

# BIROCRAȚIA ÎN CONTEXTUL CONSOLIDĂRII DEMOCRAȚIEI: TENDINȚE SPRE MODERNIZARE

*Dr. conf. univ. Pantelimon VARZARI*

## **BUREAUCRACY IN THE CONTEXT OF DEMOCRACY STRENGTHENING: TENDENCIES TO MODERNIZATION**

*The article examines the phenomenon of bureaucracy from the contemporary democracy point of view, on the emphasis given to the status and the role of public servants in the administrative system. A special focus is given to the problems faced by Moldova in the two decades of independence, such as unjustified increase in number of civil servants and the need for professionalism, the phenomenon of corruption and depolitization of public administration etc. The author concludes that the most effective mechanism to regulate the administrative capacity of the State is to extend and consolidate democracy, to develop the rule of law that is exercising the power in accordance with the law.*

Problematika birocrăției și sfidările ei în societatea contemporană trebuie abordate mai întâi de toate prin prisma democrației ca fenomen și a democratizării ca proces. Democrația este o formă de organizare și conducere politică a societății prin consultarea cetățenilor, ținând cont de voința acestora, de interesele și aspirațiile de progres ale țării. În acest sens, democrația presupune două componente inseparabile: guvernanți și guvernați, care, enunțând relația dintre obiectul și subiectul puterii, trebuie să conlucreze prin consens. Însă realitățile sociopolitice contemporane arată că democrația nu se mai poate confunda cu semnificația etimologică a termenului [1]. Deținătorii puterii politice, indiferent care ar fi apartenența lor de grup social sau coloratura politică, trebuie să reprezinte voința majorității poporului. Dat fiind că poporul nu este capabil să se autoguverneze la nivel de societate, el este nevoit să mandateze periodic niște reprezentanți, aleși în funcție de anumite criterii, care să guverneze societatea, să exercite puterea. Guvernarea comunității este realizată de anumite grupuri de persoane, numite în limbajul elitiștilor

clasici (V. Pareto și G. Mosca) elită sau clasă guvernantă/conducătoare, asistată de un corp de funcționari publici.

Democrația ca fenomen și proces are avantaje, dar și unele dezavantaje, printre care se înscriu: existența unui aparat birocratic puternic prin distribuția de posturi publice în scopul recrutării sau fidelității clientelei politice, extinderea corupției și altor fenomene negative contemporane care împing sistemul comunicării politice către disimulare, limitarea participării unor grupuri de cetățeni la viața politică a statului ș.a. Crearea societății democratice nu presupune iminent construcția unei societăți ideale, precum la Platon sau la socialiștii utopiști, dar a unei societăți care ar realiza în plină măsură necesitățile și aspirațiile membrilor ei. De aceea nu trebuie să vorbim de democrație ca realitate în sine, ci de democrație care trebuie să aibă o singură finalitate: eficiența. Astăzi consolidarea democrației, și deci funcționalitatea ei într-un stat democratic, se află în conexiune directă cu puterea funcțională a instituțiilor de stat, a anumitor grupuri sociale în mâinile cărora se află concentrată influența politică și puterea decizională. Or, democrația reprezentativă este în esența sa elitistă, selectivă și pragmatică [2]. În același timp, democrația participativă presupune implicarea cetățenilor în procesul politic, în selecția celor angajați, a celor mai buni, în actul guvernării.

În societățile contemporane de mult timp a apărut problema competenței, abilităților și capacităților de conducere a oamenilor politici și a funcționarilor publici, punându-se la ordinea zilei excluderea arbitrarului, a clientelismului sau a deciziilor nefondate. În modelul clasic weberian al funcționării birocrăției, elita birocratică se prezintă ca elita competenței. Însă realitatea actuală demonstrează că ea adesea se dovedește a fi o elită incompetentă, fapt confirmat de realitățile sociopolitice moderne și contemporane, dar și de unii gânditori și savanți notorii [3].

În condițiile lumii globalizate, multiplicării funcțiilor de conducere a statului contemporan, a relației stat-economie, actul guvernării devine tot mai complex, mai anevoios. Chiar din perspectiva societății informaționale, când noile tehnologii comunicaționale ar permite trecerea la democrația directă, totuși în problemele de interes comunitar vor rămâne și în continuare anumite domenii de activitate umană pe seama elitelor politice, a birocrățiilor și/sau tehnocrațiilor, unde nivelul, calitatea și specializarea cunoașterii vor fi determinante. Politica se profesionalizează și se tehnicizează prin anumite grupuri de persoane, acestea fiind elitele politice și birocrății, numiți, în limbajul contemporan, funcționari organizați într-un sistem birocratic cu anumite reguli scrise și nescrise.

În sens restrâns, cuvântul „birocrăție” este adesea utilizat ca sinonim al managementului, dar

mai desemnează și sistemul rațional de organizare și conducere în care activează funcționari competenți la un nivel profesionist. O astfel de înțelegere a birocrăției se datorează, în mare parte, lucrărilor sociologului german Max Weber, considerat unul dintre promotorii teoriei managementului. Fondatorul sociologiei politice a sec. XX a conceptualizat fenomenul birocrăției, definind statutul și rolul ei în societate. În opinia lui, birocrăția are un rol esențial în reglarea și controlul societăților moderne. Mai mult, potrivit lui M. Weber, birocrăția este imperios necesară pentru menținerea civilizației în societatea modernă. În lucrarea „Economie și societate”, el a evidențiat trei trăsături importante ale birocrăției: diviziunea muncii, ordinea ierarhică și regulile impersonale. O birocrăție care are aceste trei caracteristici va contribui la dezvoltarea rapidă și pozitivă a societății. Organizarea birocratică a statului se înscrie, potrivit sociologului german, în mișcarea de raționalizare a societății moderne occidentale.

M. Weber pornea de la faptul că birocrăția este cea mai rațională formă de realizare a puterii, în special, în statul care funcționează pe principii de drept. Raționalitate, eficacitate, reglementare strictă a muncii, impersonalitate și alte caracteristici relevante ale birocrăției sunt examinate drept ideal al activității de organizare a sistemului administrativ. Acesta este „tipul ideal” al birocrăției weberiene [4], potrivit căruia supremația legii și nu a oamenilor, realizarea controlului în baza cunoștințelor face ca administrația birocratică să devină una specific rațională. În concepția „rațională” sunt prezente mai multe aspecte pozitive. Autorul ei atribuie rolul principal în sistemul birocratic profesioniștilor, specialiștilor tehnici care se bazează pe metode științifice de conducere și gestiune a organizației (întreprindere, partid sau sindicat). De aceea administrarea birocratică, spune Weber, este cea mai justă și mai eficientă formă de organizare și conducere impusă de modelul statului modern raționalizat.

Autorii contemporani arată că raționalizarea extremă a conducerii unei organizații în valorificarea eficientă a resurselor umane, financiare și materiale se depreciază și se poate transforma în opusul său – în obiective iraționale. Tipul sau modelul ideal al birocrăției descris de M. Weber este departe de a fi verificat și din punct de vedere empiric, în special, din perspectiva eficienței reale a activității unui aparat birocratic. Determinând modelul în cauză, sociologul german avea în vedere doar aspectul formal al sistemului birocratic. Realitatea însă ne sugerează că mai există și aspectul informal al acestui sistem. Asta pentru că relațiile neprotocolare dintre subaltern și persoana aflată pe treapta ierarhic superioară, relații nesupuse niciunui fel de prescripții, se dovedesc a fi adesea

mai productive decât cele formale, desfășurate într-un cadru instituțional oficial. Aspectul informal al relațiilor dă posibilitate birocrăției să sporească flexibilitatea întregului sistem de administrare și să diminueze, într-un fel, depersonalizarea procesului de interacțiune între membrii organizației. În plus, odată cu dezvoltarea noilor mijloace de comunicare, se schimbă și relațiile în cadrul structurii ierarhice stabilite. Astfel, corespondența electronică în rețeaua globală *Internet* încalcă regulile de subordonare și oferă fiecărui funcționar posibilitatea de a contacta orice membru al organizației birocratice ocolind ierarhia acceptată.

În condițiile dezvoltării societății informaționale – o prioritate a Uniunii Europene [5] – birocrăția se dezvoltă datorită nevoilor noi care apar în societate. Ea este capabilă să-și „însușească” noi arii de activitate care ar justifica într-un fel autoritatea ei în cadrul sistemului administrativ. Birocrăția se manifestă, fără excepție, în toate domeniile societății: în politică, în viața economică, socială, culturală etc. Complexitatea crescândă a domeniilor de activitate umană din societatea contemporană și extinderea controlului birocratic asupra tuturor aspectelor vieții societății au determinat pe unii autori să conchidă că pentru o funcționare eficientă și durabilă a economiei statul trebuie să controleze circa 50% din PIB. În țările dezvoltate, ponderea cheltuielilor publice în structura PIB variază între 40-50%, iar în perioadele de pre-criză și criză pot ajunge până la 60%. Doar în aceste condiții minime statul poate să asigure implementarea și continuitatea reformelor și să-și asume rolul dominant în perioadele de criză [6].

Birocratizarea societății sporește din cauza complexității proceselor de guvernare și, în special, din dorința de a compensa anumite eșecuri ale mecanismului de piață care conduc la creșterea puterii de administrare a statului. Astfel, potrivit unor date oficiale, în 2009 numărul funcționarilor de stat în țara noastră alcătuiți 25 000, adică un funcționar revenea la 140 de cetățeni. În Rusia, în comparație, acest raport constituia 1 la 100 [7]. Unii analiști mai arată că circa 80% din aceștia, după datele neoficiale, nu-și dau seama care sunt cu adevărat funcțiile lor și care este politica autorității publice din care face parte. Mai mult, aparatul birocratic este nu numai masiv prin numărul angajaților, ci și politizat după procedurile de recrutare a noilor cadre și după evaluarea aprecierilor serviciilor realizate de către funcționari [8]. Cu probleme asemănătoare se confruntă și alte țări din spațiul CSI.

Datele statistice și sociologice confirmă o atitudine neadecvată a populației față de activitatea funcționarilor publicii. Populația are motive să ia o atitudine negativă față de aceștia din cauza ineficienței organelor puterii de stat, inclusiv a justiției, precum și a administrației publice locale, a mecanismului de realizare a legilor și altor acte

normative care lasă mult de dorit, a transparenței reduse în deciziile adoptate, a creșterii corupției prin diversele sale manifestări (birocratism excesiv, protecționism, trafic de influență, reglementări și controale de stat excesive, concurență neloială etc.). Numai în primele două luni ale anului 2011, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) a Republicii Moldova a documentat patru cazuri de corupție în administrația publică locală, fiind reținuți trei primari și un inginer-arhitect [9]. Acestea și alte fenomene negative sunt sesizate și în sondajele de opinie, ale căror rezultate prezintă o imagine nefavorabilă a activității funcționarilor publici și demnitarilor de rang înalt. Conform sondajului realizat în noiembrie 2010 de Institutul de Marketing și Sondaje IMAS-INC Chișinău, 47,6% – circa o jumătate din respondenți – nu au încredere în primărie. Nivelul de încredere al cetățenilor este și mai scăzut față de autoritățile publice ale statului (față de Guvern – 63%, de Președinte – 64,9%, de justiție – 65,1% din cei intervievați), populația păstrând, în același timp, mai multă încredere în biserică, mass-media, armată și organizații neguvernamentale [10].

Evoluția societății contemporane implică, pe de o parte, creșterea numărului de funcționari angajați în sistemul rațional de organizare și conducere a statului. Pe de altă parte, pot fi invocate diverse motive pentru extinderea aparatului birocratic, a căror analiză oferă adesea concluzii neașteptate, surprinzătoare. Parlamentul țării a votat, în primă lectură, la 10 februarie 2011, un proiect de lege care prevede angajarea a câte un asistent pentru fiecare deputat, iar fracțiunile parlamentare vor avea consultanți [11]. Angajarea noilor funcționari va începe din 1 ianuarie 2012, iar ei vor fi plătiți din bani publici. Coaliția de guvernământ a argumentat această decizie prin faptul că angajarea asistenților a fost recomandată în repetate rânduri de către experții străini care „se miră cum lucrează parlamentarii din Moldova”. Totodată, opoziția parlamentară, PCRM, a criticat inițiativa și a votat împotriva, motivând că în plină criză economică statul nu-și poate permite angajări masive. Prin aceeași decizie, Aparatul Parlamentului a fost reorganizat în Secretariatul Parlamentului, care va fi condus de un secretar general, numit de *speaker*. În total, noua structură va fi compusă din 194 de funcționari, care vor primi pașapoarte diplomatice. Autorii inițiativei susțin însă că nu vor fi angajate persoane noi și nici nu se vor cheltui mai mulți bani de la buget, doar va fi o gestionare mai eficientă a personalului.

Perfecționarea managementului resurselor umane trebuie să contribuie la asigurarea unei guvernări cu un personal profesionist. Orice guvernare are grijă să crească un corp de funcționari publici cu o poziție profesională înaltă și o ținută deontologică adecvată, capabili să răspundă nevoilor

societății printr-un comportament potrivit situației. În pofida acestor cerințe ale societății, funcționarii publici și demnitarii nu se grăbesc, de exemplu, să-și declare veniturile pe care le-au obținut. Astfel, doar aproape jumătate din cei 4 mii de demnitari și-au prezentat declarațiile de avere la Comisia Centrală de Control, 31 ianuarie 2011 fiind ultima zi când aceștia au putut-o face [12]. Cei care trebuiau să-și facă publică averea sunt Președintele țării, deputații, membrii Guvernului și judecătorii. Trebuiau să-și declare veniturile și proprietățile procurorii, avocații parlamentari și alte persoane cu funcție de răspundere. Nu se grăbesc nici reprezentanții administrațiilor publice locale. Astfel, până la 16 februarie 2011, niciun președinte de raion, primar (oraș/sat/comună), consilier raional/orășenesc nu și-a publicat declarația cu privire la venituri pe paginile oficiale ale instituțiilor pe care le conduc/reprezintă. Unii dintre ei afirmă că nici nu au știut că legea îi obligă să facă acest lucru. Faptul dat a fost sesizat de Asociația Presei Independente (API) care, prin campania „Avere la vedere” promovează transparența proprietăților și veniturilor demnitarilor de stat [13]. API a monitorizat în ce măsură este respectat art. 13 al *Legii nr. 1264 din 19.07.2002 privind declararea și controlul veniturilor și al proprietății demnitarilor de stat, judecătorilor, procurorilor, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcție de conducere*, care prevede obligativitatea plasării declarațiilor cu privire la venituri și proprietate pe *site*-urile oficiale.

Birocrația descrisă și concepută de M. Weber ca un instrument necesar organizării raționale și funcționării eficiente a societății moderne, s-a transformat în timp într-un factor disfuncțional, perturbator al mecanismului social. În societatea contemporană se observă o anumită transferare a puterii executive în mâinile funcționarilor [14]. De fapt, se are în vedere concentrarea puterii de către executiv prin diminuarea funcției legislativului, iar în cadrul executivului birocratizarea semnifică trecerea deciziei de la oamenii politici la înalții funcționari. Una din cauzele acestei tendințe este explicată prin faptul că funcționarii și demnitarii „apolitici” au o anumită continuitate, dețin o bogată experiență administrativă, absentă, de regulă, la oamenii politici care se află în „bătaia vânturilor electorale”, dar au nevoie de aparate administrative pentru a-și aplica politicile.

Dacă în societățile cu tradiții democratice birocrația asigură buna funcționare a regimului politic indiferent de conjunctura politică creată la un moment dat, servind astfel ca obstacol în calea schimbărilor rapide, în schimb, în noile țări post-sovietice ea tot mai mult se identifică cu puterea politică. Această identificare poate fi justificată doar prin faptul că schimbarea puterii, a unei sau altei guvernări conduce iminent și la schimbarea

structurilor administrative cu altele noi din componența „învingătorilor” în cursa electorală (cazul Republicii Moldova este unul de referință la acest capitol). De aceea unii politicieni sunt tentați de varianta unui secretar de stat sau al șefului statului neafiliat politic, unui așa-numit tehnocrat.

Promovarea asigurării stabilității și responsabilității corpului de funcționari publici prin neimplicarea directă a factorului politic devine o tendință în societatea democratică. În Statele Unite, de exemplu, funcționarii din administrație sunt numiți politic și li se poate cere să-și asume o responsabilitate personală pentru actele lor. În Marea Britanie însă, deși pot fi chemați să răspundă în fața unei comisii speciale, funcționarii civili sunt nominal neutri și sunt făcuți responsabili de acțiunile lor numai în cazuri de proastă administrare. În rest, se admite că acțiunile lor sunt întreprinse în numele miniștrilor și, drept urmare, se includ în conceptul de responsabilitate ministerială colectivă. În majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene managementul funcției publice este reglementat de un set de acte normative care diferă de la țară la țară [15].

Așadar, asigurarea unei guvernări și administrări competente în realizarea interesului public constituie o condiție esențială a transformării structurale a societății moldovenești, a realizării unei reforme profunde în toate domeniile vieții social-economice, a creșterii rolului cetățeanului în luarea deciziilor. În scopul eficientizării unei administrații publice moderne, sporirii transparenței și accesibilității la informații de interes public se constată tot mai mult aplicarea guvernării electronice (*e-government*) și trecerea la o administrație modernă (*e-governance*) care ar oferi posibilitatea unei mai bune și operative interacționări între guvernanți și guvernați, între putere și societate. Birocrația, fiind un sistem de administrare și un sistem de guvernare a statului, sistem asistat de un aparat funcționăresc specializat, cere iminent o reglare și un control din partea societății și, în primul rând, din partea sectorului asociativ. În acest sens, mecanismul principal de reglementare a capacității administrative a statului constă în aprofundarea procesului democratic conform rigorilor europene, deoarece democrația reprezintă cadrul în care principiul statului de drept poate deveni realitate și pentru țara noastră.

#### Referințe bibliografice:

1. Sensul etimologic cel mai vechi al termenului de democrație este „puterea poporului”, însă există o diferență între ce se înțelege azi prin „putere” și ce înțelegeau grecii antici. De altfel, președintele american A. Lincoln explică acest termen prin „conducerea poporului, alegerea poporului și pentru popor”. Astăzi, termenul comportă mai multe semnificații (formă de organizare a unei societăți; sistem de valori bine determinat; mișcări sociale și politice etc.).

2. Nazare V. Paradoxuri sociale și politice. În: Sfera politicii, București, 2007, nr.128, p. 8-15.

3. Eminentul economist austriac, distins cu Premiul Nobel pentru economie în 1947, Friedrich Hayek, în principala sa lucrare „Drumul către servitute” vorbește despre faptul că „la putere acced nu chiar cei mai buni”. A se vedea: Hayek Fr. Drumul către servitute. București: Editura Humanitas, 2006.

4. Tipul ideal, fiind opus conceptului descriptiv care însumează caracteristicile comune ale unei grupări de fenomene empirice, este un procedeu de construcție teoretică a realităților empirice, un instrument metodologic al cunoașterii sociologice. Vezi: Weber M. Teorie și metodă în științele culturii. Iași: Polirom, 2001.

5. A se vedea: Societatea informațională. În: [http://europa.eu/pol/infos/index\\_ro.htm](http://europa.eu/pol/infos/index_ro.htm) (citată 13.01.2010).

6. A se vedea: <http://www.mdn.md/index.php?view=viewarticle&articleid=4776> (citată 07.06.2009).

7. Молдавские чиновники на грани вымирания. În: Business class, Chișinău, 2010, nr.2 (41), p. 17.

8. Ibidem.

9. Inginerul-arhitect al Primăriei Stăuceni reținut pentru trafic de influență. În: <http://www.cceec.md/news/?nid=0db225152b5f697ee601de2b9bfec51e> (citată 17.02.2011); Подозреваемые – три мэра и инженер-архитектор. În: <http://news.mail.ru/inworld/moldova/incident/5348285/> (citată 17.02.2011).

10. Подозреваемые – три мэра и инженер-архитектор. În: <http://news.mail.ru/inworld/moldova/incident/5348285/> (citată 17.02.2011).

11. Vezi: Barometrul opiniei publice. Republica Moldova, noiembrie 2010. /Realizat de Institutul de Marketing și Sondaje IMAS-INC Chișinău. În: <http://www.ipp.md/libview.php?l=ro&idc=156&id=558> (citată 17.02.2011).

12. Fiecare deputat va avea câte un asistent. În: [http://www.adevarul.ro/moldova/politica/Chisinau-Fiecare\\_deputat\\_va\\_avea\\_cate\\_un\\_asistent\\_0\\_424757977.html](http://www.adevarul.ro/moldova/politica/Chisinau-Fiecare_deputat_va_avea_cate_un_asistent_0_424757977.html) (citată 11.02.2011).

13. Mai puțin de jumătate din cei 4 000 de demnitari și-au prezentat declarațiile de avere. În: [http://www.publika.md/mai-putin-de-jumatate-din-cei-4-000-de-demnitari-si-au-prezentat-declaratiile-de-avere\\_204881.html](http://www.publika.md/mai-putin-de-jumatate-din-cei-4-000-de-demnitari-si-au-prezentat-declaratiile-de-avere_204881.html) (citată 01.02.2011); Păduraru P. Nu-și declară veniturile pentru că legea nu-i pedepsește. În: <http://www.timpul.md/articol/nu-si-declara-veniturile-pentru-ca-legea-nu-i-pedepseste-20069.html> (citată 01.02.2011); Чем владеет молдавская элита, или сколько заработали чиновники за 2010 год. În: <http://news.mail.ru/inworld/moldova/politics/5338990/> (citată 16.02.2011).

14. Lupu e singurul din 101 care își afișează averile. În: <http://www.zdg.md/stiri/lupu-e-singurul-din-101-care-isi-afiseaza-averile> (citată 17.01.2011).

15. A se vedea: Mitran I. Politologie în fața secolului XXI. București: Editura Fundației „România de Mîine”, 1997, p. 97-98.

16. Călinoiu C., Vedinas V. Statutul funcționarului public european. București: Editura Universul Juridic, 2007; Șaptefrați T. Funcția publică europeană – analiză comparată. În: Teoria și practica administrării publice (Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, Chișinău, 21 mai 2010). Chișinău: AAP, 2010, p. 70-73; Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. Москва: Дело, 2002.