

# Raportul dintre știința administrației și știința politică

**Tatiana ȘAPTEFRAȚI,**  
doctor, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică  
de pe lângă Președintele Republicii Moldova

## SUMMARY

*Relations between politics and administration is a matter for discussion between theoreticians and practitioners of public administration in ancient times till nowadays. The importance of this research topic has explanation in that form and content of these relations manifested de jure and de facto influence on the administration process and therefore the development of society as a whole.*

**Key words:** public administration, public affairs, power, civil servants, politicians.

Relațiile dintre politică și administrație reprezintă un subiect de discuție între teoreticienii și practicienii administrației publice din cele mai vechi timpuri până în prezent. Importanța cercetării acestui subiect își are explicația în faptul că forma și conținutul acestor relații manifestă de facto și de iure, și o influență considerabilă asupra procesului de administrare și, prin urmare, asupra dezvoltării societății în ansamblu.

O dezvoltare deosebită a acestui domeniu de cercetare a fost atestat în Marea Britanie, SUA, Franța. Astfel, W. Wilson în lucrarea „Studiu despre știința administrației” (1887) scria: „Știința administrației publice este cel mai „tîrziu fruct” al acelui domeniu în știința politică, care a început acum două mii de ani”.

Studierea literaturii de specialitate demonstrează că știința politică constituie acel domeniu disciplinar al științei și învățămîntului cu care problematica administrației publice are o inevitabilă tangență.

Actualmente, știința politică include parțial în componența sa problematica administrației publice. În context, Asociația internațională a științei politice dispune de comitete și echipe de cercetare în domeniile: „Birocrația statală în societățile dezvoltate”, „Structura și organizarea administrației publice”, „Analiza politicii statului”, „Cultura administrativă”. Asociația americană a științei politice tradițional are în componența sa secții (ateliere) pe tematica administrației publice: „Politica statului”, „Administrație publică” ș.a.

În literatura de specialitate există și tendința evidențierii științei administrației ca o știință de sine stătătoare, alături de alte domenii ale științei.

Există asociații ale științelor administrative naționale și internaționale, sînt editate reviste de specialitate, periodic se desfășoară congrese pe problemele științelor administrative. Alături de problematica politică, știința administrației include și alte aspecte: economice, psihologice, manageriale, juridice. Dar tematica administrației publice se află totuși mai aproape de știința politică. Aceasta se datorează istoriei evoluției acestui domeniu științific și practicii moderne de studiere a administrației publice.

Administrația publică și politica sînt legate de domeniul afacerilor publice și sînt incluse în mecanismele de satisfacere a intereselor sociale. În ambele domenii statul ocupă un loc dominant atît ca posibilitate de organizare a satisfacerii intereselor sociale, cît și după capacitățile de a influența întreaga societate. Atît administrația publică, cît și politica analizează activitatea instituțiilor statului în vederea satisfacerii intereselor societății. Noțiunile de sferă socială și interes social sînt noțiuni de bază. Ele determină componentele activității administrative și politice, inclusiv: mecanismele de motivare, particularitățile procesului de elaborare și adoptare a deciziilor, particularitățile structurii instituțiilor administrației publice, responsabilitățile celor care activează în administrația publică, controlul și formele lui. În cele menționate se evidențiază, întîi de toate, caracterul politologic al științei administrației.

Administrarea publică se bazează pe putere. În principiu, orice tip de administrare este legată de putere, dar administrația publică în activitatea sa se bazează pe puterea statului cu toate atributele sale: legitimitate, suveranitate, metode de con-

strângere, organizare politică. Caracterul politic al relațiilor în administrația publică este determinat de realizarea puterii executive de locul acesteia în sistemul celor trei puteri ale statului, de conducerea sectorului economic, social, cultural la toate nivelurile: municipal, regional, național.

Deși administrația publică reprezintă o activitate concretă exercitată în scopul realizării puterii statului și are particularitățile sale funcționale și de competență, ea nu poate fi divizată de caracterul politic. Autoritățile administrației publice deseori joacă un rol important în procesele politice. Amplificarea rolului structurilor executive ale puterii în politica statului constituie un argument real al dezvoltării politice contemporane.

Administrația publică este o importantă resursă politică. Toate partidele și blocurile de partide care participă în alegerile prezidențiale, parlamentare sau locale, într-un fel sau altul, tind să obțină această resursă, ca mai apoi să exercite influență funcțională. Administrația publică este centrul luptei politice pentru putere. În această ordine de idei politica este nedespărțită de administrare, iar administrarea de politică.

În literatura de specialitate tot mai frecvent este pusă în discuție întrebarea: „Cine stă la cârmă statului: politicienii sau administratorii?” Formal, răspunsul la această întrebare ar fi: „politicienii”, deoarece, venind la putere cu un program bine determinat, aceștia își propun adoptarea deciziilor politice pentru realizarea programului dat. Pe de altă parte însă „funcționarii de stat” sînt acei care posedă cunoștințe, abilități și aptitudini cu privire la funcționarea mecanismului de guvernare. În context, este dificil de a răspunde la întrebarea nominalizată, pentru că noțiunile de „putere” și „influență” sînt noțiuni sociologice discutabile.

Multă vreme noțiunea de bază pentru explicarea relațiilor dintre politică și administrație a fost considerată concepția dihotomiei. Ideea principală a acestei teorii este diferențierea clară între politică și administrație, adică determinarea cursului politic, pe de o parte, și executorii acestui curs politic, pe de altă parte. Punctul respectiv de vedere presupune același raport între administrație și politică. În timp ce politicienii se ocupă de elaborarea deciziilor politice, administratorii (funcționarii) poartă responsabilitate numai pentru implementarea acestor decizii în practică. Conform acestei concepții, politicienii și funcționarii există în două lumi independente cu valori proprii, reguli și metode specifice.

Modelul dihotomiei (politică-administrație)

este bazat pe ideea controlului democratic și principiul dreptului de guvernare. În viziunea concepției date despărțirea acestor două domenii limitează posibilitatea corupției și sporește eficiența activității lor. Reprezentanții concepției dihotomiei (politică-administrație) sînt considerați W.Wilson, M.Weber, L. Gulick.

În lucrarea „Studierea mecanismului de administrare” W.Wilson sublinia „Veriga administrativă se află în afara sferei politice. Problemele conducerii sînt departe de a fi probleme politice. Cu toate că politica înaintea o sarcină față de administrație, nu trebuie de permis ca politica să manipuleze funcționarii de stat”. W.Wilson a fost unul dintre reformatorii americani progresiști, care și-a pus scopul de a înlătura prioritatea politicului în sistemul de conducere. El tindea să amplifice independența conducătorilor și să-i protejeze de implicarea politicienilor în procesul de conducere.

M.Weber, considerat în literatura de specialitate fondatorul teoriei birocrăției, în lucrările sale delimita clar birocrăția de politicieni, confirmînd că realmente coexistența lor manifestă o influență semnificativă asupra evenimentelor politice. În aceeași ordine de idei, M. Weber era preocupat și de o eventuală posibilitate a excesului de birocrăție în procesul de guvernare. Ideea promovată de M.Weber a fost evitarea posibilităților de uzurpare a puterii administrative de către liderii politici. În calitate de instrumente eficiente pentru realizarea acestei concepții trebuie să fie elaborate și puse în aplicare normele de drept precum și existența unui parlament competent și funcțional.

Frank Goodnow specifică în lucrarea „Politica și administrarea” două funcții diferite ale guvernului: funcția politică și funcția administrativă. Funcția politică presupune îndeplinirea voinței statului, iar cea administrativă - realizarea acestei voințe (adică a cursului politic) în viața de zi cu zi.

Conform concepției lui L. Gulick (în lucrarea „Documente asupra științei administrației”), implicarea verigii de conducere în politică ar avea numai consecințe negative.

Popularitatea concepției dihotomiei politice-administrare a atins apogeul în anii 1920-1930 ai secolului al XX-lea. Aceasta se explică prin faptul că, în primele decenii ale secolului al XX-lea, s-a remarcat constituirea unui domeniu nou de cercetare - administrarea publică. Concepția împărțirii dihotomice a politicului de administrare a devenit, astfel, punctul de plecare în constituirea științei despre conducere, obiectul de studiu al căreia au devenit cele mai efective metode de realizare a

scopurilor politice. Tot aici menționăm și depresia economică a anilor `30 ai secolului al XX-lea care a condus la amplificarea rolului statului în economie. Creșterea considerabilă a numărului de organe administrative și complexitatea structurilor lor a solicitat elaborarea mecanismelor raționale de activitate a acestora.

Ulterior această concepție a fost criticată dur de politologi. Astfel, primele recomandări în domeniul conducerii, apărute după cel de-al doilea război mondial, accentuau necesitatea participării organelor administrative în formarea cursului politic al statului.

În anii `90 ai secolului al XX-lea a apărut concepția „noului management de stat”, care a devenit doctrina principală în conducerea unui stat și presupune modelul complementarității politicii și administrației. Acest model este bazat pe ideea activității comune a oficialilor aleși și a conducătorilor în procesul de administrare.

În literatura de specialitate se menționează că ideea delimitării celor ce elaborează cursul politic de cei ce-l realizează se păstrează nu numai în lucrările teoretice și-n discuțiile specialiștilor în domeniu, dar și în mentalitatea politicianilor și funcționarilor înșiși. Atât politicianii, cât și funcționarii de stat sînt interesați de păstrarea acestei concepții. Din punctul de vedere al politicianilor, această concepție poate servi o îndreptățire motivată a posibilelor eșecuri în activitatea lor pe durata mandatului. Din punctul de vedere al funcționarilor de

stat, concepția dihotomiei poate servi un stimulent sigur în creșterea rolului lor în procesul politic. Ținînd cont de faptul că hotarul dintre deciziile politice și tehnice adesea au un caracter artificial, funcționarii de stat pot manifesta o influență semnificativă în procesul de formare a cursului politic, deviind de la orice formă de responsabilitate în fața societății.

În funcție de relațiile politicului cu administrarea sînt cunoscute patru modele teoretice de administrare. **Modelul I - politica-administrare** - confirmă împărțirea dihotomică a politicii și administrării. **Modelul II - informații-interese** - prevede participarea funcționarilor în activitatea de formare a cursului politic al statului, dar această participare este destul de limitată. Funcționarii efectuează și prezintă o evaluare de expert în baza cunoștințelor, competențelor și informației ce o posedă, în timp ce politicianii sînt preocupați de valorile politice principale și au posibilități mari în schimbarea politicului. **Modelul III - activitate-echilibru** - stabilește că în procesul politic participă atât politicianii, cât și funcționarii de stat. Politicienii evoluează în calitate de „activizatori”, de conducători ai schimbărilor politice, în timp ce „birocrații” îndeplinesc un rol de „stabilizator”, care realizează politica și o ajustează la situațiile concrete. **Modelul IV, numit „hibrid”,** presupune participarea funcționarilor în formarea cursului politic și a politicianilor în procesul de administrare.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Политико-административные отношения: концепты, практика и качество управления. Сб. ст. / Под ред. Л. В. Сморгунова. СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2010.
2. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: «Логос», 1998.
3. Waldo D. The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration. 2nd ed. New York, London: Holmes & Meier Publishers, 1984.
4. Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr and R. Seidelman (eds.). Ann Arbor: APSA, 1993.
5. Wingyee Lee E. Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State // Public Administration Review. 1995. Vol. 55, № 6.

**Prezentat:** 7 septembrie 2011.

**E-mail:** tsapte@rambler.ru