

NECESITATEA UTILIZĂRII ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI PENTRU ONLĂTURAREA PERCEPȚIEI GENERALE NEGATIVE ASUPRA BIROCRAȚIEI

Dumitru VIERIU,
doctor on drept, avocat,
Baroul București, România

SUMMARY

An approach to the administrative phenomenon through the science of Administrative Law and the science of Administration is observed in the majority of states.

Any activity of administration bodies examined from the point of view of efficient conditions and organization can't be separated from Law principles and legal settlements which determine the organization framework and their function.

On majoritatea statelor se observă o abordare a fenomenului administrativ prin prisma a două științe, respectiv, știința dreptului administrativ și știința administrației. Atot una, cot și cealaltă, oși propun să examineze și să clarifice fenomenul, să stabilească participanții la raporturile administrative și efectele acestora, precum și principiile care guvernează aceste raporturi.

Dintr-o analiză comparativă a mai multor sisteme de drept din Europa și a celui din SUA, se poate observa că raportul dintre cele două științe este unul de complementaritate, chiar dacă una este o știință juridică, iar cealaltă o știință socială.

On prezent, on literatura de spe-

cialitate, s-a opinat că „știința dreptului administrativ este on anumite situații onchis on obiectul științei administrației, iar on alte situații știința administrației este onchis on obiectul dreptului administrativ. On alți termeni, ontre aceste dou ramuri ale științelor sociale are loc o permanentă inversare de roluri, ele completându-se reciproc, dar păstrându-și fiecare propria sa fizionomie și autonomie: știința dreptului administrativ de ramură a științei juridice, iar știința administrației de știință socială de sinteză, ce nu are, ca esența, caracter juridic”¹.

Orice activitate a organelor administrației, examinat din punct de vedere al condițiilor de eficiență și organizare, nu poate fi rupt de prin-

cipline de drept și reglementările legale care determină cadrul de organizare și funcționare a acestor organe. Așadar, am considerat necesar a prezenta diferite modalități ce ar permite dacă nu înlăturarea birocrăției, cel puțin reducerea acesteia și schimbarea modului în care este perceput de către cetățeni, ca beneficiari direcți ai serviciilor, realizate prin metode birocratice.

În materialul pe care îl propun, am realizat un studiu practic asupra percepției generale asupra birocrăției și am analizat posibilitatea oferită de o abordare bazată pe știința administrației de a înlătura păreri preconcepționale pe marginea acestui subiect. Am utilizat drept material de studiu o serie de lucrări științifice și acte normative pe care le voi menționa ca note bibliografice.

Conceptul de „birocrăție” comportă în literatura de specialitate diferite abordări. În mod invariabil însă, birocrăția este corelată cu „operațiunile de birou”. Pe marginea acestui subiect, există păreri diferite în ceea ce privește utilitatea și importanța operațiunilor birocratice:

- „Birocrații sunt capabili de un nivel

de raționalitate sau eficiență”²

- „Comportamentul de birou este caracterizat prin ineficiență economică, la fel ca și pierderile în administrație”³

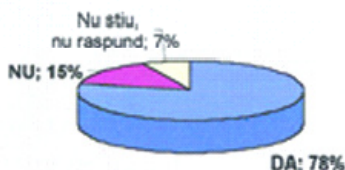
- „Logica operațiunilor de birou este iraționalitatea”⁴

Astfel, potrivit concepției weberiene, elementele de bază ale birocrăției sunt: charisma, tradiția, autoritatea legal-rațională.

De altfel, întregul sistem de autoritate, promovat de Weber, este cel legal-rațional, ce presupune o formă de organizare birocratică. Ca o analogie, Weber utilizează mașina, când afirmă că birocrăția seamănă cu o mașină modernă, în timp ce alte forme de organizare ar fi comparabile cu metodele manuale de producție.⁵

De altfel, marea calitate a birocrăției autentice este procedura. Acest lucru înseamnă că sistemul nu se bazează pe oameni, pe personalități (care pot fi diferite, influențabile sau schimbătoare), ci pe proceduri riguroase, de cele mai multe ori având ca bază legea sau alte acte normative cu putere de lege. Din păcate, ca orice sistem conceput a fi ideal, sistemul birocratic întâmpină numeroase probleme în momentul

Credeti ca birocratia din Romania va afecta in mod negativ viata, intr-un fel sau altul?



1 Antonie Iorgoven – Tratat de drept administrativ, Editura Nemira, București, 2002.

2 Max Weber citat de George Moldoveanu în lucrarea Analiza organizațională, Editura Economică, București, 2000

3 Tullock, 1965; Niskanen, 1971 în op. cit.

4 March și Olsen, 1976; Hogwood și Peters, 1985 în op. cit.

5 „Precizia, viteza, claritatea, cunoașterea înregistrărilor, continuitatea, libertatea opțiunilor, unitatea, stricta subordonare, reducerea neînțelegerilor, a costurilor materiale și de personal – acestea sunt ridicate la nivel optim într-o administrație strict birocratică”.

6 Datele au fost preluate dintr-un sondaj IMAS care viza corupția și clientelismul în administrație, comandat de către Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului și care a fost dat publicității în februarie 2004.

punerii în practică, iar procedurile, care sunt absolut indispensabile funcționării acestuia, pot deveni greoaie și costisitoare. De aici și percepția generală, că birocrația este un lucru rău, inutil, consumator de resurse. Un destul de recent sondaj de opinie, dat publicității în luna februarie a anului 2004⁶, ilustrează în mod deosebit de semnificativ această afirmație.

Dar, dacă acestea ar fi pe deplin adevărate, ca orice lucru inutil, ar trebui să dispară cu timpul. Ori, așa cum bine se știe, birocrația este la fel de veche ca primele organizații statale. Ba mai mult, marile imperii (cu precădere amintesc Imperiul Roman, de la care s-au păstrat foarte multe mărturii în acest sens) aveau o birocrație de-a dreptul sufocantă, ca o condiție și o garanție a menținerii autorității acestora.

Necesitatea birocrației ca activitate de stat, pentru ordonarea, înregistrarea sau inventarierea pe bază a diferite criterii a bunurilor mobile și imobile, ba chiar și a persoanelor, este de neconceput.

Ontrebare: cum ar arăta clădirile, localitățile și în special marile orașe fără necesitatea obținerii certificatului de urbanism și autorizației de construire? Sau cum se poate spune că un serviciu (poate cel mai vechi și cel mai „birocratic”, dacă pot forța o asemenea exprimare) cum este cel de stare civilă este inutil sau lipsit de sens?

Concluzie: birocrația este o necesitate, problema fiind forma pe care o îmbracă aceasta și cum este exercitat.

Birocrația nu este, însă, caracteristic administrației publice, ea apare oriunde există o organizație structurată. Putem avea în vedere situația obținerii

unui credit, unde solicitările din partea funcționarilor băncii, documentele necesare precum și procedura de urmat se aproprie foarte mult de „birocrația” prezent în instituțiile de stat. Așadar, fenomenul birocratic nu trebuie legat de autoritatea de stat, ci este mai degrabă specific organizațiilor mari, cu filiale sau sucursale teritoriale.

Oncăpând cu anii 1950-1960, se declanșează un lanț de antipatii față de birocrația formală. Se pot găsi însă soluții pentru unele dintre problemele legate de birocrație, dar mai întâi acestea trebuie identificate. Este ușor de văzut că nu știința dreptului administrativ, ci știința administrației oferă instrumentele necesare unei inventarii reale a „păcatelor” birocrației, tocmai datorită dimensiunii sale sociale și sferei de cuprindere mai largi, cuprinzând și acele aspecte care scapă sau care sunt ignorate de drept. Am identificat ca principalele puncte slabe ale sistemului birocratic următoarele:

Rigiditatea.

Constituie o primă formă în practica birocrației, care se caracterizează prin inflexibilitate, birocrații reducând munca lor la aplicarea unui set de reguli rigide, care în unele cazuri refuză asumarea răspunderii și experimentul. Rigiditatea are două forme, una de „birou”, considerată normală și una exacerbată, peste aceasta, care este anormală. De foarte multe ori însă, această rigiditate vine din textele legale aplicabile situației respective, funcționarul nefiind în măsură să facă nici o concesie și neputându-și permite luxul de a acționa pe baza nu a unei păreri proprii ori a convingerilor personale, ci chiar urmărind principii ale

științei administrației, iar nu o supunere oarbă fac de litera legii.

Știința administrației poate oferi instrumentul de rezolvare a unei asemenea situații, deoarece se urmărește o analiză critic, făcută pe baza descoperirilor din sistemul administrativ prin realizarea unei adaptări la situație, iar nu susținerea unei prevederi legale ce conduce la omprajurări ridicole.

Astfel, știința administrației realizează legătura cu cetățenii, cu petenții, reprezentat pe persoana aceluiași funcționar. Solicitantul va fi asigurat ca pe momentul pe care va rezolva cerințele legale, exterioare, actul ei va fi eliberat fără ontorziere, va fi ondrumată și consiliat pe demersul său și ei se va comunica o dată și o or exact pentru rezolvarea problemei sale. Acest lucru sporește oncrederea nu numai pe autoritatea respectiv, dar și, pe cale de consecință, pe alte instituții ale statului.

Depersonalizarea.

Eficiența birocrăției și menținerea acesteia stau pe forma de organizare.⁷ Birocrațiile reprezintă stadiul final al depersonalizării. Pe asemenea organizații există o serie de funcționari ai căror roluri sunt stabilite printr-o definire pe scris a autorității pe care o au. Există un set de reguli și de proceduri de urmat care acoperă (sau trebuie să acopere) orice situație posibil ar apărea.

Se poate afirma că relația cu cetățeanul este „dezumanizat”, acesta fiind considerat un alt punct slab al

birocrației. Dar ce s-ar ontompla, dacă situația nu ar fi de așa natură? Solicitanții ar deveni apropiați funcționarilor și ar putea pretinde de la aceștia rezolvarea problemelor lor ca pe familie. Sau, fapt și mai grav și surprins de legislația anticorupție din majoritatea țărilor și din anul 2003⁸ și de cea din România, funcționarii ar stabili relații directe cu petenții, lucru care generează corupție și haos pe organizarea administrativ. De asemenea, pe exercitarea atribuțiilor lor, funcționarii sunt onvestiți cu prerogative de putere publică, ceea ce presupune din start o depersonalizare ponă la cel mai onalt grad.

Singurul lucru posibil a fi făcut pentru a corecta un asemenea neajuns este legat de știința administrației. Dacă fluxul cererilor de la cetățeni nu poate fi controlat, răspunsurile și atitudinile funcționarilor pot fi schimbate pentru a ombrăca o formă civilizată, politicoasă, pe ultim instanc absolut normal și necesar, revenind la dimensiunea social, surprinsă de știința administrației. Așadar, dacă știința dreptului administrativ urmărește funcționarea sistemului, știința administrației are pe vedere funcționarea acestuia pe condiții de eficiență și cu rezultatele cele mai bune.

Maximizarea.

Aceasta este o altă formă practică a birocrăției. Creșterea și mărirea sunt proprii tuturor organizațiilor, dar birocrății maximizează utilitatea lor, ca fiind o funcție strict pe cadrul biroului. Unele spații necesare muncii de birou

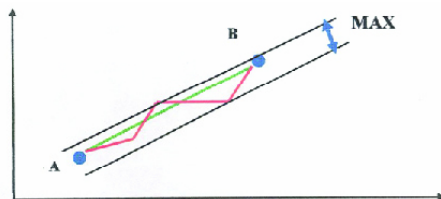
⁷ Datorit faptului că metodele utilizate sunt cele care conduc la rezultatele urmărite, birocrățiile nu sunt afectate de dispoziția personal a administratorului.

⁸ Articolul 40, alineatul 2 din Legea numărul 161 privind unele msuri pentru asigurarea transparenței pe exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice _i pe mediul de afaceri, prevenirea _i sancționarea corupției, publicat pe Monitorul Oficial numărul 279 din 21 aprilie 2003 „Constituite abateri disciplinare urmtoarele fapte: ș...stabilirea de ctre funcționarii publici de execuție de relații directe cu petenții pe vederea soluționării cererilor acestora”

sporesc extensiv, fără limite.

De altfel, este evident legătura ce se stabilește între societatea modernă și birocrație. Cu cât o organizare este mai complexă și acoperă un număr

mai mare de domenii, birocrația este chemată să dezvolte noi aspecte. Pentru a reliefa maximizarea, realizată de către birocrație ca mecanism de apărare



propriu și nu numai, propun următoarea reprezentare grafică.

Astfel, distanța normală între punctele „A” și „B” este cea reprezentată de linia verde. Birocrația parcurge această distanță printr-o serie de etape (pot fi vizualizate sub forma unei linii frante alcătuite din 4 segmente ce unește punctele „A” și „B”) distanța („MAX”) între punctele cele mai depărtate de axa normală A-B poate reprezenta maximizarea realizată de birocrație.

Această maximizare oși are importanța și locul ei, deoarece fiecare etapă oncheiat reprezintă un pas, iar o greșeală poate fi corectată mult mai ușor și nu duce decot la refacerea unei mici părți din drumul total, pe cond on cazul liniar o greșeală presupune eșecul ontregului demers.

Știința administrației are o foarte mare capacitate de organizare. Astfel, cu ajutorul științei administrației se poate realiza o vizualizare prealabilă (care trebuie cunos-cută on mod obligatoriu și de cetăcean) a tuturor etapelor necesare

a fi parcurse pentru atingerea scopului final. Știința administrației poate determina simplificarea procedurilor și onțelegerea necesității parcurgerii ontocmai a acestora. Așadar, pentru a folosi același exemplu, este necesar ca drumul de urmat și mai ales destinația finală (punctul B) să fie consacrate pe baza unor principii fundamentate științifice și legale oncă din punctul „A” pentru a se asigura atingerea scopului propus.⁹

Necontrolul.

„Ierarhia, (structurată) fără limite și centralizarea puterii declanșează on multe organizații, on special administrative, un proces al birocrației libere, cu o comunicare redusă și imposibilitatea unui control real”.¹⁰

Așadar, comportamentul birocratic este inefficient, on cele mai multe cazuri, datorit existenței cumulative a urmto-rilor factori: lipsa controlului extern, inexistența unui autocontrol și deficiențe on comunicare.

⁹ Spre exemplu, on cazul on care se dore_te a se construi o cas, este necesar o autorizacie de construcție. Aceasta se acord pe baza certificatului de urbanism_i a obcinerii avizelor din partea furnizorilor de utilități. Certificatul de urbanism urmăre_te numai oncadarea proiectului on planul urbanistic general_i nu cine de autorizacie de construcție. Solicitantului trebuie s_i se comunice de la oncept c_dup obcineria certificatului de urbanism va fi necesar s_ontocmeasc un dosar on vederea eliberrii autorizaciei de construire, deoarece nociunile sunt asemntoare_i potgenera foarte u_or confuzie. Pe bun dreptate, cetceanul vede o aprobare on ceea ce prive_te eliberarea certificatului de urbanism_i nu va oncelege de ce trebuie s_fac alte drumuri_i s_obcinalte avize_i acorduri. (Legea numrul 50 din 1991 privind autorizarea executrii lucrurilor de construcții).

¹⁰ George Moldoveanu – Analiza organizacional, Editura Economic, Bucure_ti, 2000, Capitolul VI „Birocracia”, paginile 112-126.

Se poate vedea că acțiunea trebuie concentrată pe mai multe direcții, simpla rezolvare a uneia dintre probleme neschimbând cu nimic situația generală. Este imposibil a fi realizată orice acțiune care să înglobeze toate direcțiile menționate din lipsa prevederii, organizării, acțiunii și controlului,

elemente cu care operează o știință a administrației moderne.

Obiectivele private

Acestea rezultă din interese și stimulente proprii celor ce desfășoară activități de birou. Această formă a practicării birocrăției este alimentată de dificultatea din diferența scopurile

private, individuale, de cele comune organizației. Lipsa fundamentării științifice și a metodei ducă în acest caz la o distanțare între scopul personal al individului și cel al organizației, cu implicații directe asupra obiectivelor propuse.

Așa cum am arătat, birocrăția este „un rău necesar”. Nu se poate renunța total la aceasta, dar se poate acționa în două direcții principale:

- „umanizarea birocrăției”, prin schimbarea formei și prezentării acesteia, fără a afecta conținutul;
- limitarea și înlăturarea în mod științific a efectelor negative ale birocrăției, concomitent cu explicarea motivelor pentru care aceasta este necesar.

În canalizarea eforturilor spre aceste direcții principale, știința administrației poate și trebuie să joace un rol esențial. Organizarea activităților din administrație pe principii solide, fundamentate și moderne, este realizabilă în cea mai mare măsură, dacă nu în totalitate, cu ajutorul și prin intermediul științei administrației.

BIBLIOGRAFIE

- Armenia Androniceanu, Management public, Editura Economic, București, 1999;
- Mircea Costea, Managementul Administrației publice locale, Editura Economic, București, 2000;
- Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Editura Nemira, București, 2002;

Recenzent: Victor GUȚULEAC, doctor în drept, profesor universitar