

SERVICIUL DE STAT ȘI TEORIA BIROCRAȚIEI

Mihail PLATON

doctor habilitat în economie

profesor universitar

SUMMARY

The administrative state body is based on democratic principles in practically any modern society. The words 'functionalism' and 'bureaucracy', which are frequently encountered in our everyday speech and in the political lexis, are usually ascribed a negative connotation. Unfortunately, this thing is often true but not always.

It is hard to imagine a modern state without a bureaucratic system. Our social life has such a character that without it, everyday life will just cease to function. The so-called rational bureaucracy is rightfully considered one of the most important social investments of civilization. At the same time, not a single state institution is exposed to such permanent severe and totally justified critique as bureaucracy is.

Secolul al XXI-lea presupune noi forme de gândire, un comportament adecvat cerințelor vremii și colaborare competentă între oameni, dictează necesitatea dezvoltării factorului subiectiv. Tot ceea ce urmează să se realizeze în această perioadă istorică va fi posibil numai în cazul în care va exista o administrare modernă.

„Noua concepție de administrare, constată Tatiana Șaptefrați, doctor în științe, profesor al Academiei de Administrare Publică pe lângă Președintele Republicii Moldova, în articolul „Concepții cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare”, trebuie să fie o sinteză a teoriei și practicii, a analizei și intuiției, a cunoștințelor funcționale și iscusinței de a conduce subalternii, a capacităților de a întreține legături de afaceri cu partenerii și clienții din țară și de peste hotare”. Citind aceste rânduri, am rămas cu o impresie plăcută despre faptul că acest savant cunoaște profund rolul și locul administrației publice în societate, principiile de bază ale conducerii în stat.

Așadar, la etapa actuală, poate mai mult ca oricând, se simte necesitatea dezvoltării științei administrației publice bazate pe principii proprii care să constituie, în același timp, instrumente specifice de cercetare în acest domeniu, capabile să determine particularitățile, autonomia științei administrării în raport cu celelalte științe sociale. În acest context, un interes deosebit îl prezintă teoriile marilor doctrinari cu privire la perspectivele administrației publice. Autorul lucrării menționate afirmă că în literatura de specialitate există diverse opinii privind știința administrației și îi numește pe doctrinarii francezi Alexandre-François Viven și Charles-Jean Bonin (1845) care calificau știința administrației ca o știință a principiilor raționale ale administrației (Ioan Alexandru, 1999). În Germania și Austria, știința administrației își are rădăcinile în sec. XVII, unde în cadrul învățământului erau incluse discipline privind științele camerale sau cameraliste. Reprezentantul acestui curent, Lorenz von Stein, considera, în lucrarea

„Teoria administrației”, știința administrației ca o știință politică, iar dreptul administrativ – ca o parte componentă a teoriei administrației. Lorenz von Stein susținea că teoria administrației analizează și explică toate forțele, tendințele și legăturile ce guvernează realitățile vieții statului sub toate aspectele sale².

În orice societate modernă aparatul administrării de stat se întemeiază, practic, pe principii democratice. Totodată, cuvintelor „funcționalism” și „birocrație”, atât de frecvent întâlnite în vorbirea noastră cotidiană și în lexicul politic, de obicei, li se atribuie doar un sens negativ. Din păcate, acest lucru este adeseori corect. Dar nici pe departe întotdeauna.

Este greu să ne imaginăm un stat modern fără un sistem birocratic. Viața noastră obștească are un astfel de caracter, încât fără el activitatea cotidiană, pur și simplu, s-ar opri. Așa-zisa birocrație rațională este trecută, pe bună dreptate, în rîndul celor mai importante investiții sociale ale civilizației. În același timp, nici o instituție de stat nu este supusă unei critici permanente, atât de aspre și întru totul justificate, cum se întâmplă cu birocrația. Acest paradox are multe cauze sociale, politice, psihologice. Multe lucruri se explică, în acest sens, prin necunoașterea, neînțelegerea sensului obiectului. Foarte des se confundă, bunăoară, trei noțiuni apropiate din punct de vedere semantic, însă totuși diferite: principiile birocratice universale privind organizarea administrării, birocrația ca pătură socială care exercită dirijarea permanentă a mașinii de stat și birocratismul ca maladie socială proprie funcționarilor și aparatului administrativ. Și mai puțini oameni știu că birocrația, în diferite state și în diferite perioade, cu toate trăsăturile lor comune, se deosebesc mult una de alta prin statutul social și juridic,

prin nivelul de organizare și de eficiență, prin locul ce le revine în structura puterii de stat, pur și simplu, prin gradul de onestitate sau de corupere, prin nivelul așa-zisei morale administrative.

Noțiuni generale despre birocrație

Termenul de birocrație a fost introdus în Franța la începutul sec. XIX și era considerată ca o formă specifică a structurilor și relațiilor de conducere, caracterizată prin existența unei pături de funcționari privilegiați, chemați să realizeze: 1) puterea și dominația în organizație; 2) izolarea puterii administrative de cea legislativă, iar una și alta – de voința și hotărârile majorității membrilor organizației; 3) atribuirea funcțiilor de control persoanelor responsabile de executare; 4) un sistem depersonificat al conducerii; 5) crearea unui sistem de dependență în exercițiul funcțiunii, care conduce la supremația formei asupra conținutului. Cele mai importante particularități ale birocrației sînt: ierarhia, reglementarea rigidă, mulțimea de trepte la transmiterea informației, conformismul și autoritarismul conștiinței și comportamentului.

Caracteristicile birocrației sînt: o ierarhie de birouri și canalizarea comunicării între nivelurile ierarhice; dozarea și păstrarea secretului; sferele de autoritate clar definite, determinate de reguli generale și guvernate de regulamente; separarea administrativă a activităților oficiale de treburile private.

Oficialii birocratici, potrivit lui Weber, sînt numiți de sus (nu sînt aleși); se bucură de o slujbă pe viață și de statut înalt; au salarii și pensii fixe; au o vocație și simț de loialitate față de cariera și biroul lor.

Birocrația posedă o superioritate puternică față de alte forme de dominație, deși aceasta nu înseamnă neapărat o mai mare eficiență în atingerea scopurilor,

întrucât autoritatea și eficiența trebuie măsurate întotdeauna pornind de la obiective clar definite. Mai presus de orice, birocrația este legată de economia capitalistă de piață, care pretinde utilizarea neambiguă și continuă a administrației publice și private.

Conceptele de bază ale fenomenului birocrației

Conceptul de birocrație este înțeles, de obicei, ca unul din „tipurile ideale” ale lui Weber care privește organizarea rațională și eficientă, comportînd atribute specifice atît pentru pozițiile în aparatul administrativ, cît și pentru persoanele, care le ocupă. Valoarea lui deplină nu poate fi întrevăzută decît privind birocrația nu doar ca pe un rezultat al procesului mai larg de raționalizare, dar și în termenii lucrărilor lui Weber asupra democrației și dominației. Dominația sau exercițiul legitim și instituționalizat al puterii cere un anumit tip de administrație și, prin urmare, un rol pentru funcționarul interpus între lider și electorat în cadrul unui sistem democratic. Tipul rezultat de organizație depinde de natura legitimației elaborate atunci cînd cel puternic își justifică puterea în fața subordonaților. Birocrația se dezvoltă atunci cînd legitimitatea este de tip rațional-legal, accentuînd exercitarea impersonală a puterii, potrivit regulilor raționale.

În fond, întreaga multitudine de interpretări a birocrației poate fi de următoarele patru tipuri de bază: weberian, marxist, „imperial” („asiatic”) și „realist”.

Conceptia M. Weber – V. Wilson

La începutul sec. XX marele sociolog german Max Weber a elaborat concepția birocrației raționale ca bază a organizării tipului modern care a luat locul organizării patriarhale (sau patrimoniale în accepțiunea lui Weber). De menționat că această concepție constituie fundamentul sensului

contemporan al problemei, precum și al practicii administrării de stat.

Apariția organizării birocratice în sensul weberian al cuvîntului este considerată de mulți teoreticieni și cei care cunosc practica administrației publice drept o etapă la fel de importantă în dezvoltarea civilizației umane ca și trecerea de la relațiile feudale la cele capitaliste. Această organizare este foarte importantă, reieșind și din faptul că ea a luat locul sistemului patriarhal al administrației medievale cunoscut ca sistem care se caracterizează prin faptul că omul de rînd, fără bani și fără relații cu cei ce dețineau puterea, de cele mai multe ori nu-și mai găsea dreptatea: lipsea practica de examinare a dosarelor, nu erau definite modul și termenele punerii lor pe rol. În toată activitatea organelor de stat dominau voluntarismul, atitudinea arbitrară, mita, protecția. Factorul hotărîtor erau nu activitatea omului, nu circumstanțele concrete, ci statutul lui, averea, relațiile, abilitatea de a intra în grațiile persoanei trebuincioase. Apariția concepției lui Weber în calitate de alternativă a sistemului patriarhal a fost primită ca o prefigurare a altei forme contemporane de soluționare a sarcinilor curente, căreia (în varianta ei ideală) îi sînt proprii gestionarea treburilor de către executori competenți și nepărtinitori în deplină concordanță cu legislația și cu procedura, cu rigorile lucrărilor de secretariat fără nici o dependență de aspectele subiective.

Este important să accentuăm, că organizarea birocratică propusă de Weber presupune supremația procedurilor obligatorii cu caracter general, a căror executare nu depinde de faptul cine anume și în raport cu cine le îndeplinește. Toți sînt egali în fața ordinii generale. Unificarea devine o garanție împotriva neajunsurilor unor oameni concreți și eventualelor

abuzuri. Trebuie să recunoaștem că nouă și acum, la începutul sec. XXI, nu ne ajung aceste forme de organizare a administrației publice.

Principalele caracteristici ale birocrăției, potrivit punctului de vedere al lui Weber, se reduc la următoarele:

a) competența fiecărui nivel birocratic este strict reglementat, adică fixat în anumite normative. Studiind practica organizării administrației publice din Anglia, am observat că toate reglementările în activitatea organelor de stat erau stipulate în 13 volume mari (spuneau că prin anii 60-70 ai sec. XX erau 30 de volume);

b) organizarea ierarhică a structurilor birocratice se bazează pe principii ferme stabilite prin subordonarea funcțiilor;

c) întreaga activitate organizatorică internă supusă formelor legale (difuzarea informației, adoptarea deciziilor, pregătirea ordinelor și directivelor etc.) este desfășurată în forma unor documente scrise destinate păstrării lor ulterioare;

d) toate persoanele cu funcții de răspundere trebuie să fie buni specialiști în domeniul administrării, adică să fie competente nu numai în sfera obligațiilor lor profesionale de serviciu (de exemplu, în calitate de jurist, economist, inginer, militar etc.), precum și în domeniul normelor, regulilor și procedurilor legate de activitatea birocratică luată în ansamblu¹.

În alt caz, Weber a definit birocrăția ca pe o „organizație cu o structură piramidală a puterii care folosește forța de acțiune a regulilor universale și nepersonale pentru a susține această structură și acordă principala atenție aspectelor indiscrete ale administrării”².

Fiind unul dintre marii metodologi ai științei, Weber înțelegea prea bine caracterul iluzoriu al oricăror definiții cu pretenții de universalitate și efectua analiza

la nivelul așa-ziselor tipuri ideale, punând în evidență principalele trăsături invariabile, neschimbătoare, stabile ale birocrăției. Weber a consemnat birocrăția foarte clar: organizația birocratică fiind o structură instituțională mult mai organizată pentru rezolvarea sarcinilor complicate ale organizării în societatea modernă și temelia raționalității ei constă în depersonalizarea funcționării ei, ceea ce oferă o garanție împotriva samavolniciei unor executori concreți.

Organizarea birocratică, în accepțiunea lui Weber, din punct de vedere tehnic este cea mai perfectă dintre toate formele organizatorice existente pînă în prezent, lucru de care s-au convins atît teoreticienii în domeniu, cît și practicienii cu experiență din republica noastră. Superioritatea ei care s-a afirmat în operativitate, competență, continuitate, caracter unitar, subordonare, stabilitate, ieftinătate relativă și în caracterul anonim al activității o ridică atît de sus față de toate celelalte tipuri de organizare în măsura în care producția mecanizată este mai presus decît cea manuală. Cu alte cuvinte, birocrăția înseamnă dominarea profesionalului asupra incompetenței, normei asupra voluntarismului, caracterului obiectiv asupra subiectivismului.

După cum se știe, istoria evoluează în ritmuri nespuse de mari spre raționalismul tehnologic. În acest proces, după cum afirma Max Weber, birocrăția este un element major. Profesoara Tatiana Șaptefrați vede concepția sa asupra tipului ideal de construcție a birocrăției concentrată în șase precepte:

1. Există zone de jurisdicție statice și clar definite, ele sînt determinate de legi sau reguli administrative.

2. Organizarea și distribuția activităților se bazează pe diviziunea muncii.

3. Autoritatea care comandă eliberarea

de sarcini într-o organizare nu este arbitrară, ci stabilită și prestabilă.

4. Managementul birocratic se bazează pe documente scrise, cunoscute ca „dosare” și care sînt păstrate în formele lor originale.

5. Organizarea funcționarilor este bazată pe ierarhie, fiecare funcționar este supus controlului și coordonării unui funcționar de rang superior, care, la rîndul său, răspunde în fața altui superior de acțiunile sale și ale subalternilor săi, șeful are dreptul să stabilească sarcini, iar subalternii au datoria să asculte.

6. Funcționarilor li se oferă posturi pe bază de contracte liber consimțite și mutual legiferate. Personalul este selecționat pe criterii de calificare profesională și pentru pozițiile manageriale; se cere și o perfecționare de expert în domeniu; la modul ideal, recrutarea se bazează pe examinare, certificare sau diplome de absolvire a școlilor care pregătesc cadre pentru posturile respective⁵.

Dacă ar fi să totalizăm descrierea modelului weberian, vom evidenția trei postulate „ideologice” ale distinsului sociolog german:

a) birocrăția îl servește cu aceeași eficiență pe „patronul” său politic, dar, în același timp, nu se încadrează în politică;

b) aceasta este una dintre cele mai bune forme posibile de organizare;

c) cea mai importantă calitate a ei este independența de influența factorului uman subiectiv asupra adoptării deciziilor.

Prin aceste postulate și se dă răspuns la întrebarea care apare destul de des în viața noastră obștească: birocrăția este un bine sau un rău? Are sau nu birocrăția viitor și care este viitorul nostru – cu birocrăție sau fără ea? Prin ce se deosebește birocrăția de birocrațism? Pe cît de adevărat este sistemul birocraț de

administrare care s-a constituit de-a lungul veacurilor și în ce măsură corespunde el cerințelor zilei de azi și, cu atît mai mult, exigențelor zilei de mâine?

Concepția lui Karl Marx

Teoreticianul socialist german, fondatorul comunismului revoluționar și al materialismului istoric avea un punct de vedere diametral opus și principal asupra birocrăției. Dacă Weber se manifestă în interpretarea birocrăției prin abordarea valorilor ca un pozitivist neutru centrist, apoi Marx cu atitudinea sa vădit negativă față de utilitatea socială universală a statului se situează în atitudinea sa față de birocrăție pe poziții diametral opuse. Birocrăția apare, în descrierea lui K. Marx, ca un rău absolut. La el se observă și substituirea interesului obștesc prin interesul particular al puterii și al unui funcționar concret, și capacitatea organică a birocrăției de a rezolva adevăratele probleme, și caracterul corporativ, și carierismul, și pretențiile de a monopoliza competența și formalismul. Dacă luăm în ansamblu, birocrăția, în opinia lui Marx, este un organism parazit, în principiu, incapabil de a fi un purtător al rațiunii sau un exponent al intereselor generale⁶.

Pe parcursul istoriei administrației au existat mai multe modele și sisteme birocratice de conducere a organizației. Vom examina doar unele dintre ele.

Modelul „imperial” („asiatic”)

Acest model și-a găsit o reflectare mai deplină în imperiile asiatice. De aici a apărut și denumirea de „asiatic”. Forma lui clasică este birocrăția chineză.

În China antică, după cum se știe, nu exista dreptul de proprietate privată asupra pămîntului. Unicul proprietar al tuturor pămînturilor țării era împăratul. Toți supușii, potrivit tradiției confucianiste, erau considerați un fel de membri ai unei familii

mari, capul căreia era împăratul. Respectiv, demnitarii (funcționarii) erau administratori ai proprietății imperiale. În sistemul birocratic al dinastiei Han, pînă și instituțiilor principale li se dădeau denumiri de constelații. Pe de altă parte, firea omului era privită ca o îmbinare din bine și rău. De unde și sarcina birocrăției consta în atenuarea consecințelor negative ale acțiunilor cauzate, în principiu, de cusururile oamenilor, asigurînd, astfel, puterea eficientă a împăratului.

În China exista, de asemenea, un sistem specific de examinare a candidaților pentru ocuparea unui post de funcționar. În perioada dinastiei Min, examenul pentru evidențierea celor mai capabili se organiza o dată la trei ani, care se desfășura în trei sesiuni, cîte trei zile fiecare. La prima sesiune candidatul scria trei compuneri și un poem din opt strofe. La a doua - el scria cinci compuneri pe teme învechite demult. La a treia sesiune candidatul scria cinci compuneri la tema „Măiestria conducerii”.

Cei care susțineau cu succes examenul (aproximativ 2 la sută) erau admiși la ultimul examen care se desfășura în capitală. Examenul avea loc timp de o zi și includea o compunere pe tema politicii curente. Cei care reușeau la acest examen, puteau deveni funcționari, și cu cît nota de la examen era mai mare, cu atît mai înalt era și postul în serviciul de stat. Acest sistem lucra destul de eficient.

Europenii l-au însușit prin anii 1815-1830 și l-au folosit în 1832. În anul 1854 eficacitatea acestei metode a fost controlată de o comisie în frunte cu Macoleem, iar în anul următor au aplicat-o în Anglia.

În cadrul examinării din China era deosebit de importantă baza literară. Se considera că studiile respective și

capacitățile literare adevereau pregătirea pentru orice serviciu de stat. Acest sistem prevedea testarea capacității candidaților de a sluji eficient împăratului. Important în acest caz era asigurarea stabilității, statorniciei și a caracterului rigid al sistemului, indiferent de schimbarea condițiilor și a circumstanțelor istorice.

În China se stabiliseră și unele mecanisme de subordonare a funcționarului bunăvoinței împăratului, și anume:

a) lipsa la funcționari a unei specializări înguste care le-ar fi oferit posibilitatea de a opera o interschimbabilitate nedureroasă;

b) surplusul permanent de candidați la funcțiile care urmăresc același scop. Pretendentul la funcție putea aștepta mult timp, dar durata de așteptare putea să fie redusă prin intermediul mitei, și totuși succesul nu era garantat;

c) limitarea la maximum a perspectivelor carierei pe scara ierarhică;

d) dependența personală a tuturor funcționarilor de împărat;

e) măsuri dure contra relațiilor neformale în rîndul funcționarilor pentru a preîntîmpina apariția în mediul lor a coalițiilor stabile. Aceste măsuri se limitau la interzicerea categorică a prieteniei personale între funcționarii care aparțineau unui clan familial din aceeași proveniență - restricție prevăzută în codul moral al birocrăției chineze; neadmiterea căsătoriei cu femei din rîndul populației locale, de a procura bunuri în proprietatea sa sub jurisdicția funcționarului;

f) dependența financiară a funcționarului nu de salariul oficial - de obicei, nu prea mare, ci de abilitatea de a storce din supușii împăratului maximum de venituri, inclusiv în profitul personal, ceea ce în mod inevitabil îl transforma pe funcționar într-un infractor ușor vulnerabil care încalcă legile cu toate consecințele demascării ce decurg

din această situație cu reînchiderea și riscul că pînă și cel mai apropiat nu va fi în stare să-l țină „la cîrlig” etc.;

g) lipsa la funcționari a oricăror garanții personale împotriva concedierilor după bunul plac, retrogradării și transferurilor;

h) practicarea unui control extrem de riguros asupra a ceea ce era mai periculos pentru puterea birocrăției supreme și medii prin intermediul rețelei ramificate a poliției secrete.

Analizînd principiile de organizare a administrației chineze, cercetătorul rus Perelomov numește o serie de mecanisme care și formează o teorie politică pusă, practic, la baza sistemului de stat chinez. Aceste mecanisme, formulîndu-le succint, se vor reduce la următoarele:

a) reînnoirea sistematică a aparatului. Acest mecanism se mai folosește și în zilele noastre cu denumirea de rotație a cadrelor;

b) posibilități egale pentru funcționari;

c) gradație distinctă și principală în interiorul clasei guvernante;

d) unificarea gîndirii păturii funcționarilor;

e) supravegherea din partea cenzorilor;

f) responsabilitatea personală strictă a funcționarului.

Toate aceste doctrine politice despre care s-a vorbit sînt o dovadă, cît de durabile erau în China forțele de a-i ține pe birocrăți „în frîu”.

Au fost și alte sisteme despotice care rămîneau cu mult în urma Chinei în ce privește nivelul raționamentelor și organizării sistemului „curelelor de transmisie”. În India, de exemplu, șperțurile birocratice era privite cu un fel de îngăduință filozofică.

Încă cu 2500 de ani în urmă, Cantilia, ministru principal al împăratului Ceandrapurta Mauruia, a enumerat în cartea Artachastra 40 de modalități prin

care funcționarii își însușeau veniturile statului, însă, văzînd acest lucru, a conchis într-un fel liniștit: „După cum nu poate fi simțit gustul mierii sau al otrăvii, dacă ele nu se află pe vîrfurile limbii tale, tot astfel funcționarului guvernamental îi este imposibil să guste măcar puțin din veniturile împărătești. După cum despre peștele care plutește sub apă nu se poate spune că nu bea apă, tot astfel și despre funcționarul guvernamental nu se poate spune că își însușește banii. Este posibil de a stabili deplasarea păsărilor care zboară în înaltul cerului, însă nu e cu puțință de a găsi țintele ascunse spre care se îndreaptă funcționarii guvernamentali”⁸.

În limitele modelului oriental, un serviciu public propriu-zis nu a existat. Toți funcționarii lucrau pentru asigurarea necesităților puterii centrale și ale lor proprii și nicidecum pentru nevoile oamenilor. Iată de ce, chiar dacă unele atribute pur exterioare se aseamănă cu birocrăția europeană a timpurilor noi, ea s-ar putea caracteriza mai corect drept pseudobirocrație.

Ceea ce era în timpurile străvechi în imperiile europene, birocrăția de atunci pare a fi o variantă mixtă, deoarece în limitele tradiției politice europene activitatea funcționarilor statului încă de pe timpul Romei Antice era considerată nu numai ca o slujire a suveranului, ci și o exercitare a funcțiilor publice autoritare, necesare tuturor păturilor societății. Prin aceasta și se explică faptul că birocrățiile europene vechi ar trebui clasificate drept variantă „semiimperială”.

Specificul moldovenesc al birocrăției

Pe parcursul multor secole, în Moldova s-au îmbinat diferite variante ale modelului „imperial”: pînă în secolul XVIII a dominat un amestec al lui din variantele bizantină

și tătară. Mai târziu, lui i s-au adăugat elementele din absolutismul european, adică ale variantei „semiimperiale”. Dar începând cu sec. XIX, mai ales din a doua jumătate, au început să se dezvolte și unele elemente ale modelului birocrăției raționale. Luat în ansamblu însă modelul imperial al serviciului de stat a predominat pînă în anul 1941, iar în perioada sovietică i s-a dat un nou impuls puternic. A fost creat sistemul sovietic administrativ de comandă.

Sistemul dat era orientat spre centralizarea executivă a puterii de stat și slăbirea bazelor democratice și de autoadministrare a localităților. Se crea impresia că sistemul de autoadministrare prin comandă uneori parcă se îneca în propria sa putere. Eficiența imediată a „stimulării” administrației sovietice prin presiune a fost demonstrată destul de evident, mai ales, în primele decenii după Războiul al II-lea Mondial. Foarte curînd, pe teritoriul Moldovei rolul sovietelor a fost minimalizat considerabil, democrația sistemului sovietic s-a deformat și purta un caracter formal, iar adevărații stăpîni ai situației erau organele executive, puternicul aparat administrativ-birocratic, condus de comuniști. Așa a fost pînă în anul 1991 – anul dobîndirii independenței.

Unele teorii și orientări potrivite schemei de clasificare a birocrățiilor comparative

Începînd să dezvolte o schemă de clasificare sau tipologie pentru administrarea publică comparativă, Fred Heady și-a pus trei întrebări majore. **Prima:** care sînt principalele trăsături caracteristice care descriu compoziția modelelor ierarhice și biheviore ale birocrățiilor? **A doua:** pînă la ce nivel birocrățiile sînt organizații cu scopuri multiple, adică care nu numai trasează direcțiile, dar și le traduc în viață? **A treia:** care sînt principalele metode ale

acelor organizații, ca, de exemplu, organele legislative, care încearcă să controleze activitatea birocrățiilor și cît de eficiente sînt aceste metode?

Heady a ajuns la concluzia că toate birocrățiile se clasifică în următoarele categorii: tradițională autocrată, elita birocratică, poliarchică competitivă, semicompetitivă a partidelor dominante, mobilizatoare și totalitar-comunistă.

În sistemele autocratice tradiționale elita conducătoare provine din familiile cu statut monarhic sau autocrat. Birocrăția civilă și militară servește ca instrument al elitei, care se bazează pe ea pentru a face schimbările, pe care le vrea și pentru a le evita pe cale nedorită. În acest caz progresul economic e limitat, deoarece elita politică nu are interes față de el, iar sistemul evită schimbările în cazul său. Ethiopia sub conducerea lui Haile Selassie și Irakul sînt exemple bune de sisteme tradiționale autocrate, însă la acest model se referă și multe alte țări din Occidentul Apropiat și Africa de Nord.

Sistemele de elită birocratică sînt acelea, în care elita tradițională a fost înlocuită cu funcționari civili sau militari. Această elită proclamă scopuri modernizate, care nu întotdeauna sînt susținute de populația în masă. În acest caz partidele politice și participarea populației la administrare sînt puțin dezvoltate. La această categorie de țări se referă Thailanda, Nicaragua, Coreea de Sud, Irakul, Indonezia, Siria, Guatemala și Paraguay.

În sistemele poliarchice competitive prefixul *poli* înseamnă distribuirea puterii între cîteva elite, inclusiv între negustori, proprietarii de pămînt, liderii colectivelor muncitorești și de intelectuali. Ca și în Statele Unite ale Americii, în multe țări ale Europei Occidentale aceste sisteme permit participarea maselor populare la

administrare, desfășurarea alegerilor libere, existența unui sistem deschis de partide politice și posibilitatea de a trasa politica în instituții reprezentative. Dat fiind faptul că aceste guverne au nevoie de susținere din partea poporului, ele, de obicei, desfășoară activități de scurtă durată și au posibilități reduse în asigurarea serviciilor și reglementarea lor. În aceste cazuri se pot întâmpla intervenții militare, însă cu caracter temporar. Israelul, Libanul, Argentina, Grecia, Brazilia, Ceylonul, Nigeria, Turcia, Jamaica, Costa Rica, Malaysia și Filipinele pot fi atribuite la acest grup.

Sistemele semicompetitive ale partidelor dominante indică un fel de aparență a opoziției permise, însă partidul majoritar e strâns asociat de lupta pentru libertate contra colonialismului sau naționalismului, iar partidele de opoziție, deși tolerate, sînt, de obicei, tratate ca grupuri ce încalcă ordinea. De exemplu, în Mexic partidul Partido Institucional Revolucionario (PIR) se asociază cu revoluția din 1917, iar în Italia Partidul Congresului – cu eliberarea de sub ocupația britanică.

Sistemele mobilizatoare au adeseori lideri foarte înflăcărați sau tineri agresivi din elită, care tind spre dezvoltare și naționalism. Birocrația e controlată, loială și neutră, ea dispune de un statut înalt și are scopul controlării situației, atrage oameni dintre cei mai instruiți ai țării.

Sistemele totalitar – comuniste sînt state cu un singur partid, în care predomină filozofia marxist-leninistă. Dar fiind faptul că toată activitatea economică și socială în societate e dirijată de stat, birocrațiile comuniste sînt extrem de complexe. Partidul servește drept mecanism de control și birocrația lui e un fel de paralelă a celei civile. Viața birocrațiilor comunisti e grea, deoarece ei trebuie să-și demonstreze atît devotamentul lor față de partid, cît și

competența birocratică, iar aceste două elemente nu sînt întotdeauna compatibile. Acest tip de sistem este exemplificat de fosta Uniune Sovietică și aliații ei din Europa de Est.

În ansamblu, tipologia lui Heady reflectă varietatea relațiilor politice și administrative posibile. Probabil, nu toate țările pot fi atribuite la o anumită categorie a unei scheme de acest fel, dar o asemenea schemă e un punct inițial pentru analiza diverselor sisteme administrative.

Întrebunînd cuvinte din optică, Fred Riggs folosește concepția lui Weber privind tipurile ideale pentru a descrie procesul administrativ în regiunile în curs de dezvoltare. În societățile mai puțin dezvoltate structurile administrative îndeplinesc cîteva funcțiuni. Astfel, un șef de trib poate fi judecător, poate fi corp de jurați și chiar zeu. În societățile mai dezvoltate structurile administrative sînt mai specializate, iar diviziunea muncii – mai pronunțată.

După cum se vede, nu toate țările sînt atribuite la o categorie sau alta în schemele vieții administrative. Însă nu diminuează valoarea încercărilor de a obține unele noțiuni despre puterea administrativă în general prin intermediul studierii procesului de dezvoltare a problemelor specifice de către diferite națiuni și culturi. Harry Eckert, de exemplu, a sugerat, ca instituțiile publice ale țării, pentru a supraviețui, trebuie să corespundă culturii politice a națiunii.

Cu privire la teoria birocrației „realiste”

În ultima perioadă istorică se practică un anumit mod de tratare a birocrației „realiste”. Anume o astfel de birocrație se poate considera dominantă în țările democrației apusene. Dacă vom analiza mai bine această birocrație „realistă”, vom observa o completare treptată și o

modernizare a modelului lui Weber.

Pentru acei care au studiat modelul weberian, este cunoscut faptul că construcțiile lui Weber servesc în mare măsură ca temelie pentru dezvoltarea disciplinelor administrative din sec. XX. În special, aceasta se referă la școala „formală” („clasică”) care și-a concentrat eforturile asupra studierii structurilor organizatorice asupra ierarhiei lor, interacțiunii curentelor informaționale, statutului funcționarilor de diferite niveluri, reglementării normative a tuturor aspectelor activității organizației.

De pe la sfârșitul anilor '20 ai secolului trecut, paralel, a început să se înfiripe așa-zisa școală a relațiilor omenesti, punând accentul pe organizarea sistemului uman, pe aspectele sociologice și social-psihologice de conduită a membrilor ei. Cîțva timp ambele școli se dezvoltau relativ izolat. Apoi s-au intensificat procesele influenței reciproce și atunci noile direcții ale cercetărilor apărute pe această bază au sintetizat în multe privințe școlile nominalizate. Cu toate acestea, accentul pus fie pe aspectul formal-structural, fie pe latura umană a organizării, ca și mai înainte îi desparte **pe reprezentanții diferitelor școli**. Evident că modelul weberian se află mai aproape de școala „formală”. Iată de ce îmbogățirea ei inițială, cu alte curente, înclinarea spre ceea ce se numește interpretarea „realistă” a birocrăției s-a produs, în primul rînd, pe seama includerii în model a dimensiunii umane subiective privind organizarea, însă la prima etapă – fără interpretarea principală a modelului ca atare luat în ansamblu.

Adeseori, întîlnim lucrări științifice în care cercetătorii în domeniul științelor administrative consideră că necesitatea de a completa concepția weberian –

wilsoniană a birocrăției raționale, caracterul ei relativ limitat au devenit înțelese mai bine în anii celui de-al Doilea Război Mondial și în următorii ani după terminarea lui. Este clar, doar e știut că în această perioadă știința administrației s-a dezvoltat în general într-un mod deosebit și în ritmuri mai rapide. Anume în această perioadă au apărut mai multe lucrări teoretice ale lui H. Simon, P. Blau, M. Crozie care prin anii 50-60 ai sec. XX erau bine cunoscute și înalt apreciate în știința administrației⁹.

Totodată, este de remarcă faptul că dacă vom interpreta lucrările de pe pozițiile zilei de azi, ceea ce și trebuie s-o facem, apoi vom vedea că la acea etapă s-a produs doar o reformulare a aceleiași construcții teoretice principale. Așadar, dacă Weber pornea de la poziția neutră în abordarea valorilor, apoi poziția lui Simon poate fi privită ca fiind direct estimativă în aprecierea faptelor, dar numai în sensul că el a completat teoria organizării formale cu elemente ale teoriei organizării neformale¹⁰.

Dar să fim mai explicit: funcționarul de atunci, precum și pînă atunci, era privit doar ca un „șurubaș” al sistemului administrativ. Cred că n-aș comite o mare greșală, dacă aș spune că și funcționarul de astăzi seamănă într-o mare măsură cu un „șurubaș”. Drept că atît funcționarul de pe timpuri, cît și cel contemporan posedă anumite calități administrative. Dar aceste calități se văd numai din punctul de vedere al posibilității de a spori eficiența muncii organizației. Însăși prioritatea eficienței și raționalității ca valori organizatorice supreme, rostul și menirea activității nu era mai înainte și nu este nici în ziua de astăzi pusă la îndoială.

În anii '70 ai sec. XX a început să se formeze un alt mod de abordare, în multe privințe cu adevărat alternativ. El apare

prin eforturile lui D. Valdo, V. Ostrom și ale altor autori, printre care mai mulți americani. În lucrările teoretice ale acestora se simte exprimarea stării de spirit generale, în multe privințe revoluționare pentru Occident de la sfârșitul anilor '60 – începutul anilor '70, când ei au supus unei critici fundamentale însăși tendința de a vedea în birocrație forma supremă de organizare care permite soluționarea în modul cel mai reușit problemele civilizației moderne. Se prețuia mult pe atunci administrația „sensibilă”, se susținea concepția policentrismului, a structurilor banale etc.

După cum ne dăm seama, știind din practica mai multor state, precum și a țării noastre, construcțiile principale ale organizării moderne nu puteau și nici nu pot să-și găsească loc într-o teorie serioasă și, cu atât mai mult, în practică.

După ce s-au constatat mai multe moduri de tratare a birocrației „realiste”, se poate spune ferm că varianta Weber a creat o epocă în știința administrativă și în practică. În aprecierea celor mai vestiți teoreticieni în acest domeniu, a devenit fundamentul teoriei administrării în societatea industrială. Importanța ei este recunoscută în multe țări, precum și în țara noastră. Acest mod de abordare este inevitabil, dar, totodată, are nevoie de completări și de îmbogățire cu alte variante. Acest lucru rămâne să-l facă savanții de astăzi care se ocupă de științele administrației. Ei trebuie să depună eforturi pentru ca acest mod weberian să fie înțeles mai profund și, îmbinându-l cu alte componentele formale, să creeze un model unic atotcuprinzător al organizării. Un astfel de model permite să fie folosite atât elementele obiective, cât și cele subiective pentru atingerea unui nivel mai înalt al eficienței organizatorice. Unul dintre cei

mai de seamă reprezentanți ai acestui mod de abordare este H. Simon.

În al doilea rând, sînt supuse îndoielilor chiar pretențiile de a prezenta modelul organizării birocratice ca pe unul dintre cele mai bune mecanisme pentru toate cazurile de soluționare a problemelor societății contemporane¹¹.

În știința despre conducerea statului, în țara noastră au loc unele procese asemănătoare, numai că ele se desfășoară foarte încet, se comit și unele greșeli.

Aceste procese au început cu aspectele formale, normative, informaționale ale administrării, iar apoi apelarea la „factorul uman” doar sub aspectul lui pragmatic, funcțional în anii '90, când administrarea a început să fie privită de pe poziții umanitare (omenești) mai largi, adică s-a propus reevaluarea componentei subiective a administrării, s-a angajat să dea sens problemelor ce țin de relațiile reciproce dintre om și organizație „de pe pozițiile teoriei generale a personalității”. Oamenii au început, în cele din urmă, să-și dea seama și să înțeleagă că ei nu mai trebuie să fie considerați niște „șurubașe” ale mașinii birocratice și nu se mai împăcau cu înstrăinările pe care le suferiseră mulți ani, fără a participa la rezolvarea propriilor probleme. În literatura de specialitate, mass-media și în diferite discuții științifico-practice se vorbea tot mai mult despre crearea unei situații când birocrații profesioniști nu se vor uni, strînge într-un lanț, iar cetățenii vor fi considerați mase dependente, „diletanți” neputincioși pe lângă patronii lor politici. Această tendință corespunde întocmai scenariului lui Weber.

Astfel, la etapa dată, în țara noastră, ca și în multe alte țări, interpretarea „realistă” a fenomenului birocratic se prezintă ca o variantă în curs de dezvoltare care îmbină bazele modelului weberian cu

critica absolutizării lui cu titlul de model universal. Baza criticii este ambiguă - științifică și conceptuală. Critica științifică bazată, în primul rând, pe datele sociologiei și psihologiei moderne care demonstrează fără echivoc rolul colosal, uneori decisiv al relațiilor dintre oameni, precum și al sentimentelor, orientărilor, opțiunilor-circumstanță insuficient apreciată de către adepții modelului weberian „pur”. Critica lui conceptuală se bazează, pe de o parte, pe idealurile umaniste și general democratice, iar pe de altă parte - reproduce în multe privințe concepția lui Marx privind înstrăinarea omului în sistemul relațiilor birocratice.

Dacă vom arunca o privire asupra formelor istorice concrete ale birocratiei, am putea constata că, în general, sub aspect „istorico-geografic” deosebim tradiția orientală cu administrația ei în multe trepte și înclinații spre samavolnicie și administrarea neeficientă și două variante ale tradiției occidentale-continentale și anglo-americane.

Deosebirea principală dintre cele două subtipuri occidentale nominalizate constă în faptul că pe continentul european democratizarea sistemului politic s-a desfășurat cu mult mai târziu după apariția democrației. Deci aici este vorba de situația când tradiția puterii executive luate în ansamblu era deja foarte ramificată și cu multe împuterniciri ale aparatului de stat s-a păstrat și a fost încorporată fără probleme deosebite în sistemul politic al democrației.

Altă situație a avut loc în Statele Unite ale Americii, unde procesul s-a desfășurat în modul următor: idealul statal al revoluției americane consta în conducerea oamenilor liberi pe pământul liber. Mai mult decât atât - americanilor le era proprie marea lor neîncredere în orice putere executivă care

se asocia cu administrația colonială a Coroanei Britanice. Iată de ce, afirmă Pourke Fr., birocratia apărută în America mai târziu decât democrația și pe baza ei trezea de la sine bănuiele din partea cetățenilor și trebuia să se acomodeze la condițiile și orientările politice ale societății egalitare încă din start ¹².

După cum se știe, pe parcursul sec. XX, în statutul birocratiei americane s-au schimbat multe, apropiind-o de standardele europene și totuși această perioadă i-a determinat pe un șir de savanți în fruntea cărora s-a plasat Robert Dahl, să-și exprime nemulțumirea cu privire la lipsa unei științe universale a administrației publice și să declare, că disciplina, așa cum s-a constituit la momentul dat, era parohială, formală și legală.

Cum vedem noi locul birocratiei moldovenești în clasificarea pe care am arătat-o? Considerăm că ea ocupă o poziție intermediară între tradițiile occidentală și continentală. După cum se știe din istoria administrației publice în Moldova, tradiția autocrată pornea de la acceptarea statului ca ocină a domnitorilor, apoi a țarului rus și de pe la mijlocul sec. XX a început să se înmoaie sub acțiunea curentelor liberal-democratice.

Ultimii ani ne-au dat speranțe că Moldova va avansa pe calea democratică de dezvoltare, spre reanimarea lăstarilor aproape striviți, fie și slabi, ai democrației și autoadministrării. Una din etapele cardinale pe această cale va trebui să devină reforma birocratiei noastre, de a i se imprima un caracter mai civilizat, de a limita împuternicirile ei și de a institui asupra ei un control obștesc eficient.

În etapa actuală, atât teoriei, cât și practicii administrării publice i se acordă o deosebită atenție. Ambele aspecte suferă schimbări esențiale cu scopul de a reforma

practica administrării. Pentru identificarea importanței birocrațiilor din Moldova și a tipurilor lor se depun eforturi atât pragmatice, cât și academice. Savanții care se ocupă de administrarea publică nouă își pun ca scop echitatea socială și studiază un

diapazon larg de probleme, începînd cu cele de morală și etică și terminînd cu cele de administrare a cadrelor, ale afacerilor colective, participării angajaților la discutarea și luarea de decizii, la procesele bugetare etc.

BIBLIOGRAFIE

- ¹ Șaptefrăți Tatiana, „Conceptii cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare”, „Administrarea Publică”, nr. 3-4 (27-28), Chișinău, 2000. – P. 13.
- ² Șaptefrăți Tatiana, „Administrarea Publică”, nr. 3-4, 2000, Chișinău. – P. 13-14.
- ³ Weber M. Theory of Social and Economical Organization, N. Y., 1947; Gawthrop L. Bureaucratic Behavior in the Executive Branch, N. Y., 1969, P. 2.
- ⁴ Weber M. Bureaucracy, în: „From Max Weber”, N. Y., 1946.
- ⁵ Vezi: Tatiana Șaptefrăți, „Conceptii cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare”, „Administrarea Publică”, nr. 3-4/2000, p. 15.
- ⁶ Монографический анализ марксовской концепции бюрократии. См.: Макаренко В. П. Анализ бюрократии классово-аналитического общества в ранних работах Карла Маркса. Ростов на Д., 1985.
- ⁷ Переломов Л. С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая М., 1981.
- ⁸ Цит. по: Dwivedy O. P., Jain R. B. Bureaucratic Morality in India /International Political Science Review, 1988, vol. 9, nr. 3, p. 206.
- ⁹ Vezi, de ex.: Simon H. Administrative Behavior, N. Y., 1959; Sciences of Artificial, N. Y., 1969. Blau P. Bureaucracy in Modern Society, N. Y., 1959, The Structure in Modern Society, N. Y., 1959; The Structure of Organization, 1971; Crozier M. The Bureaucratic Phenomenon, Chicago, 1964.
- ¹⁰ Vezi: „Государственная служба, „Дело“, М., 2000.
- ¹¹ Thomas P. G. Beyond the buzzwords: coping with change in the public sector international Review of Administrative Sciences, 1996, nr. 1, p. 25.
- ¹² Vezi: Pourke Fr. Bureaucratic Power in National Policy Making, Boston, Toronto, 1986, p. 121-187.

Prezentat: octombrie 2007

Recenzent: Emilian CIOBU, doctor în filosofie, conferențiar universitar.

E-mail: luminita.ganenco@gov.md