

ELEMENTE DE ISTORIE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE (Partea I)

Liviu RADU

Liviu RADU

Conf. univ. dr., Departamentul de Administrație
și Management Public, Facultatea de Științe Politice,
Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431.361
E-mail: liviu.radu@fspac.ro

Elements of Public Administration History (Part 1)

Abstract

Administrative history was for a long period of time a field neglected by historians. Successful leaders, major battles or important events were more attractive for those who recorded the history of humanity than the unspectacular day by day work of some clerks. But although we know relatively few things about the public administration of ancient Egypt or ancient China, or about the administrative systems developed by the successive empires that dominated the Persian Gulf area, often known as the „fertile crescent“, we may have the certainty that the vast projects undertaken by those civilizations could not be possible without the existence of a performant public administration. The purpose of this article is to unfold de factors that influenced the development of public administration over time and over empires, and their legacies for the current public administration.

Keywords: history of public administration, fertile crescent, bureaucracy, professionalization, administrative system.



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
2(47) / 2020, pp. 85-96

1. Introducere

Administrația de zi cu zi, ceea ce numim „administrație publică”, a fost o lungă perioadă din istorie un domeniu mai puțin iubit de istorici. Faptele marilor lideri militari și politici au fost preferatele istoriografiei și nu activitățile mărunte, lipsite de spectaculozitate ale funcționarilor publici. Ca urmare știm destul de puține lucruri despre administrația Egiptului antic, a Chinei imperiale sau a imperiului sasanid și a statelor succesoare. Cu toate acestea, există suficiente date să deducem că sistemele administrative menționate, mai puțin cel chinez, au avut o influență semnificativă asupra administrațiilor moderne, europene. Acest foarte scurt studiu analizează evoluția istorică și interacțiunile dintre sisteme politico-administrative care au fost într-o măsură mai mare sau mai mică interconectate de-a lungul timpului și între care s-au realizat transferuri de instituții și mecanisme de guvernare.

Cunoștințele noastre despre sistemele de administrație publică din Europa sunt mai numeroase pentru că avem informații despre administrația Imperiului Roman și despre evoluția administrativă a statelor europene din feudalismul timpuriu până la statele moderne. Europa și mai ales partea occidentală a continentului european este responsabilă pentru dezvoltarea regimurilor democratice dominante astăzi în lume, iar evoluția administrației publice este parte a acestei evoluții spre democrație. De fapt, aceasta a fost un ingredient esențial al progresului democratic.

„Historia magistra vitae” a spus filosoful, oratorul și omul politic roman Cicero¹. Dacă acceptăm că această expresie este general valabilă, la fel de adevărat este că istoria instituțiilor politice naționale sau uneori, internaționale, adică istoria administrației publice, poate să ne indice sau chiar să ne impună anumite direcții în încercările de reformă a acestora. Astfel, Jos Raadschelders spune: „Istoria administrației este o aventură interesantă prin ea însăși, dar capătă un plus de relevanță dacă înțelegem în ce măsură propunerile de reformă administrativă pot fi dependente de aceasta” (Raadschelders, 2012, p. 3).

După cum mai remarcă Raadschelders, „poate fi important pentru funcționarii publici și pentru politicieni să conștientizeze că anumite aspecte apar pe agenda instituțiilor administrative în mod repetat. De asemenea, ar trebui să se înțeleagă de ce au fost adoptate unele decizii și ce argumente au fost invocate cu acele ocazii” (Raadschelders, 2012, p. 12). Aș mai adăuga necesitatea înțelegerii motivelor pentru care unele decizii au avut efecte negative asupra unor comunități umane.

Istoria Europei, mai îndepărtată sau mai recentă, a avut o influență hotărâtoare pentru configurația administrativă a statelor de pe cuprinsul său. Astfel, poziția geografică insulară a Marii Britanii a ferit-o într-o mare măsură de invazii ale unor armate continentale, nefiind nevoie de o oaste numeroasă pentru a apăra țara. În consecință, nu a fost necesar un aparat administrativ foarte dezvoltat care să mobilizeze resurse materiale pentru întreținerea unei oștiri consistente din punct de vedere numeric, cum s-a în-

1 Lucian Boia nu este de acord cu această afirmație, spunând că sunt prea multe exemple în istorie care ni se par a ne da soluții pentru situații actuale, dar pe care o(le) alegem? (Boia, 2015).

tâmplat în alte state europene. La fel, sistemul administrativ german, cel care ilustrează cel mai bine modelul statului de drept, este în mare măsură rezultatul unor episoade din istoria țării. Astfel, o pleiadă de intelectuali reprezentând mișcarea cameralistă, care au dezvoltat conceptul de „stat de drept” și doi suverani inspirați (luminați – Friedrich Wilhelm I-ul, regele sergent și Frederic cel Mare) au pus bazele statului modern prusac, care ulterior se va transforma în cel german.

După cum spunea Raadschelders (2012), istoria ar putea să ne ofere învățăminte pentru situațiile cu care ne întâlnim în contemporaneitate. Bunăoară, omenirea s-a confruntat cu numeroase crize economice, unele dintre acestea provocând consecințe negative importante, chiar dispariții de regimuri sau de state. Astfel, Ludwig von Mises afirmă că prăbușirea Imperiului Roman s-a datorat nu atât succesivelor năvăliri ale popoarelor migratoare, cât colapsului economic generat mai ales de decizii politice neinspirate adoptate de diferiți împărați (Mises, 2014, pp. 762-763). La fel, scandalul numit Mississippi Buble a însemnat, potrivit lui Camil Mureșan (1973), începutul sfârșitului pentru monarhia franceză (Mississippi Buble a fost o schemă speculativă construită de scoțianul John Law, un fel de consilier financiar al coroanei franceze, și de alți apropiați ai acesteia). Prăbușirea schemei a avut ca rezultat ruinarea unui număr foarte mare de francezi și nu numai și scăderea dramatică a încrederii francezilor în monarhie (Mureșan, 1973, pp. 233-245). Crizele economice s-au succedat de-a lungul istoriei fără ca guvernele sau cetățenii să poată identifica metode de a le preveni. O analiză mai atentă a acestora ar permite identificarea unor caracteristici comune, a unor decizii politice sau a unor practici economice care au cauzat crizele, putându-se formula soluții de evitare sau cel puțin de limitare a acestor crize.

Administrațiile moderne cuprind aspecte, instituții, mecanisme și proceduri care sunt comune sau apropiate pentru marea lor majoritate. Aceasta se datorează, în principal, superiorității sistemului de guvernământ dezvoltat în Europa occidentală și în fosta colonie engleză, Statele Unite, sistem care a fost exportat, într-o formă sau alta (prin colonizare sau prin alte forme de transfer), în majoritatea statelor lumii. Astfel, toate țările cu o organizare care se pretinde democratică au o formă de separație a puterilor în stat, cu existența celor trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, și la fel, o administrație, cel puțin în teorie, profesionistă și autonomă față de factorul politic. Asemănările sau chiar similaritățile care există între modul de funcționare a statelor occidentale și a statelor care au preluat sistemele lor politice și administrative se explică, în principal, prin istoria lor care are multe episoade sau chiar perioade comune.

Cu toate acestea există diferențe, uneori semnificative, din punctul de vedere al organizării și mai ales al funcționării, între diferitele state ale lumii. Multe state foste colonii ale puterilor europene suferă de sindromul pe care Titu Maiorescu l-a numit „al puterilor fără fond”. Astfel, deși au întreaga structură instituțională caracteristică statelor dezvoltate, instituțiile din aceste țări nu reușesc să ajungă la eficiența și efectivitatea administrațiilor celor din urmă.

Însă ceea ce constituie subiectul acestui articol sunt diferențele care există între statele europene, chiar cele dezvoltate din vestul continentului, care au într-o măsură impor-

tantă, o istorie comună. Hall și Ikkenberry (1998) vorbesc despre „sistemul multipolar de state” din Europa. Astfel, potrivit celor doi autori, istoria Europei poate fi considerată a fi istoria unui singur „super stat”, alcătuit din mai multe state componente. Aceste state au coexistat și mai important, au interacționat în plan cultural, economic și mai ales militar, s-au influențat unele pe altele, a existat o emulație, un transfer de instituții și de mecanisme politice și administrative sau de resurse (Hall și Ikkenberry, 1998, pp. 71-74). În afară de „construcția” sugerată de Hall și Ikkenberry (1998), o realitate istorică este că multe dintre statele europene actuale au fost pentru perioade istorice mai lungi sau mai scurte în componența unor imperii.

Încercarea de a face o analiză comparată privind funcționarea sistemelor politico-administrative din țările Uniunii Europene, de exemplu, se lovește de un obstacol major și anume dificultatea de a crea categorii de state cu un număr suficient de exemple asemănătoare pentru a permite obținerea de rezultate semnificative. Bunăoară, există 12 state cu parlamente bicamerale, dar există diferențe semnificative între ele în ceea ce privește rolul camerei superioare. În două dintre statele federale din cadrul Uniunii Europene, Germania și Austria, aceasta reprezintă landurile componente ale federației. În Belgia, în Senat sunt reprezentate diferitele comunități etnice. Și în Spania se consideră că Senatul ar trebui să reprezinte regiunile, dar deocamdată o astfel de reprezentare rămâne la stadiul de deziderat. În Italia, pe de altă parte, cele două camere ale parlamentului sunt alese în același fel și au puteri și competențe identice. În mod oarecum ciudat, în statul cel mai centralizat din Uniunea Europeană, Franța, Senatul este o cameră a autonomiei locale, o parte a senatorilor fiind aleși de către reprezentanții autorităților locale.

Această diversitate se regăsește și în modul de organizare administrativă a diferitelor țări europene. Astfel, în mod greșit se vorbește de un model regional european care nu există. Dimpotrivă, din perspectiva organizării regionale există între țările europene o mare diversitate: Italia și Spania cu regiuni cu o largă autonomie, iar pe de altă parte țările nordice cu regiuni cu autonomie restrânsă. Funcția de prefect, la fel, diferă foarte mult de la țară la țară, de la reprezentantul potent al guvernului central în Franța, la țările nordice unde are un rol mai mult simbolic.

2. Moștenirea antichității

Începând cu sfârșitul secolului al XV-lea, o dată cu descoperirile geografice, se poate afirma că Europa a preluat rolul principal în procesul de dezvoltare economică, socială și politică a lumii. Treptat valorile care s-au dezvoltat cu precădere în vestul continentului sunt transferate, prin diferite mijloace, spre cele patru zări ale mapamondului. Dar până la momentul simbolic evocat, transferul de valori s-a produs cu precădere dinspre răsărit spre apus. Europa a beneficiat de un aport considerabil de populație, dar și de cunoștințe în toate domeniile vieții sociale, provenit din Asia. Unul dintre aceste domenii este cel al administrației publice. Astfel, potrivit lui Heady (2001), sistemele europene de guvernământ au beneficiat de contribuții din partea a trei arealuri politice: ceea ce cunoaștem

sub numele de „semiluna fertilă” (spațiul geografic dintre Golful Persic și Asia Mică, spațiu în care unii includ și o parte a Egiptului), Egiptul propriu-zis și civilizația orașelor state din Mediterana.

Cu toată puținătatea datelor pe care le avem despre administrațiile spațiului me-sopotamian, ale Egiptului antic și, într-o oarecare măsură, ale Romei antice, așa cum am mai remarcat (Radu, 2014, p. 89), marile proiecte dezvoltate de către aceste civilizații foarte dezvoltate nu puteau fi realizate în absența unei administrații publice extrem de bine alcătuită. „Așa numitele [Șapte minuni ale lumii antice] au fost construite probabil de către niște muncitori, dar ei au fost organizați de către autorități guvernamentale” (Caroll, 2001, p. 103). Istoricul român Neagu Djuvara vorbește despre „unități politico-economice bine structurate la cumpăna mileniilor III și IV î.Hr.” (Djuvara, 2006, p. 23). Iar istoricul englez Arnold J. Toynbee a elaborat conceptul de state aluvionare, state construite în văile unor mari fluvii (Nil, Tigru, Eufrat, Fluviul Galben), state care au apărut ca urmare a nevoii grupurilor umane refugiate pe aceste teritorii de a le transforma în zone locuibile (Heady, 2001). La fel, sistemele de amenajări hidrologice construite în acest scop nu puteau fi realizate fără existența unei administrații complexe și funcționale. Referindu-se la aceleași state, Karl Wittfogel utilizează sintagma de „state sau civilizații hidraulice”. Acestea au fost create în văile fluviilor menționate, de către o elită conducătoare care utilizează o birocrăție bine alcătuită pentru a administra teritoriul și a domina populațiile respective (Wittfogel *apud* Heady, 2001, pp. 155-157).

Fără să existe în toate cazurile dovezi istoriografice sau arheologice precise și mai ales numeroase, există suficiente argumente să afirmăm că modelele administrative dezvoltate în zorii istoriei au influențat modul în care s-au constituit și au funcționat administrațiile publice de-a lungul istoriei.

3. Statele precursoare ale Imperiului Persan

Ali Farazmand (2001) vorbește despre administrația din spațiul geografic din Mesopotamia inferioară ca despre una extrem de avansată, cu caracteristici apropiate de cele ale administrațiilor moderne. Virtuțile acestei administrații s-au transmis, potrivit autorului american, la toate statele/imperiile succesoare, fiind regăsite în administrația Imperiului Otoman și chiar în cea a statelor moderne, Iran și Irak. Astfel, spune Farazmand, o administrație eficientă a apărut în orașul antic Susa, în jurul anului 6000 î.Hr. Ferrel Heady (2001, p. 159) plasează începuturile civilizației în zona respectivă ceva mai târziu, între anii 5000 și 4000 î.Hr. Citându-l pe S.E. Finer, Heady (2001) afirmă că respectivele construcții statale erau foarte bine structurate, foarte apropiate de ceea ce reprezintă administrațiile moderne: „... chiar în zorii istoriei cunoscute, nu întâlnim state cu o organizare precară, cu funcții puține și mijloace de implementare debile, ci dimpotrivă, statele, așa cum rezultă din dovezile istorice, sunt organizate în modul cel mai desăvârșit. S-ar părea că guvernământul, așa cum îl înțelegem astăzi, a apărut chiar din momentul în care dovezile istorice au început să fie înregistrate” (Heady, 2001, p. 159). Omenirea datorează acestor forme de organizare umană foarte multe descoperiri

importante, dar în contextul actualei lucrări trebuie menționate scrierea și sistemele legislative, de exemplu, Codul lui Hamurappi.

Venind mai aproape în mersul istoriei observăm că, prin intermediul a diferite state succesoare, regăsim un sistem administrativ foarte evoluat, capabil să gestioneze problemele imperiului federal Elam în jurul anului 3000 î.Hr. (stat situat pe malul răsăritean al Golfului Persic). Birocrația elamită a realizat, de-a lungul timpului foarte multe din funcțiile unui stat modern: o legislație elaborată, proiecte de infrastructură urbană, amenajări hidrologice avansate (un sistem de irigații subteran). Sistemul de guvernământ al Elamului a dezvoltat și un model de scriere care a permis administrației să utilizeze documente scrise. De asemenea, între diferitele unități administrativ-teritoriale s-au dezvoltat relații care astăzi ar fi denumite „inter-guvernamentale” (Farazmand, 2001, pp. 34-35).

4. Imperiul Mezilor și Imperiul Persan

În partea nordică și vestică a Golfului Persic se vor succeda, într-o perioadă de aproximativ 3000 de ani, între mijlocul mileniului IV (aproximativ 3500 î.Hr.) și cucerirea macedoneană (334-331 î.Hr.), o serie de imperii: Babilonian, Asirian, Caldean și Persan. Din punct de vedere administrativ, între aceste imperii vor exista „suprapuneri, împrumuturi și adaptări” (Heady, 2001, p. 165). În jurul anului 1000 î.Hr. au apărut în spațiul mesopotamian populații necunoscute provenite din Asia Centrală, cunoscute sub numele de „ariene”. Una dintre ramurile acestor popoare au reușit să dezvolte într-o foarte scurtă perioadă de timp Imperiul Mezilor, care potrivit lui Farazmand (2001) se baza la rândul său pe o birocrație profesionistă, cu un sistem elaborat de pregătire și carieră. Aparatul de guvernare al acestui imperiu a preluat, potrivit aceluiași autor, foarte mult de la sistemul administrativ elamit (Farazmand, 2001, p. 36). Trebuie spus că există două imagini contrastante într-o oarecare măsură: state (imperii) care au o structură de guvernare extrem de performantă sunt la un moment dat cucerite de alte state, de multe ori inferioare ca dimensiune, resurse umane sau economice. Este și cazul Imperiului Medic care este cucerit în anul 559 î.Hr. de către perșii conduși de Cyrus cel Mare. Este adevărat că acesta este prezentat de documentele istorice ca fiind un lider politic și militar foarte valoros, reușind prin calitățile sale să întemeieze unul dintre cele mai puternice imperii ale antichității. Printre autorii antichității care au făcut referiri elogioase la adresa acestuia pot fi menționați Xenofon, care îi dedică o lucrare numită „Cyropedia” (Radu, 2014, p. 26) și Platon care îl menționează în cartea sa „Republica”.

Caracteristicile administrației Imperiului Persan Achaemenid (Achaemenid – denumire care provenea de la unul dintre primii regi ai Persiei, Achaemenes), așa cum sunt prezentate de către Farazmand (2001), sunt foarte apropiate de cele ale imperiilor care au existat în spațiul mesopotamian în epocile anterioare și asemănătoare într-o mare măsură cu cele ale administrațiilor moderne. De altfel Cyrus, preocupat să cucerească noi teritorii nu încearcă să dezvolte un sistem administrativ nou, ci adoptă administrația publică a Imperiului Medic.

În prezentarea elogioasă a lui Farazmand (2001), regimul instaurat de către Cyrus cel Mare se apropie foarte mult de democrațiile moderne, fiind caracterizat de „libertate religioasă, libertatea asocierilor, libertatea rasială. Sclavia a fost scoasă în afara legii” (Farazmand, 2001, 2002). Sursele istorice nu sunt foarte precise în privința autorilor diferitelor măsuri de reorganizare a administrației și teritoriului noului imperiu. Lui Darius I-ul i se atribuie statutul de reformator principal, dar ar fi posibil ca în ceea ce-l privește informațiile istorice să fi fost mai multe. Ceea ce se știe cu certitudine, fără ca să existe o foarte mare precizie a datelor și a autorilor, este că pentru a administra vastul teritoriu al imperiului a fost necesară construcția unei administrații centrale foarte puternice și eficiente și a unui sistem de unități administrativ-teritoriale denumite satrapii (Briant, 2002, pp. 63-75; Farazmand, 2001, pp. 39-44).

Dar acest sistem de guvernământ performant este, precum cel medic înaintea sa, incapabil să ofere împăraților persani atuurile necesare în confruntarea cu un inamic mult mai slab numeric, dar mai energic și mai motivat. Astfel, în cele două secole de existență Imperiul Persan suferă trei serii de înfrângeri în fața armatelor grecești, respectiv macedoneene. Invazia acestora din urmă a însemnat sfârșitul Imperiului Persan (331 î.Hr.), dar mai cu seamă a însemnat contactul între civilizația orientală și cea mediteraneană reprezentată de cuceritorii greco-macedoneeni, contact din care a rezultat civilizația helenistică. După cum se cunoaște, Alexandru Macedon nu a mai trăit decât opt ani după cucerirea Persiei, iar vastul imperiu pe care l-a creat s-a împărțit în cel puțin trei state care au supraviețuit aproximativ două sute de ani: statul Seleucid pe teritoriul aproximativ al vechii Persii, statul Ptolemeic pe teritoriul Egiptului și statul Antigonid pe teritoriul aproximativ al Macedoniei.

5. Parții. Sasanizii. Arabii

Migrațiile popoarelor din Asia mijlocie au continuat. În jurul anului 250 î.Hr. o nouă populație, denumită Parni, a apărut în nordul statului elenistic seleucid și a înființat un stat care ulterior s-a dezvoltat și a devenit Imperiul Part. Nivelul de dezvoltare la care a ajuns într-o perioadă de aproximativ două sute de ani este indicată de înfrângerea armatei romane condusă de Crassus (Carrhae, 53 î.Hr.), iar ulterior l-a obligat pe Octavian Augustus să încheie pace în condițiile impuse de parți. Imperiul Part a constituit un adversar redutabil pentru Imperiul Roman până în anul 226 d.Hr. când a fost cucerit de Imperiul Sasanid. Acest stat va dăinui mai bine de patru secole, când noii cuceritori din Orientul Mijlociu, arabii, îi cuceresc la rândul lor (Cadisia, 637 d.Hr.). Atât Imperiul Part, cât și cel sasanid, ambele foarte întinse din punct de vedere teritorial, au avut nevoie de un sistem administrativ performant pentru a putea supraviețui. Imperiul Sasanid preia o mare parte din sistemul legislativ și administrativ al statului part, care la rândul său le preluase de la regatul seleucid (Sauer, 2017, pp. 7-10). Noii cuceritori arabi, aflați în acel moment sub conducerea califului Omar ibn al Khattab, păstrează în mare măsură administrația sasanidă, dar întreprind și reforme care să o compatibilizeze cu preceptele religiei islamice. O problemă foarte dificilă, care a constituit o piatră de încercare pentru

lumea musulmană pentru multe secole, a fost integrarea noilor populații, foarte numeroase, în noua societate aflată în expansiune. Sistemul de impozitare era împovăraător și putea să ducă la răscoale. O soluție aflată la îndemâna noilor supuși, promovată de religia musulmană, era aderarea la noua religie, cu sau fără intrarea în serviciul militar, ceea ce ducea la scutirea de cele mai multe impozite. Foarte mulți dintre cei cuceriiți au preferat să intre în armatele arabe, ceea ce explică în mare măsură creșterea numerică spectaculoasă a acestora și succesele lor militare obținute la foarte scurt timp după întemeierea califatului Omeiad (Abblai, 1968, pp. 63-71).

Cucerirea arabă pune capăt șirului de mari imperii constituite în jurul teritoriului din Orientul Mijlociu cunoscut sub numele de „semiluna fertilă”, încă de la începuturile istoriei cunoscute. Aceste imperii, chiar dacă au fost întemeiate de către lideri cu calități militare excepționale, le-au supraviețuit perioade lungi de timp și de cele mai multe ori existența le-a fost curmată de oștiri conduse de alți militari de geniu. Dar dănuirea lor de-a lungul unor secole s-a datorat unor sisteme administrative remarcabile, care potrivit autorului american de origine iraniană, Ali Farazmand, au fost preluate de la un imperiu de către succesorul său. Mai departe, pe două căi istorice diferite, prin intermediul Imperiului Roman și ulterior prin intermediul statelor musulmane, moștenirea administrativă a statelor din zona Golfului Persic, s-a transmis spre statele moderne contemporane.

6. Administrația publică în orașele-stat Atena și Roma

În ceea ce privește Atena antică și Roma în perioada republicană, se poate afirma că administrarea afacerilor publice se realiza într-o manieră pre-birocrațică, poate chiar ne-birocrațică. Pozițiile publice erau ocupate de cele mai multe ori pe bază de voluntariat și chiar în perioadele în care au fost remunerate, această remunerație, care asigura doar subzistența, avea menirea de a permite păturilor sărace să se implice în viața cetății. Din această perspectivă, susținerile marilor filozofi atenieni, Platon și Aristotel, în favoarea profesionalizării politicii sunt considerate de Argyriades (2001) ca o pledoarie în favoarea unui guvernământ care să promoveze „ierarhia, specializarea și mai ales pregătirea pentru funcțiile publice ... Fără îndoială că cei doi filozofi erau îngrijorați de inabilitatea guvernământului bazat pe voluntariat de a rezolva problemele din ce în ce mai complexe ale comunității. Orașul-stat bazat pe acel tip de administrație era evident pe cale de a face loc altor forme de organizare. Foarte curând Atena a avut această soartă, fiind integrată în marile imperii care se vor constitui în jurul său” (Argyriades, 2001, p. 67). De altfel, citându-l pe Tucidide, Argyriades (2001) relevă dificultățile pe care regimul democratic atenian le-a avut din momentul în care a început să își dezvolte imperiul colonial.

7. Imperiul Roman

Expansiunea teritorială a determinat schimbări importante și în administrația Republicii și ulterior a Imperiului Roman. Octavian Augustus, din nevoia de a instaura ordinea într-o țară afectată de succesive războaie civile, dar și din nevoia de a integra posibile noi cuceriri a creat instituția prefectului, aflată sub directă sa conducere, instituție care treptat a înlocuit vechile magistraturi moștenite de la Republica aflată în agonie (în mod formal, instituțiile republicane au continuat să existe; Senatul și-a păstrat un număr important de atribuții, dar era în realitate sub controlul lui Octavian) (Pennel, 2008, pp. 77-85). În subordinea prefectilor, au fost recrutați membri ai Ordinului Ecvestru (foști membri ai cavaleriei, o categorie care poate fi considerată ca aparținând clasei de mijloc) și de asemenea sclavi cu un nivel superior de educație, provenind din provinciile răsăritene ale Imperiului (Heady, 2001, pp. 170-174). Această integrare a sclavilor originari din fostele state elenice reprezintă una dintre modalitățile prin care administrația Imperiului Roman preia din moștenirea administrațiilor din Orientul Mijlociu. Pe măsură ce instituția imperială s-a impus și împărații au reușit să controleze ferm toate aspectele vieții sociale din imperiu, administrația s-a extins și cel puțin în teorie a dezvoltat caracteristici apropiate de birocrațiile moderne: o structură ierarhică, pregătire de specialitate, documente scrise. În realitate, recrutarea funcționarilor nu respecta de multe ori cerințele de profesionalism. De asemenea, structurile ierarhice erau de foarte multe ori ocolite prin intervenții directe ale unor oficiali aflați la niveluri superioare, uneori chiar prin intervenții ale împăratului. Nici documentele nu au reprezentat suportul eficient pe care îl reprezintă în administrațiile moderne. Uneori, cerința ca acestea să fie aprobate de niveluri administrative superioare, uneori chiar de curtea imperială a creat blocaje. Distanțele uriașe pe care trebuiau să le parcurgă aveau drept consecință că de multe ori documentele ajungeau cu mari întâzieri, nemaifiind actuale (Argyriades, 2001, pp. 68-72).

Unde structura ierarhică și profesionalismul s-au păstrat într-o măsură mai mare și pe o perioadă mai îndelungată a fost armata romană. Încă de pe vremea Republicii Romane, armata acesteia a avut o organizare bazată pe o ierarhie strictă și a fost încadrată cu soldați profesioniști, care beneficiau de o soldă regulată și de un sistem de „pensii”, materializate prin loturi de pământ de care beneficiau veteranii lăsați la vatră (Shafritz și Russell, 1997, pp. 186-187).

Organizarea piramidală a armatei romane a fost preluată de biserica creștină în perioada persecuțiilor împăratului Nero în încercarea de a-și proteja mai bine adepții. După legalizarea religiei creștine prin edictul de la Milan emis de împăratul Constantin cel Mare în 311 și mai ales după declararea acesteia ca religie oficială a Imperiului Roman de către împăratul Teodosie în 381, biserica creștină a suferit un proces de dezvoltare și consolidare socială, politică și materială care îi va permite, după căderea Imperiului Roman de Apus, să preia o mare parte a funcțiilor statului. „În conjunctura creată după prăbușirea Imperiului Roman de Apus, biserica reușește să se impună într-un mod substanțial și ca putere laică. Singurele structuri care rămân în urma Imperiului sunt orașele, municipiile. Acestea însă, se aflau într-o stare destul de avansată de decădere,

iar membrii corpurilor municipale căzuseră în descurajare sau apatie. Astfel, o instituție tânără, plină de entuziasm, precum biserica nu a întâmpinat mari dificultăți în a prelua funcțiile de magistrați ai orașelor. De multe ori, această situație *de facto*, a fost consfințită și *de jure*, în numeroase rânduri, în legislațiile elaborate de diferiți împărați (e vorba de Imperiul Roman de Răsărit, care în diferite perioade și-a întins jurisdicția pe teritorii care în trecut au aparținut celui de apus” (Guizot, 2000, p. 52). Cu alte cuvinte, biserica a reușit să preia într-o mare măsură puterea politică. Pentru o lungă perioadă de timp, aproape un mileniu, biserica apuseană, catolică, va fi într-o dispută pentru această putere, cu numeroase episoade militare, cu statele laice create pe teritoriul fostului Imperiu Roman de Apus. Dar, în urma acestei interacțiuni, statele feudale, în procesul de organizare și consolidare, au împrumutat principiul ierarhic și specializarea, precum și alte elemente specifice procesului de administrare, de la biserica creștină, mai târziu catolică.

8. Imperiul Bizantin

Imperiul Roman de Răsărit sau Imperiul Bizantin, cum este cunoscut mai cu seamă în istorie, își continuă existența încă aproape un mileniu. Administrația centrală a imperiului nu a avut pentru o lungă perioadă de timp o capitală stabilă în care să funcționeze, urmându-l pe împărat, care era obligat să călătorească în tot cuprinsul imperiului. Treptat se stabilizează la Constantinopol (Istanbul) și se profesionalizează. Mai ales în prima parte a existenței Imperiului Bizantin, a existat un important aport de resursă umană venită din toate provinciile acestuia. S-a pus un accent mare pe profesionalismul personalului, existând cursuri speciale de pregătire. De asemenea s-a insistat pe deschiderea sistemului pentru tinerele talente și foarte interesant s-a încercat să se evite constituirea unor dinastii birocratice. Însă mijlocul folosit ar fi astăzi considerat barbar și inacceptabil: mulți dintre funcționarii imperiali bizantini erau eunuci (Argyriades, 2001, pp. 72-75).

9. Concluzii preliminare

Prin urmare, potrivit lui Farazmad (2001), administrația foarte evoluată a imperiilor care s-au succedat în zona Golfului Persic a influențat și administrația din statele alcătuite pe scheletul imperiului creat de Alexandru cel Mare (Macedon), state aparținând civilizației elenistice și prin intermediul acestora, administrația Imperiului Roman. Cunoscând influența Romei antice asupra tot ceea ce înseamnă instituții europene rezultă că putem vorbi de o relație de filiație între birocrăția persană și administrațiile statelor europene. Iar dacă acceptăm ideile afirmate de către autorul american de origine iraniană, sistemele administrative moderne sunt într-o măsură apreciabilă niște replici ale modelului administrativ dezvoltat în Mesopotamia începând cu aproximativ 6000 î.Hr. și până în secolele IV î.Hr., momentul cuceririi macedoniene. Este posibil ca Farazmand (2001) să exagereze într-o anumită măsură datorită unor motive de natură sentimentală, dar influențele istorice asupra sistemelor administrative moderne nu pot fi negate.

Câteva concluzii se impun. Imperiile menționate mai sus au fost create, cele mai multe dintre ele, de către lideri militari de mare talent, dar au supraviețuit datorită unor sisteme administrative foarte performante. Putem, prin urmare să spunem, că procesul de „rutinizare a charismei” despre care vorbește Max Weber (1978), nu a avut loc doar în Europa medievală și post medievală, ci și în spațiul cunoscut sub numele de „semiluna fertilă”. Autoritatea sau dominarea charismatică este un concept introdus de sociologul german Max Weber. Acesta definește charisma ca fiind „...o anumită calitate a unei persoane datorită căreia este diferit de oamenii obișnuiți și i se atribuie puteri sau calități supranaturale, supraumane sau cel puțin excepționale” (Eisenstadt, 1968, p. 48). „...termenul de harismă va fi înțeles ca referință la o calitate extraordinară a unei persoane, iar dominația harismatică ca o conducere a oamenilor care se vor supune datorită credinței lor în extraordinara calitate a persoanei respective” (Weber *apud* Poede, 2002, p. 98). Îmi permit în acest punct să fac o observație. Weber leagă această autoritate carismatică doar de indivizi înzestrați cu calități excepționale. Cred însă că o asemenea autoritate poate să aparțină și unor instituții. Bunăoară, Cezar a fost fără îndoială un personaj charismatic. Dar instituția imperială la a cărei creație a contribuit a avut la rândul său atribute excepționale. Împărații romani erau considerați semize și căpătau acest statut după investire. Această sursă a legitimității împăraților romani a fost pierdută odată cu declararea religiei creștine ca religie oficială a Imperiului Roman. (Dacă există un singur Dumnezeu, împărații nu mai pot fi nici măcar semize). La fel, regii Franței sau țării Rusiei erau iubiți de supuși fără ca aceștia să le cunoască chipul sau activitatea, ci doar în virtutea faptului că ocupau o anumită poziție.

„Harisma reprezintă un mare potențial revoluționar în perioade caracterizate prin schimbarea ordinii tradiționale” (Poede, 2002, p. 101). Cu alte cuvinte, vorbim despre niște lideri cu calități militare care întemeiază noi construcții politice, noi state. Însă dăinuirea acestor construcții se produce doar dacă talentului militar i se asociază și cel de organizator. Multe imperii au fost efemere, au dispărut odată cu întemeietorul acestora. Cele care au rezistat au reușit acest lucru datorită faptului că întemeietorii lor au construit un sistem de reguli și structura administrativă care să le aplice. Adică au înlocuit un sistem de conducere bazat pe deciziile lor personale cu unul în care regula să înlocuiască arbitriul. Weber numește acest proces, rutinizarea carismei (Weber, 1978, pp. 1111-1127).

Rutinizarea charismei este asociată de Weber cu birocratizarea. Liderul creează sistemul de reguli și structura umană care să le implementeze. Acestea îl vor ajuta să guverneze într-o primă etapă și vor ajunge să conducă fără el în etapa ulterioară. Am putut observa însă, că imperiile ale căror istorie administrativă a fost prezentată pe scurt mai sus, au apărut, s-au dezvoltat și au dispărut, cu toate că au beneficiat de susținerea unor sisteme administrative performante. Cauza, care va fi detaliată într-un studiu viitor, o constituie un fenomen pe care Hall și Ikkenberry (1998) l-au numit „statul capitelar”. Pe scurt, sistemele administrative menționate au ajutat la controlul unor teritorii și populații, dar nu s-a produs osmoza între aparatul administrativ și cei administrați. Aceștia din urmă nu au ajuns la statutul de cetățeni, nu s-au identificat cu conducerea și nu au adoptat-o. Schimbarea acesteia cu una alternativă a fost acceptată adeseori fără împotrivire.

Bibliografie:

1. Abblai, M., *Arabii*, București: Editura Științifică, 1968.
2. Argyriades, D., „Administrative Legacies of Greece, Rome, and Byzantium”, în Farazmand, A., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: Marcel Decker, 2001, pp. 61-76.
3. Boia, L., *Jocul cu trecutul. Istoria între adevăr și ficțiune*, București: Humanitas, 2015.
4. Briant, P., *From Cyrus to Alexander. A History of the Persian Empire*, Wynona Lake, IN: Eisenbrauns, 2002.
5. Caroll, J., „Roots to Branches: Tracing the Foundations of American Public Administration in Medieval England”, în Farazmand, A., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: Marcel Decker, 2001, pp. 103-118.
6. Djuvara, N., *Civilizații și tipare istorice. Un studiu comparat al civilizațiilor*, București: Editura Humanitas, 2006.
7. Eisenstadt, S.N. (ed.), *Max Weber. On Charisma and Institution Building*, Chicago: University of Chicago Press, 1968.
8. Farazmand, A., „Learning from Ancient Persia. Administration of the Persian Achaemenid World-State Empire”, în Farazmand, A., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: Marcel Decker, 2001, pp. 33-60.
9. Farazmand, Ali, „Administrative Legacies of the Persian World-state Empire: Implications for Modern Public Administration. Part 1”, 2002, *Public Administration Quarterly*, vol. 26, nr. 3, pp. 280-316.
10. Guizot, F., *Istoria civilizației Europene*, București: Humanitas, 2000.
11. Hall, J.A. și Ikenberry, J.G., *Statul*, București: Editura Du Style, 1998.
12. Heady, F., *Public Administration. A Comparative Perspective*, ediția a 6-a, Boca Raton, FL: CRC Press, 2001.
13. Mureșan, C., *Culegere de texte pentru istorie universală. Epoca modernă, Volumul I: 1640-1848*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1973.
14. Pannel, R.F., *History of Rome from the Earliest Times Down to 476 AD*, republished by Forgotten Books (online), 2008.
15. Poede, G., *Dominație și putere în gândirea lui Max Weber*, Iași: Editura Tipo Moldova, 2002.
16. Raadschelders, J.C.N., *Handbook of Administrative History*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2012.
17. Radu, L., *Relațiile politico-administrative*, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2014.
18. Sauer, E.W. (ed.), *Sasanian Persia. Between Rome and the Steppes of Eurasia*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2017.
19. Shafritz, J.M. și Rusell, E.W., *Introducing Public Administration*, New York: Longman, 1997.
20. von Mises, L., *Human Action. A Treatise on Economics*, Ludwig von Mises Institute, 2014.
21. Weber, M., *Economy and Society* (edited de Roth, G. și Wittich, C.), vol. 2, Los Angeles: University of California Press, 1978.