

# EVOLUȚIA TEORIEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN ȚĂRILE EUROPENE

**Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,**  
șef Direcție monitorizare, evaluare și control,  
Academia de Administrare Publică  
pe lângă Președintele Republicii Moldova,  
doctor în științe biologice, conferențiar universitar

## SUMMARY

The permanent tendency of public administration reform and development is characteristic of the modern society. In these circumstances, deep knowledge of the administrative phenomenon for ensuring a balanced organization and a perfect running of the public administration is required. The task is accomplished by the science of administration, which aims at a complete study of the theory and the practice of the public administration, trying to emphasize on the regularities that represent the basis of its organization and running.

The knowledge of the theory and practice of other countries' administration is particularly important for the process of the creation of a modern administration in the Republic of Moldova. From this point of view, European community countries present special interest for us. Therefore, we make an analysis of the evolution of the public administration theory in Great Britain, France, and Germany.

### Teoria administrației publice în Marea Britanie

Studierea teoriei administrației publice în sistemul academic englez a început la sfârșitul sec. XIX, când pe lângă Universitatea din Londra a fost fondată școala științelor economice și politice. În această școală, iar mai târziu la Oxford, Cambridge, Manchester, Liverpool și alte universități, până la cel de-al doilea război mondial, a fost concentrată predarea și studierea administrației publice, științelor politice, serviciului public, dreptului constituțional și administrativ englez.

Cercetările științifice în acest domeniu se reduceau, până la începutul

anilor '30 ai secolului trecut, de regulă, la descrierea juridică formală a instituțiilor de stat, dat fiind faptul că în acea perioadă predomina interpretarea instituțională în studierea administrației publice. Cei mai renumiți savanți în această perioadă au fost E.Bacher, D.Koul, U.Robson ș.a.

Începând cu anii 30 ai sec. XX, în școala engleză de administrare publică încep să domine metodele biheavioriste în studierea administrației publice. În metodologia biheavioristă s-au constituit două tendințe principale – sociologică și economică, izvoarele cărora au fost două

concepții diferite cu privire la natura comportamentului uman. Economiiști examinau politica și administrația publică ca sferă rațională de activitate a oamenilor cu scopuri stabile ce tindea spre obținerea profitului maximal. Adepții tendinței sociologice vedeau un comportament politic și activitatea de stat rezultatul influenței tradițiilor culturale, cărora omul se supune un majoritatea cazurilor inconștient.

Psihologul englez G. Wallas a atras atenția un anul 1908 asupra crizei din științele politice și administrația publică, care era condiționată de faptul că raționalismul a renunțat la studierea corelației dintre comportamentul politic al indivizilor și „natura umană”, determinată de factorii culturali, sociali și de rasă.

Reprezentanți ai curentului sociologic au fost J.Berlin, W.Rees, R.Rose, E.Birch. Un viziunea lui J.Berlin, ideea de bază un filozofia administrării publice este „subordonarea” și „constrongerea”.

R.Rose considera principala problemă a oricărui sistem politic existența sau lipsa consensului referitor la autoritatea statului un societate. Autoritatea puterii statului poate fi măsurată, pe de o parte , de gradul de susținere a cetățenilor, iar pe de altă parte, cum cetățenii se subordonează legilor emise de această putere.

Un lucrările lui E. Birch sunt examinate trei aspecte cu privire la responsabilitatea un administrația publică: responsabilitatea față de opinia publică; responsabilitatea pentru realizarea politicii de stat și responsabilitatea față de parlament. Un opinia lui E.Birch, cultura politică engleză pune accentul

pe al doilea tip de responsabilitate.

Responsabilitatea membrilor guvernului un fața parlamentului se exprimă prin responsabilitatea fiecărui ministru pentru activitatea guvernului un ansamblu și responsabilitatea ministrului pentru conducerea de către el a serviciului public.

Un ultimele decenii, un lucrările savanților de orientare sociologică, este examinată problema stabilității instituțiilor de stat. Majoritatea politologilor englezi caută motivul stabilității lor un cultura politică a țării. Un calitate de bază a analizei servește noțiunea consensului ca procedură democratică.

Un opinia reprezentanților de orientare sociologică, gradul consensului depinde de nivelul culturii și activității politice. Oficialii aleși și funcționarii publici susțin unanim ideea, că instituțiile de stat sunt receptive la solicitările cetățenilor. Aceste instituții se bucură de susținerea cetățenilor și menținerea lor este mai importantă decot orice neînțelegeri dintre puterile politice.

Cercetătorii englezi subliniază, că persoanele pasive, din punct de vedere politic, dimpotrivă, nu văd democratizarea instituțiilor de stat și nu consideră, că aceste instituții sunt susținute de societate.

Prezintă interes rezultatele cercetărilor cu privire la influența factorilor culturali asupra formelor de liderism un structurile de stat ale Marii Britanii. Astfel, D. Kavanagh<sup>1</sup> susține că formele de liderism care au apărut un Marea Britanie nu sunt compatibile cu noțiunea de liderism carismatic unaintată de M.Weber. Realizarea capacităților personale de

lider în Marea Britanie depinde întru totul de instituțiile tradiționale, în afara cărora nu există promovare în sistemul politic britanic. Astfel, primul-ministru beneficiază de autoritate în rândurile alegătorilor nu atât pentru funcția sau calitățile sale umane deosebite, cât datorită apartenenței sale la unul dintre partidele politice tradiționale. Conducător al unei țări poate deveni numai acel, care a parcurs calea deplină a sociologizării politicii: de la simplu membru al parlamentului până la lider de fracțiune. Aceasta presupune subordonarea regulilor tradiționale în dezvoltarea carierei.<sup>2</sup>

În școala engleză de administrație publică orientarea economică s-a dezvoltat vertiginos după cel de-al doilea război mondial. Spre deosebire de sociologi, care puneau accentul pe studierea influenței tradițiilor culturale și sistemului de valori în procesul de administrație, economiștii examinau administrația publică ca sferă rațională de activitate a oamenilor. Politologul englez B. Barry a elaborat concepția „modelului economic” al puterii de stat ce se realizează prin intermediul motivărilor și constrângerilor. Barry examinează relațiile de putere în societate prin prisma noțiunilor de venituri și cheltuieli. El susține, că relațiile de putere au loc numai atunci, când una dintre părți costă mai mult pe parcursul menținerii acestor relații, obținând subordonarea celei din urmă cu pierderi minimale. B. Barry propune următorul criteriu pentru măsurarea gradului de supunere: supunerea lui A puterii B este cu atât mai mare, cu cât este mai mare dezacordul lor în problema respectivă. Pe lângă aceasta, A se

supune lui B în cazul în care prețul concilierii este mai mic decât costul pierderilor posibile în cazul sancționării lui de către B. Probabilitatea aplicării sancțiunii depinde în ce măsură cheltuielile pentru aplicarea ei asupra lui B sunt acoperite de mărimea costului în cazul supunerii lui A.<sup>3</sup>

Filozoful englez M. Oakshott<sup>4</sup> a elaborat două concepții cu privire la procesul de administrație publică: administrație publică cu un anumit scop și civilă. Aceste modele nu se întolnesc în practică în formă originală, deoarece prezintă o construcție teoretică ideală.

M. Oakshott susține că o administrație publică bazată pe atingerea anumitelor scopuri examinează cetățenii ca lucrători ai unei întreprinderi, care există pentru realizarea anumitelor scopuri (bunăstare, nivel înalt de producție ș.a.). Valoarea omului este determinată în conformitate cu aportul său la realizarea „interesului general”, ceea ce presupune subordonarea corporatismului individual. Legislația are un caracter administrativ, regulatoriu și aplicativ.

Asocierea civilă, dimpotrivă, unește membrii săi, fără a-i obliga să adere la scopurile comune. Aceasta nu înseamnă că ei activează fără nici un sens: în acest caz, administrația publică nu stabilește ca obiectiv stimularea unui anumit tip de activitate. Totalitatea normelor de comportament respectate de cetățeni garantează integritatea drepturilor și libertăților lor. Astfel, „administrația devine o sferă specifică limitată de activitate pentru asigurarea și menținerea normelor generale de comportament, care se examinează nu ca indicații și care impun anumite activități, dar ca

mijloc ce acordă posibilitate oamenilor să se ocupe, la discreția lor, cu orice tip de activitate”<sup>5</sup>. Cercetătorii în domeniu susțin însă că această formă „ideală” de administrare nu este realizată încă nici într-o țară. Țările europene doar tind spre acest lucru.

În ultimii ani, în școala engleză de administrare publică au apărut noi tendințe și direcții în dezvoltarea teoriei administrației publice. Una din cele mai influente direcții este sistemul „de conducere blândă, tolerantă”. Reprezentant al acestei direcții este Peter Checkland. Sistemul respectiv pune accentul pe procesul de cunoaștere a domeniului de conducere. Această interpretare permite structurarea proceselor de conducere în baza cercetării diferitelor opinii, poziții și discutarea lor legală în circumstanțe concrete. P. Checkland examinează soluționarea problemelor în activitatea de administrare ca un proces de cunoaștere ce nu se termină niciodată. În fiecare caz concret, pentru elaborarea activităților de conducere este necesară studiarea multilaterală a situației și implicarea tuturor „actorilor” în soluționarea problemei.

La etapa contemporană, școala engleză de administrare publică este supusă unei influențe substanțiale a politologilor americani. Această influență se observă, de asemenea, în cercetările cu caracter aplicativ cărora li se acordă o atenție mai mare decât în perioadele anterioare.

Școala franceză de administrare publică

În Franța, teoria administrației publice s-a format în rezultatul dezvoltării științei dreptului constituțional. La

sforșitul sec. XIX, în lucrările de drept constituțional se observa clar tendința politizării acestei științe. În această perioadă a fost formulată concret noțiunea de instituție publică și s-a pus baza interpretării concepției instituționale a procesului de administrare publică.<sup>6</sup>

Clasic al teoriei administrației publice este considerat, pe bună dreptate, Henry Fayol. H. Fayol este cea mai importantă personalitate, pe care Europa a dat-o științei administrației la începutul sec. XX. „Teoria administrației” lui Henry Fayol este expusă în lucrarea „Administrarea generală și industrială”, publicată în anul 1916. El a demonstrat, că principiile formulate de el sunt universale și pot fi aplicate, practic, în diverse domenii: în economie, în administrația publică, în armată.

Ca urmare a investigațiilor științifice și a experienței sale bogate, Henry Fayol a elaborat o definiție clasică a procesului de administrare:

„Conducerea înseamnă a prevedea, a organiza, a da dispoziții, a coordona și a controla”. Fayol sublinia că:

- a prevedea înseamnă a ține cont de viitor și a elabora programul de activitate;

- a organiza înseamnă a construi dublul organism al organizației (material și social);

- a da dispoziții înseamnă a impune personalului respectiv să lucreze;

- a coordona înseamnă a stabili legături, a uni, a armoniza toate activitățile și eforturile;

- a controla înseamnă a avea grijă ca totul să se îndeplinească conform normelor stabilite și dispozițiilor date.<sup>7</sup>

On conformitate cu concepția lui Fayol, conducerea oricărui tip de organizație (de stat sau privată) include șase grupe de funcții: administrative, tehnice, comerciale, financiare, de asigurare și de control. Funcțiile administrative sunt principale și determinate, deoarece nici una din celelalte cinci nu are drept obiective elaborarea planului de activitate a organizației, selectarea personalului, coordonarea eforturilor, armonizarea activităților. Toate aceste sarcini constituie obiectivul principal al funcțiilor administrative.

H.Fayol a elaborat și 14 principii generale de administrare:

- diviziunea muncii sau specializarea care permite fiecărui individ să lucreze într-un domeniu limitat, ceea ce determină posibilitatea sporirii competenței și, prin aceasta, a creșterii eficienței;

- autoritate și responsabilitate care prevăd că puterea de a da ordine este contrabalansată de responsabilitatea pentru modul de exercitare;

- disciplina este onțeleasă ca „supunere, sorguință, energie și respect”, trebuie asociată cu conducerea competentă și corectă;

- unitate de comandă prin care Fayol considera că un subordonat trebuie să primească ordine de la un singur superior. Dacă acest principiu este violat, „autoritatea este subminată, disciplina este primejduită, ordinea deranjată și stabilitatea amenințată”;

- unitatea de direcție, principiu care stipulează că oamenii angajați on același tip de activități trebuie să aibă același obiective cuprinse într-un singur plan;

- subordonarea interesului individual

celui general presupune că interesele organizației ar trebui să se afle onaintea interesului indivizilor; interesul suprem este cel al organizației;

- remunerarea personalului este considerată de Fayol un motivator important și de aceea trebuie făcută corect;

- centralizarea sau descentralizarea on diferite grade depind de diferite tipuri de organizații, ca și de calitatea personalului angajat. On organizațiile mari, de exemplu, este necesar un anumit grad de descentralizare, adică de delegare a autorității luării deciziilor către nivelurile inferioare;

- lanțul scalar descrie fluxul comunicațional, care se realizează atât pe verticală, cât și pe orizontală. Există un lanț neontreput care descrie fluxul autorității dinspre nivelurile superioare spre cele inferioare. Cu toate acestea, Fayol demonstrează că există cazuri on care o acțiune poate fi realizată mai rapid prin comunicarea directă dintre persoanele de același nivel, fără ca deciziile respective să mai meargă on sus și on jos pe lanțul de comandă;

- ordine: organizația trebuie să se bazeze pe un plan rațional care să includă atât ordinea materială, cât și cea socială. Ordinea materială asigură folosirea eficientă a timpului și materialelor. Ordinea socială este asigurată prin organizare și selecție. On conformitate cu acest principiu, Fayol susține ideea: „Un loc pentru fiecare și fiecare la locul său” ;

- echitate, principiu care accentuează, că pentru constituirea unui spirit de echitate, on colectiv conducătorul trebuie să-și trateze subordonații cu amabilitate și imparțialitate. Astfel, va

obține de la ei supunere și loialitate;

- stabilitatea personalului: Fayol consideră că eficiența poate fi obținută numai prin existența unei forțe de muncă stabile, iar organizațiile prospere tind să aibă un personal de conducere mai stabil;

- inițiativă: o sursă a succesului și puterii unei organizații o reprezintă stimularea membrilor săi în prezentarea propriilor inițiative;

- spirit de echipă: Fayol afirmă că puterea se află în unitate. Pentru a fi puternică, organizația trebuie să funcționeze ca o echipă în care fiecare membru să acționeze astfel, încot să realizeze obiectivele organizaționale în cele mai bune condiții. Aceasta presupune un efort susținut pe care conducătorii trebuie să-l facă pentru creșterea moralului angajaților.<sup>8</sup>

Principiile formulate de Fayol au o aplicație universală și sunt considerate un instrument de lucru foarte prețios pentru conducători. Ele constituie „fondul de aur” al școlii „managementului științific”.

Școala franceză de administrare publică posedă caracteristici specifice, care o deosebesc de alte școli naționale – americană, engleză, germană. În primele etape ale evoluției teoriei administrării cea mai dezvoltată era teoria instituțiilor. M. Prelot sublinia că instituțiile de stat, opinia publică, grupurile de presiune mass-media constituie cea mai sigură parte a științelor politice.<sup>9</sup>

Metoda instituțională în studierea administrației publice a dat posibilitate politologilor francezi să depășească formalismul științei tradiționale de drept constituțional. Autorii francezi nu s-au

limitat la studierea normelor juridice, chemate să reglementeze funcționarea instituțiilor politice, ei au studiat, de asemenea, cum se realizează aceste norme. Concomitent, în acest proces de cercetare a fost examinat aspectul social în funcționarea instituțiilor sociale.

În general, teoria administrației în Franța a evoluat de la studierea teoretică abstractă la elaborarea recomandărilor concrete în procesul de administrare. Cercetătorii francezi subliniază, că concepțiile teoretice ale politologilor trebuie să fie utile pentru președinte, prim-ministru, politicieni și demnitarii de stat. Aproximarea științelor sociale de științele politice și interesele statului sunt specifice pentru Franța. Încă pe timpurile lui Voltaire și Montesquieu știința avea o influență substanțială asupra dezvoltării statului francez. Totodată, elaborarea concepțiilor teoretice nu a fost și nu este monopolul savanților politologi, sociologi, juriști sau istorici. Un aport substanțial în dezvoltarea teoriei administrației publice l-au avut și au activiștii sociali și politici, publiciștii și literații.

Una din problemele principale ale teoriei administrării în Franța este problema constituirii sistemului optimal de relații între aparatul de stat și cetățeni. Cunoscutul politolog și publicist francez P. Avril scria în lucrarea „Guvernul Franței” (1969): „Este necesar ca o instituție de stat să asigure la nivel național legătura între putere și cetățeni”.<sup>10</sup>

O altă teorie cu privire la administrația de tip nou a fost elaborată de M. Poniatowsky. El scria în lucrarea sa „Alegerea speranței” (1974), că revoluția tehnico-științifică influențează



considerabil politica și administrația publică. Din aceste considerente aparatul politic, instituțiile administrative trebuie să elaboreze metode și să creeze instituții, capabile să soluționeze problemele societății. M. Poniatsky subliniază că puterea, care se baza tradițional pe dreptul moștenirii sau alegerii, în societatea modernă este direct legată de cunoștințe și este a tuturor membrilor societății. De aici rezultă și disputa permanentă a ierarhiei. Autorul nu pune la îndoială însă necesitatea organizării conducerii în stat după principiul ierarhiei. În acest context M. Poniatsky menționează că ierarhia este necesară pentru asigurarea libertății indivizilor și dezvoltarea lor. Participarea cetățenilor la procesul de conducere de toate nivelurile ierarhiei asigură acestei societăți stabilitate și bunăstare. M. Poniatsky subliniază că statul trebuie să cedeze o parte din prerogative autorităților sau organizațiilor competente.<sup>11</sup>

O concepție ce oglindește situația reală în evoluția administrației publice din Franța a fost elaborată de filozoful Alen. El subliniază în lucrarea „Elementele doctrinei radicalilor” că în statul francez contemporan puterea o dețin nu politicienii, dar onalții funcționari din aparatul de conducere. În același timp, filozoful apreciază onalt competența funcționarilor francezi, menționând că concursul pentru ocuparea unei funcții publice cere o pregătire temeinică. Comisiile de concurs oi selectează pe cei mai buni.

Aceeași sursă critică aparatul de conducere pentru ineficiență și irosirea mijloacelor financiare, precum și pentru depășirea de către aparatul birocratic a

omputernicirilor în scopul soluționării intereselor personale. Alen propune în scopul soluționării problemelor crearea unui sistem de control eficient din partea alegătorilor și a parlamentului.

Printre concepțiile biheavioriste cu privire la administrația publică se numără și lucrarea lui M. Crozier „Fenomenul birocrăției: studierea tendințelor birocratice în organizațiile contemporane și legătura lor cu sistemul sociocultural în Franța”. M. Crozier examinează legitatea funcționării organizației ca reflectare a legităților psihologice. El interpretează structura organizației ca o rețea de relații interpersonale, iar dependența funcțională între membrii organizației - ca ceva derivat din sistemul lor comportamental.

Tendința funcționarilor pentru asigurarea necesităților de securitate sunt foarte importante, în viziunea lui Crozier, și sunt considerate ca unul din elementele de bază ale sistemului birocratic. Crozier consideră că oamenii preferă organizațiile birocratice, deoarece anume aici ei găsesc independență și securitate. Normele și regulile asigură oamenilor protecție, iar sistemul birocratic poate fi examinat ca o structură de apărare, care este necesară individului în rezultatul vulnerabilității lui în fața problemelor sociale.

Analiza școlii franceze de administrare ar fi incompletă dacă nu am menționa lucrarea ex-președintelui Franței Valéry Jiscard d'Estaing „Democrația franceză”. Jiscard d'Estaing propune în această lucrare concepția „statului social”, subliniind că societatea contemporană trebuie să asigure tuturor membrilor săi condiții

egale de a atinge bunăstarea minimă. Punând accentul pe individualism, inițiativa particulară, inviolabilitatea proprietății private și pluralismul în viața politică, Jiscard d'Estaing le consideră cheazăia succesului în dezvoltarea statului și a societății franceze.

Progresul tehnico-științific, evenimentele politice din ultimii ani din Franța impun savanților și liderilor politici să elaboreze noi concepții teoretice.

**Teoria administrației publice în Germania**

Una din cele mai influente școli europene de administrare este școala germană. Specificul teoriei administrării în Germania se exprimă prin cercetările teoretice fundamentale cu caracter filozofic. Idealismul clasic german a dat o interpretare specifică administrării publice.

De la apariția sa, în școala germană de administrare a fost marcat dualismul filozofic de interpretare a problemelor administrației publice. Astfel, aspectul filozofic și cel sociologic era examinat ca modalitate de organizare a statului. Majoritatea politologilor germani percep administrația publică ca otruhipare a rațiunii transcendente, valorilor veșnice și domeniului de realizare a libertății. În această ordine de idei, H.Kun susține că elementul de bază pe care trebuie să

Analizând realitatea socială în țările Europei de Est, politologul german R.Darendorf confirmă, că repartizarea puterii în societatea contemporană este destul de amorfă. Astăzi echilibrul grupurilor de interese ce concurează pe arena politică este înlocuit de violența politică. Birocrația, în viziunea lui Darendorf, este unul din cele mai influente grupuri de interese. În societatea contemporană nimeni nu este în stare să guverneze evitând birocrația și, cu atât mai mult, pronunțându-se împotriva ei.

În teoriile administrației este folosită pe larg teoria conflictelor sociale, elaborată de R. Darendorf. El a propus metode de reglementare a conflictelor sociale la diferite niveluri de administrare.

se fundamenteze teoria administrației este natura umană, în virtutea căruia examinarea administrației publice trebuie să aibă un caracter filozofic: „Statul trăiește prin intermediul omului: omul îl înființează, formează, îl conduce și în același timp trăiește în el, percepuându-l ca propria soartă”. O interpretare filozofico-antropologică a administrației publice este dată și de alți reprezentanți ai școlii germane.<sup>12</sup>

O abordare sociologică tipică a administrației publice o constituie concepția lui V.Weber. V.Weber este de părerea că sistemului de administrare trebuie să i se asigure autoritate, dar în același timp nu se recomandă lărgirea funcțiilor aparatului birocratic. V.Weber vede caracterul elitar al administrației publice în țările Europei de Est în exprimarea esenței democrației contemporane. În viziunea lui, cei ce administrează au responsabilitatea de a crea elita administrativă, care trebuie să fie legitimată de popor, de opinia publică.

Savantul și politicianul german Ludovig Arhard a onaintat o abordare nouă, social-instituțională a administrării. Această concepție pune accentul pe sporirea rolului social al administrației publice. Statul și instituțiile sale au fost proclamate ocrotitoare ale binelui obștesc.

Analizând realitatea socială în țările Europei de Est, politologul german



\* \* \*

Dezvoltarea teoriei administrației în cele trei țări analizate demonstrează că scopul final al administrației publice este satisfacerea nevoilor materiale și spirituale ale cetățenilor. Pentru satisfacerea acestor nevoi sunt create instituții și întreprinderi care se integrează în structura administrației publice și prin care se realizează cele mai variate prestații în favoarea persoanelor fizice și juridice.

Pentru Republica Moldova, conturarea unei teorii științifice cu caracter autonom care să-și propună cercetarea multilaterală a administrației publice este relativ recentă. O contribuție esențială o are în acest sens Academia de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova. În acest context, vom menționa lucrările profesorului Mihail Platon, care optează pentru edificarea unei discipline științifice a administrației publice și cercetează bazele raționale ale organizării și funcționării administrației publice.

## BIBLIOGRAFIE

<sup>1</sup> Kavanagh D. Crisis. Charisma and British Political Leadership: Winston Churchill as the outside. London, 1974, p.26-29.

<sup>2</sup> Ibid., p.10.