

CÂTEVA CONSIDERAȚII PRIVIND ÎNCEPUTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CA DISCIPLINĂ ACADEMICĂ

A FEW CONSIDERATIONS ABOUT THE ACADEMIC BEGINNINGS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Cristian BENȚE

Catedra de Științe Sociale și Politice, Facultatea de Științe Umaniste, Politice și
Administrative, Universitatea de Vest „Vasile Goldiș” din Arad

Tel: 0040-257-282324

E-mail: cbente13@yahoo.com

ABSTRACT

The development of the public administration science (if we can call it a science) in the Romanian academic field is rather recent and not entirely shaped. Our national development could benefit from a careful look towards the early beginnings of public administration science in other countries, especially that in the United States. This article represents just the start of a larger study about the public administration science in Romania and abroad.

Key words: public administration, science, beginnings, paradigm, universities

În mare măsură, Woodrow Wilson a fost cel care a dat tonul primelor studii ale administrației publice, cu eseu său intitulat „Studiul administrației”, publicat în *Political Science Quarterly* din 1887. În această lucrare, Wilson a menționat că „devine tot mai greu să conduci o constituție decât să faci una nouă” și a vrut să atragă cât mai multe resurse intelectuale în managementul statului (Woodrow Wilson, 1887: 197-222)..

Articolul embrionar al lui Wilson a fost interpretat în mod diferit de specialiștii care i-au urmat. În realitate, Wilson însuși părea ambivalent în legătură cu definirea administrației publice, nereușind să „arate ce atrage după sine, în realitate, studiul administrației, care ar fi adevărata relație dintre domeniul administrativ și cel politic și dacă studiul administrației ar putea deveni vreodată o știință abstractă înrudită cu științele naturale” (Richard J. Stillman, 1973: 587)

Fără nici o îndoială, Wilson a prevăzut în acest articol o teză clară care a avut impact de durată asupra domeniului: administrația publică merită să fie studiată. Specialiștii în științele politice vor crea mai târziu, chiar pe marginea argumentelor lui Wilson, prima paradigmă identificabilă a administrației publice.

Prima paradigmă: dihotomia politică/administrație, 1900-1926

Datele care limitează perioada paradigmei 1, corespund publicării cărților scrise de Franck J. Goodnow și Leonard D. White. Aceste date, împreună cu anii aleși ca alcătuind perioadele ulterioare ale domeniului, sunt doar simpli indicatori. În *Politică și administrație* (1900), Goodnow a afirmat că există „două funcții distincte ale guvernării”, pe care le-a identificat cu titlul cărții sale. „Politica”, spunea Goodnow, „trebuie să se ocupe cu tactici sau cu expresia dorinței statului”, în timp ce administrația „trebuie să se ocupe cu punerea în practică a acestor tactici” (Frank J. Goodnow, 1990: 10-11). Separarea puterilor a pus bazele distincției dintre ele. Ramura legislativă ajutată de abilitățile interpretative ale ramurii juridice exprimă dorința statului și formează politica; ramura executivă administrează acele politici în mod imparțial și nepartizan.

Paradigma 1 a pus accentul pe localizare – locul unde ar trebui să fie administrația publică. În mod clar, din punctul de vedere al lui Goodnow și al specialiștilor în administrația publică care-l susțineau, administrația publică ar trebui să se axeze pe birocrăția guvernului. Justificarea acestei localizări a devenit cunoscută ca dihotomia politică/administrație.

Fraza care a ajuns să simbolizeze această distincție între politică și administrație este următoarea „nu există nici o modalitate republicană de a construi un drum”. Altfel spus, ar putea exista un singur mod de a construi o pistă de aterizare – cel cunoscut numai de ingineri. În această afirmație se ignoră faptul că există totuși o modalitate republicană de a decide dacă drumul merită să fie construit, de a alege amplasamentul lui, de a cumpăra terenul, de a scăpa de locuitorii care trăiesc pe traseul drumului și, cu certitudine, o modalitate republicană de a conduce desfășurarea tuturor contractelor legate de construirea acestui drum. Exista, și mai există, o modalitate libertariană, și alta anarhistă, de a lua aceste decizii administrative. Valori diferite de neutralitate și eficiență au jucat un anumit rol în luarea acestor decizii.

Această distincție cumva naivă dintre politică și administrație ar putea îmbolnăvi teoria și practica administrației publice în anii următori. E discutabil dacă Wilson, Goodnow și alți gânditori de început sunt răspunzători pentru aceasta. Este discutabil și poate fi o problemă serioasă dacă ei au fost mai puțin interesați de disecarea politicii și fragmentarea administrației decât de clarificarea rolului lor, astfel încât funcționarii aleși și administratorii numiți să poată lucra împreună în mod efectiv, ca lideri (James H. Svara, 1998: 51-58). Totuși, oricum sunt citite scrierile acestor teoreticieni de început, este clar că ei au crezut că administrația publică este diferită de politică, datorită unor motive importante. Acest punct de vedere a fost întărit și de teoreticienii care au urmat.

Administrația publică și universitățile: origini

În această perioadă, administrația publică a primit primul semn serios de atenție din partea oamenilor de știință, în mare măsură datorită **mișcării serviciului public** (care a avut loc în universitățile americane din prima parte a secolului al douăzecilea). Conform unui raport elaborat în 1974 de Committee on Instruction in Government al American Political Science Association, știința politică se ocupă cu educația cetățenilor, cu pregătirea profesională (domeniul dreptului și jurnalismului), cu educarea cercetătorilor și „instruirea experților spre a pregăti oameni de știință pentru poziții guvernamentale” (Lynton K. Caldwell, 1965 : 54). Prin urmare, administrația publică însemna mai mult decât un simplu subcapitol al științei politice. Într-adevăr, acesta a fost unul dintre motivele principale pentru existența disciplinei.

Ca indiciu al importanței administrației publice, American Political Science Association a înființat, în 1912, Committee on Practical Training for Public Service. În 1914 raportul ei a recomandat cu o precauție neobișnuită că sunt necesare „școli profesionale speciale” pentru a-i educa pe administratorii publici și că s-ar putea să fie necesare și niște grade tehnice pentru această instruire. Acest comitet a format nucleul pentru Society for the Promotion of Training for the Public Service, înființat în 1914 – anticipând American Society for Public Administration, înființată în 1939.

În acea vreme, relațiile dintre **oamenii de știință din administrația publică** (teoreticieni) și **administratorii publici** (practicieni) erau destul de apropiate – separația dintre ei se făcea uneori foarte greu. Biroul new-yorkez al cercetării municipale, înființat în 1906 de filantropi publici, a fost creat în scopul de a îmbunătăți conducerea guvernului local. În 1911, el a înființat (și a condus) prima școală de administrație publică, Training School for Public Service. În 1924, școala, care produsese deja primele eșaloane de administratori specializați, a fost transferată în întregime la Syracuse University, unde a devenit primul program național de administrație publică asociat cu o universitate – Maxwell School of Citizenship and Public Affairs (Luther Gulick, 1975: 257).

Administrația publică a început să dobândească autoritate academică în anii 1920. Important în această direcție a fost publicarea în 1926 a cărții *Introducere în studiul administrației publice* a lui Leonard D. White, primul manual dedicat în totalitate domeniului. Textul lui White era în întregime american-progresist și reflecta, în esență, credința generală din domeniu: politica partizană nu trebuie să se amestece în administrație; managementul este dedicat în întregime studiului științific; administrația publică este capabilă să devină o știință „cu propria valoare” și cu propriile drepturi; misiunea administrației este economia și eficiența. Punct! (Dwight Waldo, 1968: 153-189).

Utilizările dihotomiei

Au existat două efecte pe termen lung ale paradigmei 1: una practică și alta intelectuală.

Dihotomia și profesioniștii. Din punct de vedere practic, dihotomia politică/administrație a oferit o anumită protecție pentru o profesie novice. Administrația publică, în general, era încă nouă când a lovit Criza din 1929. A fost un motiv bun să se creadă că un eșalon de administratori guvernamentali profesioniști trebuie considerat de funcționarii aleși ca fiind un lux la îndemână, în special în guvernele mai mici, care se aflau în acea vreme în tensiune. Dihotomia politică/administrație, care susținea că tot ce fac administratorii publici este total diferit de ceea ce fac funcționarii aleși din birouri, a oferit un scut ideologic, în spatele căruia administratorii publici ar fi putut să-și ascundă profitul politic și să-și justifice costurile.

Amenințările politice și economice ale anilor 1930 nelinișteau, în special, pe administratorii orașelor, cei care erau avangarda unei profesii încă de la început (primul plan al unui conducător de consiliu a fost întocmit într-un oraș important tocmai în 1914). Profesia de administrator de oraș a fost cea care a atins mai des dihotomia politică/administrație. Literatura din domeniul administrației orașului a susținut în forță separarea politicii de administrație la multă vreme după ce domeniul general al administrației publice a abandonat-o. Administratorii orașelor, până în anii 1960, se caracterizau încă (în mod fals) în fața publicului ca fiind prietenoși, apolitici și oameni de birou. De fapt, studiile indică chiar și în zilele noastre că, deși administratorii de orașe își asumă un rol de conducător foarte mare în guvernarea orașului, mulți dintre ei par să violeze separarea tradițională a administrației de politică (Robert T. Golembievski și Gerald T. Gabris, 1994: 525-530).

Decizia conștientă sau mai puțin conștientă pe care au luat-o primii administratori publici de a fi mulțumiți că sunt diferiți – sensibil diferiți – de politicienii venali, poate fi vicleană și prudentă pentru a proteja profesia lor tânără, dar a avut unele consecințe regretabile. Imaginea lor de potențiali lideri publici a redus din percepția lor publică. În mod ironic, crearea unor eșaloane de lideri publici neobișnuit de bine educați, care să fie și administratori publici, a fost speranța oamenilor de știință care au adus primii în atenție ideea că administrația este diferită de politică.

Dihotomia și intelectualii. Intelectualii, rezultatul paradigmei 1, trebuiau să întărească noțiunea de dihotomie dintre politică și administrație corelând-o cu dihotomia corespunzătoare dintre valoare și fapt. Prin urmare, tot ce a fost cercetat minuțios de administrația publică în ramura executivă a căpătat coloratura și legitimitatea de a fi cumva faptic și științific, în timp ce studiul elaborării politicilor și problemele adiacente au rămas doar pentru politologi. În mare, datorită accentului pus pe știința și pe faptele din administrația publică, s-au pus bazele „descoperirii” ulterioare a unor anumite „principii” ale administrației.

BIBLIOGRAFIE

1. CALDWELL, Lynton K., „Public Administration and the Universities: a Half Century of Development”, *Public Administration Review* 25, martie 1965, p.54
2. GOLEMBIEVSKI, Robert T.; Gerald T. GABRIS, „Today’s City Managers: A Legacy of Success-Becoming-Failure”, *Public Administration Review* 54, noiembrie/decembrie 1994, p.525-530
3. GOODNOW, Frank J., *Politics and Administration*, New York: Mackmillan, 1990.
4. GULICK, Luther, „George Maxwell Had a Dream”, *Political Public Administration: Past, Present and Future*, Frederick C.Mosher, ed. Syracuse, NY: Maywell School of Citizenship and Public Affairs od Syracuse University și National Association of School of Public Affairs and Administration, 1975.
5. STILLMAN, Richard J., „Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look at an Old Essay”, *American Political Science Review* 67, iunie 1973.
6. SVARA, James H., „The Politics-Administration Dichotomy Model as Abberation”, *Public Administration Review* 58, ianuarie/februarie 1998, p. 51-58
7. WALDO, Dwight, „Public Administration”, în Marian D. IRISH, ed., *Political Science: Advance of the Discipline*, Englewood Cliffs, NJ: Prentince-Hall, 1968, p.153-189
8. WILSON, Woodrow, „The Study of Administration”, *Political Science Quaterly* 2, iunie-iulie 1887, p. 197-122, retipărită 50, decembrie 1941, p. 481-506.