

Conceptualizarea politică a birocrăției ca grup de interese restrânse

Pantelimon VARZARI,
doctor în filosofie, conferențiar universitar,
Institutul Integrare Europeană și Științe Politice al
Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

The article examines one of the less discussed issues in the literature of the Republic Moldova, those concerning the approach of bureaucracy as an interest group. Most authors focus mainly on the Weberian approach as a particular type of social organization, another part of authors put the center of gravity on the approach of bureaucracy as elite and only some authors try to interpret bureaucracy as a restricted interest group.

It is stressed the idea that tackling bureaucracy as an interest group assures not only an economic interpretation of the issue (the analysis of bureaucracy as an interest groups outside the government decision process), but also a political conceptualization (the analysis of bureaucracy as an interest group within the government decision process). A particular attention it is paid to the analysis of the group of interest in the scientific literature, to its nature and characteristics, to the relationship between the interest groups and the pressure groups etc. The study concludes that the groups within the government structures that influence their activities, and the continued growth of public sector activity, are bureaucracy groups which act as a restricted interest group.

În literatura de specialitate pot fi identificate mai multe modele (tipuri) de analiză asupra birocrăției (birocrăția ca tip special de organizare socială, birocrăția ca elită politică, birocrăția ca grup de interese etc.). Abordarea, pe care dorim s-o luăm în dezbatere, imprimă nu numai o conceptualizare politică (analiza birocrăției ca grup de interese din interiorul actului guvernamental), dar și o interpretare economică (analiza birocrăției ca grup de interese din exteriorul actului guvernamental). Aceasta pentru că birocrăția, fiind poziționată în sistemul relațiilor de putere, posedă destule informații utile pentru eventualii beneficiari. Fiind o verigă de legătură dintre agenții guvernamentali și business, sindicate și alte grupuri sociale interesate, birocrăția poate construi cele mai puternice asociații, iar în unele cazuri chiar să joace un rol decisiv în conturarea anumitor politici. În acest sens, astăzi se vorbește tot mai frecvent despre anumite „rețele politice” care se caracterizează printr-o relație complexă dintre veriga

superioară a birocrăției și reprezentanții grupurilor organizate, acestea fiind interesate în consolidarea acestor relații. În acest fel, unii autori apelează la teoria alegerii libere (birocratul este un actor rațional care va adopta o strategie de maximalizare a propriei utilități, ceea ce determină anumite strategii de comportament al agentului guvernamental). [1, p. 136-144] Deci reieșind din perspectiva raportării la modul de acțiune specific grupurilor de interese restrânse, birocrăția poate fi analizată atât din interiorul, cât și din exteriorul actului guvernamental, așa încât birocrăția manifestă diverse strategii de comportament.

În cele ce urmează vom lua în discuție activitatea birocrăției ca grup de interese care influențează structurile guvernamentale, în sensul că birocrăția influențează direct procesul elaborării, adoptării și aplicării politicilor publice. Însă, în contextul celor spuse, vom face o remarcă. Privite din perspectiva teoriei elitei, politicile publice pot fi considerate ca reflectând valorile și preferințele eli-

tei guvernamentale. Principalul argument al elitismului este acela că o politică publică nu este determinată de cererile și deci de cerințele elitei conducătoare, ale cărei preferințe sunt concretizate de către oficialii publici și agențiile guvernamentale. Politicile publice nu reflectă cererile maselor, ci, mai curând, valorile elitei. Schimbările în politicile publice vor fi mai degrabă incrementale, treptate, decât revoluționare. Astfel prezentat, menționează politologul român Virgil Stoica, elitismul reprezintă o teorie provocatoare asupra formării politicilor publice. [2, p. 88-89] Politicile sunt produsul elitelor, reflectând valorile lor și servind scopurilor acestora, unele dintre aceste politici putând să asigure o stare bună a maselor. Teoria elitei concentrează atenția asupra rolului conducerii în formarea politicilor și asupra realității. Totuși este destul de greu de demonstrat că doar elitele determină politicile publice, fiind puțin influențate de către mase. În același timp, putem afirma că aceste politici sunt elaborate și promovate de birocrație ca grup de interese.

Studiul grupurilor de interese a reprezentat un demers vast în literatura de specialitate, numeroși autori (**Jack L.** și **Walker Jr.** în „Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements,” 1991; **Alexander L. George** și **Andrew Bennett** în „Case Studies and Theory Development in the Social Sciences”, 2004; **David B. Truman** în „The Governmental Process,” 2010 etc.) încercând să identifice influența acestor grupuri asupra puterii publice. Optica privind sfera puterilor publice ce se regăsește în literatura științifică este diferită și a vizat ansamblul organizațiilor de stat susceptibile de a lua decizii politice; instituțiile politice superioare, create prin Constituție, al căror statut este fixat prin legi. Pe cale de consecință, puterile publice nu trebuie să ia decizii care ar afecta comunitățile umane, mai mult sau mai puțin extinse, conform gradului puterilor publice respective. Spre deosebire de acestea, administrația publică servește la implementarea politicilor guvernamentale, incluzând, de asemenea, o anumită responsabilitate pentru determinarea politicilor și programelor publice. În mod specific, administrația publică include planificarea, organizarea, conducerea, coordonarea

și controlul operațiunilor guvernamentale. [3, p. 180]

Alți cercetători contemporani (**A. Downs** în *Inside bureaucracy*; **D. Beetham** în *Bureaucracy*, 1987; **W. Niskanen** în *Bureaucracy and representative government*, 1971; **Ludwig von Mises** în *Bureaucracy*, 1944; **Jacques E.** în *A general Theory of Bureaucracy*, 1976; **Charles T. Goodsell** în *The Case for Bureaucracy* etc.) atrag atenția asupra unor probleme referitoare la funcționalitatea/disfuncționalitatea birocrației în societățile democratice și în condițiile economiei de piață. Astfel, Anthony Downs, bazându-se pe concepția weberiană a birocrației ca sistem ierarhic (fiecare funcționar are superiori și subordonați), dezvoltă o teorie utilă de luare a deciziilor birocratice în cadrul unei mari organizații. În acest sens, el distinge obiectivele (patru) urmărite de birocrați, tipurile (cinci) de funcționari publici, factorii determinanți în activitatea unui funcționar, precum și tipurile de comportament al acestora în anumite circumstanțe create. David Beetham, la rândul său, este atașat de analiza problemei eficacității conducerii birocratice în societatea contemporană (S.U.A., Marea Britanie etc.), a relației dintre oamenii politici și funcționari din perspectiva deținerii de către birocrați a unor cunoștințe și experiență profesională utile politicienilor la un anumit moment, a unor teorii (trei modele) care ar explica influența funcționarului asupra decidentului politic (numite de autor „explicații teoretice ale politicii birocratice”) etc. În final, el ajunge la concluzia că, dacă dorim să avem o înțelegere adecvată a birocrației, ar trebui să se ia în considerare interacțiunea complexă dintre rolul său în formularea politicilor și punerea în aplicare a directivelor sale politice.

Primul analist contemporan care a utilizat noțiunea de grup de interese în sensul cel mai apropiat cercetării noastre este cunoscutul sociolog și politolog american **Arthur Bentley** (1870-1957). De aceea, pentru o înțelegere mai profundă a abordării supuse analizei, vom apela mai întâi de toate la teoria grupurilor interesate. În lucrarea sa de căpătâi „Procesul guvernării: studiul presiunilor sociale” (1908) [4] el a evaluat noțiunile de „activitate”, de „grupuri interesate” (sinonim cu cel de „grup de influență”) și „grupuri de presiune”,

examinând politica ca o interacțiune a instituțiilor și grupurilor sociale. [5, p. 272-274] Interacțiunea acestora din urmă se află la baza vieții politice, respingând orice abstracțiuni etatiste. A. Bentley a susținut necesitatea investigării comportamentului politic pe calea descrierii interacțiunii dintre grupurile sociale. În acest sens, el a sprijinit importanța operațiilor de măsurare în știința politică. [6, p. 23-25]

În teoria clasică a lui A. Bentley se reia subiectul cu privire la interes prin descrierea procesului democratic efectiv de luare a deciziei și evaluarea calităților acestuia, comparativ cu cel specific alegerii democratice abstracte. El consideră că un grup reprezintă o fracțiune distinctă din societate și orice individ poate fi membru al mai multor grupuri. De asemenea, Bentley susține că nu există grup fără interes, ele fiind inseparabile. În accepțiunea sa, avantajul grupurilor constă în posibilitatea manifestării intensității preferințelor, spre deosebire de cazul democrației „pure.” [3, p. 182]

În baza studiului procesului politic din S.U.A., A. Bentley a demonstrat că pentru realizarea intereselor proprii oamenii sunt forțați să se întrunească în grupuri organizate cu anumite interese sau să se alăture grupurilor formate care devin subiecții principali ai politicii. Acțiunile organizate și interesate ale acestor grupuri poartă un caracter de masă. Ele exercită o mulțime de presiuni asupra agenților guvernamentali și de stat, dar și asupra altor grupuri similare, creând, astfel, un echilibru al forțelor politice în societate. Totalitatea grupurilor interesate existente în societate formează un mediu specific, în cadrul căruia activează structurile oficiale ale puterii (grupuri oficiale interesate): parlamentul, guvernul, justiția, administrația, poliția, armata.

A. Bentley a studiat detaliat grupurile de interes în termenii scopurilor, organizării și ai funcțiilor îndeplinite în societate. La baza teoriei grupurilor de interes, conform autorului, se află activitatea oamenilor determinată de interesele lor. Doar activitatea oamenilor, în scopul realizării obiectivelor propuse, se înfăptuiește nu la nivelul personal, individual, dar prin asocierea lor în grupuri în baza comunității lor de interese. Astfel, el ajunge la concluzia că procesul guvernării, inclusiv cel politic, este determinat de interesele grupuri-

lor influente, care adesea nu coincid. Potrivit lui Bentley, „toate fenomenele guvernării de stat sunt fenomenele grupurilor care exercită presiuni unul asupra altuia și care evidențiază grupuri noi și reprezentanți ai grupurilor pentru medierea acordurilor comune.” [5, p. 273-275]

Grupurile de interes se deosebesc de partidele politice, fiindcă primele nu participă ca partidele la alegeri și deci nu tind de a participa la exercitarea puterii. Sarcina acestor grupuri constă, întâi de toate, în informarea societății și puterii despre necesitățile și viziunile grupurilor sociale, utilizând diverse modalități de acțiune (convingerea, îndrumarea, consultarea ș. a.). Conform opiniei lui A. Bentley, toate instituțiile de stat sunt o parte a activității grupurilor și exprimă interesele acestor grupuri. Deosebirile în regimurile politice prezintă deosebiri în tipurile de activități ale grupurilor. Administrația americană, în viziunea politologului, prezintă un mare număr de grupuri și subgrupuri, care se combină și se desfac în funcție de sarcinile pe care acestea le rezolvă. Teoria politologului american a influențat alte grupuri de cercetare, cum ar fi *Școala de la Chicago* (de altfel, **R. Dahl**, **G. Sartori** și **A. Lijphart** devin nume de referință, fiind fondatorii teoriei democrației) care, de asemenea, a încercat să dezvolte analize obiective în câmpul politic american.

Apariția teoriei grupurilor interesate era dictată de tendința de a depăși cadrul restrâns al abordării instituționale, doctrină dezvoltată în continuare de **David Truman** (1913-2003) în lucrarea „Procesul guvernării” (1951). [7] El considera că politica este o luptă a grupurilor pentru putere, a posibilităților de împărțire a resurselor. D. Truman este considerat teoreticianul grupurilor care a încercat să extrapoleze teoria, verificându-i validitatea în spațiul nonamerican. [8, p. 85]

Procesul politic, subliniază autorul american, poate fi înțeles dacă rolul grupurilor de interese sunt recunoscute în societate. Esența politicii constă în acele discuții și conflicte care apar drept rezultat al grupurilor de interese, iar concurența dintre acestea joacă un rol important în crearea condițiilor pentru activitatea grupurilor organizate, rol ce-i revine Guvernului. El arată că grupul de interese de-

semnează orice grup care, pe baza uneia sau mai multor atitudini împărtășite, acționează pentru stabilirea, menținerea sau ameliorarea unor forme de comportament. Grupurile se pot constitui dacă ele interacționează și se bazează pe anumite caracteristici comune. Dacă cerințele sunt înaintate de anumite grupuri unor instituții ale puterii de stat, ele devin grupuri de interese politice.

În acest context, D. Truman, în baza experienței americane de activitate a grupurilor de interese, inclusiv a *lobby*-urilor (au fost oficializate în S.U.A. în anul 1946), mai accentuează și ideea că aceste grupuri pot deveni politizate și, astfel, sunt o parte a instituțiilor de stat. Aceasta pentru că ele joacă un rol strategic în societate (determinat de poziția lor de grup cu statut oficializat și prestigiu în societate, de situația lor vizavi de regulile jocului, de prezența în grup a unor persoane influente, de utilitatea lor în calitate de izvor de informații pentru cei interesați), posedă caracteristici proprii (nivelul organizării, deprinderi de a conduce, existența resurselor necesare pentru activitate, specializarea grupului) și relațiile permanente cu instituțiile guvernamentale (cu structuri operaționale) și alte ramuri ale puterii de stat. În așa fel, activitatea grupurilor de interese poate influența chiar deciziile adoptate de către decidenții politici în favoarea unui sau altui grup. Structura politică a guvernului american (federalism, libertate, drepturi etc.) permite grupurilor de interese potențiale să crească și să joace, prin urmare, un rol de prezentare a intereselor.

Fenomenul intervenției grupurilor de interese, fiind tipic democrațiilor contemporane, a cunoscut o dezvoltare importantă în Statele Unite, unde s-au bucurat chiar de o cvasiinstituționalizare prin așa-numitul *lobby* (în S.U.A., în 1946, a fost adoptat primul act juridic privind funcționarea *lobby*-urilor „Federal Regulation of Lobbying Act”). Ulterior, în cadrul sistemelor politic și legislativ ale Statelor Unite, au fost introduse și alte reglementări, ca, de exemplu, „Lobbying Disclosure Act” din anul 1993. [9]

În țara noastră preocupările manifeste de tematica *lobby*-ismului se află doar în faza sa de discuții. [10; 11] Fără o detaliere amănunțită, vom remarca doar că în categoria grupu-

rilor de presiune latente, în afară de grupurile *lobby*, mai fac parte și alte instituții de presiune latentă – mafia și masoneria, care utilizează diferite metode de activitate și tactici de penetrare în structurile puterii de stat, în business etc. [12; 13] De regulă, nu toate grupurile de presiune preferă să mențină legături directe cu factorii de decizie, de exemplu, cu miniștrii, parlamentarii sau funcționarii publici. Însă este dificil a aprecia profunzimea relațiilor directe ale grupurilor de influență cu factorii de decizie, deoarece unele dintre aceste grupuri civice activează adesea în semiumbră informațională și evită să facă cunoscute astfel de contacte. Din numărul celor mai puternice grupuri de presiune fac parte, de obicei, acelea care susțin unul dintre partidele politice importante. Ele contribuie la formarea fondurilor financiare ale partidului. În consecință, aceste organizații au o mare putere de influențare a deciziilor politicianilor.

Așa cum arată unii autori, grupurile care sunt, în general, organizate în legătură cu un anumit interes se numesc grupuri de interese. Cele care exercită presiune asupra centrelor de putere se numesc grupuri de presiune. [3, p. 182] Grupurile de interese sunt organizate ierarhic și diferențiate pe sectoare economice; ele sunt recunoscute, uneori chiar create de către stat, care le acordă un monopol de reprezentare în sectorul lor specific, în schimbul unui oarecare control în procesele de selecție a conducătorilor și de formulare a cerințelor politice. De altfel, în acest domeniu se poate constata o atitudine extrem de ezitantă în ceea ce privește chiar obiectul cercetării. Unii autori arată că, nefiind alese și nefiind democratice, grupurile de interese sunt considerate mai mult o amenințare pentru democrație decât niște actori legitimi care joacă un rol central în procesele decizionale. [14, p. 143-148]

Specificul acțiunii grupurilor este elementul determinant pentru explicarea diferenței sensurilor acestor noțiuni (grup de interese și grup de presiune). Astfel, în opinia unor cercetători, grupul de presiune este o organizație ce exercită efectiv influență asupra factorului de decizie și prin aceasta asigură interacțiunea dintre societatea civilă și cea politică. Grupurile de interese sunt formațiuni în cadrul cărora se elaborează baza ideologică a unei

eventuale acțiuni de presiune. Orice grup de presiune poate fi și grup de interese (dacă nu promovează interesele altora), iar orice grup de interese este un potențial grup de presiune (dacă își valorifică interesele sale în raport cu puterea politică). Prin urmare, fiecare grup de presiune, pornind de la interesele sale, întreprinde acțiuni de influență asupra factorilor de decizie în vederea realizării acestor interese.

Grupul de presiune, menționează pe bună dreptate unii autori, este o categorie de analiză a științei politice care creează un instrument de interpretare și explicare a vieții politice. [15, p. 9] Unii autori folosesc alternativ termenii „grup de interes” (*Interest Group*) și „grup de presiune” (*Pressure Group*), alții îl preferă pe primul, dar există și încercări de delimitare. Spre deosebire de partidele politice care își propun cucerirea și exercitarea puterii etatice, grupurile de presiune acționează doar asupra puterii, influențând-o din exterior sau exercitând presiuni, după cum indică și denumirea, asupra centrului de decizie. Autoarea franceză **Sabine Saurugger** observa că, într-o accepție mai restrânsă, grupul de interese este definit ca o organizație constituită care încearcă să influențeze autoritățile politice într-un sens favorabil interesului său. În timp ce prima definiție permite conceperea grupului de interese ca un actor care caută să influențeze nu numai autoritățile politice, ci și alte grupuri sau opinia publică în general, a doua definiție insistă mai mult pe legătura care există între autoritățile politice și grup, de unde și noțiunea de grupuri de presiune. [14, p. 143]

Cunoscutul politolog italian **Domenico Fisichella** subliniază că determinant în delimitarea acestor două concepte (grupurile de interes și grupurile de presiune) devine criteriul metodologico-acțional, aplicat comportamentului grupurilor în contextul luptei politice. [16, p. 171-177] Specificul acțiunii grupurilor este elementul determinant pentru explicarea diferenței sensurilor acestor noțiuni. Astfel, în opinia unor cercetători, grupul de presiune este o organizație ce exercită efectiv influență asupra factorului de decizie și prin aceasta asigură interacțiunea dintre societatea civilă și cea politică. Grupurile de interese sunt formațiuni în cadrul cărora se elaborează

baza ideologică a unei eventuale acțiuni de presiune. Orice grup de presiune poate fi și grup de interese (dacă nu promovează interesele altora), iar orice grup de interese este un potențial grup de presiune (dacă își valorifică interesele sale în raport cu puterea politică). Prin urmare, fiecare grup de presiune, pornind de la interesele sale, întreprinde acțiuni de influență asupra factorilor de decizie în vederea realizării acestor interese.

Chiar dacă viziunile teoretice nu sunt unitare, ele converg către aceeași finalitate: grupurile de interese, indiferent de natura acțiunilor, de modul cum acționează și prin ce mijloace, au ca scop imediat, pe termen mediu sau lung, influențarea politicilor guvernamentale. Nu este singurul scop, iar rolurile pe care le îndeplinesc sunt foarte diverse într-o societate, fie ea democratică sau nedemocratică. [17, p. 34]

Unii autori încearcă, nu fără succes, să acrediteze ideea că teoria grupurilor interesate a lui Arthur Bentrley se învecinează cu teoria democrației consociaționale a cunoscutului politolog Arendt Lijphart, teorie bazată pe autonomie, cooperare, dreptul de veto reciproc, precum și participarea proporțională a elitelor la guvernare. Într-o democrație consociațională, afirmă Arend Lijphart, tendințele centrifuge inerente ale unei societăți pluraliste sunt neutralizare de atitudinile și comportamentul cooperant al liderilor diferitelor segmente de populație. Cooperarea între elite este trăsătura distinctivă principală a democrației consociaționale. [18, p. 17] Din punctul de vedere al abordării pluraliste a societății, există o multitudine de elite, „oficiale și neoficiale,” care concurează și cooperează reciproc. Practic, fiecare clasă, pătură, grup socioprofesional și teritorial, precum și comunități etnice pot avea fracțiunile lor în componența elitei puterii, aceștia fiind, în fapt, cei mai autoritari reprezentanți ai săi și având dreptul din numele lor pentru a le proteja interesele în sfera puterii de stat. La rândul lor, grupurile sociale de bază pot influența activitățile politice ale elitei sale prin intermediul diverselor instituții ale democrației directe: alegeri, referendumuri, demonstrații, petiții, pichetări etc.

În opinia noastră, teoria grupurilor interesate a lui Arthur Bentrley este învecinată și

mai mult cu teoria poliarhică, care a devenit ulterior elementul constitutiv al teoriei democratice a lui Rober Dahl, teorie care presupune existența în societate a mai multor centre de putere. Potrivit politologului american, poliarhie poate fi numit un sistem al democrației reprezentative bazate pe persoane eligibile; alegeri libere, corecte și frecvent realizate; libertatea de exprimare; accesul la surse alternative de informație; asociații autonome și drepturi civile universale. [19, p. 33, 85-86, 90-91] Acest sistem al democrației reprezentative asigură un control civil eficient și competent al activității puterilor în stat.

Teoria poliarhiei elaborată de R. Dahl este o punere în valoare a rolului grupurilor în democrația pluralistă. Poliaria este regimul politic în care cetățenii pot exercita un control relativ sporit asupra guvernărilor. Un regim politic este o poliarhie în măsura în care sunt îndeplinite anumite oportunități: formularea și semnalarea preferințelor, precum și luarea lor în calcul în actul de guvernare. Toate acestea dovedesc rolul important al grupurilor în realizarea unor politici cu adevărat democratice. Democrațiile sunt de neconceput fără recurgerea la reprezentarea parlamentară clasică, dar și la acțiunea grupurilor de presiune. Dacă partidele asigură, într-o bună măsură, reprezentativitatea și coeziunea socială, grupurile de presiune optimizează, la rândul lor, funcționarea sistemului democratic. Desigur, concepția poliarhică ar fi un model ideal pentru o societate democratică, însă autorul său pornește de la niște tendințe reale din viața politică contemporană care pot fi aplicate într-un viitor mai mult sau mai puțin previzibil.

Unii autori, pornind de la practica social-politică curentă a societăților occidentale, susțin ideea că în cadrul societăților democratice contemporane există o ierarhie a puterii, în vârful căreia se află centrele de putere, urmate de managerii publici din cadrul birocrăției, grupurile de interes, iar la bază se află cetățeanul, [3, p. 184] iar această asimetrie a relațiilor de putere, în opinia lui **Virgil Măgureanu**, cunoscut sociolog politic român, indică asupra faptului că resursele puterii sunt distribuite inegal, iar o relație de acest tip nu poate funcționa fără diviziunea conducători – conduși, indiferent de natura societății în cadrul căreia se manifestă.

[20, p. 62-68] Pe de altă parte, paradoxul puterii, afirmă politologul român **Vasile Nazare**, constă în aceea că puterea cea mai mare este deținută de acei indivizi sau grupuri care reușesc să rămână sursa nesiguranței altor unități sociale. Manipularea nesiguranței reprezintă miza primordială a luptei pentru putere și influență în cadrul unei comunități structurate. [21, p. 22-23] Conducătorii politici, comenta **Alvin Toffler**, se plâng mereu de greutatea pe care le întâmpină din partea birocrăției privind realizarea proiectelor lor. „Toți politicienii japonezi, remarca **Yoshi Tsurumi**, au devenit total dependenți de birocrății centrali pentru a elabora un proiect de lege (...) conform unor scenarii create de elita birocrățiilor fiecărui minister.” [22, p. 258-259]

La aceeași abordare a problematicei cu privire la paradoxul puterii birocratice ca grup de interese restrânse se referă și unii autori din Republica Moldova. Astfel, dacă **Tatiana Căstășan** se referă la unele varietăți de campanii de advocacy în sistemul de administrație publică (audierea publică, advocacy în domeniul politicilor de tineret etc.), propunând anumite recomandări în sporirea mecanismelor de advocacy în țara noastră, [23, p. 169-171] **Tatiana Mostovei** se axează pe problema conflictului de interese și reglementările naționale în acest domeniu [24, p. 135-139], **Dumitru Patrașcu** și **Tatiana Andrieș (Patrașcu)** desprind un paradox al manipulatorului din cadrul sistemului administrativ (cât el iubește mai mult să administreze, cu atât mai puternic îi apare necesitatea de a fi condus de cineva), [25, p. 27] **Vasile Cobișneanu** depistează unele conexiuni dintre fenomenul politic și sistemul administrației publice în statul de drept. [26, p. 7-11] Esența acestor conexiuni este determinată de principiile consfințite în normele constituționale. Indiferent de forma constituției sau de conținutul acesteia, important este faptul că puterea este încadrată în stat, că prin elaborarea legii fundamentale a statului a căpătat abilitarea juridică și că numai ea (puterea politică), are capacitatea de a se transforma dintr-o putere de fapt într-o putere de drept. Puterea politică, prin canalul aparatului etatic, conchide autorul, trebuie să decidă care norme vor fi editate, care drepturi vor fi acordate cetățenilor, care puteri vor fi confe-

rite corpurilor intermediare – colectivităților publice, întreprinderilor, asociațiilor etc.

Birocrația este un sistem de organizare încadrat în teoria statului de drept, care funcționează în mod specific și este structurat în mod ierarhic, având scopul de a administra un anumit volum de resurse prin intermediul unui personal specializat, sistem care, pe lângă responsabilități și atribuții, dispune și de o autoritate birocratică, limitată prin legi și regulamente. Însă sistemele administrative moderne în ascendență, adaugă **Ana Pasca-ru**, depind de disponibilitatea informației și cunoașterii, a expertizei și competenței profesioniștilor sau experților. Ei sunt producătorii și/sau utilizatorii celor mai noi informații și tehnologii, dispun de profesionalismul indispensabil pentru abordarea unor probleme complexe sau novatoare. În societatea contemporană, unde expertiza și informația sunt cele mai importante valori, cresc atât funcțiile experților profesioniști, cât și numărul beneficiarilor.

Dacă centrele de putere guvernamentale susțin înființarea și crearea grupurilor de interese, a grupurilor de presiune, inclusiv a *lobby*-urilor (prin finanțări directe, exceptări de la impozite etc.), nu putem spune același lucru despre însăși birocrația, care, după cum am demonstrat, este un grup specific de interese și deci nu poate fi inclus în „lista” grupurilor de interese care ar putea fi susținute oficial. Dimpotrivă, acest grup specific încearcă să-și realizeze adesea scopurile sale proprii în afara celor prescrise de regulamente, dispoziții și alte acte normative care țin de activitatea corpului funcționăresc. În același timp, centrele de putere, pentru a-și îndeplini promisiunile făcute alegătorilor și *lobby*-urilor, fac apel la

birocrație, în vederea realizării politicilor publice adoptate. Asupra birocrăției pot acționa și *lobby*-urile, pentru a urmări și accelera realizarea politicilor publice dorite. Birocrația este cea care satisface cererea de politici publice cerute de către votanți, iar centrele de putere influențează *lobby*-urile prin finanțarea lor. Cu alte cuvinte, birocrația devine un grup de interese când oferă, de exemplu, informații pentru relevarea unei anumite cereri de bunuri și servicii ce vine din partea cetățenilor contribuabili către centrele de putere, de care acestea țin cont la prezentarea programelor lor (dacă este vorba, mai ales, de partide politice ca și centre de putere) către cetățenii contribuabili (votanți). Aceștia din urmă, în funcție de răspunsul primit în legătură cu cererea specifică de bunuri și servicii, acordă sau nu încrederea (votul) unui anumit centru de putere.

În concluzie menționăm că grupurile din interiorul structurilor guvernamentale care influențează activitatea acestora și direcția creșterii permanente a activității sectorului public sunt grupurile birocrăției. Este evident și faptul că nicio constituție din lume, ca lege fundamentală a unui stat contemporan, nu prevede în mod expres crearea și funcționarea grupurilor de interese, cu atât mai mult a grupurilor de presiune, deși în mai multe state democratice există norme legale vizând reglementarea relațiilor din acest domeniu. Însă, ca în cazul partidelor, acest tip de instituții politice se formează datorită unor puternice forțe politice și sociale, care se impun în viața politică și cu timpul obțin o formă instituțională datorită necesității societății de a valorifica și aplica anumite politici publice aprobate de elita politică.

BIBLIOGRAFIE

1. Cerkez Ș. *Grupurile de interese și politicile publice: modele de agregare a revendicărilor sociale*. Iași: Editura Polirom, 2010, 238 p.
2. Stoica V. *Politici publice*. În: Științe politice, vol. IV. Coord. P. Bejan. Iași: Editura Universității „A. I. Cuza,” 2010, p. 71-140.
3. Talpoș I., Mura P.-O., Barna F. *Probleme contemporane ale puterii și administrației publice*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2011, nr. 1 (28), p. 179-196.
4. Bentley A. F. *The Process of Government: A Study of Social Pressures*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994, 501 p.
5. Varzari P. *Istoria gândirii politice (Note de curs)*. Chișinău: Editura Pontos, 2011, 286 p.

6. *Dicționarul marilor gânditori politici ai secolului XX*. Coord. R. Behewick și Ph. Green. București: Editura Artemis, 2002, 344 p.
7. Truman D. B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf, 1951, 568 p.
8. Zamfira A. *Contribuția teoretică a lui Arend Lijphart în studiul comparat al societăților multiculturale*. În: Revista „Sfera politicii,” 2009, nr. 137, p. 66-85.
9. Holman C. *Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act*. <<http://www.citizen.org/documents/LDAorigins.pdf>> (vizitat 13.12.2010).
10. Chiriac L. *Campania de advocacy și activitatea de lobby*. Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale. Chișinău: Editura TISH, 2003, 24 p.
11. Troșin P. *Perspectiva reglementării activității de lobby în Republica Moldova*. I.D.I.S. „Viitorul.” Chișinău: Tipografia „M.S. Logo” S.R.L., 2011, 48 p.
12. Martin Cr. *Clubul Bilderberg. Stăpânii lumii*. București, 2007. <<http://foaienationala.files.wordpress.com/2009/08/clubul-bilderberg-stapanii-lumii.pdf>> (vizitat 22.07.2012).
13. Marrs J. *Guvernarea secretă a lumii*. București, 2009. <http://www.librariabucuresti.com/Carti-Guvernarea_secreta_a_lumii-6505.htm> (vizitat 22.07.2012).
14. Saurugger S. *Grup de interese*. În: Dicționar de politici publice. Volum coord. de L. Bous-saguet, S. Jacquot, P. Ravinet. Iași: Editura Polirom, 2009, 524 p.
15. Carpinshi A., Carpinski G., Nedelcu M. *Partide și grupuri de presiune*. Iași: Editura Polirom, 2011, 84 p.
16. Fisichella D. *Știința politică. Probleme, concepte, teorii*. Iași: Editura Polirom, 2007, 406 p.
17. Dima C. *Cui îi este frică de grupurile de interese?* În: Revista „Sfera politicii,” 2010, nr. 144, p. 33-40.
18. Lijphart A. *Democrația în societățile plurale*. Iași: Editura Polirom, 2002, 296 p.
19. Dahl R. *Poliarhiile. Participare și opoziție*. Iași: Institutul European, 2000, 264 p.
20. Măgureanu V. *Studii de sociologie politică*. București: Editura Albatros, 2007, 416 p.
21. Nazare V. *Paradoxuri sociale și politice*. În: Revista „Sfera politicii,” 2007, nr. 128, p. 20-31.
22. Toffler A. *Powershift. Puterea în mișcare. Cunoașterea, bogăția și violența în pragul secolului XXI*. București: Editura Antet, 1995, 480 p.
23. Castrașan T. *Organizarea campaniilor de advocacy în sistemul administrației publice*. În: Revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică,” 2010, nr. 2-3 (66-67), p. 168-172.
24. Mostovei T. *Conflictul de interese: noțiune, conținut, reglementare*. Revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică,” 2011, nr. 2 (70), p. 135-140.
25. Patrașcu D., Andrieș (Patrașcu) T. *Manipulatori și activizatori în guvernare*. În: Revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică,” 2011, nr. 3 (71), p. 25-30.
26. Cobișneanu V. *Locul și rolul fenomenului politic în sistemul administrației publice*. Moldoscopie (Probleme de analiză politică). Revistă științifică trimestrială, 2007, nr. 3 (XXXVIII), p. 7-11.

Prezentat: 25 martie 2013.

E-mail: pvarzari@yahoo.com; pamonv_ri@mail.ru