

EVOLUȚIA TEORIEI BIROCRAȚIEI ÎN ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

THE EVOLUTION OF BUREAUCRACY THEORY IN THE ORGANIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

DOI: 10.5281/zenodo.3996003

CZU: 35.07:323

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article attempts to analyze how the bureaucratic principles of organizing public administration evolved from Max Weber to public administration at the beginning of the 21st century. It is mentioned that M. Weber's formulation regarding the ideal type of bureaucracy is a classic approach of public administration. Public administration practice confirms that bureaucracy is not as predictable and clear as described in M. Weber's theory of bureaucracy. Unlike the ideal model of bureaucracy developed by M. Weber, the current system of public administration is an open system and incorporates much more complex features. This fact is conditioned by a series of factors that influence the activity of the public administration including: the level of development of democracy, economic and social development, information technologies, leadership style, administrative culture, professionalization of civil servants, etc.

Keywords: *bureaucracy, democracy, public administration, civil servants, public interest, organization.*

REZUMAT

Acest articol încearcă să facă o analiză cum au evoluat principiile birocratice de organizare a administrației publice de la Max Weber până la administrația publică la începutul secolului al XXI-lea. Se menționează că formularea lui M. Weber cu privire la tipul ideal de birocrație este o abordare clasică a administrației publice. Practica administrației publice confirmă că birocrația nu este atât de previzibilă și clară cum este descrisă în teoria birocrației a lui M. Weber. Spre deosebire de modelul ideal al birocrației elaborat de M. Weber, sistemul actual al administrației publice este un sistem deschis și înglobează caracteristici mult mai complexe. Acest fapt este condiționat de un șir de factori ce influențează activitatea administrației publice inclusiv: nivelul de dezvoltare a democrației, dezvoltarea economică și socială, tehnologiile informaționale, stilul de conducere, cultura administrativă, profesionalizarea funcționarilor publici ș.a.

Cuvinte-cheie: *birocrație, democrație, administrație publică, funcționari publici, interes public, organizare.*

Una din cele mai influente școli europene de administrare este considerată școala germană. De la momentul apariției sale, în școala germană de administrare a fost marcat dualismul filozofic de interpretare a problemelor administrației publice. Astfel, aspectul filozofic și cel sociologic erau examinate ca modele de organizare a statului. Reprezentantul școlii germane de administrare, sociologul Max Weber a fost primul savant, care a elaborat și prezentat o analiză sistematizată a birocrăției statului și a birocrățiilor. Lucrarea sa clasică „Economia și societatea”, editată încă în 1921, reprezintă un punct de pornire în cercetarea contemporană a administrației publice. Analiza lui M. Weber a fost bazată pe modelul birocrat german, dar principiile elaborate sunt universale și pot fi aplicate per total [8].

Max Weber considera că birocrăția este superioară tuturor celorlalte forme de organizare iar rezultatele unei administrații birocratice sunt: precizia, viteza, claritatea, informații asupra dosarelor, continuitate, discreție, unitate, subordonare strictă, reducerea neînțelegerilor și a costurilor materiale și de personal. Funcțiile sunt ordonate într-o ierarhie cu niveluri de autoritate gradată. Autoritatea este dată de funcție, iar ordinele sunt executate, deoarece regulile impun competența unei funcții de a da ordine. Supunerea personală nu este datorată nimănui. Ea este datorată regulilor și reglementărilor. Datorită ierarhiei autorității și sistemului de reguli, controlul acțiunilor indivizilor din organizație este asigurat.

Într-o organizație birocratică există o serie de funcționari, iar rolul fiecăruia este fixat printr-o definiție clară și precisă a autorității sale. Conform teoriei lui Max Weber, munca de funcționar constituie o carieră sau o vocație, care consumă capacitatea individuală de muncă pe o perioadă îndelungată. Ca o consecință, funcțio-

narul este protejat de demiterea arbitrară și deține funcția pe viață: el are asigurare, salariu, pensie și alte mijloace stimulative; privilegiile și compensațiile se bazează pe poziția individului în ierarhie. Sistemul lui Weber presupune o structură a carierei personalului care asigură avansarea în interiorul ierarhiei. Un accent important se pune și pe numirea specialiștilor în baza competenței profesionale.

Max Weber a argumentat că guvernarea prin autoritatea funcției – birocrăția – este impersonală, eficientă și echitabilă și este singura modalitate de susținere a autorității organizaționale și administrației compatibile cu valorile democratice.

Modelul birocratic weberian include șase principii ale sistemului birocratic, derivate din conceptul de autoritate legală/rațională, care, de altfel, sunt practicate cu succes și la etapa actuală [1]:

- principiul teritoriilor stabile aflate sub o jurisdicție specifică sunt stabilite în general prin legi sau regulamente administrative;
- principiul ierarhiei oficiale și a nivelurilor de autoritate presupune o subordonare a cadrelor inferioare celor superioare;
- managementul birocrăției moderne se bazează pe documente scrise, „dosare” care sunt păstrate;
- managementul birocratic presupune o pregătire de specialitate;
- persoanele implicate în aceste activități le pun pe primul plan;
- managementul birocratic urmează anumite legi, mai mult sau mai puțin stabile sau exhaustive, care pot fi invalidate. Cunoștințele celor ce fac parte din domeniul trebuie să includă jurisprudență, management administrativ.

Aceste principii, după M. Weber determină caracteristicile de bază ale unei structuri administrative:

- activitățile sistematice necesare pentru funcționarea organizației sunt distribuite în mod rigid ca responsabilități oficiale;

- instituțiile sunt organizate după principiul ierarhic. Fiecare entitate se află sub controlul și supravegherea unei entități ierarhic superioare;

- activitatea este guvernată de un sistem riguros de reguli abstracte și constă în aplicarea acestor reguli în cazuri particulare;

- funcționarul ideal își îndeplinește responsabilitățile într-un spirit de impersonalitate formalistă, fără ură sau pasiune;

- angajarea într-o organizație administrativă se bazează pe calificările tehnice și este protejată împotriva concedierilor arbitrare. Ea permite a face carieră. Există un sistem de promovare în baza performanței și a stagiului de muncă sau din ambele considerente;

- organizația administrativă de tip pur birocratic poate să atingă, din punct de vedere organizatoric, cel mai înalt nivel de eficiență.

M. Weber sublinia caracterul elitar al administrației publice în exprimarea esenței democrației contemporane. În viziunea lui, cei ce administrează au responsabilitatea de a crea elita administrativă, care trebuie să fie legitimată de popor, de opinia publică.

Formularea lui Weber cu privire la tipul ideal de birocrație este asemănător cu tipul de organizare prescris de abordarea clasică a administrației publice. Dar în același timp teoreticienii argumentează ca ar fi o greșeală să se considere că contribuția lui Weber în evoluția teoriei administrative s-a limitat numai la abordarea clasică. Influența sa, în fapt, a fost omniprezentă. Susținerea lui Weber pentru știința socială și interesul său sociologic sunt legate de preocupări similare în abordarea behavioristă. Preocuparea sa de puterea de relații în societate este similară cu orientarea de bază a abordării Administrarea Politică și Politica [3].

În același sens, politologul german R. Darendorf, analizând realitatea socială în țările Europei de Est, confirmă că birocra-

ția este unul din cele mai influente grupe de interese. În societatea contemporană nimeni nu este în stare să guverneze, evitând birocrația și cu atât mai mult împotriva ei [4].

Spre deosebire de modelul ideal al birocrației elaborat de M. Weber, sistemul actual al administrației publice este un sistem deschis și înglobează caracteristici mult mai complexe. Acest fapt este condiționat de un șir de factori care influențează activitatea administrației publice.

O influență semnificativă asupra administrației publice o are era diversității în care abităm: mozaic de limbă, rasă, cultură, etnie, nivel de dezvoltare economică, precum și noile tehnologii informaționale care raționalizează activitatea funcționarilor publici și fără de care nu ne putem imagina sistemul administrației publice moderne.

Administrația publică contemporană este de asemenea influențată de creșterea rapidă a interdependenței între instituțiile guvernamentale, organizațiile nonprofit și sectorul privat. Astfel, autoritățile administrației publice trebuie să dezvolte relații eficiente cu toate componentele mediului în care funcționează, relații care ar ajusta necesitățile factorilor din exterior și ar menține integritatea autorităților administrației publice.

Având în vedere distanța mare dintre declarațiile politice făcute de cei ce se află la guvernare și acțiunile întreprinse de cei de la nivelul de execuție există întotdeauna potențial pentru o discrepanță esențială dintre politica anunțată și acțiunile întreprinse. În acest context, autoritățile administrației publice trebuie permanent să facă față gradului înalt de incertitudine.

Crearea de rețele și managementul colaborativ modelează esențial viitorul administrației publice. Structurile ierarhice neefective oferă locul metodelor informale de abordare a problemelor comune

în regiunile metropolitane, care la rândul lor conduc la schimbări semnificative în arhitectura administrativă a regiunilor urbane [2].

Vom încerca să evidențiem caracteristicile de bază ale activității administrației publice în secolul al XXI-lea:

- elaborarea, implementarea și evaluarea programelor și strategiilor prin utilizarea metodelor moderne de analiză și prelucrare computerizată a informațiilor;
- modelarea matematică a proceselor sociale în elaborarea deciziilor administrative la nivel național, regional și local;
- analiza și interpretarea indicatorilor economici și sociali ce caracterizează situația reală a raioanelor, regiunilor și țării per ansamblu;
- organizarea și desfășurarea cercetărilor empirice pentru studierea proceselor sociale, economice și politice la nivel local și național în scopul identificării și implementării deciziilor administrative eficiente;
- asigurarea transparenței procesului decizional și implicarea societății civile în procesul de guvernare;
- organizarea și prestarea serviciilor publice de calitate;
- prognozarea și gestionarea riscurilor în activitatea administrației publice;
- reprezentarea statului pe plan intern și extern.

Evaluează dinamic și stilul de conducere. Astfel, dacă până la începutul anilor 90 ai secolului al XX-lea funcționarii evitau riscurile, opuneau rezistență schimbărilor, le era frică să admită greșeli în activitate deoarece erau pedepsiți administrativ, atunci în ultimele trei decenii stilul de administrare s-a schimbat esențial. La etapa actuală unul din principalele obiective ale funcționarilor publici, în special ale celor cu funcții de conducere în sistem, urmează să fie identificarea și însușirea elementelor noi în toate domeniile de activitate și abordarea, într-un spirit deschis, a propunerilor de schimbare. Aceasta semnifică un înalt profesionalism al conducătorilor din administrația publică pentru a identifica, a înțelege și a recunoaște nevoia schimbării, precum și pentru a acționa în sensul implementării acesteia [5]. Factorii de decizie din sectorul public trebuie să gândească în termenii viitoarelor structuri de management, care poate face legătura dintre domeniul pe care îl gestionează și celelalte domenii.

În baza studierii literaturii de specialitate și a rezultatelor cercetărilor noastre vom prezenta o analiză comparată a profilului birocrațului ideal după M. Weber și a profilului funcționarului contemporan din administrația publică [7]:

Birocratul ideal după M. Weber	Funcționarul contemporan
<ul style="list-style-type: none"> - Evită riscul - Se ocupă de activitatea de rutină și îndeplinește numai ceea ce i-a fost înputernicit - Își concentrează atenția pe activitatea propriu-zisă - Nu acceptă schimbarea - Evită ideea de a admite greșeli, ele sunt pedepsite administrativ - Își concentrează atenția pe restricții - Nu manifestă dorința de a se perfecționa 	<ul style="list-style-type: none"> - Acceptă riscul în situațiile necesare - Permanent aplică și promovează inovațiile - Se concentrează pe rezultatul activității - Are drept scop schimbarea - Se referă la erorile admise cu înțelegeră și învață „lecția” - Își focusează capacitățile pe posibilitățile apărute - Tinde spre profesionalizare

Acestea sunt doar câteva din deosebirile birocrățiilor ideali de funcționarii contemporani. Practica administrației publice confirmă că birocrăția nu este atât de previzibilă și clară cum este descrisă în teoria birocrăției a lui M. Weber. În sistemul administrației publice, ca și în alte organizații, improvizația, abaterile de la formele clasice în procesul de luare a deciziilor este un fenomen obișnuit. Funcționarii publici foarte rar acționează în condiții sterile, care sunt descrise în teoria lui M. Weber.

În același context, birocrăția după Weber slujește societății stratificate și autoritare în care cetățeanul de rând nu contestă biocratul. Statele democratice din secolul al XXI-lea sunt din punct de vedere calitativ altă societate, unde și cetățeanul de rând, și legiuitorul, și politicienii critică administrația publică, îndeamnă și insistă asupra creării diferitor comisii pentru evaluarea și investigarea activității autorităților administrației publice și a demnitarilor de stat.

Astăzi funcționarii de stat care ocupă funcții de demnitate publică sunt impuși să asculte și să fie atenți cu publicul. În activitatea lor ei procedează nu numai în baza procedurilor scrise dar și ținând cont de anumiți factori interni și externi. În acest context este necesară o nouă abordare a administrației publice. O însemnătate principală devine participarea largă a societății civile în determinarea scopului și obiectivelor de dezvoltare la nivel național și local, elaborarea programelor și planurilor de dezvoltare și adoptarea deciziilor pentru implementarea acestora.

În aceeași ordine de idei, menționăm că structura serviciului public în secolul al XXI-lea este esențial modernizată. Politicile și programele pentru satisfacerea nevoilor publice trebuie să fie mai eficiente și responsabil realizate prin eforturi colective și procese colaborative. Parti-

ciparea cetățenească nu este limitată în formularea problemelor fiind extinsă și la implementarea politicilor [2]. Cetățenii implicați nu sunt limitați în stabilirea priorităților iar organizațiile publice trebuie să gestioneze astfel încât să consolideze și să încurajeze angajamentele cetățenilor în toate aspectele și fazele de elaborare și implementare a politicilor. Cetățenii și funcționarii publici au responsabilități reciproce pentru identificarea problemelor și implementarea soluțiilor.

Interesul public este rezultatul dialogului despre valorile comune și nu agregarea auto-intereselor individuale. De aceea, funcționarii publici nu pur și simplu răspund cerințelor societății, dar se concentrează pe construirea relațiilor de încredere și colaborare cu cetățenii și printre cetățeni. În aceste condiții, serviciul public trebuie să încurajeze mai mult oamenii să-și îndeplinească responsabilitățile ca cetățeni, iar guvernul să fie deosebit de sensibil la vocile cetățenilor. Asistăm la crearea unui nou serviciu public care reprezintă o formă sau extindere a cetățeniei. În acest sens, cetățenia este concepută nu ca un statut legal, dar ca o chestiune de responsabilitate și moralitate. Cetățenii demonstrează o preocupare pentru întreaga comunitate, angajamentele lor care depășesc interesele de scurtă durată și dorința de a-și asuma personal responsabilitatea pentru ceea ce se întâmplă în cartierele și comunitățile lor. La rândul său, autoritățile administrației publice trebuie să fie receptive la necesitățile și interesele cetățenilor și trebuie să lucreze cu ei pentru a construi o societate civilă autentică.

Deși administrația publică în interpretarea clasică a birocrăției a fost dorită ca un instrument pentru realizarea voinței executivului și legislativului, birocrăția publică într-o societate modernă influențează întregul sistem politic al

unui stat. Aceasta se explică prin faptul că autoritățile publice sunt nu numai surse de decizie în cadrul birocrăției; autoritățile publice direcționează atenția publicului, joacă un rol semnificativ în stabilirea agendei publice, facilitează edificarea valorilor de bază ale societății. Autoritățile administrației publice deseori joacă un rol important în procesele politice. Administrația publică este o importantă resursă politică. Toate partidele și blocurile de partide care participă în alegerile prezidențiale, parlamentare sau locale, într-un fel sau altul, tind să obțină această resursă, ca mai apoi să exercite influență funcțională. Administrația publică este centrul luptei politice pentru putere.

Această abordare subliniază faptul că

studierea administrației publice trebuie să fie efectuată nu numai din punct de vedere a procedurilor administrative, dar mult mai larg, cuprinzând procesele de formulare, adaptare și gestionare a politicilor publice într-o societate democratică.

În concluzie, menționăm că evoluția oricărei teorii trebuie să fie examinată în context. Convingerile primilor teoreticieni ai managementului despre cum organizațiile lucrează sau cum ar trebui să lucreze sunt reflecții directe ale valorilor societății din acea perioadă. Cu înaintarea în timp, însă, abordările cu privire la structura și funcționarea organizațiilor au evoluat substanțial și, în același timp, implicit au fost influențate deopotrivă principiile teoriei birocrăției cu privire la organizare.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Administrația publică*, Lumina Lex, București, 2001.
2. Box Richard, *Democracy and Public Administration*, M. E. Sharpe, New York, 2006.
3. Brian R. Fry, Jos C. N. Raadselders, *Mastering Public Administration from Max Weber to Dwight Waldo*. CQPress, Washington, DC, 2008, 386 c.
4. Norma M. Riccucci, *Public administration: traditions of inquiry and philosophies of knowledge*. Georgetown University Press/Washington, D. C., 2010, 162 p.
5. Șaptefrați T., *Administrația publică postmodernistă și Noul Serviciu Public*. *Administrarea Publică*, Revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, aprilie-iunie 2015, p. 24-32.
6. Voican Mădălina Avram, *Știința Administrației - Ediția a II a*, editura Universul Juridic, București, 2011, pag. 241.
7. Василенко И. А., *Административно-Государственное управление в странах запада*. М., Логос, 2001, с. 198.
8. Шарфритц Джей, Альберт Хайд, *Классики теории Государственного Управления*. Изд. Московского Университета, 2003, с. 56-63.

Prezentat: 26 mai 2020.

E-mail: tsapte17@gmail.com