

DIMENSIUNILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

DIMENSIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 351/354

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzes the public administration through three dimensions: political, social and legal. Public administration is an interdisciplinary field and, for the exercise of its functions, interacts practically with all elements of the social system. Lately, there is a growing debate about the division the administration from politics: it is argued that public administration is not a profession: that public administration and management are in fact the same. In this context, the subject under examination is current and the author has the purpose to examine the distinctive features of public administration.

The results of the researches show the multidimensional character of the public administration, thus highlighting the factors that determine the efficiency of the administration.

Keywords: public administration, private administration, government, politics, public interest, organization.

REZUMAT

Acest articol analizează administrația publică prin prisma a trei dimensiuni: politică, socială și juridică. Administrația publică este un domeniu interdisciplinar și pentru exercitarea funcțiilor sale interacționează, practic, cu toate elementele sistemului social. În ultimul timp, se discută tot mai pronunțat pentru divizarea politicului de administrare, se pledează că administrația publică nu este o profesie, că administrația publică și managementul sunt, de fapt, identice. În acest context, subiectul cercetat este actual, iar autorul și-a propus ca scop examinarea trăsăturilor distinctive ale administrației publice. Rezultatele cercetărilor efectuate demonstrează caracterul multidimensional al administrației publice, astfel evidențiind factorii ce determină eficiența administrației.

Cuvinte-cheie: administrație publică, administrație privată, guvern, politică, interes public.

În științele sociale cu noțiunea de **administrație** este numită orice organizație mare de angajați profesionali, a căror responsabilitate de bază constă în realizarea politicii celor ce iau decizii [2, p. 98-107]. Administrația este un sistem rațional sau o structura organizată, destinată îndeplinirii calificate și eficiente a politicii publice și care dispune de o putere ierarhică strict determinată. În sensul îngust al cuvântului, **administrare** înseamnă activitatea profesională a funcționarilor de

stat, direcționată spre realizarea deciziilor luate de conducere. În sensul larg, administrare nu este numai activitatea profesională a funcționarilor, dar și întreg sistemul de instituții cu o ierarhie strictă, prin intermediul cărora responsabilitatea pentru îndeplinirea deciziilor se realizează de sus în jos. Astfel, administrarea reprezintă procesul de conducere de un nivel mai înalt și complex decât managementul, la general, și managementul public, în special. Administrarea este în-

dreptată, în fond, la elaborarea și stabilirea scopurilor mari și de perspectivă (ale organizațiilor, ramurilor, regiunilor, statului), iar managementul este îndreptat spre realizarea obiectivelor stabilite și identificarea căilor și soluțiilor optime de atingere a acestora.

Charles Debbasch menționează în lucrarea „Science Administrative” că administrația publică este „aparatură de gestiune a problemelor publice”. Ea este constituită din ansamblul serviciilor publice a căror bună desfășurare permite realizarea obiectivelor definite de puterea politică [4]. Ea constituie, de asemenea, organizarea care se dă oricărui grup social evoluat, instrumentul de coeziune și de coordonare indispensabilă, fără de care societatea se dezintegrează.

Este simplu a defini administrația publică dacă ne limităm la o definiție simplă. În acest context, administrația publică este guvernul în acțiune – managementul afacerilor publice sau implementarea politicilor publice. Această definiție, deși este corectă, nu este complexă pentru misiunea importantă pe care o are administrația publică în sistemul social. Pentru a cunoaște administrația publică, este foarte important de a o defini cât mai larg. Astfel, este posibil să-i explorezi bogăția și subtilitatea, să-i savurezi semnificația istorică și aplicarea universală, precum și dezvoltarea contemporană a acesteia. Administrația publică este atât de vastă încât nu există nicio modalitate de a o cuprinde într-o singură definiție. Astfel, Jay M. Shafritz și E.W. Russell au dat mai multe definiții administrației publice și le-au grupat în patru categorii: politică, juridică, managerială și profesională [5, p. 145-160].

În rândurile ce urmează venim cu analize care, în opinia noastră, demonstrează caracterul multidimensional al administrației publice.

Dimensiunea politică a administrației publice. Administrația publică nu poate exista în afara contextului politic. Acest context o face să fie publică, o face să fie diferită de administrația privată.

Administrația publică este, prin însăși natura sa, din sistemul de valori dominante, din puterea politică. Acest sistem de valori este și cel care fixează administrației publice scopurile și mijloacele pe care trebuie să le utilizeze pentru a le atinge.

În literatura de specialitate se menționează că administrația publică este permanent plasată sub nivelul politic, subliniindu-se că, în sfera administrației publice, deasupra instituțiilor administrative există instituții politice, care facilitează existența statului și satisfacerea nevoilor comune ale colectivității în conformitate cu deciziile instituțiilor politice. Activitățile sectorului public nu pot fi înțelese și evaluate în afara contextului politic, a culturii politice. Factor determinant al atitudinilor comunității față de calitatea și vigoarea instituțiilor lor guvernamentale este cultura politică a zonei geografice în cauză. Astfel, unica modalitate de a explica varietățile extreme în birocratiile publice este examinarea contextului cultural al cadrului lor jurisdicțional. Calitatea și stilul activităților birocratice sunt determinate crucial de voința politică a comunității. Ele determină valorile și resursele de a fi aplicate pentru problemele publice apărute. Voința politică facilitează stabilirea obligațiilor cetățenilor și tot ea stabilește limita activităților în care un funcționar poate participa. Parte componentă a culturii externe a organizațiilor publice sunt valorile culturale. Astfel, procesul decizional în organizațiile publice este filtrat prin sistemul de valori existent în aria geografică dată.

Administrația publică este ceea ce face Guvernul. În întreaga lume angajații guvernamentali fac lucruri care afectează viața de zi cu zi a cetățenilor. Aceste lucruri variază de la lucruri eroice la cele lumești. De obicei, aceste eforturi sunt benefice, uneori însă ele nu sunt tocmai benefice. De cele mai multe ori, în cele mai multe țări, administratorii publici tind spre businessul public, de exemplu: ei construiesc poduri și autostrăzi, colectează deșeuri și sting incendii, strâng zăpada și oferă servicii pen-

tru păturile social vulnerabile.

Administrația publică este totalitatea activităților birocrațiilor lumii, indiferent dacă aceste activități sunt realizate în mod legal sau ilegal, competent sau incompetent.

Administrația publică acționează direct și indirect. Direct - atunci când angajații guvernamentali oferă diverse servicii populației, cum ar fi asigurarea cu apă și canalizare, serviciile poștale, serviciile ipotecare. Indirect acționează atunci când guvernul contractează agenți privați să ofere servicii de calitate cetățenilor. În prezent, în toată lumea, se atestă o tendință sporită de privatizare a funcțiilor guvernamentale. Această tendință s-a consolidat prin creșterea sectorului non-profit, care primește o mare parte din fonduri din contractele guvernamentale – în special pentru serviciile sociale și cercetare. Dar este important să menționăm, că privatizarea nu a redus valoarea totală a administrației publice, ci a forțat-o să ia diferite forme.

Analistul politic E. S. Savas (1982) identifică în lucrarea „Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government” patru avantaje ale guvernului în rezultatul privatizării [8]:

1. „Diminuarea încercărilor sarcinii” guvernului. Se referă la eliberarea guvernului de la furnizarea bunurilor și serviciilor publice permițând ca acestea să fie livrate de sectorul privat sau de aranjamente voluntare.

2. Existența unui sistem alternativ de livrare a serviciilor și bunurilor.

3. Impunerea taxelor pentru utilizarea bunurilor și serviciilor, astfel asigurând creșterea bugetului.

4. Promovarea competiției și minimalizarea monopolului guvernului.

În acest context menționăm că creșterea extensivă a naturii administrației publice, ramificarea ei și colaborarea cu sectorul privat și nonprofit a dat un nou sens procesului de guvernare.

Administrația publică este o etapă în Ciclul de elaborare a politicilor publice. Guvernele sunt într-o constantă dilemă tot timpul să facă sau să nu facă. Și orice ele ar face sau

nu ar face este politică publică. Toate deciziile (inclusiv deciziile de a nu lua o decizie) sunt luate de cei care controlează puterea politică și implementate de ofițerii administrativi ai birocrăției. Astfel, politica publică și administrația publică sunt două părți ale aceleiași monede. Una decide, cealaltă îndeplinește. Ele nu pot fi separate, deoarece o parte nu poate exista fără cealaltă. Dar, deoarece elaborarea politicilor este un proces continuu, el nu poate să finalizeze cu implementarea. Atunci când guvernul face ceva, criticii îi vor propune modalități de a face aceasta mai bine. Acest feedback poate fi informal – de la reclamațiile cetățenilor până la investigațiile jurnalistice sau pot lua forma unei agenții de evaluare. În orice caz, noile decizii trebuie să fie făcute chiar dacă decizia este de a evita luarea deciziei.

Administrația publică implementează interesele publice. Interesul public este eticheta universală în care actorii politici încadrează politicile și programele pentru care ei pledează.

Administrația publică face în mod colectiv ceea ce nu se poate face atât de bine individual. Abraham Lincoln spunea: „...Obiectivul legitim al guvernării este să facă pentru comunitatea de oameni, indiferent de ce necesități au nevoie de a fi făcute, dar nu le pot face cu capacitățile individuale, sau le fac, dar nu atât de bine”. Astfel, administrația publică este manifestarea matură a spiritului comunității, care a început cu servicii voluntare (așa ca protecții antiincendiare sau protecția oamenilor săraci) care au devenit instituționalizate, fiindcă oamenii au preferat de a plăti impozite pentru a li se acorda servicii de calitate. Astfel, o activitate de voluntariat în timp poate deveni o funcție guvernamentală. Comunicarea avansată din secolul al XXI-lea a generat o revoluție de așteptări ale populației din partea administrației publice. Populația din țările tradițional sărace își dau seama cât de săraci sunt în raport cu statele industrializate, iar cetățenii din statele bogate beneficiază de programele pentru care ei plătesc din ce în

ce mai mult. Toți noi așteptăm de la angajații guvernamentali soluții reale și eficiente în soluționarea problemelor atât cotidiene cât și în situații de criză. În acest context, voluntarii ar putea îndeplini sarcini ușoare, cum ar fi îngrijirea bolnavilor din spitalele locale, dar numai profesioniștii cu o înaltă pregătire în domeniul serviciului public ar putea face față cerințelor reale ale unei comunități. Iată de ce organizarea administrației publice a fost și este creată pentru a face ceea ce cetățenii nu pot face sau nu pot face atât de bine.

Dimensiunea legală a administrației publice. Deoarece administrația publică este ceea ce face statul, ea este creată și implementată prin intermediul unui instrument de drept. De aceea, *administrația publică este dreptul în acțiune*. Administrația publică este în mod inerent executarea dreptului public. Orice aplicare a unei legi generale necesită un act de administrare. Administrarea nu poate exista fără un fundament legal.

Administrația publică înseamnă reglementare. Guvernul spune cetățenilor și întreprinderilor ce pot face și ce nu pot face. Reglementarea este una dintre cele mai vechi funcții ale Guvernului. Codul lui Hammurabi din Babilonul antic propovăduia că zidarul, care a construit o casă ce s-a prăbușit și a ucis deținutul, să fie condamnat la pedeapsa cu moartea. Deși nu există un cod modern în domeniul construcției, acesta s-a dovedit a fi un mijloc eficient de reglementare a solidității casei. La etapa actuală, reglementarea este atât de extinsă și uneori banală încât noi o simțim în fiecare zi și o acceptăm fără să gândim. Viața noastră este guvernată sau interferată permanent de reglementări. Noi nu suntem născuți oficial până când nu avem certificat de naștere, mergem la școală până la o anumită vârstă – deci funcționează o anumită reglementare, nu ne putem angaja, în majoritatea funcțiilor, dacă nu avem diplomă de licență în domeniu – din nou este vorba de reglementare. În fine, omul nu poate fi declarat oficial mort fără certificatul de deces.

Reglementarea își are originea sa în legislație. Dar din moment ce legislația nu poate fi cuprinzătoare totalmente cu privire la orice subiect, regulile sunt necesare pentru a aborda detaliile care nu au fost specificate în legea scrisă. În acest context, autoritatea de reglementare este necesar să fie exercitată de autoritățile administrației publice, care reprezintă puterea ce are forța deplină a legislației.

Corneliu Manda consideră în lucrarea „Administrația publică locală din România” [4], că administrația trebuie privită mai întâi din punct de vedere juridic, sens în care ea reprezintă o activitate - în sens material – sau un ansamblu de persoane și de organe – în sens organic. Administrația publică poate fi privită și din punct de vedere sociologic, sens în care este considerată ca un sistem de organizare vastă și complexă ce constituie un univers vizibil, având legile și procedurile sale, mijloacele sale de constrângere, obiceiurile și simbolurile sale, ca și limbajul și mijloacele sale de comunicare.

Administrația publică este „generozitatea regelui”. Este indiferent ce bunuri, servicii sau distincții, decide să fie atribuite întotdeauna autoritatea guvernamentală. Aceasta a fost cea mai timpurie semnificație a administrației publice. Din moment ce totul era deținut de coroană, orice ar fi fost acordat nobililor sau țăranilor, era un cadou. În lumea modernă această versiune a semnificației administrației publice poate fi văzută în monarhiile tradiționale și sistemele dictatoriale, unde spitalele, școlile, parcurile sunt proclamate ca fiind date de către autocrați poporului recunoscător. De fapt, o variantă a acestei semnificații a administrației publice o putem întâlni și pe plăgile, des afișate pe clădirile publice sau podurile construite, indicând că acest edificiu a fost construit în timpul mandatului de primar a lui Ion Vlas (de ex.).

Dimensiunea managerială a administrației publice. Administrația publică interferează atât de mult cu managementul încât multe școli doctorale de ma-

nagement (business sau administrare) sunt divizate în: programe publice și programe private. Baza legală a administrației publice îi permite să existe, dar fără aspectul managerial, nu atât de multe activități și rezultate pot fi realizate.

Administrația publică este funcția executivă a guvernului. În statele democratice, oricare ar fi ele - republici sau monarhii constituționale - sunt autoritățile administrației publice care pun în practică actele legislative ce reprezintă voința populației. Administrația publică modernă de orice nivel nu trebuie să stea și să execute numai voința legiuitorului. Autoritățile administrației publice trebuie să concureze activ pentru a influența această voință și să lupte pentru adoptarea programelor solicitate de cetățeni să fie implementate în practică cât mai operativ. Deoarece aceasta poate conduce la o confruntare dramatică și foarte mediatizată. Foarte des, o temă de discuție în societate este următorul subiect: Ce face executivul? Luptă pentru o nouă legislație, luptă pentru bugetul anual, luptă pentru sau împotriva diferitelor interese de grup? De obicei, însă realitatea este mai puțin dramatică, fiindcă majoritatea executivelor gestionează programele existente, facilitând rularea birocrăției. Acest lucru este, practic, invizibil pentru public, cu excepția când ceva merge greșit și atunci începe mediatizarea de către mass-media.

Administrația publică este o specialitate de management. Managementul se referă atât la persoanele responsabile pentru conducerea unei organizații cât și la procesul de funcționare a acesteia - utilizarea numeroaselor resurse (umane, materiale, financiare) pentru atingerea scopului organizației. Managerii de top iau decizii importante și sunt responsabili pentru succesul în ansamblu al organizației. În administrația publică, manageri de top sunt întotdeauna liderii politici, dacă ei câștigă puterea prin alegere sau numire.

Cea mai mare parte a funcționarilor din administrația publică se află la nivelul de

mijloc al managementului, sunt responsabili pentru executarea politicilor top ale managementului și pentru realizarea activității de zi cu zi a organizațiilor. Aceste persoane deseori au studii avansate în domenii generale, cum ar fi administrarea publică sau administrarea businessului sau studii în astfel de domenii ca sănătatea publică, învățământul ș. a. Aceștia sunt oamenii care fac managementul programelor guvernamentale. Ei au, de obicei, supervizori sau nivel superior de manageri care sunt responsabili pentru etapa finală de implementare a politicilor și cărora le raportează. Acești manageri de mijloc constituie în mare parte specialitatea de management al administrației publice.

Dimensiunea profesională a administrației publice. Una dintre satisfacțiile ocupațiilor în serviciul public este oportunitatea frecventă de a participa la analiza și evaluarea programelor publice. Însă nu toți angajații sectorului public sunt angajați în dezbateri publice în domeniul poliției, legislației, practicilor manageriale. Dar toți sunt interesați în activitatea pe care o prestează. Să examinăm, în acest context, administrația publică ca o ocupație.

Administrația publică este o categorie ocupațională. Aceasta este ceea ce angajații publici fac în toată lumea. Aceasta variază de la efectuarea unei operații pe creier până la măturatul străzilor. Cele mai multe persoane nu se autentică, în această largă categorie ocupațională, ca administratori publici. Ei se identifică cu profesiile lor specifice (medic, inginer sau arhitect) și meseriile (tâmplar, electrician, instalator). Deși este adevărat că aceștia nu pot fi administratori, în sensul de a fi manageri, cu toate acestea ei sunt slujitorii publicului (în sensul furnizării serviciilor publice).

Administrația publică este idealismul în acțiune. Mulți oameni vin în serviciul public pentru că sunt idealişti, ei cred în principiile nobile și caută să avanseze aceste principii nobile. „Nobil” este cuvântul-cheie în acest context, deoarece, tradițional, nobilimea a

avut obligațiile serviciului public. Ei au fost clasa luptătoare și au avut obligația de a-i proteja pe cei slabi și mai puțin norocoși. Serviciile guvernamentale de înalt nivel, care au fost cândva prerogativa celor proveniți din familii de viță nobilă, asigurați financiar și cu relații bune, sunt astăzi deschise pentru acei ce s-au născut cu talent, dar fără bani și relații. Nicăieri altundeva nu poate cineva, fără o avere privată, să atingă un nivel de putere atât de înalt, atât de repede. Când cineva l-a întrebat pe John F. Kennedy, candidat prezidențial multimilionar, de ce a dorit să fie președinte, el a răspuns foarte sincer: „Pentru că aceasta este acolo, unde este putere”.

Administrația publică este un domeniu academic. Administrația publică este un studiu al artei și științei managementului aplicat în sectorul public. Dar administrația publică, tradițional, merge mult mai departe de preocupările managementului și încorporează ca obiect de studiu mediul politic, social, cultural și juridic, care afectează funcționarea instituțiilor publice. Ca domeniu de studii, administrația publică este inerent un domeniu interdisciplinar, deoarece cuprinde atât de mult din științele politice, psihologie, drept, administrarea businessului și alte domenii.

Când Woodrow Wilson [6] a promovat ideea ca administrația publică să fie o disciplină academică și o specialitate de management profesională, a argumentat următoarele patru poziții:

1. Administrația este un proces unitar care poate fi studiat uniform la nivel federal, de stat și la nivel local.

2. Baza pentru studiu în administrație este managementul, nu dreptul.

3. Administrația este încă o artă, dar ideea de transformare în știință este atât fezabilă cât și valoroasă.

4. Administrația „a devenit și continuă să fie inima problemei guvernului modern”.

Ca domeniu academic independent, administrația publică a fost întotdeauna

controversată. În primul rând, acest domeniu a fost un „copil vitreg” al științei politice. În multe instituții de învățământ acest domeniu era reprezentat de cursuri mici în curricula științei politice. Mai târziu, școlile de business sau management au început să ofere acestui domeniu specialități administrative. În ultimele decenii, în majoritatea țărilor au fost create departamente independente și facultăți de administrare publică. Ca domeniu maturizat al administrației publice, elementele sale constitutive au început să se extindă din punct de vedere intelectual. Astfel, finanțele publice sunt revendicate de economiști, analiza politicilor publice este îmbogățită cu rigorile matematice ale metodologiei științei politice, elementele principale de management sunt tratate cu ajutorul managementului public.

În Republica Moldova, administrația publică ca domeniu academic a apărut în anul 1993, când a fost fondată Academia de Administrare Publică. Pe parcursul a 25 de ani misiunea de bază a Academiei este pregătirea fundamentală a conducătorilor la toate nivelurile manageriale din autoritățile publice, a specialiștilor din autoritățile administrației publice centrale și locale de nivelurile I și II, în scopul formării unui aparat administrativ la nivelul cerințelor moderne.

Administrația publică este o profesie.

Administrația publică este aplicarea artei și științei în problemele societății. Dar este administrația publică o profesie așa cum e dreptul, medicina, arhitectura? Cazul pentru statutul administrației publice ca profesie poate fi făcut prin aplicarea testului de profesionalism. Posedă administrația publică trei caracteristici de bază pentru profesiile tradiționale?

1. Un ansamblu de cunoștințe academice și practice care sunt aplicate în serviciul societății.

2. Un standard de succes, măsurat teoretic, prin care se servește nevoilor societății, mai degrabă decât se caută câștig pur personal.

3. Un sistem de control asupra practicii profesionale care reglează și educă noi membri și menține codul eticii și sancțiunile corespunzătoare.

Administrația publică îndeplinește pe deplin toate aceste trei criterii, prin urmare - administrația publică este o profesie.

Conceptul de profesie implică practică, aceasta este aplicarea conștientă și intenționată a cunoștințelor și abilităților speciale de către cei care activează în domeniu. Definirea administrației publice ca profesie nu este o simplă asociere a acesteia cu practica, dar este afirmarea unei cerințe jurisdicționale: autoritatea de a controla capacitățile administrațiilor și a membrilor lor care implică, la rândul lor, autoritate dincolo de limitele domeniului.

Administrația se înfăptuiește ca o activitate ce îmbină o multitudine de mijloace în vederea obținerii unui rezultat ordonat, stabilit. În acest context, ideea esențială a administrației este ideea de organizare, ceea ce relevă și un alt sens al noțiunii, acela de organizare ierarhică, în virtutea căreia organul

care ordonă sau organizează este superior organelor care execută. Astfel, administrația publică desemnează ansamblul de organe care înfăptuiesc, conduc și execută treburile publice. Administrația publică se prezintă ca o organizare distinctă și unică într-un stat dat. În această ordine de idei administrația este un ansamblu de structuri sociale, care ocupă un loc aparte, proeminent în societate, unde este inserată în raport cu celelalte organizații sau grupuri: biserica, asociațiile, sindicatele, societatea civilă, într-un cuvânt - grupuri sociale structurate și ierarhizate.

În concluzie, menționăm că, cunoașterea și înțelegerea dimensiunilor administrației publice este importantă atât pentru cercetătorii cât și pentru practicienii domeniului administrației publice. Reformarea sistemului administrației publice din Republica Moldova este condiționată și de cunoașterea și înțelegerea profundă a laturilor multidimensionale ale administrației publice. Numai o abordare și o analiză complexă a acestui domeniu pot configura un sistem de administrare modern și asigura rezultate eficiente.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Administrația publică: teorii, realități, perspective*, București: Editura Lumina Lex, 2002.
2. Corneliu Manda, „Administrația publică locală din România”, LuminaLex, București, 1999.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление как наука // „Социологические исследования”. М, 1994, nr. 4, с. 98-107.
4. Charles Debbasch, „Science Administrative”, Administration Publique, Dalloz, 1971.
5. Jay M. Shafritz, E.W. Russell, *Public Administration. Introducing*, Fourth edition, Pearson Longman, 2005, 551 p.
6. H. George Frederickson [et.al]. *The Public Administration Theory Primer* Published by Westview Press, 2012.
7. Christopher Pollitt, *Noul management public - o privire de ansamblu asupra poziției sale actuale. Administrare și management public*, volumul 8, București, 2007.
8. Norma M. Riccucci, „Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge”, Washington, 2010, p. 98-110.
9. Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt, „The new public service. Serving not steering”. New York, 2011.
10. Box Richard C. *Critical theory and the paradox of discourse*. The American Review of Public Administration 25 (1), 1995, p.1-19.

Prezentat: 30 martie 2018.

E-mail: tsapte@rambler.ru