

## CLASICII TEORIEI ADMINISTRAȚIEI. ȘCOALA AMERICANĂ

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,  
doctor în biologie, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

### SUMMARY

*Political, economic and social changes in the Republic of Moldova don't characterize Public Administration as an organization, leading activity of the nation, as well as other resources for reaching the government objectives but as a theory which reveals specific features of this activity, mechanisms and its tools.*

*At the same time, the field of Public Administration is criticized by both scientists and society. The government ability to accomplish a big amount of effective work conscientiously is doubtful for the society.*

*The economists are sure about the scientific proof of the notion that the state institutions are not able to compete with market commercial structures.*

*At crisis stages the role of Public Administration in any state is increasing in proportion with crisis gravity, if the system of public administration is not perfect, its contribution to overcome the crisis is insufficient and inefficient.*

Transformările politice, economice și sociale din Republica Moldova caracterizează administrația publică nu numai ca pe o activitate de organizare și conducere a poporului și a altor resurse pentru atingerea obiectivelor guvernării, dar și ca pe o teorie, ce dezvăluie specificul acestei activități, mecanismele și instrumentele sale. În același timp, domeniul administrației publice este criticat atât de savanți, cât și de societate. Capacitatea guvernului de a realiza activitatea în volum mare efectiv și cu conștiinciozitate este supusă îndoielilor de către populație. Economiiștii sînt convinși, în argumentarea științifică a concepției, că instituțiile de stat nu pot concura cu structurile comerciale pe piață. Specialiștii și oficialii aleși, de diferite nivele, critică administrația publică

și propun reorganizarea acesteia.

La etapele de criză rolul administrației publice în orice țară crește proporțional cu gravitatea crizei și, dacă sistemul administrației publice însăși nu e desăvîrșit, contribuția acestuia la depășirea crizei este insuficientă și ineficace.

În numărul cauzelor crizei sistemului în care se află statul și societatea se înscrie și faptul că elitei administrativ-politice îi lipsesc orientările teoretice clare și o bază teoretico-științifică în responsabila activitate de conducere. Studiarea și dezvoltarea creativă a teoriilor și concepțiilor savanților renumiți în domeniu își vor aduce contribuția la constituirea și consolidarea instituțiilor statului, care să corespundă necesităților sec. XX.

Primele lucrări cu privire la administrația

publică au apărut în Egiptul Antic și Babilon. În Egiptul Antic a fost acumulată o experiență bogată în conducerea economiei statului. În perioada anilor 3000-2800 î.e.n., era format un aparat administrativ de stat destul de dezvoltat cu funcționari ce întrețineau corespondențe de afaceri. Egiptenii foloseau pe larg planificarea și controlul în îndeplinirea programelor lor.

Împăratul Babilonului Hammurapi (1792-1750 î.e.n.) a scris un cod din 285 de legi pentru conducerea statului. Codul stabilea clar responsabilitatea pentru munca încredințată, determina nivelul minimal de salarizare și necesitatea evidenței documentației. Hammurapi a elaborat un stil original al liderului care avea rolul de tutore și apărător al supușilor săi. Pentru metoda tradițională de conducere, care caracteriza dinastiile de boieri din acea perioadă, aceasta a fost o inovație prețioasă.

Un aport substanțial la dezvoltarea conducerii au adus filozofii Greciei antice. Astfel, Socrate (470 -399 î.e.n.) a fost unul dintre primii filozofi care a dat o caracteristică conducerii ca domeniu specific de activitate. El a analizat diferite forme de conducere, în baza cărora a proclamat principiul universalității în conducere. Platon (427-347 î.e.n.) a specificat clasificarea formelor conducerii de stat, a făcut o încercare să delimiteze funcțiile organelor de conducere.

Elemente de tehnologie a administrării găsim în reflecțiile teoretice ale lui N. Machiavelli despre esența liderismului

Un merit deosebit în dezvoltarea ideilor și concepțiilor despre conducerea de stat, în acea perioadă, îi aparține lui A.Smit. A. Smit este nu numai un reprezentant clasic al economiei politice, dar și un specialist în domeniul conducerii. A.Smit a făcut

analiza diferitelor forme ale diviziunii muncii, a elaborat caracteristica obligațiilor suveranului și ale statului.

O influență considerabilă în formarea direcțiilor științifice și a școlilor de management a avut-o R.Owen. Ideile sale despre principiul umanismului în conducere și necesitatea instruirii angajaților, îmbunătățirea condițiilor de muncă și trai ale lucrătorilor sînt actuale și astăzi. În anul 1833, matematicianul englez C.Babbage a elaborat proiectul „mașinii analitice” – prototipul tehnicii de calcul actuale, cu ajutorul căreia deja atunci deciziile administrative erau adoptate mai operativ.

Prima declarație despre faptul că administrația publică trebuie să devină un domeniu profesionist independent a fost făcută în Statele Unite ale Americii în anul 1887 de către W. Wilson în lucrarea „Știința administrației”. W.Wilson a încercat să reorienteze în această lucrare știința politologiei. Wilson susținea că știința politică trebuie să se concentreze pe subiectul cum conduce guvernul. Aceasta era necesar, deoarece „tot mai greu și mai greu e să impui legile constituționale să lucreze, decît să le elaborezi”. W.Wilson sublinia că obiectul de studiu al științei administrației trebuie să fie nu numai personalul, idee susținută de mulți reformatori ai acelei perioade, dar și organizația în ansamblu. Mișcarea reformatoare a perioadei respective percepea esența reformei serviciului public federal doar în numirea în funcții pe bază de merit. W.Wilson tindea să promoveze dezvoltarea administrației publice cu un pas înainte prin intermediul studierii „organizației și metodelor de lucru ale instituțiilor de stat”. Conținutul de bază al științei administrației, susținea Wilson, este studierea modului de funcționare a

autorităților administrației publice, cum acestea răspund necesităților sociale, cum administrează mijloacele materiale și financiare pentru obținerea unei eficiențe cât mai ridicate. Prin urmare, știința administrației oferă soluții pentru asigurarea unei funcționări optime a aparatului administrativ. Instituțiile statului sînt colective de oameni. Astfel, elementul uman nu lipsește din sfera de cercetare a științei administrației publice. Modul de recrutare și selectare, pregătirea profesională, stabilitatea în funcție și promovarea acestora, evaluarea performanțelor, raporturile interumane din interiorul diferitelor structuri administrative, dintre șefi și subalterni, relațiile administrației cu beneficiarii, argumentarea științifică a politicii statului ca nucleu și element principal în realizarea procesului de administrare constituie obiectul de studiu al științei administrației.

La ce nivel s-ar afla autoritățile administrației publice, principiile de activitate a acestora trebuie să se bazeze pe relații de prudență și simțul responsabilității, ceea ce necesită multă inteligență, cunoștințe și experiență. Iată de ce este necesară știința despre administrare, scopul căreia este organizarea activității autorităților administrației publice, stabilirea structurii funcționale a acestor autorități, precum și introducerea în conștiința funcționarilor publici a sentimentului de îndeplinire a datoriei.

Cel mai dificil în administrația publică este perfecționarea. În trecut, soluționarea acestei probleme depindea de un singur om, ce deținea puterea supremă, acum însă motivul dificultății constă în faptul că oamenii, care dețin puterea, sînt mulți și nu au o singură ureche cărcia i s-ar putea șopti. În plus, aceștia, de multe ori, se află

sub influența favoriților care, de fapt, nu reprezintă cetățenii, dar niște idei preconcepute.

În orice stat, în care guvernul ține seama de opinia publică, reformele se vor realiza lent, și toate reformele vor fi însoțite de compromisuri. Deoarece acolo, unde există noțiunea de opinie publică, ea trebuie să domine. Cine ar face reforma, înainte de toate, el trebuie să introducă în conștiința cetățenilor dorința schimbării. După aceasta urmează să-i convingă de necesitatea acelor schimbări, pe care tinde să le realizeze reforma. Mai întâi, trebuie să împui opiniei publice să vrea să asculte, iar apoi să urmărești, că ea ascultă ceea ce trebuie. Este un proces destul de complicat. Prima generație consideră ceva deja obținut ca oarecare progres, ce conduce la realizarea unui principiu. Următoarea generație glorifică cele obținute ca o apropiere maximală față de esența acestui principiu. Peste o generație deja oamenii încep să înainteze cele obținute ca însuși principiul. Astfel, pentru obținerea apoteozei, este suficientă viața doar a trei generații.

Alt aspect important ce trebuie luat în calcul de guvernare este faptul că majoritatea oamenilor nu se deosebesc printr-un grad sporit de filozofare, dar în același timp această majoritate are acum dreptul de vot. În acest context, adevărul trebuie să fie nu numai simplu, dar și justificat, înainte ca el să fie prezentat spre apreciere cetățenilor. Dacă nu se ține cont de aceasta, apar multe complicații în promovarea adevărului. Pentru ca o nouă doctrină să fie înțeleasă și susținută de societate, este necesar de a manifesta influență asupra conștiinței, particularităților caracterului, ideilor preconcepute care au fost moștenite pe parcursul dezvoltării istorice.

Wilson a postulat în lucrarea sa deosebirea principală dintre politică și administrația publică. Domeniul administrației publice este un domeniu al activității (domeniul de executare a obligațiilor). Datorită însă menirii sale în sistemul social ca instrument al statului indispensabil în atingerea unor deziderate, a unor obiective majore determinate de el, în fapt de realizare a unor valori politice stabilite prin acte juridice, în scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii politice administrația publică este în legătură directă cu principiile și valorile politice. În același timp, administrația publică este liberă de prapă și luptă, caracteristice politicii. Administrația publică se află în afara domeniului politic. Problemele administrației publice nu sînt probleme politice. Deși politica stabilește sarcini pentru autoritățile administrației publice, implicarea politicii în procesul de administrare este inadmisibilă. În timp ce politicienii se ocupă de elaborarea deciziilor politice, administratorii (funcționarii) poartă responsabilitate pentru implementarea acestor decizii în practică. Această divizare are o importanță principală în stabilirea clară a responsabilităților între aceste două domenii și sporirea credibilității față de cetățeni și societate în ansamblu.

Un alt aspect elucidat de W. Wilson în lucrarea „Știința administrației” sînt relațiile dintre administrația publică și opinia publică și anume: participarea opiniei publice la procesul de administrare. Wilson sublinia că, dacă dorim să îmbunătățim opinia publică, atunci trebuie să pregătim mai minuțios persoanele cu funcții de răspundere, care alcătuiesc aparatul puterii executive. În condițiile democrației este obligatorie organizarea examenelor în bază de concurs pentru funcționarii publici,

pentru testarea cunoștințelor necesare în domeniul de activitate. Instruirea profesională a funcționarilor publici este o necesitate.

Max Weber este considerat fondatorul teoriei birocrăției și un reprezentant de vază al școlii americane de administrare. M. Weber a analizat în lucrările sale formele legitime de dominare, pornind de la „motivul supunerii”. M. Weber a determinat trei astfel de motive și, respectiv, a deosebit trei forme de dominare: dominare legală, dominare patriarhală și dominare carismatică.

*Dominarea legală.* Acest tip de dominare are la bază activitatea indivizilor ce urmăresc un scop bine determinat. Aparatul de conducere este constituit din funcționari instruiți special, cărora li se înaintează cerințe de a activa conform unor reguli strict formale și raționale. Max Weber sublinia că birocrăția constituie cea mai eficientă formă de dominare legală. Dar nici o dominare nu poate fi numai birocratică, deoarece în virful ierarhiei se află sau moștenitorul monarhiei, sau președintele ales de popor, sau liberalii, aleși de aristocrația parlamentară, iar activitatea de rutină este realizată de funcționarii specialiști, adică de mașina de conducere. Pe lângă studiile profesionale (avantajoase sînt cele juridice), funcționarul trebuie să aibă și studii speciale în domeniul conducerii, deoarece de la el se cere atît competență profesională, cît și competențe de conducere.

*Dominare patriarhală.* Structural, acest tip de dominare este asemănător cu familia, ceea ce face deosebit de stabilă și durabilă această formă. În această formă de dominare disciplina de serviciu și competența nu sînt atît de importante precum devotamentul personal care

servește drept bază pentru numirea în funcție și avansarea pe scara ierarhică.

*Dominare carismatică.* Carisma, după M. Weber, este o calitate neordinară, care evidențiază individul dintre ceilalți, nu atât obținută de el, cât dăruită lui de natură, soartă, Dumnezeu. Dominarea carismatică reprezintă antipodul dominării patriarhale sau tradiționale, cum o mai numește Weber. Dacă dominarea patriarhală se bazează pe obișnuință, afecțiune, atunci dominarea carismatică se bazează pe ceva neobișnuit, nerecunoscut anterior. M. Weber examina carisma ca o forță revoluționară, capabilă să schimbe dinamismul structuri comunităților tradiționale.

Totuși dominarea patriarhală și dominarea carismatică au și similarități: și un tip, și alt tip de dominare se bazează pe relațiile personale dintre conducător și subaltern.

Subalternul se supune și este devotat carismei conducătorului, prin urmare principiul carismatic de conducere este un principiu autoritar.

M. Weber sublinia în studiile sale instabilitatea tipului de dominare legală chiar dacă îl considera cel mai potrivit pentru o societate industrială. M. Weber pleda pentru păstrarea monarhiei.

În literatura de specialitate, teoria lui Max Weber este cunoscută cu denumirea de teoria birocrăției. Prin dezvoltarea teoriei sale cu privire la structurile autoritare din diferite tipuri de organizații, Max Weber a adus o contribuție esențială la studierea organizațiilor. În acest context, Weber a descris trei tipuri de organizații: a) organizația orientată pe lider (tipul carismatic); b) organizația patriarhală (tipul tradițional); c) organizația birocratică (tipul rațional-legal).

Organizația orientată pe lider este

organizația în care exercitarea autorității se bazează pe calitățile personale ale liderului. În acest tip de organizație ierarhia organizațională constă dintr-un lider și adepții sau discipolii săi. Discipolii au rolul de mediere între lideri și subalterni. Administrarea unei astfel de organizații se bazează în mică măsură pe reguli și reglementări, ordinele și comenzile se bazează pe inspirația liderului. Deținerea unei funcții în acest tip de organizație depinde întru totul de decizia liderului, iar această dependență totală de lider determină o supunere totală a subalternilor acțiunilor și dorințelor liderului. Liderul reprezintă conducerea organizației. Acestor organizații le este caracteristic un grad sporit de instabilitate.

Organizația patriarhală se caracterizează prin existența unui sistem de autoritate acceptată în baza tradiției, datinilor. Tradiția este glorificată, rangul sau poziția în societate au o importanță deosebită, iar relațiile existente în aceste organizații sînt de tipul „stăpîn-supus”. Pozițiile de conducere în aceste organizații sînt transmise, de cele mai dese ori, de la tată la fiu, iar selectarea și numirea personalului se face în majoritatea cazurilor pe criterii de rudenie sau pe rang al persoanei și familiei sale și mai puțin pe criteriul competenței.

Organizația birocratică reprezintă sistemul de autoritate rațional-legal. Sistemul este numit rațional fiindcă mijloacele sînt desemnate expres pentru realizarea unor scopuri specifice. Este legal fiindcă autoritatea este exercitată în baza unor reguli și proceduri specifice poziției pe care persoana o ocupă într-o anumită perioadă de timp.

Max Weber considera că birocrăția este superioară tuturor celorlalte forme de

organizare, iar rezultatele unei administrații birocratice sînt: precizia, viteza, claritatea, informațiile asupra dosarelor, continuitatea, discreția, unitatea, subordonarea strictă, reducerea neînțelegerilor și a costurilor materiale și de personal. Funcțiile sînt ordonate într-o ierarhie cu niveluri de autoritate gradată. Autoritatea este dată de funcție, iar ordinele sînt executate, deoarece regulile impun competența unei funcții de a da ordine. Supunerea personală nu este datorată nimănui. Ea este datorată regulilor și reglementărilor. Datorită ierarhiei autorității și sistemului de reguli, controlul acțiunilor indivizilor din organizație este asigurat.

Într-o organizație birocratică există o serie de funcționari, iar rolul fiecăruia este fixat printr-o definiție clară și precisă a autorității sale.

Conform teoriei lui Max Weber, munca de funcționar constituie o carieră sau o vocație, care consumă capacitatea individuală de muncă pe o perioadă îndelungată. Ca o consecință, funcționarul este protejat de demiterea arbitrară și deține funcția pe viață: el are asigurare, salariu, pensie și alte mijloace stimulative; privilegiile și compensațiile se bazează pe poziția individului în ierarhie. Sistemul lui Weber presupune o structură a carierei personalului care asigură avansarea în interiorul ierarhiei. Un accent important se pune și pe numirea specialiștilor în baza competenței profesionale.

Max Weber a argumentat că guvernarea prin autoritatea funcției – birocrăția – este impersonală, eficientă și echitabilă și este singura modalitate de susținere a autorității organizaționale și administrației compatibile cu valorile democratice.

Teoria lui Max Weber a fost criticată de cercetătorii în domeniul științelor sociale,

pentru că aceasta nu a ținut seama de elementele disfuncționale induse de realitatea organizării, nu a tratat problema responsabilității birocratice, nu a făcut distincție între autoritatea ierarhică și cea profesională și a ignorat aspectele de informare ale organizării.

Studierea evoluției teoriei și practicii administrației publice însă relevă faptul că teoria lui Weber rămîne a fi un punct de referință în dezvoltarea teoriilor administrative.

Taylorismul este considerat o școală conturată la începutul sec.XX și dezvoltată în primele trei decenii ale acestui secol. Acest curent corespunde tocmai perioadei de organizare științifică a întreprinderilor din țările dezvoltate în acea perioadă (SUA, Franța, Anglia). El se consideră, de fapt, o teorie științifică a organizării și conducerii. În anul 1911 a apărut lucrarea „Principii și metode ale conducerii științifice” în care inginerul **Frederick Winslow Taylor** (1856-1915), considerat pionier al conducerii științifice a întreprinderilor în SUA, își publică pe larg concepțiile.

F.Taylor considera că sarcina esențială a conducătorilor este organizarea muncii, a locurilor de muncă, astfel încît să se obțină o productivitate sporită, o producție mai mare cu aceleași eforturi materiale, o creștere a randamentului muncii de execuție.

Reprezentantul managementului industrial, americanul **Frederick Taylor** sublinia că birocrăția poate influența și manipula angajatul. Teoria lui F. Taylor, cunoscută ca **teoria managementului științific**, are la bază ideea că “activitatea umană poate fi măsurată, analizată și controlată prin tehnici analoage celor folosite cu succes pentru obiectele fizice”.

Taylor definește patru principii ale managementului științific:

1. *Dezvoltarea științei.* În concepția lui Taylor colectarea și sistematizarea tuturor cunoștințelor existente cu privire la diferite tipuri de activități pot fi numite cu adevărat știință. Instrumentele cu care se ajunge la această știință sînt studiul mișcării, studiul timpului și al celei mai bune modalități de mișcare. Conform schemei lui Taylor, veniturile, orele de muncă și condițiile de lucru se determină pe baza managementului științific și nu prin negociere colectivă.

2. *Selectarea științifică și dezvoltarea progresivă a muncitorilor.* Pentru ca muncitorii să ajungă la performanțe înalte și, astfel, să poată fi bine plătiți, este necesară o selectare științifică a lor, astfel încît ei să dispună de calitățile fizice și intelectuale cerute de fiecare tip de activitate. După ce a fost făcută selectarea, este necesar un proces sistematic de instruire a muncitorilor pentru ca aceștia să devină profesioniști.

3. *„Apropierea” dintre știință și muncitorul selectat științific și instruit.* Taylor susținea că poți să selectezi și să instruești muncitorii, însă pînă nu există cineva care să-i apropie de știință, ei vor sta departe de ea. Cel mai important și răspîndit mijloc de a realiza această apropiere este „de a face ceva draguț pentru omul pe care vrei să-l apropii de știință. Oferă-i un stimulent. Există mai multe stimulente: un tratament mai bun, mai amabil, mai multă considerație pentru dorințele lor și crearea posibilităților de a-și exprima dorințele în mod liber”.

4. *Principiul diviziunii muncii.* Taylor considera că în condițiile

managementului științific munca trebuie divizată în două mari părți: o parte de care este responsabilă conducerea și o altă parte care revine muncitorilor. Conducătorilor le revin sarcini de genul specificării metodelor de lucru, stabilirii standardelor muncii, supraveghere, control etc.

Concepția lui Taylor a demonstrat modul în care organizațiile își pot folosi în mod deliberat propriii membri. Taylorismul a evidențiat nevoia de control și contabilitate și a ajutat la creșterea intervenției statului și sindicatelor pentru a satisface aceste nevoi.

Din timpul primelor încercări de creare a unui stat administrativ capabil de acțiune pînă la etapa actuală, cînd se întreprind acțiuni de limitare a statului în viața societății, știința administrației publice a acumulat cunoștințe enorme. Toate eforturile de consolidare a cunoștințelor, începînd cu interpretarea concepțiilor, au fost îndreptate spre atingerea unui scop unic de reformare a administrației publice astfel, încît guvernul să fie util societății căreia servește.

Concluziile, obținute în rezultatul cercetărilor efectuate de savanți cu renume în acest domeniu, sînt actuale și astăzi. Conducătorii din administrația publică trebuie să elaboreze programe, să emită ordine, să ia decizii, să elaboreze bugete și să motiveze angajații care își îndeplinesc eficient sarcina. Administrația publică, ai cărei executanți nu conștientizează importanța acestor dexterități administrative, nu poate fi considerată o administrație modernă, indiferent de felul, cît de eficient se reorganizează.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ioan Alexandru, *Administrare publică, teorii, realități*. Ed.Lumina Lex, București, 1999.
2. M.Platon, *Administrația publică. Curs de lecții*. Ed.Universul, Chișinău, 2008.
3. Mihaela Vlăsceanu, *Psihologia organizațiilor și conducerii*, Editura Paideia, București, 1993.
4. H.A.Simon, V.A.Thomson, D.W. Smithburg, *Administrarea publică*, Chișinău, 2003;
- 5.Г. Атаманчук, *Теория государственного управления*, Москва, 1997.
6. Г. Щёкин, *Социальная теория и кадровая политика*, К. МАУП, 2000.
7. Пронин И.И. *Руководящие кадры - подбор, расстановка и воспитание*. Москва, 1981.
8. V.Capcelea, *Filozofie*. Editura ARC, Chișinău, 2001.
9. Peter Self, *Administrative theories and politics*, London, 1972.
10. Семеникова Л.И. и др. „Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации”. Материалы 5 – й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007 г.), Москва, 2007.

*Prezentat: 23 noiembrie 2010.*

*Recenzent: Angela POPOVICI, doctor în științe istorice, conferențiar universitar.*

*E-mail: tsapte@rambler.ru*