremental

Principala caracteristică a modelului incremental este continuitatea, politicile actuale fiind văzute ca o continuare a celor adoptate în trecut. Constrângerile de timp, informație și calcul exact al costurilor, previn decidenții să identifice toate alternativele

posibile și să prevadă toate efectele acestora. Incrementalismul este conservator încercând să obțină beneficii prin pași mici pornind de la politicile deja existente. Un prim argument pentru incrementalism ar fi acceptarea legitimității politicilor din trecut – o politică adoptată în trecut este legitimă, atunci ea constituie o bază bună pentru o politică nouă, păstrând astfel caracterul legitim. Un alt argument este aversiunea față de risc și incertitudine – imposibilitatea de a prevedea întregul spectru de efecte al unei politici cu totul noi conduce la o atitudine conservatoare în luarea unor decizii majore care să conducă la schimbări substanțiale. Acest model nu favorizează inovația și schimbările radicale.

Teoria Grupurilor

În această abordare rolul instituțiilor publice se reduce la rezolvarea conflictelor care pot apărea între diverse categorii sau grupuri ale societății și menținerea echilibrului. Politicile sunt în acest caz un rezultat al interacțiunii dintre aceste grupuri care încearcă să-și satisfacă propriile nevoi în fața celorlalte. Astfel, instituțiile publice joacă rolul de arbitru:

- creează cadrul legal în care grupurile interacționează (regulile jocului);
- facilitează negocierea și obținerea echilibrului între interesele diverselor grupuri;
- implementează rezultatele obținute în urma interacțiunii grupurilor.

Teoria grupurilor încearcă să descrie toate aspectele relevante pentru politicile publice în termeni de interacțiune între grupuri. Decidenții politicilor vor fi influențați permanent de presiunea grupurilor din societate – negociere, lobby, compromis. De asemenea, există indivizi care fac parte din mai multe grupuri în același timp, acest lucru împiedicând dominația unui singur grup. Puterea fiecărui grup este limitată de puterea celorlalte, astfel că nu există majorități permanente ci doar punctuale pe o problemă sau alta.

Teoria elitistă

Politicile publice pot fi văzute și ca preferința anumitor valori în fața altor valori, de către elita societății. Ea sugerează că poporul e apatic și slab informat în legătură cu problemele societății, astfel că, elitele sunt cele care formulează problemele de politică

publică și nu poporul. În acest sens politicile publice apar din exprimarea preferințelor elitelor pentru anumite valori în detrimentul altora. Politicile au un singur sens sus-jos (top-bottom), dinspre elite către populație. De asemenea influența maselor asupra întregul proces este redusă cei care sunt incluși în procesul decizional trebuie să se supună consensului elitelor. Teoria elitistă se sprijină pe 3 caracteristici specifice:

- masele sunt apatice și prost informate deci nu e benefică implicarea lor în procesul decizional;
- valorile agreate de elite sunt și valorile care vor fi agreate de societatea;
- atât comunicarea cât și implementarea politicilor are un singur sens – dinspre elite înspre mase.

Teoria alegerii publice

Acest model are o componentă economică importantă, fiind în esență aplicarea analizei economice asupra proceselor decizionale din afara pieței. Așa cum în cadrul teoriei economice, comportamentul individului e dominat de urmărirea propriilor interese în alegerile pe care le face, această teorie presupune că decidenții politicilor publice - ***policy makers*** - contribuabilii, candidații, legiuitorii, birocratii, diversele grupuri de interese, partidele politice, administrația în general caută să își maximizeze propriile beneficii nu doar în viața privată cât și în cea publică. Actul de guvernare e văzut ca un contract social care le garantează respectarea drepturilor și libertăților astfel încât urmărirea beneficiilor de către toți cei implicați în proces să se desfășoare voluntar. Modelul seamănă cu cel al grupurilor, însă diferența majoră e modul în care e perceput procesul de politici: în acest caz vorbim de politici care se nasc din alegerile individuale și urmărirea interesului privat al actorilor implicați.

Teoria Jocurilor (game theory)

Teoria jocului pornește de la studiul deciziilor raționale în situații în care doi sau mai mulți participanți trebuie să facă alegeri unde rezultatul final depinde de alegerile făcute de ceilalți participanți. Teoria jocurilor este un model abstract deductiv, al procesului de politici publice alegerile fiind adesea portretizate într-o matrice (diagramă) care prezintă opțiunile pe care le are la dispoziție fiecare “jucător” și toate rezultatele

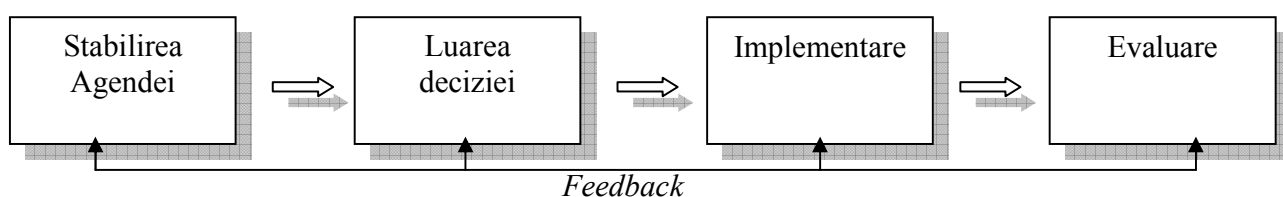
posibile ale “jocului”. Rezultatul real depinde de alegerile fiecărui jucător astfel că orice decizie luată trebuie să țină cont de posibilitățile existente pentru ceilalți participanți. Transpus în sfera politicilor publice, teoria jocurilor susține că deciziile de politică publică sunt multidimensionale iar succesul lor depinde în mare măsură de o multitudine de actori și decizile particulare ale fiecăruia. Acest lucru înseamnă că putem să avem trei categorii de situații (în cazul cel mai simplu în care avem doi “jucători”)

- situația cea mai fericită – câștig pentru ambii jucători (win-win situation);
- situație parțial fericită – un jucător câștigă, altul pierde – jocul de sumă zero (win-lose situation);
- situația nefericită – ambii jucători pierd (lose-lose situation).

Un alt factor important introdus de teoria jocurilor este conceptul de **decizie colectivă** – unele decizii sunt mai eficiente dacă urmăresc un **interes colectiv**. Astfel situațiile de câștig - câștig se obțin atunci când participanții urmăresc un scop comun și nu când fiecare urmărește interesul individual fără a ține cont de ceilalți.

Procesul de politici publice

Un proiect de politică publică este de obicei prezentat publicului sub forma unei propuneri – de obicei un document scris supus dezbaterii publice care argumentează în favoarea sau împotriva unei anumite situații (problema de politică publică) (Shafritz et. all, 2007, p. 48). Primele exemple ale unei astfel de propuneri le găsim în Biblie, atunci când Moise îi cere faraonului: „Eliberează-mi poporul” (Exodul 5:1), sau în Iliada lui Homer, când Ulyses le propune grecilor să realizeze calul troian pentru a intra în cetate (ibid, p. 48). În prezent, procesul de politici publice e mult mai complex decât aceste două exemple, și nu poate fi înțeles ca un tot unitar, de aceea e importantă studierea fiecărei etape în parte. Iată o schemă simplificată a ciclului de politici publice (adaptat după Shafritz et. all, 2007, p. 50)



1. Stabilirea agendei

Stabilirea agendei se referă la procesul prin care idei sau probleme din sfera societății ajung în atenția instituțiilor publice prin canalele de comunicare existente (Shafritz, 2007).

J. Kingdon (1995) se pronunță în același sens privind agenda publică, ea fiind o listă a subiectelor sau problemelor cărora reprezentanții guvernamentali, le acordă atenție la un moment dat. Din setul de subiecte sau probleme cărora oficialii le-ar putea acorda atenție, ei selectează doar o parte din probleme. Nu orice problemă din cadrul societății civile va ajunge să devină un proiect de politică publică. Se realizează un proces de selecție prin ierarhizarea problemelor existente și prioritizarea lor pentru intrarea în agenda publică.

Anthony Downs propune un model relevant pentru a înțelege modul în care interesul publicului influențează intrarea pe agenda publică a unei probleme (Downs, 1972):

1. ***Existența problemei*** – existența unei condiții sociale indezirabile care nu a captat încă atenția publică;
2. ***Descoperirea problemei*** – un eveniment dramatic catalizează atenția publică care naște entuziasmul necesar pentru a rezolva problema;
3. ***Recunoașterea costului necesar schimbării*** – publicul conștientizează costurile pe care le presupune rezolvarea problemei;
4. ***Scăderea interesului public*** – publicul devine dezinteresat, plictisit sau își îndreaptă atenția spre o nouă problemă;
5. ***Dispariția sau faza post-problemă*** – chiar dacă nu a fost rezolvată, problema a ieșit de pe agenda publică.

Putem observa că Downs propune un ciclu sub forma unei parabole cu o pantă ascendentă, unde problema capătă tot mai multă atenție, ajunge la apogeu, și apoi descrește ieșind din zona de interes. Selecția problemelor care intră pe agenda instituțională se realizează între stagiile 2 și 3, în funcție de nivelul de interes manifestat și presiunea asupra instituțiilor publice din partea reprezentanților societății pentru a fi incluse pe agendă.

2. Luarea deciziei

Acest proces presupune alegerea între mai multe posibilități de acțiune în scopul rezolvării problemelor de pe agenda publică. În plus, fiind vorba de instituții publice hotărârea finală trebuie justificată în funcție de anumite criterii precum legalitatea/legitimitatea deciziei, oportunitatea deciziei, eficiență și eficacitate. Nu vom insista asupra modelelor decizionale care se pot utiliza în cadrul instituțiilor publice – acestea fiind discutate în capitolul anterior. Vrem să subliniem importanța acestei etape asupra etapelor următoare. În luarea deciziei decidentul trebuie să țină cont de următoarele lucruri:

- Resursele și informațiile limitate disponibile, care pot fi angajate pentru a aplicarea unei alternative;
- Instrumentele necesare pentru implementarea alternativei;
- Existența unor interese multiple (și de cele mai multe ori divergente) ale tuturor actorilor instituționali implicați în procesul decizional;
- Existența unor efecte neprevăzute care pot îngreuna atât luarea deciziei dar mai ale implementarea sa;
- Constrângerile temporale – o decizie mai puțin bună la momentul potrivit e preferabilă unei decizii foarte bune dar întârziată;
- Implicarea în procesul decizional a reprezentanților grupurilor afectate direct de decizie (reduce rezistența la schimbare în momentul implementării).

3. Implementare

Implementarea este procesul de punere în aplicare a unei decizii de politică publică, transpunerea unui mandat legal, în directive de program și identificarea structurilor instituționale care să le pună în aplicare (Shafritz et. al, 2007, p. 55). Programul de politică publică este modalitatea prin care se obțin rezultatele care în ultimă instanță vor duce la îndeplinirea obiectivelor politicii. Pressman și Wildavsky definesc implementarea ca “un proces de interacțiune între setarea scopurilor și identificarea instrumentelor necesare pentru a le pune în practică”, continuând, “este de asemenea abilitatea de a crea legături cauzale pentru a obține rezultatele dorite” (Pressman,

Wildavsky, 1973). Observăm că punctul central al implementării, în această accepțiune, este legătura care trebuie să existe între scopurile proiectului de politică publică și rezultatele acestuia. Etapa de implementare are o latură politică puternică, deoarece definirea scopului se realizează de către sfera politică iar apoi tot politicul decide *cine* primește, *ce* primește, *când* și *cum* primește din partea guvernului (Shafritz et. al, 2007, p. 58). În procesul de implementare se disting două abordări majore (Lane, 1993, p. 90):

- **Abordarea top-down** în care impulsul necesar implementării unei politici pornește din vârful organizației publice (de obicei conducerea politică este cea care susține implementarea politicii).
- **Abordarea bottom-up** – presiunea pornește de la baza organizației și escaladează pînă la vîrf determinînd schimbarea.

Implementarea, la nivel administrativ, se transpune într-o serie de reglementări și regulamente care vor compune cadrul necesar punerii în aplicare a deciziei, denumite **proceduri standard de operare – standard operating procedures** – adică, traducerea scopurilor și obiectivelor politicii în directive acceptabile și fezabile (Jones, 1977).

Weimar și Vining (1989) au insistat asupra a 3 mari factori determinanți pentru succesul fazei de implementare:

- **logica politicii publice** – logica politicii publice se referă la un model care descrie situația în care se încearcă implementarea politicii, sub forma unor ipoteze. Aceste ipoteze pot fi adevărate sau false, iar probabilitatea succesului crește odată cu gradul de adevăr al ipotezelor;
- **natura relațiilor de cooperare** – natura complexă a problemelor pe care încearcă să le rezolve politica publică conduce la o multitudine de elemente care influențează într-o mai mică sau mai mare măsură rezultatul final al politicii. Astfel, cu cât numărul de elemente (instituții implicate în implementare, resurse necesare, instrumente, context social etc) este mai mare și mai complex cu atât cooperarea dintre actorii implicați și asamblarea tuturor elementelor este mai dificilă;
- **disponibilitatea și pregătirea de specialitate** a persoanelor implicate direct în implementare.

Responsabilitatea pentru managementul implementării revine de regulă sferei

administrative, acelor instituții care trebuie să transpună scopurile și obiectivele în bunuri și servicii publice. Succesul depinde de disponibilitatea factorilor decizionali de a înțelege și ține cont de motivațiile și resursele actorului responsabil cu implementarea pentru crește a șansele de succes a proiectului de politică.

4. Evaluarea

Evaluarea reprezintă examinarea sistematică a activităților realizate de guvern pentru a determina efectele acestor activități atât pe termen scurt (evaluarea rezultatelor) cât și pe termen mediu și lung (evaluarea impactului) (Shafritz et. all, 2007, p. 59). Evaluarea implementării vizează modul în care o politică publică a fost pusă în practică și efectele acestei acțiuni. Este o etapă fundamentală deoarece indică *gradul de succes* al unei politici publice. Intențiile bune nu sunt întotdeauna materializate în rezultate pe măsură, evaluarea fiind cea care ne oferă informațiile necesare pentru a stabili în ce măsură intențiile – scopurile și obiectivele propuse – s-au materializat – au fost sau nu obținute rezultatele scontate; s-a rezolvat problema adresată de politica publică.

Evaluarea unei politici se poate realiza în mai multe momente temporale, astfel încât întreaga activitate să aibă un caracter continuu. Weimer și Vining propun următoarea structură pentru continuum-ul evaluării (Weimer, D. L. & Vining, A. R. 1989, p. 368-369):

- **Evaluarea ex-ante** – această etapă presupune analiza problemei, a criteriilor decizionale, a alternativelor, punctelor pro și contra, estimarea rezultatelor așteptate, precum și măsurile necesare pentru implementare. Ea poate oferi indicii asupra unor neconcordanțe sau lipsuri care au scăpat atenției în cadrul etapei decizionale.
- **Monitorizarea** – are un caracter continuu și se realizează pe parcursul etapei de implementare avînd ca scop înregistrarea schimbărilor survenite în punctele cheie ale proiectului, permițînd ajustarea și adaptarea sa la realitățile socio-economice existente. Permite identificarea unor schimbări ce pot apărea chiar în cursul implementării.
- **Evaluarea ex-post** – vizează rezultatele implementării proiectului de politică

publică identificând în ce măsură obiectivele au fost realizate. Aceasta se finalizează de regulă cu un raport prin care se formulează recomandări cu privire la viitorul politicii (continuarea, modificarea, terminarea politicii).

Există trei mari modalități prin care se poate realiza evaluarea unei politici publice:

- ***Evaluare în funcție de scopurile și obiectivele stabilite*** – presupune compararea rezultatelor efective obținute după implementarea politicii cu rezultatele estimate și deziderate inițial la formularea politicii.
- ***Evaluarea în funcție de beneficiarii*** politicii publice – modul în care beneficiarii politicii publice percep efectele/rezultatele acesteia constituie un indicator potrivit (complementar evaluării după scopuri și obiective) pentru o imagine de ansamblu asupra gradului de succes.
- ***Benchmarking*** – utilizarea unor modele de bună practică pe post de ghid pentru proiectul de politică publică. Benchmarking-ul se referă la compararea procesului de politică publică, din perspectiva mai multor factori relevanți (eficiență, eficacitate, tratament echitabil, legalitate, legitimitate, transparență etc) cu alte proiecte implementate considerate cazuri de succes, și încercarea de a aplica aceste modele de succes.

Evaluarea rezultatelor este un proces pe cât de important și necesar pe atât de dificil de realizat mai ales în sectorul public datorită unor dificultăți inerente acestui sector:

- ***Lipsa unor criterii de performanță*** clare și obiective (performanța, în cazul în care e definită, e definită diferit în funcție de interesele fiecărui actor implicat în proces).
- ***Existența unor scopuri și obiective contradictorii*** – unele politici publice sunt imposibil de evaluat prin utilizarea unor criterii precum eficiența sau eficacitatea; raportarea rezultatelor la costuri financiare nu e un instrument util întotdeauna (spre exemplu inițiativa construirii unui spital oncologic nu ar fi transpusă în practică deoarece din punct de vedere economic costurile ar fi mai mari decât beneficiile – majoritatea pacienților nu se vor însănătoși niciodată).

- ***Autoritatea fragmentată și dispersia responsabilităților într-o structură complexă*** îngreunează activitatea de evaluare. Evaluarea activității unui număr ridicat de organizații implicate în implementare, care au de multe ori responsabilități diferite și neclare și pentru care asumarea acestor responsabilități este dificilă
- ***Dificultăți de comunicare*** – structura complexă și multitudinea de niveluri intra organizaționale cât și relația de interdependență organizațională între toate organizațiile implicate în proces, îngreunează comunicarea și colectarea informațiilor necesare unei evaluări obiective.
- ***Implicarea politică*** poate reprezenta o piedică atât la nivelul realizării efective a evaluării – dacă politica publică nu a avut succesul scontat decidenții politici vor încerca să evite evaluarea rezultatelor care ar putea constitui un risc pentru capitalul lor politic – ori la nivelul manipulării rezultatelor – încercarea de a prezenta doar aspectele pozitive ale politicii minimizând costurile implicate.

Administrația publică nu poate exista într-un mediu lipsit de politici publice (Shafritz et. all, 2007, p. 41). Domeniul politicilor publice este important pentru studiul administrației, deoarece aduce o completare semnificativă și lărgeste orizontul de cunoștințe; dacă studiile administrative clasice sunt focalizate în special asupra proceselor administrative – ***cum*** trebuie făcute lucrurile, politicile publice ne oferă o perspectivă fie asupra actului de guvernare (*what governments do* – ***ce*** face guvernul) fie asupra efectelor deciziilor luate de guvern - ***impactul*** activității administrative (analiza politicilor publice).

Studiu de caz

Ministerul Culturii si Cultelor Unitatea de Politici Publice

Propunere de politică publică Creșterea calității vieții în mediul rural si mic urban din perspectiva serviciilor culturale

Pornind de la informațiile oferite de proiectul de politică publică al Ministerului Culturii și Cultelor, încercați să răspundeți la următoarele întrebări:

- Care sunt etapele procesului de politică publică în cazul de față (realizați o scurtă descriere a fiecărei etape menționând aspectele distinctive)? În ce măsură aceste etape coincid cu modelul prezentat anterior (modelul lui Shafritz)
- Care este problema centrală și cum este definită? Există indicatori măsurabili pentru problema identificată? Este o formulare generală sau există aspecte specifice care diferențiază problema?
- Cum sunt formulate obiectivele? În ce măsură acestea corespund problemei definite?
- Care dintre modelele teoretice anterioare (Modelul incremental, Modelul Rațional, Modelul Grupurilor etc) este mai apropiat ca și caracteristici de propunerea ministerului?
- Există menționați indicatori de impact în cadrul politicii (indicatori pentru rezultatele pe termen mediu și lung)?
- Care sunt criteriile principale după care este aleasă varianta optimă? Cu ce model decizional putem identifica alegerea din cadrul acestei propuneri?
- Sunteți de acord cu varianta optimă aleasă de decident? (Da/Nu, argumentați)

Referințe bibliografice:

1. Appleby P., *Policy and Administration*, Tuscalosa, University of Alabama Press, 1949
2. Downs, A., *Up and Down with Ecology - The Issue Attention Cycle*, Public Interest, 28, 1972
3. Dye T., *Policy Analysis*, Tuscalosa, University of Alabama Press, 1976
4. Howlett, M., Ramesh, M., *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, University Press, 1995
5. Hughes O. E., *Public Management and Administration. An Introduction*, 2nd ed, Hampshire, New York, Palgrave, 1998
6. Jones C. O., *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed., North Scituate, MA, Duxbury Press, 1977
7. Kingdon, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd ed. New York, harper Collins College Publishers, 1995
8. Laswell H. D., *A Preview of Policy Science*, New York, Elsevier, 1971
9. Lynn L., *Managing Public Policy*, Boston, Little Brown, 1987
10. Meny Y., Thoenig J. C., *Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990
11. Patton C. V., Sawicki D. S., *Basic Methods of Policy and Planning*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1986
12. Pressman J., Wildavsky A., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973
13. Putt A. C., Springer J. F., *Policy Research: Concepts, Methods and Appreciations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1989
14. Quade E. S., *Analysis for Public Decisions*, 2nd ed., New York, Elsever, 1982
15. Shafritz J. M., Russell E. W., Borick C. P., *Introducing Public Administration*, 5th ed., New York, Pearson Longman, 2007
16. Weimer, D.L., Vining, A.R. *Policy Analysis. Concepts and Practices*, New Jersey, Prentice Hall, 1989