

Administrație publică și afaceri publice





| Nicolas Henry

---

# *Administrație publică și afaceri publice*

*Traducere din engleză de Camelia BOCA*

## **CARTIER®**

*Editura Cartier, SRL*, str. București, nr. 68, Chișinău, MD2012.

Tel./fax: 24 05 87, tel.: 24 01 95. E-mail: cartier@cartier.md

*Editura Codex 2000, SRL*, Strada Toamnei, nr. 24, sectorul 2, București.

Tel./fax: 210 80 51. e-mail: codexcartier@go.ro

Difuzare:

*București*: Strada Toamnei, nr. 24, sectorul 2.

Tel./fax: 210 80 51. e-mail: codexcartier@go.ro

*Chișinău*: bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, sectorul Ciocana. Tel.: 34 64 61.

Cărțile CARTIER pot fi procurate în toate librăriile bune din România și Republica Moldova.

LIBRĂRIILE CARTIER

*Casa Cărții Ciocana*, bd. Mircea cel Bătrîn, nr. 9, Chișinău. Tel.: 34 64 61.

*Librăria din Hol*, str. București, nr. 68, Chișinău. Tel.: 24 10 00.



Colecția *Cartier polivalent* este coordonată de Gheorghe Erizanu

Editor: Gheorghe Erizanu

Lectori: Inga Druță, Em. Galaicu-Păun

Coperta seriei: Vitalie Coroban

Coperta: Vitalie Coroban

Design: Victoria Dumitrașcu

Tehnoredactare computerizată: Victoria Dumitrașcu

Prepress: Editura Cartier

Tipar: Combinatul Poligrafic (nr. 51168)

Nicolas Henry

PUBLIC ADMINISTRATION & PUBLIC AFFAIRS

© Pearson Education, 2004

Nicolas Henry

ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ ȘI AFACERI PUBLICE

Ediția I, martie 2005

Authorized translation from the English language edition, entitled PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS, 9th Edition, by Henry, Nicolas, published by Pearson Education, Inc, publishing as Prentice Hall, Copyright © 2004, 2001, 1999, 1995, 1992, 1989, 1986, 1980, 1975 by Pearson Education, Inc, Upper Saddle River, New Jersey 07458.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from Pearson Education, Inc.

Romanian language edition published by EDITURA CARTIER, Copyright © 2005.

Această ediție a apărut în 2005 la Editura Cartier. Toate drepturile rezervate.

Cărțile Cartier sînt disponibile în limita stocului și a bunului de difuzare.

Această carte a apărut în cadrul Proiectului de Traducere și al Programului Administrației Locale cu sprijinul Fundației Soros-Moldova și al Next Page Foundation, Institutul Societății Deschise, Budapesta.

---

Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții

Henry, Nicolas

Administrație publică și afaceri publice / Nicolas Henry; trad.: Camelia Boca; cop.: Vitalie Coroban. — Ch.: Cartier, 2005 (Combinatul Poligrafic). — 1156 pag.; 20 cm. — (Colecția *Cartier polivalent* / coord.: Gheorghe Erizanu).

ISBN 9975-79-294-4

Tiraj: 1000 exemplare.

Titlul original (în engleză): PUBLIC ADMINISTRATION & PUBLIC AFFAIRS.

351+334.724

P48

ISBN 9975-79-294-4

## C U P R I N S

PREFAȚĂ .....	13
CUVÎNT ÎNAINTE .....	17

### PARTEA ÎNȚĂI

PARADIGME ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE.....	19
Capitolul 1. DEMOCRAȚIE MARE, BIROCRAȚIE MARE .....	23
Constrângere: contextul și tradiția administrației publice în Statele Unite.....	23
Atenuări: zestrea unei administrații publice limitate.....	30
Guvern, lideri publici și încredere publică .....	39
Birocrații: imagine și realitate .....	44
Revoltă și rezistență: americanii și dezvoltarea guvernamentală.....	46
De ce birocrație?.....	49
Explicarea lucrurilor.....	52
Puterea: eminența cenușie a administratorului public .....	54
Capitolul 2. SECOLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN IMPAS.....	82
Începutul .....	83
Paradigma 1: dihotomia politică/administrație, 1900-1926 .....	84
Paradigma 2: principiile administrației, 1927-1937 .....	88
Provocarea, 1938-1950.....	93
Reacția la provocare, 1947-1950.....	98
Paradigma 3: administrația publică: știință politică, 1950-1970 .....	100
Impactul științei politice: birocrația în serviciul democrației... ..	108
Paradigma 4: administrația publică ca management, 1956-1970 .....	109

Impactul managementului: înțelegerea atributului “publică” din administrația publică.....	114
Forțele separatismului, 1965-1970 .....	120
Administrația publică: nici management, nici știință politică .	122
Paradigma 5: administrația publică, ca administrație publică: 1970-? .....	126
Guvernarea: către o nouă paradigmă? .....	128

## PARTEA A DOUA

ORGANIZAȚIILE PUBLICE .....	146
Capitolul 3. FIRELE ORGANIZAȚIEI: TEORIILE .....	148
Modele, definiții și organizații .....	148
Modelul închis de organizație.....	151
Modelul deschis de organizație .....	159
Modelul închis și modelul deschis: diferențele esențiale.....	175
Organizații închise sau deschise? .....	177
Literatura sintezei modelelor .....	186
Sînt diferite organizațiile publice?.....	189
Capitolul 4. MATERIALUL ORGANIZAȚIEI: FORȚELE .....	197
Societatea și evaluarea organizațiilor .....	199
Informația și inteligența în organizații .....	204
Informație, informații secrete, organizații și patru cai morți ...	208
Luarea deciziei în organizații.....	216
Administrarea în organizații.....	228
Control, putere și autoritate în organizații.....	235
Societatea și schimbarea în organizații.....	247
Capitolul 5. FIBRELE ORGANIZAȚIEI: OAMENII .....	285
Ce vă poate face o organizație?.....	285

Umanismul administrativ: clasicism, sociopsihologie și administrație publică .....	288
Modele de dezvoltare a adultului .....	297
Modele de comportament cultural .....	301
Modele de comportament politic .....	310
Cultura și birocrațul .....	311
Darwinismul și personalitatea organizațională .....	319
Conducerea în organizații .....	321
Evoluția teoriei conducerii: definirea conducerii de-a lungul timpului .....	330

### PARTEA A TREIA

MANAGEMENTUL PUBLIC.....	363
--------------------------	-----

#### Capitolul 6. COMPLEXITATEA CARE CLARIFICĂ:

PROBLEMELE MANAGEMENTULUI PUBLIC .....	368
Sistemele care clarifică managementul public.....	368
Clarificarea costurilor și a beneficiilor .....	372
Clarificarea informației publice .....	379
Societatea și resursele de informații.....	379
Clarificarea deciziilor publice .....	395
Resursele de informații și viitorul guvernării .....	405

#### Capitolul 7. CONSECINȚELE CORUPȚIEI: MĂSURAREA

PERFORMANȚELOR, EVALUAREA PROGRAMULUI PUBLIC ȘI PRODUCTIVITATEA.....	416
Definiții: denumirea lucrurilor așa cum sînt.....	416
Eficiență pentru un guvern bun, 1900-1940 .....	419
Elaborarea bugetului pentru costurile controlului, 1940-1970.	423
Managementul eficienței și eficacității, 1970-1980 .....	424
Privatizare pentru mai puțină guvernare, 1981-1992 .....	428

Risipă, fraudă și abuz: noul sens al corupției, din 1975 pînă în prezent.....	431
Un nou management public, 1992 pînă în prezent.....	435
Vechile origini ale noului management public .....	437
Locul măsurării performanțelor .....	447
Practica măsurării performanțelor .....	454
Evaluarea programului public.....	466
Locul evaluării programului public.....	467
Permutări ale evaluării programului public.....	472
Practica de evaluare a programelor publice .....	478
Folosirea evaluărilor programelor publice .....	486
Două inovații productive .....	489
Capitolul 8. BUGETUL PUBLIC: SCOPURI ȘI PROCESE.....	523
Elaborarea bugetului linie-articol, 1921-1939 .....	526
Elaborarea bugetului pe baza performanței, 1940-1967.....	529
Planificarea-programarea-elaborarea bugetului, 1965-1971.....	533
Elaborarea bugetului pe baza obiectivelor, 1972-1977 .....	539
Elaborarea bugetului de la baza zero, 1977-1980 .....	542
Apus, răsărit: legislația declinului în State, 1976-1981 .....	547
Urgența necontrolabilelor, din 1980 pînă în prezent.....	548
Elaborarea bugetului pe baza țintelor, 1980-1992.....	550
Un fondator pe deficite .....	551
Moștenirea elaborării bugetului pe baza țintelor.....	558
Managementul reducerilor: răspuns la realitatea birocratismului.....	568
Planificarea eficientă a bugetului, 1993 pînă în prezent.....	574
Construirea bugetelor: strategii și tactici.....	580



Capitolul 9. MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE ÎN SECTORUL PUBLIC .....	613
Evoluția managementului resurselor umane publice americane .....	614
Sistemul administrației publice: ce înseamnă meritul .....	625
Rif-at .....	651
Sistemul politic executiv: politica în administrație.....	663
Sistemul carierei profesionale: persoana mai presus de poziție .....	671
Sistemul profesional al administrației publice: îmbrățișarea profesiilor din domeniul politic și din cel al managementului	674
Rasă, sex și locuri de muncă: o provocare pentru o acțiune afirmativă .....	679
Managementul resurselor umane publice are viitor? .....	712

#### PARTEA A PATRA

IMPLEMENTAREA POLITICII PUBLICE .....	748
Capitolul 10. ÎNȚELEGEREA POLITICII PUBLICE .....	750
Analiza politicii publice: scurt istoric .....	750
Știința politică, administrația publică și analiza politică .....	753
Paradigma incrementalistă a elaborării și implementării politicii .....	755
Paradigma raționalistă a elaborării și implementării politicii..	767
Paradigma planificării strategice în elaborarea și implementarea politicii publice .....	783
Planificarea strategică: experiența publică.....	785
Planificarea strategică cu adevărat universală .....	796
Capitolul 11. ADMINISTRAREA INTERSECTORIALĂ .....	807
De ce, colaborare? .....	808
O ortodoxie americană: afacerile sînt mai bune.....	812

Privatizarea politicii federale: programele publice și căutătorii de profit privat .....	813
Procesul de privatizare: integrare, operare și separare .....	818
Este domeniul afacerilor mai bun? Răspunsuri obscure de la Washington .....	826
Contracte în corupție: problema capitalului .....	830
Noua privatizare: reformele federale de achiziții .....	832
Bandiții de pe șoseaua de centură: contractarea de servicii și întrebarea curioasă a consultanților .....	834
Privatizarea în state .....	838
Privatizarea în guvernele locale .....	840
A privatiza sau a nu privatiza: presiunea locală și programele publice .....	843
Contractele locale: management și costuri .....	847
Reducerea costurilor: companii sau competiție? .....	851
Privatizarea practică: lecții învățate .....	853
Autoritatea publică .....	854
“Woops” .....	869
Sectorul independent: experiențe în independență .....	878
Implementarea cu persoane fizice: voluntari și vaucere .....	892
Capitolul 12 ADMINISTRAȚIA INTERGUVERNAMENTALĂ .....	929
Mii și mii de guverne .....	929
Constituția și tribunalele: stabilirea regulilor .....	929
Evoluția administrației interguvernamentale .....	935
Federalismul fiscal .....	942
Bani și mandate: instrumente federale de implementare .....	948
Descrierea federalismului: profitabil sau inutil? .....	957
Federalismul între egali: statele .....	960
Administrarea interguvernamentală: perspectiva de stat și cea locală .....	962

Foarte multe guverne locale: definiții, scop, funcții, surse de venituri și forme de guvernare pentru districte, municipalități, orașe, districte școlare și districte speciale .....	970
Regionalismul în state: experiența americană ciudată în planificarea interguvernamentală .....	985
Cooperarea interregională: regionalismul care se tîrăște .....	992
Loc, oameni și putere: nedumerirea guvernării metropolitane.....	995
Capitolul 13. CĂTRE O ETICĂ BIROCRATICĂ .....	1041
Dezvoltarea eticii sectorului public.....	1042
Practicarea unei administrații publice etice .....	1043
Curențe mai adînci: birocrația și interesul public .....	1048
Etica din Orange .....	1050
Dreptate și obiectivitate: un punct de vedere al interesului public .....	1068
Intuiționism, profesionalism și utilitarism.....	1069
Aplicarea teoriei dreptate-ca-obiectivitate .....	1073
Pasiunea administrației publice.....	1077
Anexa A: SURSE DE INFORMAȚII, PERIODICE ȘI ORGANIZAȚII DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ, PE SPECIALIZĂRI.....	1089
Anexa B: SURSE ADNOTATE DE INFORMAȚII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI ÎN DOMENII CONEXE.....	1102
Anexa C: PERIODICE ADNOTATE RELEVANTE PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ .....	1109
Anexa D: ORGANIZAȚII ACADEMICE, PROFESIONALE ȘI DE INTERES PUBLIC CU ADRESE DE INTERNET ȘI DESCRIERI .....	1121
Anexa E: FORME CORECTE DE ADRESARE FAȚĂ DE OFICIALII PUBLICI.....	1131

Anexa F: CUM SĂ DEVII ADMINISTRATOR PUBLIC.....	1133
O carieră în administrația publică: câte locuri de muncă sînt, care este salariul? .....	1133
Pregătirea pentru un loc de muncă în administrația publică.	1137
Găsirea unui loc de muncă în administrația publică.....	1143
Model de résumé consolidat .....	1146
Anexa G: CODUL ETIC AL SOCIETĂȚII AMERICANE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE .....	1151

## PREFAȚĂ

Fiți bineveniți la cea de a noua ediție a Administrației publice!

Ca niciodată de-a lungul istoriei lor, teoria și practica administrației publice sînt într-o rapidă și radicală schimbare. Groaznicele evenimente din 11 septembrie 2001 au scos în evidență aceste schimbări și, în același timp, i-au făcut pe americani să-și dea seama de importanța deosebită a centralizării guvernamentale.

Ironic și paradoxal, atunci cînd americanii începeau să-și reaprecieze guvernarea, instituția guvernamentală își segmenta puterea tradițională spărgînd centralizarea și renunțînd la unele funcții anterioare. În consecință, administratorii publici au început să-și practice meseria în afara guvernului. Mai mult ca niciodată, administratorii publici gestionează acum politica publică nu din scaunul guvernamental, ci din organizații foarte depărtate de sectorul public.

Cea de a noua ediție a Administrației publice recunoaște această realitate nouă și, credem noi, sănătoasă. Prin urmare, între analizele revizuite sau dezvoltate în mod semnificativ se numără:

- încrederea americanilor în guvernarea lor;
- lupta președinților americani cu birocrăția sau încercarea lor de a o desființa;
- impactul globalizării asupra administrației publice;
- noua eră în guvernare;
- o posibilă transformare a guvernării într-o nouă paradigmă a administrației publice;
- predilecția din ce în ce mai mare a absolvenților facultăților

din domeniul administrației de a lucra în alte instituții decât cele guvernamentale;

- caracteristici unice ale organizațiilor din sectorul non-profit;
- forța consiliilor guvernamentale și diferențele dintre consiliile din sectorul privat, din cel public sau din cel non-profit;
- aspectele unice ale procesului decizional în organizațiile publice și non-profit;
- birocratizarea și organizațiile publice;
- birocratismul și organizațiile publice;
- mediul organizațional al sectorului independent;
- tehnicile de clarificare a problemelor complexe de politică publică;
- teoria jocurilor, arborele decizional, metoda drumului critic și analiza cost-beneficiu;
- impactul tot mai mare al calculatorului asupra birocrățiilor și cetățenilor;
- e-guvernarea/guvernarea informatizată și implicațiile ei asupra administratorilor publici;
- legătura dintre măsurarea performanțelor, evaluarea programului public și corupția politică;
- noul management public;
- modul în care evaluatorii de programe rezolvă greșelile etice;
- planificarea eficace a bugetului;
- noile dimensiuni ale surplusului din venitul federal;
- criza de personal din serviciul public;
- modificarea îndreptată în direcția acțiunii pozitive a politicilor;
- evoluția analizei politicii publice;
- utilizarea la un nivel tot mai înalt a analiștilor politici în guverne;
- planificarea strategică din sectorul public și din cel independent;
- noul context al guvernării: administrarea intersectorială;

- caracteristicile celui de al treilea sector;
- noi modele de achiziții și de privatizare federală;
- privatizarea, rentabilitatea și competiția din domeniul serviciilor publice;
- proliferarea autorităților publice;
- trei exemple de nouă administrație intersectorială: serviciile din domeniul asistenței medicale, școli charter și guvernarea regională;
- apariția fulminantă a corporațiilor care se ocupă cu dezvoltarea comunității locale;
- relațiile guvernelor cu organizațiile non-profit și folosirea de către acestea a organizațiilor non-profit;
- încrederea americanilor în noul sector;
- vucerile, în special, utilizarea lor din ce în ce mai largă de către guvernul federal;
- voluntarii în guvern și încurajarea federală a voluntarilor în alte sectoare;
- evoluția relațiilor interguvernamentale: prăjiturile în straturi, prăjiturile glazurate, prăjiturile crocante și prăjiturile fără-micioase;
- autorizarea statelor în sistemul federal;
- tipuri și forme de administrație locală; scopul și funcțiile lor, surse de venituri;
- economiile politice ale Americii metropolitane;
- expansiunea eticii organizaționale;
- responsabilitatea, umanismul și etica administrației publice.

În cea de a noua ediție au fost revizuite și șapte anexe. Administrația publică a devenit astfel o lucrare de referință pentru studenți, profesori și funcționarii în domeniu.

Anexa A este o listă de surse de informare, reviste și organizații, în ordinea subcîmpului. Are ca scop facilitarea identificării resur-

selor dintr-un anumit domeniu de interes. Această listă conține informațiile furnizate de alte trei anexe mult mai ample (Anexa B, Anexa C și Anexa D).

Anexa B este o listă de bibliografii, enciclopedii, dicționare și repertorii în domeniul administrației publice și în domenii adiacente. Pentru ușurarea regăsirii, au fost adăugate și cotele din Biblioteca Congresului.

Anexa C este o listă largită de periodice din domeniul administrației publice. Ca și Anexa B, Anexa C conține cotele din Biblioteca Congresului, dar și unele explicații succinte legate de publicațiile enumerate.

Anexa D este o listă de organizații academice, profesionale și de interes public. Sînt incluse adresele web ale paginilor lor de pe Internet, dar și descrierea domeniului lor de activitate.

Anexa E oferă formele corecte de adresare și de salut pentru oficialii din sectorul public. De fapt, acestea sînt informații secrete, dar cunoscîndu-le, îți poți șlefui profesionalismul.

Anexa F descrie tipurile de ocupații din domeniul sectorului public sau non-profit, cum se pot dobîndi acestea și care ar fi nivelul salarizării pentru fiecare dintre ele. Anexa F a fost foarte mult largită, fiind o listă de pagini web cu ajutorul cărora s-ar putea obține stagii de pregătire sau locuri de muncă în administrația publică sau în asociații independente. Se pot găsi aici și sfaturi referitoare la obținerea unui masterat în administrația publică, lucrul în rețea sau alcătuirea unui curriculum vitae (cu un model).

Anexa G prezintă Codul deontologic al Societății Americane de Administrație Publică (ASPA). Deși multe asociații guvernamentale și profesionale din administrația publică au adoptat diferite coduri etice, de obicei, cel al ASPA se aplică pentru toți administratorii, pentru că ASPA este singura organizație alcătuită din administratori publici din toate specialitățile și de la toate nivelurile sau din toate tipurile de guvernare.



## CUVÎNT ÎNAINTE

În prima ediție a acestei cărți am plecat de la ideea că am o datorie intelectuală față de cel puțin trei dintre profesorii mei, Lynton Keith Caldwell, Jack T. Johnson și York Y. Wilbern. O am și acum. Deși a trecut multă vreme de când le-am ascultat cursurile, influența lor asupra mea nu s-a diminuat, ci, din contra, s-a accentuat cu trecerea anilor.

Din această listă de profesori unici, Jack Johnson este cel cu care m-am întâlnit întâi. A murit cu câțiva ani în urmă. Influența lui asupra mea a fost una pur formativă. Îmi lipsesc acum foarte mult sfaturile și prietenia lui.

De atunci, am mai adăugat un al patrulea nume în această listă scurtă: Frank J. Sackton. În cei douăzeci de ani pe care i-am petrecut la Arizona State University, profesorul Sackton (și locotenentul general în rezervă Sackton) m-a inițiat în domeniul lumii practice. A fost, într-adevăr, o educație deosebită. Una pe care o voi prețui mereu.

Sînt recunoscător editorului meu de la Prentice Hall, Heather Shelstad, și adjunctului său, Bryan Prybella, pentru sfaturile lor competente. Ginger Malphrus mi-a cules lucrarea în timp util pentru a nu depăși termenele impuse de editori.

Mulțumesc tuturor colegilor mei, tuturor studenților mei și recenzenților, care au avut asupra mea o influență constructivă pentru evoluția continuă a Administrației publice.



## PARTEA ÎNTÎI

### PARADIGME ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Birocrația ne-a intrat în sînge. Dovezile preistorice scoase la lumină în diverse săpături arheologice sugerează faptul că a existat un rudiment de ordine socială birocratică cu 19.000 de ani în urmă<sup>1</sup>. Birocrația a existat cu mult înaintea primelor experiențe de democrație ale lui Homo sapiens, a răspîndirii pe glob a marilor religii, a apariției civilizației. Birocrația nu este fundamentală pentru condiția umană, este însă fundamentală pentru societatea umană.

Nu toată lumea este de acord cu ideea că birocrația și guvernul sînt elemente fundamentale pentru o societate. Dezaprobarea acestor aserțiuni ia două forme. Prima este legată de faimosul dicton al lui Thomas Jefferson conform căruia cea mai bună guvernare este guvernarea cea mai redusă. Ar însemna că cea mai bună guvernare nu este, în fapt, o guvernare și guvernarea cea mai proastă este, în fapt, orice urmă de guvernare, oricum ar fi ea. Prin urmare, guvernarea este rea.

Există, cu certitudine, cîteva guverne rele care fac lucruri rele. Dar sînt, inevitabil, și unele guverne bune care fac lucruri bune, iar aceste guverne sînt vitale. United Nations Development Program, cea mai mare agenție mondială de ajutor, a făcut ca „guvernarea bună” să fie „prioritatea numărul unu în lupta lor cu sărăcia”. Se pornește de la ideea că „fără o guvernare bună, încrederea în dezvoltarea economică pro-investițională și în multe alte strategii,” între care și apariția organizațiilor non-guvernamentale în sfera serviciilor

publice, „nu vor avea nici o putere”<sup>2</sup> – cel puțin, nu așa de mare ca atunci când există o guvernare bună.

Un comentariu critic continuă pe aceeași linie: deși o guvernare bună ar putea aduce unele beneficii publice, guvernarea este din ce în ce mai anacronică pentru că se bazează, într-o foarte mare măsură, pe afaceri, pe organizații non-profit și pe alți factori sau acorduri care să ofere servicii publice mai bune și mai eficiente decât o poate face guvernarea singură.

Așa cum vom explica în capitolele 11 și 12, această critică este justificată parțial. Există o diferență majoră între furnizarea de beneficii publice și crearea lor. Numai guvernarea poate crea beneficii publice.

Grija pentru viața oamenilor este cel mai important beneficiu public din orice societate. Numai guvernarea este responsabilă de protejarea cetățenilor. Atunci când un guvern nu-și poate proteja poporul, concluzia negativă este iminentă.

Am văzut acest lucru în 11 septembrie 2001, când teroriștii au ucis peste 3.000 de oameni în New York, Washington DC și în Pennsylvania. Așa cum a subliniat un observator atent, din acea zi fatală „întregul spectru politic a fost dominat de o singură idee: guvernul și-a pierdut rapid relevanța, accesibilitatea și dreptul de a avea unele pretenții legate de banii sau de prestația cetățenilor”<sup>3</sup>.

Evenimentele groaznice din 11 septembrie 2001 ne-au amintit, tragic, dar fără echivoc, de ce societățile au nevoie de guverne. E adevărat că la munca de înlăturare a consecințelor tragediei de la 11 septembrie au participat și alte sectoare pe lângă cel public, dar guvernul a rămas instituția centrală răspunzătoare de întreaga tragedie, singura instituție învinuită pentru toate nenorocirile acelei zile.

Părerea noastră ar fi următoarea: guvernarea este esențială în procesul de creare a beneficiilor publice de bază.

Administrația publică este instrumentul fundamental cu ajutorul

căruia guvernele înțeleg de ce beneficii sau politici noi ori revizuite are nevoie societatea pentru a furniza acele beneficii publice și a determina efectele politicilor de guvernare.

Utilizarea birocrăției într-o democrație este anormal de dificilă, pentru că birocrăția și democrația sînt opuse. Prima este ierarhică, elitistă, restrînsă și documentată. Cea de a doua este comună, pluralistă, generalizatoare și prost documentată, dacă nu chiar ignorantă. Cu un număr constant și obișnuit de excepții, acestea sînt realitățile culturii civice din democrațiile industriale avansate.

Reconcilierea acestor realități nu este o sarcină pentru cei timorați. Totuși, o asemenea reconciliere este esențială, dacă societățile doresc să fie în continuare avansate, industriale și democratice. Locul în care elita intelectuală se întâlnește cu masele democratice – unde apare (sau nu) această reconciliere – este, de fapt, birocrăția publică.

Administrația publică este procedeul utilizat pentru reconcilierea dintre birocrăție și democrație. Administrația publică este o combinație largă și amorfă de teorie și practică. Scopul ei este acela de a promova o înțelegere superioară a guvernării și a relației acesteia cu societatea pe care o conduce, dar și de a încuraja politicile publice, mult mai sensibile la nevoile sociale, și de a institui practici manageriale în acord eficacitatea și cu caracterul uman al cetățenilor. Admitem că fraza precedentă este foarte amplă și amorfă (deși un critic al acestei cărți a caracterizat definiția dată de noi ca fiind „clasică”<sup>4</sup>), dar este suficientă pentru scopul pe care îl urmărim noi.

În partea întii, oferim două cronologii ale administrației publice. Prima este culturală, iar cea de a doua este intelectuală.

În capitolul I trecem în revistă tensiunea continuă dintre birocrăția și democrația din Statele Unite. Ceea ce am descoperit noi este esențial: cultura americană conține o acțiune administrativă în sectorul public. Deși mulți americani se bucură de această constrîngere,

există și o parte întunecată.

În capitolul 2 trecem în revistă evoluția intelectuală a administrației publice. Modul în care administratorii publici se văd pe sine și domeniul lor de acțiune într-o democrație este o perspectivă formată, mai degrabă, pe holuri academice decât pe coridoarele puterii. Prin urmare, am dedicat câteva pagini istoriei ideilor din administrația publică.

Deci, bine ați intrat în Administrația publică, bine ați pășit în partea întâi și bine ați venit pe tărîmul unora dintre cele mai interesante și mai bine recompensate cariere din zilele noastre!

### Note

1. Scott Van Nystrom și Luella C. Nystrom, „Bureaucracy in Prehistory: Case Evidence from Mommoth Bone Dwellers on the Russian Steppes”, *International Journal of Public Administration* 21 (iarna, 1998), pp. 7-23. Descoperirile arheologice de lângă Kiev, Ucraina au determinat pe acești oameni de știință să tragă concluzia (p. 7) că „se pare că au existat unele rudimente ale birocrăției ca principiu de organizare cu 12.000-19.000 de ani în urmă”.
2. Barbara Crosette, „U.N. Says Bad Government Is Often Cause of Poverty”, *New York Times* (5 aprilie 2000). Vezi și United Nations Development Program, *Overcoming Human Poverty: UNDP Poverty Report 2000* (New York: Author, 2000).
3. Jim Hoagland, „Government’s Comeback”, *Washington Post* (26 septembrie 2001).
4. William H. Harader, „Whither Public Administration?”, *Public Administration Review* 37 (ianuarie/februarie 1977), p. 98.

## Capitolul 1

# DEMOCRAȚIE MARE, BIROCRAȚIE MARE

Cultura este importantă. Contextul contează. Mediul influențează.

Aceste realități pătrund în toate activitățile umane și, implicit, fără nici o excepție, și în administrația publică – fără chip, impersonală, dezumanizantă chiar. De fapt, administrația publică, mai mult decât o mare parte dintre activitățile din societate, este foarte umană și, prin urmare, adânc încastrată în cultura locală.

### Constrângere: contextul și tradiția administrației publice în Statele Unite

Contextul social în care tradiția (în contrast cu profesia) administrației publice s-a dezvoltat în Statele Unite este un amalgam unic de forțe culturale și intelectuale. Aceste forțe au generat o tradiție (pe care Webster's o definește ca fiind: „crența, obișnuința, practica, principiul transmis pe cale orală de la o generație la alta, sau dobândit de fiecare generație prin exemplul predecesorilor”), tradiția administrației publice americane. Aceasta poate fi redusă la un singur cuvânt: constrângere.

(Este necesară aici o clarificare: deși constrângere poate fi cuvântul de ordine în explicarea tradiției americane a administrației publice, nu acesta este termenul care îți vine în minte atunci când descrii tradiția națională din domeniul administrării afacerilor.