

Marcel Mariș

DESPRE BIROCRAȚIE

CARACTERISTICILE BIROCRAȚIEI

Funcționarii moderni lucrează într-o manieră specifică:

I. Este principiul cadrului jurisdicțional fix și oficial, care în general este ordonat de reguli, adică de legi și regulamente administrative.

1. Activitățile obișnuite cerute pentru realizarea scopurilor structurii guvernate birocratic sunt distribuite, în moduri stabilite, ca îndatoriri oficiale.
2. Autoritatea de a da comenzi pentru îndeplinirea acestor sarcini este distribuită într-un mod stabil și este strict delimitată de reguli referitoare la mijloacele coercitive, fizice și sacerdotale sau de alt fel care pot fi puse la dispoziția funcționarilor.
3. Sunt realizate prevederi metodice pentru îndeplinirea în mod regulat și continuu a acestor sarcini și pentru punerea în practică a drepturilor corespunzătoare doar persoanele care au calificările reglementate în mod general pentru a servi sunt angajați.

Într-o guvernare publică și care respectă legea aceste trei elemente constituie “autoritatea birocratică”. În dominația economică privată aceste elemente constituie “managementul birocratic”. Birocrația astfel înțeleasă este puternic dezvoltată în comunitățile politice și ecleziastice din statul modern și, în economiile private, doar în cadrul celor mai dezvoltate instituții ale capitalismului. Autoritatea publică și permanentă cu jurisdicția fixată nu este regula istorică, ci mai degrabă excepția. Este așa chiar și în structurile politice ample ca cele din Orientul Antic, din imperiile german și mongolic, formate prin cucerire, sau din alte structuri de stat feudale. În toate aceste cazuri conducătorul execută cele mai importante măsuri prin intermediul oamenilor de încredere, a prietenilor sau a servitorilor. Delegarea și autoritatea lor nu sunt precis determinate și se stabilesc temporar pentru fiecare caz în parte.

- II. Principiile ierarhiei instituționale și a nivelurilor gradelor de autoritate presupune un sistem de resurse stabil de supra și subordonare unde există supervizarea birourilor inferioare de către cele superioare. Un astfel de sistem dă posibilitatea celor guvernați de a contesta, într-o manieră strict reglementată, decizia biroului inferior la autoritate superioară. Cu dezvoltarea puternică a acestui tip birocratic, ierarhia birourilor este organizată monocritic. Principiul autorității ierarhice instituționale este întâlnit în toate structurile birocratice: atât în structurile statale și ecleziastice (religioase), cât și în organizațiile mari de partid și în întreprinderile private. Nu are nici o importanță asupra caracterului birocrăției dacă autoritatea este numită “publică” sau “privată”. Atunci când principiul competenței jurisdicționale este respectat în totalitate, subordonarea ierarhică – cel puțin în domeniul public – nu înseamnă că autoritatea superioară este pur și simplu autorizată să preia sarcinile cele inferioare. De fapt invers este regula. Odată stabilită și îndeplinită sarcina, un birou tinde să-și continue existența și să fie deținut de un alt ocupant.
- III. Managementul instituțiilor moderne se bazează pe documente scrise (“dosare”), care sunt păstrate în original sau sub formă de schiță. Există deci un personal format din oficiali și funcționari subalterni de tot felul. Toți funcționarii angajați activ într-un birou “public” împreună cu aparatul respectiv de materiale și dosare formează “departamentul” (biroul). În întreprinderea privată departamentul este adesea numit “birou”.

În principiu, organizarea modernă a serviciilor civile separă biroul de domiciliul personal al funcționarului și în general birocrăția consideră activitatea funcționarului ca ceva distinct de sfera vieții private. Banii publici și echipamentul public sunt separați de proprietatea personală a funcționarului. Această condiție este pretutindeni rezultatul unei lungi dezvoltări. În prezent, ea se regăsește atât în întreprinderile publice, cât și în cele private: în acest ultim caz, principiul se extinde și la directorul întreprinderii. În principiu, biroul executiv este separat de gospodărie, corespondența de afaceri de cea personală, bunurile firmei de cele personale. Cu cât tipul de management al afacerii este realizat mai

consecvent, cu atât aceste separări sunt mai nete. Începuturile acestui proces pot fi constatate încă din Evul Mediu.

O particularitate a întreprinzătorului modern constă în faptul că el însuși se comp[ortă ca “primul angajat” al firmei sale, așa cum președintele unui anume stat modern birocrat vorbește de el însuși ca fiind “servitor” al statului. Ideea că activitățile departamentului de stat au un caracter intrinsec diferit de managementul birourilor din economia privată este noțiune europeană și, prin contrast, total străină gândirii americane.

- IV. Managementul birourilor, cel puțin managementul specializat al birourilor – și asemenea management este în mod distinctiv modern – presupune de obicei o pregătire detaliată și specializată. Acesta este valabil pentru conducătorul modern și pentru angajații întreprinderilor private în aceeași manieră ca și pentru funcționarii statului.
- V. Atunci când biroul este complet dezvoltat, activitatea oficială cere întreaga capacitate de muncă a funcționarului, indiferent dacă programul său obligatoriu este strict delimitat. În mod normal, aceasta este produsul unei lungi dezvoltări atât în instituțiile publice cât și în cele private. În trecut, în toate cazurile, activitățile legale din state erau inversate: activitățile instituționale erau îndeplinite ca activități secundare.
- VI. Managementul instituției urmează reguli generale, care sunt mai mult sau mai puțin stabile, mai mult sau mai puțin exhaustive și care pot fi învățate. Cunoașterea acestor reguli reprezintă în special pregătirea tehnică pe care o posedă funcționarii. Aceasta implică jurisprudența sau un management administrativ sau al afacerii.

Reducerea managementului modern al instituției la reguli este adânc încorporată în însăși natura sa. Teoria administrației publice moderne presupune, de exemplu, că autoritatea de a emite anumite decrete – care este încredințată prin lege autorităților publice – nu dă dreptul instituției să reglementeze o problemă prin dispoziții date pentru fiecare caz în parte, ci în mod abstract. Aceasta este în contrast profund cu reglarea tuturor relațiilor prin acordarea unor privilegii și favoruri individuale care sunt absolut

dominante în “patrimonialism” cel puțin până când asemenea relații nu sunt fixate prin tradiție sacră.

STRUCTURI ORGANIZATIONALE BIROCRATICE

Studiile efectuate de către sociologi asupra organizațiilor s-au realizat pe baza încercărilor de a da răspunsuri la întrebări legate de birocrație. Inițiatorul acestor reflecții a fost recunoscut a fi Max Weber în “Economie et Societe”, deși se rezumă doar la câteva pagini. Analizele lui Weber în această direcție au avut un deosebit ecou în anii '40 și '50 și au stat la baza a numeroase cercetări empirice.

Max Weber insista asupra faptului că în societățile occidentale moderne se insistă asupra unor fenomene de raționalizare fără precedent care afectează reprezentările, valorile, instituțiile și practicile sociale. La Weber, birocrația apare ca un instrument de raționalizare în conducerea marilor organizații moderne.

Weber deosebește trei forme de bază ale autorității: autoritatea cu caracter rațional-legal, autoritatea cu caracter rațional și autoritatea cu caracter carismatic, dintre care el consideră că doar prima se apropie cel mai mult de forma de administrație modernă. Aceasta se caracterizează prin:

- se întemeiază pe drept, conceput ca un ansamblu de reguli aplicate în scopuri particulare;
- este impersonală în sensul că cel care ascultă se supune regulamentului și nu persoanei care-i dă ordine;
- este organizată după o ierarhie a funcțiilor de sus în jos, dar dă totuși posibilitatea subordonaților de a ataca prin recurs decizia superiorilor;
- are la bază competențele celor care-și exercită funcțiile;
- separarea strictă între funcție și persoana care o exercită. Resursele conferite de funcție sunt distincte de resursele private, cu atât mai mult cu cât locul de muncă este situat în afara domiciliului;
- principalele decizii și dispoziții sunt redactate în scris.

Toate acestea spre deosebire de autoritatea tradițională unde se conferă legitimitate deținătorului autorității și unde relațiile sunt de tip seniori-supuși și unde autoritatea se moștenește și nu se bazează pe calificarea celor care o dețin.

Sau spre deosebire de autoritatea carismatică care se bazează pe valoarea exemplară a unei persoane cu caracter sacru chiar eroic relație similară celei de tipul profet-adepti și care se caracterizează printr-o stabilitate mai mică chiar și față de cazul autorității tradiționale. Comunitățile bazate pe autoritatea carismatică sunt de natură emoțională.

Cercetarea structurilor organizaționale a relevat faptul că în funcție de combinarea elementelor specifice structurii unei organizații avem diferite configurații dar și în fiecare organizație domină un anumit tip de mecanism de coordonare.

Structura simplă:

- se caracterizează prin lipsa tehn structurii organizației și a personalului funcțional, organizare simplă, diferențiere clară între subunități;
- standardizarea comportamentului în mică măsură, putere de decizie concentrată singular, coordonare prin supervizare directă;
- caracteristic organizațiilor mici, de obicei tinere pentru că tendința de a se birocratiza este pe măsură ce supraviețuiesc mai mult timp;
- refuzul birocratizării privilegiază flexibilitatea, structura simplă și organică.

Birocratizarea mecanică:

- sarcini puternic specializate;
- multe sarcini operaționale rutiniere;
- putere de decizie relativ standardizată prin sisteme specifice de planificare inclusiv a procesului de muncă, ca urmare a accentuării tehn structurii;
- centralizare verticală a structurii, deciziile majore luându-se la vârf;
- caracteristic pentru acest tip de organizații este producția de masă cu muncă simplă și repetitivă: companii de asigurare, servicii de poștă și telecomunicații, pompieri, companii aeriene, etc.

Birocrația profesională:

- configurație birocratizată unde coordonarea permite descentralizarea;
- mână de lucru înalt specializată, iar centru operațional cuprinde specialiști care muncesc liber atât în raport cu ierarhia administrativă cât și în raporturile dintre ei;
- caracteristic pentru sistemele școlare, cabinetele contabile, serviciile sociale și organizații cu mână de lucru înalt specializată;
- tehnostuctura este minimală pentru că standardizarea este greu de realizat;
- structura personalului funcțional este mai dezvoltată, dar execută munci simple care susțin activitatea profesioniștilor;
- paralele cu birocrăția profesională se va forma și o mică birocrăție mecanică.

Forma descompusă în diviziuni:

- structură complexă îmbinând mai multe configurații, orientată spre piață;
- implică existența unei minime interdependențe și coordonări între diviziuni, fiecare având totodată o autonomie ridicată, fiecare din ele fiind birocratizată și integrată, majoritatea fiind birocrății mecanice;
- se regăsește în industrie într-o formă parțială sau totală în marile întreprinderi din SUA;
- în forme imperfecte poate fi regăsită în cadrul confederațiilor sindicale sau chiar a organizării guvernamentale;
- descentralizarea verticală.

Ad-hocrația:

- reprezentativă pentru organizațiile zilelor noastre;
- specializare a sarcinilor de manieră orizontală;
- specialiști grupați în unități funcționale dar și tendința contrară de a-i dispersa în echipe mici după criterii de piață;
- principalul mecanism de coordonare este adaptarea mutuală în interior și între echipe.

În cadrul lor distingem două tipuri principale:

- **ad-hocrația de exploatare**

- se bazează pe inovații executate în numele clientului ca de exemplu cazul firmelor de ingineri consultanți, agențiile de publicitate, companiile cinematografice;
- munca prestată este una de tip ad-hoc și este greu să distingem în cadrul ei fazele concepției planificării sau execuției;
- în cadrul lor se rezolvă probleme particulare, unice care cer soluții originale și diferite de la caz la caz;
- profesioniștii pot lucra independent dar în funcție de probleme care trebuie soluționate se pot grupa și în echipe multidisciplinare încurajându-se adaptarea mutuală.
- **ad-hocrația administrativă**
- proiectul determină organizarea cum este exemplul agențiilor spațiale sau marilor institute de cercetări;
- centrul operațional se distinge de restul organizației permițând componentei administrative să funcționeze ea însăși ca o ad-hocrație;
- vârful strategic are un rol mic în raport cu restul structurii;
- sisteme tehnice sofisticate și automatizate, puterea decizională de regulă transferată specialiștilor sectorului funcțional;
- lipsa controlului prin norme tehnocratice, acestea fiind stabilite direct de către mașini.

Putem constata că structura organizațiilor reflectă vârsta industriei și totodată ca formă ad-hocratică este prezentă în unitățile industriale de după cel de-al doilea război mondial, ca atare constituie structurile organizaționale contemporane.

BIBLIOGRAFIE:

1. Rotariu, T.; Iluț, P. – *Sociologie*, editura Mesagerul, Cluj-Napoca, 1996
2. Lafaye, C. – *Sociologia organizațiilor*, București, Polirom, 1998
3. Max Weber – *Politica o vocație și o profesie*, editura Anima, București, 1992
4. David Beetham - *Bureaucracy*, edited by the University of Minnesota Press 1996