

## ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI PUTEREA POLITICĂ

JACOTA-DRAGAN Olga

Administrația și puterea politică sunt deosebit de mult legate între ele, pentru a-și exercita funcțiile, în scopul îndeplinirii misiunii sale. Administrația se sprijină pe puterea politică, care la rândul său se bucură de autoritatea față de cetățeni. Dar în același timp puterea politică este influențată de administrație. Administrația și puterea politică se întrepătrund, în unele cazuri fiind foarte dificil de stabilit linia de demarcație, adică limitele între care se poate exercita influența politicului asupra administrației.

Din punct de vedere etimologic, cuvântul „administrație” provine de la latinescul „administrare”<sup>1</sup> care înseamnă „pentru a servi”, cuvântul „administer”<sup>2</sup> semnifică slujitor, servitor. După dicționarul limbii române verbul „a administra” are explicația: a conduce, a cârmui. În limbajul curent, termenul „administrație” cunoaște mai multe sensuri. Astfel, prin administrație se poate înțelege:

- conținutul principal al activității puterii executive a statului;
- autoritățile publice care îndeplinesc puterea executivă;
- conducerea unui agent economic sau instituții social- culturale;
- un compartiment (direcție, secție, sector, serviciu, birou) din unitățile, instituției social- culturale, care nu desfășoară nemijlocit o activitate direct productivă.

Noțiunea de administrație cuprinde o activitate prin care se urmărește îndeplinirea unor obiective sociale, în interesul public adică general, exercitându-se atât material cu ajutorul unei structuri (organizări) specifice, birouri, servicii etc. sau mijloace materiale și financiare din cadrul instituțiilor administrative cât și imaterial prin conformarea la dispozițiile și procedurile stabilite în actele normative.<sup>3</sup>

Nașterea administrației este legată, mai întâi, de fenomenul diviziunii sociale, prin intermediul căreia, societatea, până atunci unificată și

---

<sup>1</sup> Prefixul “ad” subliniază direcția “spre” sau “pentru” îndeplinirea unui obiectiv, iar “ministrare” vine de la “ministris” care înseamnă “servitor”. Ministrul este servitorul țării sau statului (Oroveanu, M. – Tratat de Știința administrației, Editura Cerma, București, 1996, p.25).

<sup>2</sup> Alexandru, I. – Criza administrației; editura Allbek; București; 2001; p. 16

<sup>3</sup> Oroveanu, M. – Tratat de Știința administrației, Editura Cerma, București, 1996, p.26.

omogenă, devine stratificată și eterogenă. Această diviziune socială se realizează prin următoarele etape:<sup>1</sup>

- specializarea activităților și a misiunilor sociale (diviziunea muncii și a funcțiilor);

- disocierea între diferitele dispoziții cu caracter normativ care asigurau integrarea socială (religie, morală, drept);

- formarea de subansamble, de grupuri parțiale, de instituții, fiecare având propria logică de funcționare;

- apariția relațiilor de inegalitate între oameni și generalizarea raporturilor de dominare/subordonare care traversau societatea în ansamblul său, antrenând constituirea spațiilor de putere multiple și diversificate.

Astfel se observă că apariția administrației are loc odată cu trecerea de la societatea primitivă la cea organizată de tip statal. În cadrul societății primitive nu era o administrație bine chibzuită și organizată, care să se bucure de putere politică, dar totuși ea dispunea de un șef, care era ales în această postură nu pentru calitățile sale bune de administrator ci pentru calitățile fizice și cunoștințele în domeniul artei războiului. Însărcinat cu menținerea păcii sociale și rezolvarea conflictelor interne, el nu dispune în munca sa decât de prestigiul personal și de propriul cuvânt, care nu are tăria legii. Cuvântul șefului nu reprezintă un semn sau un act de putere [...] . Șeful este un conducător fără putere, aflat în serviciul societății, dar nu reprezintă o figură proeminentă.<sup>2</sup>

În societatea modernă lucrurile deja se schimbă, apare o delimitare clară dintre cei care conduc și cei conduși, dintre spațiul administrativ și cel politic al statului. Rolul și funcțiile statului nu sunt definite prin intermediul pieței. El dispune de o totală autoritate în acest domeniu. Pentru a-și realiza obiectivele, statul elaborează legi, coordonează opțiunile individuale, impune o organizare socială coerentă, ierarhizează anumite funcțiuni și atribuie putere de decizie reprezentanților săi direcți din administrația publică<sup>3</sup>

Folosirea noțiunii de administrație cunoaște trei accepțiuni principale:

- 1) Administrația - ca tip de activitate umană, ceea ce prezintă activitatea de a administra, de a conduce;

---

<sup>1</sup> Chevalier, J. – Science administrative; Presses Universitaires de France; Paris; 1986; p.125, după Alexandru, I. op. cit.; p. 16

<sup>2</sup> Chevalier, J. – op. cit.; p.127, după Alexandru, I. – op. cit.; p. 18

<sup>3</sup> Pondaven, C. – Économie des Administrations Publiques Edition Cujas; Paris; 1995; p.72, după Alexandru, I. – op. cit.; p. 19

2) Administrația - ca mod de organizare a unor activități, care au o anumită structură, și asigură realizarea activității administrative;

3) Administrația - ca instituție sau complex de instituții profilate pe anumite domenii de activitate, cu o structură funcțională, care are menirea îndeplinirii funcțiilor sale.

În limbaj cotidian se află noțiunile de administrație, administrație publică, administrație de stat, activitate executivă, activitate administrativă, fiind utilizate în diferite variante, adesea fără a se face vreo distincție între ele.

O definiție clară a administrației o găsim la Jean Rivero care spune că prin administrație publică se desemnează un ansamblu de organe prin care se dirijează și se execută problemele publice.<sup>1</sup> Și Andre de Laubadere caracterizează administrația publică ca un ansamblu de autorități, de agenți și organisme însărcinate, sub impulsul puterii publice, de a asigura multiplele intervenții ale statului modern.<sup>2</sup>

Dintre totalitatea de sensuri ale termenului de administrație, în literatura de specialitate se face accentul anume pe clarificarea noțiunii de administrație publică, privită ca formă de manifestare a puterii executive în stat. Din acest motiv, definițiile din literatura de specialitate, identifică administrația publică cu ramura executivă a guvernării<sup>3</sup>.

Așadar, administrația publică reprezintă o parte a procesului politic, dobândește un rol important în formularea politicilor publice și caută mijloacele de implementare a valorilor politice în societate.

Termenul „politica” are mai multe sensuri. Unul dintre ele desemnează lupta pentru putere, concurența dintre forțele politice (partide, grupuri de interes), lupta pentru exercitarea influenței și ocuparea funcțiilor de autoritate în cadrul unei țări. O altă semnificație a termenului „politica” provine de la cuvântul englez „policy” și se referă la un program sau o perspectivă de activitate. Deci putem spune că un Guvern sau un minister are o politică economică, educațională, sau culturală, adică el (organ al administrației publice) alege (decide) să facă sau să nu facă anumite acțiuni într-un domeniu specific. Politica reprezintă arta sau procesul prin care se ating scopuri colective. Din această perspectivă putem afirma că orice activitate administrativă este politică.

---

<sup>1</sup> Rivero Jean Droit administratif, Dalloz, Paris, 1987(după Popa Victor , Drept Public, Chișinău 1998, p. 358)

<sup>2</sup> Andre de Laubadere Traite de droit administratif, Paris, L.G.D.J., 1973(după Popa Victor , Drept Public, Chișinău 1998 p.358)

<sup>3</sup> Definiția lui James Davis, după Alexandru, I. – op. cit.; p. 19

În general prin conceptul de „putere” se desemnează capacitatea de a impune propria voință ori de a o exercita față de alții, dacă vorbim despre puterea politică ne referim la cei care o dețin (guvernării, partidele politice etc.)

Administrația funcționează într-un mediu prin excelență politic, iar o separație clară a activităților politice de cele nepolitice este aproape imposibil de făcut, dar totuși politica și administrația sunt două domenii distincte de activitate, fiecare avînd funcțiile lor proprii, diferite prin natura sa de decizie și execuție, sunt realizate de către două tipuri de funcționari: aleși și numiți. În același timp, în baza principiului democratic, relația administrației cu politica este o relație de dependență, în unele situații chiar și de subordonare a administrației față de mediul politic.

La etapa actuală în Republica Moldova relația politica și administrația se caracterizează prin faptul că aleșii sunt singurii care decid, în timp ce funcționarii numiți le acordă asistență și supraveghează execuția conform deciziilor luate.

Administrația, care ar trebui să fie independentă față de „luptele politice”, se plasează totuși în interiorul acesteea. Dacă ea va fi protejată de variațiile puterii, administrația va asigura continuitatea realizării treburilor publice.

Funcționarii sunt persoanele care au interese și urmăresc realizarea preferințelor și necesităților lor. În acest scop ei utilizează toate pîrghiile de influență de care dispun. Astfel, deși administrațiile sunt neutre din punct de vedere teoretic, ele se caracterizează prin existența în cadrul lor a unor relații de putere: în cadrul structurilor sau proceselor administrative, al finanțelor publice sau al gestiunii personalului, al regulilor birocratice, al tehnocrației și controlului instituțional, sau al deschiderii față de public și al influenței ideologiilor.<sup>1</sup>

În Republica Moldova relațiile politico-administrative constituie o problemă ce este abordată destul de des, dar făcîndu-se abstracție de principalele probleme cu care se confruntă acestea. Structurarea relațiilor administrative prin prisma sistemului politic poate fi făcută după apartenența lor în: relații interne și relații externe. Relațiile interne se stabilesc între autorități și în cadrul structurilor organizatorice ale instituțiilor administrative. În ceea ce privește relațiile autorității executive cu alte autorități ale statului, cele legislative sau judecătorești, trebuie subliniat

---

<sup>1</sup> Anca Mot, Politica și administrație publică, suport de curs, București 2009, p.8:

faptul că acestea se bazează pe principiul separației puterilor, ceea ce exclude subordonarea.<sup>1</sup>

Relațiile interne între instituțiile administrative sînt:

1. Relațiile autorităților puterii legislative. Aceste relații dau expresia dreptului de control parlamentar asupra executivului și se materializează în atribuțiile constituționale ale Parlamentului în legătură cu organizarea și funcționarea autorităților executive;

2. Relațiile autorităților puterii judecătorești sînt relații de colaborare și au în vedere, pe de o parte, obligațiile executivului de a asigura condițiile funcționării justiției, iar, pe de altă parte, au dreptul de a participa la constituirea autorităților puterii judecătorești;

3. Relațiile autorităților puterii executive prin care se stabilesc și aplică prevederile proprii și ale celorlalte autorități.

Relațiile externe se stabilesc între diferite componente ale structurii sistemului administrativ și alte categorii de organizații publice sau private și/sau persoane fizice. Acestea pot fi: relații cu autoritățile autonome, relațiile cu organizațiile neguvernamentale, relațiile cu agenții economici, relațiile cu persoanele fizice.<sup>2</sup>

Administrația poate fi politizată sau nu. B.G.Peters și J.Pierre definesc noțiunea de politizare, cu referire la administrația publică, ca “substituirea de către criteriile politice a criteriilor bazate pe merit în selectarea, menținerea, promovarea, premiarea și disciplinarea membrilor serviciului public.”<sup>3</sup>

Separarea pozițiilor politice de cele administrative decurge din exigențele democratice față de sistemul politic. Sistemul politic democratic este bazat pe contrabalansarea reciprocă a instituțiilor și componentelor puterii și evitarea concentrării puterii. Din alt punct de vedere, pluralismul și alegerile libere care provoacă schimbarea partidelor de guvernământ necesită existența unui mecanism care ar asigura stabilitatea<sup>4</sup> și continuitatea sistemului politic și a statului ca principala instituție politică.

Delimitarea politicului de administrativ este strict și vital necesară. Inexistența delimitării dintre politicieni și funcționari publici este periculos pentru stat și societate din mai multe considerente. Profesionalismul funcționarului public este pus la îndoială în cazul politizării acestuia.

---

<sup>1</sup> Androniceanu A. Managementul Public. – Buc.: Editura Economică, 1999, - p. 76

<sup>2</sup> Alexandru I. Structuri, mecanisme și instituții administrative. – Buc.: Sylvi, 1996, - p. 105

<sup>3</sup> Peters B. G., Pierre J. (eds.) Politicisation of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control. – London, New York: Routledge Studies in Governance and Public Policy, 2004, p.2.

<sup>4</sup> Tanasă R. Stabilitatea social-politică a Republicii Moldova. // Republica Moldova la începutul mileniului III: realități și perspective. / Coord. V.Moșneaga. – Chișinău: USM, 2001.

Obiectivitatea, imparțialitatea și profesionalismul (principii de bază, stabilite în Codul etic al funcționarului public, care ghidează activitatea acestora) se realizează doar în cazul în care ei sunt independenți și protejați de presiuni politice excesive.

În situația când administrația publică este politizată, pentru funcționari mai puțin contează calitatea serviciilor pe care le prestează, satisfacția cetățenilor vis-a-vis de aceste servicii, dar acestora (funcționarilor) le este mai importantă opinia conducerii politice. În aceste situații cu părere de rău loialitatea față de opinia conducerii politice ar putea fi mai importantă ca profesionalismul și respectarea cetățenilor.

O foarte mare problemă și neajuns al administrației politizate se evidențiază intens în cadrul societăților aflate în transformare. Dependența administrației de puterea politică influențează negativ asupra stabilității statului, se reduce practic la minim calitatea serviciilor publice. În timp ce serviciul public trebuie să asigure stabilitate și flexibilitate administrației publice, administrația este practic paralizată din cauza schimbărilor din domeniul politic, capacitatea acestuia de realiza funcțiile sale, de a fi receptivă la cerințele societății nu mai funcționează.

Delimitarea puterii politice și administrației publice creează premise pentru un nou tip de relații dintre politicieni și funcționari, și asigură realizarea profesionalismului funcționarilor publici. În al doilea rând, reprezintă o modalitate eficientă de combatere a corupției. Nu doar a corupției sub aspect financiar, dar și a celei politice. În rândul al treilea, aceasta asigură continuitatea, mai ales în situațiile când există o instabilitate politică (problemă cu care se confruntă Republica Moldova). Noul guvern poate începe activitatea imediat fără a pierde mult timp pentru formarea echipei și cu un grup de funcționari competenți să înceapă a implementa politica. În rândul al patrulea, se asigură continuitatea structurii de expertiză, dispăre necesitatea angajării de fiecare nou guvern a noilor experți, prin existența deja a acestora. În rândul al cincilea, există cunoașterea modalității de funcționare a sistemului statal pentru realizarea dorințelor noului guvern. Politicienii deseori aplică politicile sale, chiar și în situațiile în care realitatea și factorii presupun o modificare a acestora. Serviciul public constructiv și loial poate asigura o expertiză a noilor idei a guvernului și a preîntâmpina realizarea unor activități deficiente, imperfecte, utopice sau de a le corecta și de a le perfecționa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mountfield R. Senior civil service appointments: impartiality and political neutrality in democratic transitions. // Democratic Transition: Senior Civil Servants and the Political-Administrative Interface. Ed. S.Sokolyk. – Kyiv: K.I.S. Publishers, 2005, p.40.

În fine putem afirma că delimitarea puterii politice de administrația publică este o condiție indispensabilă pentru existența și dezvoltarea democrației, și a funcționării eficiente a statului de drept precum și a administrației publice. O organizare optimă a sistemului administrativ presupune funcționarea rațională și eficientă a administrației publice și cere implementarea corectă a metodelor de organizare a activităților administrative, fără implicarea în acest proces a puterii politice. Pentru Republica Moldova schimbarea administrației publice trebuie să aibă un conținut exact și concret stipulat în legislație ceea ce presupune utilizarea în administrația publică a principiilor democratice. Aceste lucruri semnifică nu altceva decât modernizarea administrației publice, depășirea rămășițelor sistemului administrativ sovietic, implementarea sistemului administrativ propriu regimului democrat. Administrația publică nu este subiectul principal al sistemului politic, ea reprezintă un sub-sistem autonom, dar dependent de puterea politică și nu este decât un mijloc de realizare al obiectivelor, scopurilor, inclusiv și a integrării europene.