

## NOI TENDINȚE CONCEPTUALE ÎN EVOLUȚIA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI ÎN PERIOADA MODERNĂ

### NEW CONCEPTUAL TRENDS IN THE EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE SCIENCE DURING THE MODERN PERIOD

Cezar Corneliu MANDA

Școala Națională de Studii Politice și Administrative, Facultatea de Administrație Publică,  
București, cezar@clr.ro

#### Abstract

*In the context of our country's accession to EU structures, tasks and missions of the national public administration can not be adequately fulfilled to the citizen's interest without scientific, modern, specific administrative actions. Effective and performant follow-up and execution of the EU commands by the "administration man" can be facilitated by the achievement of the principles, methods, techniques and instruments provided by the administrative science through new conceptual trends by an interdisciplinary approach.*

**Keywords:** *administrative phenomenon, science of the administration, administrative fact, conceptual trends, interdisciplinarity*

**Cuvinte cheie:** *fenomen administrativ, știința administrației, fapt administrativ, tendințe conceptuale, interdisciplinaritate*

#### 1. Introducere

În actualul context socio-politic, economic și administrativ al României, determinat, cu precădere, de aderarea țării noastre la structurile Uniunii Europene începând cu data de **1 ianuarie 2007**, este mai mult decât evident că sarcinile și misiunile ce revin administrației publice naționale, nu pot fi îndeplinite corespunzător, în bune condiții, conform orizontului de așteptare al cetățeanului, decât prin **recurgerea la mijloacele științifice, moderne, specifice acțiunii administrative.**

Aceste sarcini dobândesc, treptat, un grad sporit de complexitate, concomitent multiplicării lor, pe măsura **dezvoltării și integrării societății în spațiul comunitar**, în acord cu noile *valori și exigențe europene.*

Însăși filosofia funcționării **administrației europene** ca mecanism ce leagă structurile administrative proprii ale instituțiilor comunitare de cele ale statelor membre ale Uniunii Europene, dincolo de conservarea specificităților acestora din urmă, unanim respectate, are drept fundament ideea de *eficacitate* sau *eficiență administrativă* în aplicarea dreptului european.

Aceste concepte sunt materializate prin urmărirea și realizarea cu celeritate a comandamentelor europene, folosind un *minimum de resurse* și obținând un *maximum de rezultate.*

Unui asemenea imperativ, un autentic *leit-motiv* al organizării și funcționării administrațiilor naționale integrate spațiului european, corelat organic cu nevoia de *raționalizare, simplificare și adaptabilitate* a structurilor administrative, nu-i poate răspunde decât **știința administrației**, prin *principiile, metodele, tehnicile și instrumentele* concrete de ordin științific, pe care aceasta le furnizează **administratorului, a omului de administrație**, pe coordonatele misiunii sale esențiale de *satisfacere a interesului general, public.*

Dezvoltarea social-economică și politică a oricărei țări este fundamentată, printre alte

elemente principale ale vieții sociale, pe **administrație**, și, în mod deosebit pe **administrația publică**.

Și asta pentru că de buna organizare și funcționare a acesteia, de perfecționarea sa permanentă, depinde ridicarea calitativă a administrației publice, fapt ce reprezintă una din condițiile progresului social.

Dar, după cum bine se cunoaște, o perfecționare constantă a administrației publice nu se poate realiza numai **constatându-se unele probleme ale realității curente din administrația publică** ci, în primul rând, se fundamentează **pe rezultatele unor cercetări științifice** întreprinse asupra *fenomenului administrativ* și care are în vedere **cunoașterea aprofundată a administrației publice**, astfel încât **pe baza cunoștințelor dobândite** să se poată formula propuneri de **organizare rațională și funcționare eficientă** a administrației publice.

## 2. Concepții tradiționale

Numai fundamentată științific administrația publică va putea să facă față **solicităților multiple și complexe ale societății contemporane** și, în acest context, a principalului său component și beneficiar, **cetățeanul**.

În acest cadru, în doctrină, s-a afirmat că unele activități ale administrației publice sunt cercetate de diferite științe sociale. Dar, aceste științe sociale nu examinează activitatea administrației publice – a statului și a colectivităților locale – în integralitatea sa, ci doar secvențial.

Ca atare, s-a impus cu necesitate **știința administrației**, adică acea știință socială care cercetează atât **structura** cât și **activitatea autorităților administrației publice** și a administrației publice în totalitate, folosind, în acest sens, **contribuția tuturor științelor sociale** care au ca obiect de cercetare administrația publică.

Din acest punct de vedere, dincolo de caracterul său interdisciplinar ori de autonomia sa în raport de alte discipline științifice, dincolo de obiectul său specific de cercetare sau de principiile sale speciale, ce au menirea de a o individualiza în peisajul științelor sociale, considerăm că o succintă incursiune în **evoluția științei administrației**, mai cu seamă din perspectiva **noilor sale tendințe conceptuale** este deopotrivă una elocventă, dar și utilă, reliefând, astăzi, poate mai bine ca oricând, nevoia de a **fundamenta științific, cu caracter permanent, actul de administrație**.

În acest context, se impune a menționa că **apariția științei administrației** este strâns legată de dezvoltarea amplă a activității administrative în societatea contemporană, la nivel public și privat.

Explicația acestui fenomen administrativ o constituie, desigur, împreună cu alți doi factori, cei economici și politici, **amploarea și complexitatea nevoilor sociale** din această perioadă (Herseni, 1982: 536), în cadrul procesului lor de realizare în mod organizat, rațional și eficient, ca resursă principală și permanentă a progresului social.

Problemele științei administrației au suscitat un interes crescând din punct de vedere practic și teoretic, mai ales, o dată cu nașterea statelor moderne în Europa și respectiv, cu aclimatizarea sa specifică în SUA și, mai recent, prin abordarea acestor problematici în multe alte țări în dezvoltare. Se poate spune că asistăm la o veritabilă mondializare a științei administrației, atât ca întindere, cât și ca influență (Chevallier, 1994:53).

Se vorbește, în acest context, de o „**eră administrativă**” și, alături de o revoluție științifică și tehnică, chiar de o „**revoluție administrativă**” care diferențiază, astfel, societățile moderne de societățile tradiționale (Bandet et al. 1966: 80).

Ca atare, **administrația** și, în mod special, **administrația publică**, trebuie să răspundă unor asemenea exigențe majore prin organizarea științifică și perfecționarea continuă a activității și structurii sale, precum și prin folosirea tuturor resurselor alocate în mod eficient pentru a putea obține rezultate maxime cu eforturi minime (Oroveanu, 1994:5).

Într-adevăr, **pentru îndeplinirea sarcinilor sale**, autoritățile administrației publice realizează, pe de o parte, acte juridice, care nu înseamnă numai acte administrative, ci și acte de drept civil, de dreptul muncii etc. folosind, alături de acestea, și **alte activități și mijloace nejuridice sau informații provenite din diferite alte științe privind conducerea, indispensabile**

*desfășurării activității sale și satisfacerii multiplelor nevoi și trebuințe ale cetățenilor.*

Pe de altă parte, își organizează în mod rațional munca pentru a **asigura activității administrative eficiența** necesară înlăturării tendințelor de formalism și birocratism (Vântu et all. 1971:29).

În acest sens, încă de la începuturile dreptului administrativ (idem), s-a formulat concepția potrivit căreia știința administrației „**se apropie și chiar se integrează**, fără a-și pierde specificul, într-o sferă mai largă a fenomenologiei administrative”, susținându-se răspicat necesitatea de a se face o deosebire mai clară între „**știința administrației**” și „*dreptul administrativ*”.

În evoluția sa, de asemenea, știința administrației a cunoscut diverse aprecieri, de pildă că este o știință socială ori o știință politică sau chiar o știință economică, o introducere la știința dreptului administrativ, o știință tehnică sau o ramură a conducerii.

În același timp, s-au formulat și alte concepții, potrivit cărora știința administrației este o știință a principiilor raționale (*autori francezi*) (Dissescu, 1891:222), o știință tehnică (Taylor, 1911), o știință politică și tehnică (Bielsa, 1929:5), o știință a organizării administrației (Cooreman-președintele primului Congres internațional de științe administrative de la Bruxelles, din 1910), o filosofie a dreptului administrativ (Colmeiro, 1850).

Mai mult chiar, în doctrina franceză, s-a pus întrebarea dacă „*administrația poate fi obiect al științei*”, cunoscându-se că este, cel mai adesea, considerată drept „*arta de a administra*” (Chevallier, 1994:loc).

S-a vorbit, de asemenea, de extinderea generalizărilor și a definirii principiilor de activitate ale autorităților administrative la nivelul oricărei activități umane (Starosciak, 1967:12) în cadrul unei noi științe, denumită **știința activității eficiente** sau **praxiologie**, care studiază structura generală a acțiunilor umane și a condițiilor eficacității lor (Kotarbinski, 1976:21).

### **3. Abordări conceptuale moderne**

Cât privește abordările moderne, se cuvine a reține că anii șaizeci ai secolului al XX-lea au marcat, în mod spectaculos, dezvoltarea studiilor privind **știința administrativă**. Această dezvoltare este însoțită de puternice tensiuni. Intitulată „știința administrativă”, aceasta are în vedere cercetări care privesc obiecte variate și întreprinse din perspective diferite.

**Trei concepții esențiale** coexistă în acest cadru:

A. **O concepție juridică** al cărei scop esențial este de a reuși o mai bună cunoaștere a structurii și funcționării administrației publice, din perspectiva reglementărilor.

Această concepție are ca obiect al științei administrative, **studiul administrației publice**, considerată ca **o instituție specifică, de neasemănat cu nici o altă organizare**, așa cum o văd cei mai mulți juriști, care caută să depășească perspectiva restrâns juridică și contencioasă ce a caracterizat mult timp studiile administrative în țările europene.

Susținătorii acestei concepții, teoretic, disting „știința administrativă” de „dreptul administrativ”; prima este o disciplină „pozitivă” care vrea să arate că administrația este ceea ce este (sein), pe când cea de-a doua este o disciplină „normativă”, bazată pe metodele logicii formale și ale raționalismului deductiv (sollen), în **fact**, însă, ei rămân **tributari schemelor dreptului administrativ** (Chevallier, 1994:44).

Obiectul științei administrației, în această concepție, este construit pe baza criteriilor de tip juridic, adică știința administrației nu se interesează decât de administrația publică, pentru că aceasta dispune de **un statut specific** și este **supusă unui regim exorbitant** față de dreptul comun.

Distincția dintre administrație și politică se fundamentează pe texte, de exemplu în Franța, prin Constituție, potrivit art. 20, „*guvernul dispune de administrație*”, iar în România, conform art. 102 alin. 1 din Constituție, se stabilește că „*Guvernul... exercită conducerea generală a administrației publice*”.

Obiectul științei administrației este definit prin analogie cu cel al dreptului administrativ, temele de studiu sunt, în mare, aceleași care formează în mod obișnuit substanța manualelor de drept administrativ (structurile, activitatea, controlul) ca și metodele care sunt și ele marcate de

amprenta dreptului.

Reprezentative pentru această concepție juridică sunt primele manuale publicate la începutul anilor șaptezeci în Franța, de **Charles Debbasch**, *Science administrative, Administration Publique*, Précis, Dalloz, 1971 și de **Rolland Drago**, *Les Cours de droit*, 1971-1972, care nu face decât să prelungească calea deschisă de Tratatul de știința administrativă, apărut în 1966.

În România au existat autori care, la începutul deceniului șapte al secolului al XX-lea, considerau că cercetarea fenomenului administrativ se poate realiza prin extinderea ariei de cercetare a științei dreptului administrativ (Drăganu, 1964:45-49).

**B. O concepție managerială**, orientată către cercetare și tehnicile de gestiune cele mai eficiente, care înțelege să depășească clivajul public-privat.

Termenul de **management** conturează **ansamblul activităților de organizare și de conducere în scopul adoptării deciziilor de opțiune în proiectarea și reglarea proceselor microeconomice** (Oroveanu, 1994:63) și presupune **o rațiune strategică în vederea atingerii obiectivelor stabilite** (Chevallier, 1994:47).

În opinia lui Ion Dijmărescu, **managementul este un proces conștient de coordonare a acțiunilor individuale și de grup pentru realizarea obiectivelor diferitelor organizații, într-un mod în care să fie favorabil pentru o mare parte a societății** (Dijmărescu, 1996:7).

În fapt, spune Carl Heyel, *managementul reprezintă o disciplină distinctă și determinată, care conduce la rezolvarea unor obiective prestabilite, utilizând în modul cel mai eficient potențialul uman și material* (Heyel, 1963:148).

Produsele finite ale managementului sunt **deciziile; adoptarea acestora fiind determinată de culegerea și de prelucrarea de informații, de identificarea soluțiilor pentru atingerea scopului și de punerea lor în practică**.

Prin extinderea, acestui termen din sfera privată s-a ajuns la un management adoptat la un alt tip de gestiune, la un **management public**, care privește din perspectiva eficacității (Massenet, 1975).

Eficacitatea, în cazul administrației se apreciază în raport cu **nivelul de realizare a obiectivelor fixate de aleși și nu întotdeauna în funcție de rentabilitatea financiară**. În practică, **managementul public** are în vedere îmbunătățirea **calității acțiunii**, prin **activități noi de gestiune**, prin **atenuarea anumitor rigidități de organizare** și o mai mare suplețe a sistemelor de comunicare cu exteriorul.

**Managementul public**, la sfârșitul anilor șaptezeci, a luat o nouă dimensiune, o dată cu aplicațiile sale la **politicile publice** (idem)

În acest sens, multe curente importante de analiză politică (de exemplu, *Policy analysis*) se atașează managementului pentru a se căuta îmbunătățirea fie a condițiilor de luare a deciziilor, fie a eficacității sociale pentru munca în colectiv.

Se depășește, astfel, cadrul restrâns inițial numai la organizare, aplicat la originea demersului managerial și, din acest moment, se trece la **analiza cadrului global de acțiune politico-administrativă**.

În acest sens, în literatura de specialitate (Nicolescu et al. 1999: 65) se afirmă existența a patru **școli de conducere: științifică, administrativă, a relațiilor umane și contingency**. Studiile din domeniul managementului se pot grupa, în funcție de natura concepțiilor și metodelor utilizate cu precădere, în patru curente principale: **clasic** sau **tradițional**, **behavioristă** sau **comportistă**, **cantitativă** și **sistemică** (idem).

**Managementul**, a generat și statutul de „*manager*” care *are în vedere persoana ce pregătește, inițiază și supraveghează principale acțiuni ale organizației. El are competențe decizionale și responsabilități în activitatea de coordonare a unor grupuri de diferite mărimi, respectiv de la echipe la organizații. Ca urmare vom întâlni manageri de vârf, mediu și din prima linie*.

Conținutul termenului de **manager** (Stanciu et al. 2003:30) *corespunde activității de a administra, a ordona, a conduce, a antrena, a dirija, a explica, a influența, a integra, a clarifica, a informa, a perfecționa etc.*

Ca atare, principalul rol al managerului constă în: *stabilirea obiectivelor, cunoașterea stării de lucruri reale și luarea măsurilor necesare pentru îndeplinirea obiectivelor propuse.*

**Concepția managerială**, în prezent, tinde să se dezvolte în marea majoritate a statelor lumii, din SUA, leagănul Business Managementului, în statele europene și în România, ca și în state din celelalte continente, **ea constituindu-se într-o disciplină distinctă care nu poate fi confundată cu știința administrației.**

Totuși, se poate afirma, cu deosebit temei, că **noțiunea de management**, în prezent, reprezintă o aplicare practică dar parțială a științei administrației, specializată în cercetarea funcțiilor de organizare și conducere (Alexandru, 2007:181).

C. **O concepție sociologică.** Dezvoltarea unei științe administrative de inspirație sociologică este rezultatul unei triple investigații (idem): **politice, sociologice și juridice.**

1. Cea **politică** (Sfez, 1992), implică actorul administrativ în contextul lucrărilor de sociologie politică. Introducerea unei perspective sociologice în studiile politice a condus la abandonarea progresivă a viziunii juridice formaliste a administrației publice, care se cantona numai la **simpla sarcină de execuție.** Ori, din această perspectivă, se apreciază că, dimpotrivă, ea **este direct implicată în exercitarea puterii și că nu există o barieră etansă între sfera administrativă și cea politică.**

Domeniul sociologiei politice este deosebit de amplu, el cuprinde, printre altele, analiza nivelelor politice și administrative de la nivel național, dar și local, al fenomenului birocratic și tehnocratic, elaborarea politicilor publice și a procesului decizional, în general, precum și a funcționării sistemului politico-administrativ, în ansamblu.

2. Cea **sociologică**, care vrea să implice administrația publică, fie în cadrul **unei sociologii de stat** (Chevallier, 1994:49), ca prelungire a tradiției weberiene, fie în cadrul **unei sociologii a organizării** (Crozier, 1963), a cărei dezvoltare va fi deosebit de mare prin abordările din perspectiva sistemică (Chevallier, 1994:50) și strategică.

3. Cea **juridică**, care caută să se rupă de dogmatismul juridic și să se apropie de **o cunoaștere sociologică** (Chevallier, 1994:49).

Tendențele actuale ale sociologiei organizării sunt caracterizate prin abordarea unor noi perspective (Chevallier, 1994:51), între care distingem: curentul **culturalist**, curentul **critic**, curentul **ecologic** și curentul **instituțional.**

Toate aceste studii sociologice își vor aduce o contribuție însemnată la cristalizarea unei științe administrative de inspirații sociologice, care, însă, în anii optzeci va cunoaște o amplă stagnare, ca apoi să se epuizeze (Chevallier, 1994:54).

Într-adevăr, în prezent, acest cadru este depășit, mai ales, datorită apariției unei noi **paradigme**, cea a **politicilor publice** (idem) care au permis relansarea cercetării administrative și concentrând din nou interesul pentru administrația publică.

Și în România au existat asemenea preocupări, prin contribuția lui Traian Herseni (Herseni, 1942: 469-476), pentru constituirea unei științe speciale, intitulată **sociologia administrației** ca și a unei **psihologii a administrației.**

Astfel el propunea analiza fenomenului administrativ în cinci părți caracteristice: **acțiunea administrativă, obiectul administrației, agenții administrativi, mijloacele acțiunii administrative și scopurile acțiunii administrative.**

De asemenea, el critică **împrumuturile și imitățile în administrație**, considerându-le dăunătoare și simpliste. Îmbunătățirea activității trebuie precedată de **cercetări științifice** care să determine cea mai adecvată administrație pentru cerințele țării.

În același timp sunt subliniate și realitățile sociale, care nu sunt identice, astfel că în opinia aceluiași autor, României îi trebuie o **administrație proprie și activă, adaptându-se cerințelor reale ale țării**, fapt pentru care, spunea el, un rol important în cunoașterea științifică a realităților sociale, de către funcționarii administrativi, îi revine **sociologiei administrative** (Herseni, 1982:91-97).

**Concluzii**

Niciuna dintre cele trei tendințe conceptuale – percepute drept fundamente ale cercetării întreprinse de disciplina știința administrației nu sunt de natură, în individualitatea lor, să reflecte de-o manieră exclusivă, completă și coerentă, amploarea și diversitatea fenomenului administrativ.

Numai o **abordare interdisciplinară**, determinată, în principal, de interferența concepției juridice cu cea managerială și respectiv cu cea sociologică, este susceptibilă, în opinia noastră, de a pătrunde adânc sensurile faptului administrativ – ca obiect de cercetare al științei administrației, pe măsura amplitudinii și complexității fenomenologiei administrației publice.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Alexandru, I., *Administrația publică, Teorii, Realități, Perspective*, Ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2007
2. Bandet, P., Mehl, L., „Le fait administratif: nature, origine et developpement”, *Traite de science administrative*, Mouton & Co., Paris, La Haye, 1966, p.80
3. Bielsa, R., *Derecho administrativo y ciencia de la administracion*, vol. I, Ediția a II-a, Buenos Aires, 1929
4. Chevallier, J., *Science administrative*, Thémis P.U.F., 2<sup>e</sup> éd. refondue, Paris, 1994
5. Colmeiro, M., *Tratado de derecho administrativo espanol*, A. College, Madrid, 1850
6. Crozier, M., *Le Phenomène bureaucratique*, Seuil, 1963
7. Dijmărescu, I., *Bazele managementului*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1996
8. Dissescu, C.G., *Cursul de drept public român*, vol. 3, Drept administrativ, București, 1891
9. Drăganu, T., „Obiect și particularitățile științei administrației”, *Problematica științei administrației în țările socialiste*, Tankönyv Kiadó, Budapesta, 1964
10. Herseni, T., „Sociologie și administrație”, *Buletinul Ministerului Afacerilor Interne*, 1942, nr. 3, pp. 469-476.
11. Herseni, T., *Sociologie*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982
12. Heyel, C., *Encyclopedia of Management*, Reinhold Publishing, New York, 1963
13. Kotarbinski, T., *Tratat despre lucrul bine făcut*, Ed. Politică, Idei contemporane, București, 1976
14. Massenet, M., *La nouvelle gestion publique*, Ed. Hommes et Techniques, Paris, 1975
15. Nicolescu, O., Verboncu, I., *Management*, Ed. Economică, București, 1999
16. Oroveanu, M.T., *Introducere în știința administrației*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 1994
17. Sfez, L., *Critique de la décision*, Presses FNSP, coll. „References”, 4<sup>e</sup> ed., Paris, 1992
18. Stanciu, Ș., Leovaridis, C., Ionescu, M., Stănescu, D., *Managementul resurselor umane*, Ed. Comunicare.ro, 2003
19. Starosciak, J., *Elemente de știința administrației*, Ed. Politică, București, 1967
20. Taylor, F.W., *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, New York, 1911
21. Vântu, I., Anghene, M., Străoanu, M., *Organele administrației de stat în R.S.R.*, Ed. Academiei R.S.R., București, 1971