

Abordări teoretice ale organizării în sectorul public

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

SUMMARY

Public administration, as an activity, is achieved through a variety of organizational forms which bring together categories of people (the staff). In its turn, the public administration system is a system of social organization based on the relationships that exist between these people who perform a specific activity. This system of social organization, exists and functions in a macro-system of social organization of the global society. Evaluation of the efficiency of the organization is dependent on its results and can be found in the efficiency of the public administration. In this article, we analyze some theoretical approaches on organization activity in the public sector.

Keywords: public administration, organization, organizational theories, efficiency.

REZUMAT

Administrația publică, ca activitate, se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice care grupează categorii întregi de oameni (personalul). La rândul său, sistemul administrației publice este un sistem de organizare socială bazat pe relații care există între acești oameni care realizează o activitate specifică. Acest sistem de organizare socială există și funcționează în cadrul unui macrosistem de organizare socială a societății globale. Aprecierea eficienței organizării este în funcție de rezultatele acesteia și se regăsește în eficiența activității din administrația publică. În acest articol analizăm unele abordări teoretice privind organizarea în sectorul public.

Cuvinte-cheie: administrare publică, organizare, teorii organizaționale, eficiență.

O „organizație” este un grup de oameni reuniți pe baza unui regulament sau a unui statut care lucrează pentru realizarea unui scop comun. O „teorie” este o idee sau un set de idei care încearcă să explice sau să precizeze ceva. Acel ceva în cazul teoriei organizaționale este: cum se comportă anumite grupuri și indivizi în diferite aranjamente organizaționale. Această informație este extrem de importantă pentru orice conducător sau lider din cadrul unei organizații. Nu se exagerază atunci când se spune că lumea este condusă de ideile principale care stau la baza teoriei organizării.

Cercetarea domeniului administrației publice demonstrează că toate teoriile administrative au la bază ipoteza obținerii eficienței procesului de administrare. Astfel, Leonard D. White (1948) scria: „Obiectivul administrației publice constă în utilizarea mai eficientă a resurselor ce le au la dispoziție oficialii aleși și funcționarii”. Iar Luther Gulick sublinia: „În știința administrării, oricare ar fi ea, publică sau privată, baza „bună” este eficiența”.

În literatura de specialitate au fost identificate trei orientări în teoria organizării în administrația publică.¹ Prima, administrația

publică a fost văzută ca parte a procesului guvernamental și, prin urmare, asemănător cu alte studii în științele politice. Din acest punct de vedere teoria organizării în sectorul public este, simplu, o parte a teoriei politice. *A doua*, administrația publică a fost abordată în mare parte ca și organizațiile private. Din acest punct de vedere teoria organizării în sectorul public este o parte a teoriei organizațiilor. *Și a treia*, a fost argumentată ideea că administrația publică este un domeniu profesional asemănător cu dreptul sau medicina, care se bazează pe diverse perspective teoretice pentru a produce impacturi practice. În această viziune teoria organizării în sectorul public este mai puțin studiată și cunoscută.

Un aport substanțial la evoluția concepțiilor și teoriilor cu privire la organizare a fost înscris de *Teoria clasică a organizării*. Reprezentanți ai teoriei clasice au fost W. Wilson, M. Weber, F. Taylor, H. Fayol, James Mooney, Luther Gulick și Lyndal Urwick, Graicunas, Brown.

W. Wilson a încercat să reorienteze în lucrarea sa „Studiul administrației publice” știința politologiei. Wilson susținea că știința politică trebuie să se concentreze pe subiectul cum conduce guvernul. Aceasta era necesar, deoarece „este tot mai greu și mai greu să impui legile constituționale să lucreze decât 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 organizația în ansamblu. Mișcarea reformatoare a acelei perioade 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.

Din lucrarea lui Wilson desprindem că, 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.

În administrația publică cea mai dificilă este perfecționarea. În trecut, soluționarea acestei probleme depindea de un singur om, ce deținea puterea supremă, acum motivul dificultății constă în faptul că oamenii care dețin puterea sunt mulți și nu au o singură ureche căreia 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.

Wilson susținea ideea că în orice stat, în care guvernul analizează și ia în calcul 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, el trebuie să promoveze și să introducă, înainte de toate, în conștiința cetățenilor dorința schimbării. După aceasta urmează să-i convingă de necesitatea acelor schimbări, pe care reforma tinde să le realizeze. Mai întâi, trebuie să impui opiniei publice ca aceasta 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 de esență acestui principiu. Peste o generație oamenii încep să înainteze deja cele obținute ca pe un principiu însuși. Astfel, pentru obținerea apoteozei, este suficientă viața doar a trei generații.

Alt aspect important ce trebuie luat în calcul de către 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.

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 dezinclinate, 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 pripă și luptă, caracteristice politicii. Administrația publică se află în afara domeniului politic. Problemele administrației publice nu sunt 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 responsabili-

tăților între aceste două domenii și sporirea credibilității față de cetățeni și societate în ansamblu.

Un alt aspect elucidat de W. Wilson în lucrarea „Studiul administrației publice” ține de relațiile dintre administrația publică și opinia publică și anume participarea opiniei publice în 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.

Lucrarea lui W. Wilson „Studiul administrației publice” a fost și rămâne a fi un subiect de discuție pentru cercetătorii domeniului administrației publice. Astfel, Dwight Waldo,² savant politic și figură importantă în teoria administrației publice moderne, a numit lucrarea lui W. Wilson un studiu „timid” al administrației publice. Deși, este important, a subliniat Waldo, că mesajul lui Wilson a fost clar stabilit în contextul practicii, nu studiului.

Norma M. Riccucci³ subliniază în lucrarea „Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge”, că lucrarea lui W. Wilson a aprobat un comportament instrumental, rațional și acest comportament a fost urmat de o serie de alți cercetători care promovau asemenea prescripții ale comportamentului administrativ sau ale practicii administrației publice, care au fost cumulativ etichetate teorii „clasice” sau „ortodoxe” ale administrației publice.

Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt⁴ menționează, că eseuul lui Wilson este remarcabil prin două tematici-cheie care au servit drept punct de concentrare pentru studierea administrației publice pe parcursul următoarei jumătăți de secol sau chiar

mai mult. Prima a fost distincția între politică și administrare, care se asocia cu ideea responsabilității liderilor aleși și competența neutră a administratorilor. A doua a fost preocuparea pentru crearea structurilor și strategiilor managementului administrativ care ar permite organizațiilor publice și managerilor acestora să activeze în cel mai eficient mod posibil.

În lucrarea „Notes of the Theory of Organization” Luther Gulick, a văzut problema organizării guvernului, la fel ca problema organizării generale, ca una preocupată de structura de coordonare impusă de diviziunea muncii unităților de către întreprindere. Astfel, în procesul de planificare a unei noi agenții pentru executarea programelor, Gulick sugera realizarea a 4 pași (etape): 1. Definirea posturilor. 2. Selectarea directorului. 3. Determinarea numărului unităților (subdiviziunilor structurale) necesare. 4. Stabilirea structurii autorității prin care directorul va putea coordona și controla activitățile unităților. Gulick susținea că „diviziunea muncii și organizarea integrată sunt șireturile cu ajutorul cărora omenirea se ridică în procesul de civilizație”. Diviziunea muncii este necesară deoarece oamenii diferă după cunoștințele și abilitățile de care ei dispun, precum și din motivul că într-un interval de timp și spațiu anumit oamenii nu pot îndeplini toate activitățile pentru a realiza sarcinile organizației moderne. Dar munca poate fi divizată. În această ordine de idei, Gulick a propus un set de „principii ale departamentalizării” care ar putea fi folosite de oricine care caută să analizeze activitatea unității și să obțină o diviziune adecvată a muncii. În special, Gulick a propus că munca poate fi divizată având la bază următoarele criterii: 1. Scopul urmărit. 2. Procedeele și metodele utilizate. 3. Persoanele sau obiectele tratate de unitatea respectivă. 4. Locul desfășurării activității.

Ca și contemporanii săi, Gulick a văzut necesitatea unei singure autorități de

comandă care ar supraveghea activitatea organizației. Principiul unității de comandă decreta că un lucrător ar trebui să fie obiectul comenzilor venite doar de la o singură persoană. Dar dincolo de aceasta Gulick a considerat ca era necesară o fortificare în direcția concentrării puterii în domeniul administrativ și, în special, la șeful executivului. „În perioadele de schimbare guvernul trebuie să-și întărească agențiile cu care lucrează cu un management administrativ eficient, acestea fiind coordonarea, planificarea, personalul, controlul fiscal și cercetarea.” Astfel, soluția solicitată de guvern era o concentrare mai mare a puterii și extinderea rapidă a activității guvernului; iar soluția solicitată pentru managementul administrativ era căutarea liniilor clare ale responsabilității și controlului administrativ. În așa fel, o abordare integrată poate conduce la un proces decizional mai rațional pentru cetățeni. Prin introducerea funcțiilor de planificare, organizare, selectarea personalului și conducere a fost realizat un nou model de organizare pentru societate.

Teoria clasică a organizării este considerată tradițională și continuă să fie bază pentru alte școli care s-au constituit mai târziu. O înțelegere a teoriei clasice a organizării este esențială nu numai din punctul de vedere al interesului istoric, dar, de asemenea, este important că analizele și teoriile ulterioare impun o cunoaștere a acesteia.

Trebuie precizat însă că evoluția oricărei teorii trebuie să fie văzută în context. Convingerile primilor teoreticieni ai managementului despre cum organizațiile lucrează sau cum ar trebui să lucreze sunt reflecții directe ale valorilor societății din acea perioadă. Cu înaintarea în timp, abordările cu privire la personal și organizație au evoluat foarte mult și, implicit, au fost influențate și principiile teoriei clasice cu privire la organizare. Astfel, a apărut și s-a dezvoltat **Teoria Neoclastică a Organizării**. Școala neoclastică a fost importantă, în primul rând, fiindcă ea

a inițiat mișcarea teoretică departe de cea mecanică, viziune a școlii clasice. Neoclasicii au schimbat unele doctrine ale școlii clasice. În al doilea rând, în procesul de schimbare a școlii clasice, neoclasicii au abordat probleme și au inițiat teorii care au devenit fundamentale în fondarea a mai multor școli științifice sau a teoriilor care au apărut ulterior.

Herbert A. Simon a fost cel mai mare influențator al teoreticienilor organizaționiști neoclasici, care susținea că teoria administrării este preocupată de felul în care o organizație ar trebui să fie construită și exploatată în scopul realizării eficiente a activității sale. Lucrarea sa „Comportamentul administrativ,” publicată pentru prima dată în 1947, a marcat începutul unei noi direcții în domeniul administrației publice, în special, din punctul de vedere al teoriei administrării.⁵

Simon a prezentat în lucrarea sa „Comportamentul administrativ” modelul rațional de administrare, model bazat pe rolul comportamentului uman în constituirea și funcționarea organizațiilor și care a avut un impact enorm în studierea organizațiilor. Herbert Simon a fost primul care a criticat și a schimbat principiile abordate de Fayol, Gulick și alți cercetători, subliniind că principiile lor au fost acceptabile ca „criterii pentru descrierea și diagnosticarea situațiilor administrative, dar, în același timp, aceste principii nu au reușit să abordeze și să implice alte forme de influență, la fel de importante, asupra comportamentului organizațional.” La baza organizării administrative se află conceptul de raționalitate.

Organizațiile sunt create cu scopul de a spori raționalitatea umană și de a structura comportamentul uman astfel încât acesta să poată apropia abstractul raționalității. Simon a pornit de la argumentul că ființele umane individuale sunt limitate în capacitățile lor pentru a răspunde problemelor complexe cu care se confrun-

tă. Întrucât persoanele fizice sunt limitate în gradul de raționalitate pe care ele îl pot atinge, ele găsesc necesar să se unească împreună în grupuri și organizații pentru a face față eficient problemelor din jurul lor. În organizații se găsește o metodă de modelare a comportamentului uman spre un model rațional de atingere a obiectivelor. Astfel, „individul rațional este, și trebuie să fie, un individ organizat și instituționalizat.” Conceptul de raționalitate este bazat, în viziunea lui Simon, pe relația dintre mijloace și scopuri. Soluția pentru a obține un comportament rațional este în „a calcula probabilitățile și a coordona corect mijloacele cu scopul stabilit”. Simon a argumentat că indivizii pot fi aduși mai aproape de raționalitatea sistemului numai atunci când ei încep să facă alegerile care sunt ghidate de interesele organizației. Cheia succesului în comportamentul individual este decizia de a acționa. Organizația este văzută ca un sistem de luare a deciziei, „definit să includă procese inteligente care determină motivul deciziilor, procese pentru depistarea și planificarea posibilelor căi de acțiune și procese pentru evaluarea alternativelor și alegerea între ele”. Această formulare prezintă două probleme distincte: prima, referitor la deciziile oamenilor de a adera, a rămâne sau a părăsi organizația și alta implică comportamentul lor de ce ei sunt membrii organizației. Fiecare dintre aceste două probleme este abordată prin prisma calculului costurilor și beneficiilor individuale.

În această ordine de idei, Simon a fost ferm convins că „noua știință a administrației” ar trebui să se focuseze pe procesul decizional. Herbert A. Simon a fost primul analist care a formulat distincția între deciziile organizaționale programate și neprogramate și a evidențiat această importanță pentru sistemul informațional de management. Lucrarea sa în știința administrației și procesul decizional au fost focusate pe două direcții majore: prima

direcție – el a fost „pionier” în dezvoltarea „științei” de îmbunătățire a procesului decizional în organizație prin metode cantitative, cum sunt cercetarea și tehnologia computerului. A doua direcție – el a fost lider în studierea procesului decizional.

Simon a fost influențat puternic de revoluția comportamentală, care în acea perioadă începuse să „măture” științele sociale. Această revoluție și-a găsit rădăcinile sale istorice în mișcarea filosofică cunoscută la început ca pozitivism, care a fost promovat de August Comte, iar mai târziu ca pozitivismul logic care a fost avansat de Cercul de la Viena.⁶

În concluzie, în timp ce liderii mișcării timpurii a administrației publice căutau să descopere principiile administrației fondate în practică, Simon și adepții săi s-au bazat pe principii științifice.

Cercetările empirice asupra organizațiilor publice și comportamentului administrativ al lui Herbert Simon au fost criticate de Dwight Waldo în lucrarea „*The administrative state*.”⁷ Waldo menționa, că Simon și adepții săi au plasat nejustificat un mare segment al vieții sociale pe o bază științifică elaborată, că deși unele probleme administrative pot fi tratate cu metode ale științelor naturii, iar însăși administrația, în general, este saturată cu probleme de valoare. În viziunea lui Waldo, problema științelor naturii este problema „Care este situația?” Unei probleme administrative îi este caracteristică însă problema „Ce ar trebui de făcut?” Studiul administrativ, ca și orice știință socială, este preocupat, în primul rând, de ființele umane, un tip de ființe caracterizat de gândire și valorificare. Pentru Waldo, multe dintre problemele importante care afectează dezvoltarea statului administrativ erau simple și nu erau justificabile pentru metodele înaintate sau susținute de pozitivismul logic.

Un alt critic al pozitivismului lui Herbert Simon a fost Chris Argyris⁸ care a menționat că pozitivismul, valorile libere și metodele

raționale de studiere a comportamentului rațional, înaintate de behavioriști, nu au reușit să captureze complexitatea comportamentului uman și, ca efect, nu a reușit să avanseze în mod semnificativ teoria administrativă. Argyris sublinia, că elementul rațional al comportamentului uman a fost umbrit de componentele sale emoționale și motivaționale.

O altă temă majoră a teoreticienilor organizaționiști neoclasici a fost aceea că organizațiile nu există ca niște insule independente și izolate de mediul lor. Acest punct de vedere a fost lansat și promovat de către sociologi. Astfel, sociologul Philip Selznick afirma în articolul său „Fundamentele Teoriei Organizaționale” din *Revista Sociologică Americană* (1948) că în timp ce este posibil să descrii și să proiectezi organizațiile într-o manieră pur rațională, asemenea efort nu poate spera să facă față aspectelor nonraționale ale comportamentului organizațional.

În același context, teoria sistemelor examinează organizația ca un complex de elemente dinamice împletite și interconectate care includ: intrări, procese, ieșiri, reacții de feedback și mediul în care ea operează și cu care este permanent în contact. Orice schimbare în oricare element din sistem cauzează schimbarea altui element. Interconexiunile tind să fie complexe, dinamice (mereu schimbându-se) și de multe ori necunoscute. Astfel, când conducerea organizației ia decizii implicând un element organizațional, impacturi neanticipate, de obicei, se produc asupra întregului sistem. Teoreticienii sistemelor studiază aceste interconexiuni folosind procesul decizional al organizației, precum și sistemele de informare și control ca puncte-cheie pentru analizele lor.

În timp ce teoria clasică organizațională tinde să fie unidimensională oarecum simplistă, teoria sistemelor tinde să fie multidimensională și complexă în ipotezele

sale cu privire la relațiile cauză-efect ale organizației. Reprezentanții teoriilor clasice au văzut organizațiile ca structuri statice, adepții teoriei sistemelor văd organizațiile ca un proces dinamic de interacțiune între elementele organizației și ale mediului în care ea funcționează. Organizațiile sunt mereu în stadiu de schimbare a echilibrului dinamic.

Procesul dinamic al schimbărilor sociale

la începutul sec. al XXI-lea au determinat regândirea rolului administrației publice în sistemul social. Sunt solicitate noi calități și dexterități de la conducători și funcționarii publici. Aceștia trebuie să cunoască și să aplice metode și procedee moderne de reformare a organizațiilor publice, să demonstreze capacități de a gestiona procesele inovatoare, să depășească inerția socială și organizațională a structurilor birocratice.

NOTE

¹Robert B. Denhardt. Theories of Public Organization, Fifth Edition. Thomson Woasworth, 2008, 222 p.

²Waldo, Dwight. The enterprize of public administration. Novato, CA: Chandler and Sharp, 1980.

³Norma M. Riccucci. Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Washington, 2010.

⁴Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt. The new public service. Serving not steering. New York, 2011.

⁵Norma M. Riccucci. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowwledge. Georgetown University Press/ Washington, 2012, p. 9.

⁶Norma M. Riccucci. Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowwledge. Georgetown University Press/ Washington, 2010, p.10.

⁷Waldo Dwight. The administrative state: A study og the political theory of American public administration, 2nd ed., Hew York: Holmes &meier, 1984.

⁸Argyris Chris. Some limits of rational man organization theory. În: „Public Administrati-on Revview,” no. 33 (3), 1973.

BIBLIOGRAFIE

1. Robert B. Denhardt. Theories of Public Organization, Fifth Edition. Thomson Woasworth, 2008, 222 p.

2. Waldo, Dwight. The enterprize of public administration. Novato, CA: Chandler and Sharp, 1980.

3. Norma M. Riccucci. Public Administration. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Washington, 2010.

4. Waldo Dwight. The administrative state: A study og the political theory of American public administration, 2nd ed., New York: Holmes & Meier, 1984.

5. Argyris Chris. Some limits of rational man organization theory. In: „Public Administra-tion Revview,” no. 33 (3), 1973.

6. Janet V. Denhardt și Robert B. Denhardt. The new public service. Serving not steering. New York, 2011.

7. Norma M. Riccucci. Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowwledge. George-town University Press/ Washington, 2012, p. 9.

Prezentat: 31 mai 2016.

E-mal: tsapte@rambler.ru