

I. EDITORIAL

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ TRANSFIGURATĂ: UN NOU MODEL DE ADMINISTRAȚIE



Vasile Pătulea

Abstract

The idea of the public administration's subordination to the law has been present for a very long time; the public administration is designed as a bureaucratic mechanism whose validation is to act as a center of legislative power, which is the very essence of administrative organization. However, gradually, this perception has changed considerably. The progresses of the science of administration, the fine-tuning of theoretical analyses and the ever increasing complexity of public action have modified this vision that had become obsolete. At present, the administrative structures, their organization and their functioning are underscoring the outlines of a deeply transformed administrative apparatus, which is no longer characterized by subordination, but by autonomy and diversity, as well as by harmony and prudence, with the development of actual technocracy; given its proficiency, experience and the adoption of technical methods, such technocracy undertook the task of defending the community's interests, while the sought purpose stems from an idea of coordination of various and apparently clashing – political, economic, financial, social, technical, etc. – rationalities; all these define the very substance of such a purpose. In other words, the administration has become autonomous, i.e. a sum of segments has been created and these segments, in the aggregate, establish a surrounding systemic unit.

This deep transformation of the administration has three traits: the endogenous process, which is the source of this transformation; subsidiarity, and universality.

Keywords: Administration. Conceptual transformation of the notion of administration. Characteristic traits of the transformation of the concept of administration.

Multă vreme a persistat ideea unei subordonări a administrației față de lege, aceasta fiind concepută ca un mecanism birocratic a cărui rațiune de a exista era aceea de a servi ca un centru al puterii, aceasta fiind esența însăși a organizării administrative (Weber). Treptat, însă, această imagine s-a schimbat considerabil. Progresele științei administrației, rafinarea analizelor teoretice și complexitatea

mereu crescândă a acțiunii publice au modificat viziunea în legătură cu structurile administrative, organizarea și funcționarea lor, trasându-se astfel contururile unui aparat administrativ profund transformat care nu se mai caracterizează prin subordonare, ci prin autonomie, segmentare și diversitate, dar și prin unitate și raționalitate. S-a dezvoltat și o tehnocrație care, dată fiind expertiza, experiența și tehnicizarea sa, și-a arogat sarcina de a apăra interesele colectivității. Administrația a devenit autonomă dar s-a constituit, de asemenea, și ca un agregat de segmente, care în totalitatea lor constituie un ansamblu sistemic ambiental, finalitatea urmărită izvorând dintr-o idee de coordonare a unor raționalități diverse și aparent contradictorii – politice, economice, financiare, sociale, tehnice etc., toate acestea definind substanța însăși a acestei finalități¹.

În linii generale, transformarea administrației prezintă trei trăsături caracteristice: procesul endogen care este izvorul acestei transformări; subsidiaritatea și universalitatea.

a) **Procesul endogen.** Administrația a trebuit să facă față, ca urmare a acestor transformări, unei noi gestionări a timpului și să reacționeze la solicitările din ce în ce mai presante și diverse venite dinspre ansamblul social, sub presiunea concurenței, a obiectivelor europene și a manifestărilor de autonomie ale colectivităților teritoriale.

Deci, în mod evident, modelul clasic al administrației s-a dovedit a fi depășit, relațiile dintre stat și societate nemaiputând fi reduse doar la cele de tutelă, esențiale în epoca modernă, devenind cele de căutare a realizării unui țesut social a medierii sociale și dinamismul actorilor sociali. Așadar, osmoză, integrare a administrației și a societății, endogenizarea administrației a cărei legitimitate se măsoară tocmai prin capacitatea sa de a se implica în societate.

b) **Subsidiaritatea.** Reînnoirea conceptului de administrație a deschis căile unei administrații subsidiare ale cărei contururi sunt determinate prin trei trăsături: complementaritate, flexibilitate și utilitate.

Principiul complementarității servește pentru desemnarea unui complement, a unui substituit. El constituie o rezervă destinată să completească o lacună în caz de nevoie. Astfel definit, ceea ce este subsidiar poate să se raporteze la o infinitate de obiecte. Deci, autoritatea este îndrituită să acopere cerințele și deficiențele. Dar, pentru a se impune cu justețe și eficacitate, acest principiu trebuie să se exercite potrivit unui mod precis de distribuire a competențelor prin care să fie fixate atribuțiile, rolul și limitele autorității în general și a autorității politice în special, protejându-se competența celui mai slab contra încălcărilor celui mai puternic (principiul limitării competențelor).

Flexibilitatea este un al doilea caracter al principiului subsidiarității care lasă pe fiecare să acționeze în mod autonom, luându-și singuri sarcina punerii în operă a

¹ A se vedea G. Timsit, *Les nouveaux modèles d'administration*, în „Etudes et documents du Conseil d'Etat”, 1978, p. 19-41, nr. 30.

solidarităților sociale. Administrația nu intervine decât pentru a suplini indivizii și colectivitățile atunci când aceștia nu pot sau nu vor să-și asume sarcinile respective.

Statul subsidiar își urmărește scopurile sale – armonizând autonomia unei ordini sociale juste – prin menținerea și dezvoltarea unei societăți de autorități plurale și diversificate, adică asigurând individualismul fără limite². Deci, principiul subsidiarității este în esență caracterizat prin flexibilitatea pe care o instaurează: întinderea competențelor pe care el o definește evoluează în timp în funcție de capacitatea societății de a răspunde propriilor sale nevoi, anticipând crizele și reglând mișcările economice. Ea evoluează, de asemenea, în funcție de modificările care survin în distribuirea competențelor între organele publice și private.

Utilitatea este a treia caracteristică a principiului subsidiarității care este un principiu etic prin care se tinde spre concilierea a două elemente aparent contradictorii: nevoia de justiție socială și necesitatea respectării libertăților (primul termen implicând ingerința statului, iar cel de-al doilea excluzând-o). Concilierea dintre acestea se operează în ideea că orice ingerință trebuie să fie limitată de utilitate care se impune în cazul insuficiențelor sociale. Este evident, desigur, că această idee este purtătoare de incertitudini. De aceea, pentru a primi un conținut juridic, trebuie să ajungă la obligația de a se determina două aspecte: necesitatea și intensitatea intervenției administrației.

Necesitatea intervenției este legată de ideea că autoritatea publică nu poate acționa decât pentru a ameliora eficacitatea acțiunilor societății. Astfel penalizată, subsidiaritatea implică o redefinire a funcțiilor administrației în cadrul unui câmp de competențe care a devenit ireductibil.

Intensitatea intervenției garantează, în aplicarea principiului proporționalității, ca modalitățile acțiunii autorității superioare nu sunt excesive prin raportare la obiectivul urmărit și nu suprimă capacitatea creatoare a altor autorități. În acest sens, subsidiaritatea implică o redistribuire a competențelor administrative³.

c) **Universalitatea** este o a treia caracteristică a noii orientări a administrației. Nu este însă vorba de o universalitate așa cum a fost ea concepută în trecut. Desigur că această caracteristică și-a avut întotdeauna originea și fundamentul în tradiționala concepție că legea este expresia voinței generale. Dar, această concepție a constituit punctul de plecare a unei duble mișcări (tendințe) careia nu i s-a deslușit, întotdeauna, în mod clar, natura și semnificația. Cel mai adesea s-a apreciat că generalitatea legii este impersonală și anonimă, deci și imuabilă. Administrația s-a văzut astfel ancorată în această concepție tradițională despre lege, dar o atare derivă nu mai este în prezent acceptată de modelele de administrare cele mai recente.

² A se vedea Ch. Millon-Delsol, *L'Etat subsidiaire*, PUF, Coll. Léviatan, 1991, p. 10.

³ A se vedea Nicole Belloubet-Frier, G. Timsit, *L'administration transfigurée: un nouveau modèle d'administration?*, în „Revue internationale des sciences administratives”, Volume 59, 1995, p. 645 și urm.

Statul nu mai este un centru de decizie, ci un agregat difuz de structuri eterogene, penetrate din toate părțile de cei care vor să beneficieze de măsurile luate⁴. Nu mai poate fi vorba, așadar, de un stat care știe totul și are competențe generale, ci și de o administrație exogenă și rațională. În prezent, administrația admite și înțelege că există alți vectori, decât abstractul *interes general*, pe care ea le descoperă, având chiar sarcina nobilă de a forma și modela ordinea socială sau cel puțin să contribuie la formarea acesteia. Or, aceasta nu s-ar putea face decât dacă administrația va redescoperi virtuțile și semnificațiile profunde ale principiului universalității, care – în loc de a se degrada în netemporalitate – va ține seama de timp care evoluează și se schimbă. În loc de o administrație atemporală, va fi vorba așadar de o administrație instalată în timp și purtătoare a unei strategii de durată. O universalitate care în loc de a se scâldea în impersonalitate și anonim este în permanent contact cu diversitatea socială. O administrație și un stat care sunt purtătoare nu numai de o strategie a duratei, ci și de o cultură a dialogului, acesta însă cu două condiții: să se poată produce și să continue transfigurarea administrației⁵.

Strategia duratei. Luarea în considerare a universalității colectivității (în concepția contemporană) face ca administrația să depășească obstacolele, anticipându-le și arbitrându-le.

Administrația are misiunea să prevină și să gestioneze nu numai crizele și riscurile la care este supusă societatea, dar și schimbările care se produc în societate, la care aceasta trebuie să se adapteze. De multă vreme s-a recunoscut că însăși noțiunea de schimbare a evoluat în timp, pericolul schimbărilor bruște și brutale din perioadele revoluționare, urmate de lungi perioade de relativă stabilitate, care au caracterizat societățile în secolul XIX, urmându-le un alt tip de schimbări multiforme, extrem de rapide și în mod constant reînnoite, de unde și necesitatea pentru administrație nu numai de a se conforma, ci și de a anticipa formele pe care le îmbracă crizele. Strategia privilegiază așadar luarea în considerare a timpului pe termen lung, ceea ce s-a tradus în două maniere: mai întâi prin instalarea în chiar inima aparatului administrativ a dimensiunii prospective, apoi în punerea în operă a unui aparat, cu grad variat de sofisticare, pentru tratarea crizelor și riscurilor legate de tehnologie.

Capacitatea de integrare a ansamblului de mijloace cerute pentru anticiparea și gestionarea crizelor, implică și o *capacitate de arbitraj* între nevoile imediate și exigențele pe termen lung.

Cultura dialogului. Universalitatea se traduce nu numai prin luarea în considerare a duratei, ci este însuflețită și de o cultură a dialogului. Dincolo de cadrul juridic interesează în cea mai mare măsură comportamentul general al administrației care trebuie să se traducă din ce în ce mai mult prin convingerea că nu

⁴ A se vedea M. Crozier, *Etat modern, stratégies pour un autre changement*, Paris, 1991.

⁵ A se vedea Nicole Belloubet-Frier, C. Timsit, *op. cit. supra*, p. 656 și urm.

există garanție legitimă a interesului general decât în condițiile contactului permanent cu diversitatea socială⁶. Societatea nu mai poate fi considerată ca o simplă reuniune de indivizi plasați sub autoritatea unei puteri tutelare. Instaurarea unui nou tip de relații în cadrul colectivității sociale schimbă fundamental situația.

Parteneriatul capătă o altă dimensiune, el încetând să mai fie o latură a managementului, devenind o exigență socială care induce apariția unei forme de cultură radical diferită de mecanismele neoclasice, neoliberale ale concertării și participării. Puterea și normativitatea juridică încetează de a mai fi exterioare, străine de oamenii care compun societatea, funcționarea administrației caracterizându-se în prezent prin trecerea de la o decizie unilaterală la contract, de la injoncțiune spre concertare și de la noțiunea de supus spre cea de utilizator și client care recurge la serviciile publice. Procesele evolutive se substituie, așadar, proceselor de pură executare⁷.

Toate acestea pun în evidență necesitatea unei culturi juridice noi, o cultură în care dialogul se substituie supunerii, iar impersonalitatea cedează locul unei infinite diversități sociale. Rețelele asociative, generalizarea concertărilor, servicii ținând seama de nevoile sociale, sunt câteva dintre mijloacele pentru instaurarea acestei culturi a dialogului. Mai trebuie, de asemenea, să se înțeleagă măsura exactă a unei noi logici și să se deceleze (deslușească) semnificația și toate implicațiile acesteia.

A se continua referirea doar la o administrație a obiectivelor riscă să cantoneze cercetarea doar la cadrul unei reforme manageriale ceea ce ar limita deschiderea spre ansamblul sistemic pe care îl reprezintă organele unei administrații moderne.

Transfigurarea administrației nu înseamnă doar structuri ale unui drept reînnoit, ci și jaloane ale unei gândiri în domeniul administrației care trebuie reanalizată în mod radical.

În această perspectivă organele administrației publice au un caracter sistemic, având o structură specifică și desfășurând o activitate care se supune unor reguli proprii acestui sistem (de fapt un subsistem care se integrează armonios în sfera amplă a sistemului social global). Într-adevăr, societatea este un cadru în care se desfășoară un complex de activități dominate de factori ideologico-politici (care orientează aceste acțiuni în vederea atingerii unor scopuri) și factori științifico-metodologici (care asigură optimizarea acțiunilor întreprinse). Deci, organele administrației publice constituie un subsistem care se încadrează în sfera largă a unui ansamblu sistemic general care este societatea și care desfășoară activități specifice (subsistemice) integrate.

⁶ A se vedea B. Amable, D. Guellec, *Les théories de la croissance endogène*, în „Revue de l'économie politique” nr. 3/1992, p. 313-377.

⁷ A se vedea S. Trosa, *Service publique: les voies du renouveau*, în „La décentralisation, réforme de l'Etat”, 1992.

Spre deosebire de modelul clasic al administrației care a recurs la procedee autoritare (dirijiste), în prezent asistăm la o inversare a acestei tendințe, administrația (precum și statul în ansamblul său) nu se mai situează deasupra societății civile, a cărei gestionare se pretindea că o asigura, rolul său, fiind, în prezent, acela de a favoriza intervențiile societății în activitatea administrativă, scopul urmărit fiind acela de a se forma astfel un țesut social rezultat din dinamismul actorilor sociali, osmoza, integrarea și plasarea administrației în sistemul social global, măsurându-se tocmai prin capacitatea administrației de a se integra în societate.