

# SISTEMUL ADMINISTRATIV - COMPONENTĂ A MEDIULUI SOCIAL

## ADMINISTRATIVE SYSTEM- COMPONENT OF THE SOCIAL ENVIRONMENT

CZU: 35.07:316.3

**Silvia DULSCHI,**  
*doctor în științe istorice, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The administrative system must be conceived as an integral part of the social system, which is in permanent and reciprocal interaction with its other components.*

*Thus, on the one hand, it is interested in how the social environment provides the public administration with the impulses and the necessary support for the fulfillment of its missions.*

*On the other hand, it is taken into account that the administrative system is able to form its own capacities, influencing the evolution of the social environment.*

**Keywords:** administrative system, social system, political system, bureaucracy, technocracy, techno-bureaucracy, techno-structure.

### REZUMAT

*Sistemul administrativ trebuie conceput ca o parte integrantă a sistemului social, care se află în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia.*

*Astfel, pe de o parte, este interesat de modul în care mediul social oferă administrației publice impulsurile și sprijinul necesar pentru îndeplinirea misiunilor sale.*

*Pe de altă parte, se ține seama de faptul că sistemul administrativ își poate forma propriile capacități, influențând evoluția mediului social.*

**Cuvinte-cheie:** sistem administrativ, sistem social, sistem politic, birocrație, tehnocrație, techno-birocrație, tehn structură.

**Conceptul de sistem administrativ public și componentele sale.** Dacă legislativele și executivele elaborează politici, implementarea acestora revine *sistemului administrativ*, constituind misiunea serviciilor publice și, în special, a birocrației civile.

Sistemele administrative reprezintă totalitatea instituțiilor și agențiilor care implementează deciziile publice potrivit unor reglementări juridice, asigurând administrarea, gestionarea și managementul resurselor unei societăți în interesul general al acesteia.

În sensul teoriei sistemelor, sistemul administrativ apare ca un subsistem al mediului social. Sistemul administrativ trebuie conceput ca parte componentă a sistemului social, aflată în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia.

Astfel, pe de o parte, mediul social furnizează administrației publice impulsurile și susținerea necesare îndeplinirii misiunilor acesteia.

Pe de altă parte, se are în vedere faptul că sistemul administrativ este în măsură să-și

formeze propriile capacități și să-și cuantifice nevoile, influențând, la rândul său, asupra evoluției mediului social.

La rândul său, sintagma *mediu al sistemului administrativ* (ecosistem) semnifică „un ansamblu de elemente susceptibile de a exercita o influență asupra funcționării sistemului sau care sunt influențate, la rândul lor, de către acesta”.

Structurarea și funcționarea sistemului administrativ sunt condiționate deci, în mod obiectiv, de alte elemente de structură ale societății globale, legate între ele printr-o serie de interacțiuni; el comunică cu acest mediu prin informații reciproce și prin procesul întrebare-răspuns. În acest proces, întrebările acced către sistemul administrativ printr-o rețea de comunicații și sunt complementare, atât între ele, cât și cu cele care emană din interiorul sistemului administrativ însuși. La rândul lor, răspunsurile pe care le dă sistemul administrativ iau forma deciziilor și acțiunilor concrete cu impact asupra evoluției societății.

Procesul de schimb și comunicare dintre sistemul administrativ și mediul exterior creează două situații, și anume:

- pe de o parte, sistemul poate fi deschis asupra mediului, prin schimbul unui ansamblu diversificat de informații, dar în același timp, sistemul administrativ tinde să-și creeze propriul determinism intern, limitându-și densitatea comunicațiilor cu exteriorul;

- pe de altă parte, acest sistem se poate plasa într-o situație de dependență sau să încerce să-și controleze și să domine mediul, creând un centru autonom de putere și propriile valori.

În ipostaza de sistem distinct, dispunând de competențe proprii, administrația publică se consolidează pe baza unor mecanisme directe sau indirecte, care stabilesc gradul său de autonomie, în raport cu sistemul, celelalte subsisteme și chiar cu mediul social, politic. În atare condiții sistemul administrativ public tinde să se distanțeze de sistemul politic și să

devină un sistem distinct care să aibă propria legitimitate, deși rămâne sub influența politicii.

Prin prisma manifestării și întăririi autonomiei, sistemul administrativ își constituie bazele proprii de existență și funcționare cu următoarele componente:

- birocrație;
- tehnocrație;
- tehnobirocrație.

**Birocrația** se poate defini ca „sistemul în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice aparține serviciilor administrative, adică birourilor”.

Birocrația presupune ca administrația să înregistreze următoarele mutații:

- a) să se transforme într-o lume îngrădită, capabilă să reziste impulsurilor exterioare. Ea devine, astfel, independentă de corpul electoral și de guvernanți care nu mai exercită asupra sa o influență directă. În această optică, statutul funcționarului public, din democrațiile europene, maximalizează securitatea profesională și garantează autonomia acestuia, iar administrația se constituie ca o categorie socială, o corporație care are interese proprii;

- b) tinde să devină un centru de putere, în măsură să dobândească forță politică și capacitate de decizie.

Puterea birocratică a fost considerată, uneori, inevitabilă și binefăcătoare. În acest sens, potrivit lui Max Weber, apariția statelor moderne a fost legată de constituirea unui corp de lucrători intelectuali, specializați, dotați cu independență și stabilitate. La rândul său, A. Mathiot considera că birocrația are avantaje apreciable, deoarece funcționarii publici, recrutați în funcție de talentul lor, mențin continuitatea statului și a serviciilor publice.

În alte opinii (A. Touraine), se consideră că birocrația este incompatibilă cu principiile democrației, deoarece afacerile publice sunt încredințate unor funcționari neimplicați politic. Chiar dacă activitatea administrației rămâne funcțională în raport cu natura și regulile sale, ea înregistrează disfuncționalități

din punctul de vedere al intențiilor și semnificațiilor sociale.

**Tehnocrația** se definește ca „sistemul în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice aparține tehnicienilor”. Aceste persoane iau anumite decizii în funcție de considerentele de eficacitate tehnică, fără a face referiri la exigențele politice. Spre deosebire de agenții dintr-o organizație birocratică, tehnocrații nu se mulțumesc numai să aplice regulile, ci au facultatea de a crea, de a impune noutățile.

Implantarea tehnocrațiilor generează iluzia realizării controlului politic de către administrație, Max Weber semnală deja o ascensiune publică irezistibilă a tehnicienilor, care, pe de o parte, reduce rolul și puterea politicului, iar pe de altă parte, generează fenomenul de confuzie între omul politic și expert.

Preponderența tehnicienilor în cadrul sistemului politic este consecința unui fenomen general al societății industriale, dominată de tehnocrați. Complexitatea problemelor de rezolvat a condus la apariția unei noi păături sociale formată din ingineri, savanți, manageri, la o „castă a tehnologilor”. Pe aceasta J. K. Galbraith o numește „tehn structură” și este formată din specialiști care dețin fiecare câte o parte din informațiile necesare întregului ansamblu ce va deține puterea. În opinia lui Maurice Duverger, această evoluție va conduce la o osmoză treptată între tehnicienii privați și cei publici, care au aceeași origine și apără aceleași interese.

Pe de altă parte, influența tehnocrațiilor asupra afacerilor publice este contestată; în absența omogenității sociale și a unei doctrine proprii, specialiștii nu vor putea constitui un grup dominant în cadrul sistemului politic. În măsura în care tehnocrația compromite jocul politic și secretul de stat, ea devine incompatibilă cu principiile democrației.

**Tehnobirocrația** este o alianță între virtuțile de organizare și competențele de ordin tehnic. Cele două noțiuni nu se suprapun; puterea birourilor nu se sprijină întotdeauna pe

specializare și calificare tehnică. Invers, câmpul tehnocrației îl depășește pe cel birocratic, în măsura în care fenomene analoage se produc în afara cadrului administrativ.

Tehnocrația poate să aducă birocratiei forță și prestigiu și să o pună în valoare prin imprimarea unui caracter dinamic. La rândul său, birocratia constituie un punct de sprijin pentru tehnocrație. Tehnicienii care se bazează pe aparatul birocratic devin mult mai capabili și mai competenți.

În concluzie, tehnobirocrația reprezintă un model rațional de organizare a sistemului administrativ public, capabil să atingă un înalt grad de eficiență, fiind bazat pe cunoștințe tehnice.

**Componentele sistemului social.** Sistemul social este format din mai multe elemente, așezate într-o structură ierarhizată, dar aflate în interacțiune. Conform opiniei lui J. W. Lapierre, *componentele sistemului social* sunt:

- sistemul politic, compus din instituții și organizații politice;
- sistemul biosocial, care cuprinde: ansamblul proceselor sociale care în grupările umane asigură condițiile necesare creșterii demografice;
- sistemul ecologic, care cuprinde relațiile populației cu spațiul pe care îl amenajează și pe care trăiește;
- sistemul economic, care se referă la modul de organizare a activităților de producție și de schimburi de bunuri și servicii;
- sistemul cultural, definit prin ansamblul valorilor materiale și spirituale create de societatea omenească de-a lungul istoriei.

El cuprinde în sens larg: obiceiurile, normele, instituțiile și organizațiile prin care se propagă valorile culturale în societate.

Absența sistemului administrativ dintre componentele sistemului social implică integrarea sa în sistemul politic, ceea ce contravine și principiului de separație a puterilor în stat. Totuși aceste sisteme sunt interdependente și unele dintre ele exercită influențe

determinante asupra evoluției altora. În consonanță cu cele de mai sus, prezintă interes teza liberală a primatului politicului.

Pentru liberali, sistemul politic guvernează prin propriile sale legi, posedă o realitate proprie, ireductibilă la alte subsisteme sociale, și mai mult, funcționarea sa regulatoare este fundamentală pentru ansamblul societății. Potrivit acestor interpretări, autonomia politicului semnifică faptul că sistemul politic își găsește în el însuși principiile explicative. Deși sunt condiționate de elemente exterioare, structurile politice determină structurile economice și sociale. Astfel, proprietatea privată asupra mijloacelor de producție nu determină într-o atât de mare măsură natura instituțiilor politice, iar succesiunea lor nu este legată de transformările tehnice.

În această viziune, puterea politică, se consideră a fi la originea sistemului economic, a claselor sociale și a conștiinței de clasă. Încă de pe vremea lui Aristotel, teoreticienii politici au încercat să descopere legile obiective care guvernează fenomenele politice; ei s-au străduit să clasifice regimurile politice în funcție de caracteristicile proprii (de ex., Montesquieu) sau să analizeze mijloacele prin care, în toate statele, o clasă conducătoare accede la putere și încearcă să și-o mențină (de ex., Pareto, Mosca, Michels). În viziunea liberală tradițională, sistemul politic este indispensabil pentru a asigura ordinea și pacea socială.

Argumentele aduse, în acest sens, sunt următoarele:

- pentru a deveni o realitate istorică, orice societate are nevoie de o forță de impuls, iar această forță este puterea politică;
- politica este în căutarea binelui comun; ea transcede interesele particulare în numele interesului general;
- istoria a dovedit că voința politică nu numai că învinge condițiile social-economice, dificultățile geografice, tradițiile culturale și structurile familiale, dar, mai ales, le modifică profund.

Pe aceeași traiectorie se înscrie și opinia sociologilor americani, care consideră că politica este în centrul integrării tuturor componentelor analitice ale sistemului social (Parsons). Sistemul politic unește interesele indivizilor și ale grupurilor, asigură comunicarea și socializarea politică. Voința politică conduce la convertirea cererilor provenind din mediu în decizii și în acțiuni care asigură regularizarea sistemului social, în ansamblu.

Teza cu privire la primatul politicului asupra sistemului social a fost contrazisă de Marx, care considera că structura economică a societății este fundamentul real al edificiilor juridic și politic. El avea să fundamenteze teza cu privire la primatul infrastructurilor. Pentru marxiști, relațiile fundamentale din societate sunt raporturile de producție dintre oameni și natură sau dintre oameni și locul lor de muncă. Ele relevă următorii factori: condițiile naturale, tehnice, organizarea și diviziunea socială a muncii. Modurile de producție determină instituțiile familiale, religioase, politice, juridice care formează suprastructurile societății.

Din acest motiv, puterea politică nu ar reprezenta decât un instrument de dominare a unei clase de către alta. Dreptul devine expresia raporturilor sociale impuse în sistemul capitalist de către burghezie, în calitate de clasă conducătoare.

Ideologia era un ansamblu de valori și convingeri prin care burghezia dorea să impună întregii societăți un „mod de viață”, în care statul să fie reprezentantul interesului general al societății. Totuși este de admis că statul nu este un simplu instrument al clasei dominante, ci dispune de o anumită autonomie față de aceasta. Această autonomie a statului îi permite, în egală măsură, să satisfacă interesele economice ale grupărilor sociale care dețin puterea politică, dar să realizeze și alte obiective de interes public larg.

Instituțiile puterii de stat posedă însă o coeziune internă specifică. Potrivit analizei marxiste, sistemul administrativ conține două

componente: aparatul represiv de stat și aparatele ideologice de stat.

Aparatul represiv de stat este unic și aparține în întregime domeniului public. El funcționează în caz de violență și restabilește, prin forță, condițiile politice în vederea asigurării unui climat normal raporturilor economice și sociale. Aparatele ideologice de stat sunt multiple și provin atât din domeniul public, cât și din cel privat. Ele funcționează în exclusivitate pe criterii ideologice.

Nicio clasă politică nu poate să dețină în mod durabil puterea de stat, fără a recurge la structurile ideologice și culturale, care să constituie cadrul luptei politice. Aceste structuri dobândesc și păstrează o autonomie relativă.

Ideologia are rolul de a ascunde contradicțiile reale și anume raporturile dintre agenții economici privite ca raporturi de clasă. În opinia lui Gramsci, conceptul de „hegemonie” indică o situație istorică în care dominația unei clase este fondată nu numai pe forță și violență, ci, mai ales, pe consimțământul activ al claselor dominate. Totodată, ideologia are rolul de a „masca” anumite disfuncționalități ale modului de producție care pot fi valorificate sub formă de capital politic. Există chiar o anumită modestie a clasei dominante, care în dorința realegerii, se autodenigrează și își recunoaște greșelile, înainte ca adversarii politici să facă așa ceva. Această aparentă modestie, alături de vidul politic, confuzia elitelor și lipsa de curaj a clasei politice sunt factorii generatori ai tehnocrației. Astfel, „în loc de „vizionari” se pun „gestionari”, funcționari care continuă să populeze cabinetele ministeriale, ducând la expansiunea tehnocrațiilor și generând performanțe mediocre în administrația publică”.

Așadar, sistemul administrativ public trebuie să se adapteze constrângerilor provenind de la elementele sistemului social, care o influențează extrem de mult. Dar, după cum am văzut, analiza liberală tradițională,

bazată pe voluntarism politic, face din administrația publică un instrument de acțiune asupra sistemului social. Analiza marxistă plasează administrația printre mijloacele de constrângere ale statului și o consideră ca o superstructură determinată de raporturile de producție, dar dispunând de o autonomie relativă.

**Interrelațiile sistemului administrativ cu sistemul politic.** Sistemul administrativ se intercondiționează și întreține raporturi privilegiate cu sistemul politic. Cel mai adesea se consideră chiar că administrația publică este parte a sistemului politic și are funcția de asigurare a coeziunii sociale, dar, în același timp, dispune de o relativă autonomie față de sistemul politic.

Pe de o parte, sistemul administrativ apare ca fiind strâns legat de puterea politică, care îi conferă legitimitate și, astfel, acțiunea sa poartă pecetea autorității statului.

Pe de altă parte, sistemul administrativ recurge la trăsăturile specifice și la competențele sale pentru a se opune forței politice care tinde să o controleze.

Influența pe care sistemul politic o exercită asupra sistemului administrativ este de 2 tipuri :

a) influența ideologiilor și a sistemelor de valori (politice);

b) influența instituțiilor (politice).

Influența sistemului de valori politice asupra sistemului administrativ este evidențiată prin fidelitate față de regimul politic, cerință care se presupune respectată de toți funcționarii publici, indiferent de postul ocupat.

Cel de-al II-lea tip de influență decurge din acțiunea instituțiilor politice. Tipul relațiilor de putere și condițiile de luptă politică influențează administrația și explică variantele posibile de organizare ale acesteia, în cadrul aceluiași sistem politic.

În acest sens, se constată că situația administrației publice în interiorul sistemului politic depinde de: regimul constituțional;

structura statului; sistemul de partid.

**Regimul constituțional.** Regimul constituțional influențează sistemul administrativ, în cazul regimului parlamentar sau prezidențial.

În regimurile parlamentare, Parlamentul are un drept de supraveghere extrem de redus asupra funcționării administrației. Astfel, administrația este protejată de crizele ministeriale și posedă o largă autonomie față de guvernanți.

În regimurile prezidențiale, administrația este supusă, de regulă, unui control riguros și se află în sfera de influență a luptei pentru putere.

Dependența față de instituția prezidențială este pregnantă, mergând până la a se practica sistemul nominalizării pentru funcțiile publice.

**Structura statului.** Prin structură se înțelege modul de organizare a puterii de stat în raport cu teritoriul. Există 2 tipuri de clasificare a statelor, respectiv :

- una conform dreptului constituțional, conform căreia statele sunt împărțite în:

- a) unitare;
- b) federale;
- c) confederale.

- a doua clasificare, mai apropiată de realitate și care ține cont și de anumite particularități ale statelor, conform căreia acestea se împart în:

- a) state unitare: Danemarca, Grecia, Finlanda, Suedia;

- b) state federale: Austria, Belgia, Germania;

- c) state cu puternice structuri regionale și comunitare: Spania și Italia;

- d) state integrate într-un ansamblu cu caracter cvasiconfederal: Franța, Olanda și Marea Britanie.

Structura statului exercită influențe semnificative asupra sistemului administrativ.

- Federalismul antrenează suprapunerea a 2 administrații distincte, în care fiecare exercită competențe proprii prin intermediul funcționarilor supuși unui statut specific.

- Statele unitare, dimpotrivă, asigură unitatea sistemului administrativ, dar nu interzic o structură diversificată a acestuia. Statele unitare pot recunoaște existența colectivităților locale, dotate cu personalitate juridică și conduse de reprezentanți aleși care dispun de atribuții limitate (în condițiile descentralizării) sau sunt supuși puterii centrale (în cazul centralizării), ceea ce îi încredințează ansamblul afacerilor administrative.

**Sistemul de partid.** Sistemul de partid își pune amprenta asupra funcționării sistemului administrativ, după cum există regimul partidului unic, bipartidism sau multipartidism.

- În cazul unui singur partid la conducere, administrația este supusă acestuia și îi sunt influențate organizarea (inclusiv numirea funcționarilor), cât și funcționarea sa. Partidul poate să lase în seama administrației numai responsabilitatea gestiunii curente.

- Impactul bi/multipartidismului asupra administrației publice este mai puțin net. Bipartidismul a condus, fie la sistemul falsurilor („spoils system”), ca în SUA în perioada 1832-1883, fie la presiuni deosebite pentru ocuparea unor posturi importante, ca în Marea Britanie, fie la repartizarea echilibrată a funcțiilor publice între partide, ca în Austria.

- Multipartidismul a antrenat o polarizare variabilă încheiată cu existența unei grupări politice dominante la un moment dat (Italia, Suedia, Franța), care, venită la putere, deține cvasimonopolul asupra posturilor de conducere, în administrația publică.

**Concluzii.** Sistemul administrativ trebuie conceput ca parte integrantă a sistemului social, aflată în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia. Astfel, pe de o parte, interesează modul în care mediul social furnizează administrației publice impulsurile și susținerea necesare îndeplinirii misiunilor acesteia. Pe de altă parte, se are în vedere faptul că sistemul administrativ este în măsură să-și formeze propriile capacități și să-și cuantifice nevoile, influențând, la rândul său, asupra evoluției mediului social.



Mediu al sistemului administrativ (ecosistem) semnifică „un ansamblu de elemente susceptibile de a exercita o influență asupra funcționării sistemului sau care sunt influențate, la rândul lor, de către acesta”.

Sistemul administrativ își constituie bazele proprii de existență și funcționare cu următoarele componente: 1. birocrație, 2. tehnocrație, 3. tehnobirocrație.

Sistemul administrativ public trebuie să se adapteze constrângerilor provenind de la elementele sistemului social, care o influențează extrem de mult.

Sistemul administrativ se intercondiționează și întreține raporturi privilegiate cu

sistemul politic. Cel mai adesea se consideră chiar că administrația publică este parte a sistemului politic și are funcția de asigurare a coeziunii sociale, dar, în același timp, dispune de o relativă autonomie față de sistemul politic.

Influența pe care sistemul politic o exercită asupra sistemului administrativ este de două tipuri: influența ideologiilor și a sistemelor de valori (politice); influența instituțiilor (politice).

Situația administrației publice în interiorul sistemului politic depinde de: regimul constituțional; structura statului; sistemul de partid.

### BIBLIOGRAFIE

1. Jacques Ziller. *Administration comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 2014.
2. Kimmo Kiljunen. *Statele lumii și drapelele naționale*, ediția a II-a, actualizată în 2000, tradusă din limba finlandeză de Király Julianna Hajnal, Editura Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2011.
3. *Les Constitutions de l'Europe des Quinze*, Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff, collection Retour aux textes, La documentation française, Paris, 2005.
4. Liviu Coman Kund. *Sisteme administrative europene*, ediția a II-a, revăzută și actualizată, Casa de Presă și Editura „Tribuna”, Sibiu, 2013.
5. Pierre-Henri Chalvidan, Hervé Trnka. *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Edition Eyrolles, Paris, 2009.
6. Stanley de Smith, Rodnez Brazier. *Constitutional and Administrative Law*, ediția a VI-a, Penguin Book, Londra, 2010.
7. Mihaela Onofrei. *Sisteme administrative moderne. Suport de curs*. Editura Junimea, Iași, 2010.
8. Gheorghe Filip, Mihaela Onofrei. *Elemente de știința administrației*. Editura Junimea, Iași, 2004.
9. Gheorghe Filip, Mihaela Onofrei. *Sisteme administrative comparate*. Editura Sedcom Libris, Iași, 2010.

**Prezentat:** 19 aprilie 2019.

**E-mail:** silvia\_moldovan@mail.ru