

Birocrația în contextul economic actual

Laurențiu Gabriel FRÂNCU

Academia de Studii Economice, București
laurentiu_francu@yahoo.com

Gabriel Ionel HOCIUNG

Academia de Studii Economice, București
gabrielhociung@gmail.com

Rezumat. *În ultima perioadă birocrația a devenit un subiect de actualitate. Tocmai de aceea acest studiu își propune să analizeze problematica birocrației și efectele pe care aceasta le poate avea asupra economiei actuale. Având în vedere contextul economic actual, România trece printr-un punct de cotitură, iar birocrația din țara noastră poate avea un cuvânt greu de spus în ceea ce privește viitorul. Prin intermediul concluziilor, studiul de față își propune să vină cu câteva soluții pertinente în ceea ce privește eliminarea efectelor negative ale birocrației.*

Cuvinte-cheie: birocrație; instituții publice; transparență; comunicare; managementul documentelor.

Coduri JEL: B00, D73.

Cod REL: 5K.

Introducere

În contextul economic actual, birocrația a început să dețină un rol din ce în ce mai important. Având în vedere faptul că fenomenul birocratic și-a făcut simțită prezența pe parcursul istoriei încă de la începutul primelor civilizații (în cazul Imperiului Roman existau numeroase instituții publice care prin intermediul funcționarilor acestora percepeau taxe și impozite în numele împăratului, dar ofereau și diferite aprobări sau avize de desfășurare a anumitor activități) și până astăzi, este greu de crezut că în momentul de față acest fenomen nu are un rol important asupra progreselor sociale și economice.

În prezent toate domeniile de activitate din România intră în contact direct cu birocrația din instituțiile publice, fenomen de care nu poate scăpa nici dezvoltarea economică a țării noastre.

Astfel, pentru a avea o economie competitivă în România ar trebui ca principalele probleme create de birocrație (lipsa de eficiență a funcționarilor publici, lipsa de comunicare la nivel intern și extern în cazul instituțiilor publice, norme și reglementări care îngreunează buna desfășurare a activităților instituțiilor publice și implicit și activitățile din mediul privat, lipsa de transparență în luarea deciziilor) să fie ameliorate sau chiar eliminate. Din acest punct de vedere cu cât se creează premisele unei dezvoltări economice cât mai armonioase cu atât mai mult cresc șansele ca România să treacă mai bine peste problemele create de criza economică.

Fenomenul birocratic nu este o problemă actuală a societății contemporane, acesta fiind studiat și analizat de mai mult timp de către specialiști. Aceștia au dorit să observe principalele caracteristici ale birocrației, dar au analizat și efectele pozitive și negative pe care aceasta le poate genera.

Principalii specialiști care au venit cu analize, studii și observații pertinente în acest domeniu sunt: G. Mosca, R. Michels, M. Weber, Ludwig von Mises, G. Tullock, J. Buchanan, A. Downs și W. Niskanen.

Stadiul actual al cercetării în domeniul birocrației

J.S. Mill a analizat birocrația și a subliniat contradicția dintre aceasta și democrație, punând accentul pe ideea conform căreia în toate sistemele bazate pe organisme și proceduri birocratice s-a înregistrat o tendință constantă spre autonomizarea corpului de funcționari publici și spre transformarea sa într-o categorie distinctă, care tinde să-și reproducă și să-și impună propriile interese prin intermediul exercițiului puterii.

Printre primii care au abordat cercetarea fenomenului birocratic, analizând aspectul istoric al acestui fenomen, realizând o descriere a

formațiunilor statale centralizate – de la marile imperii la statele moderne – ca sisteme dominate de birocratie, și deci inevitabil conduse de o clasă politică minoritară, a fost G. Mosca.

În cazul lui R. Michels a fost extins conceptul de birocratie de la formațiunile statale la partidele politice și a fost descris fenomenul creșterii puterii conducătorilor politici prin birocratizarea organizațiilor pe care le dirijează.

Bazele unei teorii explicite a birocratiei au fost puse de M. Weber. Deoarece majoritatea lucrărilor și cercetărilor de specialitate în acest domeniu au ca punct de reper studiile sociologului german, acesta este considerat „părintele” birocratiei. În numeroasele sale studii și cercetări, M. Weber a utilizat instrumentele sociologiei pentru a analiza caracteristicile generale ale departamentelor (birourilor birocraticilor), dar și comportamentul birocraticilor (funcționarilor publici) aflați în administrațiile publice. Acesta a mers pe premisa conform căreia extinderea din ce în ce mai mare a organizațiilor birocratice rezultă din eficiența acestora de a realiza activități complexe. Pentru M. Weber birocratia perfectă era un mod de organizare în care puterea se baza pe competență, nu pe forță sau tradiție (Weber, 1978, pp. 25-30).

Ludwig von Mises propune printre primele analize economice ale birocratiei, observând principalele diferențe dintre birocratie și organizațiile profitabile și organizațiile nonprofit. Acesta a demonstrat că birocratiile guvernamentale vor fi incapabile să se angajeze într-un calcul economic și astfel vor avea de suferit din cauza ineficienței semnificative (Coyne, 2007, pp. 11-12). Astfel, Ludwig von Mises a făcut o distincție clară între managementul profitului și cel birocratic.

În cazul lui G. Tullock se poate spune că acesta a oferit o analiză detaliată a naturii și limitelor structurilor birocratice și și-a concentrat atenția asupra birocratiilor publice, punând accentul pe relațiile personale și mijloacele de avansare din aceste organizații. G. Tullock a realizat și o importantă distincție între relațiile politice și cele economice. În acest caz birocratia este plasată în situația unui producător care trebuie să-și maximizeze producția în constrângerile date de mijloacele sale limitate (Coyne, 2007, p. 12).

J. Buchanan și G. Tullock pun bazele teoriei public choice prin intermediul căreia au formulat o nouă teorie despre birocratie și piața politică în care este criticată omniprezența statului în economie. Cei doi au venit cu un nou impuls al cercetărilor legate de aplicarea principiilor economice în domenii considerate în afara jocului economic, așa cum este cel al administrației publice, teorie care utilizează microeconomia tradițională pentru analiza procesului deciziilor indivizilor și colective, pentru aprecierea eficienței comparate a pieței și a statului, pentru a sesiza motivațiile birocraticilor și pentru

a interpreta o noțiune ambiguă, cum ar fi bunăstarea socială (Buchanan, Tullock, 1995, p. 31).

A. Downs a definit o serie de concepte pentru studiul comportamentului economic, social și politic al birocratului printre care se numără: comoditatea și interesul public. Alături de G. Tullock, A. Dows face o analiză economică a birocrăției care este plasată în situația unui producător care trebuie să-și maximizeze producția în constrângerile date de mijloacele sale limitate.

În cazul lui W. Niskanen, acesta a introdus un concept nou în teoria public choice, și anume modelul maximizării bugetului, prin intermediul căruia analizează alegerile raționale din administrația publică. W. Niskanen considera că birocrății raționali vor încerca întodeauna să crească bugetele lor pentru a-și spori propriile puteri, contribuind în acest mod la creșterea puterii statului și la reducerea eficienței sociale. W. Niskanen considera că pentru alocarea unui bun sau serviciu în sectorul public se poate ajunge la creșterea cantității producerii acestora mai de grabă decât la eficiența lor (Bierhanzl, Downing, 1998, p. 175).

În literatura de specialitate din prezent birocrăția este văzută sub diferite forme (un mod de organizare pe baza unor norme și reglementări stricte sau o formă de organizare ierarhică greoaie și lipsită de transparență în ceea ce privește luarea anumitor decizii), însă cei mai mulți cercetători în domeniu încearcă să găsească soluții pentru ca birocrăția să devină mai eficientă pentru activitățile economice sau să o înlocuiască cu o altă formă de organizare mult mai eficientă. Astfel, autori precum Song Zang sunt de părere că: sistemele birocratice sunt acelea care folosesc producția de masă cu anumite pierderi, în timp ce sistemele cu o performanță crescută preferă să reducă pierderile din sistemul de producție (Yang, 2007, p. 3), iar Hilar Berger considera că: birocrăția este o formă de organizare care este bazată pe reguli stricte și competențe atașate pozițiilor, iar birocrății iau decizii prin prelucrarea informațiilor cu referire la legile predeterminate (Berger, 2007, pp. 386-387).

În studiul său asupra birocrăției C.J. Coyne consideră că birocrăția se referă la toate formele de organizare din afara pieței. Printre altele, în această categorie generală sunt incluse agențiile guvernamentale și structurile organizatorice interne din cadrul multor firme private (Coyne, 2007, p. 11).

În ceea ce privește eficientizarea sau chiar înlocuirea birocrăției, în cercetările elaborate de J. Toye este introdusă, în lucrarea sa „Modern bureaucracy”, ideea de organizație birocratică non-birocratică (Toye, 2006, p. 3). Alți autori precum Maija Halonen-Akatwijuka și Carol Propper consideră că privatizarea nu este unica soluție pe care o pot adopta guvernele care poate duce la creșterea eficienței sectorului public. Numeroși oameni politici au încercat reforme guvernamentale în domeniul serviciilor sociale cum ar fi cele

medicale și educaționale. Un model în acest sens ar fi crearea unei agenții guvernamentale al cărei unic scop să fie administrarea unui singur program bine definitivat (Halonen-Akatwijuka, Propper, 2007, p. 1).

În prezent, prin intermediul studiilor și analizelor care tratează problematica birocrăției se poate observa o tendință de căutare a unor soluții pertinente prin intermediul cărora efectele dăunătoare ale sistemului birocratic să fie înlăturate și eventual o modificare sau chiar o înlocuire a normelor și reglementărilor după care se ghidează sistemul birocratic actual astfel încât acesta să devină mult mai eficient decât este el astăzi.

Efectele birocrăției

România este recunoscută ca o țară în care birocrăția a pus stăpânire pe majoritatea domeniilor de activitate (sistemul sanitar, sistemul juridic, sistemul de învățământ, sistemul financiar-bancar etc.). Nu există în momentul de față nicio instituție publică românească în care să lipsească sistemul birocratic greoi care se face resimțit în general în activitatea administrativă a acestora.

În afara problemelor de acest tip cu care se confruntă atât angajații instituțiilor publice în anumite momente ale activității lor, mai pot apărea și unele probleme de organizare care nu fac altceva decât să înăsprească birocrăția. În ceea ce privește activitatea cu mediul extern, sistemul birocratic din cadrul instituțiilor publice duce la o lipsă totală de cooperare dintre instituțiile publice și mediul extern (investitori, persoane fizice, persoane juridice, alte instituții ale statului).

Aceste probleme apar de obicei în momentul în care orice persoană interesată să desfășoare o anumită activitate sau dorește să afle anumite informații intră în contact cu sistemul birocratic românesc. Principalele probleme și efecte de ordin birocratic cu care se confruntă instituțiile publice sunt:

1. Supraîncărcarea departamentelor cu funcționari publici.

Sunt foarte multe persoane într-un singur departament care trebuie să îndeplinească o singură sarcină de serviciu sau să rezolve o singură problemă. Însă, în cazul în care trebuie rezolvată o problemă este obligatoriu să se treacă pe la aproape fiecare persoană în parte din departamentul respectiv, astfel pierzându-se timp prețios. În această situație sarcinile de serviciu și problemele apărute se pot rezolva și de un număr mai redus de persoane.

Tot în acest caz putem vorbi de costurile de la bugetul statului cu salariile unor persoane care prestează unele activități care într-un sistem eficient ar trebui relizate de un număr mult mai redus de angajați. Totuși trebuie găsită o soluție de mijloc în această situație, deoarece concedierea surplusului de

funcționari publici nu este chiar o soluție eficientă în prezent (persoanele concediate vor beneficia de ajutoare de șomaj, dar pot duce și la o scădere a consumului – în prezent România are o economie bazată foarte mult pe consum).

2. „Plimbarea” hârtiilor.

În majoritatea cazurilor foarte multe persoane, atât angajații, cât și cei care intră în contact cu aceștia sunt obligați de către sistemul birocratic în care își desfășoară activitatea să „plimbe” tot felul de documente și dosare dintr-un departament într-altul sau de la o instituție a statului la alta cu diferite scopuri. Acest lucru poate îngreuna buna desfășurare a activităților din cadrul instituțiilor publice românești și a eficienței în ceea ce privește rezolvarea unor probleme. Timpul pierdut în aceste situații poate duce, de exemplu, la pierderi uriașe de bani în cazul persoanelor care își depun dosare pentru atragerea fondurilor europene. Se poate trage concluzia că unul din motivele pentru care gradul de absorbție a fondurilor structurale la 30 septembrie 2011 este de doar 14,13% (sursa: www.fonduri-structurale.ro) este sistemul birocratic românesc.

3. Lipsa de comunicare între instituțiile publice, departamentele acestora și între funcționarii din același departament sau birou.

În acest caz pot apărea situații neplăcute în care anumite persoane pot avea de suferit din cauza lipsei de transmitere a informațiilor sau transmiterea neclară sau insuficientă a acestora între instituțiile publice, angajații departamentelor sau între colegii din același departament. Această situație poate apărea și în cazul transmiterii de informații între superiori și subordonați și invers. Astfel, pot apărea numeroase probleme care pot duce la scăderea eficienței activității desfășurate din cauza lipsei de comunicare atât pe verticală, cât și pe orizontală. În cazul unei comunicări eficiente, informațiile ar trebui să fie prelucrate și distribuite pe paliere ierarhice sau pe departamente, iar utilizarea lor ar trebui să conducă spre rezolvarea sarcinilor pe care le au de îndeplinit funcționarii publici sau spre rezolvarea problemelor apărute, însă acest fenomen are foarte mult de suferit în prezent. Aceste informații pe care ar trebui să le transmită departamentele sau chiar colegii din același birou ar trebui să se caracterizeze prin obiectivitate și promptitudine. Există cazuri în care informațiile sunt comunicate cu câteva zile întârziere.

Situații asemănătoare se întâmplă și în cazul comunicării dintre instituțiile publice, unde apar aceleași curențe în ceea ce privește comunicarea și colaborarea dintre acestea. Normele și reglementările pe care trebuie să le respecte cu strictețe instituțiile publice (instituțiile birocratice) duc la foarte multe inadvertențe de ordin comunicațional, acestea având efecte directe asupra creșterii randamentului în activitățile economice.

4. Lipsa de transparență.

O altă problemă cu care se confruntă instituțiile publice este lipsa de transparență. Aceasta este specifică tuturor instituțiilor birocratice și se manifestă prin lipsa informațiilor oferite celor direct interesați de o anumită problemă sau oferirea de informații incomplete. Birocrații (funcționarii publici) profită de statutul pe care îl au și de informațiile pe care le dețin (chiar dacă aceste informații sunt în mod normal publice), deținând astfel o anumită putere asupra celorlalți. Lipsa transparenței în comunicarea administrațiilor publice poate duce la creșterea corupției.

5. Pierderea documentelor.

Din cauza unei lipse de organizare și de cele mai multe ori și a lipsei de eficiență a sistemului birocratic (norme și reglementări învechite) se poate ajunge în situația neplăcută în care fie să se piardă anumite documente, fie să se rătăcească în timpul circuitului pe care îl parcurge acel document. Tot datorită lipsei de organizare și a depozitării documentelor în diferite locații improprii pentru acestea, se pot rătăci foarte ușor multe dintre ele, dar se și pot deteriora sau pierde. Astfel costul căutării acestor documente sau refacerea lor poate fi destul de ridicat pentru instituție și, implicit, pentru bugetul statului.

6. Reticența utilizării tehnicii moderne (computer, sisteme de operare performante, softuri avansate etc.) pentru îndeplinirea sarcinilor administrative.

Foarte mulți birocrați din cadrul instituțiilor publice consideră că cea mai bună metodă de a-și îndeplini sarcinile de serviciu este folosirea aceluiași tehnici rudimentare pe care le foloseau în momentul în care s-au angajat. Multe astfel de persoane au o vârstă mai ridicată (peste 50 de ani) și consideră inutilă utilizarea tehnicilor moderne în principal datorită mentalității. Acest comportament duce în timp la o eficiență scăzută a personalului din instituțiile publice și la întârzieri majore în ducerea până la capăt a unor sarcini de serviciu. Aceste persoane, necunoscând sau nedorind să înțeleagă că utilizarea tehnicilor moderne nu poate face altceva decât să ușureze munca și să înlăture rutina care poate apărea în momentul desfășurării activităților administrative, încearcă să se opună utilizării tehnicilor moderne.

Se poate observa că birocrația care există în acest moment în cadrul instituțiilor publice din România poate duce la numeroase pierderi din punct de vedere financiar (de exemplu: pierderea unor investiții directe sau pierderea fondurilor europene). În contextul economic actual toate aceste pierderi afectează creșterea economică.

Concluzii

Observând efectele negative pe care le are birocrația asupra dezvoltării economice din prezent este necesar să se ia anumite măsuri care să atenueze problemele create de birocrație mai ales în atragerea de investiții străine directe și de fonduri europene.

Cu ajutorul unui sistem birocratic mai „suplu” creșterea economică din România poate fi ajutată să se dezvolte în continuare.

În primul rând, pentru a se elimina din problemele deja existente în sistemul birocratic din România, trebuie implementat un sistem modern de management al documentelor prin intermediul căruia să se realizeze o reducere a cheltuielilor de la bugetul statului (sunt costuri ridicate cu găsirea documentelor pierdute sau deteriorate sau cu lipsa unei comunicări eficiente între instituțiile statului sau departamentele aceleiași instituții) și o reducere a timpului de așteptare din partea cetățenilor, persoanelor juridice și a investitorilor în ceea ce privește obținerea unor informații.

În al doilea rând, trebuie să existe o transparență ridicată cu privire la furnizarea informațiilor de interes public din partea instituțiilor publice. Dacă aceste informații sunt postate prin intermediul unor canale de comunicare la care toată lumea să aibă acces (aviziere, pagini de internet) s-ar elimina foarte multe din problemele cu care se confruntă posibiii investitori. În acest sens toate instituțiile publice ar trebui să furnizeze următoarele informații: actele necesare pentru depunerea dosarelor care urmăresc soluționarea anumitor probleme (avize, aprobări etc.); perioadele și intervalul orar când trebuie depuse respectivele dosare; date despre domeniul de activitate al instituției respective; date cu privire la sumele obținute din taxe și impozite locale (de exemplu, în cazul primăriilor) și modul în care sunt cheltuiți acei bani; implementarea unui program informatic prin intermediul căruia cei interesați să aibă acces la anumite informații de ordin statistic.

În concluzie, dacă în România s-ar elimina o parte din problemele create de sistemul birocratic, țara noastră ar avea un avantaj competitiv mult mai ridicat în ceea ce privește atragerea de investiții străine directe și fonduri europene.

Bibliografie

- Berger, H., „Agile development in a bureaucratic arena” – A case study experience, *International Journal of Information Management*, 2007
- Bierhanzl, E.J., Downing, P.B., „User Charges and Bureaucratic Inefficiency”, *Springer Science+Business Media*, Vol. 26, No. 2, 1998
- Buchanan, J.M., Tullock, G. (1995). *Calculul consensului. Fundamente logice ale democrației constituționale*, Editura Expert, București
- Coyne, C.J., „The Politics of Bureaucracy and the failure of post-war reconstruction”, *Springer Science+Business Media*, LLC., 2007
- Della Rocca, G., „The public administration paradox: an organization with a low degree of institutionalization”, *Scandinavian Journal of Management*, 2000, Pergamon
- Eisenstadt, S.N., „Bureaucracy, Bureaucratization, and Debureaucratization”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 4, No. 3, 1959
- Halonen-Akatwijuka, M., Propper, C., „Competition and decentralization in government bureaucracies”, *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 2007, Elsevier
- Magnini, B., Not, E., Stock, O., Strapparava, C., „Natural language processing for transparent communication between public administration and citizens”, *Artificial Intelligence and Law*, 2000, Kluwer Academic Publishers
- Mallius, L. (1997). *Management and organizational behaviour*, London, Prentice Hall, New York, USA
- Marshall W.M. (198). *The growth of public and private bureaucracies*, Department of Sociology, University of California, Riverside
- Rogojanu, A. (2005). *Deontologia comunicării*, Editura ASE, București
- Toye, J. (2006). *Modern bureaucracy*, Department of International Development, Queen Elizabeth House, University of Oxford, UNU-WIDER
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, New Ed edition, 1978
- Weber, M. (1958). *Essays in sociology*, Oxford University Press, New York
- Wolf, J.F., „Public Administration’s Multiple Institutionalized Frameworks”, *Public Organization Review: A Global Journal*, Springer Science+Business Media, 2005
- Yang, S., „Bureaucracy versus high performance: Work reorganization in the 1990s”, *The Journal of Socio-Economics*, 2007
- Zussman, D. (2002). *Alternative service delivery*, Ed. In Dunn, The Handbook of Canadian Public Administration, Oxford University Press, Oxford