

Optimul în administrația publică

Ioan-Liviu CHIRCĂ

Drd, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România

ioan-liviu.chirca@student.snspsa.ro

Abstract

Activitatea umană modernă reclamă desfășurarea sub semnul optimului. Administrația publică, mare consumatoare de resurse și generatoare de valori pe măsură, nu trebuie să constituie o excepție. Dar optimul în domeniu prezintă particularități care depind de semnificația teoretică și practică a termenului, de aspectul referit și de tipul societății respective. Mai mult, în prezent, administrația publică își desfășoară activitățile într-un context concurențial, permanent în accentuare. În societățile cu adevărat democratice cetățenii au dublă calitate: de deținători ai puterii (beneficiari) și de administrați; pot fi considerați (chiar și teoretic) ca fiind clienți? Pot fi asimilate teoriile economice referitoare la gradul de mulțumire/satisfacere. În încheiere se prezintă două modele de optim de tip performanță/cost și utilizarea lor reunită.

Cuvinte cheie: administrație publică, modelare, management-social-global, optim.

Arhitectura și managementul sistemelor sociale globale Viața socială actuală se desfășoară sub semnul dezvoltării continue, inegale și al globalizării accentuate dar inegale la nivelele statale, regionale și locale. Complexitatea și creșterea amplitudinii relațiilor și efectelor lor sunt și ele trăsături definitorii. Necesitățile și implicite realizările omenirii vizează modificări cognitive și materiale pornind de la nivelele microcosmice, trecând prin cele individuale și sociale, și ajungând până la cele planetare și chiar cosmice. Ele pot fi realizate numai prin atragerea unor foarte mari resurse, umane, materiale și financiare, accesibile doar entităților sociale mari și foarte mari, de regulă de nivelul statelor (Lipskey, 1990, pg. 625-648). Conjugarea eforturilor umane și gestionarea resurselor și relațiilor de orice tip pentru astfel de îndepliniri presupun legic ansamble de activități conștiente cunoscute sub numele de administrare. Cunoașterea, conceperea și desfășurarea lor impun abordarea sistemică deoarece abordările descartiene au cel mai adesea efecte adverse imposibil de prevăzut și/sau de corectat (exemple cum ar fi modificările climatice sau cele ecologice sunt arhicunoscute). Modelul cibernetic al acestor societăți, incluse în

clasa sistemelor sociale globale¹ (*i.e.* sisteme sociale² capabile ca, prin posibilități preponderent intrinseci să atingă finalități proprii³, asumate aprioric) este prezentat în Fig.1a. În cazul entităților private, diagrama este apropiată mult de realitate; în cazul sistemelor statale, de conducere a întregii societăți sau de administrare a problemelor de interes general (publice), diagrama este preponderent sugestivă, deoarece procesele mediului conex depind într-o măsură variabilă, de la caz la caz, de ansamblul subsistemelor de decizie, de execuție și de feedback. Astfel, în statele democratice cu economie de piață consacrată, managementul social este preocupat în principal de crearea cadrului dezvoltării vieții sociale și în plan secundar de activități complexe de interes public (sănătate, educație, infrastructură mare, transport etc). Mediul conex se dezvoltă fiind puțin dependent de managementul guvernamental. În statele care au cunoscut regimuri totalitare bazate pe economii planificate, uneori prea mult și prea profund generalizate, procesele mediului conex s-au desfășurat și se desfășoară haotic, influențate fiind de cerințe necunoscute ale transformării către economiile de piață. Interesele individuale sau ale unor mici grupuri afectează mult interesele sociale. Reformele/ privatizările au ajuns să fie confundate cu desființarea, distrugerea, fără înlocuire. Marile subsisteme cum ar fi cele energetice, de sănătate, de educație, de transport, infrastructura s-au privatizat puțin și greu, încă sunt enorme față de cele similare din economiile capitaliste, consumă cu eficiență scăzută mari resurse financiare. Nivelul deciziei la nivel statal a fost neconturat, nedefinit, neștiințific și mișcările divergente, firești în astfel de situații au fost amplificate de comportamentul managementului public local sau a celui economic, total diferit de cele existente în primul grup de state enunțat. La această stare a concurat din plin și contextul economico-politic emergent, marcat de legități/fenomene obiective aproape naturale (la nivel statal), concurența externă acerbă concomitent cu multiplele efecte ale globalizării (*e.g.*diminuarea protecțiilor vamale, diseminarea accentuată a informației tehnologice, nerespectarea tratatelor comerciale etc). Sistemele normative au fost în mod diferit, de la țară la țară, concepute și respectate, de multe ori fiind influențate de vechi și netransparente interese hegemonice la nivel internațional. O mare parte a țărilor din acest al doilea grup au devenit din importante surse de producție (necompetitivă, energofagă și poluantă) doar piețe de desfacere, incapabile să facă față concurenței reale a economiilor dezvoltate (*e.g.* SUA, UK, Germania, Franța etc) sau a unor regimuri totalitare, cu foarte mari resurse (*e.g.* R.P.Chineză). Situații aparte, dar cu efecte asemănătoare se pot constata și în fostele colonii. Conflictelor militare regionale au influențat (dacă nu cumva au fost chiar generate) și ele astfel de stări de lucruri. Realitatea socială are dinamici proprii importante, mai ales în statele amintite, unde conformarea la conceptele reflectate în legi și norme este redusă. În plus, în toate cazurile, subsistemele figurate aparțin, cel puțin prin componenta lor umană, și mediului conex⁴.

¹ Noutate cognitivă a secunde jumătăți a secolului precedent este astăzi omniprezentă la nivel universitar.

² De nivel 8 (Boulding, 1956)

³ Stabilită în raport cu mediul lui conex

⁴ Structura prezentată în Fig.1 este proprie tuturor sistemelor publice, chiar dacă ele sunt subsisteme ale sistemelor publice (*e.g.* chiar și la nivelul autorităților/instituțiilor locale sau a autorităților distribuite în teritoriu).

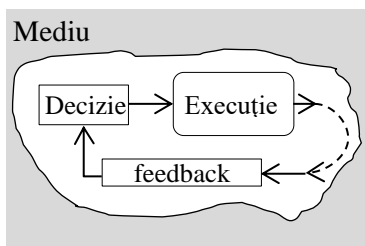
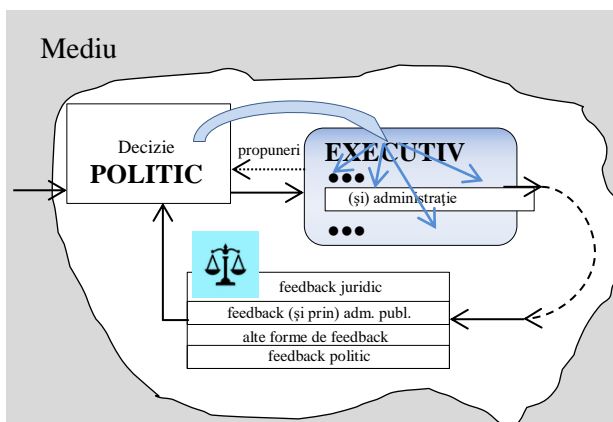


Figura 1.a. Caracterul cibernetic al unui sistem social global

Figura 1.b. Sistem social global, sistem cibernetic cu separația funcțiilor (puterilor) și cu extensia politicului



În cazul sistemelor publice mari decizia este atribuită activităților de tip politic. Trei sunt genurile de activități de tip politic importante: cele previzionare (prospectarea și stabilirea politicilor), cele normativ-legislative, prin care se stabilesc regulile și cele electivă, toate influențându-se reciproc, nereclamând stricta necesitate a profesionalizării. În sistemele publice mici, cunoscute sub numele de instituții, decizia (aplicabilă doar în entitatea respectivă sau doar la aria teritorială alocată și limitate la norme de aplicare) aparține, de regulă profesioniștilor domeniului, aflați în funcții de conducere.

Feed back-ul are caracter organizat și/sau întâmplător și este, prin natura lui, de tip *a posteriori*. Una din formele de reacție specifice, cunoscute la nivel social este însă cea oferită de justiție.

Împărțirea funcțiilor sociale, care acum ni se pare de domeniul firescului, a fost făcută arbitrar în mai toate statele de până la sfârșitul sec. al XVIII, în care se considera ca fiind natural ca cei ajunși în poziții dominante să-și satisfacă deplin interesele, de regulă în detrimentul celor dominați⁵ (administrarea avea atributul de publică deoarece se răsfrângea doar asupra poporului/dominațiilor și se manifesta doar în măsura în care era profitabilă dominațiilor⁶) Relațiile sociale erau inechitabile și afectau grav dezvoltarea. Intuită de Hobbes și Loke și conturată deplin de Montesquieu, separarea exclusivă a funcțiilor, în normative, executive și de justiție, condiție *sine qua non* a unor relații sociale echitabile, s-a cristalizat în ceea ce era vizibil în societățile vremii, și anume în principiul separației puterilor⁷. Acest principiu a stat la baza conturării a ceea ce numim acum arhitectura statelor moderne. Simultan au fost conturate explicit și scopurile dezirabile ale organizării societății, inspirate fiind de conceptele a ceea ce se știa despre lumile antice⁸. În perioada

⁵ Această viziune este, prin absolutizare, greșită; actualele descoperiri referitoare la societățile Egiptului Antic, a altor state vechi și chiar ale evului mediu denotă că în măsuri variate, cârmuirile acționau și în interes public, chiar și dacă numai pentru a-și asigura baza materială și de supunere a existenței lor.

⁶ Cu foarte puține excepții, starea este și acum prezentă în statele care în realitate sunt preponderent nedemocratice.

⁷ Prin impunerea asociată cu putere se crea conformarea populației; noțiunea de funcție nu determina conformarea.

⁸ În mod cu totul deosebit, conceptul democratic al polisurilor Greciei Antice.

modernă, scopurile și arhitectura statelor s-au conturat în Legi Fundamentale, numite Constituții sau în acte legislative disparate, unite însă prin caracterul lor constituțional. Formele lor concrete denotă o accentuată diversitate⁹, fapt pentru care se restrânge abordarea la nivelul Statului Român.

Scopul administrării publice Rațiunea de a fi a întregului eșafodaj statal român este, parafrazând un important teoretician constituțional, „satisfacerea necesităților sociale, obiectiv determinate, evaluate politic și consacrate prin norme juridice”¹⁰. În principiu, dezideratele enunțate se realizează prin atribuirea obiectivelor stabilite de către puterea politică (Albu, 2006, p. 74) către entitățile de tip executiv ale societății, implicit și către cele ale administrației publice. Dezideratele enunțate sunt stabile în timp și constau în ordinea de drept și bunăstarea materială și spirituală a colectivității; ele sunt ținte ale managementului la nivelul societății constituite într-un sistem social global. Funcție de viziunea structurii politice aflate temporar la putere, aceleași obiective generale se concretizează în sarcini diferite trasate componentelor executive în general și administrației publice în special; pe cale de consecință, dinamica acestor sarcini este superioară dinamicii obiectivelor generale și poate fi chiar superioară ciclurilor electorale. În mod firesc, obiectivele se constituie în ținte la nivel de grupuri mari și medii, de categorii sociale. Se poate remarca deci că **(1)** autoritățile executive au sarcini definite din exteriorul lor.

Frecvent apar (implicit) contradicții între interesele sociale, cele de grup și cele individuale; normele de orice fel, (printre care și drepturile¹¹) ținesc spre aplanarea lor. În cazul problematicii maselor, apar și contradicții între interesele (chiar existențiale) ale celor în viață și cele ale generațiilor următoare¹². Modul în care sunt sesizate și tratate de către managementul social global [MSG] astfel de contradicții depinde de nivelele de trai, de cultură ale societăților globale analizate, de curente cognitive curente, de tipurile de organizare socială, influențând direct sau indirect atitudinea forțelor politice dominante. De exemplu, în aplicarea concretă, sub influența teoriilor iluministe și mai ales a celor totalitare derivate din ele (*e.g.* marxiste), primatul interesului social față de interesul individual este ridicat la rang de principiu¹³. În cazul României a fost aplicat generalizat în conceperea normelor și în practica judiciară; el nu a fost abandonat nici măcar teoretic după Revoluția¹⁴ din 1989 și a constituit, prin inerție, baza neacordării atenției cuvenite aplicării în fapt a respectării drepturilor individuale sau chiar de grup¹⁵. Astfel, în desfășurarea concretă a vieții sociale, drepturile și libertățile se subînțeleg a fi

⁹ Teoreticienii dreptului constituțional le-au grupat totuși, pe baza asemănarilor, în familii.

¹⁰ Extensie oportună (n.a.) la aserțiunea referitoare la administrația publică (Iorgovan, 2001, p. 269).

¹¹ Drepturile atrag legic, obligații, situație destul de rar conștientizată la nivel individual; resursele sunt de regulă limitate și excesele pot afecta alți semeni.

¹² Analiza istorică a fenomenului deontă că puterile politice au ignorat prezervarea și chiar amplificarea resurselor la dispoziția viitorilor membri ai propriilor societăți. Comportamentele specifice societăților de consum sau a celor totalitare au afectat și afectează echilibrele planetare și chiar existența vieții.

¹³ Exacerbat și împins la absurd, principiul a fost abil sau grosolan folosit în „justificarea” satisfacerii intereselor grupărilor aflate și menținute la putere prin forță, mimând sau chiar negând prin practică esența societății democratice. În fascism sau comunism a fost împins până la cote absurde.

¹⁴ În aprecierea noastră, evenimentele referite s-au constituit deplin în ceea ce toate teoriile social-politice, inclusiv cele marxiste, definesc ca fiind revoluție.

¹⁵ Numeroasele sentințe CEDO împotriva României pot constitui un argument semnificativ.

realizate, respectate, protejate, recunoscute, valorificate și asigurate, autorităților¹⁶ revenindu-le (doar în cazuri punctuale) sarcina de a constata și dispune repararea prejudiciilor (dacă există și pot fi dovedite) atunci când au fost încălcate. Dar chiar în Constituție normarea intereselor publice ocupă mai mult de două treimi¹⁷; practica denotă că nici măcar această proporție nu este respectată de realitatea normativă și nici în aplicarea ei concretă. Abia evenimente tragice din anul 2015¹⁸ au determinat conștientizarea, în primul rând la nivelul teoreticienilor dreptului, că sarcinile referitoare drepturilor individuale, enunțate anterior, revin în cea mai mare măsură statului, îndeosebi prin autoritățile administrative. „Misiunea de a realiza drepturile și libertățile fundamentale revine administrației”, (Verdinaș, 2015), nu numai celor judiciare¹⁹. Cele expuse aici induc o consecință directă: **(2)** administrația publică are și sarcini care depind foarte puțin de puterea politică aflată la guvernare, sarcini care rezidă chiar din organizarea generală a societății globale; acestea sunt tot externe administrației și sunt superioare oricăror altora²⁰.

Accepțiunea noțiunii de administrație publică utilizată în acest material

Cum în literatura de specialitate și nu numai, noțiunea de administrație publică are multiple înțelesuri, se face aici o cuvenită specificare. A administra are semnificația de dicționar²¹ de „A conduce, a cârmui; a gospodări o întreprindere, o instituție etc.” și în doctrină „a planifica, a organiza, a comanda, a coordona și a controla” (Fayol, 2013). Doctrina românească a dreptului administrativ înțelege prin administrație publică „totalitatea autorităților statului care organizează executarea și execută în concret legile în folosul societății” (Albu, 2006, p. 22), ceea ce, în opinia autorului acestui material²² excede textului constituțional. Astfel, în Constituția României (republicată în 2003) în Titlul III, AUTORITĂȚILE PUBLICE, Capitolul V, **Administrația publică**²³, în Secțiunile 1 și 2, în articolele 116-123, sunt enunțate exclusiv ca definind domeniul în discuție, autoritățile publice centrale și autoritățile publice locale. Cu acest sens și în

¹⁶ În mod particular justiției.

¹⁷ Analiza cantitativă (doar aparent nerelevantă n.a.) făcută prin prisma obiectivelor a enunțurilor textului Legii Fundamentale române în vigoare denotă că numărul articolelor referitoare la la definirea statului este 6% din total, cel referitor la drepturile și libertățile individuale este de 27%, cel referitor la organizarea și funcțiile sociale ale autorităților este de 61% și cel referitor de ordin legislativ/tehnic este de 6%.

¹⁸ Incendiul din 30 noiembrie al clubului parțial autorizat „Colectiv” cu 27 de decedați urmat de incapacitatea sistemului de sănătate național de a salva marea parte a răniților (alți 37 de răniți).

¹⁹ Deși „semnale” consistente au fost transmise de CEDO; simpla analiză a frecvenței condamnărilor la această instanță nu este însă edificatoare; e.g. Republica Franceză are și ea un număr mare de condamnări, dar cauza este, în opinia autorului acestui material nu insuficiența dezvoltare a democrației, ca în cazul statelor foste socialiste, ci datorită faptului că percepția și interpretarea drepturilor omului și cetățeanului este dinamică, dependentă de gradul și tipul de civilizație

²⁰ Situații aproape similare există și-n zona administrațiilor private [Apr]: obținerea unor cote de profit, impuse lor de proprietari, trebuie să se realizeze strict în condițiile Legii, de a cărei respectare răspund direct amintitele administrații

²¹ Dicționarul explicativ al limbii române (ediția a II-a revăzută și adăugită). (I. d. Academia română, Ed.) București: Editura Univers Enciclopedic Gold.

²² Definirea prin prisma doctrinei dreptului relevă că autoritățile care satisfac enunțul formează o entitate aparte în contextul organizării sociale și intuitiv, sunt grupate în conceptul de „sistem”; ea este utilă studiilor și practicii dreptului (prin aceea că toate trebuie să respecte legea), dar este prea generală pentru definirea în sensul Teoriilor Generale ale Sistemelor.

²³ Substantiv comun, articulat cu articol hotărât enclitic, utilizat numai în cazul în care noțiunea concretă este cunoscută comunicatorului.

aceste limite și numai în acestea este folosit termenul în prezentul material. În situația dată, evidențiind și principiul separației și echilibrului puterilor, din textul ART.1 al.(4) al Legii Fundamentale, schema cibernetică a sistemului social global național este prezentată în Fig.1b. Câteva specificații sunt necesare: **(3)** administrația publică, ca orice administrație²⁴, are un profund caracter executiv; fără excepție ea trebuie să servească altuia (în cazul de față deținătorului puterii, poporul) și nu sieși; **(4)** administrația publică, care desfășoară activități de decizie și de prestație, este o parte și numai parțial o componentă a puterii executive; **(5)** administrația publică diferă de administrația de stat și evident, de administrația privată; **(6)** responsabilitatea stabilirii obiectivelor sociale revine puterii politice; îndeplinirea concretă a sarcinilor revine administrației (în sens constituțional); **(7)** aproape în mod natural, puterile caută să devină dominante și omniprezente²⁵; echilibrul lor este un deziderat și trebuie permanent și profesional prezervat sau restabilit; *e.g.* anumite forțe politice, odată ajunse la putere prin jocul electoral, vor căuta să-și amplifice rolul, chiar în detrimentul celorlalte puteri și să se insinueze la nivel individual în celelalte, controlându-le. Mai mult, tendința de perpetuare în poziția dominantă se manifestă și prin afectarea calității și ponderii opoziției²⁶, tinzând chiar la negarea esenței democrației. Fenomenul este deosebit de periculos²⁷ deoarece, invocând considerente de loialitate, fondul profesional al celorlalte puteri este alterat, generalizându-se responsabilitatea de tip politic (strict necesară în domeniul ei de activitate dar total incompatibilă cu cele specifice altor domenii) în detrimentul responsabilităților executive (aici de interes fiind cea administrativ-publică) și a celor juridice. **(8)** cu cât puterea politică este mai adânc insinuată în aparatul administrativ, cu atât este mai responsabilă de cantitatea și calitatea îndeplinirii administrării **(9)** cu cât concentrarea puterii este mai accentuată, cu atât activitățile de executare a deciziilor (chiar și de elaborare a propunerilor) acaparează structura politică²⁸ și termenul de administrație publică se extinde la întregul algoritm social, la MSG²⁹ **(10)** administrația publică prezintă cel puțin două viziuni: o macroviziune, la nivelul întregului, a tuturor entităților componente inclusiv a relațiilor cu mediul conex și dintre ele și o microviziune, la nivelul

²⁴ Etimologic, latinescul *administer* semnifică ajutor, slujitor, unealtă [fig], provine direct din termenul *minister*.. a servi, a sluji și este în legătură cu termenul *magister*, stăpân, cel care are puterea și care este servit (Guțu, 2012).

²⁵ Ignoranța este poate ultima și cea mai rară cauză a fenomenului.

²⁶ *E.g.* este notorie împiedicarea opoziției de a cunoaște datele concrete necesare exercitării managementului social, fenomen specific „tinerelor și originalelor” democrații practicate la schimbările de putere rezultate în urma proceselor electorale; exemplul absolutizării naziste în Germania interbelică nu trebuie ignorat; preluarea modelului britanic al „guvernului din umbră” nu a fost înțeles, acceptat și nici practicat de forțele politice constituite direct din partidele totalitare anterioare, în nici unul din statele foste socialiste, nici în România.

²⁷ Democrația, înțeleasă în sens modern, funcționează numai și numai când principiul separației puterilor este riguros respectat; devierile alterează democrațiile, deși varii regimuri se autointitulează, fără fond, aberant, democrații populare, democrații originale, totalitarisme „luminate” etc. *n.a.*

²⁸ Fenomenul a fost și este grosier prezent în cazul structurilor și activităților partidelor unice, partidelor stat din societățile de tip nazist și comunist, ele abandonând practic atributele esențiale ale politicului.

²⁹ Situația este tipică societăților totalitare dar nu numai; ca exemplu în SUA, în multe din țările *common law* și în mare măsură în Franța (republică prezidențială) termenul de administrație semnifică managementul social și se depărtează considerabil de semnificația utilizată în acest material.

entităților în sine (definite ca având personalitate juridică), cunoscute îndeosebi prin numele de instituții.

Contextul existenței sistemelor sociale globale; timpul ca resursă Pe planetă sunt, cel puțin în abordările teoretice, multe sisteme globale: statele; grosso modo, sunt recunoscute de ONU 193 (doar alte două state au recunoașteri parțiale). Fiecare stat urmărește fundamental propriile interese și încă nu se poate identifica o finalitate proprie comună, alta decât perpetuarea speciei; totalitatea lor se poate considera ca fiind un sistem, dar nu unul de nivel 8 ci unul mai apropiat de nivelul 5 în sensul clasificării din punctul de vedere al complexității (Boulding, *op.cit*). Fiecare stat se concentrează asupra propriilor probleme, cele externe și planetare constituind doar un cadru de desfășurare și nu un întreg care să le fie favorabil tuturor și fiecăruia în parte, prin armonizarea intereselor și accesul neconcurențial la resurse. Noțiunea de dezvoltare durabilă este înțeleasă diferit și aplicarea, acolo unde se face, este deseori contradictorie. Spectacolul oferit de societățile globale este cel al unui concurs de alergare pe distanțe mari unde performanța este apreciată în unități temporale și unde regulile, convențiile și tratatele nu sunt întotdeauna respectate. Percepția comună este aceea a concurenței nelimitate³⁰, pentru accesul în spațiul resurselor naturale, în mod firesc limitate. Noțiuni folosite curent în managementul economic, cum ar fi benchmarkin-ul devin proprii și MSG. În realitate concurența se manifestă și la modul în care este folosită sau nu resursa temporală a populației³¹. Administrațiile, fie ele private sau publice, în accepție extinsă sau restrânsă, sunt deplin responsabile de exploatarea acestei resurse; calitatea administrării este însă influențată major de factori externi ei (politicul, mediul conex și performanțele MSG) dar și de factori interni, cele mai importante fiind managementul propriu și profesionalismul.

Performanțele managementului social global și ale celui administrativ-public; evaluare și optim La nivelele de conducere ale societății sunt în mod curent apreciate rezultatele guvernării³². Statele, sisteme globale în forme consacrate, fac acum față cu greu provocărilor și există voci care le consideră perimate. Sistemele globale se află în relații concurență deschisă, tăcută sau manifestă, pașnică sau belicoasă, cu forme de manifestare din ce în ce mai sofisticate³³ în contextul globalizării, realitate ireversibilă, ne-opțională³⁴ și producătoare de transformări plastice. Ele sunt direct interesate de optimul activităților lor. Criteriile de optim sunt diverse deoarece diverse sunt aspectele în care se acționează și mai diverse sunt efectele. Criterii uzuale sunt: geografic, cronologic, al finalității, al eficienței al eficacității, al consecințelor pe planurile: social, etic, juridic, de sănătate, de educație,

³⁰ Atributul de sălbatic asociat concurenței umane, individuală și socială este inadecvat deoarece natura, sălbatică cum este, nu-și distruge mediul existențial și nici nu se distruge pe sine.

³¹ O resursă impersonală, cuantificabilă (măsurabilă), inelastică, perisabilă, strict limitată, deosebit de rară, greu de găsit, prețioasă, pretențioasă, de neasigurat, de nedespăgubit (Corodeanu, 2005-2006)

³² Cerințe de ordin politic determină guvernarea la „cosmetizarea” realităților în vederea câștigării unor noi cicluri electorale; se va reveni asupra acestui aspect în material.

³³ Războiul informațional este una dintre ele.

³⁴ Exprimăm opinia că mișcările separatiste, populiste, iliberale sunt opuse radical sensurilor dezvoltării și au sau vor avea consecințe dramatice acolo unde sunt aplicate, fiind de natură să genereze contradicții grave ce vor degenera în conflicte violente, armate.

al psihologiei maselor etc. Optimul implică legic evaluarea comparativă și aceasta implică la rândul ei, de asemenea legic, unitatea sistemelor de valori, posibilitatea evaluării lor cantitative și a unităților lor de măsură, *i.e.* evaluarea obiectivă. Evaluarea obiectivă a performanțelor administrării (eficiența și eficacitatea³⁵) implică deci cuantificarea lor; performanțele subiective, calitative sunt dificil de definit, de evaluat și de comparat. Deși **timpul social** ar fi o unitate de măsură prin care să fie definit optimul administrării, enorma diversitate a activităților, lipsa evaluatorilor obiectivi, caracterul profund statistic al noțiunii, posibilitatea estompării organizării ineficiente, îl fac greu de folosit. Sub influența economicului, se folosește însă, cu destul de mult succes expresia abstractă a valorii materiale și anume **banul**. Într-un timp social și bani există o corespondență proporțională, dar nu întotdeauna liniară. Un mic studiu de caz poate fi elocvent: aprecierea valorică a depășirii termenelor de execuție a lucrărilor publice (*e.g.* a căilor de transport de mare viteză) trebuie să aibă în vedere nerealizarea valorică a egală sau superioară rezultată din studiile de fezabilitate și a expertizelor de specialitate actualizate (în cazul dat, trebuie considerate pierderile cauzate nu numai de întârzierile realizării transportului pe căi vechi, inclusiv a blocării în timp a valorilor transportate prin echivalarea cudobânzile maxime percepute în finanțare, uzura excesivă a mijloacelor de transport, efectele pe termen mediu și lung a excesului consumului de carburanți, inclusiv asupra mediului, timpul social suplimentar consumat de participanții estimați la trafic, echivalent cu cel puțin PIB-ul corespunzător, cheltuielile suplimentare cu serviciile de sănătate și blocarea forței de muncă estimate profesionist prin mărirea a ratei accidentelor (cauzată de nedarea la timp în folosita), pierderile cauzate de utilizarea căilor de transport moderne din străinătate, nerealizarea producției anterioare cauzate de blocarea excesivă a terenurilor, dobânzile maxime pentru plata despăgubirilor pentru valorile imobiliare rechiziționate și, desigur, sunt și altele care au scăpat analizei. Astfel de penalizări trebuie prevăzute în contractele de execuție și în practica judiciară; subestimarea, făcută cu sau fără știință de autorități ar trebuie să implice legic, fără excepții, răspunderea materială a personalului vinovat, astfel încât autoritatea publică, reprezentantă a proprietarului colectiv, poporul, să nu aibă de pierdut ci chiar de câștigat în termeni valorici [exemplul poate fi aplicat și-n întârzierile cauzate de lipsa de oportunitate a soluționării cauzelor în justiție]. Astfel de practici trebuie să fie rapid generalizate și respectate excesiv de riguros mai ales în cazurile în care mentalitatea colectivă admite, cu titlul de obicei aproape omniprezent, lipsa de respect pentru termenele stabilite. Educarea colectivă în acest sens presupune generalizarea fără excepții, pe termen mediu și lung și practici cu caracter punitiv, fără încadrări stricte în situații în care poate fi invocată forța majoră. Utilizarea exclusivă a expresiilor monetare poate sugera că „totul se reduce la bani”. Practica judiciară din țările cu democrație avansată, mai ales a celor *common law* denotă că principiul funcționează suficient de bine chiar în situațiile cele mai puțin direct adecvate, cum ar fi acelea ale drepturilor omului. Măsurile sunt, de regulă, legate de efectele estimabile, fie exemplare astfel încât să se constituie și în precedente judiciare referențiale. Modelele enunțate pot fi preluate și-n țările în

³⁵ În accepțiunea limbajului specializat economic și nu în cea din limba română uzuală și cultă.

tarnziție chiar și în practica administrativ-publică, condiționată fiind de reconsiderarea substanțială a aplicării principiului evitării îmbogățirii fără justă cauză³⁶. Evaluarea într-o entitate unică și măsurabilă permite abordarea modelelor matematice mai simple, larg aplicabile, producătoare rar și ne semnificativ de erori. Dar nu numai autoritățile sunt interesate și evaluează performanțele MSG și ale administrației publice, ci și populația; persoanele, esența valorică a vieții sociale, apreciază calitatea managementului social care le este aplicat în mod concret și real. Aprecierea este deosebit de complexă și folosește deseori, dar niciodată exclusiv, banul ca expresie a valorii. Importanța socială a evaluărilor individuale este deosebit de mare deoarece generează reacții care modifică întreg sistemul social, uneori până la disoluție; deși acțiunile rezultate sunt individuale ori familiale capătă rapid³⁷ caracter de masă; acțiunile au forme diverse: de la pasivitate excesivă la revolte populare /revoluții³⁸ (cu/fără implicare externă), de la imigrarea economică la cea politică. Autoritățile și nu numai sunt interesate de astfel de aprecieri deși sun mai greoaie, având un profund caracter statistic. Unul din criteriile de apreciere, poate cel mai folosit, este cel al gradului de satisfacție/ gradului de mulțumire/ gradului de servire³⁹. Aplicabil îndeosebi în piețele concurențiale, libere, el suscită dispute teoretice⁴⁰ interesante în domeniul administrativ-public și este dezvoltat în prezent cu mijloacele inteligenței artificiale pe baza teoriei seturilor brute/*rough set theory* (Alizadeh, 2013, p. 796). Problematika rămâne deschisă deoarece administrarea publică are un profund caracter de monopol și în plus, prezintă în foarte multe aspecte ale ei trăsătura definitorie a impunerii, ceea ce, logic, exclude chiar fondul de definire al criteriului satisfacției/mulțumirii (poate numai a celui de servire, privit însă doar din punctul de vedere al administratorului) *n.a.* Implicațiile sunt importante deoarece și percepția comună (mai ales cea negativă) nu se răsfrânge asupra cauzalității principale, aceea a managementului social global, ci asupra interfeței acesteia cu populația și anume asupra administrației publice.

Optimizare prin utilizarea modelelor de așteptare Administrația publică, prin definirea și rolul ei de interfață dar și de organizator al executării și executării în concret a expresiei voinței puterii dominante, (în societățile democratice, poporul) primește sarcini, solicitări și reacții din ambele direcții: mediul conex și puterea politică, direct și/sau prin componente ale puterii executive. Acestea au fie caracter de rutină, fie sunt inedite; dar chiar și cele repetitive au de regulă aspecte noi, care trebuiesc tratate în mod special. Consecință logică, procesele de

³⁶ Aplicarea generalizată și excesivă a acestui principiu a constituit unul din mijloacele de bază în împiedicarea cetățenilor țării din blocul totalitar comunist să dobândească stări materiale ameliorate, normale și totodată apreciem că a creat cu bună știință, cadrul perfect încălcării sistematice ale drepturilor omului sub aparența respectării legilor de către autorități. Revoluțiile din 1989 nu au condus la schimbarea de fond a practicilor judiciare frânând considerabil multe din procesele cu efecte majore strict necesare tranziției.

³⁷ Acum prin rețelele de socializare.

³⁸ Recent revoluțiile deceniului al IX-lea al precedentului secol, revoluțiile arabe, dar nu trebuie neglijate nici manifestările iliberale.

³⁹ Specific sistemelor de servire în masă, așa cum sunt în realitate și managementul social global ori administrația publică în societățile democratice; cu titlul de curiozitate, acest criteriu se folosește de peste un secol în domeniul telecomunicațiilor, primul sistem sociotehnic al omenirii.

⁴⁰ Câteva nume importante ale domeniului trebuie specificate: Pawlak, Z. ; Lipskey, M.; Aucoin, P.; Pagnato, J. A.; Yi, Y.; Liong, C.Y.; Othman, A.; Donnelly, M.; Mokhlis, S.; Van Ryzin.; Ahn, J.; Mansmann, S.

administrare sunt profund intelectuale și în prezent nu au normări precise, ci orientative. Optimizarea activităților specifice presupune în primul rând dimensionarea resurselor umane, activitate ea însăși de organizare bazată pe experiență și intuiție, mai puțin pe norme elaborate științific, trăsătură prezervată chiar și dacă este normată. Modelele adecvate organizării muncii în care normarea rigidă este improprie sunt cele oferite de Teoria cozilor/Teoria așteptării/Teoria servirii în masă, unde entitățile în lucru sunt sarcinile, solicitările iar stațiile de servire sunt operatorii umani și/sau entitățile uman-tehnice implicate în soluționare. Aleatoriul specific unor astfel de procese induce invariabil aglomerarea solicitărilor în șiruri de așteptare/cozi. Extern ori prin voința nedirijată a solicitanților se emit, se respectă (dar nu întotdeauna), reguli de servire/preluare din cozi. Efectele psihice asupra operatorilor umani ai respectivelor stații de servire dar și asupra resurselor umane implicate în crearea, întreținerea și actualizarea sistemelor sociotehnice este mare și afectează negativ și important productivitatea muncii. Dinamica vieții sociale, a normelor, face ca tranziția să aibă un caracter permanent, ceea ce statistic se caracterizează prin nestaționaritatea fenomenului; aceasta a devenit regulă și nu excepție. Durata petrecută de către sarcini/solicitări în sistem, formată din durata așteptării însumată cu durata prelucrării/servirii propriu-zise, durata comunicării și durata ieșirii din sistemul administrativ respectiv capătă aspectul consumării resursei timp al societății (mediului conex). Nu trebuie nicicum neglijat faptul că, de cele mai multe ori, sarcina/solicitarea este parte a unui lanț de alte activități și le afectează cel puțin sumativ și pe acestea. Modelul are validitate evidentă și deplină în activitățile administrativ-publice de prestație și este la fel de valid, dar puțin mai dificil perceptibilă în activitățile de decizie administrativ-publică. Fenomenologia specifică, deși descoperită și tratată științific în telecomunicații este mai ușor percepută din manifestarea ei în activitățile comerciale, fapt pentru care este utilizată și în această tratare. Comerciantul trebuie să organizeze procesele, să definească regulile de formare și preluare din cozi, să stabilească numărul de puncte de soluționare/servire. Interesat obiectiv-logic de maximizarea profitului, el își asumă nivelele de aspirație, beneficiind/suportând integral consecințele și găsește soluția în modelul cu același nume (Fig.2,a) (Matei, 2008, p. 120), determinând plaja admisibilă a numărului de stații de servire s (vânzători, casieri, magazioneri etc) limitat fiind pe de o parte de durata petrecută de clienți în procesul cumpărării (în valoare medie, W) iar pe de alta de valoarea medie a duratei de nefolosire a stațiilor de servire X ; regula aproape generală este servirea în ordinea sosirii (Taha, 2007, p. 603). Aspirația minimă asumată pentru W este valoarea α și pentru X este valoarea β , ceea ce conduce la alegerea dintr-o plajă de valori a numărului de stații de servire în care comerciantul va obține rezultatele dorite (asumate) Managerul instituției administrativ-publice conduse va aborda același mod de soluționare a problemei dimensionării respectivului serviciu⁴¹, mai ales deoarece spectrul său cognitiv asupra fenomenului este similar cu cel al comerciantului.

⁴¹ Poziție larg împărtășită și de teoreticienii economiști și a celor de administrație publică proveniți sau strâns legați de școala economică.

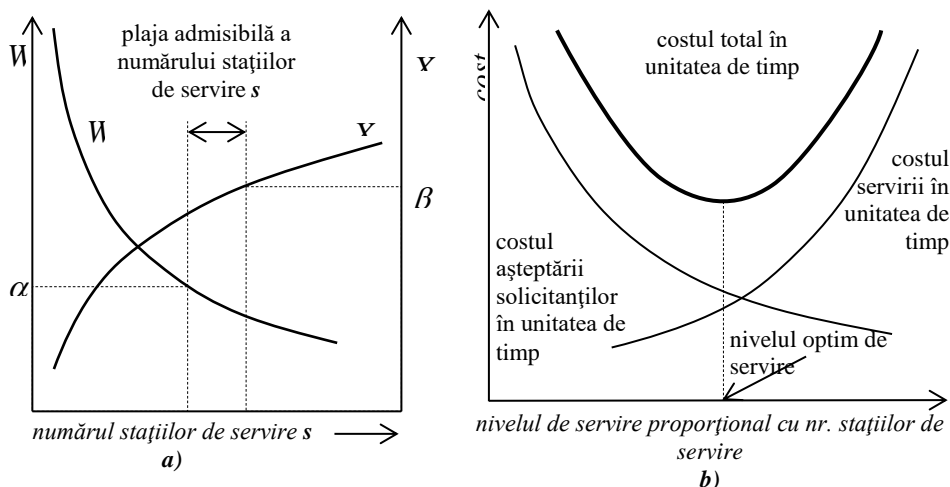


Figura 2.a. Modelele optimizării prin a) asumarea nivelurilor de aspirație;
b) echilibrarea costurilor

Managementul administrativ-public⁴² are însă obiectivele stabilite obligatoriu din exteriorul lui, de către managementul social global. În cazul sistemelor de servire în masă publice, optimul este diferit de cel al unei unități administrativ-publice oarecare deoarece scopul fundamental al acestuia este de a minimiza pierderile/maximiza eficiența la nivelul întregii societăți. Modelul matematic corespunzător este cel al optimizării prin echilibrarea costurilor (Taha, 2007, p. 551), prezentat în Fig. 2.b. Acest model permite obținerea prin dimensionare a minimumului costurilor sociale, *i.e.* a sumei costurilor funcționării instituționale însumat cu costurile consumului de timp social al administrațiilor/solicitanților. Minimumul obținut va deveni limită gabaritică impusă prin buget managementului instituțional, cel care va aplica în procesul de optimizare modelul asumării (aici a respectării) nivelului aspirațiilor; modelul conjugat devenind astfel un model al optimului social aplicat local/punctual prezentat în Fig. 3.

Dacă valoarea bugetului alocat impune o valoare prea mică pentru durata medie a inutilizării stațiilor de servire (echivalent cu reducerea numărului acestora), plaja admisibilă a numărului stațiilor de servire se îngustează și devine negativă, împiedicând astfel apropierea de optim. Timpul consumat la cozi implică consumul resursei temporale fie pentru alte activități, fie pentru îndeplinirea altor sarcini sociale, fie pentru refacerea forței de muncă și este un consum al resursei timpului social. În plus, așa cum se afirma anterior, duratele mari petrecute de administrații la cozi sunt de natură să creeze nemulțumiri importante și implicit alte neîncasări la buget, reacția fiind pozitivă (în sensul că amplifică fenomenul, nu că ar fi benefică societății). Mai mult, consumul excesiv al timpului administrațiilor pierdut la cozi spre a-și îndeplini obligații impuse administrativ este, pe fond o încălcare a drepturilor⁴³ la demnitate⁴⁴, la o viață decentă⁴⁵ și a dreptului la bună guvernare⁴⁶.

⁴² Subliniem, în sensul definit de Legea Fundamentală Română în vigoare.

⁴³ A se vedea „Scopul administrării publice” din prezentul material.

⁴⁴ Art.1 al.(3) al Legii Fundamentale.

⁴⁵ Drept derivat din art.47 al Legii Fundamentale.

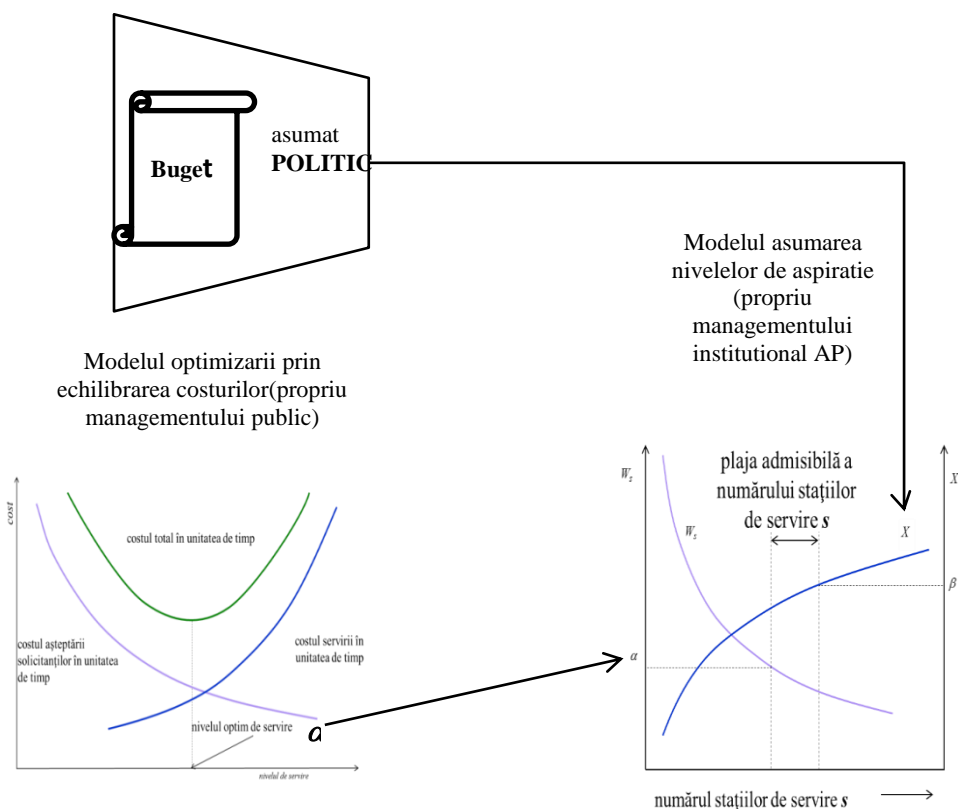


Figura 3. Optimizarea în administrația publică

Fenomenele negative ale arbitrariului la nivelul managementului social global apar și-n astfel de situații, invocându-se nejustificat limitarea resurselor bugetare; în fapt este doar măsura incapacității manageriale la acest nivel (al guvernării) și se manifestă prin performanțe reduse fie în atragerea resurselor la buget, fie utilizarea inefficientă, fie organizarea ne-optimă, fie prin incapacitatea de a avea sisteme normative adecvate gradului de dezvoltare a statului și de dezvoltare conceptuală a populației, fie, prin incapacitatea de a asigura mediului conex, vieții sociale condițiile favorabile desfășurării normale. Efectul lor este de continua și amplifica depărtarea activităților de optim, ceea ce induce direct ineficiența vieții sociale propriie respectivului sistem social global și prejudicierii generațiilor următoare.

Revenind la similitudinea organizării proceselor comerciale cu cele administrativ-publice, la **identitatea pozițiilor client-administrat**, comerciant-manager administrativ-public, considerăm că doar superficialitatea analizei poate conduce la concluzia că ar putea fi totală⁴⁷; în opinia noastră există însă diferențe notabile, din care o parte sunt sintetizate în Tabelul nr.1.

⁴⁶ Așa cum rezultă din Capitolul 3 al Programului de guvernare 2009-2012, intitulat Angajamentul pentru buna guvernare a României, aprobat de Parlamentul României în 2008 și, Strategia de securitate națională a României, adoptată de către Consiliul Suprem de Apărare a Țării prin Hotărârea nr. 62 din 17 aprilie 2006.

⁴⁷ În literatura științifică, începând cu cea a țărilor common law, dar extinzându-se la nivel planetar, componenții mediului conex administrației publice/administrației sunt chiar și numiți clienți; aici ne rezumăm doar la semnalarea opiniilor.

Tabel 1. Comparații între procesele/relațiile comerciale și cele administrativ-publice

Criteriul	client	administrat	comerciant	administrator
libertatea alegerii furnizorului/administrației	DA	NU		
obligativitatea raportului comercial/administrativ	NU	DA		
satisfacția procurării/indeplinirii sarcinii administrative	DA	NU		
frustrarea acumulată la coadă	mică	mare		
relație interumană vânzător-client/funcționar(administrator)-administrat	serviabila	autoritară		
dependență manifestă a clientului/administratului față de vânzător / funcționar (administrator)	NU	DA*		
disciplina cea mai frecventă a servirii (preluării din coadă)	FIFO	SIRO		
posibilitatea renunțării la serviciu, produs	DA	NU		
pierderi produse clientului/administratului de către vânzător/funcționar	reduse	posibil f.mari		
posibilitatea afectării demnității, drepturilor și libertăților	f.mică	f. mare		
posibilitatea afectării a proceselor dependente de servire	f. mică	f. mare		
corupția este văzută ca o soluție a respectării sau a depășirii legii	NU	DA		
răspunderea servirii necorespunzătoare			DA	NU**
libertatea deciziei de dimensionare			totală	NU
durata adaptării la intensitatea solicitărilor			mică	f. mare
restricții normativ-legislative în relații și decizii			reduse	integrale
buget la dispoziție			oricât	impus
presiuni exterioare referitoare la dimensionare			NU	posibile
presiuni exterioare referitoare la persoanele angajate			NU	posibile
câștiguri funcție de calitatea servirii (durata consumată)			DA	NU
posibilitatea coruperii			NU	DA
producerea de pierderi prin părăsirea cozii			DA	NU

* administratorul conștientizează (și se comportă corespunzător arareori) că administratul este la dispoziția sa, mai ales deoarece știe că dispune integral de autoritate administrativă în speța respectivă, consecințele nerespectării, nerealizării, neprotejării, nerecunoașterii, nevalorificării și neasigurării de facto sau pretinse a drepturilor acestuia din urmă, fiind foarte frecvent aplicate doar de formă, ne semnificative, mai importante fiind relațiile interumane decât corectitudinea profesională.

** funcționarul (administratorul) este din ce în ce mai rar tras la răspundere materială în cazul în care, prin activitatea lui produce pierderi administratului/lor.; nici chiar atunci când statul suportă pagubele, practica arată că rareori se întoarce împotriva făptuitorului și în mult mai puține situații recuperează ceva din pagubă.

Conchidem că asimilarea administrațiilor cu clienții, a raporturilor administrative cu cele comerciale este de natură să conducă la încălcarea drepturilor omului, dacă nu este chiar ea însăși o astfel de încălcare. Doar existența cozilor nu este

suficientă pentru a fundamenta identitatea între procesele de așteptare din economie sau chiar a celor naturale și cele administrativ-publice. Pe cale de consecință, nici entitățile economice, cu atât mai puțin managementul lor nu pot fi confundate sau măcar apropiate de entitățile administrativ publice și de managementul lor (deși ambele folosesc aceleași entități valorice: timpul și banul).

Informatizarea MSG și administrației publice generează speranțe mari, poate prea mari. Ea trebuie făcută fără ca prin aceasta să fie discriminate persoanele lipsite de competențe specifice minime (bătrânii). Lipsa cunoștințelor, a practicii și corupția au făcut ca majoritatea realizărilor în domeniu de nivel central să fie scumpe și inoperante (sistemele cardurilor de sănătate, sistemele informatice financiare, ale justiției, amplul produs numit e-guvernare etc), iar la nivel local prea puțin utile și profitabile. Procesul informatizării unor astfel de sisteme destinate țărilor medii și mari este greu, amplu, nu permite importul (din rațiuni de originalitate a subsistemelor, a normelor legale și de securitate) și numai profesionalismul, finanțarea corespunzătoare⁴⁸ și continuitatea îi asigură succesul. Trebuie amintit și că produsele informatice cu caracter de servire în masă, atât de utile și administrației publice, întâmpină mari probleme tehnice, rezolvările pe plan mondial fiind reduse.

Încheiere În practică apar frecvent și alte aspecte. Astfel, puteri politice, delegate ale puterilor supreme ale popoarelor din statele democratice sau care se pretind a fi democratice, încearcă și de cele mai multe ori reușesc să prezinte cosmetizat dacă nu total eronat performanțe ale propriilor managemente sociale globale, pun de regulă nerealizările în seama managementelor administrativ-publice, neagă chiar, cu deplină știință că responsabilitatea le revine în mod integral⁴⁹, mistifică realitatea și abandonează conștient noțiunea de optim. Chiar mai grav, ținte ale optimului management social global sunt înlocuite de către puterile politice cu ținte ale propriului optim (*i.e.* esențial politic) sau/și cu optimuri neesențiale, dar facil sesizabile și în deplină rezonanță cu speranțele electoratului majoritar⁵⁰, frecvent necultivat sau neobiectiv), expresie a politicianismului ieftin. Consecințele sunt dramatice deoarece doar se crează impresia unei guvernări eficiente (*i.e.* manipulare) dar se irosesc ireversibil resurse temporale, financiare, materiale și umane.

Viața socială reală care se desfășoară în contextul globalizării⁵¹, indispensabil legată de libera circulație a informațiilor, ideilor, mărfurilor, capitalului, serviciilor și persoanelor, corectează însă dur astfel de fenomene, cu pierderi enorme, inclusiv cu atrofierea caracterelor definitorii⁵² ale sistemelor globale respective. Globalizarea, apartenența la entități internaționale economice, culturale, militare chiar, nu este de natură să distrugă existența statelor (a sistemelor globale) ci din contră, oferă singurele posibilități favorabile dezvoltării lor armonioase, cu adevărat durabile, de

⁴⁸ În România nici resursele externe nu au fost folosite sau au fost irosite pe produse neoperante.

⁴⁹ Situația este similară unui meseriaș care justifică nerealizările proprii prin pretinse imperfecțiuni ale uneltelor sale, prin limitele sale cognitive sau prin propria turpitudine.

⁵⁰ În cazul nostru electoratul din zonele rurale și suburbane sau pensionari.

⁵¹ Și al apartenenței la UE, în cazul României.

⁵² Suveranitatea, independența, unitatea, indivizibilitatea și în final identitatea unor astfel de state degenează din valori supreme în găunoase formule propagandistice.

evoluție certă a tuturor națiunilor și etniilor, cu condiția ca managementul lor să se apropie de optim astfel încât să nu se poziționeze singure în situații nefavorabile.

Bibliografie

- [1] Albu, E. (2006), Drept administrativ și știința administrației. București: ed. EFRM.
- [2] Alizadeh, A. K. (2013), Developing a model for citizens' satisfaction with public sector services based on rough sets theory: a case study of Tehran municipality. *Technical Gazette*, 20(5), 795-802.
- [3] Boulding, K. (1956), General systems theory: the skeleton of science. *Management science*(2(3)), 197-208.
- [4] Constituția României republicată. (2003), București: Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003.
- [5] Corodeanu, D. (2005-2006), managementul timpului sau tehnici și instrumente pentru a economisi timpul. (U. A. Cuza, Ed.) *Anale științifice*, 168-179.
- [6] Fayol, H. (2013), *General and Industrial Management*. (M. Publishing, Ed.) Martino Publishing, 43-110.
- [7] Guțu, G. (2012), *Dicționar latin-român*. București: Humanitas.
- [8] Iorgovan, A. (2001), *Tratat de drept administrativ*. București: ed. All Beck.
- [9] Lipskey, M. S. (1990), Non-profit organizations, government and welfare state. *Politic science quality*, 104(4), 625-648.
- [10] Matei, A. (2008), *Analiza sistemelor administrației publice*. București: Ed. SNSPA.
- [11] Preda, C. (2013), *Introducere în știința politică* (ed. a II-a). Iași: Polirom.
- [12] Taha, H. (2007), *Operations Research: An Introduction*, ed.8. Upper Saddle River, NJ, USA: Pearson Education, Inc.
- [13] Verdinaș, V. (2015, 12 30). <http://www.universuljuridic.ro/>. Preluat pe 12 30, 2015, de pe Alt timp nu avem: <http://www.universuljuridic.ro/alt-timp-nu-avem->