

CUPRINS

PREFAȚĂ.....	5
INTRODUCERE	9
Partea I. Fundamentul statului și formele sale de prezență.....	13
I. STATUL CA PREZENȚĂ: ANATOMIA UNEI PUTERI DISCRETE.....	15
1. Statul ca prelungire a sinelui colectiv	15
2. Autoritatea statului și arta ascultării.....	19
II. VOCEA AUTORITĂȚII: CE NE SPUNE UN ACT ADMINISTRATIV?	24
1. Actul administrativ - un rege neîncoronat sau un cal troian eșuat al administrației publice?	24
2. Actul administrativ - o voce care vine dintr-o lume de reguli și ajunge într-o lume de oameni	30
III. CÂND STATUL TACE: SENSUL TĂCERII ADMINISTRATIVE	33
1. Tăcerea ca formă de activitate a administrației.....	33
2. În administrație, cuvântul trebuie să însoțească tăcerea, nu să fie înlocuit de ea.....	37
IV. STATUL CA MEMORIE: CUM PĂSTREAZĂ ADMINISTRAȚIA TIMPUL UNEI COMUNITĂȚI	40
1. Administrația, depozitar al urmelor trecerii noastre	40
2. Administrația este memoria tehnică a comunității	43

V. METAMORFOZELE STATULUI: DE LA STATUL-PĂRINTE LA STATUL-PARTENER.....	46
1. Statul cetățeanului și cetățeanul statului	46
2. Statul e spațiul în care viața publică poate respira	50
Partea a II-a. În inima administrației: mecanisme, vulnerabilități, etică.....	55
VI. LABIRINTUL REGULILOR: CUM SE RĂTĂCEȘTE OMUL ÎN PROPRIUL LUI STAT	57
1. Legea e stăpâna tuturor muritorilor și nemuritorilor.....	57
2. Un stat adevărat nu este acela în care oamenii se tem de reguli, ci acela în care le pot urma fără să simtă că se pierd	62
VII. PUTEREA DIN UMBRĂ: BIROCRATUL CA ARHITECT TĂCUT AL DESTINELOR	65
1. Funcționarul public este lampa administrației care trebuie să rămână mereu aprinsă.....	65
2. Birocrația nu este o mașinărie, ci o rețea de responsabilități personale	69
VIII. FUNCȚIONARUL CA PAZNIC AL PORȚILOR: ETICA ÎNTÂLNIRII CU CELĂLALT	72
1. Funcționarul - o poartă mereu deschisă spre oameni.....	72
2. Instituția - o armură care protejează sau un zid care îndepărtează	76
IX. RĂSPUNDEREA CARE NU SE VEDE: PUTEREA DECIZIEI MICI ASUPRA UNEI VIEȚI ÎNTREGI.....	79
1. Răspundere sau responsabilitate? O întrebare cu mai multe răspunsuri	79

2. Responsabilitatea administrativă este, înainte de toate, o formă de fidelitate față de propria conștiință..... 82

X. EMOȚIILE ADMINISTRAȚIEI: FRICĂ, FURIE ȘI SPERANȚĂ ÎN RELAȚIA CU STATUL 85

1. Interesul administrației este să încurajeze oamenii să vină către ea, nu să-i timoreze sau să-i alunge..... 85

2. Administrația nu este doar un spațiu al documentelor, ci și un teatru al trăirilor..... 88

XI. FRAGILITATEA INSTITUȚIILOR: CÂND STATUL ARE NEVOIE DE OAMENII SĂI..... 91

1. Statul se ascunde în spatele oamenilor, iar oamenii se ascund în spatele statului..... 91

2. Instituțiile nu sunt doar mecanisme - sunt ecosisteme morale 94

XII. REFORMA NEVĂZUTĂ: CUM SE TRANSFORMĂ STATUL DIN INTERIOR..... 97

1. Reforma între bătălii juridice și soluții practice..... 97

2. Reforma este o energie morală care circulă între oameni, nu un text care se impune de sus 100

Partea a III-a. Statul și omul: libertate, dependență, recunoaștere 103

XIII. CÂND LIBERTATEA DEPINDE DE PUTEREA DISCREȚIONARĂ A ALTUIA 105

1. Libertatea este necesitatea înțeleasă..... 105

2. Libertatea nu este doar un drept, este întotdeauna și un dar pe care ni-l putem oferi sau refuza unii altora..... 109

XIV. SPAȚIUL DINTRE NOI. ADMINISTRAȚIA CA LOC AL RECUNOAȘTERII 112

1. Administrația, ca și justiția, rezolvă cazuri, nu dosare.....	112
2. Spațiul dintre noi este spațiul în care se construiește lumea comună.....	115
XV. CETĂȚEANUL CA ARHITECT AL STATULUI: RESPONSABILITATEA CELOR GUVERNAȚI	
1. Cetatea și cetățeanul – două jumătăți ale unui întreg	118
2. Cetățeanul nu este în război cu statul. Este coautorul său.....	121
Partea a IV-a. Puterea, politica și vârsta instituțiilor	125
XVI. CÂND POLITICA ATINGE ADMINISTRAȚIA: DANSUL DINTRE PUTERE ȘI COMPETENȚĂ.....	
1. Politica și administrația – o pereche de dansatori care se calcă pe picior și nu reușesc să se armonizeze	127
2. Politica deschide drumuri, iar administrația le pavează.....	131
XVII. VARSTA INSTITUTIILOR: CUM IMBATRANESC, SE REGENEREAZA SI SE DESTRAMA STRUCTURILE STATULUI.....	
1. Nașterea unei instituții trebuie să aibă nu doar un scop legal, ci și unul moral.....	134
2. Instituțiile trăiesc atât timp cât oamenii cred în ele.....	141
XVIII - EPILOG. DESPRE OMENIA ADMINISTRAȚIEI: UN MANIFEST PENTRU STATUL CARE VEDE OMUL.....	
1. O administrație chibzuită este una reușită	144
2. Administrația este o punte între lumea noastră privată și lumea noastră publică	147
POSTFAȚĂ	150
BIBLIOGRAFIE.....	153

PREFAȚĂ

Cartea aceasta s-a născut dintr-o întâmplare fericită. Din întâlnirea dintre două autoare, două generații și două experiențe intelectuale diferite. Din dialogul a două sensibilități care au ajuns să privească statul și administrația prin aceeași preocupare: recuperarea dimensiunii umane a unei lumi publice care pare să o piardă treptat.

Ani întregi am trăit administrația din perspective diferite, dar complementare. Am întâlnit-o în sălile de curs, în cercetare, în reflecția doctrinară, în proximitatea instituțiilor, în formarea generațiilor care aleg să intre în serviciul public și în experiențele concrete ale oamenilor care caută, în fața statului, protecție, răspuns, recunoaștere sau pur și simplu înțelegere. În tot acest timp, am înțeles că administrația nu este doar un sistem de norme și proceduri. Ea este o experiență umană profundă, uneori tăcută, alteori apăsătoare, alteori salvatoare. Este locul în care puterea întâlnește vulnerabilitatea, iar regula întâlnește viața concretă.

Am simțit nevoia acestei cărți într-un moment în care discursul despre stat devine tot mai tehnic, mai abstract și mai grăbit. Vorbim permanent despre eficiență, digitalizare, reformă, restructurare, performanță administrativă și optimizare instituțională. Toate acestea sunt necesare. Dar în spatele acestui limbaj al performanței există riscul unei uitări esențiale: aceea că instituțiile există pentru oameni și că adevărata experiență a statului nu se trăiește în abstracțiunea teoriilor juridice, ci în întâlnirile concrete pe care administrația le produce zilnic.

Statul apare în viața oamenilor în momente de fragilitate. Într-o cerere depusă cu speranță. Într-un răspuns care întârzie și produce neliniște. Într-o semnătură care poate liniști sau poate răni. Într-o tăcere institu-

țională care lasă omul suspendat între teamă și așteptare. Într-un funcționar care privește omul din fața sa ca pe un dosar sau, dimpotrivă, ca pe o ființă concretă, purtând o poveste, o nevoie și o formă de vulnerabilitate.

Acolo începe adevărata experiență a administrației. În relația dintre instituție și om, acolo unde limbajul puterii se transformă în experiență trăită.

Poate că una dintre cele mai mari crize ale lumii contemporane este cea a relației dintre oameni și lumea publică, o criză care se exprimă și prin erodarea încrederii în instituții. Cetățeanul se simte tot mai adesea invizibil în fața administrației, iar administrația se simte asediată de propriile constrângeri, proceduri și obligații. Între ele se instalează o distanță rece, birocratică, în care răspunsul devine formal, întâlnirea se mecanizează, iar omul începe să dispară din interiorul procedurii.

Această ruptură produce alienare. Ea alimentează sentimentul că instituțiile s-au îndepărtat de oameni și că statul a devenit o structură impersonală, preocupată de administrarea vieților fără a mai păstra un contact autentic cu acestea. Într-o asemenea lume, administrația riscă să piardă deopotrivă atașamentul cetățenilor și reperele morale care îi justifică existența.

Din această nevoie de a reface sensul întâlnirii dintre stat și om s-a născut volumul de față.

Întâlnirea dintre noi două a făcut posibilă și întâlnirea dintre două sensibilități intelectuale. Una vine dinspre dreptul administrativ, din experiența organizării instituționale, a reflecției juridice și a formării funcției publice. Cealaltă vine dinspre reflecția filosofică și umană, din preocuparea pentru fragilitatea relațiilor publice, pentru singurătatea birocratică, pentru tăcerile administrației, pentru nevoia de recunoaștere și pentru felul în care puterea este resimțită în existența concretă a oamenilor.

Am înțeles că aceste perspective se întâlnesc și se luminează reciproc. Dreptul explică modul în care funcționează instituțiile. Reflecția filosofică și umană încearcă să surprindă ceea ce se petrece în interiorul experienței

trăite a acestor instituții. Împreună, ele oferă o înțelegere mai profundă a administrației, dezvăluind atât structura regulilor care o guvernează, cât și dimensiunea sa morală și relațională.

În fond, statul nu există cu adevărat în abstracțiunea sa juridică. El există în felul în care oamenii îl întâlnesc și îl trăiesc. În vocea unui funcționar. În claritatea sau ambiguitatea unui act administrativ. În răbdarea sau graba unei instituții. În felul în care autoritatea știe să se exercite fără să umilească. În capacitatea unei administrații de a asculta și de a înțelege că în spatele fiecărei proceduri există întotdeauna o viață concretă.

Poate că tocmai aici se află adevărata măsură a unei administrații: în capacitatea ei de a nu pierde omul din interiorul regulii.

Numeroase sunt lucrările care explică procedurile, clasifică instituțiile și descriu mecanismele juridice ale statului. Foarte puține încearcă să surprindă dimensiunea umană și aproape tăcută a administrației. Foarte puține vorbesc despre ceea ce simte omul care așteaptă un răspuns, despre vulnerabilitatea cetățeanului în fața unei instituții, despre responsabilitatea morală a celui care decide, despre efectele invizibile ale indiferenței administrative sau despre fragilitatea lumii publice atunci când relația dintre stat și cetățean se reduce la formalism.

Cartea aceasta încearcă să vorbească despre toate aceste lucruri. Ea vorbește despre actele administrative și despre tăcerile instituționale. Despre memorie administrativă și despre transformările contemporane ale statului. Despre funcționar și despre responsabilitate. Despre autoritate și despre limitele ei morale. Dar, dincolo de toate aceste teme, cartea vorbește despre om. Despre omul care așteaptă. Despre omul care solicită. Despre omul care semnează. Despre omul care decide. Despre omul care poate răni prin indiferență sau poate repara prin atenție.

Am încercat să scriem aceste eseuri într-un limbaj care să nu îndepărteze cititorul de experiența vie a administrației. Pentru că uneori limbajul excesiv tehnic ascunde exact ceea ce ar trebui să vedem mai clar:

faptul că fiecare procedură produce efecte asupra unor vieți reale și că fiecare răspuns administrativ spune ceva despre relația dintre putere și demnitatea umană.

Nu am dorit să idealizăm instituțiile și nici să transformăm această carte într-un discurs împotriva lor. Știm prea bine că administrația este alcătuită din limite, constrângeri, presiuni și imperfecțiuni inevitabile. Dar credem că tocmai conștientizarea acestei fragilități poate face lumea publică mai lucidă și mai responsabilă. Caracterul uman al statului se construiește în fiecare decizie, în fiecare gest de autoritate și în felul în care cei care îl reprezintă aleg să își exercite puterea și responsabilitatea față de ceilalți. Retorica și declarațiile despre modernizare își găsesc valoarea numai atunci când sunt însoțite de această asumare cotidiană.

În ultimii ani, am simțit tot mai puternic nevoia unei reflecții care să readucă administrația aproape de condiția umană din care s-a născut. O reflecție care să vorbească despre instituții fără limbaj steril, fără cinism și fără rigiditatea unui discurs incapabil să mai vadă omul. O reflecție care să păstreze rigoarea juridică, dar care să lase loc fragilității, emoției, așteptării și sensului.

Poate că adevărata forță a unui stat izvorăște din instituțiile, legile și mecanismele sale administrative, dar și din capacitatea de a înțelege și de a păstra aproape fragilitatea umană.

Poate că statul nu este, în cele din urmă, altceva decât felul în care oamenii aleg să se raporteze unii cu alții atunci când unul dintre ei poartă, pentru o clipă, chipul unei instituții.

Dacă această carte va reuși să readucă măcar puțin din umanitatea ascunsă a administrației și să provoace o reflecție sinceră asupra responsabilității pe care o purtăm unii față de ceilalți în spațiul public, atunci ea și-a găsit rostul.

INTRODUCERE

Există momente în care lumea se apropie de noi cu o claritate dureroasă. Nu prin marile crize, nu prin zgomotul politic, ci prin gesturile mici ale vieții cotidiene: o ușă de instituție care se deschide greu, un formular care nu mai încapă într-o categorie, o privire grăbită, un ton în care se ascunde nerăbdarea sau, dimpotrivă, o generozitate neașteptată, un ghișeu care ne obligă să ne aplecăm spre a transmite nevoile noastre, inducând în acest fel că raportul de forțe este în favoarea administrației. În aceste detalii, aparent mărunte, se lasă auzit adevărul profund al statului. Un adevăr care nu se dezvăluie în discursuri, ci în întâlniri. Nu în legi, ci în oameni. Nu în forță, ci în înțelegere. Nu în dezbinare, ci în împreunare de gânduri, atitudini, reacții, trăiri.

Administrația este țesătura cea mai intimă a statului. O parte din ea o alegem la urne, alta rezultă din proceduri greoaie, dar necesare. Nu o vedem prea des la televizor, nu îi simțim puterea decât atunci când ne atinge direct: când avem nevoie de ea, când ne sprijină sau ne împiedică, când ne înțelege sau ne rătăcește. Puterea ei este discretă, aproape invizibilă, dar influența ei asupra vieții noastre este imensă.

Mereu am crezut și am exprimat faptul că ne întâlnim cu administrația de când venim pe pământ, dar nu știm că ea este cea care înregistrează venirea noastră și până plecăm, când tot administrația ia act de despărțire.

Această țesătură care e administrația nu a fost și nu este o abstracție, nici un domeniu rece al tehnicității juridice. A fost locul în care ne trăim viețile. Pentru unii din noi, a fost vocația și, într-o anumită măsură, biografia. Am format generații de studenți, din care unii aveau să devină funcționari publici, judecători, avocați sau arhitecți ai politicilor publice. Am participat la elaborarea normelor, la dezbateri privind reforma

instituțiilor, la formarea conștiinței profesionale a celor care, în fiecare zi, îi dau statului chipul lor.

Marii dascăli ai dreptului public spuneau că astfel cum sunt funcționarii săi este și statul. Sunt ei buni, deschiși, grijulii pentru nevoile semenilor, atunci statul este asemeni lor. Sunt ei egoiști, prăbușiți în ambiții mărunte, dornici de parvenire, de înavuțire nelegitimă, atunci și statul se relevă ca egoist, nepăsător, incapabil, corupt.

Am cercetat acest domeniu cu rigoarea teoretică pe care o presupune, dar și cu o atenție aproape poetică față de nuanțele lui umane.

Această carte s-a născut din nevoia de a privi cu atenție această prezentă: nu statul-spectacol, ci statul-cotidian; nu statul-autoritate, ci statul-întâlnire; nu statul abstract, ci statul respirând prin oameni. Ea s-a născut din întrebarea care ne-a urmărit ani întregi: ce fel de stat construim atunci când nu ne gândim la stat?

Pentru că adevărata natură a statului nu se vede în momentele de criză, ci în liniștea lui. În felul în care funcționează atunci când nu e nimic de demonstrat. În felul în care ne atinge atunci când suntem vulnerabili. În felul în care ne răspunde atunci când avem nevoie de claritate, de sprijin, de o privire care să înțeleagă.

Am simțit, scriind aceste eseuri, că nu putem vorbi aici despre administrație în limbajul tehnic al manualelor, asta o facem de ani de zile la cursuri. Ar fi fost o trădare. Administrația este prea intimă, prea umană, prea încărcată de emoție pentru a fi redusă la o schemă. În spatele fiecărei decizii se află un om; în spatele fiecărui om se află o poveste; în spatele fiecărei povești se află o vulnerabilitate.

Această carte nu explică statul. Îl ascultă. Îl întreabă. Îl însoțește.

Pentru că administrația nu este doar o mașinărie; este un spațiu moral. Un spațiu în care libertatea și încătușarea, forța și fragilitatea se ating. În care puterea poate răni, dar poate și vindeca. În care cetățeanul este, uneori, mic și trebuie neapărat protejat; iar alteori, lucid și indispensabil pentru echilibrul lumii publice.

Fiecare eseu din acest volum este o încercare de a surprinde o fațetă a acestui spațiu. Uneori am simțit statul ca pe o prezență tăcută, dar stabilă; alteori ca pe o umbră grea, care poate apăsa fără să vrea; alteori ca pe un organism care îmbătrânește și are nevoie de grija noastră. Am simțit funcționarul ca pe un paznic al porților, prins între lege și om; iar cetățeanul ca pe o ființă vulnerabilă, care vine spre instituție cu o speranță aproape dureroasă.

Dar, dincolo de toate aceste imagini, a rămas o convingere: statul devine uman doar atunci când oamenii care-l slujesc aleg să fie umani. Nu perfecți, ci atenți. Nu puternici, ci responsabili. Nu impunători, ci prezenți.

Această carte este o pledoarie pentru statul care vede omul. Pentru administrația care nu se teme de propria ei fragilitate. Pentru funcționarul care înțelege că o semnătură poate închide sau poate deschide o viață. Pentru cetățeanul care înțelege că statul nu este o entitate străină, ci o lucrare comună, zilnică, uneori epuizantă, dar mereu necesară.

În cele din urmă, aceste eseuri sunt despre ceea ce ne unește în spațiul public: o fragilitate pe care o împărțim fără să ne dăm seama, dar și o forță care dărâmă bariere, zguduie conștiințe, aprinde atitudini. Și poate despre o speranță: speranța că putem construi împreună un stat în care demnitatea nu este doar un cuvânt, ci un mod de a ne atinge unii pe alții.

Dacă această carte reușește ceva, sperăm să fie următorul lucru: să ne facă să privim administrația nu cu suspiciune sau resemnare, ci cu o atenție nouă, una care vede omul dincolo de procedură și sensul dincolo de formă.

Pentru că statul nu este despre putere. Este despre întâlnirea dintre oameni. Iar această întâlnire merită toată grija noastră.



PARTEA I.



FUNDAMENTUL STATULUI

ȘI FORMELE SALE
DE PREZENȚĂ

I. STATUL CA PREZENȚĂ: ANATOMIA UNEI PUTERI DISCRETE

1. Statul ca prelungire a sinelui colectiv

1.1. Despre stat s-au scris biblioteci. Despre stat, în general, și despre tipologii de state, determinate în funcție de criterii diferite: etape de evoluție, moduri de constituire, regimuri politice.

Despre stat s-au exprimat toți cei care au simțit nevoia să reflecte, în gândurile și scrierile lor, o anumită perspectivă asupra statului. După trăire. După simțire. După pregătire.

Un lucru e cert. Că statul nu lasă pe nimeni indiferent.

Zorii statului sunt legați de ideea de organizare. De stabilirea unor reguli, a unor ierarhii. Și, de aici, de apariția unor norme juridice. Marele și regretatul Profesor Emil Molcuț, a cărui prezență în viața mea a fost o sfântă și lucidă binecuvântare, a cărui căldură și lumină nu mă vor părăsi niciodată, spunea că primele reguli care s-au conturat, odată cu constituirea comunității statale embrionare, au fost cele de drept administrativ.

Aceasta deoarece, înainte de orice alte aspirații, comunitățile umane trebuiau să se organizeze, să se apere de primejdii și de dușmani, să își asigure hrana, adăpostul și condițiile elementare ale existenței. Acestea au fost, în esență, primele misiuni ale administrației și primele forme prin care ea s-a manifestat în viața colectivă.

1.2. Modul în care a fost gândită administrația inițial este seducător. Mărturisim de câte ori avem prilejul că nu trebuie să ignorăm că în etimologia cuvântului *administrație* se află chintesența misiunii sale