

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: ARTĂ SAU ȘTIINȚĂ?

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

SUMMARY

The topic on the statute of the science of administration is largely discussed in specialized literature. The approaches of scientific researchers in this field are diverse. Public administration is characterized both as a domain of science and of art. Public administration is a science because it possesses: a) its own object of study; b) research methods; c) the possibility to formulate principles. There exist preconceived ideas according to which the talent of a good organizer would be sufficient in the administrative activity and that the administrative activity is a purely executive one.

Subiectul cu privire la statutul științei administrației este discutat pe larg în literatura de specialitate. Abordările cercetătorilor științifici în acest domeniu sînt diferite și caracterizează administrația publică atît ca domeniu științific, cît și ca domeniu al artei. Să examinăm cîteva aspecte ale acestui subiect.

Dicționarul explicativ al limbii române dă definiția noțiunii de știință ca ansamblu sistematic de cunoștințe despre natură, societate și gîndire; ansamblu de cunoștințe dintr-un anumit domeniu al cunoașterii.¹ Pentru recunoașterea statutului de știință al unui domeniu, este necesară existența următoarelor elemente:

- a) un obiect propriu de cercetare;
- b) metode de cercetare;
- c) posibilitatea de a formula principii.

Știința administrației îndeplinește aceste trei condiții. Știința administrației are un **obiect propriu de cercetare** exprimat prin activitatea și structura administrației

publice. Obiectul științei administrației este studierea administrației publice, în ansamblul său, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile acesteia cu celelalte elemente ale sistemului social. Particularitățile acestei activități rezultă din particularitățile faptelor sociale ce se produc cu prilejul realizării acesteia. Noțiunea faptului administrativ constituie punctul de plecare al cercetărilor asupra administrației publice.

Dumitru Brezoianu susține în lucrarea „Drept administrativ și știința administrației”² că obiectul științei administrației are un sens dublu: 1) într-un sens restrîns, știința administrației are ca obiect de cercetare administrația publică sub aspect organizatoric și funcțional; 2) în sens larg, obiectul științei administrației publice se referă la rațional și eficienta dimensionare și organizare a aparatului administrativ, precum și la elementul uman.

O primă categorie de preocupări pentru știința administrației se referă la raționala

dimensionare și organizare a aparatului administrativ, în raport cu nevoile sociale pe care trebuie să le satisfacă. Un aparat administrativ prea numeros, pe lângă faptul că generează cheltuieli bugetare suplimentare și inutile, conduce, totodată, și la apariția unor paralelisme între autorități, la rezolvări greoaie, la fenomene de birocrație. Dimpotrivă, un aparat administrativ insuficient are ca efect o supraaglomerare cu sarcini a autorităților administrației publice, ceea ce, în mod inevitabil, conduce la o rezolvare superficială, uneori chiar la o imposibilitate de rezolvare a problemelor. De aceea, raționala dimensionare și organizare a aparatului administrativ constituie o preocupare de prim ordin pentru știința administrației.

Știința administrației trebuie să se preocupe și de modul cum funcționează autoritățile administrației publice, de modul cum răspund la comandamentele sociale, cum gospodăresc mijloacele materiale și financiare pe care le-au încredințat, pentru obținerea unei eficiențe cât mai ridicate. Știința administrației trebuie să ofere soluții pentru asigurarea unei funcționări optime a aparatului administrativ, pentru ca acesta să poată rezolva în timpul cel mai scurt, cu cele mai mici cheltuieli și într-un mod adecvat, realist și principal toate problemele cu care se confruntă. Pe măsură ce societatea parcurge noi etape în dezvoltarea sa progresivă, ceea ce ridică sarcini noi, tot mai complexe pentru autoritățile administrației publice, în mod corespunzător științei administrației îi revin sarcini de cea mai mare însemnătate în ceea ce privește îmbunătățirea organizării și funcționării administrației publice, aducându-și contribuția la adoptarea măsurilor vizând realizarea acestui obiectiv.

Autoritățile administrației publice sînt colective de oameni. De aceea, elementul uman nu trebuie să lipsească din sfera preocupărilor științei administrației. Modul de pregătire și recrutare a personalului, stabilitatea în funcție și promovarea acestuia, aprecierea activității personalului, raporturile interumane din interiorul diferitelor structuri administrative, dintre șefi și subalterni, relațiile administrației cu beneficiarii, cu persoanele din afara acesteia constituie preocupări permanente pentru știința administrației. De felul în care se desfășoară raporturile dintre persoanele din cadrul aparatului administrației publice, precum și dintre acestea și persoanele din afara administrației, depinde, într-o mare măsură, buna desfășurare a activității autorităților administrației publice.

Ilie Iovănaș³ susține că știința administrației studiază avantajele și dezavantajele conducerii colective, iar în funcție de constatările făcute, apreciază în ce limite se poate aplica cu eficiență maximă acest principiu. Știința administrației cercetează, de asemenea, căile și metodele de stimulare a participării creatoare a tuturor membrilor autorității colegiale la dezbateră și adoptarea actelor decizionale.

Știința administrației cercetează proporția optimă între funcționarii de decizie și cei de execuție, în așa fel încît, realizîndu-se o simplificare a aparatului administrativ, să se obțină un maximum de eficiență socială și economică a activității administrative.

Știința administrației cercetează căile, precum și mijloacele care asigură o fundamentare științifică a deciziei administrative, metodele și condițiile în care se realizează o eficiență social-economică și politică maximă a deciziei, măsură în care mijloacele tehnice pot ajuta la adoptarea

unor decizii optime, mijloacele de conservare și transmitere operativă și exactă a conținutului informației.

H.A.Simon, V.A.Thomson, D.W.Smithburg⁴, referindu-se la obiectul de studiu al administrației publice, evidențiază trei domenii de interes major în știința administrației. În primul rând, se pune problema modului în care ar trebui organizate sau reorganizate structurile guvernamentale majore (centrale și locale). În al doilea rând, se impune tot mai clar faptul că există „un aspect uman” al administrației publice, că administrația implică tipuri de comportament. Cercetările actuale în domeniul administrației publice se preocupă intens de psihologia comportamentului administrativ. În al treilea rând, revine interesul pentru examinarea teoriei tradiționale a relației dintre politică și administrație și pentru reevaluarea rolului administrației în stabilirea politicii.

Obiectul de cercetare al științei administrației are un caracter dinamic, evoluind și amplificându-se cu materii noi, datorită evoluției și dezvoltării administrației publice odată cu progresul științific și tehnic multilateral al societății.

În știința administrației se utilizează metode diferite, adecvate fiecărei probleme studiate în scopul realizării unei cercetări eficiente. Fiind o știință interdisciplinară, știința administrației utilizează tehnici și metode de cercetare ale științelor sociale. Printre ele enumerăm: cercetarea documentară (studierea documentelor administrative scrise: acte normative, organigrame, statistici etc.), metoda sociologică (observații, sondaje de opinii, anchetă sociologică, chestionare, interviuri), metoda statistică de cercetare a faptelor (studierea cantității fenomenelor), metoda comparativă

(cercetarea realității administrative din mai multe țări), metoda analizei istorice (cercetarea administrației publice în perspectiva și dezvoltarea sa istorică, în mișcare). Științei administrației însă îi sînt caracteristice și metode proprii de cercetare: metoda studiului de caz, metodele de analiză (organizațională, funcțională, sistemică).

Știința administrației este o știință experimentală care cercetează realitățile sociale și, plecînd de la investigațiile efectuate, formulează **reguli și principii**. Aceste principii și reguli reprezintă concluzia generală, întemeiată pe observarea unor serii de activități administrative, de sine stătătoare, în funcție de etapa de dezvoltare a societății. Formularea principiilor științei administrației și aplicarea lor adecvată în fiecare situație constituie baza realizării sarcinilor administrației publice concrete și facilitează realizarea obiectivului fundamental de satisfacere a interesului general. Astfel, doctrina de specialitate menționează două categorii de principii ale științei administrației: principii generale și principii speciale. Principiile generale sînt: principiul suveranității naționale; separația puterilor statului; principiul supremației Constituției; principiul transparenței. Principiile speciale includ: organizarea și conducerea unitară; autonomia de organizare; adaptabilitatea organizării și funcționării administrației publice; simplificarea și raționalizarea structurilor organizatorice și funcționale ale administrației publice; perfecționarea stilului, a metodelor și tehnicilor, atît la nivel de comandă, cît și la nivel de execuție.

M.Oroveanu⁵ subliniază în lucrarea „Tratat de știința administrației” că în conținutul științei administrației se reflectă următorii factori:

1. *Factorul ordine.* Prin natura sa, administrația este chemată să asigure ordinea, anihilând, în acest scop, toate cauzele care produc dezordine.

2. *Factorul stabilizator.* În materie administrativă se urmărește asigurarea și păstrarea continuității, fără însă ca tendința spre stabilitate să frâneze dinamismul acțiunii și adaptarea neconținută la modificările justificate de evoluție și progres.

3. *Factorul rațional.* Se urmărește în activitatea administrației cooperarea umană rațională, fundamentată pe logică. De aceea, în știința administrației urmează a se studia modalități de eliminare a exagerărilor birocratice sau a unor practici administrative în dezacord cu principiile logice.

4. *Factorul eficiență.* Este absolut necesar ca în știința administrației să se studieze procedeele prin care să se realizeze eficiența în administrație, eficiența care înseamnă raportul dintre rezultatele obținute de pe urma unei activități administrative și consumul de resurse umane, materiale și financiare pentru a înfăptui această activitate. Factorul eficiență este condiționat de factorul rațional și acești doi factori alcătuiesc criteriile esențiale după care se apreciază valoarea și utilitatea unei instituții administrative, și dacă ea își îndeplinește misiunea pentru care a fost înființată sau dacă nu se impune reorganizării sau chiar desființarea ei.

5. *Factorul organizare.* Este un domeniu de investigare în știința administrației, în care se studiază modurile de organizare eficientă a aparatului administrativ. Punând accentul pe factorul organizare, pe înfăptuirea sa rațională și eficientă, știința administrației poate fi definită logica administrării sau știința organizării administrative.

6. *Factorul conducere.* Oferă un vast domeniu de cercetare în știința administrației. Pentru a se realiza o conducere rațională și eficientă, este necesar ca ea să se înfăptuiască pe baze științifice. Conducătorului i se solicită, suplimentar, și anumite însușiri specifice acestei activități, cu obiectivul ca această activitate să devină o artă.

7. *Factorul finalitate.* Știința administrației mai poate fi definită filozofia administrației sau sociologia administrației, pentru că, studiind multilateral, administrația publică își propune drept scop îmbunătățirea activității și structurii acesteia în interesul societății. Or, această finalitate impune cercetarea, în fundamentul lor, a cauzelor determinate ale acțiunii administrației publice, care are misiunea satisfacerii interesului general al colectivităților umane, dar și interesului individual și legitim al omului.

8. *Factorul centriped.* Întrucât administrația publică urmărește să acționeze în mod unitar, avînd, prin definiție, un rol de unificare, în conținutul științei administrației se oglindește această trasătură caracteristică.

Toți acești factori alcătuiesc conținutul științei administrației și sînt studiați pentru a se găsi soluțiile cele mai adecvate în scopul unei organizări și funcționări a administrației publice. În acest cadru, în știința administrației se cercetează și unele probleme care, aparent, sînt de o mică importanță, cum ar fi, de exemplu, cele în materie de tehnică administrativă sau metodele de organizare a birourilor etc. În această ordine de idei este important să se urmărească organizarea rațională și eficientă, în cele mai modeste compartimente de activitate, deoarece a fost depășită vechea mentalitate a

funcționarilor care considerau că activitatea în administrația publică constă în aplicarea legilor și a dreptului administrativ și nu concepeau să se ocupe de probleme minore, precum formatul hîrtiei unui formular tip sau felul în care o lucrare trebuie să circule de la un birou la altul.

Finalitatea științei administrației coincide cu cea a administrației publice însăși și ea constă în servirea omului. Toate resursele și metodele administrației publice și științei administrației urmează să asigure servirea omului, satisfacerea drepturilor și intereselor sale legitime pe coordonatele juridice și ale moralei creștine. Prin cercetările din știința administrației se urmărește găsirea celor mai adecvate soluții, în scopul satisfacerii operative a intereselor generale în concordanță cu interesele personale ale oamenilor. Știința administrației are un scop pragmatic ce constă în îmbunătățirea activității și structurii administrației publice. Finalitatea în știința administrației este ca, printr-o activitate și structură rațională și eficientă a aparatului administrativ și prin utilizarea unor criterii, reguli, principii și metode științifice, să se folosească resurse umane, materiale și financiare minime, realizîndu-se un randament maxim.

Finalitatea științei administrației însăși și constă în găsirea celor mai judicioase soluții pentru ca administrația publică să se adapteze la circumstanțe, astfel încît să-și poată îndeplini întotdeauna serviciile. Totodată, prin cercetările efectuate în știința administrației, ca disciplină social-politică, se ajută funcția legiuitoare a statului, urmărindu-se îmbunătățirea actelor normative referitoare la administrația publică, în concordanță cu neconținută evoluție socială, precum și cu progresul științific și tehnic.

Progresul în administrația publică este determinat și de posibilitatea de a evalua orice activitate din punctul de vedere al rezultatelor previzibile și imprevizibile. Necesitatea de a explica de ce a fost obținut un anumit rezultat, în măsura în care acest răspuns este rațional, justifică existența, utilitatea și aplicarea științei administrației. Un asemenea răspuns urmează a se fundamenta pe analiza faptelor concrete, pentru a conduce la descoperirea interdependenței, a legăturilor cauzale, a condiționării dintre fenomene, la explicarea activităților așa cum se realizează ele în realitate, ceea ce constituie unul din scopurile științei administrației.

Preocupări în legătură cu cercetarea administrației publice există încă din cele mai vechi timpuri. Gîndirea umană a abordat acest subiect din momentul în care în existența socială și-au făcut apariția activitatea și structurile administrației publice.

În același context, A. Iorgovan⁶, Mihai Oroveanu⁷ subliniază că încă din sec. XVII înțîlnim, în cadrul învățămîntului universitar german și austriac, discipline privind științele camerale sau cameraliste. Reprezentantul cel mai de seamă a fost Lorenz von Stein, autorul uneia din primele lucrări în acest domeniu, "Teoria administrației", prima lucrare reprezentativă apare însă în Franța, la 1845, autor fiind Alexandre-François Viven, care alături de Charles-Jean Bonin, sînt întemeietorii științei administrației în Franța.

Cercetarea științifică în domeniul administrației publice se intensifică la începutul sec. XX, odată cu dezvoltarea fenomenului administrativ statal.⁸ O contribuție esențială a avut în acest sens și școala juridică românească. În această ordine de idei, îi vom menționa pe

Constantin Disescu și Paul Negulescu care au optat pentru edificarea unei discipline științifice care să cerceteze bazele raționale ale organizării și funcționării administrației publice.

Studierea problemei cu privire la evoluția științei administrației demonstrează că conturarea unei discipline științifice cu caracter autonom, care să-și propună cercetarea multilaterală a administrației publice, este relativ tină. Această idee este susținută de Michael Howlett M.Ramesh⁹, care menționează că știința administrației a apărut în America de Nord și în Europa după cel de-al doilea război mondial, atunci când cercetătorii politici au început să caute un nou sens al relațiilor dintre organele administrației publice și cetățeni. La această etapă de dezvoltare a societății știința administrației își reclamă autonomia în cadrul științelor sociale.

În această ordine de idei, se înscriu diferite concepții privind știința administrației, concepții care explică probleme sau grupări de probleme specifice fenomenologiei administrative. La unele din ele ne vom referi în continuare.

Antonie Iorgovan susține în lucrarea „Tratat de drept administrativ”¹⁰ că știința administrației este o știință specializată care are ca obiect cunoașterea fenomenologiei administrative în toată complexitatea sa, formulând principii și soluții pentru perfecționarea permanentă a organizării și funcționării structurilor administrative, în funcție de valorile de comandă ale puterii politice, de necesitățile economico-sociale, de gradul de înzestrare tehnică, de nivelul de cultură și civilizație etc.

Dumitru Brezoianu definește știința administrației ca știință socială care cercetează administrația publică sub toate aspectele sale, în scopul îmbunătățirii con-

tinue a organizării și funcționării aparatului administrativ, pentru satisfacerea în condiții din ce în ce mai bune a nevoilor sociale.¹¹

Rezultatele investigațiilor efectuate de Ioan Alexandru¹² determină știința administrației drept o știință social-politică, care are drept obiect studiarea globală a activității administrative a statului și colectivităților locale, cu toate implicațiile, relațiile și corelațiile acestea cu celelalte elemente ale sistemului social, în vederea eficientizării, cu scopul realizării în condiții optime, a funcțiilor ce le revin în cadrul sistemului social-global. Această abordare a științei administrației este susținută și dezvoltată și de Mihail Platon.¹³

Știința administrației se află într-o strânsă legătură cu dreptul administrativ și managementul. Relațiile dintre știința administrației și dreptul administrativ se bazează atât pe autonomia acestor două discipline științifice, cât și pe imperativul utilizării ambelor în studiul fenomenului administrativ.

Relațiile dintre știința administrației și management sînt de tipul relațiilor parte/întreg sau specie/gen. Dacă managementul general este știința care se ocupă cu studiarea și descifrarea regulilor generale de conducere eficientă a unui sistem social, știința administrației ne apare ca o ramură a acestuia, care are drept obiect studiarea unui singur element al sistemului social și anume - administrația publică.

O legătură strînsă există între politologie și știința administrației. Aceste legături, practice și teoretice, sînt determinate de poziția de subordonare pe care o are administrația publică față de puterea politică. În același timp, trebuie subliniată și deosebirea dintre ele, deoarece între politologie, care studiază forțele politice, instituțiile politice propriu-zise și știința

administrației, care studiază structurile organizatorice și funcționale ale administrației, există o delimitare.

Între știința administrației și sociologie există, de asemenea, o legătură foarte strinsă, determinată de imposibilitatea existenței administrației în afara mediului social. Mediul social exercită o influență hotărâtoare asupra administrației.

Știința administrației are strânse legături și cu celelalte științe sociale care studiază segmente ale mecanismului administrativ prin unghiul de vedere specific lor, cu psihologia, demografia, etnologia, economia, istoria, geografia etc.

Există și controverse care contestă existența științei administrației, ca știință autonomă și care susțin că nu se pot separa în două discipline distincte dreptul administrativ și știința administrației. Există și idei preconcepuate, conform cărora în activitatea de administrare ar fi suficient numai talentul de bun organizator și că

activitatea de administrare este o activitate pur executivă. Indiscutabil, administrația publică conține și elemente de artă¹⁴ ce presupune o sensibilitate aparte, un simț artistic rafinat, o percepție deosebită a sentimentelor și dispoziției administratorilor și celor administrați, unde talentul și vocația au un mare rol pentru cei ce lucrează în sistemul administrației publice. Dar acesta este numai punctul de plecare, pentru că dincolo de acesta este necesară cunoașterea profundă a domeniului pe care îl reprezintă administrația publică în viața socială, domeniul de activitate care își are legitățile și particularitățile sale.

Necesitatea unei astfel de cunoașteri determină necesitatea cercetării administrației publice în cadrul științei administrației și însușirea acestei științe de către cei care se ocupă de administrație, de către oamenii care lucrează în administrația publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar explicativ al limbii române, Ediția a II, Univers enciclopedic, București, 1998.
2. Dumitru Brezoianu, Drept administrativ și știința administrației, București, 1994.
3. Iovănaș Ilie, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, Editura didactică și pedagogică, București, 1977.
4. Simon A.H., Victor A. Thomson, Donald W. Smithburg, Administrația publică, ed. Cartier Polivalent, Iași, 2003.
5. Oroveanu Mihai, „Tratat de știința administrației”, București, 1996.
6. Iorgovan Antonie, Drept administrativ, Editura Hercules, 1995.
7. Oroveanu Mihai. Introducere în știința administrației de stat, Ed. Enciclopedică română, București, 1975.
8. Negoită Alexandru, Știința administrației, Editura didactică și pedagogică, București, 1977.
9. Michael Howlett M. Ramesh, Studiul politicilor publice, Editura Epigraf, Chișinău, 2004.
10. Iorgovan Antonie, Tratat de drept administrativ, vol. I, București, 2001.

11. Alexandru Ioan, Structuri, mecanisme și instituții administrative, vol.I, București, 1996.
12. Platon Mihail, Introducere în știința administrației, Academia de Administrare Publică, Chișinău, 1999.

Note

¹ Dicționar explicativ al limbii române, Ediția a I-a, Univers enciclopedic, București, 1998. - Pag.1061.

² Dumitru Brezoianu, Drept administrativ și știința administrației, București, 1994. - Pag.29.

³ Ilie Iovănaș, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977.

⁴ Simon A.H., Victor A. Thomson, Donald W. Smithburg., Administrația Publică, ed. Cartier Polivalent, Iași, 2003.

⁵ M.Oroveanu, „Tratat de știința administrației”, București, 1996. - P.80.

⁶ Antonie Iorgovan, Drept administrativ, Editura Hercules, 1995. - P.160-205.

⁷ Mihai Oroveanu, Introducere în știința administrației de stat, Ed.Enciclopedică română, București, 1975.

⁸ Alexandru Negoită, Știința administrației, Editura didactică și pedagogică, București, 1977. - P. 6-7.

⁹ Michael Howlett M.Ramesh, Studiul politicilor publice, Editura Epigraf, Chișinău, 2004. - Pag.10.

¹⁰ Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol.I, București, 2001. - Pag.24.

¹¹ Dumitru Brezoianu, Drept administrativ și știința administrației, București, 1994. - Pag.29.

¹² Ioan Alexandru, Structuri, mecanisme și instituții administrative, vol.I, București, 1996. - Pag.71.

¹³ Mihail Platon, Introducere în știința administrației, Academia de Administrare Publică, Chișinău, 1999.

¹⁴ Mihail Platon, op.cit., pag.30.

Prezentat: 30 aprilie 2009.

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

E-mail: tsapte@rambler.ru