

**SCHIMBAREA DE PARADIGMĂ ÎN
SECTORUL PUBLIC**

**THE CHANGING PARADIGM IN
PUBLIC SECTOR**

Cristina-Elena RĂDULEA-ZAMFIRESCU Cristina-Elena RĂDULEA-ZAMFIRESCU

ABSTRACT. Literatura de specialitate din domeniul administrației publice se concentrează tot mai mult asupra schimbării de paradigmă de la clasică administrație publică (*Old Public Management* – OPA) la noul management public (*New Public Management* – NPM). În timp ce unele studii au încercat să definească și să analizeze conceptul de NPM¹, altele și-au propus să analizeze anumite aspecte, precum: factorii care au determinat această schimbare de paradigmă², modul în care s-a modificat relația dintre politic și administrativ³ sau cea dintre stat și cetățeni⁴. Reformele administrațiilor publice din ultimele decade au arătat un interes sporit asupra preluării unor elemente de management din sectorul privat în cel public, în vederea creșterii calității serviciilor publice și a diminuării costurilor pe care acestea le implică⁵. Lucrarea de

ABSTRACT. The literature in the field of public administration increasingly focuses on the changing paradigm from old public administration (OPA) to new public management (NPM). While some studies have tried to define and analyze the concept of NPM itself²⁸, others have sought to analyze specific aspects such as: the factors which determined this change of paradigm²⁹, how the relationship between the administrative and political levels has been changed³⁰ or how the relationship between the state and its citizens is being redefined³¹. Public administrations' reforms in the last decades have shown a grown interest in borrowing management elements from the private sector to the public one, in order to increase the quality of public services and to diminish the costs they imply³². This research paper seeks to find out

¹ P. W. Ingraham, 1996. "The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press;

² J. Halligan, 1996. "The Diffusion of Civil Service Reform", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press; C. Pollitt, G. Bouckaert, 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press;

³ B. G. Peters, J. Pierre, 2001. "Civil Servants and Politicians. The Changing Balance", in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, pp. 1-10; J. C. N. Raadschelders, M. R. Rutgers, 1996. "The Evolution of Civil Service Systems", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press;

⁴ J. M. Azpurua Alfonso, 2006. "Consumerism, Marketization, New Public Management and the Citizen-State Relationship", available at <http://ssrn.com/abstract=949584>;

⁵ L. Matei, 2009. *Romanian Public Management Reform. Theoretical and Empirical Studies*. Vol. I, *Administration and Public Services*. București: Editura Economică, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1469995> p. 7 sqq.; T. Groot, T. Budding, 2007. *New Public Management's Current Issues and Future Prospects*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=997798>, p. 1; L. Matei, A. Matei, 2009, *Public Integrity and Performance of Governance – A Comparative Study for South-Eastern Europe*, presented at First Global Dialogue "Governing Good and Governing Well", 28-30 May 2009, at Amsterdam, Netherlands, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1405185>, p. 2;

²⁸ P. W. Ingraham, 1996. "The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press;

față își propune să analizeze dacă a înlocui OPA cu NPM este soluția optimă pentru reformarea administrațiilor naționale. Astfel, lucrarea este structurată după cum urmează: în prima secțiune, vor fi analizate ideile principale ale celor două abordări; în cea de-a doua, vor fi subliniate elementele contradictorii dintre cele două modele; în ultima secțiune, vor fi formulate unele concluzii și propuneri în ceea ce privește reforma sectoarelor publice.

De la clasică administrație publică la noul management public

Abordarea bazată pe administrație

În cadrul OPA, “biroul” reprezintă principala unitate de organizare a sectorului public. Acesta exercită putere publică, produce și furnizează servicii publice, sub autoritatea unui singur centru, iar personalul său este angajat pe termen lung. Administrația publică este organizată și funcționează pe baza legii și pentru executarea legii – organizarea bazată pe lege fiind unul din principiile ideii de “raționalitate birocratică”⁶. Astfel, legalitatea este un principiu de drept fundamental, care înseamnă “administrarea

whether totally replacing the OPA with NPM is the best solution for reforming national administrations. Therefore, the paper is structured as follows: first, the basic ideas of the two approaches will be analyzed; second, their contradictory elements will be highlighted; third, concluding remarks and some proposals for reforming the public sectors will be advanced.

From Old Public Administration to New Public Management

The administration-oriented approach

Within the OPA, the “bureau” is the main organizational unit in the public sector. It exercises public power, produces and provides public services, under a single steering centre, and filled with long-term contracted personnel. Public administration is organized and functions on the basis of and for executing the law – the law-based organization is one of the principles advanced by the idea of “bureaucratic rationality”³³. Legality is thus a fundamental law principle, which means “administration

²⁹ J. Halligan, 1996. “The Diffusion of Civil Service Reform”, in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press; C. Pollitt, G. Bouckaert, 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press;

³⁰ B. G. Peters, J. Pierre, 2001. “Civil Servants and Politicians. The Changing Balance”, in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, pp. 1-10; J. C. N. Raadschelders, M. R. Rutgers, 1996. “The Evolution of Civil Service Systems”, in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press;

³¹ J. M. Azpurua Alfonso, 2006. “Consumerism, Marketization, New Public Management and the Citizen-State Relationship”, available at <http://ssrn.com/abstract=949584>;

³² L. Matei, 2009. *Romanian Public Management Reform. Theoretical and Empirical Studies*. Vol. I, *Administration and Public Services*. București: Editura Economică, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1469995> p. 7 sqq.; T. Groot, T. Budding, 2007. *New Public Management's Current Issues and Future Prospects*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=997798>, p. 1; L. Matei, A. Matei, 2009, *Public Integrity and Performance of Governance – A Comparative Study for South-Eastern Europe*, presented at First Global Dialogue “Governing Good and Governing Well”, 28-30 May 2009, at Amsterdam, Netherlands, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1405185>, p. 2;

⁶ D. Feldman, 2003. “The Limits of Law: Can Laws Regulate Public Administration?”, in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage, p. 279; the same idea in F. Heady, 1991. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4th Edition, New York: Marcel Dekker, p. 216;

prin lege”⁷ și care are ca și consecință, printre altele, evitarea excesului de putere de către “persoana administrativă”, definită în literatura de specialitate ca fiind “subiectul activ al raportului de drept administrativ”⁸.

În strânsă legătură cu principiul legalității se află predictibilitatea și responsabilitatea: predictibilitatea activității administrative presupune capacitatea cetățenilor de a-și forma așteptări stabile privind felul în care problemele lor vor fi soluționate de către administrație și constituie o componentă vitală în anticipare și responsabilitate.

Abordarea bazată pe administrație acordă o importanță sporită și deschiderii cu privire la proceduri. Procedura stabilește calea de urmat pentru soluționarea unor situații date, iar deschiderea cu privire la acestea constituie una dintre trăsăturile modelului weberian de administrație⁹.

Un alt principiu al OPA îl reprezintă prioritatea interesului public, care este “exprimat prin voința suverană a poporului transpusă în lege”¹⁰. Astfel, prin furnizarea serviciilor publice, administrația urmărește satisfacerea interesului general al colectivității în care este organizată și funcționează.

Neutralitatea a fost de asemenea evocată în literatura de specialitate¹¹ ca fiind o trăsătură a administrației publice tradiționale: funcționarii publici sunt neutri din punct de vedere politic și beneficiază de stabilitatea postului

through law”³⁴, and whose consequence is, *inter alia*, the avoidance of excess of power by the “administrative person”, defined in the literature in the field as being “the active subject of an administrative law relation”³⁵.

Closely related to the principle of legality are predictability and responsibility: the predictability of the administrative activity presupposes citizens’ capacity to form stable expectations regarding the way their problems are to be solved by the administration and constitutes a vital component of anticipation and responsibility.

OPA also gives an increased importance to openness of procedures. Procedures establish the way in which given situations are to be dealt with, and their openness is one of the features of the Weberian model of administration³⁶.

Another OPA principle is the primacy of public interest, which is “expressed by people’s sovereign will transposed into law”³⁷. As such, through the provision of public services, the administration seeks to satisfy the general interest of the collectivity within which it is organized and functions.

Neutrality has also been evoked by the literature in the field³⁸ as being a feature of OPA: civil servants are politically neutral and they benefit of job security.

The management-oriented approach

NPM, which has sometimes been called the “Anglo-Saxon tradition”³⁹, represents, in essence, the attempt to

³³ D. Feldman, 2003. “The Limits of Law: Can Laws Regulate Public Administration?”, in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage, p. 279; the same idea in F. Heady, 1991. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4th Edition, New York: Marcel Dekker, p. 216;

⁷ L. Matei, A. Matei, 2010. *Administrative Reforms in South Eastern European States – Comparative Study in View of Enlarging the European Administrative Space*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1631878>, p. 4;

⁸ E. Bălan, 2008. *Instituții administrative*, Editura C. H. Beck, București, p. 45;

⁹ J. Ziller, 2003. “The Continental System of Administrative Legality”, in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*, London: Sage, p. 266;

¹⁰ E. Bălan, *op. cit.*, p. 26;

¹¹ S. Rose-Ackerman, 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 69; F. Heady, *op. cit.*, p. 197;

Abordarea bazată pe management

NPM, uneori numit “tradiție anglo-saxonă”¹², reprezintă, în esență, încercarea de a transpune, în cadrul sectorului public, elemente de management specifice aplicate în sectorul privat. Această abordare a fost influențată de diferite discipline, precum teoria “public-choice”, teoria drepturilor de proprietate, analiza politicilor publice și chiar de administrația clasică și neo-clasică¹³. Astfel, diferitele viziuni formulate în cadrul NPM pot fi grupate după cum urmează: (1) administrația publică (neo-) clasică și managementul public, unde orientarea principală se concentrează asupra organizării statului bazată pe ordine; (2) științele managementului, teorie care susține introducerea în cadrul sectorului public a ideilor și tehnicilor specifice sectorului privat; și (3) noua economie instituțională, care consideră decidentul guvernamental ca fiind un subiect orientat către propriul profit și, prin urmare, acționând într-un mediu în care asimetria informației, raționalitatea limitată și comportamentul oportunist determină costuri specifice¹⁴.

Expresia cea mai radicală a NPM o constituie modelul care susține transformarea sectorului public într-un set de piețe interne, în care licitarea și contractarea pe termen scurt în domeniul producerii și furnizării bunurilor și serviciilor publice ar trebui să

transpose, within the public sector, management elements usually applied within the private one. This approach has been influenced by different disciplines, such as the public-choice, property, public-policy analysis theories, and even by the classical and neo-classical public administration⁴⁰. Thus, its various perspectives might be grouped as follows: (1) (neo-) classical public administration and public management, within which the main orientation focuses on the state order-based organization; (2) management sciences, which argues for the introduction, within the public sector, of private sector ideas and techniques; and (3) new institutional economics, which considers the governmental decision-maker as a subject oriented on its own profit and, thus, auctioning within an area where information asymmetry, bounded rationality and opportunism determine specific costs⁴¹.

Thus, the most radical expression of the NPM is the model which argues for the transformation of the public sector into a set of internal markets, in which bidding and short-term contracting for public goods and services’ production and provision should replace the Weberian bureaucratic hierarchy. Therefore, competition among producers and negotiation between producers and providers of public goods and services would be stimulated, and public managers’

³⁴ L. Matei, A. Matei, 2010. *Administrative Reforms in South Eastern European States – Comparative Study in View of Enlarging the European Administrative Space*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1631878>, p. 4;

³⁵ E. Bălan, 2008. *Instituții administrative*, Editura C. H. Beck, București, p. 45;

³⁶ J. Ziller, 2003. “The Continental System of Administrative Legality”, in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*, London: Sage, p. 266;

³⁷ E. Bălan, *op. cit.*, p. 26;

³⁸ S. Rose-Ackerman, 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 69; F. Heady, *op. cit.*, p. 197;

³⁹ J. Ziller, *op. cit.*, p. 267;

¹² J. Ziller, *op. cit.*, p. 267;

¹³ T. Groot, T. Budding, 2007. *New Public Management’s Current Issues and Future Prospects*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=997798>, p. 2;

¹⁴ *Ibidem*, p. 2;

⁴⁰ T. Groot, T. Budding, 2007. *New Public Management’s Current Issues and Future Prospects*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=997798>, p. 2;

⁴¹ *Ibidem*, p. 2;

înlocuiesc ierarhia birocratică weberiană. Prin urmare, competiția dintre producători și negocierea dintre producătorii și furnizorii de bunuri și servicii publice ar fi stimulată, iar libertatea de acțiune și puterea discreționară a managerilor publici ar crește, dat fiind faptul că aceștia ar fi evaluați în funcție de gradul de îndeplinire a obiectivelor organizației.

Astfel, în cadrul NPM, locul "biroului" ar fi luat de organizațiile de tip firmă, orientate către obiective, ai căror proprietari urmăresc maximizarea propriului profit și în care managerii publici sunt evaluați nu în funcție de respectarea regulilor și a procedurilor, ci în funcție de gradul de atingere a obiectivelor¹⁵. De asemenea, responsabilitatea, predictibilitatea și deschiderea ar fi înlocuite de flexibilitate, adaptare și incertitudine cu privire la activitatea din cadrul sectorului public.

NPM introduce două centre de autoritate: unul format din cei care cer și cumpără bunuri și servicii publice și altul format din cei care le produc și le furnizează. Prin urmare, între vânzători și cumpărători ar exista negociere, iar licitarea și contractarea pe termen scurt ar lua locul ierarhiei. De asemenea, negocierea ar apărea și între proprietarul organizației și managerul public, astfel încât, în cadrul acestei abordări, prioritatea interesului public ar fi înlocuită de urmărirea profitului și a intereselor private.

Alte caracteristici ale NPM subliniate în literatura de specialitate sunt, pe de o parte, schimbarea sarcinilor angajaților sectorului public de la simpla executare la însăși planificarea lor și la luarea deciziei¹⁶, iar, pe de altă parte, politicizarea funcției publice¹⁷.

discretionary power and room for action would increase, given that they would be evaluated according to the extent they achieve organizational objectives.

As such, within the NPM, the "bureau" would be replaced by objectives-oriented private-type organizations, whose owners seek to maximize their profit, and within which public managers are not evaluated according to rule and procedure compliance, but to the level of objectives achievement⁴². In addition, responsibility, predictability and openness would be replaced by flexibility, adaptation and uncertainty regarding the activity within the public sector.

NPM introduces two steering centers: one of those who ask for and buy public goods and services, and one of those who produce and provide them. Between sellers and buyers, therefore, negotiation would emerge and bidding and short-term contracting would replace the hierarchy. Likewise, negotiation and bargain would emerge between the owner of the organization and the public manager as well, so that within the NPM profit and private interests would take the place of public interest primacy.

Other NPM features stressed in the literature in the field have been, on the one hand, the change of public employees' tasks from pure execution to planning and decision-making, and⁴³, on the other hand, the civil service politicization⁴⁴. The "marketization"-form of NPM argues, contrary, for the separation between public service administration and policy-making,

¹⁵ C. Hood, 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, p. 271; J. E. Lane, 2000. *New Public Management*. London: Routledge, p. 191;

¹⁶ J. C. N. Raadschelders, M. R. Rutgers, *op. cit.*, p. 67; J. D. Aberbach, B. A. Rockman, 2001. "Reinventing Government, or Reinventing Politics? The American Experience", in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, p. 25; C. Pollitt, G. Bouckaert, *op. cit.*, p. 165 sqq.;

¹⁷ W. P. Hojnacki, 1996. "Politicization as a Civil Service Dilemma", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, p. 139; P. W. Ingraham, D. P. Moynihan, 2003. "Civil Service and Administrative Reform in the United States", in Halligan, J., *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, p. 187; H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, T. A. J. Toonen, 1996. "Introduction: Conceptualizing Civil

Însă, NPM în forma sa bazată pe “marketizare” susține, dimpotrivă, separarea administrației de nivelul de luare a deciziilor, întrucât, datorită competiției, administrația s-ar afla sub presiunea pieței. În plus, s-a susținut cu privire la “marketizare”, că aceasta ar modifica relația dintre stat și cetățean, întrucât acesta din urmă devine doar un client al administrației care urmărește maximizarea propriului interes și, astfel, nu ar mai fi implicat în procesul decizional, iar relația s-ar rezuma numai la schimbul de servicii publice¹⁸.

A transforma administrația publică în noul management public...

Sumarizând, NPM propune o “*corporatizare* a instituțiilor birocratice”¹⁹ (*s.a.*), în care: organizațiile de tip firmă înlocuiesc “biroul”; ierarhia devine negociere, licitare și contractare pe termen scurt; legalitatea devine mai puțin importantă decât eficiența și eficacitatea; flexibilitatea și adaptarea devin mai importante decât deschiderea, predictibilitatea și responsabilitatea; iar profitul și interesul personal înlocuiesc interesul public.

Nu pot fi negate efectele pozitive pe care le-ar putea avea o abordare bazată pe management, în special cu privire la creșterea

given that, due to the competition, the administration would be under the market pressure. Moreover, “marketization” would also alter the state-citizen relationship, as the latter becomes the customer of public administration and seeks the maximization of his/her private, individual interests, and therefore the citizen would no longer be involved in decision-making, which leads to a simple service exchange relationship⁴⁵.

Transforming the public administration into new public management...

Summarizing, the NPM proposes a “*corporatization* of bureaucratic institutions”⁴⁶ (italics in original), within which: private-type organizations replace the “bureau”; hierarchy becomes negotiation, bidding and short-term contracting; legality becomes less important than efficiency and effectiveness; flexibility and adaptation become more important than openness, predictability and responsibility; and profit and private, personal interest replace the public interest.

One could not deny the positive effects of the management-oriented approach, especially in terms of increased efficiency. However, borrowing and integrating values brought by a management-

Service Systems”, in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, p. 3;

⁴² C. Hood, 1996. “Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s”, in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, p. 271; J. E. Lane, 2000. *New Public Management*. London: Routledge, p. 191;

⁴³ J. C. N. Raadschelders, M. R. Rutgers, *op. cit.*, p. 67; J. D. Aberbach, B. A. Rockman, 2001. “Reinventing Government, or Reinventing Politics? The American Experience”, in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, p. 25; C. Pollitt, G. Bouckaert, *op. cit.*, p. 165 *sqq.*;

⁴⁴ W. P. Hojnacki, 1996. “Politicization as a Civil Service Dilemma”, in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, p. 139; P. W. Ingraham, D. P. Moynihan, 2003. “Civil Service and Administrative Reform in the United States”, in Halligan, J., *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, p. 187; H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry, T. A. J. Toonen, 1996. “Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems”, in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, p. 3;

¹⁸ J. M. Azpurua Alfonzo, *op. cit.*, pp. 4-6;

¹⁹ *Ibidem*, p. 1;

⁴⁵ J. M. Azpurua Alfonzo, *op. cit.*, pp. 4-6;

⁴⁶ *Ibidem*, p. 1;

eficienței. Însă, a împrumuta și a integra valori ale acestei abordări nu înseamnă și nu ar avea același rezultat cu transformarea OPA în NPM, așa cum acesta din urmă a fost prezentat în secțiunea anterioară. Există anumite elemente ale NPM care nu reprezintă soluția optimă pentru ceea ce administrația publică a însemnat și va continua să însemne.

Cu privire la problema “lege vs. eficiență/profit”, considerăm că aceasta constituie o falsă dilemă, având în vedere faptul că legea, pe de o parte, și profitul și eficiența, pe de alta, nu se exclud în sine reciproc. Susceptibile de a se exclude reciproc sunt, pe de o parte, reglementarea excesivă și inutilă a unui domeniu și, pe de altă parte, atingerea eficientă a obiectivelor din acel domeniu. Așa cum s-a spus, reglementarea excesivă reduce puterea discreționară, definită în dreptul administrativ ca “puterea de a alege între mai multe decizii sau mai multe comportamente conforme cu legea”²⁰. Se reduc, astfel, și inovația și flexibilitatea în procesul de implementare a politicilor²¹. Prin urmare, este de dorit ca, acolo unde este posibil, limitele stabilite de lege să fie mai largi, la fel și puterea discreționară, astfel încât angajatul din sectorul public să poată atinge obiectivele într-un mod cât mai eficient. Însă, așa cum sublinia Jacques Ziller, legea în sine nu constituie un obstacol în calea reformelor administrative, nici în calea introducerii managementului, ci este un set de instrumente care poate fi folosit bine sau rău, în funcție de calitatea educației juridice a celor care trebuie să stabilească și să implementeze noi tipuri de management²².

Pe de altă parte, în cadrul statului de drept, legalitatea și drepturile omului constituie două elemente esențiale pentru legitimarea acțiunilor guvernamentale și administrative²³. Astfel, în contextul

oriented approach is not and has not the same possible results like those implied by transforming the traditional public administration into NPM, as the latter has been characterized within the previous section. There are certain NPM elements that do not constitute the best solution for what the public administration has meant and will still mean.

Regarding the “law vs. efficiency/profit” issue, we consider it as a false dilemma, given that law, on the one hand, and efficiency and profit, on the other, do not exclude one another. What actually is opposed is, on the one hand, excessive and useless regulation in a given field and, on the other hand, the efficient achievement of the objectives within that field. As has been said, excessive regulation reduces discretionary power in the sense of legal possibility to choose between different decisions or behaviors⁴⁷. Thus, innovation and flexibility in policy implementation are also reduced⁴⁸. Therefore, it is desirable that, where possible, the limits established by the legislation be larger, as well as the discretionary power, so that the public employee is able to efficiently achieve the objectives. However, as Jacques Ziller has stressed, the law in itself is not an obstacle for administrative reforms and for the introduction of management – it is a set of instruments which can be used in an appropriate manner or not, depending on the quality of the juridical education of those who have to establish and to implement new types of management⁴⁹.

On the other hand, within the rule of law, legality and human rights are generally essential for legitimizing governmental and administrative actions⁵⁰. As such, in the context of scarifying the idea of legality for the sake of profit, one could wonder what

²⁰ E. Bălan, *op. cit.*, p. 27;

²¹ D. Feldman, *op. cit.*, p. 280;

²² J. Ziller, *op. cit.*, p. 267;

²³ D. Feldman, *loc. cit.*;

⁴⁷ E. Bălan, *op. cit.*, p. 27;

⁴⁸ D. Feldman, *op. cit.*, p. 280;

sacrificării ideii de legalitate în favoarea profitului, ne putem pune întrebarea care ar fi legitimitatea acțiunii administrative în perspectiva NPM și, cu atât mai mult, în forma sa radicală.

Putem considera, de asemenea, faptul că atribuind în cadrul sectorului public o valoare mai mare profitului decât legii ar însemna chiar negarea atât a rațiunii de a fi a administrației publice (satisfacerea interesului public), cât și a activității sale în sine (organizarea executării și executarea în concret a legii). Prin urmare, același argument ar putea fi avansat și în vederea respingerii ideii priorității profitului și a interesului personal față de interesul public.

În plus, lipsa deschiderii ar conduce la alterarea posibilității cetățenilor de a contesta activitatea administrației publice, ca și la scăderea încrederii cetățenilor în administrație și, astfel, în propriul stat. Nu în ultimul rând, toate acestea, împreună cu politizarea funcției publice, ar conduce la creșterea gradului de corupție²⁴, la alterarea mecanismului de asigurare a răspunderii²⁵, precum și la modificarea relației dintre stat și cetățeni/societate²⁶.

... sau a îmbina cele două abordări? Concluzii

A devenit clar faptul că tradiționalul model de administrație publică nu mai

would provide the needed legitimacy to the administrative action in the NPM perspective and, moreover, in its radical form.

One could also consider that, within the public sector, attributing the profit a greater value than the law means even to deny both the fundament of public administration (to satisfy the public interest) and its activity itself (to organize the execution of and to concretely execute the law). Thus, the same argument could be advanced in order to reject the idea of profit and personal interest primacy vis-à-vis the public interest.

In addition, the lack of openness would lead to altering citizens' possibility to contest the activity of the public administration. And the secrecy within the public sector would lead to diminishing citizens' trust in administration and, thus, in their own state. Nonetheless, all these, together with the civil service politicization would also lead to an increased level of corruption⁵¹, to an altered mechanism of accountability⁵² and to an altered society/citizens-state relationship⁵³.

... or combining the two approaches? Concluding remarks

It has become clear that the classical model of public administration does no longer correspond to citizens' increasing needs and requirements. It is clear that objectives like efficiency and effectiveness

⁴⁹ J. Ziller, *op. cit.*, p. 267;

⁵⁰ D. Feldman, *loc. cit.*;

²⁴ T. Andrei, A. Matei, S. Stancu, B. Oancea, 2009. "Some Notes About Decentralization Process Implications on Public Administration Corruption in Romania", in *Prague Economic Papers*, vol. 18, no. 1, pp. 26-37, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1506042>; S. Rose-Ackerman, *op. cit.*, p. 69 *sq.*; J. Moran, 2001. "Democratic Transitions and Forms of Corruption", in *Crime, Law and Social Change* 36 (2001) 4, pp. 381 *sqq.*;

²⁵ W. P. Hojnacki, *op. cit.*, p. 137;

²⁶ J. M. Azpurua Alfonso, *op. cit.*, p. 6;

⁵¹ T. Andrei, A. Matei, S. Stancu, B. Oancea, 2009. "Some Notes About Decentralization Process Implications on Public Administration Corruption in Romania", in *Prague Economic Papers*, vol. 18, no. 1, pp. 26-37, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1506042>; S. Rose-Ackerman, *op. cit.*, p. 69 *sq.*; J. Moran, 2001. "Democratic Transitions and Forms of Corruption", in *Crime, Law and Social Change* 36 (2001) 4, pp. 381 *sqq.*;

⁵² W. P. Hojnacki, *op. cit.*, p. 137;

⁵³ J. M. Azpurua Alfonso, *op. cit.*, p. 6;

răspunde nevoilor și cerințelor cetățenilor. Este clar faptul că obiective precum eficiența și eficacitatea nu pot fi atinse în lipsa unor elemente de management și a gândirii strategice. Este la fel de clar, însă, și faptul că a transforma integral administrația publică în NPM nu poate reprezenta soluția cea mai bună de reformare a sectorului public. Există principii ale administrației publice și chiar ale organizării statale, în general, care nu se regăsesc în abordarea bazată pe management. Pe de o parte, NPM ar putea promite creșterea eficienței în sectorul public, dar ar putea și să implice costuri care, în anumite condiții, ar fi mai mari decât câștigurile. Astfel, o soluție mai bună ar putea fi transferarea, în urma unor analize riguroase de la caz la caz, a anumitor principii ale NPM care nu contravin elementelor esențiale ale organizării “statului administrativ”, cum sunt legalitatea și satisfacerea interesului public.

De fapt, ducând la extremă raționamentul și considerând administrația publică tradițională drept legalitate, a opune NPM clasicei administrației publice înseamnă a opune managementul, legii. Însă, întrucât managementul și legea nu se exclud reciproc, iar ele pot co-exista, cele două paradigme pot fi îmbinate, în sensul de a prelua aspectele lor pozitive care nu se află în contradicție în efortul de a reforma sectorul public în vederea creșterii calității actului administrativ.

Astfel, de exemplu, legalitatea și libertatea sporită de acțiune a angajatului din sectorul public nu se exclud reciproc. Dimpotrivă, se exclud legalitatea și abuzul de putere, însă legalitatea rămâne legalitate, ca principiu, și în cazul unei legislații mai flexibile, care lasă la latitudinea persoanei care o aplică să aleagă între mai multe acțiuni posibile, pentru o “cantitate” mai mare de situații juridice. Cu alte cuvinte, legea rămâne lege (are aceeași forță juridică) și acolo unde doar fixează obiectivele de atins, și nu prescrie în mod exhaustiv modalitatea de atingere a obiectivelor respective.

Asumând ca validă asumția de mai sus, și nealterând valoarea principiilor

cannot be attained without the introduction of management elements and of strategic thinking within the public sector. It is also clear, however, that totally transforming the public administration into NPM cannot be the best solution. There are public administration principles and, in general, even principles of state organization that one cannot find within the management-oriented approach. On the one hand, the NPM might promise an increased efficiency within the public sector, but it also implies costs which, in certain hypotheses, seem to be larger than the gains. Therefore, a better solution could be to transfer, after rigorous case-by-case studies, certain NPM principles which are not opposed to essential elements of the organization of the “administrative state”, like legality and satisfying the public interest.

Actually, thinking in extreme terms and considering the traditional public administration as being legality, to oppose the NPM to OPA would mean to oppose the management to the law. However, given that management and law are not in mutual contradiction, and that they actually can co-exist, it is possible, then, to combine the two paradigms, in the sense that their positive aspects which are not in contradiction could be taken together in the effort to reform the public sector in order to increase the quality of the administrative act.

As such, for example, legality and increased public employees’ discretion (in the sense of increased room for action) are not excluding one another. By contrast, legality and power abuse are mutually opposed, but legality is still legality, as a principle, even within a more flexible legislation, which leaves more room to the person who applies it to choose between two or more legally possible actions for a wider “quantity” of juridical situations. In other words, law remains law (legally binding) also in cases where it only establishes objectives to be achieved instead of exhaustively prescribing how the objectives are to be attained.

fundamentale de drept (precum buna-credință), putem considera ca validă și aserțiunea potrivit căreia responsabilitatea și aceeași putere discreționară nu se află în raport de contradicție. Un comportament este nelegal atunci când limitele legale sunt depășite, indiferent dacă aceste limite sunt mai largi sau mai restrânse.

Dacă cele de mai sus sunt asumate ca adevărate, atunci nu se exclud reciproc nici predictibilitatea și puterea discreționară. Atâta timp cât angajatul sectorului public acționează în cadrul limitelor stabilite de lege, fie ele și foarte largi (și considerând că cele mai largi limite posibil sunt date de înseși principiile fundamentale ale dreptului), beneficiarul activității administrative știe la ce comportament ar trebui să se aștepte din partea administrației, iar dreptul său de acțiune contencioasă sau necontencioasă are aceeași substanță în cazul depășirii limitelor legale.

Iar dacă suntem de acord cu faptul că o libertate mai mare de acțiune a angajatului sectorului public creează premisele inovării și eficienței, atunci principiul legalității și legea în sine nu pot constitui un obstacol în calea eficientizării unei activități sau a unui domeniu reglementat juridic.

Însă, pentru a reforma sectorul public prin introducerea anumitor elemente ale NPM, considerăm că trebuie întrunite cumulativ cel puțin două condiții: (1) valoarea principiilor fundamentale ale dreptului să rămână nealterată; și (2) resursele umane din cadrul sectorului public să fie, de asemenea, reformate. Așa cum Ul Haque argumenta, pentru ca reforma să aibă succes, ea trebuie să pornească de la reformarea managementului resurselor umane și să recunoască faptul că persoanele care se află în centrul schimbării pot fi ori arhitecții și beneficiarii ei, ori perdanții și, astfel, oponentii schimbării²⁷.

Assuming that the above assumption is valid, and not altering the value of the fundamental law principles (e.g. the good faith), one could also consider as valid the assertion that responsibility and the same discretionary power do not mutually contradict. Illegality occurs when the limits of legal norms are broken, no matter whether these limits are larger or more restrictive.

If what has been said above is assumed to be true, then predictability and discretionary power do not exclude one another. As long as the public employee performs within the limits established by the law, be they extremely large (and considering that the largest possible limits are given by the law principles themselves), the beneficiary of the administrative activity knows to what behavior he/she should expect to occur, and his/her right to justice has the same substance in cases of breaking the legal limits.

And if we agree that a larger room for action left for the public employee creates the premises for innovation and efficiency, then the principle of legality and the law cannot constitute an obstacle for increasing the efficiency of a given activity or within a legally regulated field.

However, in order to reform the public sector through the introduction of positive aspects of the NPM into the public sector, we consider that at least two conditions need to be cumulatively met: (1) the value of the fundamental law principles should not be altered; and (2) public sector human resources should be reformed as well. As Ul Haque has argued, for the reform to succeed, it should start with the reform of human resources management and to recognize that the persons who are at the center of the change may be either its architects and beneficiaries, or its losers and, thus, the opponents of change⁵⁴.

²⁷ N. U. Haque, 2006. *Why Civil Service Reforms Do Not Work*, PIDE Working Papers 2006:24, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=991512>, p. 29.

⁵⁴ N. U. Haque, 2006. *Why Civil Service Reforms Do Not Work*, PIDE Working Papers 2006:24, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=991512>, p. 29.

Bibliography

1. Aberbach, J. D., Rockman, B. A., 2001. "Reinventing Government, or Reinventing Politics? The American Experience", in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, pp. 24-34;
2. Andrei, T., Matei, A., Stancu, S., Oancea, B., 2009. "Some Notes About Decentralization Process Implications on Public Administration Corruption in Romania", in *Prague Economic Papers*, vol. 18, no. 1, pp. 26-37, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1506042>;
3. Azpurua Alfonso, J. M., 2006. "Consumerism, Marketization, New Public Management and the Citizen-State Relationship", abstract available at <http://ssrn.com/abstract=949584>;
4. Bălan, E., 2008. *Instituții administrative*, Editura C. H. Beck, București;
5. Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., 1996. "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 1-12;
6. Feldman, D., 2003. "The Limits of Law: Can Laws Regulate Public Administration?", in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage, pp. 279-291;
7. Groot, T., Budding, T., 2007. *New Public Management's Current Issues and Future Prospects*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=997798>;
8. Halligan, J., 1996. "The Diffusion of Civil Service Reform", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in*

Bibliography

1. Aberbach, J. D., Rockman, B. A., 2001. "Reinventing Government, or Reinventing Politics? The American Experience", in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, pp. 24-34;
2. Andrei, T., Matei, A., Stancu, S., Oancea, B., 2009. "Some Notes About Decentralization Process Implications on Public Administration Corruption in Romania", in *Prague Economic Papers*, vol. 18, no. 1, pp. 26-37, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1506042>;
3. Azpurua Alfonso, J. M., 2006. "Consumerism, Marketization, New Public Management and the Citizen-State Relationship", abstract available at <http://ssrn.com/abstract=949584>;
4. Bălan, E., 2008. *Instituții administrative*, Editura C. H. Beck, București;
5. Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., 1996. "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 1-12;
6. Feldman, D., 2003. "The Limits of Law: Can Laws Regulate Public Administration?", in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage, pp. 279-291;
7. Groot, T., Budding, T., 2007. *New Public Management's Current Issues and Future Prospects*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=997798>;
8. Halligan, J., 1996. "The Diffusion of Civil Service Reform", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in*

- Comparative Perspective.*
Indianapolis: Indiana University Press, pp. 288-317;
9. Haque, N. U., 2006. *Why Civil Service Reforms Do Not Work*, PIDE Working Papers 2006:24, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=991512>;
10. Heady, F., 1991. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4th Edition, New York: Marcel Dekker;
11. Hojnacki, W. P., 1996. "Politicization as a Civil Service Dilemma", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 137-164;
12. Hood, C., 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 286-287;
13. Ingraham, P. W., 1996. "The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 247-267;
14. Ingraham, P. W., Moynihan, D. P., 2003. "Civil Service and Administrative Reform in the United States", in Halligan, J., *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 174-195;
15. Lane, J. E., 2000. *New Public Management*. London: Routledge;
- Comparative Perspective.*
Indianapolis: Indiana University Press, pp. 288-317;
9. Haque, N. U., 2006. *Why Civil Service Reforms Do Not Work*, PIDE Working Papers 2006:24, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=991512>;
10. Heady, F., 1991. *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4th Edition, New York: Marcel Dekker;
11. Hojnacki, W. P., 1996. "Politicization as a Civil Service Dilemma", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 137-164;
12. Hood, C., 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 286-287;
13. Ingraham, P. W., 1996. "The Reform Agenda for National Civil Service Systems: External Stress and Internal Strains", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press, pp. 247-267;
14. Ingraham, P. W., Moynihan, D. P., 2003. "Civil Service and Administrative Reform in the United States", in Halligan, J., *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 174-195;
15. Lane, J. E., 2000. *New Public Management*. London: Routledge;

16. Matei, L., 2009. *Romanian Public Management Reform. Theoretical and Empirical Studies*. Vol. I, *Administration and Public Services*. București: Editura Economică, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1469995>;
17. Matei, L., Matei, A., 2009. *Public Integrity and Performance of Governance – A Comparative Study for South-Eastern Europe*, presented at First Global Dialogue "Governing Good and Governing Well", 28-30 May 2009, at Amsterdam, Netherlands, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1405185>;
18. Matei L., Matei, A., 2010. *Administrative Reforms in South Eastern European States – Comparative Study in View of Enlarging the European Administrative Space*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1631878>;
19. Moran, J., 2001. "Democratic Transitions and Forms of Corruption", in *Crime, Law and Social Change* 36 (2001) 4, pp. 379-393;
20. Peters, B. G., Pierre, J., 2001. "Civil Servants and Politicians. The Changing Balance", in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, pp. 1-10;
21. Pollitt, C., Bouckaert, G., 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press;
22. Raadschelders, J. C. N., Rutgers, M. R., 1996. "The Evolution of Civil Service Systems", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana Management. London: Routledge;
16. Matei, L., 2009. *Romanian Public Management Reform. Theoretical and Empirical Studies*. Vol. I, *Administration and Public Services*. București: Editura Economică, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1469995>;
17. Matei, L., Matei, A., 2009. *Public Integrity and Performance of Governance – A Comparative Study for South-Eastern Europe*, presented at First Global Dialogue "Governing Good and Governing Well", 28-30 May 2009, at Amsterdam, Netherlands, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1405185>;
18. Matei L., Matei, A., 2010. *Administrative Reforms in South Eastern European States – Comparative Study in View of Enlarging the European Administrative Space*, electronic copy available at <http://ssrn.com/abstract=1631878>;
19. Moran, J., 2001. "Democratic Transitions and Forms of Corruption", in *Crime, Law and Social Change* 36 (2001) 4, pp. 379-393;
20. Peters, B. G., Pierre, J., 2001. "Civil Servants and Politicians. The Changing Balance", in Peters, B. G., Pierre, J. (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge, pp. 1-10;
21. Pollitt, C., Bouckaert, G., 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press;
22. Raadschelders, J. C. N., Rutgers, M. R., 1996. "The Evolution of Civil Service Systems", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana

- University Press;
23. Rose-Ackerman, S., 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press;
24. J. Ziller, 2003. "The Continental System of Administrative Legality", in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*, London: Sage, pp. 260-266.
- Service Systems", in Bekke, H. A. G. M., Perry, J. L., Toonen, T. A. J., (eds.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indianapolis: Indiana University Press;
23. Rose-Ackerman, S., 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press;
24. J. Ziller, 2003. "The Continental System of Administrative Legality", in Peters, G. B., Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*, London: Sage, pp. 260-266.