

## ADMINISTRAȚIA ȘI FENOMENUL BIROCRATIC *ADMINISTRATION AND THE BUREAUCRATIC PHENOMENON*

**Teodor CĂRNAȚ, dr. hab., prof. univ.**  
**USM**

**Ana-Maria AMBROSĂ, doctorand**  
**USM**

### **Abstract**

*The modern administrative systems are huge bureaucratic mechanisms, defined by hierarchy, continuity, impersonality and expertise. There are multiple power games that operate within those systems, and that attenuate the mechanical and rational functioning of the government. When it takes the executive's place, the administration becomes an independent bureaucracy, out of control and capable of undermining or even blocking the political initiatives of the government.*

**Keywords:** *administration, bureaucracy, organisation, state.*

Aparatul administrativ aflat în serviciul statului modern a tins, încă de la începuturile sale, să-și construiască un statut special în cadrul comunității naționale, în virtutea apropierii sale reale și simbolice de centrele de decizie politică. Acest reflex al administrației (al corpului funcționarilor publici) s-a format, la scară istorică, în prelungirea diferenței dintre slujitorii cultelor religioase și majoritatea laică a societății: În mod similar s-a instituit și diferența dintre slujbașii statului și societatea civilă. Pe de o parte, funcționarii au devenit niște “preoți ai cultului statului”, niște cunoscători privilegiați ai obscurilor mecanisme ale puterii; pe de altă parte, oamenii de rând au ajuns într-o situație de dependență inevitabilă față de funcționarii care, cu multă zgârcenie, le dezvăluie fragmente din secretul “navigației” printre restricțiile legislative, tipicurile și cutumele instituționale. Într-o măsură mai mare sau mai mică, funcționarul public ”aduce statul pe pământ”, adică traduce în limbajul omului simplu mesajele deseori încifrate ale autorității politice.

O astfel de poziție intermediară între stat și societatea civilă îi imprimă funcționarului public un comportament specific, ba chiar și o logică aparte, având ca teme un mecanism de construcție a propriei identități prin includerea într-un gen proximal numit “stat” sau “birocrație” și prin desprinderea (uneori “iritată”) de restul lumii, de “civili”. Spiritul de *castă* prezent la cei mai mulți dintre funcționarii publici este sugestiv analizat într-un eseu al lui Horia-Roman Patapievici, care consideră că identitatea celui ce se află în slujba statului “rezultă imediat aplicând un set de reguli simple, bazat pe câteva apartenențe și excluțiuni esențiale în orice societate primitivă (...). Reprezentant al Statului este oricine poate profita *în orice fel* de apartenența sa la structurile Statului. Această clasă de cetățeni formează *casta aparatului de*

*stat*; aceasta se comportă, în mare, ca și cum ar avea drepturi, instincte morale, raporturi cu legea, îndatoriri sociale și o *cunoaștere* diferită de ale celorlalți cetățeni. Cetățenii care nu se bucură de acest raport privilegiat cu Statul formează, pur și simplu, restul: adică atunci când este cazul, *societatea civilă*. Prin urmare, pentru *casta de aparat* a Statului noi reprezentăm un rest, un rezultat al excluziunii. Faptul sare imediat în ochi atunci când avem în vedere comportamentul funcționarilor publici. Aceștia, oricât de jos s-ar afla în ierarhie, simt că slujesc o instituție tentacular-paușală de un soi special, Statul, și de aceea comportamentul lor, chiar și atunci când, în particular, sunt oameni de treabă, este paternalist, discreționar, distant, sub semnul separării și al secretului de castă. Firește, aici stă urzit, în filigram, tipul *funcționarului cehovian*, ca tip social funcțional *sui generis*. Și este, în fond, același lucru, dacă ne gândim că Statul țarist era și el reprezentat de o birocrație, de tip castă, care făcea din orice reprezentant al Statului un soi de cetățean absolut, de transcendență încarnată, în raport cu orice alt cetățean..." (Patapievici, 1996, p. 156).

Din cele afirmate mai sus, rezultă că activitatea administrativă dezvoltată sub autoritatea statului determină o diferențiere socială între două categorii de cetățeni: cetățenii obișnuiți (supuși statului, în condițiile "contractuale" ale Constituției) și "cetățenii-stat" (funcționarii publici). În alți termeni, ar fi vorba despre masa clienților ce solicită servicii publice și minoritatea prestatorilor de servicii, cu precizarea că aceștia din urmă, beneficiind de monopol, pot acționa discreționar în raport cu clienții lor.

Teoriile moderne despre stat și putere numesc corpul funcționăresc și toate structurile similare din întreprinderile private *birocrație*, termenul fiind întrebunțat uneori cu o semnificație tehnică și neutră, iar alteori (sau cel mai adesea) cu o semnificație peiorativă.

*Birocrația* este definită ca un "mod de organizare destinat administrării pe scară largă a unor resurse prin intermediul unui corp de persoane specializate, de regulă plasate într-o structură ierarhică și dispunând de atribuții, responsabilități și proceduri strict definite" (Zamfir și Vlăsceanu, 1993). Apărută mai întâi în imperiile Orientului antic, unde îndeplinea rolul de organizator al marilor activități comunitare (cum ar fi lucrările de canalizare și irigație, construirea unor ziduri de apărare etc.) și de mobilizare a resurselor societății, de transmitere și aplicare în teritoriu a legislației civile și a valorilor religioase, *birocrația* reprezenta, alături de armată, instrumentul prin care se împlinea voința monarhului. Și în lumea europeană a antichității au existat sisteme birocratice având statut de "schelet" al statului. Imperiul roman este un bun exemplu în acest sens. În Evul mediu, odată cu consolidarea regatelor centralizate apărute pe ruinele fostului imperiu, birocrația a revenit pe scena istoriei ca ca instrument al autorității politice. Prin intermediul ei, monarhii absoluți reușeau să controleze din punct de vedere juridic și economic teritoriile aflate sub stăpânirea lor și să accentueze caracterul unitar al statului.

După Revoluția franceză (1789) și după generalizarea guvernământului constituțional, birocrăția va deține rolul principal în dezvoltarea statului modern, fiind chiar un simbol al acestuia.

Dacă în ordine istorică birocrăția a fost reprezentată de corpul demnitarilor numiți în funcții administrative pentru a duce la îndeplinire voința suveranului, ultimul secol a cunoscut o extindere a sensului acestui termen și, corelativ, o evoluție a fenomenului birocratic. Astfel, nu numai în administrația publică, birocrăția a devenit scheletul majorității activităților sociale: de la corporațiile industriale și financiare, până la organizațiile științifice, la partidele politice și la sindicate etc. Politologul David Beetham se întreba, în acest context: “Ce au în comun Vaticanul, General Motors, NASA și British Health Service (Serviciul britanic de asistență medicală)? Sociologia organizațiilor își propune să răspundă unor întrebări de acest gen explorând trăsăturile cele mai generale, comune organizațiilor din toate sectoarele societății moderne și teoretizând cu privire la condițiile necesare eficienței organizaționale, indiferent dacă respectiva organizație este publică sau privată, laică sau religioasă, dedicată profitului sau predicilor, salvării vieții sau, dimpotrivă, distrugerii ei. Procedând astfel, ea (sociologia – n.n.) își află punctul de plecare în opera lui Max Weber, unul dintre cei dintâi gânditori care au elaborat o teorie generalizabilă a organizației, aplicabilă întregii societăți moderne. Răspunsul lui Weber la întrebarea de mai sus ar fi fost simplu: ele sunt, cu toate, birocrății” (Beetham, 1998, p. 34).

În definiția weberiană a birocrăției se pot delimita, conform autorului citat mai sus, cel puțin patru trăsături definitorii pentru sistemele moderne de administrație:

a) *ierarhizarea* (care constă în clara delimitare a atribuțiilor, competențelor și responsabilităților pentru fiecare agent administrativ, precum și în controlul îndeplinirii atribuțiilor);

b) *continuitatea* (în sistemul birocrăției, funcția unui agent este concepută ca o activitate cu caracter permanent, salarizată și supusă unor reguli de promovare);

c) *impersonalitatea* (activitatea administratorilor este guvernată, în principiu, de reguli precise aplicabile tuturor cetățenilor, excluzând arbitrariul și favoritismele; actul administrativ al birocrăției nu emană de la persoana titulară a funcției, ci de la funcția ca atare);

d) *expertiza* (cu excepția funcționarilor aleși, care provin din jocul politic, membrii aparatului birocratic sunt selectați potrivit meritelor și competenței profesionale, înscriindu-se apoi într-un sistem de pregătire specială pentru funcția publică; birocrății dețin cunoașterea specifică procedurilor administrative și au capacitatea de a aplica regulile generale la cazurile particulare).

Mecanismele birocratice sunt, așadar, niște structuri ierarhice cu activitate continuă și impersonală, care urmăresc punerea în aplicare a unor

strategii de organizare socială, politică, economică etc. Termenul de birocrație are însă și alte semnificații, mai mult sau mai puțin înrudite cu cea de serviciu administrativ. Astfel, potrivit *Enciclopediei Blackwell*, birocrația poate desemna un sistem de guvernământ în care funcțiile de decizie sunt ocupate de către administratori profesioniști, mai curând decât de reprezentanții politici aleși. O astfel de definiție apropie birocrația de conceptul de *tehnocrație*. De asemenea, conceptul de birocrație mai este utilizat pentru a delimita corpul profesional al administratorilor sau al funcționarilor publici. În fine, există un sens peiorativ al termenului, folosit când sunt incriminate deficiențele organizaționale ale administrației, blocajele instituționale sau absurditățile unor cerințe ale statului în raport cu cetățenii; în acest caz, birocrația indică defecte caracteristice ale administrației: iresponsabilitatea, lentoarea, hârțogăraia, meticulozitatea maniacă etc.

Analiza fenomenului birocratic se poate realiza din perspectivă sociologică, economică și politică. *Sociologia* se interesează de birocrație privită ca o categorie sau grup social distinct, reprezentativ pentru clasa mijlocie și diferit în același timp de capital și de masa muncitoare. Situația și puterea privilegiată a birocrației în sânul societății sunt explicate prin faptul că această categorie deține cunoștințe și roluri de autoritate în ierarhiile organizaționale. Indiferent că operează în sistemele capitaliste sau socialiste, birocrația se remarcă prin aceea că, fără a deține mijloacele productive (în calitate de proprietar) și fără a suporta clasa “exploatare a forței de muncă”, ocupă o poziție privilegiată în societate, constând în avantaje materiale și în recunoaștere simbolică din partea comunității. În *economie*, teoriile “ortodoxe” fac deosebirea fundamentală între principiile birocrației și cele ale pieței. Dacă domeniul pieței este prin excelență unul al concurenței, dinamismului și libertății de alegere, birocrația este privită ca un domeniu al monopolului, stagnării și constrângerii. Astfel, o societate este cu atât mai dezvoltată cu cât sferile ei de activitate sunt regizate mai mult de legile pieței și mai puțin de regulile birocrației. Din perspectiva *teoriei politice*, birocrația este pusă în legătură cu guvernământul, administrația și democrația.

Sociologul belgian Henri Janne considera că, în democrațiile occidentale, misiunea guvernământului constă în realizarea unui program general, aprobat de către majoritatea parlamentară. Din punct de vedere sociologic, un astfel de program nu face decât să exprime, pentru un interval determinat de timp, maniera de a menține, restaura sau de a ameliora ordinea socială în diverse sectoare. Iar instrumentul de realizare al acestei misiuni este administrația. Administrația nu poate fi redusă, totuși, la statutul de instrument al executivului; ea este totodată o “putere socială” care constituie o entitate particulară în cadrul statului. Administrația este o putere pluralistă și descentralizată, în sistemele politice democratice, pe când în cele totalitare ea este puternic ierarhizată și centralizată.

Din punct de vedere funcțional, administrația “aplică” legile date de parlament și deciziile guvernului. Pe lângă această funcție manifestă, administrația mai joacă și alte roluri, latente, dar nu mai puțin importante în “economia” politicului:

- pregătește legile, reglementările și deciziile autorităților politice sau intervine în calitate de consilier al acestora;
- transformă și canalizează deciziile puterii politice, asigurând pătrunderea lor în corpul social; în acest scop, administrația procedează la o adaptare a deciziilor și regulilor generale la cazurile concrete;
- deviază sau adaptează programul guvernamental în baza unor concepții și obișnuințe proprii mecanismului funcționăresc.

În acest din urmă rol, administrația depășește condiția de “servantă” a guvernului, devenind o rivală a sa. Dacă puterea administrativă domină în raport cu instituțiile autorității politice, atunci statul cade pradă exacerbării fenomenului birocratic; birocrăția se transformă, potrivit opiniei lui Henri Janne, într-un substitut funcțional al executivului, care se dovedește prea slab (Janne, 1968, pp. 448-449).

Constituirea unui regim birocratic în lumea occidentală modernă a fost impulsionată de mai mulți factori:

- creșterea numărului celor ocupați în domeniul administrației, până la aproximativ o șesime din totalul populației active;
- multiplicarea tipurilor de prestații publice, de servicii și atribuții ale corpului administrativ;
- slăbiciunea relativă a executivului în democrațiile parlamentare, din mai multe motive: preocuparea miniștrilor de a-și construi mai mult o poziție politică decât una de tehnician; eterogenitatea politică a guvernului rezultat din coaliții de partide sau chiar eterogenitatea personalităților unuia și aceluiași partid majoritar; absența unor politici ferme și coerente pe care executivul să le dicteze administrației; în aceste condiții, corpul administrativ preia pe cont propriu gestionarea statului (în special gestionarea afacerilor cotidiene), guvernul limitându-se la reglarea problemelor critice de ordin politic, cărora le exagerează, de altfel, importanța;
- tehnicitatea problemelor administrării afacerilor statului, fapt care face ca miniștrii să fie dependenți, în luarea deciziilor, de specialiștii consilieri, constituiți într-un corp tehnocrat;
- continuitatea și durata activității funcționarilor de carieră, în raport cu frecvența schimbare a titularilor politici ai departamentelor administrative.

*Atunci când ajunge să se substituie executivului, administrația devine o birocrăție autonomă, scăpată de sub control și capabilă de subminarea sau blocarea inițiativelor politice ale guvernului.* Pentru a contracara astfel de fenomene, puterea executivă (în speță miniștrii) procedează la alcătuirea unor

impresionante cabinete politice (formate din așa-numiții “consilieri”), care încearcă să se substituie activității corpului administrativ sau să-i controleze îndeaproape mișcările. De asemenea, se poate constata o tot mai presantă cerere din partea miniștrilor de a introduce criteriile politice (de apartenență partizană) în selectarea funcționarilor publici subordonați, din structurile tehnice ale administrației.

Sociologul francez Michel Crozier examinează birocrăția în legătură cu fenomenul mai amplu al puterii politice și cu ceea ce numim *organizație*. Crozier realizează mai întâi o analiză a relațiilor de putere, concepute ca fenomene de schimb, dar în cadrul cărora termenii schimbului nu sunt echivalenți. Puterea este un raport de forță în care un actor are de câștigat în comparație cu celălalt, fără ca acesta din urmă să fie, însă, total lipsit de capacitatea de reacție în fața celui dintâi. Astfel de relații de putere se construiesc pretutindeni în grupurile organizate. Dar, ce este *organizația*? Ea reprezintă, în opinia lui Crozier, o formă de activitate structurată în jurul unui obiectiv, cum ar fi, spre exemplu, un sindicat, un partid politic, o asociație religioasă, culturală etc. Fenomenul organizațional integrează, așadar, întreprinderea, care devine un mod de organizare, mediu privilegiat al construcției relațiilor vieții cotidiene.

În opera *Fenomenul birocratic*, sociologul francez analizează în special funcționarea marilor organizații administrative și birocratice, precum și relațiile de putere care se dezvoltă în cadrul lor. Din această perspectivă, dezvăluie disfuncțiile și patologiile specifice unui model strategic și mobil al puterii. Acolo unde Max Weber credea că este vorba despre împlinirea rațională a societății moderne, despre nașterea unui ansamblu coerent și structurat, Crozier pune în evidență o formă care nu este deloc rațională, mecanică și închisă, nici regizată de o ierarhizare infailibilă; dimpotrivă, marile organizații birocratice cunosc multiple fenomene de blocaj intern, precum și influențe venite din exteriorul sistemului. În ansamblu, organizația desemnează o mixtură de “jocuri deschise”.

Cât privește birocrăția, “în sensul în care o înțelege marele public (adică acela de climat de rutină, rigiditate, constrângere și iresponsabilitate...), ea nu este deloc prefigurarea viitorului – afirmă Crozier –, ci constituie moștenirea paralizantă a unui trecut în care prevala o concepție îngustă și limitată cu privire la mijloacele de cooperare între oameni. În fapt, nicio organizație nu a putut și nu va putea vreodată să funcționeze ca o mașină. Randamentul său depinde de capacitatea ansamblului uman pe care-l formează de a coordona propriile sale activități într-o manieră rațională. Această capacitate depinde, la rândul ei, de dezvoltarea tehnicilor, dar și de modul în care oamenii sunt capabili să joace între ei jocul cooperării” (Crozier, 1963, p. 9).

Este clar că funcționarea unei organizații conduce direct la ideea unui model strategic al puterii; căci jocul cooperării, departe de a fi armonios, este

dominat de problema puterii concepută ca raport de forțe, raport imanent oricărei societăți, și nicidecum ca o entitate situată undeva în vârful piramidei sociale. Puterea nu este un agent social necondiționat de ansamblu; ea este, dimpotrivă, o relație complexă, în cadrul căreia există adesea mari dificultăți de identificare a agentului “câștigător”, a adevăratului pol de influență. Michel Crozier a combătut acea imagine clasică a puterii privită ca exercițiu al autorității de sus în jos, în sens unic. În lucrarea citată, sociologul afirma că: “O organizație nu este alcătuită doar din drepturile și îndatoririle splendidei mașini birocratice. Ea este un ansamblu complex de jocuri întretăiate și interdependente prin care indivizii (...) caută să-și maximizeze câștigurile” (*Ibidem*, p. 10). Logica organizației birocratice nu dezvăluie, așadar, un proces global de raționalizare caracteristic statului modern, cu o funcționare supusă unui principiu ierarhic extrem de rigid (așa cum îl concepe Max Weber), nici o strategie a luptei de clasă (așa cum o prezintă Marx), ci o sumă de jocuri, conflicte și relații de putere foarte mobile. Actorii scenei puterii și implicit ai organizației birocratice nu sunt nici subiecții prinși într-un proces de raționalizare a societății, nici agenții claselor sociale, nici simple roți ale unei mașini funcționând impecabil și “la vedere”. În fapt, asistăm din ce în ce mai mult în întreprinderile moderne la o răsturnare completă a perspectivelor asupra raționalității. Siguranța tot mai mare oferită de progresele cunoașterii, stăpânirea mai profundă a lumii grație acestor progrese, în loc să conducă la întărirea rigidității sistemului decizional, par să conducă, dimpotrivă, la o explozie a noțiunii de *one best way*. Organizațiile cele mai avansate, simțindu-se tot mai capabile de a integra zonele de incertitudine în calculul lor economic, încep să recunoască faptul că societatea modernă a trăit prea mult cu iluzia unei raționalități, pe care grija pentru rigoare logică și coerență unitară imediată nu a făcut decât să o sărăcească” (*Ibidem*, p. 196). Existența unei organizații coerente nu semnifică deloc raționalizarea integrală. Lăsând să subziste deopotrivă conflictele, incertitudinile și libertatea actorilor, ea conduce la imaginea unei puteri complexe, ramificate și, uneori, paradoxale.

Noua viziune asupra organizației și asupra birocrăției pe care o promovează Crozier și Erhard Friedberg (în lucrarea *L'Acteur et le Système*, Editions du Seuil, 1977) reintroduce ideea libertății în sfera puterii politice. În cadrul structurilor de putere, jocul actorilor se derulează utilizând și adesea ocolind regulile. Puterea, jocul și regula constituie fațetele aceluiași fenomen. În fapt, un actor dispune cu atât mai mult de putere cu cât stăpânește mai bine sursele de incertitudine (adică accesul la informații, relațiile cu mediul, calculul reacțiilor teoretic absurde etc.). Teoria lui Crozier asupra puterii evidențiază faptul că raporturile din cadrul oricărei organizații (inclusiv din cadrul administrației, sau poate mai ales din cadrul ei) nu sunt niciodată strict mecanice și explicabile dintr-o perspectivă substanțialistă. Clasica schemă a dominației și supunerii sau a comenzii și ascultării trebuie reformată prin introducerea unor variabile instabile și greu controlabile, cum ar fi interesul

actorilor implicați, calculul de eficiență a situației de supunere față de cea de nesupunere, fronda rațională sau irațională, efectele neprevăzute și “perverse” ale mediului politic etc.

În definirea birocrăției, o problemă esențială este aceea a identității sale în raport cu fenomenul administrativ în general. Potrivit lui David Beetham, administrația poate fi concepută ca o activitate de coordonare executivă a unei politici, iar un sistem administrativ poate fi definit ca o ordonare (așezare sau ierarhizare) a funcțiilor menite să transforme concepția sau programul politic în obiective concrete, pe care să le execute agenții din “linia întâi” (de exemplu, muncitorii, soldații, polițiștii, profesorii etc.). Din această distincție rezultă că nu orice om care lucrează într-o organizație birocratică sau într-un sistem administrativ este în mod necesar și un *birocrat*. “Ca administratori, birocrății trebuie deosebiți atât de șefii lor de deasupra, cât și de lucrătorii din prima linie, de dedesubt” (Beetham, 1998, p. 35).

Orice grupare socială (fie că este vorba despre un grup de interese, de o asociație culturală sau religioasă, de un partid politic sau chiar de o națiune) își desemnează, din motive de funcționalitate, un grup conducător sau un “guvernământ”. Acesta, la rândul său, pentru îndeplinirea atribuțiilor cu care a fost investit, își angajează un personal administrativ. Birocrația va fi formată nu din membrii grupului guvernant, ci din personalul administrativ care execută politicile și care se organizează după criteriile: ierarhiei, continuității, impersonalității și expertizei sau competenței tehnice. Membrii grupului guvernant și cei ai birocrăției sunt, de regulă, diferiți. Primii sunt în general aleși și desfășoară o activitate discontinuă, secvențială. Rolul lor este acela de a defini politicile și regulile asociației pe care o conduc, de a mobiliza resurse și a le distribui în funcție de trebuințe și oportunități. Răspunderea membrilor grupului guvernant este una politică, manifestându-se în principal în fața electoratului. Prin contrast, membrii birocrăției sunt totdeauna numiți de sus și sunt responsabili în fața organismului care i-a desemnat.

Dacă la vârful unei organizații (economice, politice, culturale etc.) distincția dintre birocrăție și conducători este relativ clară, trasarea unei limite precise la baza piramidei organizaționale e mai dificilă. Potrivit lui Max Weber, caracteristica principală a unui birocrat o constituie exercitarea autorității în cadrul unui birou. Muncitorii productivi nici nu-și exercită autoritatea, nici nu lucrează în birouri. Secretarele și dactilografele lucrează în birouri, munca lor fiind esențială pentru mecanismul administrativ; dar ele nu pot fi considerate birocrăți, întrucât nu exercită o autoritate, ci doar prestează o activitate administrativă. Pe de altă parte, o mulțime de lucrători guvernamentali din zona inferioară a ierarhiei își exercită autoritatea asupra unui public oarecare (cum ar fi populația plătitoare de taxe, clientela asistenței sociale etc.) și, în același timp, acești lucrători se situează și în “prima linie”, ca executanți. De aici rezultă că este dificil de apreciat cine este și cine nu este membru al birocrăției într-un sistem administrativ. Într-o întreprindere particulară,



autoritatea birocratică poate fi sinonimă cu managementul (în cazul în care managerul nu este în același timp și proprietar, ci este doar un “angajat”); într-o instituție guvernamentală, birocrăția s-ar putea extinde până la lucrătorii de la ghișee, care, deși lucrează în contact direct cu publicul, dețin și o anumită autoritate în executarea politicilor guvernamentale (de exemplu, un funcționar de la ghișeu decide cum să aplice o reglementare generală într-un caz particular nespecificat de lege și, prin aceasta, el face un gest de autoritate).

În lucrarea *Economie și societate*, Max Weber prezintă caracteristicile esențiale ale birocrăției în termenii următori: a) este formată din funcționari individuali care se supun doar îndatoririlor funcției lor; b) prezintă o ierarhie a funcțiilor durabil stabilită; c) fiecărei funcții îi revine o competență specifică; d) angajarea funcționarului în sistemul birocratic se face printr-un contract care este precedat, în principiu, pe o selecție deschisă; e) numirea funcționarului se realizează pe criteriul calificării și al competenței profesionale dovedite prin examen sau diplome; f) birocratul nu mai exercită vreo altă profesie în afara celei din structura administrativă; g) ca angajat al structurii administrative, birocratul are o retribuție determinată prin contract și poate beneficia, la termen, de pensie; contractul poate fi reziliat de angajator sau de către funcționar; h) evoluția profesională îi este deschisă pe verticală, în funcție de evaluările superiorilor ierarhici; i) activitatea birocratului se desfășoară fără ca el să fie proprietarul mijloacelor de muncă; j) birocrății sunt supuși unei discipline specifice stricte și unui control din partea superiorilor.

În virtutea acestor caracteristici, ținând seama de specificul organizării sociale moderne, Weber consideră că “tipul pur birocratic de organizare administrativă este, din punct de vedere pur tehnic, capabil să atingă cel mai înalt grad de eficiență (...), fiind superior oricărui altuia în precizie, în stabilitate, în strictetea disciplinei și în soliditate”. Pentru a fi și mai sugestiv, sociologul german spune că “mecanismul birocratic pe deplin dezvoltat se compară cu alte organizații la fel cum se compară mașina cu modurile ne-mecanice de producție” (Weber, 1964, p. 337).

Ideile lui Weber despre superioritatea mecanismului birocratic trebuie înțelese în contextul evoluției statului modern de la serviciile publice bazate pe voluntari neplătiți, pe notabilități locale, organisme colegiale sau rețele familiale, către serviciile publice specializate. Birocrăția apare, astfel, ca un pas uriaș pe calea raționalizării și al eficientizării acțiunilor mașinării etatice, ca un progres tehnic extraordinar menit să faciliteze adaptarea societății la noile ritmuri ale naturii și ale economiei.

Nașterea sistemelor birocratice în lumea modernă s-a produs pe fondul unei ideologii raționalist-progresiste, care acredita imaginea unei “constituții-mașină”, apte să pună în mișcare angrenajul etatic cu precizia mecanismului unui ceasornic. Desigur, și în epocile anterioare existaseră persoane desemnate de către autoritățile politice să execute ordine și legi, să strângă impozite și să administreze domeniile publice. Numai că respectivele

persoane nu aveau un statut atât de clar și de “neutru” în raport cu politicul. Condiția de administrator nu era definită în primul rând prin competența profesională, ci prin supunerea față de stăpân. Răspunderea administratorului, a birocratului, nu era reglementată statutar și contractual, ci ținea de evaluarea subiectivă a nobilului local, principelui, regelui, împăratului etc.

Construcția birocrăției moderne contrastează puternic cu toate aceste caracteristici ale aparatului funcționăresc antic și medieval, având drept coordonată centrală *eficiența* și nu *obediința*. Birocratul modern este o “mașină” infailibilă, care trebuie să acționeze rapid și adecvat în raport cu orice situație administrativă, protejând permanent interesul public, evitând discriminările și erorile de judecată și economisind energia la maximum.

Din punct de vedere economic, organizația de tip birocratic este opusul organizației concurențiale, al pieței libere. Dacă piața coordonează automat, pe orizontală, acțiunea unui mare număr de oameni prin mecanismul cererii și ofertei, fără a încălca libertatea indivizilor, ierarhia birocratică ordonează acțiunea pe verticală, impunând obligații și exercitând o autoritate care restrânge libertățile individuale. Totuși, în interiorul statului există o serie de activități care nu dobândesc nici o eficiență sporită, nici un câștig de libertate și nici un plus de egalitate în tratarea cetățenilor dacă se desfășoară după regulile pieței. Este vorba despre activitățile destinate gestionării domeniului public și prestării de servicii către populație sau, altfel spus, despre administrația publică. Abordarea sferei publice de către economia politică este una marcată de o viziune negativistă. Știința economică definește piața ca fiind logic și istoric anterioară guvernământului și administrației etatice și, prin urmare, acestor autorități nu le-ar mai fi rămas să se ocupe decât de o categorie reziduală de funcții pe care piața nu le poate îndeplini.

Dacă este sau nu așa, e mai puțin important; ceea ce contează este faptul că administrația își asumă sarcini pe care piața concurențială nu și le dorește și pe care nu are cum să le îndeplinească. Sfidând adesea logica eficienței și lucrând în ideea de oportunitate, administrația contribuie, în felul ei special, la binele public.

## REFERTINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Beetham David, Birocrația, CEU & Editura Du Style, București, 1998.
2. \*\*\*, The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought, Editorial Organisation David Miller, 1987.
3. Crozier, Michel, Le Phénomène bureaucratique, Éditions du Seuil, Paris, 1963.
4. Janne, Henri, Le système social, Éditions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 1968.
5. Patapievici, H.-R., Politice, Editura Humanitas, București, 1996.
6. Weber, Max, Theory of Social and Economic Organisation, New York, 1964.
7. Zamfir, Cătălin și Vlăsceanu, Lazăr, Dicționar de sociologie, Editura Babel, București, 1993.