

Administrația publică postmodernistă și Noul serviciu public

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The approaches on Postmodernism and New Public service as a meta theoretical basis for public administration is reviewed based progress over time. These theories are pragmatics with a strong interest in public administration as an instrument to achieve a better society on the basis of dem with that might confront anyone involved in the public sector.

La începutul anilor '70 ai secolului al XX-lea, mai mulți teoreticieni ai administrației publice au urmat colegii lor din alte domenii (variind de la artă și arhitectură până la sociologie și filozofie) în a aborda ideea de postmodernism. Astfel, au început să exploreze mai critic abordările teoretice care stau la baza modelului rațional de administrare. Elementul fundamental al acestei explorări a fost ideea că administrația publică, asemenea altor științe sociale, a devenit dependentă de abordarea particulară a teoriei pozitivismului și că această abordare limitează subtil, dar dramatic intervalul de gândire posibil în domeniu. Abordarea pozitivistă argumentează că științele sociale pot fi înțelese folosind aceleași abordări care se aplică pentru științele naturale. Din acest punct de vedere, faptele care au loc în societate sau organizație pot fi separate de valori; rolul științei este de a se concentra pe fapte mai degrabă decât pe valori. Faptele pot fi observate și măsurate, la fel ca și comportamentul elementelor fizice sau chimice. La rândul lor, concepțiile și teoriile pot fi construite pe baza acestor observații de „manifestare a comportamentului”. Abordarea pozitivistă a fost recunoscută ca temelie a modelului rațional de admi-

nistrare al lui H. Simon și în mod evident a ajuns să domine alte aspecte ale studierii administrației publice.

Criticii acestei viziuni au punctat că observarea comportamentului uman „din exterior” ne spune mult mai puțin decât înțelegerea sensului activității umane. De exemplu, poți vedea un om fugind prin pădure, dar ai vrea să știi mai mult despre ceea ce se întâmplă (de ex., dacă este un criminal și fuge de poliție). Similar este și în viața societală, faptele și valorile sunt foarte dificil să le separi, în multe cazuri valorile sunt mai importante decât faptele în înțelegerea activității umane. Criticii abordării pozitivismului menționează că, deoarece comportamentul uman diferă de la timp la timp și de la cultură la cultură, este imposibil să formulezi declarații de reglementare durabilă pe care savanții le caută. Descrierea activității umane în termeni de observații „obiective” și „legea ca bază a relațiilor” nu reușește să recunoască componentele nonraționale ale experienței umane – intuiția, emoțiile și sentimentele. Adepții concepției postmoderniste subliniază că știința socială nu este neutră (așa cum se pretinde); măsurarea comportamentului uman poate afecta acest comportament.

Astfel, criticii au subliniat, pe de o parte, că încrederea în modelul pozitivist a consolidat tendințele spre obiectivare și depersonalizare care erau deja parte a modelului de administrare publică. Pe de altă parte, ei, de asemenea, au argumentat că bazarea numai pe pozitivism nu a permis completarea înțelegerii sentimentelor și valorilor care sunt o parte atât de semnificativă a vieții umane. În căutarea alternativelor, savanții au apelat la abordări interpretative în achiziționarea cunoștințelor, abordări care s-au focusat pe înțelegerea sentimentelor pe care oamenii le depun în experiențele lor, în special, în acele experiențe pe care ei le împărtășesc cu alții (Harmon, 1981). Alții au apelat la examinarea *valoare critică* a forțelor care stau la baza experiențelor umane, în special acelor forțe de putere și dominare care denaturează comunicarea între ființele umane (Denhardt, 1981). Printre aceste abordări savanții sperau să elaboreze abordări alternative pentru studierea și practica administrației publice, alternative mai sensibile la valori (nu doar la fapte), la subiectivitatea sentimentului uman (nu doar la comportamentul obiectiv) și la gama completă de emoții și sentimente implicate în relațiile dintre oameni și printre oameni (White, 2002).

Aceste idei au fost în continuare extinse în eforturile de a angaja perspectivele de gândire postmoderne, în special în discuțiile teoretice cu privire la înțelegerea organizațiilor.

Janet V. Denhardt, Robert B. Denhardt (2011) susțin în lucrarea „The new public service: serving not steering” că abordările postmoderniste sunt diverse și complexe, dar majoritatea ar putea argumenta că problema cu care ne confruntăm astăzi este că ne-am pierdut capacitatea de a spune *ce este real*. Viziunile, concepțiile și teoriile savanților susținute anterior și care funcționau în trecut, astăzi descoperim că au deficiențe totale. Situația este com-

plicată și datorită faptului că lumea vastă și confuză a simbolismului vine să ne domine gândirea și sentimentele. De multe ori, comunicarea este numai într-o singură direcție. Noi suntem doar spectatori pasivi, nu avem șansa de a da feedback. În aceste condiții, tot mai mult suntem impuși să recunoaștem că unica comunicare autentică în care ne putem angaja pe deplin este interacțiunea „față-în-față” bazată pe recunoașterea celui alt ca pe un sine.

Teoreticienii administrației publice postmoderniste susțin că problemele publice sunt mai bine rezolvate prin discuții decât prin „obiective” măsurate sau analize raționale. Idealul discursului autentic vede administratorii și cetățenii ca angajându-se pe deplin unul cu celălalt nu numai ca autointerese raționale ale indivizilor adunați împreună să discute, dar și ca participanți într-o relație în care ei sunt angajați unul cu altul ca ființe umane. Rezultatul procesului de negociere este unul în care indivizii se angajează unul cu altul așa cum s-ar angaja cu ei înșiși, integral îmbrățișând toate aspectele personalității umane nu numai rațional, dar experimental, intuitiv și emoțional.

Charles Fox și High Miller, reprezentanți ai postmodernismului, argumentează în lucrarea „Postmodern Public Administration” (1995) că la etapa actuală sistemele birocratice, de sus în jos, domină procesul politic în excluderea dialogului real, iar domeniul administrației publice servește pentru a furniza suport intelectual în această evoluție. Fox și Miller argumentează că primul pas în a schimba această situație este de a recunoaște că astfel de construcții ca birocrăția ierarhizată sunt mai degrabă social create decât parte imuabilă a lumii naturale.

Postmoderniștii susțin că rolul administrației publice este de a asista în crearea și menținerea discuțiilor prin care valorile cetățenilor sunt audiate și, într-un mod participativ, sunt soluționate. Puncte-

le de vedere trebuie să se confrunte unul cu altul, iar ideile, chiar, pot intra în conflict. Forumurile construite în baza principiului discuțiilor unilaterale țin departe posibilitatea de reafirmare a normelor democrației.

David Farmer susține în lucrările *The Language of Public Administration* (1995) și *To kill the King* (2005) că teoria administrației publice moderne constituie un limbaj prin care oamenii înțeleg birocrăția publică, posibilitățile și restricțiile sale. La fel ca și alte limbaje, teoria administrației publice reflectă o varietate de ipoteze, abordări, temeri și dorințe care ghidează modul în care înțelegem și practicăm administrația publică. Deși teoria tradițională a administrației publice contribuie semnificativ la desfășurarea activității în serviciul public, în același timp, este limitată în capacitățile sale pentru a moderniza birocrăția publică. În special, nu poate răspunde la întrebarea cum trebuie tonificată birocrăția publică pentru a obține beneficii de la întreprinderi. Farmer susține că teoria actuală a administrației publice este un caz paradigmă a modernității, subliniind că aceasta face calcule sau instrumente de raționalizare, dependență științifică și tehnică și autoritate ierarhică.

În contrast, Farmer argumentează, că o nouă modalitate de gândire despre administrația publică și despre birocrăție poate depăși limitele gândirii actuale și deschide noi posibilități pentru un serviciu public consolidat. În special, Farmer recomandă o abordare „reflexivă” pentru dezvoltarea ipotezelor care limitează teoria administrației publice contemporane. Interpretarea reflexivă urmărește să extragă și să folosească înțelegerea noastră pentru administrația publică prin examinarea consecințelor domeniului caracterului lingvistic. Farmer propune patru „interese” ori preocupări care trebuie să ghideze reconstrucția teoriei administrației publice postmoderne. Prima este imaginația, altă dată considerată proprietate a lumii esteti-

ce, dar acum fiind o caracteristică necesară mult mai largă. Farmer susține că *imaginația* ar putea fi sinonim cu *raționalizarea*, termen folosit în lucrarea lui Max Weber și a majorității teoreticienilor administrației publice. Introducerea imaginației în practica guvernării ar înscris intenții și posibilități noi. A doua preocupare este „*deconstrucția*,” pe care Farmer o recomandă ca modalitate de depozitare de ipotezele ce stau la baza teoriei administrației publice moderne (și dependența lor de astfel de termeni ca *ierarhie*, *eficiență*) și ca modalitate de înțelegere a caracterului simbolic al politicii și al birocrăției contemporane. A treia preocupare este „*deteritorializarea*,” prin care Farmer se referă la eliminarea codului sau grilei care este plasat asupra înțelegerii de către modul în care gândirea se desfășoară (în special, gândirea științifică). A patra preocupare include interesul, cum un administrator ar trebui să se comporte în relațiile cu alții. În contextul acestui interes, Farmer încurajează introducerea în interiorul administrației publice o postură de antiadministrare, una care ar putea apropia toate instituțiile guvernului și birocrăția publică cu scepticismul postmodern, dacă în administrația publică nu există, în mod deschis, o opoziție.

Postmoderniștii privesc progresul presupus de era modernă cu un mare scepticism. Ei subliniază faptul că glorificarea faptelor și raționalității de către moderniști au rezultat în lume războaie, genocid, sărăcie, rasism, industrializare, birocratizare, urbanizare și alte rele. Pentru postmoderniști acest record indică eșuarea modernismului, dar și mai important, aceasta indică eșecul cercetării moderne pentru înțelegerea rațională a lumii „reale”. Postmoderniștii resping speranța falsă a înțelegerii raționale moderne.

Deși există diferențe semnificative între diverși teoreticieni postmoderniști, reprezentanții acestui curent au ajuns totuși la o concluzie comună – deoa-

rece în lumea postmodernă suntem dependenți unul de altul, guvernarea trebuie să se bazeze tot mai mult pe un dialog deschis între toate părțile, incluzând cetățenii și administratorii. Consolidarea dialogului public este necesar, în scopul de a revigora birocrăția publică și de a restabili un sentiment de legitimitate domeniului administrației publice.

Dezvoltarea teoriilor și concepțiilor cu privire la organizarea publică și organizațiile publice (umanismul organizațional, noua administrație publică, postmodernismul) au generat condiții pentru a aborda o nouă concepție în administrația publică, cea a *Noului serviciu public*. Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt (2011) evidențiază în aceasta abordare un grup de idei similare incluse în teoriile anterioare. În același timp, Noul serviciu public propune un șir de lecții practice pentru cei din administrația publică. Aceste lecții nu se exclud reciproc dar mai degrabă se consolidează reciproc. Printre ideile promovate de această abordare menționăm:

A servi cetățenii, nu clienții. Interesul public este rezultatul dialogului despre valorile comune, mai degrabă decât agregarea autointereselor individuale. De aceea, funcționarii publici nu trebuie, pur și simplu, să răspundă cerințelor „clienților”, dar mai degrabă să se concentreze pe construirea relațiilor de încredere și colaborare cu cetățenii și printre cetățeni. Noul serviciu public trebuie să încurajeze mai mult oamenii ca aceștia să-și îndeplinească responsabilitățile ca cetățeni, iar guvernul să fie deosebit de sensibil la vocile cetățenilor. Noul serviciu public este văzut ca o formă sau extindere a cetățeniei, iar cetățenia este concepută nu ca un statut legal, dar ca o chestiune de responsabilitate și moralitate. În aceste condiții, cetățenii demonstrează o preocupare pentru întreaga comunitate, angajamentele lor care depășesc interesele de scurtă durată și dorința de a-și asuma personal responsa-

bilitatea pentru ce se întâmplă în cartierele și comunitățile lor. La rândul său, guvernul trebuie să fie receptiv la necesitățile și interesele cetățenilor – și trebuie să lucreze cu ei pentru a construi o societate civilă.

Noul serviciu public presupune o cercetare a *interesului public*: administratorii publici trebuie să contribuie la construirea noțiunii colective, comune de interes public. Scopul este nu de a găsi soluții rapide determinate de alegeri individuale. Mai degrabă, aceasta este crearea intereselor comune și a responsabilităților comune. În Noul serviciu public, administratorul public nu este arbitru izolat de interesul public, administratorul public este văzut ca actor-cheie în sistemul mare al guvernării incluzând cetățenii, grupurile, oficialii aleși și alte instituții. Aceasta sugerează că administratorii joacă un rol important în asigurarea că interesul public predomină, că soluțiile și procesele prin care se rezolvă problemele publice sunt dezvoltate, sunt coerente cu normele democratice de justiție, dreptate și echitate. Responsabilitatea guvernului este de a consolida situația cetățenilor și a servi interesul public – aceasta și este piatra unghiulară a Noului serviciu public.

Valoarea cetățeanului deasupra antreprenorului. Interesul public este mai bine avansat de către funcționarii publici și cetățenii angajați pentru a aduce contribuții semnificative societății decât de către managerii antreprenoriali care acționează ca și în cazul în care banii publici au fost ai lor proprii. Rolul administratorului în Noul serviciu public este de a servi cetățenii. Administratorii publici lucrează în cadrul rețelelor complexe din sfera politicului și este funcția lor să antreneze cetățenii în dezvoltarea politică – prin participare activă, autentică. Susținătorii Noului serviciu public argumentează că viziunea dominantă în politică și administrare este asociată cu autointeresul, dar renașterea spiritului democratic ar putea

avea un mare beneficiu pentru societate și membrii săi. Agențiile guvernamentale ar trebui să depună eforturi pentru a oferi servicii de înaltă calitate în cadrul constrângerilor impuse de lege și responsabilitate. Aceste eforturi trebuie să se bazeze pe ideea că cetățenii, relațiile dintre cetățeni și guvernul lor sunt centrale, principale.

Gândire strategică și acțiune democratică: politicile și programele pentru satisfacerea nevoilor publice pot fi mult mai efective și realizate în mod responsabil prin eforturi colective și procese colaborative. Participarea cetățenească nu trebuie să fie limitată în formularea problemelor, trebuie să se extindă și la implementare a politicilor. În Noul serviciu public, cetățenii implicați nu sunt limitați în stabilirea priorităților, iar organizațiile publice trebuie să gestioneze astfel încât să consolideze și să încurajeze angajamentele cetățenilor în toate aspectele și fazele de elaborare și implementare a politicilor. Cetățenii și funcționarii publici au responsabilități reciproce pentru identificarea problemelor și implementarea soluțiilor.

Recunoașterea că și responsabilitatea nu este simplă: funcționarii publici trebuie să fie atenți cu privire la: standardele legale, valorile comunitare, normele politice, standardele profesionale, standardele de piață, interesele cetățenilor. Din perspectiva Noului serviciu public întrebarea cu privire la responsabilitate în serviciul public este una complexă. Aceasta implică balansarea normelor de concurare și responsabilitățile în cadrul unui web („țesut”) de controale externe, standarde profesionale, preferințe ale cetățenilor, probleme morale, dreptul public și, în ultimă instanță, interesul public. Altfel spus, administratorii publici sunt chemați să fie receptivi la toate normele concurente, valorile și preferințele sistemului complex de guvernare. Noul serviciu public recunoaște că viața funcționarului public este exigență, provocatoare și, câte odată, este necesar un

efort eroic care implică responsabilitate pentru alții, aderare la lege, moralitate, discernământ și responsabilitate.

Mai degrabă a servi decât a conduce: Aceasta este tot mai important ca funcționarii publici să utilizeze leadership-ul comun, bazat pe valori în a ajuta cetățenii să formuleze și să satisfacă interesele lor comune decât încercarea de a controla sau conduce societatea în noi direcții. În Noul serviciu public leadership-ul este bazat pe valori și este împărtășit în întreaga organizație și de comunitate. Această schimbare în conceptualizarea rolului administratorilor publici are implicații profunde pentru tipurile provocărilor leadership-ului și a responsabilităților cu care se confruntă funcționarii publici. Administratorii publici trebuie să cunoască și să gestioneze mai mult decât numai cerințele și resursele programelor lor. Pentru a servi cetățenii, administratorii publici trebuie nu numai să știe și să gestioneze resursele, să fie conștienți, dar, de asemenea, cum le gestionează și de conectarea la alte surse de suport și asistență, angajarea cetățenilor și comunității în proces. Administratorii publici trebuie să partajeze puterea și să conducă cu pasiune, angajament și integritate într-o manieră care respectă și abilitază cetățenii.

Valoare oamenilor nu numai productivității. Organizațiile publice și rețelele în care ele participă sunt mai susceptibile de a fi încununate de succes, dacă ele sunt orientate prin procese de colaborare și leadership comun bazat pe respect pentru toți oamenii. Managerii sectorului public au o responsabilitate specială și o oportunitate unică să profite de „inimă” serviciului public. Oamenii sunt atrași de serviciul public deoarece ei sunt motivați de valorile serviciului public. Aceste valori trebuie să servească pe alții, să facă lumea mai bună și mai sigură și să facă astfel ca activitatea democratică să reprezinte cel mai bun din ceea ce înseamnă să fii un

cetățean în serviciul comunității.

Noul serviciu public susține că administrația publică ar trebui să înceapă cu recunoașterea că o cetățenie angajată și luminată este esențială pentru guvernarea democratică. Comportamentul uman este nu numai subiect de discuție al autointeresului, dar implică, de asemenea, valori, convingeri și îngrijorare pentru alții. Cetățenii sunt stăpânii guvernului și capabili de a acționa împreună pentru realizarea binei suprem. Noul serviciu public urmărește să împărtășească valorile și interesele comune printr-un dialog larg și angajament cetățenesc. Serviciul public însuși este privit ca o extensiune a cetățeniei, el este motivat de dorința de a servi altora și de a realiza obiectivele publice. Spre deosebire de Noul management public, care este construit pe astfel de concepții economice ca maximalizarea interesului personal, Noul serviciu public este construit pe ideea interesului public, ideea servirii cetățenilor de către administratorii publici și, cu adevărat, de a deveni pe deplin angajat cu cei pe care îi servesc. Astfel, Noul serviciu public deține o viziune puternică pentru administratorii publici astăzi și în viitor.

Studierea teoriilor administrației publice oferă posibilitatea evidențierii problemelor cu care ar putea să se confrun-

te oricine, care este implicat în sectorul public. Ar fi minunat dacă am găsi o teorie care ar răspunde la toate întrebările noastre și ar asigura o bază confortabilă și sigură pentru activitățile noastre. Dar nu întotdeauna găsim răspunsuri concrete pentru ghidare în acțiunile noastre. Administrația publică este un domeniu aplicativ și este preocupat de aplicarea cunoștințelor teoretice în rezolvarea problemelor practice într-un mediu înalt politizat. Lumea reală a sectorului public, privat și nonprofit, este laboratorul pentru cei ce cercetează, dar și pentru cei ce activează în administrația publică. Nu există rețete-etalon care ar putea fi aplicate cu succes în orice situație. De aceea, un practician trebuie să aleagă direcțiile de activitate în corelare cu situațiile concrete. Administratorii publici au nevoie de o flexibilitate extraordinară în modul de abordare a problemelor organizatorice; ei au nevoie să fie în măsură să schimbe, să adopte, să învețe. Administratorii publici se focusează în activitatea lor pe probleme de proces, pe modele și relații care funcționează în societate. A lucra cu astfel de probleme, a accepta fluxul și refluxul lor, a gestiona schimbarea și a învăța o nouă lecție este esența învățării personale și, de fapt, conectarea dintre teorie și practică.

BIBLIOGRAFIE

1. Box Richard. Citizen Governance. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1998.
2. Box Richard. Critical Social Theory in Public Administration. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe: 2005.
3. David Charles R. Organization Theories and Public Administration. Westport, Conn.: Praeger, 1996.
4. Denhardt Janet V., Robert B. Denhardt. The new public service: serving not steering. New York, 2011.
5. Farmer John David. The Language of Public Administration. Tuscaloosa: University of Alabama press, 1995.
6. Farmer John David. To Kill the King. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe: 2005.
7. Frederickson H. George. The Spirit of Public Administration. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.
8. Jun Jong S. Rethinking Administrative Theory. Westport, Conn.: Praeger, 2002.

9. McSwite O. C. Legitimacy in Public Administration. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publication, 1997.
10. McSwite O. C. Invitation to Public Administration. Armonk, N.Y.M.E. Sharpe: 2002.
11. Miller Hugh T., Fox Charles J. Postmodernn Public Administration. Armonk, New York, 2007.
12. Terry Larry. Leadership of Public Bureaucracies. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publication, 1995.
13. Thomas John Clayton. Public Partipation in Public Decisions. San-Francisco: Jossey-Bass, 1995.

Prezentat: 11 mai 2015.

E-mail: tsapte@rambler.ru