

**RECENZIE: SÎMBOTEANU, AUREL (2023) ADMINISTRAȚIA  
PUBLICĂ: TEORIE, ISTORIE, ACTUALITATE. CHIȘINĂU: CEP USM**

DOI: 10.5281/zenodo.13310282

UDC: 351:35.07

**Valentina CORNEA**

Universitatea „Dunărea de Jos” Galați,

Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul

E-mail: valentina.cornea@ugal.ro

ORCID ID: 0000-0001-6469-1283

Un corp reprezentativ de cunoștințe despre administrația publică ar trebui să cuprindă trei elemente: concepte, subiecte / teme și perspective. Conceptele caracterizează natura cunoașterii, subiectele / temele conturează gama de cunoștințe, iar perspectivele reflectă baza filosofică a cunoștințelor. Invocarea acestor trei elemente poate fi asociată cu parte a unei case: conceptele sunt materialele de construcție, subiectele sunt diviziunile casei, iar perspectivele sunt stilul / designul casei (Lee, 2011). Privită din această perspectivă, Cartea *Administrația publică: Teorie, istorie, actualitate: (Monografie)* semnată de Aurel Sîmboteanu, prin elementele care le cuprinde, este nu doar „parte a unei case”, ci întreaga casă. Cele trei elemente invocate a fi corp reprezentativ de cunoștințe sunt „clădite” pe un fundament solid – reperate istorice ale administrației publice. Astfel, dimensiunile teoretico conceptuale și metodologice, caracteristici esențiale, de la origini până în prezent ale administrației publice, asupra cărora și-au lăsat și continuă să-și lase amprenta factori economici, sociali și influențe geopolitice inerente scurgerii timpului, se regăsesc într-un volum laborios documentat și logic structurat.

Capitolele lucrării înserează cercetări complexe referitor la aspectele pluridimensionale ale administrației publice în ideea că acestea ar permite identificarea unui model optim de administrare.

Primul capitol al monografiei prezintă administrația ca fenomen social cu origini adânci în istorie. Intenționat sau nu, enumerarea factorilor care au influențat apariția și evoluția administrației începe cu factorul economic, despre care autorul susține că este „o premisă importantă nu doar a procesului de apariție a administrației ca fenomen social, dar și a evoluției ulterioare a acesteia” (p. 20). Invocarea fiecărui factor este însoțită de explicații logice, menirea cărora este să ofere suficientă înțelegere a modului în care a apărut administrația publică ca instituție socială. Reduse la esență, explicațiile sunt ordonate de o manieră inteligibilă oricărui cititor: îmbunătățirea instrumentelor a condus la supraproducție, supraproducția a determinat trecerea de la economia naturală la

economia bazată pe schimb, economia bazată pe schimb produce schimbări esențiale în organizarea și structura socială a comunităților umane, dând naștere la noi roluri sociale, statusuri, inegalități și ierarhii. La rândul lor, schimbările de ordin economic și social au determinat schimbări în organizarea politică a societății, generând apariția unor entități investite cu putere de constrângere asupra membrilor unei colectivități.

Făcând recurs și la originile etimologice ale termenului, Aurel Sîmboteanu conchide că pe „măsura evoluției sociale administrația se constituie într-un sistem bine conturat de instituții, norme și mecanisme de conducere cu societatea”, „administrația presupune o activitate organizată”, prin activitate organizată înțelegându-se un sistem planificat de eforturi comune în care fiecare participant are rolul său, sarcini și atribuții concrete care urmează să le îndeplinească (p. 20). Din acest punct, ulterioarele secțiuni și capitole ale monografiei elucidează modul în care rolurile, sarcinile și atribuțiile concrete au dat conținut activității administrative în organizări statale. Trecând în revistă unele viziuni ale înaintașilor din lumea antică privind guvernarea (p. 23), viziunile renaștentiste și iluministe asupra actului de guvernare și administrare (p. 27) și problemele exercitării guvernării în doctrinele politice (p. 31) autorul pregătește „terenul” pentru teoretizarea fenomenului administrativ.

Fidel rigorii explicative, împarte teoriile între *clasice* și *contemporane*, pledând și pentru constituirea și recunoașterea unei *științe administrative*, o știință cu vădit caracter interdisciplinar. Argumentul principal al primului capitol este că ordinea normativă comportamentală prin care viața unei populații este organizată în mod colectiv necesită existența unor valori și norme de conviețuire comunitară. Ceea ce merită reținut nu sunt normele și valorile pe care autorul le enumeră – binele, omenia, fidelitatea, respectul, solidaritatea etc, ci faptul că ansamblul de valori precum cele menționate se formează la membrii societății treptat, odată cu înaintarea în vârstă parcurgând etapele de imprimare (până la 7 ani), modelare (până la 13 ani), socializare (până la 21 ani) și de maturitate civică (după 21 ani) dând expresie unui anumit tip de etică socială sau cultura civică (p. 62).

Capitolul II, construit pe rigorile metodei istorico analitice, evidențiază retrospective istorice asupra administrației publice autohtone. Structurile administrative, începând cu constituirea primelor formațiuni statale timpurii la geto-daci și până la organizarea administrativă a Basarabiei în componența Regatului Român, fundamentul teritorial a ceea ce Sîmboteanu consideră „administrație autohtonă”, sunt descrise minuțios, punând în evidență un nivel local, intermediar și central de administrare. Formele de organizare socială, implicit aspecte administrative la care se referă autorul sunt democrația militară specifică formațiunilor statale geto-dacice timpurii, unde puterea aparține „adunării poporului”, constituită din bărbații capabili să poarte arme, urmate de

forme centralizate de organizare impuse de creșterea pericolului roman, organizarea administrativă a teritoriului Daciei potrivit cu regulile Imperiului Roman, organizarea socială a geto-dacilor liberi din spațiul carpato-nistean unde stăpânirea romană se limita la o simplă pază militară a drumurilor, dar fără colonizări și administrație civilă. Itinerarul istoric al evoluției administrației continuă cu descrierea modelului bizantin, preluat în perioada consolidării statului feudal Moldova. Autorul arată că forma de organizare politică și administrativă a Moldovei fost determinată în mare parte de structura socială a populației și formele de proprietate. Din punctul de vedere al formei de stat, Moldova medievală a fost o „monarhie centralizată, fără a atinge însă stadiul absolutismului feudal clasic din Europa Occidentală” (p. 81). De asemeni accentuează faptul că în procesul evoluției organizării statale „formele administrației locale erau determinative” (p. 96). Sub aspect politic și organizatoric toate procesele se inițiau de instituțiile administrative centrale ale statului, iar realizarea lor practică se îmbina cu tradițiile locale, cu experiența administrativă acumulată pe parcursul timpului. Conținutul informațional-documentar al acestui capitol, prezentat potrivit cu principiul istorismului, conturează cadrul apariției unei „administrații tradiționale”, despre care Sîmboteanu spune că s-a constituit pe „obiceiul pământului” - experiență de organizare socială acumulată de-a lungul timpului și care a servit drept suport juridic pentru procesul de instituționalizare, organizare și evoluție statală. Caracteristicile esențiale ale administrației tradiționale sunt accentuate prin instituția *domniei*, *Sfatul Domnesc*, *Marea Adunare a Țării*, prin denumirile specifice ale dregătoriilor (funcțiile politice și administrative în perioada respectivă) - *marele vornic*, *hatmanul*, *marele postelnic*, *vistiernicul*, *logofătul*, *spătarul etc.*, și prin ansamblul instituțiilor administrative ale ținuturilor, târgurilor (orașelor) și satelor, care aveau de asemenea, în funcție de categoria pe care o reprezentau, organele lor administrative. Ideea de a prezenta caracteristicile unei „administrații tradiționale”, care, sub aspect teritorial cuprindea spațiul de la est de Carpați și până la Nistru, servește drept reper pentru explicarea transformărilor ulterioare ale sistemului administrativ, autorul menționând că „în diferite perioade istorice, unele teritorii ale Țării Moldovei au avut o administrație diferită de cea tradițională”. Semnificative în acest sens sunt perioada otomană, când Moldova suferă unele pierderi teritoriale și anexarea teritoriului Moldovei dintre Nistru și Prut cu cetățile Hotin, Bender, Cetatea-Albă, Chilia și Ismail de către Rusia. Impunerea stilului administrativ rusesc centralizat, bazat pe o construcție ierarhică și rigidă a autorităților publice este considerat de Sîmboteanu nefast pentru consolidarea administrației tradiționale, efectul fiind de „deznaționalizare a sistemului administrativ, care, la rândul său, a influențat toate sferele vieții politice și social-economice din Basarabia.”(p.123). Revenirea la normele autohtone administrative,

judecătorești, școlare și bisericești, care s-a produs după 106 ani de ocupație rusească, odată cu proclamarea de către Sfatul Țării în 24 ianuarie 1918 a independenței Republicii Democratice Moldovenești, reformele produse în perioada 1918-1940, când teritoriul dintre Prut și Nistru este parte componentă a Regatului Român, incorporarea abuzivă și prin violență a Basarabiei în 28 iunie 1940 în componența Uniunii Sovietice sunt reperele unei narațiuni istorice pe care Sâmboteanu o prezintă veridic și concludent.

Capitolul III elucidează geneza și tipologia sistemelor distincte de administrație publică. Ideea de bază este că întreaga experiență de organizare și funcționare a administrației publice se acumulează sub influența a două categorii de factori - endogeni și exogeni. Ambele categorii se divizează în factori de permanență și factori de evoluție. Sistemele distincte de administrație rezultă în urma interacțiunii factorilor endogeni și exogeni și aderării la anumite suporturi doctrinare cum ar fi doctrina etatista, în care rolul statului primează în soluționarea problemelor dintr-o comunitate, fie națională ori teritorială, doctrina individualistă (liberală) care promovează ideea restrângerii sferei de activitate a statului în actul de administrare a treburilor publice sau doctrina dualistă care promovează ideea îmbinării rolului statului și al comunităților locale în exercitarea administrației comunităților umane (pp.140-141). Modul în care acești factori și doctrine au condus la conturarea sistemelor distincte de administrație publică este exemplificat în prezentarea a patru modele și anume: modelul continental, modelul anglo-saxon, modelul mixt și modelul sovietic de administrație publică. Astfel, trasătura distinctivă a modelului continental este dată de îmbinarea formelor descentralizate și desconcentrate de administrație publică. Însă, recunoașterea beneficiilor descentralizării sau dezavantajelor centralizării s-a produs în timp, fapt care vorbește despre influența unui factor endogen de evoluție. Schimbarea a fost acceptată doar când sistemul administrativ, avându-se în vedere Franța drept exemplu, a intrat într-o criză profundă și recurgerea la mecanisme de corectare a devenit iminentă.

În cazul modelului anglo-saxon (britanic) de administrație publică autorul invocă insularitatea și izolarea relativă de alte influențe și practici administrative. Caracteristică de referință a acestui model este dată de mecanismul de autoadministrare a comunităților locale.

Asupra formării sistemului de administrație publică mixt (german) de administrație publică influență directă au avut-o tradiția, exprimată în conducerea autoritară a stătuțelor (principatelor) independente din Evul Mediu și războaiele napoleoniene care au grăbit unificarea Germaniei (1871) în cadrul Prusiei. Deschiderea către știință este un alt factor de natură endogenă care a dat specificitate acestui sistem de administrare. Reformele administrative în Prusia, prin care se promova dezvoltarea sistemului de autoadministrare a comunităților

locale, sunt inițiate de către baronul Lorenz von Stein, unul dintre precursorii științei administrației.

Modelul sovietic este apreciat ca fiind diferit de alte modele și, în acest sens Sîmboteanu nu se rezumă doar la prezentarea componentelor organizatorico-funcționale. Vede deosebirile radicale ale acestui model în influența directă a unui regim politic totalitar. Credința în „revoluție” și nu în evoluție, misiunea de „arbitru suprem” în sistemul politic al unui singur partid, „ideologizarea și îndoctrinarea unilaterală a întregului sistem al vieții sociale” a condus la formarea unui sistem centralizat excesiv, care s-a prăbușit „sub defecțiunile proprii construcției” (p. 156). Sovietele muncitorești, ca emanație a voinței populare de expresie revoluționară și ca organe de conducere au fost veriga slabă a unui sistem, care nu a fost în stare să concureze cu sistemele politice democratice occidentale (p. 156).

Capitolele IV și V analizează componentele organizatorico-funcționale ale moderne a administrației publice și fundamentării conceptuale a reformei administrației publice. Conceptualizarea, dar mai cu seamă efectele reformei administrației publice sunt dificil de formulat și apreciat, motiv pentru care Sîmboteanu construiește riguros un text vădit metodologic, care cuprinde descrierea și implicațiile tuturor elementelor de organizare a unui sistem de administrație publică, stăruind și asupra particularităților administrației publice în tranziție, cât și a controverselor și dilemelor tranziției.

Prin conținut și structură *Administrația publică: Teorie, istorie, actualitate* este o monografie cuprinzătoare, care surprinde evoluția administrației ca fenomen social și multiplele moduri de structurare a acesteia în sisteme administraive. Este o resursă valoroasă pentru cei ce studiază teoria și practica administrației publice, pentru factorii de decizie politică, practicieni, cadre universitare și cetățeni deopotrivă. Valoarea rezidă în elucidarea fundamentului istoric pe care s-au construit sistemele administrative, prezentarea complexă a aspectelor pluridimensionale ale administrației publice, implicațiile factorilor de natură endogenă și exogenă care nu pot fi neglijați în proiectarea și implementarea reformelor, a sistemelor de administrație eficiente la nivel local, regional și central.

#### **Referințe bibliografice:**

1. Lee, R. E. (2017). *Knowledge matters: The structures of knowledge and crisis of the modern world-system*. London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group.
2. Sîmboteanu, A. (2023) *Administrația publică: Teorie, istorie, actualitate:(Monografie)*. Chișinău: CEP USM.