

Petre MAREȘ

BCU Cluj-Napoca



LEGAL 2010 08448

**ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ
ÎN
UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI ROMÂNIA**

Editura Bibliotheca
Târgoviște, 2009

Editura **Bibliotheca**

Târgoviște

- ❖ Atestată de Ministerul Culturii și Cultelor
cu aviz 363/27.05.1997
- ❖ Acreditată de Consiliul Național al Cercetării
Științifice de Învățământ Superior (CNCSIS)
cu avizul nr. 1142/30.06.2003
- ❖ Membru al Asociației Editorilor din România
– AER (Romanian Publishers Association - RPA)

N. Radian, K.B 2/3. Târgoviște, 130062

Tel/Fax 0245.212241; Tel. 0245-217145

e-mail: bibliotheca@romwest.ro

www.bibliotheca.connsoft.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Mareș Petre,

Administrație publică în uniunea europeană și România /

Petre Mareș, Târgoviște, Bibliotheca.

Bibliogr.

ISBN 978-973-712-448-7

Capitolul 1 CONCEPȚII ÎN EVOLUȚIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI ȘI PRINCIPIILE ACESTEIA

1.1. Concepții tradiționale

Literatura științifică de specialitate europeană menționează că la originea științei administrației se găsesc două tipuri de cercetări, diferite prin obiectul lor, și anume:

Un prim curent, apărut foarte devreme în Europa, care a dominat mai bine de un secol gândirea europeană, avea în vedere o știință aplicată la administrație, inițial înscrisă într-o perspectivă pragmatică, apoi, prin contribuția lui von Stein,¹ devine o veritabilă știință socială construită în jurul administrației publice.

Odată cu apariția statului liberal, la sfârșitul secolului al XIX-lea, acest curent cade în extrema exagerării importanței cercetării juridice a administrației, pe care o privea „exclusiv ori aproape exclusiv din punct de vedere al dreptului”.²

Curentul juridic,³ cunoscut sub formula juridicizarea activității administrative, excludea din domeniul administrativ orice element nejuridic. El a fost puternic influențat de pozitivismul juridic și, ca urmare, mai toate cercetările aveau drept obiect de „analiză normele și raporturile juridice care se nasc în cursul înfăptuirii administrației” și „ideea limitării puterii discreționare a administrației în raporturile sale cu cetățeanul”.⁴

Un al doilea curent, cel organizațional, apărut mai târziu în S.U.A. avea ca obiect de analiză organizarea, fenomen complex ale cărui ramificații cuprind viața socială în întregime, atât cea privată cât și cea publică.

În viziunea acestui curent, studiile administrative aveau în centrul preocupărilor ideea de eficiență, adică raționalizarea organizării și activității administrative, descoperirea de căi și mijloace cât mai adecvate pentru adaptarea administrației la nevoile sociale, pentru sporirea productivității muncii administrative.

Apariția acestor două curente nu a fost întâmplătoare, ci avea în vedere un anumit context socio-politic, caracterizat, în cadrul primului curent, prin construcția statului națiune, respectiv a structurilor statale și a administrațiilor moderne în Europa,⁵ iar, în cel de-al doilea, prin dezvoltarea societății industriale.⁶

După Jacques Chevallier, științele administrative și politice au cunoscut, în cursul secolului al XIX-lea, o spectaculoasă dezvoltare, ca

apoi să se estompeze, iar după cel de-al doilea război mondial să reînvie ca știință autonomă, iar în anii șaizeci, știința administrației să se emancipeze de dreptul administrativ.⁷

Acest proces este rezultatul conjugat al mai multor factori.⁸ Astfel, în primul rând, amintim ampla dezvoltare a intervenției statului în viața socială, sub imperativul eficacitate, fapt ce a impus profunde transformări ale structurii administrației dar și a metodelor folosite de aceasta, mișcare anticipată în S.U.A. prin curentul *Public Administration*.

Noua viziune asupra administrației, axată pe eficacitate, nu a avut, însă, decât un impact limitat în Europa până la al doilea război mondial, deși tema „reformei administrative” era prezentă în mod insistent și repetat în discursurile politice, gândirea administrativă rămânând puternic impregnată, în continuare, de dogmatismul juridic.

După cel de-al doilea război mondial, administrația publică europeană se deschide noilor metode moderne de gestiune și de formare diversificată a funcționarilor, o mare importanță acordându-se învățământului și cercetării, problemelor concrete de organizare și funcționare a serviciilor administrative.

Intervenționismul statului are drept efect, totodată, și îndepărtarea de analiza juridică a studiului administrației publice care devine neputincioasă să înțeleagă logica și implicațiile puse în evidență de schimbările intervenite în acest domeniu. Juriștii sunt obligați, în această perioadă, să-și lărgescă perspectivele, ei nu mai pot acționa doar prin studierea textelor și a jurisprudenței și aplicând regulile respective, ci trebuie să cunoască și realitatea administrativă, adică funcționarea concretă a administrației.

În acest context, de la jumătatea secolului al XIX-lea și până în prezent, mai multe curente și școli aduc contribuții deosebite la dezvoltarea teoriei organizaționale, printre care menționăm⁹:

- Clasicismul (1850-1950) care este reprezentat de *Adam Smith, Emile Durkheim, Max Weber și Karl Marx, precum și de Frederick Taylor, Henry Fayol și Chester Barnard*. Astfel, se vorbește pentru prima oară, de către Adam Smith în lucrarea sa *Averea națiunilor*, despre creșterea eficienței prin diviziunea muncii și diferențierea sarcinilor. E. Durkheim introduce conceptul de diviziune a muncii sociale, iar Taylor, întemeietorul managementului științific, pune în discuție aplicarea metodelor științifice, a calculului rațional, pentru descoperirea celor mai eficiente metode de muncă. H. Fayol introduce ideea departamentalizării organizațiilor și construirea unor piramide conduse de un singur manager, iar Max Weber construiește modelul ideal al birocrăției.

- Modernismul (1950-1980), reprezentat prin *L. Bertalanffy și K. Boulding*, propune teoria sistemelor generale, potrivit căreia societatea,

grupurile, indivizii sunt formate din părți care conlucrează între ele, sistemele aflate în ierarhie sunt dispuse pe nouă nivele, fiecare nivel superior are trăsăturile celui inferior plus altele noi; nivelul organizațional se situează pe un nivel superior celui uman, întrucât este mult mai complex decât acesta.

- Symbolismul (1980-1990) este reprezentat de *P. Swelznick, T. Luckmann, C. Geertz, E. Goffman, P. Ricoeur, R. Barthes*. Aceștia au în vedere originea subiectivă a realităților organizaționale, realitatea, care în opinia lor, este construită social, prin negocieri interpersonale, iar organizațiile reprezintă produsul credințelor membrilor societății, care se reconstituie permanent în cadrul interacțiunii sociale.

- Postmodernismul (după 1990), reprezentat de *M. Foucault, J. Derrida, J.F. Lyotard, J. Baudrillard*, critică clasicismul și se caracterizează prin fragmentare, descentralizare, relativism, diversitate, pluralism, ambiguitate și lipsa ierarhiilor.

Delimitarea față de drept este și rezultatul difuzării analizelor sociologice. Acest curent sociologic a fost fundamentat la începutul secolului al XX-lea de Max Weber.¹⁰ El a adus o contribuție teoretică esențială la analiza sociopolitică a birocrăției statului, punând în lumină corelarea între un sistem de producție economică (capitalismul), o construcție politică (statul fundamentat pe o legitimitate legal-națională) și un mod de organizare socială (birocrăția, caracterizată prin profesionalism, ierarhizarea funcțiilor și impersonalitatea normelor) – fenomene concomitente, caracteristice, ale „modernității” și progresului „raționalității” în organizarea socială.

În anii cincizeci, se constată o înmulțire a studiilor sociologice cu privire la administrația publică. Cercetarea sociologică pe teren, o noutate pentru cei din administrație, va releva ruptura creată față de cadrul juridic, dar și contribuția adusă la recunoașterea științifică a fenomenului administrativ.

Considerând administrația ca „fenomen social”, studiile sociologice au contribuit la fundamentarea științei administrative pe baze mai solide, la stabilirea unei mai clare demarcații față de metodologia juridică, demonstrând, astfel, utilitatea investigațiilor în acest domeniu.

Dezvoltarea științei administrației, cunoscută ca știința administrației publice, este, de asemenea, în mod indirect, efectul apariției unei alte tradiții, cea a aprecierii științei administrației drept știință a organizării, ca urmare a „revoluției organizaționale”.¹¹ Această revoluție organizațională este un fapt social ce se poate explica prin apariția în lumea contemporană a structurilor noi de coordonare și de integrare a activității individuale. În acest sens, au existat oameni de știință care nici nu puteau concepe

societatea fără „organizare”, adică structurarea raporturilor sociale, impunerea normelor de comportament și a dispozitivelor de organizare. Extinderea progresivă și creșterea continuă a acestor organizații (entități colective), care au ocupat puțin câte puțin toate domeniile vieții sociale și a căror putere a crescut fără încetare, a făcut ca organizarea să constituie armătura societății.

Situând fenomenul de organizare în centrul lor de investigații, științele organizării și-au adus o contribuție esențială la explicarea și înțelegerea proceselor sociale din societatea contemporană.

Științele organizării sunt considerate mai puțin o disciplină, strict delimitată, și mai mult ca științe interdisciplinare,¹² rezultate din filiații și caracterizate prin apropieri foarte diverse. În acest context, la început a existat o preocupare pentru elementul „formal” și pentru constituirea unei organizări „raționale” care ulterior a dus la o adevărată concepție „raționalistă”. Raționalismul este tratarea comună ce unește atât teoreticienii birocrăției, cât și specialiștii organizării științifice a muncii care, de altfel, par a se opune (de exemplu, Roberto Michels, Max Weber, respectiv, F.W. Taylor și Henry Fayol).¹³

A urmat apoi școala relațiilor umane (cu analiza motivațiilor și a organizării informale), născută în anii treizeci în S.U.A., ca o reacție împotriva exceselor concepției organizării științifice a muncii, care depersonaliza omul, punând în evidență importanța factorului uman. Ea a pornit de la efectuarea anchetelor într-o optică psiho-sociologică care insista asupra factorilor afectivi și ai celor morali și demonstra influența lor puternică asupra productivității muncii.

Potrivit acestei teorii, fundamentată de E. Mayo,¹⁴ conducătorul unei instituții sau al unei întreprinderi are obligația să se îngrijească de întregul său personal, acordând sprijin fiecăruia, după caz. S-a constatat, astfel, că un lucrător care nu s-a odihnit suficient, întrucât avea acasă un copil bolnav, nu obținea randamentul necesar. Drept urmare, ținând seama de nevoia atingerii obiectivului productivitate, conducerea va trebui să creeze condiții pentru îngrijirea tuturor copiilor lucrătorilor, ca și asigurarea unor condiții optime de viață și de muncă pentru tot personalul întreprinderii sau instituției.

După cel de-al doilea război mondial, științele organizării au luat avânt, mai ales odată cu apariția lucrării lui H. Simon, *Administrative Behavior*, în 1945, ceea ce a dus la o preocupare sporită pentru acumularea unor cunoștințe absolut necesare înțelegerii funcționării administrației publice. Mai mult, H. Simon, împreună cu J.S. March, fundamentează, în lucrarea lor, *Organizations* (apărută în ediția franceză Dunod, 2^{eme} ed., 1971), o veritabilă teorie generală a fenomenului organizațional.

Potrivit acestei teorii, asistăm la o apropiere a studiilor realizate până atunci din perspective foarte diferite și relevând discipline distincte (de pildă, Public Administration, Business Management, psiho-sociologia relațiilor industriale, sociologia birocrăției etc.), dar strânse toate în jurul temei „organizare”. Se naște, astfel, o nouă disciplină în S.U.A., care, progresiv, va cuprinde și știința tradițională a administrației publice. Teoria organizării este pluridisciplinară,¹⁵ ea integrând munca psihologilor, sociologilor, politicienilor, economiștilor, practicienilor managementului și acordă atenție atât aspectelor formale cât și informale, raționale și afective, tehnice și comportamentale ale funcționării organizației. Câmpul de investigare este nelimitat pentru că nu numai întreprinderile ci și administrațiile, bisericile sau partidele politice pot fi înțelese în această viziune, analiza putându-se realiza și pe colective de orice natură, publică sau privată.

Este de reținut faptul că și concepția organizațională s-a aclimatizat mai greu în Europa, statele europene fiind mult mai conștiente de specificitatea administrației publice, dar intervenția crescândă a statului în viața socială a condus și aici la acordarea unei atenții sporite problemelor organizării și gestiunii și la reconsiderarea ideii de a împrumuta de la sectorul privat metodele acestuia.