

Prof.dr. Gheorghe Filip, Lect.drd. Mihaela Onofrei

***FENOMENUL BIROCRATIC ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII SISTEMELOR
ADMINISTRATIVE***

În dinamica instituțională a administrației publice se manifestă și este necesar să se studieze problemele generate de **fenomenul birocratic**. Demersul cognitiv urmărește, atât găsirea unor soluții de ameliorare a eficienței activității administrative, cât și abordarea semnificațiilor birocrăției în contextul dezvoltării societății pe baze democratice.

Se poate aprecia faptul că, birocrăția este interpretată din mai multe unghiuri, iar literatura de specialitate consemnează opinii diferite despre fenomenul birocratic. Astfel, în anii '30, **Harold Laski** definea birocrăția ca “o formă a guvernării în care, efectiv, domină funcționarii publici”¹, în timp ce **F. Lane** afirma că birocrăția înseamnă un mod de administrare complexă, la scară largită, un anumit comportament organizațional. La rândul lor, cercetătorii francezi **J. Chevalier** și **D. Loschak** considerau birocrăția un adevărat sistem în cadrul căruia “preponderența în direcția realizării afacerilor publice, aparține serviciilor administrative, adică birourilor”².

Fenomenul birocratic reprezintă o prezență controversată în activitatea administrativă, fiind apreciat și criticat în egală măsură. Astfel, **A. Mathiot** considera că birocrăția are avantaje apreciabile, deoarece funcționarii publici, recrutați în funcție de talentul lor, mențin continuitatea statului și a serviciilor publice. Dintr-un alt unghi de abordare, **Michel Croazier** caracteriza birocrăția franceză prin formalism și lipsă de personalitate.

Spre deosebire, **Max Weber** considera că birocrăția reprezintă tipul ideal de organizare instituțională spre care tinde societatea modernă, datorită **calităților**³ sale sintetizate astfel:

- a) birocrăția este caracterizată de competență, ierarhie și o diviziune a muncii pe birouri;
- b) organizarea birocratică facilitează progresul sistemelor economice și contravine stilurilor primitive de muncă, contribuind la dezvoltarea științei administrației;
- c) birocrăția reprezintă modul cel mai eficient de organizare al colectivității, în vederea atingerii anumitor scopuri. Eficiența birocrăției este rezultatul modului de cooperare dintre om și mașină.

¹ Lane, F – Current Issues in Public Administration; St. Martin's Press; New York; 1982; p.190

² Chevalier, J.; Loschak, D. – Introduction à la science administrative; Memento Dalloz; Paris; 1974; p.58

³ Lane, F. – op.cit.; p.190

Este de real interes tratarea birocrăției în literatura germană care a abordat **legătura dintre birocrăție și democrație**, formându-se două curente: unul care consideră cele două fenomene ca fiind compatibile și un altul care susține că acestea nu au nimic în comun.

În opiniile “pro” se afirmă că birocrăția are nevoie de competență, or, numai democrația asigură promovarea talentelor, formarea de specialiști și recunoașterea valorii. În plus, în perioada modernă, ambele concepte au promovat progresul societății (de exemplu, facilitarea accesului burgheziei la putere, în defavoarea nobilimii).

În opiniile “contra” se consideră că, această legătură dintre birocrăție și democrație va genera permanent o stare conflictuală, din două motive și anume:

- disciplina și controlul specifice birocrăției lezează principiul libertății umane caracteristic democrației;
- regulile ierarhiei birocratice contravin principiului democratic al egalității în drepturi.

Cu toate rezervele exprimate, birocrăția – ca expresie a funcționării instituțiilor publice – apare ca un fenomen normal, obiectiv, datorită caracterului de ordine pe care-l imprimă activității administrative, fapt evidențiat și de Fig.nr.1:

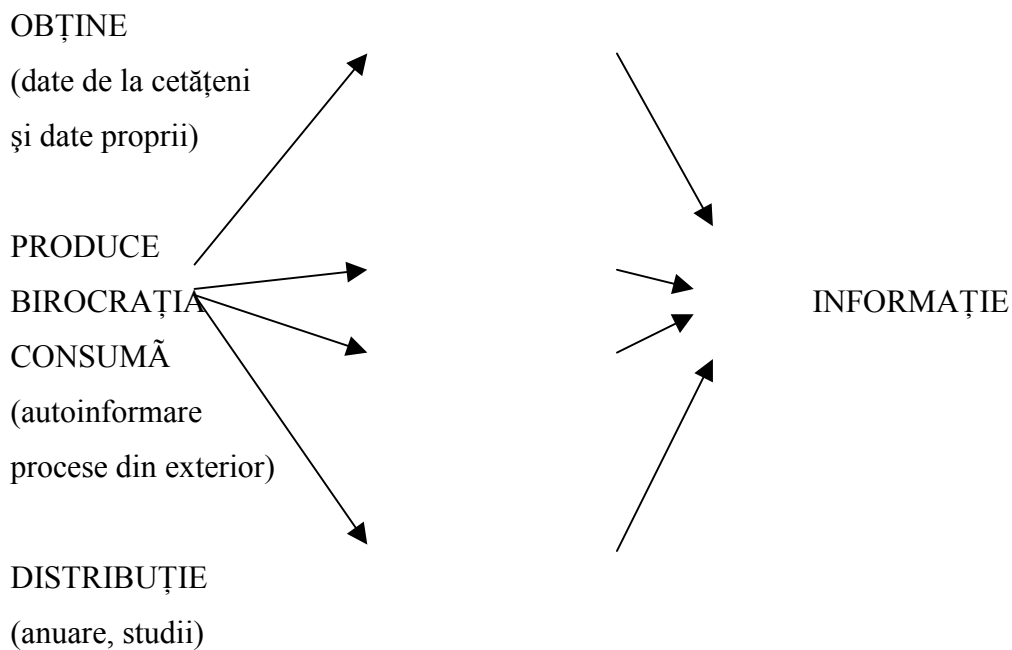


Fig.nr.1

Așezată pe baze raționale, științifice, ea poate fi deplin compatibilă cu valorile democrației: securitate națională, siguranța individului, productivitate, eficiență; practic, orice organizație – de la o fabrică de confecții la o uzină constructoare de mașini, de la o organizație religioasă, la un guvern – va fi totdeauna birocratizată.

Totodată, se constată că în prezent, noțiunea de birocrăție are trei sensuri principale și anume:

- modul de organizare birocratic;
- categoria socială a birocraților;
- puterea sau activitatea birocratică.

Modul de organizare birocratic este o condiție a autonomiei statului însuși, asigură tradiția în domeniul funcției publice și întărește disciplina reglementată de actele normative. Față de un personal politic schimbător, instituțiile administrației reprezintă continuitatea, permanența și stabilitatea, sporindu-și influența asupra societății. Organizarea birocratică are o legitimitate proprie, fiind adevărata apărătoare a interesului general (public).

Noțiunea de birocrăție nu poate fi concepută în afara **categoriai sociale a birocraților**. Funcționarii publici contribuie la îndeplinirea misiunilor administrației, beneficiind atât de drepturi, cât și de obligații. Astfel, ei trebuie să aibă stabilitate și să fie apărați împotriva presiunilor interne sau externe, supunându-se riguros reglementărilor juridice. Administrația trebuie să dispună, totuși, de dreptul de apreciere, de așa numita putere discreționară asupra momentului și modalităților de acțiune.

Puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, ținând seama de elementele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează.

Astfel, pentru a îndeplini în mod eficient sarcinile care îi sunt repartizate, orice organizare birocratică a administrației urmează să-și dezvolte trăsăturile caracteristice care favorizează manifestarea propriei puteri. O dată de este instituționalizată, administrația stabilește cu mediul în care acționează relații care îi amplifică autonomia și îi conferă o competență de inițiativă și legitimitate proprie, independentă de cea a puterii politice.

În condițiile modernizării sistemelor administrative, puterea birocratică sporește, pe fondul creșterii gradului de independență și de stabilitate a funcționarilor publici. De aceea, în prezent, fenomenul birocratic exercită un impact deosebit asupra activităților de tip administrativ, concretizat în următoarele mutații:

-administrația se transformă într-o lume îngrădită capabilă să reziste impulsurilor exterioare. Ea devine astfel, independentă se corpul electoral și de guvernanți care nu mai exercită asupra sa o influență directă. În această optică, Statutul funcționarului public, din democrațiile europene, maximizează securitatea profesională și garantează autonomia acestuia, iar administrația se constituie ca o categorie socială, o adevărată corporație care are interese proprii;

-administrația tinde să devină un centru de putere, în măsură să dobândească capacitate de decizie și de control, contribuind la dezvoltarea **tehnocrației**.

Tehnocrația se definește ca “sistemul în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice, aparține tehnicienilor”⁴. Aceste persoane iau anumite decizii în funcție de considerentele de eficacitate tehnică, fără a se face referiri la exigențele politice. Spre deosebire de agenții dintr-o organizație birocratică, tehnocrații nu se mulțumesc numai să aplice regulile, ci au facultatea de a crea, de a impune noutățile.

Implantarea tehnocrațiilor generează iluzia realizării controlului politic de către administrație. **Max Weber** semnală deja o ascensiune publică irezistibilă a tehnicienilor, care, pe de o parte reduce rolul și puterea politicului, iar pe de altă parte, generează fenomenul de confuzie între omul politic și expert.

Preponderența tehnicienilor în cadrul sistemului politic este consecința unui fenomen general al societății industriale, dominată de tehnocrați. Complexitatea problemelor de rezolvat a dus la apariția unei noi păături sociale formată din ingineri, savanți, manageri, la o “castă a tehnologilor”. Pe aceasta **J.K. Galbraith** o numește “tehnocrație” și este formată din specialiști care dețin fiecare câte o parte din informațiile necesare întregului ansamblu ce va deține puterea. În opinia lui **Maurice Duverger**, această evoluție va conduce la o osmoză treptată între tehnicienii privați și cei publici care au aceeași origine și apără aceleași interese.

Pe de altă parte, influența tehnocrațiilor asupra afacerilor publice este contestată; în absența omogenității sociale și a unei doctrine proprii, specialiștii nu vor putea constitui un grup dominant în cadrul sistemului politic. În măsura în care tehnocrația compromite jocul politic și secretul de stat, ea devine incompatibilă cu principiile democrației.

Prin urmare, un sistem administrativ modern trebuie să îmbine virtuțile de organizare specifice birocrăției și competențele de ordin tehnic caracteristice tehnocrației, generând apariția **tehnobirocrației**. Cele două noțiuni nu se suprapun; puterea birourilor nu se sprijină întotdeauna pe

⁴ Chevalier, J.; Loschak, D. – op.cit.; p.65

specializare și calificare tehnică. Invers, câmpul tehnocrației îl depășește pe cel birocratic, în măsura în care fenomene analoge se produc în afara cadrului administrativ.

Tehnocrația poate să aducă birocrăției, forță și prestigiu și să o pună în valoare prin imprimarea unui caracter dinamic. La rândul său, birocrăția constituie un punct de sprijin pentru tehnocrație; tehnicienii care se bazează pe aparatul birocratic devin mult mai capabili și mai competenți.

În mod paradoxal, fenomenul birocratic creează și o atitudine defensivă față de schimbare, pune accent pe durată, iar atributele de continuitate privilegiază comportamentele tradiționale și împiedică modernizarea administrației publice.

Or, în calitate de sistem birocratic, sistemul administrativ acordă o valoare particulară tradiției care are următoarele valențe ⁵:

- contribuie la formarea administratorilor, deoarece, în virtutea permanenței, funcționarii publici își însușesc tehnicile meseriei lor și își exercită autoritatea profesională;
- protejează funcționarii publici în raporturile mutuale ale acestora cu superiorii și subordonații lor;
- reprezintă cadrul din care se degajă directivele de acțiune cotidiană; normele empirice și uzanțele interne determină pentru fiecare serviciu public, condițiile sale permanente de acțiune și conduita administrativă.

Cultul tradițiilor exprimă o preocupare din partea sistemului administrativ, de a asigura imperativele de stabilitate, în ciuda gravelor inconveniente care riscă să rezulte din acestea. Asemenea consecințe negative ar putea fi următoarele:

- a) practicarea cultului precedentelor ar duce la o degradare a sistemului administrativ, prin blocarea spiritului de inovare și promovarea unei rutine profesionale;
- b) greutatea precedentelor se opune eforturilor de raționalizare operabile asupra sistemului administrativ, în cazul în care se constată prezența anumitor erori și disfuncționalități.

Cu toate efectele negative potențiale, birocrăția a asigurat proliferarea serviciilor publice și multiplicarea numărului colaboratorilor, contribuind la expansiunea tuturor sistemelor administrative. Fără îndoială că, această proliferare a rezultat, în parte, ca urmare a dezvoltării nevoilor sociale care au impus un aparat administrativ mai elevat; dar ea a fost generată și de o tendință naturală de evoluție, proprie tuturor sistemelor birocratice.

Conform celor afirmate de Parkinson, munca este cu atât mai captivantă, cu cât timpul consacrat acesteia este mai mare; nu există, deci, un raport direct între volumul de muncă de prestat și

⁵ Chevalier, J.; Loschak, D. – op.cit.; p.91

efectivele de personal însărcinate să-l execute. În administrația publică acest postulat este însoțit de două precizări și anume:

1. funcționarii sunt creați reciproc în timpul muncii;
2. toți funcționarii tind să mărească numărul propriilor subordonați, pentru a dovedi importanța serviciului pe care îl conduce. Creșterea are loc de la bază, prin ramificația rădăcinilor și este generată de ceea ce **A. Mathiot** denumea “paranoia administrațiilor”. Această analiză conduce la o realitate de nedorit în administrația publică și anume, că prima funcție a acesteia ar fi doar crearea de locuri de muncă și nu de satisfacerea interesului public.

Apreciem că o asemenea stare de lucruri caracterizează și administrația publică românească; crearea unui aparat instituțional supradimensionat, împiedică realizarea reformei și aflulul de investitori străini care se plâng de formalitățile excesiv de birocratizate, transformate într-o piedică în calea dezvoltării afacerilor în România. În plus, pleiada de instituții publice, de “instituții create de instituții” s-a dovedit a fi păguboasă pentru bugetul de stat și nu s-a materializat în obținerea unor realizări financiare semnificative, care să acopere și să justifice eforturile materiale efectuate cu înființarea și dotarea lor.

În alte opinii, se consideră că expansiunea sistemului administrativ este datorată constituirii unei așa zise “clase” a subalternilor din aparatul de stat, care determină extinderea aparatului birocratic public, din **rațiuni** diverse care pot fi:

- **economice**, conform cărora creșterea economică necesită sporirea corespunzătoare a numărului de posturi pentru funcționarii publicii;
- **politice**, datorate extinderii aparatului birocratic, care permite clasei politice dominante să atragă noi angajați, măbind dimensiunile “castei” subalternilor;
- **ideologice**, generate de fetișismul puterii și dorința de a o dobândi, prin apartenența la clasa funcționarilor de execuție din aparatul de stat, posibilități de ascensiune pe scară politică.

Practica a învederat faptul că, sistemul administrativ este mai reticent la schimbare, față de alte sisteme sociale. Atitudinea conservatoare în administrație este asigurată, atât de funcționarii publicii care văd în schimbare o amenințarea a drepturilor proprii, cât și de situația de monopol de care beneficiază sistemul administrativ în societate, fapt care îi facilitează menținerea pozițiilor dobândite.

Tehnicile utilizate de către sistemul administrativ pentru a rezista la schimbare și a crea o atitudine defensivă totală, sunt următoarele:

- opoziția declarată, care generează conflicte deschise, atât cu întregul corp social, cât și cu instanțele politice;

- acceptarea aparentă, care reprezintă o atitudine întâlnită în mod curent, constând în combinarea permanentă a structurii reale cu reformele administrative continue, dar care rămâne întotdeauna la nivel de texte, de puncte secundare în program, fără a se traduce în fapte concrete;

- mecanismele blocajelor. Acestea sunt, de regulă, eficiente; astfel, administrația publică produce “anticorpi” pentru a dizolva “germenii” evoluției, apelând la un control excesiv, creând structuri și mecanisme greoaie și chiar organisme antireformatoare.

Totuși, istoria a confirmat faptul că administrația nu se schimbă în același timp cu transformările care bulversează mediul. Astfel, Tocqueville a arătat că, după anul 1789 (după revoluția franceză), instituțiile publice au păstrat mult timp, aceeași stare de spirit și aceleași obiceiuri. Revoluționarii s-au folosit de instituțiile monarhice pentru a-și crea un nou sistem administrativ.

Aceleași constatări se pot desprinde și din experiența altor țări occidentale. În Marea Britanie, autoritățile administrative locale și serviciile publice actuale s-au format într-o perioadă de timp, dar pe baza unor principii formulate de organele legislative încă din secolul al XIX-lea, care își mențin și astăzi valabilitatea. Tradiția prusacă cu privire la funcția publică și la formarea unui corp al funcționarilor publici de elită, profesioniști, disciplinați, ierarhizați s-a menținut în toate regimurile și subzistă și astăzi în mare parte, în Germania. Chiar și administrația sovietică a fost marcată multă vreme de tradițiile administrative țariste, iar Lenin explica severitatea și actele de violență ale birocrăției fostei U.R.S.S. prin conformarea acesteia în ideologia burgheză.

Prin urmare, reforma administrației publice este invitată să reajusteze permanent modalitățile de organizare și acțiune și să-și precizeze clar obiectivele, numite uneori, frâne de deblocat, blocaj de surmontat, obstacole de trecut care se manifestă prin evoluția ascendentă a societății. Reforma în administrația publică impune un amplu proces de modernizare și vizează o evaluare obiectivă a patru aspecte importante și anume:

- studiul misiunilor speciale ale administrației și modul de îndeplinire a lor, care permit reflecției generale asupra locului și rolului administrației publice în sistemul politic și social;
- studiul cadrului organizatoric existent al administrației publice;
- studiul eficacității sociale a activității specifice a administrației publice;
- studiul nivelului de democratizare al administrației publice.

Încercările de reformare a sistemelor administrative se materializează, adesea, prin capacitatea guvernanților de a importa și implementa în cadrul intern, diferite modele străine. Capacitatea de transpunere a acestor modele este însă tot mai contestată, datorită disfuncționalităților care apar, mai ales, în plan managerial. Practica a demonstrat că, prelucrarea unor modele de administrare nu elimină

riscul corupției și a unei gestiuni necorespunzătoare. Prin urmare, strategia de modernizare, în acest domeniu, nu poate fi concepută fără stabilirea și aplicarea unor principii fundamentale, care să transforme fenomenul birocratic într-un pilon al reformei și un partener atașat procesului schimbării.