

BIROCRAȚIA

POPA BRÎNDUȘA MARIA

DEPARTAMENTUL REGIONAL DE STUDII PENTRU MANAGEMENTUL RESURSELOR DE APĂRARE

Abstract

Bureaucracy is derived from the word *bureau*, used from the early 18th century in Western Europe. Bureaucracy thus basically means the power of the office and the power of regulations. This social phenomenon is omnipresent in our lives, we cannot escape from it and that is why we should transform it from something negative into something positive. There is an ongoing controversy about bureaucracy, namely the perversion of means and ends so that means become ends in themselves. The suggestion here is that, left uncontrolled, the bureaucracy will become increasingly self-serving and corrupt, rather than serving society; we cannot abolish it so we should transform it into something that could increase our efficiency.

Ce este birocrația?

Cu toții ne lovim de birocrație în fiecare zi și cu toții ne plângem că birocrația ne complică și ne îngreunează foarte mult mersul lucrurilor; și totuși, ce este birocrația? Dicționarul explicativ al limbii române ne da următoarele definiții: birocrația este: „interpretarea și aplicarea legilor, a dispozițiilor și a regulamentelor etc. numai în litera lor, fără preocuparea de a le înțelege spiritul”. DEX 1998 și o altă definiție: birocrația este o „atitudine caracterizată printr-o respectare exagerată a formalităților sau regulilor scrise, formalism.” NODEX 2004. Definițiile date par să sugereze că birocrația este un lucru negativ, care doar ne complică existența, și-atunci de ce este prezentă peste tot? Chiar și managementul modern, care se laudă cu eliberarea de vechiul tip de gândire

greoi, este tot o birocrație. De fapt birocrația reprezintă diviziunea muncii, specializarea într-un anumit domeniu, lucru ce se obține printr-o definiție detaliată și precisă a îndatoririlor și responsabilităților fiecăruia. Birocrația se caracterizează prin folosirea regulamentelor și a relațiilor de tip inferior-superior, ierarhia fiind modalitatea de organizare a tuturor structurilor birocratice.

Probabil că mulți ar fi surprinși să afle că birocrația nu este o invenție a societăților moderne pentru a-și justifica munca și că ea există de foarte mult timp. Ea a fost folosită în Imperiul Roman, în China Antică încă din anul 380 î. Hr. în timpul dinastiei Wang. De asemenea în timpul dinastiei Song, anul 960 d. Hr. în China s-a construit o birocrație centralizată care avea funcționari civili. Acest sistem era bazat pe niște reguli care au făcut ca puterea să fie concentrată în mâinile împăratului mult mai mult decât în timpul dinastiilor anterioare.

Cu toate că birocrația are o așa istorie veche, apogeul îl cunoaște în timpurile moderne. Statul modern se bazează foarte mult pe birocrație, atât în sectorul privat cât și în cel de stat. Birocrația are un caracter rațional, bazat pe reguli și este lucrul care ajută la structurarea unei societăți. Există tendința înlocuirii structurilor tradiționale, care sunt mai puțin bazate pe reguli, cu noile structuri birocratice. Pentru ca o societate sau o organizație să funcționeze eficient este necesar ca procesele pe care se sprijină să fie clare, bine structurate, să aibă politici care să ducă la atingerea scopurilor într-un mod cât mai rapid și simplu.

Apariția birocrației în țările occidentale acum câteva secole i-a ajutat pe conducătorii acelor state să rezolve problema guvernării acelor societăți umane care se măreau din ce în ce mai mult. Cea mai mare valoare a birocrației după cum spune Max Weber (1864-1920) este că ea reprezintă „o metodă instituțională de aplicare a regulilor generale în cazuri specifice, făcând astfel acțiunile guvernului corecte și predictibile.”

Birocrația este un fenomen social. În mod ideal birocrația este organizarea eficientă și rațională a oamenilor și a muncii lor. Weber spune că ea este semnul modernității, în care organizațiile sunt bazate pe principii raționale, birourile și funcțiile sunt așezate ierarhic și sunt guvernate de reguli impersonale. Organizațiile de tip birocratic sunt superioare din punct de vedere tehnic tuturor celorlalte forme de administrație. Este nevoie să avem un traseu logic al muncii pentru a evita pierderea de timp, ca și activitățile care nu sunt necesare. Împărțirea muncii pe departamente duce la eficientizarea ei, iar oamenii au devenit experți într-un anumit domeniu. S-au creat legi și regulamente pentru o mai bună organizare a muncii, legi care duc în același timp duc și la evaluarea performanței funcționarului.

Multe dintre funcțiile societății sunt posibile datorita aplicării birocrăției, instituțiile depind de administrație iar administrația înseamnă birocrăție. Funcționarul este elementul cheie într-o birocrăție, însă ca el să fie cu adevărat eficient acesta trebuie să fie impersonal, să fie supus autorităților doar în ceea ce privește munca sa, funcția pe care o îndeplinește să fie clară, să fie angajat doar pe baza cunoștințelor tehnice pe care le are și promovarea să fie făcută ca urmare a rezultatelor muncii sale.

Birocrația înseamnă și foarte mult documente scrise, lucru pe care nu îl putem evita pentru ca este necesară o înregistrare a activităților făcute. Este necesar să urmăm o anumită cale a evenimentelor pentru a se vedea clar nivelul la care s-a ajuns, lucru care reiese din aceste înregistrări făcute. Acțiunile noastre trebuie justificate, nu le putem face pentru ca așa vrem, ci ele trebuie să fie conforme cu anumite legi.

Birocrația nu este doar apanajul administrației o întâlnim și în alte structuri cum ar fi biserica sau a armata. Faptul că suntem membrii NATO nu înseamnă că nu mai există birocrăție ci că acum trebuie să folosim un alt tip, acela care se întâlnește în toată această organizație. Este necesar să o preluăm ca să putem comunica cu ceilalți membrii. Acest nou tip de birocrăție se numește standardizare. Toate regulamentele folosite trebuie să fie în acord, toate etapele prin care se trece la îndeplinirea unei misiuni trebuie să fie aceleași pentru evitarea oricărei neconcordanțe deoarece aceasta ar putea duce la mari probleme. Aderarea la Uniunea Europeană reprezintă un alt proces de standardizare, de data aceasta al vieții civile.

După cum se vede este imposibil de evitat birocrăția, oricât am evolua, oricât am schimba sistemele tot avem nevoie de regulamente care să ne ghideze. Iar această standardizare reprezintă ceva pozitiv pentru ca este folosită într-o comunitate de state facilitând astfel comunicarea între ele.

Însă ca orice lucru folosit în exces birocrăția poate avea și efecte negative. Majoritatea oamenilor se plâng de două mari probleme ale birocrăției: ineficiența și arbitraritatea.

- eficiența înseamnă folosirea resurselor astfel încât rezultatele să aibă valoare, munca depusă să nu fie doar pierdere de timp, și din păcate de multe ori nu se reușește acest lucru și se ajunge la ineficiență.
- arbitraritatea se referă la acțiunile oficialilor făcute fără baza legală sau folosindu-se de baza legală într-un fel care jignește simțul dreptății. (dreptate însemnând că este necesar ca guvernarea să trateze oamenii în mod egal pornindu-se de la legi clare și care sunt cunoscute dinainte).

O alta problemă se datorează faptului că birocrăția nu este atentă la nevoile celor pentru care a fost creată și pe care trebuie să îi servească. Numărul mare de legi și regulamente pe care se bazează măresc durata unei activități și efortul pe care o persoană sau o organizație trebuie să îl depună pentru a obține ce are nevoie. Una din posibilele cauze ale acestui lucru este că cei care trebuie să îi deservesc pe ceilalți au uneori interese care se întrepătrund cu cele publice.

Este nevoie ca toate acțiunile să fie controlate și îndeplinite în conformitate cu niște reguli, trecându-se astfel printr-o activitate de rutină. Dar atunci când mediul în care această acțiune are loc este dinamic și mai puțin stabil și care are nevoie de un răspuns spontan care să iasă din tipare, respectarea drumului prestabilit poate avea rezultate neașteptate și uneori chiar neplăcute. Cu toate că se cunoaște acest lucru, legile birocrăției ne forțează să lucrăm în tipare care ne subminează eficiența. Regulamentele care au fost create pentru ușurarea activității devin din mijloc un scop în sine și rezultatul este încetinirea activității.

De asemenea birocrăția înseamnă specializarea pe un domeniu restrâns, dar această supra specializare poate avea ca rezultat faptul că anumiți indivizi nu își dau seama de consecințele acțiunilor lor pentru că nu au o vedere de ansamblu asupra întregii activități. Rigiditatea și inerția procedurilor transformă luarea deciziilor într-un proces încet, uneori chiar imposibil datorită neîndeplinirii anumitor proceduri, astfel încât putem ajunge să facem din birocrăție o dificultate pentru oricare soluție. Rigiditatea duce și la rezistența la schimbare și la adaptarea la nou. Într-o asemenea structură rigidă în care toată lumea gândește la fel, nu există loc pentru critic constructivă și atunci organizația nu are cum să realizeze ce greșeli face, prin urmare nu evoluează.

Birocrăția creează din ce în ce mai multe reguli, ceea ce trebuie făcut este din ce în ce mai complicat și ce este mai rău este faptul că de multe ori regulamentele se contrazic sau se suprapun. Nu se permite existența cazurilor particulare și acest lucru poate duce la erori. Nu orice se poate încadra în tipare, motiv pentru care regulamentele trebuie să fie mai flexibile ca să nu ajungem în situația în care birocrăția tratează oamenii ca pe obiecte.

Există numeroase legi și reglementări care nu sunt compatibile între ele sau care se suprapun, exemplu clar al faptului ca nu există o viziune comună referitoare la direcția, scopul și strategia care trebuie adoptată atunci când se stabilesc rolul și activitățile unui departament, ale unei organizații ar trebui mai întâi să se răspundă la următoarea întrebare: „Care este interesul grupului social căruia i se adresează? Din păcate se pare că întrebarea este mai degrabă „care este interesul agenției care aplică legile și regulamentele?”. Pentru a face cu adevărat eficientă birocrăția, trebuie eliminate reglementările excesive iar altele trebuie revizuite și definite mai bine. Reglementările nu se justifică atunci când

restrâng competiția, când îi fac pe oameni să ocolească legile și când au ca rezultat doar muncă inutilă. Costul acestor reglementări nu trebuie să fie mai mare decât beneficiile pe care acestea le aduc interesului public. Aceste reglementări inutile dau naștere unui mediu negativ în care organizațiile nu se pot dezvolta. Fiecare barieră birocratică este o taxă exprimată în timp sau bani. Vă pot da exemplul unei companii tipic românești care în anul 1999 a trebuit să obțină între 23 și 29 de aprobări, licențe și permise diferite de la diverse ministere și agenții locale. Acestea au costat firma între 11050000 lei și 64090000 lei. Pentru completarea formularelor necesare obținerii aprobărilor este nevoie de între 49-102 zile lucrătoare, pentru a primi aprobarea cerută. Reglementările presupun nu numai aprobări ci și inspecții care consumă timp și generează costuri. Firma tip a fost inspectată de 11-13 ori în 1999. În urma inspecțiilor a trebuit să plătească între 3000000 și 17540000. Timpul necesar pregătirii documentelor pentru inspecție a fost între 14 și 38 de zile. Așteptarea certificatelor după terminarea după terminarea inspecțiilor a fost între 13 și 20 de zile. (sondajul a fost făcut de IRIS - the Center for Institutional Reform and the Informal Sector) Întrebarea care rezulta este următoarea: „Oare beneficiile rezultate din aceste reglementări își merită costurile și oare aceleași beneficii n-ar putea fi obținute cu costuri mai mici?”

Și-acum, la final nu se poate trage decât o singură concluzie: nu putem evita birocrația, chiar avem nevoie de ea. Avem nevoie de ea dar nu oricum. Trebuie eliminat ce este în exces sau superfluu. Dacă ne acoperim de hârtii nu înseamnă că munca noastră este și eficientă. Avem nevoie să ținem o evidență a activităților noastre, este necesar să îndeplinim anumite formalități dar să nu profităm de acest lucru doar ca să ne justificăm existența. În același timp trebuie să ținem cont de cel cărui i se adresează birocrația, și acesta este cetățeanul. Ar trebui redus ”circuitul” care e parcurs în vederea obținerii unei aprobări sau vreunui alt document oficial, pentru că în același timp cu ușurarea activității cetățeanului se va obține și o mai bună respectare a legilor. Multitudinea acestora duce inevitabil la încălcarea lor, voită sau nevoită. Când există atât de multe etape de parcurs, unele sunt sărite pentru că nu se cunosc iar altele pentru că este mult prea îndelungat procesul dacă s-ar respecta întocmai. Trebuie să ne punem în acord din punct de vedere legislativ cu celelalte țări europene și multe dintre probleme vor dispărea și va crește eficiența.

Bibliografie

Albrow Martin „*Bureaucracy*”, London: Pall Mall Press 1970

Allinson, Christopher W. „*Bureaucratic Personality and Organization*”. New Xork: Wiley 1984

Weber, Max „*From Max Weber: Essays in Sociology*”, H.H. Gerth and C.W. Mills, eds. London: Oxford University Press 1946