

**Călin Emilian Hințea, Sorin Dan Șandor**

***REFORMĂ ȘI ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ***

Problema inovației și reformei în domeniul administrației publice a suscitat întotdeauna o dezbatere teoretică semnificativă axată în primul rând pe compatibilitatea conceptelor de inovație și administrație publică. Deseori administrația este prezentată ca fiind imobilă prin natura sa și incapabilă, în esență, să se adapteze evoluțiilor cerute și necesare. Putem menționa în acest context două abordări semnificative:

a) teza pozitivă ce se concentrează asupra virtuților unui sistem administrativ instituționalizat și laicizat. În analiza făcută de Max Weber<sup>1</sup> birocrația reprezintă un progres considerabil în tehnicile de organizare a grupurilor umane. Datorită complexității crescute pe care acestea o prezintă gestionarea devine tot mai dificilă iar soluțiile tradiționale fondate pe relații de rudenie apar a fi depășite și incapabile să conducă la construirea unor sisteme moderne. Astfel se pune în practică un fenomen general de instituționalizare și laicizare a puterii care pleacă de la vârf și merge până la ultimele nivele de execuție. Din această perspectivă birocrația elimină elementele feudale: opune autoritatea funcției personalizării puterii; universalitatea regulilor privilegiilor; selecția pe baza competenței specializate sistemului de favoruri; un sistem ierarhic clar unui complex de subordonare bazat pe legături familiare.

Astfel descrisă birocrația apare a fi tipul ideal de organizare formală și rațională<sup>2</sup>; această analiză poate apărea a fi în continuare pertinentă; modelul de organizare birocratică este legat de existența statului de drept și deci de cea a democrației. Este posibil să afirmăm că birocrația de tip weberian reprezintă una din condițiile necesare apariției unor societăți unde libertățile individuale sunt dezvoltate. Acest lucru poate fi susținut de exemplul unor țări subdezvoltate în care organizațiile publice funcționează pe baza unui model de tip feudal ce favorizează nepotismul și utilizarea abuzivă a privilegiilor.

b) este însă interesant de observat că elementele pozitive ale sistemului birocratic au fost mai puțin puse în evidență de-a lungul timpului, pe fondul dezvoltării unui puternic curent de analiză a

---

<sup>1</sup> Max Weber, *Politica o vocație și o profesie*

<sup>2</sup> Andre Bariali numește acel model "sistem de administrație publică instituționalizată"; vezi Andre Bariali, *La modernisation de l'administration*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1994

disfuncționalităților fenomenului birocratic. Teza negativă axată pe ideea patologiei birocratice, a avut un impact și o răspândire semnificativă. Aceleași elemente care asigură eficacitatea în condiții generale – tehnicitatea, respectarea regulilor, precizia, repartizarea strictă a sarcinilor, raporturile formalizate, etc - pot conduce, în cazuri particulare, la ineficacitate. Tratarea cazurilor particulare de o manieră personalizată suscită din partea structurii birocratice o reacție de dezaprobare. Birocrația va căuta să includă cazul într-o categorie definită pentru care există reguli clare de tratare. Această manieră impersonală de tratare a problemelor dă naștere reproșurilor de rigiditate adresate birocrăției.

Se poate pune problema de ce ar evolua un sistem administrativ de tip birocratic; putem identifica din acest punct de vedere câteva constrângeri externe care exercită o presiune semnificativă:

- evoluția mediului influențează sistemele administrației publice (spre exemplu punerea în practică a unei piețe interne europene este de natură a bulversa administrațiile vamale); apariția unor exigențe mai mari din partea cetățenilor față de serviciile publice exercită o presiune la care, mai devreme sau mai târziu administrația publică trebuie să se adapteze. Deși administrația publică poate tinde a considera - mai ales în țările cu o experiență antidemocratică recentă - că acest lucru este mai puțin semnificativ în comparație cu modificări la nivel de infrastructură modificarea percepției cetățeanului (bazată pe factori diferiți de la influența mecanismelor pieței la schimbarea de generații) este capabilă a afecta semnificativ funcționarea structurilor administrative,

intrarea în funcția publică a unor generații de funcționari noi, mult mai orientați către finalități și nu înspre proceduri și beneficiind de un nivel de educație mai ridicat poate schimba sistemul,

- evoluția tehnologică (și aici principalul impact poate fi legat de informatizare),
- presiuni legate de factori externi, tot mai importante în societățile moderne (este suficient să urmărim aici doar probabilul impact al efortului de integrare al României în structurile europene din punctul de vedere al funcționării administrației publice); de multe ori, în mod surprinzător, acest element poate avea o importanță mult mai crescută decât voința internă de reformă.

Evident, conceptul de reformă și inovație în cadrul sistemului administrativ nu poate fi conceput în afara relației cu politica; chiar dacă numeroase elemente tehnice de detaliu își găsesc originea în administrația publică marile reforme sunt legate de mediul politic. Aparatul administrativ este în mod direct influențat de marile orientări politice și acest lucru are efecte ambivalente.

Subordonarea politică, socială sau juridică a administrației publice nu semnifică însă o lipsă de inițiativă și un perfect automatism din partea acesteia; ea dispune de o anumită suplețe în acțiunea

proprie și de o capacitate de adaptare la cazuri particulare (“mașinăria birocratică trebuie deci să facă apel în permanență la bunăvoința membrilor săi, la capacitatea lor de a imagina soluții pe care textele nu le prevăd sau le fac imposibile”<sup>3</sup> - este interesant de observat de altfel că, cu cât la vârf se elaborează reglementări mai complexe și inaplicabile cu atât libertatea crește la bază, făcând posibilă funcționarea ansamblului - aici putând fi identificată adevărata capacitate de adaptare a organizațiilor birocratice.

Pornind de la aceste realități s-a ajuns la un alt tip de dezbateră direct legată de problema raționalității<sup>4</sup> alegerilor publice și acțiunilor administrației. Ideea de raționalitate a fost întotdeauna prezentă în cadrul proceselor de decizie politică: de multe ori autoritățile politice sunt considerate ca fiind ghidate doar de preocuparea de a căuta cea mai bună soluție posibilă într-o situație dată. Ținând cont de funcțiile care le revin în rezolvarea unor probleme la nivelul comunității ele trebuie să facă proba coerenței, rigurozității și pertinentei în arbitrajele efectuate. Decizia publică apare deci, în mod tradițional, ca o alegere conștientă și deliberată, efectuată în cunoștință de cauză, pe baza existenței mai multor linii de conduită posibile, în vederea atingerii anumitor rezultate; raționalitatea rezultă din ceea ce decidentul își fixează ca obiective, în funcție de problemele de rezolvat și de posibilitățile de realizare prin mobilizarea resurselor necesare.

Această preocupare în direcția raționalizării a cunoscut o nouă dimensiune în societățile contemporane: progresele generale ale ideii de raționalitate în viața economică și socială, responsabilitățile tot mai largi încredințate statului au condus la a se pretinde tot mai multă rigurozitate și relevanță decidenților politici. Apariția unor tehnici/instrumente noi a furnizat mijloacele necesare pentru a reduce de o manieră crescândă gradul de întâmplare/aleatoriu în procesul de luare a deciziilor. Efortul de raționalizare se traduce în primul rând printr-o perspectivă strategică mai accentuată: alegerile se înscriu tot mai mult în cadrul unei strategii globale, permițând o coordonare a deciziilor eșalonate în timp și risipite în spațiu. Raționalizarea se traduce și prin dezvoltarea metodelor de susținere a procesului de luare a deciziilor, ce vizează sustragerea acestui proces din zona subiectivismului decidentului și dezvoltarea sa în direcția unui calcul obiectiv sprijinit pe instrumente de analiză tot mai complexe și sofisticate. Aceste progrese în domeniul raționalizării au întâlnit, destul de rapid, anumite limite: nu numai că acțiunea administrativă nu este ghidată întotdeauna de obiective precise și coerente, dar conținutul deciziilor este rar subordonat criteriilor alegerii optime, datorită interferenței altor factori. Raționalitatea tehnică definită în mod abstract și absolut cedează în fața realităților socio politice concrete.

---

<sup>3</sup> Francois Dupuy, Jean Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris, 1983.

Mișcarea de raționalizare a alegerilor se inspiră din aceleași postulate ca și teoria clasică a deciziei: ea aderă la ideea unui decident unic, perfect informat și avertizat față de datele situației, conștient de consecințele previzibile ale alegerilor sale, care alege soluția care îi va permite atingerea obiectivului fixat pe baza celor mai mici costuri; ambiția acestei mișcări este de a acoperi breșele apărute în schema raționalizată clasică, prin angajarea noilor tehnici din domeniul calculului economic și modelării. Problema este că ea va fi supusă aceluiași tip de critici: nu numai că metodele cele mai sofisticate nu vor permite suprimarea elementelor de iraționalitate (ce sunt legate de context, decident și mediul existent), dar, mai mult, existența unor raționalități divergente în orice proces de luare a deciziei duce la respingerea ideii de alegere optimă; orice politică este rezultanta unui arbitraj între o serie de imperative contradictorii).

Schema raționalistă presupune că decidentul este în măsură să aleagă în cunoștință de cauză, grație informației pertinente existente. Perfecționarea metodelor de colectare și tratare a informației nu a făcut decât să deplaseze frontierele incertitudinii: este imposibil pentru decident să controleze toate datele unei probleme, deci să aprecieze toate consecințele diverselor politici posibile. Colectarea informației presupune inevitabil lacune, distorsiuni, erori, ce țin atât de imperfecțiuni de ordin tehnic cât și de strategiile organizaționale. Problemele se referă însă, în mod special, la evaluarea costurilor presupuse de diferitele programe: studiile nu pot merge întotdeauna suficient de departe datorită limitării în timp și resurse, ele fiind elaborate, pe de altă parte, pe baza unor criterii discutabile și aproximative. Decidentul nu dispune, deci, decât de o cunoaștere fragmentată a diverselor alternative și consecințe specifice.

Schema raționalistă nu ține cont de *incidența subiectivității individuale* asupra procesului decizional: decidentul nu este o entitate abstractă, capabilă să asimileze toate informațiile disponibile și să acționeze exclusiv pe baza unor elemente raționale, ci un individ concret, cu calități și defecte, impulsuri și aspirații; datorită acestui lucru decizia depinde de un ansamblu de factori cognitivi și afectivi care limitează gradul de raționalitate.

Însăși perceperea fenomenelor semnifică intervenția unor mecanisme de filtrare și selecție: un individ nu poate asimila deodată decât un număr limitat de elemente noi; el are deci tendința de a substitui unei situații reale prea complexe o reprezentare simplificată și aproximativă a acestei situații, înainte de a face o alegere. Chiar această percepere este modelată de o serie de factori subiectivi: individul are, în mod spontan, tendința de a privilegia aspectele care coincid cu schemele sale de

---

<sup>4</sup> Jacques Chevallier, *Science Administrative*, PUF, Paris, 1986

referință; el preferă să ignore sau să minimizeze ceea ce contrazice convingerile proprii (și nu să le pună în discuție pe acestea).

Chiar *alegerea* în sine se inspiră rar din dorința de a găsi o soluție “optimă”, adică cea mai bună în mod absolut. În primul rând soluțiile preferate sunt de cele mai multe ori bazate pe experiență și tradiție și nu pe o proiecție în viitor. Apoi, procesul de căutare a unor noi alternative nu este declanșat decât în caz de insatisfacție; în situațiile obișnuite, curente, se folosesc ca alternative elemente stabile, deja existente. În fine, decidentul va înceta căutarea de noi alternative odată cu identificarea unui mod de acțiune satisfăcător, antrenând cel puțin schimbări în raport cu practica anterioară.

Este important de observat deci că și proiectele administrative se supun unor modele de raționalitate limitată: *“decidentul nu caută optimul, cea mai bună soluție în mod absolut...El adoptă prima soluție care răspunde criteriilor de raționalitate ce îi sunt proprii...omul nu este un animal ce caută optimizarea, ci satisfacția”*<sup>5</sup>.

Dincolo de dezbaterile clasice referitoare la evoluția sistemelor administrative, modelelor de organizare și probleme ale raționalității limitate întreaga dezbateră modernă asupra reformei administrative se bazează pe termeni noi, deosebit de interesați precum reinventarea guvernământului sau noul management public (NMP).

Ideea “reinventării guvernământului” s-a manifestat atât în Statele Unite cât și în Europa; așa cum remarcau Osborne și Gaebler<sup>6</sup>, apariția unui guvernământ antreprenorial ”constituie o evoluție inevitabilă”: guvern după guvern și sistem public după sistem public, reinventarea este singura opțiune posibilă”. Noile abordări în materie de management public sunt descrise ca o “modernizare” a organizațiilor publice: ”guvernele din țările cele mai dezvoltate sunt pe cale a reconsidera sau revedea ipotezele fundamentale în ceea ce privește sectorul public/privat<sup>7</sup>”. Putem vorbi din acest punct de vedere de descoperirea unui “nou model” în ceea ce privește sectorul public, un model de “managerialism” care se distinge de administrația birocratică tradițională. Principalele componente ale noii tendințe se referă în principal la:

- o etică ce lasă managerilor libertatea de a coordona, acționa și gira problemele,
- punerea în practică a criteriilor și măsurilor de performanță explicite,
- o importanță semnificativă acordată controlului rezultatelor,

---

<sup>5</sup> James C. March, *Organisations*, Wiley, New York, 1958

<sup>6</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, London, 1993

<sup>7</sup> L. Metcalfe, S. Richards, *Improving Public Management*, Sage, London, 1990

- creșterea concurenței datorită contractelor pe durată determinată și a procedurilor de oferte publice,
- adaptarea stilului de gestiune tipic sectorului privat,
- introducerea disciplinei și controlului în utilizarea resurselor.

Acest model de acțiune publică se încadrează într-un nou tip de cultură<sup>8</sup> axată pe rezultate într-un sector public mai puțin centralizat, cultură caracterizată prin:

- privilegierea interesului pentru rezultate în termeni de rentabilitate, eficacitate și calitate a serviciilor;
- înlocuirea structurilor organizaționale puternic centralizate și ierarhizate cu medii de gestionare descentralizată, în care deciziile asupra alocării resurselor și furnizării de servicii sunt mult mai apropiate de punctul de ”livrare”, permițând deținerea de informații de la clienți și alte grupuri interesate;
- posibilitatea de a studia alternativele existente în furnizarea serviciilor publice, în ideea obținerii unor efecte politice mai rentabile în ceea ce privește costurile;
- importanța acordată eficacității serviciilor furnizate direct de sectorul public, prin crearea unor obiective de productivitate și crearea unor medii concurențiale în interiorul și între organizațiile sectorului public;
- întărirea, la nivel central, a abilităților strategice capabile să ghideze evoluția statului și să îi permită să reacționeze adecvat, suplu și cu costuri scăzute schimbărilor externe și diverselor interese.

Mondializarea principiilor și practicilor gestiunii publice face parte dintr-un proces de mondializare mai larg ”imputabil” pe plan economic unei evoluții înspre o economie mondială în care producția este internaționalizată, iar capitalurile circulă libere între țări; această evoluție a fost în mod esențial impulsionată de revoluția informatică ce a contribuit la ridicarea barierelor naționale. Reformele structurale și instituționale au devenit inevitabile; contextul mondializant în domeniul economic și informațional a facilitat un schimb internațional de idei și opțiuni politice, astfel că acum ”guvernele pot să folosească experiența altor țări pentru a defini propriile răspunsuri politice” (OCDE, 1996).

---

<sup>8</sup> OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, OECD, Paris, 1995b

Această convergență poate lua două forme:

- guvernele naționale încearcă să se adapteze practicilor internaționale pentru a rămîne “în cursă”,
- guvernele naționale încearcă să preia cele mai bune practici ale omologilor internaționali.

Este totuși necesar să conștientizăm faptul că există grade diferite de convergență internațională; nu există surse sau modele unice. Dimensiunea reformelor nu este întotdeauna aceeași; practica administrativă poate face obiectul unor îmbunătățiri mutuale, dar necesitatea și modalitățile de schimbare țin de contexte și considerații pluraliste, influențate de factori politici și birocratici naționali și de alte nevoi în materie de guvernare.

La nivelul democrațiilor dezvoltate domeniile în care se iau cel mai des măsuri sunt (vezi grila de analiză a centrelor reformei în sectorul public în țările OECD, 1993):

- reforme financiare și de management,
- descentralizare,
- delegare și deconcentrare,

Diferențe de abordare a reformei au apărut, spre exemplu, între țările nordice și Marea Britanie/Staatele Unite; în acestea din urmă reforma sectorului public a fost considerată din perspectiva unei logici a privatizării, care primise deja o “aprobare” politică în anii '80, în special sub guvernele Noii Drepte ale lui Reagan și Thatcher. În țările nordice<sup>9</sup> privatizarea a provocat reacții puternice chiar dacă termenul a fost folosit pentru a se desemna procesele normale de ajustare între sectorul public/privat. De aici a rezultat o diferență între discursul politic și ideologic utilizat de către guvernul britanic/american și reformele nordice exprimate în mod esențial într-un limbaj apolitic, mergând pe ideea ”modernizării”. În Marea Britanie reforma administrativă a constat mai ales într-un proces mergând dinspre vârf spre bază, un proces dirijat de către centru (“un mijloc politic pentru primul ministru”). În SUA, de multe ori reforma administrativă a fost legată de concurența politică între Congres și Președinte.

Putem considera că este aproape imposibil de definit “the best way” în ceea ce privește reformarea sectorului public: nu există modele unice de reformă, nu există “soluții predeterminate” (OECD, 1995b); variațiile de abordare în materie de reformă sunt de înțeles dată fiind diversitatea datelor istorice, instituționale, politice, ca și diferențele la nivel de politici și economii naționale.

---

<sup>9</sup>March, J G și Olsen, J,P, *Rediscovering Institutions: the Organisational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989

Diferențele între țări constau în intensitate și în luarea de inițiativă în reformele particulare. Există câteva divergențe importante și în ceea ce privește obiectivele reformei; anumite țări au vizat ca obiectiv specific reducerea taliei sectorului public, în timp ce altele au optat pentru punerea accentului pe ameliorarea performanței sectorului public și întărirea rolului său.

Reformele sectorului public pot viza instrumente politice adoptate în circumstanțe politice diferite, pe baza unor rațiuni diferite și cu impact diferit. Această posibilitate are precedente în istorie; un studiu<sup>10</sup> referitor la reformele sectorului public în Anglia și Prusia secolului XIX a arătat că, pe când sistemul prusac a vizat o integrare a clasei de mijloc în curs de apariție în interiorul elitei administrative, în Anglia s-a avut în vedere contrariul: birocrația publică a fost percepută ca fiind un domeniu rezervat aristocrației (așa-numita Oxbridge). Se găsesc exemple actuale și în ceea ce privește politicile de privatizare. În studiul referitor la diferite exemple de privatizare industrială în câteva țări ale Europei Occidentale, Vickers și Wright<sup>11</sup> au identificat o gamă diversificată de motive și ambiții ale persoanelor însărcinate cu privatizarea, diferite puncte de plecare la originea privatizării, diferite structuri politice și instituționale servind ca și context persoanelor ce conduceau privatizarea, precum și instaurarea unor regimuri financiare diferite de transfer a proprietății către investitorii privați. Liou<sup>12</sup> a constatat că în cazul Taiwan sau Hong Kong privatizarea s-a făcut pe criterii politice și nu datorită situației economice propriu-zise.

Putem deci identifica uneori mijloace opuse pentru a realiza, aparent, același obiectiv. Spre exemplu în China reforma sectorului public vizează ameliorarea eficacității și “rentabilității” administrației guvernamentale prin edificarea unei birocratii legale și raționale de tip weberian<sup>13</sup>, un sistem care, paradoxal, este deja pus în discuție prin reformele occidentale vizând noul management public dintr-o perspectivă post birocratică<sup>14</sup>.

În economiile în tranziție din Europa Centrală și de Est reformele administrative au fost esențial definite ca un proces vizând mai degrabă finalizarea unei situații anterioare decât atingerea unei situații

---

<sup>10</sup> Mueller, H E, *Bureaucracy, Education and Monopoly: Civil Service Reforms in England and Prussia*, Berkeley: University of California Press, 1984

<sup>11</sup> Vickers, J și Wright, V, *The Politics of Industrial Privatization in Western Europe: An Overview*, West European Politics, vol. 11, nr.4, 1988

<sup>12</sup> Liou, K T, *Privatizing state owned enterprises: the Taiwan experience*, Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. 58, nr.3, septembrie, 1992

<sup>13</sup> Dong, Lisheng, *The Establishment of the Chinese Civil Service System: A Delayed Political Reform Programme*, International Institute for Asian Studies, Administrative Reform in the People's Republic of China since 1978, Leiden, Olanda, 1994

<sup>14</sup> Hughes, O E, *Public Management and Administration: An Introduction*, St. Martin Press, Londra, 1994

dorite<sup>15</sup>. Pe când eforturile de privatizare din țările occidentale au vizat în general realizarea unei economii mai rentabile, eforturile în domeniu din Europa de Est vizează în mod esențial elaborarea unui sistem de piață inexistent înainte.

Nu putem considera că există probe suficiente pentru a susține teza unei convergențe administrative pe plan internațional; este, deci, mult mai interesant de explorat în ce mod diferite guverne și birocrățiile lor fac față provocării managementului public în circumstanțele sociopolitice specifice și cum se procedează la reforma sectorului public în fața unor cerințe crescute de testare a unor noi metode și structuri organizaționale decât considerarea în bloc a tuturor eforturilor naționale, în cadrul unui model mondial care nu semnalează decât similitudini superficiale, mascând disparități esențiale.

De multe ori se spune că reforma sectorului public, în cadrul mai larg al noului management public, este acompaniată de o schimbare fundamentală a valorilor. Rentabilitatea costurilor, eficacitatea și raportul calitate-preț reprezintă valori esențiale și criterii de măsură a formelor de exercitare a serviciului public. Aceste valori subliniază în mod egal tentativa de debirocratizare a sectorului public prin intermediul descentralizării și comercializării și de transformare a culturii funcționarilor, lucru ce semnifică un nou regim de motivare, noi condiții de muncă, recompense și sancțiuni. Valorile esențiale pot fi recapitulate prin intermediul valorii de eficacitate<sup>16</sup>; atât apărătorii, cât și scepticii reformei au un punct comun: uzează de argumentele lor în cadrul unui discurs asupra eficacității, primii apărând reforma ca fiind singurul mod de a crește eficacitatea, în timp ce, cei din urmă sunt îngrijorați de faptul că reforma ar crește eficacitatea în detrimentul altor valori (cum ar fi echitatea) și considerații. Nici una din cele două părți nu a contestat faptul că reforma sectorului public vizează eficacitatea și că ea poate fi ameliorată. Se poate considera, într-un sens, că această nouă concepție a reformei constituie o negație a modelului tradițional de administrație publică caracterizată prin dubla dihotomie politică/administrație și printr-o organizare birocratică sau ceea ce a fost descris ca un model de gestiune administrativă în măsura în care denotă inițierea unui model "postbirocratic"<sup>17</sup>.

Regimul birocratic de tip tradițional pe care reforma sectorului public de tipul noului management public îl vizează în vederea schimbării nu este un regim "ineficace". Din contră, modelul

---

<sup>15</sup> Toonen, T A J, *Analysing institutional change and administrative transformation: A comparative view*, Public Administration, vol.71, 1993.

<sup>16</sup> Valoare pe care Hood a descris-o ca fiind valoarea de tip sigma - vezi Hood, C, *A Public Management for All Seasons?*, Public Administration, vol.69, nr.1, 1991

<sup>17</sup> Barzelay, M, *Breaking Through Bureaucracy: A new Vision for Managing in Government*, University Of California Press, Berkeley, 1992

birocratic weberian implică importanța capitală a eficacității și raționalității; Weber a afirmat că tipul pur birocratic de organizare administrativă era capabil să atingă cel mai înalt grad de eficacitate și că este în acest sens cel mai rațional mijloc cunoscut de a exercita puterea asupra ființelor umane.

Istoric, modelul tradițional de administrație publică a fost rezultatul unui amalgam de elemente instituționale provenind din diferite contexte în diferite epoci și neavând în mod neapărat același tip de logică instituțională. Preocuparea europeană pentru administrație publică a fost marcată de un trecut imperial, monocratic, centrându-se semnificativ asupra perfecțiunii clasei guvernante. Serviciile publice ale Franței lui Napoleon sau ale Prusiei lui Frederic cel Mare au fost bazate pe o organizare militară, urmând aceleași principii ale centralizării, disciplinei și solidarității unei “clase de ofițeri”<sup>18</sup>. Aceste caracteristici clasice ale birocratiilor europene au fost ulterior raționalizate de Weber.

Demersul american de ameliorare a administrației publice a pornit de la cu totul altă realitate, rivalitățile și conflictele rezultând din sistemul clientelismului politic (considerat a paraliza administrația publică). Noua administrație publică “progresistă” va încerca să elimine corupția și incompetența asociată spoil-systemului. Apelul lui Wilson în anii 1880 pentru o separare a administrației de politică<sup>19</sup> a reprezentat o tentativă de depolitizare a administrației publice prin intermediul profesionalizării și vocației. Putem deci considera că la finalul secolului eficacitatea administrației publice a fost definită atât din punct de vedere organizațional, cât și politic, în cadrul problemelor specifice de guvernare care s-au pus în această epocă.

În anii '80 contextul administrației publice s-a schimbat pe baza problemelor puse de intelectualii școlii economice a alegerii publice(public choice), care au caracterizat comportamentul birocratic ca un comportament esențial ineficace și axat pe maximizarea bugetului<sup>20</sup>. Cum a remarcat Frederickson<sup>21</sup>, în literatura asupra reinventării guvernământului se susține că modelul birocratic este cel care pune probleme și că “teza antibirocratică a reinventării guvernământului convine cu siguranță epocii contemporane”.

Nu este deci nimic nou în preocuparea preponderentă înspre ”eficacitate” a noului management public. Ceea ce a apărut clar de-a lungul timpului au fost opiniile și teoriile ce s-au schimbat perpetuu asupra cauzelor și surselor de ineficacitate a guvernului, asupra a ceea ce semnifică eficacitatea și cum

---

<sup>18</sup> Dunshire, A, Administration: The World and the Science, Martin Robertson, Londra, 1973.

<sup>19</sup> Wilson, W, The Study of Administration, in *Classics of Public Administration*

<sup>20</sup> vezi Dunleavy, P, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice,- Economic Explanations in Political Science*, Wheatsheaf, Harvester, 1991

<sup>21</sup> vezi Frederickson, H G, *Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration*, Public Administration Review, vol.56, nr.3, 1996

va fi realizată. Noul management public, ca și tendințele anterioare în materie de reformă administrativă, a făcut apel la o serie asemănătoare de valori esențiale. Ceea ce este cu adevărat nou în reforma contemporană a sectorului public nu sunt temele centrale de eficacitate și competență managerială, ci noile contexte politice și ideologice în interiorul cărora aceste teme sunt rearticulate (sau reinventate) și care fac ca aceste teme să figureze în agenda reformelor.

Fundamentele noului management public dau impresia că reforma sectorului public este antibirocratică<sup>22</sup>. Neîncrederea față de puterea birocratică și tendințele de expansiune ale elitelor birocratice au produs schimbările bazate pe descoperirea “noilor modele”. Contrar originii aparent antibirocratice a reformelor sectorului public nu putem concluziona imediat că aceste reforme produc un model antibirocratic mondial. Hood<sup>23</sup> remarca faptul că managementul public va fi în viitor mult mai diversificat din două motive:

- în spatele criticii aparent concordante asupra administrației publice există o diversitate în agenda reformelor ;

- există posibilități variate între soluții “etactice” și soluții ”de piață” în cadrul reformelor managementului public, pentru că transformarea statului birocratice publice nu înseamnă pur și simplu un stat minimal.

Este evident faptul că noul management public se bazează pe elemente cum ar fi chiar privatizarea, pe punerea în discuție a performanțelor statului birocratic sau pe “raționalismul economic”<sup>24</sup>. Totuși, privind mai atent NMP ca strategie de reformă, el poate fi considerat a se situa în favoarea sectorului public odată ce caută să reformeze birocrăția în loc să o înlăture (privatizarea ar putea avea în schimb acest efect). De fapt se pot identifica două tipuri de atacuri la adresa birocrăției:

- unul care vine de la dreapta și este reprezentat de partizanii privatizării; aceștia incită la înlocuirea puterii guvernamentale prin concurența pieței,

- un altul de la stânga, ce incită la întărirea guvenului și creșterea spiritului său de competiție.

Există o netă distincție între agenda de reforme a celor care sunt în favoarea privatizării și a celor care pledează pentru reinventarea guvernământului. Noul management public ține de cei din urmă și se poate considera a fi o strategie care vizează să “salveze” guvernământul și să îl remodeleze prin reinventare; această strategie constituie o soluție de management pentru tratarea unei soluții politice.

---

<sup>22</sup> Self, P, *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, Londra, 1993

<sup>23</sup> Hood, C, *Beyond Progressivism: A New Global Paradigm in Public Management?*, *International Journal of Public Administration*, vol.19, nr.2, 1996

<sup>24</sup> Yeatman, A, *The Reform of Public Management: An Overview*, *Australian Journal of Public Administration*, vol.53, nr.3, 1994

Cum personalul și beneficiarii serviciilor publice sunt preocupați de impactul negativ pe care o privatizare totală poate să îl aibă asupra interesului lor, o reformă orientată pe NMP constituie o posibilitate mai acceptabilă.

Pentru a estima la justa sa valoare reforma sectorului public trebuie înțeleasă politica de reforme. Putem considera că la acest moment și din acest punct particular de vedere politica conține în mod esențial trei grupe de actori:

- conducătorii politici,
- înalții funcționari de la nivel central,
- managerii operaționali.

Coordonatorii politicii încearcă să exercite un control politic asupra birocrăției, agențiile centrale încearcă să exerseze un control politic asupra departamentelor de pe teren/din teritoriu, iar acestea din urmă încearcă să aprofundeze autonomia lor în materie de management operațional și de management al resurselor umane față de nivelul central.

Managerialismul a furnizat liderilor politici (miniștri și politicieni) o abordare globală și strategică pentru a exercita un control mai eficace asupra performanțelor birocratice - lucru total diferit de discursul clasic al libertății manageriale. Un studiu al reformelor recente ale serviciului public anglo-american<sup>25</sup> a arătat că anii '80 au constituit un "mediu ostil" birocrăției din serviciile publice. Oricum, orientarea funcționarilor spre "managerialism" nu a antrenat o diluare a controlului politic. Odată ce funcționarii sunt puși într-o situație responsabilizantă față de clienți și de piață ei trebuie, în mod egal, să "dea socoteală" politicienilor. De multe ori schimbarea managerială în cadrul sectorului public a fost legată de problema controlului politic; în Marea Britanie<sup>26</sup> guvernul conservator s-a orientat spre managerialism, în parte, pentru a pune în aplicare o agendă politică, făcând recurs la tehnici ale sectorului privat pentru a întări controlul politic, reduce autonomia profesională și slăbi sindicatele în sectorul public. Există numeroase exemple în istoria administrativă de recurs la reforme administrative și de management ca mijloc de a realiza un obiectiv politic (spre ex. reforma Fulton sau inițiativa CPRSC-Central Policy Review Staff în Marea Britanie la debutul anilor '70). Aceste reforme au fost abandonate datorită modificării climatului politic, odată cu sosirea unui nou guvern având o agendă și o strategie politică diferită.

---

<sup>25</sup> Peters, B G și Savoie D J, *Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient*, Public Administration review, vol.54, nr.5, 1994

<sup>26</sup> Pollitt, C, *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, second edition, Oxford, Blackwell, 1993

Dacă instituțiile sunt percepute ca fiind “scene politice” unde contestarea, negocierea și lupta între diferitele grupuri și raționalități sunt elemente rutiniere, procesul de schimbare organizațională tinde să influențeze intensitatea acestor lupte. Un aranjament instituțional existent reprezintă o ordine și o schemă stabilită de repartizare a intereselor și valorilor între diferitele persoane vizate. Posibila apariție a unor divergențe și conflicte provocate de noile puncte de contestare generate de toate procesele de reformă (probleme de putere, autonomie, cultură, condiții de muncă, etc) constituie un fapt inerent al vieții unei organizații.

Interpretarea “mondializantă” a procesului de reformă a sectorului public este, așa cum s-a putut constata, discutabilă. Chiar dacă putem distinge o anumită convergență în termeni de reformă și obiective generale ale reformei (ce constau în punerea în practică a unui cadru de structuri și programe ce permit guvernelor să realizeze o performanță crescută și o guvernare mai eficace în contextul unor circumstanțe economico-sociale schimbătoare), mijloacele angajate pentru realizarea obiectivelor variază considerabil în ceea ce privește punctul de greutate al reformelor, în funcție de istorie, politică și caracteristici instituționale ale țărilor implicate. Motivele și stilurile de reformă variază de la o țară la alta.

În ciuda revendicării anti-birocratice sau post birocratice a reformei sectorului public, rezultatul procesului de reformă este mai puțin sigur în măsura în care comportă negocieri instituționale, ce include tendința funcționarilor sau experților de a-și reconstitui puterea, autonomia și dominația în interiorul unei culturi și a unui context nou, de tip “managerial”. Trebuie deci, reexaminat în cadrul reformei sectorului public, ceea ce s-a schimbat în mod real în termeni de valori și relații de putere. Valoarea de eficacitate de care se face caz în cadrul reformei sectorului public nu este nouă decât din punctul de vedere al articulării retorice. Nu putem presupune automat faptul că descentralizarea și comercializarea antrenează în mod necesar sfârșitul birocrăției și ascensiunea cetățenilor în postura de consumatori sau clienți ai serviciilor publice. Reforma sectorului public poate avea, de fapt, ca efect o creștere a gradului de putere a managerilor publici și nu neapărat a cetățenilor.

Din perspectiva particulară a României, însușirea acestor concluzii poate semnifica două lucruri:

- fie o folosire a teoriei diversității proceselor de reformă pentru justificarea unui conservatorism administrativ axat pe păstrarea unui model birocratic prin excelență, și bazat, dincolo de declarații superficiale referitoare la “integrare” sau “modernizare”, pe ideea simplistă și periculoasă a “unicității” statutului și situației societății românești (teza că am fi diferiți și că nici un model, oricât de

viabil s-ar arăta în alte administrații din vestul sau estul Europei și din Statele Unite nu poate fi aplicat în România); această abordare, extrem de prezentă în cadrul multor centre de putere ce influențează evoluția sistemului administrativ românesc reprezintă unul din pericolele majore la adresa unei evoluții pozitive a administrației publice din România.

- fie înțelegerea unui fenomen, nu numai vizibil, ci și inevitabil în orice democrație ce dorește să își eficientizeze sistemul administrativ, să răspundă noului tip de așteptări ale cetățeanului și noilor realități ale unei societăți globale și informatizate.

Această ultimă abordare nu poate fi concepută în afara promovării unui model de managerialism distinct de modelul birocratic tradițional și integrat într-un nou tip de cultură axată pe rezultate într-un sector public mai puțin centralizat. Concentrarea în direcția reformelor manageriale poate semnifica o multitudine de abordări:

- limitarea dimensiunilor sectorului public,
- descentralizare,
- deconcentrarea în interiorul serviciilor guvernamentale,
- recursul la mecanisme de tip piață,
- noi roluri/abilități pentru entitățile guvernamentale,
- inițierea unui efort de construcție/ameliorare a managementului proceselor politice, managementului performanțelor, managementul resurselor financiare, managementul resurselor umane, managementul tehnologiei și informației, etc,
- ameliorarea relațiilor cu cetățeanul.

Dincolo de aceste tehnici particulare este însă extrem de necesară conștientizarea tipului de logică ce stă la baza reformei sectorului public (necesitatea “modernizării”, “integrării”, etc), și a direcției înspre care este orientată reforma (limitarea dimensiunilor sectorului public/ameliorarea performanțelor, etc). Mai mult decât orice, este însă necesară o voință politică vizibilă, coerentă și fermă în direcția reformei administrative; mijloacele la care face apel acest proces de reformă pot fi diferite, dar ele nu au nici o semnificație și nici o finalitate în lipsa inițiativelor reale de reformare a serviciului public în România.

BIBLIOGRAFIE GENERALĂ

1. George Frederickson, Jocelyn M. Johnston – *Public Management Reform and Innovation*, University of Alabama Press, 1999
2. Hal G. Rainey – *Understanding and Managing Public Organisations*, Jossey – Bass Publishers, San Francisco, 1997
3. Philip B. Heymann – *The Politics of Public Management*, Yale University Press, 1987
4. Steven Cohen, William Einike – *The New Effective Public Manager*, Jossey – Bass Publishers, San Francisco, 1995
5. James E. Swiss – *Public Management Systems*, Prentice Hall, New Jersey, 1991
6. Max Weber, *Politica o vocație și o profesie*
7. Andre Bariali, *La modernisation de l'administration*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1994
8. Francois Dupuy, Jean Claude Thoenig, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris, 1983
9. Jacques Chevallier, *Science Administrative*, PUF, Paris, 1986
10. James C. March, *Organisations*, Wiley, New York, 1958
11. D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, London, 1993
12. L. Metcalfe, S. Richards, *Improving Public Management*, Sage, London, 1990
13. OECD, *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, OECD, Paris, 1995b
14. March, J G și Olsen, J,P, *Rediscovering Institutions: the Organisational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989
15. Mueller, H E, *Bureaucracy, Education and Monopoly: Civil Service Reforms in England and Prussia*, Berkeley: University of California Press, 1984
16. Vickers, J și Wright, V, *The Politics of Industrial Privatization in Western Europe: An Overview*, *West European Politics*, vol. 11, nr.4, 1988
17. Liou, K T, *Privatizing state owned enterprises: the Taiwan experince*, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 58, nr.3, septembrie, 1992

18. Dong, Lisheng, *The Establishment of the Chinese Civil Service System: A Delayed Political Reform Programme*, International Insitute for Asian Studies, Administrative Reform in the People's republic of China since 1978, Leiden, Olanda, 1994
19. Hughes, O E, *Public Management and Administration: An Introduction*, St. Martin Press, Londra, 1994
20. Toonen, T A J, *Analysing institutional change and administrative transformation: A comparative view*, Public Administration, vol.71, 1993
21. Barzelay, M, *Breaking Through Bureaucracy: A new Vision for Managing in Government*, University Of California Press, Berkeley, 1992
22. Dunshire, A, *Administration: The World and the Science*, Martin Robertson, Londra, 1973
23. Wilson, W, *The Study of Administration*, in *Classics of Public Administration*
24. Self, P, *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, Londra, 1993
25. Hood, C, *Beyond Progressivism: A New Global Paradigm in Public Management?*, International Journal of Public Administration, vol.19, nr.2, 1996
26. Yeatman, A, *The Reform of Public Management: An Overview*, Australian Journal of Public Administration, vol.53, nr.3, 1994