

Prof. univ. dr. Dumitru Brezoianu

**ELEMENTE
FUNDAMENTALE
DE
ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI**



Copyright © 2009, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
BREZOIANU, DUMITRU

Elemente fundamentale de știința administrației /
prof. univ. dr. Dumitru Brezoianu. - București : Pro
Universitaria, 2009

Bibliogr.

ISBN 978-973-129-401-8

35(075.8)

CONSIDERAȚII INTRODUCȚIVE

1. CONCEPTUL DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

Obiectul de cercetare al științei administrației este administrația publică.

De aceea, pentru o corectă înțelegere a problemelor cercetate, este necesară cunoașterea conceptului de administrație publică.

Administrația publică poate fi privită sub două aspecte și anume:

- 1) ca activitate;
- 2) ca sistem de organe.

Ca activitate, administrația publică este o activitate executivă, de executare a legii înfăptuită de organele administrației publice, denumite organe executive ale statului, în scopul satisfacerii cerințelor sociale în cele mai bune condiții.

Organele administrației publice acționează atât în interesul public, genul, al întregii colectivități, cât și în interesul particular al unor colectivități mai restrânse, mergând până la interesul unor persoane individuale.

Administrația publică deține prerogative de putere publică, care îi permite să se impună voinței particularilor. În schimb, ea este subordonată organelor legislative, Parlamentului, având obligația să aducă la îndeplinirea actelor adoptate de către Parlament.

În vorbirea curentă, a administra înseamnă a governa, a dirija activitățile publice și particulare.

Nu se poate separa guvernarea de administrare, deoarece Guvernul este și el o autoritate a administrației publice. Prin exercitarea guvernării, Guvernul administrează treburile publice, în timp cu celelalte organe ale administrației publice prin administrare guvernează, în fapt, problemele date prin lege în competența lor.

În calitate de organe de stat, autoritățile administrației publice pot recurge, în caz de necesitate, la forța de constrângere a statului, utilizând prerogativele de putere publică.

A administra înseamnă: 1) a prevedea; 2) a organiza; 3) a conduce; 4) a coordona; 5) a controla.

Este imperios necesar ca acest conținut complex al administrației să se realizeze pe baze științifice.

Drept urmare, administrația publică trebuie să-și perfecționeze activitatea și structura, pentru a corespunde, printr-o organizare rațională, multiplelor probleme, care necesită o rezolvare promptă și eficientă.

Administrația publică urmează să răspundă cerințelor tot mai numeroase și mai complexe ale societății, să reducă costul activității, să obțină rezultate tot mai bune.

În general, administrarea constituie una dintre cele mai utile activități umane.

Cele mai alese aptitudini ale oamenilor, sprijinite pe mașini și utilaje dintre cele mai perfecționate, nu pot să dea rezultatul scontat dacă nu sunt administrate rațional și eficient.

Activitatea de administrare se regăsește pretutindeni, în toate domeniile și sectoarele vieții sociale.

Membrii societății doresc ca administrația publică să funcționeze pe baze științifice, astfel încât să servească eficient interesele generale, iar în relațiile cu publicul să rezolve în cel mai scurt timp, în mod adecvat, de la caz la caz, cererile pe care le-a primit.

Administrația publică este condiționată de mediul social, ea având sarcina să răspundă solicitărilor membrilor societății. Cerințele sociale justifică acțiunea administrației.

De aceea, administrația publică trebuie să-și perfecționeze în permanență organizarea, structura și funcționarea, spre a răspunde în condiții din ce în ce mai bune cerințelor sociale tot mai diverse și mai numeroase.

2. ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

2.1. Noțiunea de organizare

Administrația publică, ca subsistem al sistemului social global, pentru a servi societatea, trebuie bine organizată și condusă în mod corespunzător.

Ideea de organizare este prezentă la orice nivel al vieții sociale. Organizarea este condiția hotărâtoare pentru obținerea unor rezultate superioare cu minimum de efort material și uman.

S-a apreciat că rezultatele cele mai bune le obțin cei care reușesc să-și organizeze mai judicios mijloacele de care dispun, în scopul de a reduce timpul de lucru, efortul fizic și intelectual și de a desfășura procesul muncii în condiții optime¹.

Termenul „a organiza” provine din limba franceză (*organiser*) și înseamnă a întreprinde metodic măsurile necesare pentru a asigura o desfășurare cât mai eficientă a unei acțiuni. Originea acestui termen se află în limba latină, în cuvântul *organum*, care desemnează o unitate morfologică din corpul unei ființe vii, ce îndeplinește una sau mai multe funcțiuni².

Organizarea administrației publice este activitatea desfășurată pe baze științifice de stabilire a structurii și funcționării acesteia, în scopul îndeplinirii în condiții optime a sarcinilor ce-i revin de satisfacere tot mai deplină a cerințelor sociale.

În funcție de *nivelul* la care se desfășoară, se disting:

1. organizarea compartimentelor unui organ;
2. organizarea organului, ca întreg;
3. organizarea ramurii sau domeniului;
4. organizarea sistemului administrației publice,

În funcție de *obiectul* organizării, se diferențiază:

1. organizarea structurii; aceasta privește modul de dispoziție a elementelor componente ale unui sistem, ca entitate unitară, cu alte cuvinte, modul în care se constituie administrația publică ca ansamblu unitar de organe;

2. organizarea activității, prin stabilirea competențelor, a relațiilor dintre persoane, compartimente și organe, dintre administrație și persoane din afara acesteia, în scopul realizării unor acțiuni raționale și eficiente, pentru slujirea optimă a societății.

Așadar, organizarea administrației publice are menirea de a mobiliza și utiliza resursele disponibile, umane, materiale și financiare, necesare și, totodată, suficiente cantitativ și calitativ, pentru realizarea de către administrație a sarcinilor ce-i revin, în condiții de maximă eficiență.

¹ R. Caude, *Organiser et s'organiser*, Paris, 1964, p. 3-4.

² M. Oroveanu, *Organizare și metode în administrația de stat*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 10.

Ideea de organizare a fost în repetate rânduri subliniată în literatura de specialitate, arătându-se că administrația publică este o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legilor și a celorlalte acte ale organelor statului¹

În unele situații, sarcinile de organizare ale administrației depășesc sfera acesteia. De pildă, Ministerul Justiției și Libertăților cetățenești, organ central al administrației publice, îndeplinește importante sarcini cu caracter organizatoric privind instanțele de judecată, care formează o altă categorie de organe de stat²

Ideea de organizare este fundamentală și indispensabilă în administrația publică. De altfel, organele administrației publice, ca și celelalte organe de stat, nu sunt altceva decât forme organizatorice prin care se înfăptuiește activitatea statală.

În prezent, în toate statele se manifestă o preocupare constantă pentru organizarea activității statale și a vieții sociale, în general. Fără organizare nu este de conceput desfășurarea, în condiții corespunzătoare a relațiilor sociale în societatea contemporană.

Valoarea organizării se apreciază după rezultatele acesteia, prin prisma eficienței activității administrației, a randamentului realizat, în raport cu mijloacele utilizate pentru obținerea rezultatului.

Organizarea trebuie să aibă un caracter realist și un temeinic fundament științific, care se obține, în primul rând, printr-o amplă, profundă și atentă documentare socială, tehnică etc.

Organizarea științifică reprezintă un considerabil progres pentru administrație, ea punând la baza oricărei activități o idee realistă, rațională, urmărindu-se ca orice acțiune să fie utilă și eficientă, în realizarea unei necesități sociale.

Amploarea și complexitatea organizării sunt dependente de nivelul la care se realizează aceasta. Cu cât organul administrației publice cuprinde un personal mai numeros, iar competența sa este mai largă, cu atât și organizarea este mai complexă.

¹ R. Ionescu, *Drept administrativ*, E.D.P., București, 1970, p. 16.

² Al. Negoită, *Judicioasa stabilire și buna realizare a sarcinilor administrației de stat în contextul Științei administrației*, în *Revista română de drept*, nr. 7/1971, p. 31.

În ideea sporirii randamentului, adică a obținerii de rezultate maxime cu eforturi minime, cu alte cuvinte, făcându-se cheltuieli cât mai mici, organizarea se efectuează și în vederea raționalizării aparatului administrativ, a simplificării acestuia. Evident, această operație trebuie realizată în mod judicios, pe baza unor criterii științifice alese, spre a se evita orice fel de exagerări, care pot avea consecințe negative pentru administrația publică. Prin raționalizare se urmărește crearea unui aparat administrativ dimensionat în strictă concordanță cu nevoile sociale pe care trebuie să le satisfacă.

2.2. Structura administrației publice

Administrația publică reprezintă un subsistem al sistemului social global, al societății. La rândul ei, administrația publică constituie ea însăși un sistem, cu o structură precis determinată.

Administrația publică, ca sistem, se prezintă ca un ansamblu de elemente componente, legate între ele, de organe, care și ele reprezintă sisteme de dimensiuni mai reduse, alcătuite din compartimente.

Structura administrației constituie alcătuirea internă a acesteia, ansamblul conexiunilor dintre elementele sale, ordinea și poziția elementelor care compun sistemul ca întreg.

Așadar, prin *structura administrației publice* se înțelege modul în care este organizată aceasta, împărțirea aparatului administrativ în organisme distincte, corelate între ele, legate prin raporturi de subordonare și colaborare, în scopul îndeplinirii în condiții optime a sarcinilor și obiectivelor administrației.

Totodată, fiecare organ are propria sa structură, concretizată în existența unui număr de compartimente, fiecare desfășurând o parte din activitatea aceluia organ.

Structura diferă de la un organ al administrației publice la altul, ea fiind determinată de obiectivele, de sarcinile pe care le are de îndeplinit fiecare dintre ele.

Totodată, structura administrației publice prezintă diferențieri, nu numai de la un stat la altul, dar și în cadrul aceluiași stat, de la o etapă de dezvoltare la alta.

În afară de anumite particularități naționale, istorice, tradiționale etc., care exercită o anumită influență asupra structurii administrației

publice, factorul determinant al acestei structurări îl constituie *sarcinile* pe care administrația le are de îndeplinit.

În acest sens, trebuie ținut seama de *factorul politic*, deoarece organele legislative, partidele de guvernământ sunt acelea care stabilesc sarcinile administrației, dar nu în mod arbitrar, ci în raport cu interesele economice, politice, sociale pe care le urmăresc și pe care administrația urmează să le realizeze.

O bună structurare a administrației publice trebuie să asigure atât evitarea supradimensionării aparatului administrativ, situație care generează activități paralele, rezolvări greoaie și cheltuieli bugetare suplimentare și inutile, nejustificate, cât și subdimensionarea aparatului, care provoacă o supraaglomerare de sarcini și atribuții, același organ fiind nevoit să îndeplinească un număr exagerat de mare de activități, ceea ce poate avea ca rezultat o rezolvare superficială a problemelor cu care se confruntă acesta sau chiar imposibilitatea de rezolvare a unora dintre ele.

Obiectivul fundamental este de a se realiza o *structură optimă* pentru administrația publică, o judicioasă repartizare a sarcinilor și atribuțiilor între organe, compartimente, persoane.

În acest scop, pe baza observațiilor făcute, se poate propune crearea unor organe, socotite în acel moment indispensabile pentru satisfacerea unor cerințe sociale, sau desființarea altora, devenite inutile, ori modificarea structurii acestora.

O atenție specială se acordă *simplificării* aparatului administrativ. Dar, este necesar ca optimizarea structurii să se efectueze în concordanță cu realitățile sociale, pentru satisfacerea cât mai deplină și în cele mai bune condiții a cerințelor sociale, ceea ce constituie unul dintre obiectivele principale ale administrației publice.

3. MIJLOACELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

3.1. Echipamentul administrativ

Pentru ca organele administrației publice să-și poată desfășura activitatea în condiții corespunzătoare, este necesar ca ele să fie înzestrate cu mijloace materiale, denumite generic „echipament administrativ”, precum și cu mijloace financiare¹.

¹ În această problemă, a se vedea și Y. Chapel, *L'équipement administratif*, în „Traité de science administrative”, citat *Supra*, p. 645 și urm.

Disponând numai de personal, oricât de bine pregătit profesional ar fi acesta, administrația publică nu-și poate îndeplini sarcinile și obiectivele, fapt care atestă însemnătatea echipamentului administrativ.

La înființarea sa, orice organ al administrației publice este înzestrat cu mijloacele necesare. Nici o activitate administrativă nu poate fi concepută fără anumite mijloace. De exemplu, eliberarea unei simple adeverințe necesită existența unor formulare tipărite sau a unor coli de hârtie și a unei mașini de scris sau a unui calculator ori, în cazul în care este scrisă de mână, a unui obiect de scris, a unei stampile, a unui mobilier, a unei arhive pe baza căreia a fost eliberată adeverința etc.

Progresul continuu al științei și tehnicii a avut drept consecință perfecționarea, modernizarea permanentă a echipamentului administrativ. Drumul parcurs, de pildă, de la aproape uitații copiiști la actualele aparate de multiplicat, dintre cele mai complexe, este ilustrativ în acest sens.

Modernizarea mijloacelor administrației publice nu este numai urmarea progreselor înregistrate în știință și tehnică. Sporirea cerințelor sociale, pe care administrația a fost nevoită să le satisfacă, a impus necesitatea rezolvării într-un interval de timp cât mai scurt a unui număr mereu mai mare de probleme de o complexitate crescândă. Or, aceasta nu se putea obține decât cu ajutorul unui echipament perfecționat, de mare randament.

Stadiul diferit de dezvoltare în care se află statele determină diferențieri și în ceea ce privește echipamentul administrației publice de la o țară la alta, uneori acestea fiind destul de mari. Administrația, chiar dacă are nevoie, nu poate pretinde și, chiar dacă ar pretinde, nu poate obține mai mult, sub aspectul echipamentului, decât îi poate oferi societatea pe care o servește. Administrația trebuie deci să se adapteze la disponibilitățile existente, să acționeze în mod rațional, realist, asigurând concordanța între îndeplinirea sarcinilor, numărul și calificarea personalului și volumul și calitatea echipamentului.

Organizarea rațională implică reducerea pe cât posibil a resurselor umane și materiale, dar fără să se exagereze, afectându-se calitatea activității administrative.

Procesul modernizării mijloacelor administrației publice este întâlnit în prezent în toate statele.

Există o permanentă preocupare de a se întreprinde studii și de a se propune soluții, pe de o parte, pentru stabilirea strictului necesar de mijloace pentru desfășurarea unei activități corespunzătoare cu volumul și dificultatea problemelor care trebuie rezolvate, iar pe de altă parte, de a stabili modul de utilizare a mijloacelor, pentru ca acestea să aibă un randament cât mai ridicat.

Dacă am încerca formularea unui imperativ în acest sens, s-ar putea spune „randament maxim cu minimum de mijloace materiale”, ceea ce nu înseamnă altceva decât realizarea unei eficiente administrative înalte.

Dimensionarea judicioasă și adaptată realităților social-economice a echipamentului administrativ ridică pentru organele competente sarcina de a stabili, pe criterii științifice, norme pentru fiecare mijloc în parte: mobilier, diverse aparate, rechizite de birou, clădiri etc.

Stabilirea normelor prezintă o deosebită însemnătate, deoarece de ele depinde însăși desfășurarea activității organelor administrației publice. Astfel, stabilirea unor norme mai mari decât necesarul real de mijloace are ca rezultat irosirea de mijloace, cheltuieli nejustificate, în timp ce insuficiența mijloacelor poate provoca dereglări serioase în activitate.

Pentru stabilirea unor norme realiste, este necesar un studiu atent și responsabil, cu luarea în considerare a tuturor situațiilor posibile, în așa fel încât, având la dispoziție mijloacele stabilite, organele administrației publice să poată rezolva în mod corespunzător orice problemă care s-ar putea ivi.

Evitarea risipei de mijloace materiale se poate realiza și prin *standardizarea* acestora, adică prin stabilirea unor standarde pentru diferitele mijloace, obținându-se astfel importante economii prin uniformizarea mijloacelor.

În toate ramurile se impune să fie promovată, în conformitate cu cerințele dezvoltării societății, activitatea de *tipizare* și *standardizare*.