

## CONSIDERAȚII DESPRE BIROCRAȚIE

**Alexandru Jianu**  
Universitatea „Constantin Brâncuși” din  
Târgu Jiu

### Rezumat

*Acest articol își propune analiza fenomenului birocratiei. Birocrația poate fi privită din mai multe puncte de vedere, dar reprezintă, mai ales pentru țările în curs de dezvoltare, esența reformei în administrația publică. Se vor aduce în discuție momentele dezvoltării acestui concept, mecanismele actuale ale birocratiei și câteva dintre formele acesteia precum cea comunitară și cea profesională.*

Cuvinte cheie: birocratie comunitară, birocratie profesională, reforma, administrație publică.

Fenomenul birocratic este axa fundamentală a reformelor din administrația publică, deoarece, așa cum spunea Samuel Huntington, "existența instituțiilor este capabilă să dea substanță interesului public".

Birocrația poate fi privită din mai multe puncte de vedere, dar reprezintă, mai ales pentru țările în curs de dezvoltare, esența reformei în administrația publică. Cel mai relevant aspect al birocratiei este cel care reflectă gradul de comunicare și nivelul de contact cu mediul social care exercită un impact major asupra responsabilităților acesteia.

### Momente ale dezvoltării conceptului

Birocrația reprezintă un mod de organizare destinat administrării pe scară largă a unor resurse prin intermediul unui colectiv de persoane specializate, de regulă plasate într-o structură ierarhică și dispunând

## CONSIDERATIONS ON BUREAUCRACY

**Alexandru Jianu**  
„Constantin Brâncuși” University of Târgu  
Jiu

### Abstract

*The purpose of this article is to analyse the bureaucratic phenomenon. This can be seen from several points of view, but it represents, especially for countries in process of development, the essence of the reform in public administration. The stages of the development of the concept, the actual mechanisms and some of its forms such as the communitarian and professional ones will be brought into discussion.*

Key words: communitarian bureaucracy, professional bureaucracy, reform, public administration.

The bureaucratic phenomenon is the fundamental axis of the reforms in the public administration because; as Samuel Huntington said "the existence of the institutions is capable to give substance to the public interest".

Bureaucracy can be seen from several points of view, but represents, especially for countries in process of development, the essence of the reform in public administration. The most relevant aspect of bureaucracy is the one reflecting the communication degree and the level of contact with the social environment that realizes a major impact upon its responsibilities.

### Moments of developments of the concept

Bureaucracy represents the modality of organization due to administration on large scale of some resources through the agency of a group of specialized persons, commonly positioned in a hierarchic structure and having

de atribuții, responsabilități și proceduri strict definite. Despre birocrație se poate spune că este la fel de veche ca și civilizația. Ea este contemporană marilor imperii orientale din antichitate, care au pus la punct primele sisteme centralizate de organizare în vederea administrării pe scară largă a unor resurse materiale, financiare, umane sau simbolice. Aceste sisteme au reapărut în cadrul statelor absolutiste europene, fiind preluate apoi de statele naționale moderne, în ultima sută de ani, extinzându-se dincolo de administrația publică, odată cu impunerea marilor organizații în cvasitotalitatea activităților sociale: corporații industriale, organizații financiare, comerciale, științifice și de asigurări sociale, partide politice, sindicate etc.

Vechile structuri de tip birocratic permiteau puterii centrale să dreneze fondurile de care avea nevoie și, în general, să controleze societatea într-o măsură considerabilă. În același timp, elementelor celor mai dinamice ale societății le ofereau posibilitatea unor cariere de excepție, puse în slujba statului sau a suveranului considerat o întru chipare a acestuia. Așadar, în sens istoric, birocrația a desemnat un corp ierarhizat de demnitari specializați, numiți în funcții administrative și executori ai voinței suveranului.

Primele referințe și analize asupra fenomenului birocratic - apărute în cursul secolului al XIX-lea, în condițiile unei intervenții crescânde a statului în Franța, Anglia și îndeosebi Germania - au inaugurat o linie conceptuală, încă prezentă în sociologia contemporană, care a pus accent pe implicațiile negative ale funcționării birocratic: a. exercitarea birocratică a puterii de către corpul specializat al oficialităților se opune principiilor și practicilor democratice, care implică participarea unor largi categorii de populație la procesul deciziei și al controlului social, democrația fiind sinonimă cu *res publicae*, în timp ce birocrația practică decizia autoritară și cultivă secretul.

Un moment important în cristalizarea

strictly defined attributions, responsibilities and procedures. Of bureaucracy it can be said that it is as ancient as civilization. It is contemporary to great oriental empires from antiquity, which established the first centralized systems of organization to administrate on a large scale some material, financial, human or symbolic resources. These systems reappeared as part of European absolutist states, being taken over by modern national states, in the last century, being extended beyond the public administration, once with imposing of great organizations in the quasitotality of the social activities: industrial corporations, financial, commercial, scientific and social insurances, political parties, syndicates organizations, etc.

The ancient structures of bureaucratic type allowed central power to drain necessary funds and, generally, to control the society in a considerable manner. In the same time, to the most dynamic elements of the society were offered the opportunity of some exceptional career, in the service of the state or of the sovereign considered as its embodiment. So, in a historic sense, bureaucracy appointed a hierarchic body of specialised dignitary, named in administrative jobs and executors of the will of the sovereign.

The first references and analyzes of the phenomenon of bureaucracy - appeared during the 19<sup>th</sup> century, in the conditions of an increasing intervention of the state, in France, England and especially Germany - commissioned a conceptual line, yet present in the contemporary sociology, that empathized the negative involvements of bureaucracy functioning: a. bureaucratic exercising of power by the specialized body of the officials is opposed to the principles and democratic practices, that involves the participation of some large categories of population at the process of decision and social control, democracy being a synonym with *res publicae*, meanwhile bureaucracy practices the authoritarian decision and cultivates the secret.

An important moment in the crystallization of a critical theory of the phenomenon of bureaucracy is represented by

unei teorii critice a fenomenului birocrăției îl constituie contribuțiile marxismului clasic. În *Contribuții la critica filozofiei hegeliene a dreptului* (1843), Marx respinge concepția filozofului german, pentru care birocrăția („puterea guvernamentală”) apare ca o instanță situată deasupra societății civile, având rolul de a transmite acesteia raționalitatea și unitatea. În analiza lui Marx, exponenții birocrăției, în calitate de reprezentanți ai statului, „...nu sunt deputați ai societății civile însăși, care își apără prin intermediul lor propriul ei interes general, ci delegați ai statului însărcinați să administreze statul împotriva societății civile”. În această lucrare de tinerețe, Marx reușește o descriere extrem de severă a birocrăției: promovarea propriilor interese („scopurile statului se transformă în scopuri ale birocrăției, iar scopurile birocrăției în scopuri ale statului”), cultul autorității (autoritatea este principiul științei sale...), care nu face decât să mascheze incompetența („Vârfurile încredințează cercurilor inferioare grija de a înțelege amănuntele, în timp ce cercurile inferioare socotesc vârfurile capabile să înțeleagă generalul, și astfel se înșală reciproc”), spiritul corporatist și confiscarea secretului de stat ca proprietate privată a birocrăției („Spiritul general al birocrăției este secretul, misterul, a cărui păstrare este asigurată în interior de organizarea ei ierarhică, iar față de lumea din afară de caracterul ei de corupție închisă”), carierismul („...vânătoarea după posturi cât mai înalte...”), supunerea și pasivitatea ș.a.

Însă elementele unei veritabile teorii a sistemelor birocratice vor fi dezvoltate de Marx și Engels într-o serie de lucrări și articole ulterioare (*Optsprezece Brumar al lui Ludovic Bonaparte, Luptele de clasă din Franța, Originea familiei, a proprietății private și a statului, Contribuții la problema locuințelor, Domnia pretorienilor* ș.a.). Aici apar idei referitoare la problematica „statului parazit”. Tendințele spre parazitism apar în interiorul oricărei forme de stat, dar ele se actualizează numai în anumite condiții

the contributions of the classical Marxism. In *Contributions to the Critique of the Hegel's philosophy of law* (1843), Marx rejects the conception of the German philosopher, for whom bureaucracy (“the governmental power”) appears as an instance situated above the civil society, having the role of transmitting rationality and unity to it. In the analyze hat was realised by Marx, the exponents of bureaucracy, as representatives of the state, “...are not deputies of the civil society itself, which defends through their agency its general interest, but representatives of the state, in charge with the administration of the state against civil society”. In this paper, from his youth, Marx manages to realize an extremely severe description of bureaucracy: promoting own interests (“purpose of the state transformed in purposes of the bureaucracy, and the purposes of the bureaucracy in purposes of the state”), the cult of authority (authority is the principle of its science...) that will only disguise the incompetence (“Peaks entrusts to inferior circles the care to understand details, meanwhile inferior circles consider peaks as being capable to understand the general and so will be reciprocal fooled”) the corporate spirit and forfeiture of the state secret as private property of bureaucracy (“The general spirit of bureaucracy is the secret, the mystery, whose maintenance is ensures from the interior by its hierarchic organization, and towards the external world by its character of closed corruption”) the careerism (“...hunting best positioned jobs...”), obedience and passivity, so on.

But the elements of a veritable theory of bureaucratic systems will be developed by Marx and Engels, in a series of ulterior papers and articles (*Eighteenth November of Ludovic Bonaparte, Class fights from France, The origin of family, or private property and of the state, Contributions to the problems of dwellings, Reign of the praetorians* so on). Here appear some ideas regarding the problems of the “parasitic state” The tendencies towards parasitism appear in the inside of any state form, but these are updated only in certain

favorabile. În Orient, ele au produs „despozițiile orientale”. În Occident, această propensiune a atins forme dezvoltate foarte târziu, și doar ca excepție, în perioadele în care s-a stabilit un oarecare echilibru de forțe între clasele sociale, astfel că aparatul de stat a dobândit autonomie (în calitate de arbitru) și posibilitatea de a-și impune propriile interese. Cazurile europene tipice au fost absolutismul și bonapartismul. În ambele, scrie Engels, în *Contribuții la problema locuințelor* (1872-1873), „autoritatea guvernamentală reală se află în mâinile unei caste distincte de ofițeri și funcționari de stat”.

Un alt moment de referință în structurarea unei teorii explicit sociologice a birocrăției îl reprezintă M. Weber. El a inaugurat, totodată, o nouă linie de conceptualizare, susținută de două idei fundamentale: a) fără a respinge relevanța conceptului pentru structurile administrative ale imperiilor preindustriale, Weber l-a curățat de conotațiile sale peiorative, subliniind indispensabilitatea birocrăției pentru raționalizarea procedurilor de atingere a obiectivelor în orice tip de organizație specifică societății industriale. Prototip al unei organizații raționale, ea este suportul major al raționalizării lumii moderne; b) birocrăția nu este o putere autonomă, ci doar un aparat, centralizat competent și eficient, dar în general subordonat unei puteri publice sau de altă natură. Pentru Weber, „cauza fundamentală a extinderii organizării de tip birocratic rezidă în superioritatea sa pur tehnologică, în raport cu orice altă formă de organizare... Între un mecanism birocratic pe deplin dezvoltat și celelalte forme de organizare există un raport similar cu acela dintre mașinism și moduri de producție manuale. Precizia, rapiditatea, claritatea, cunoașterea problemelor... subordonarea strictă, reducerea costurilor materiale și umane – toate aceste cerințe sunt aduse la un nivel optim într-o administrație strict birocratică” (*Wirtschaft und und Gesellschaft*).

Teoria birocrăției a fost elaborată de

favourable conditions. Out East, these produced “oriental oppressions” In the Occident, this propensity reached forms developed later, and only as an exception, in the period in which was established a certain forces equilibrium, between social classes, so that the state apparatus obtained autonomy (as arbiter) and the possibility to impose own interests. Typical European cases have been the absolutism and Bonapartism. In both, Engels writes, in *Contributions to dwellings problem* (1872-1873), „the real governmental authority is in the hands of a distinct caste of officials and state clerks”.

Another moment of reference in the structure of a theory that is explicitly sociological of the bureaucracy is represented by M. Weber. He initiated, in the same time, a new line of concepts, sustained by two main ideas a) without rejecting the relevance of the concept for administrative structures of the preindustrial empires. Weber cleaned it of the deprecatory connotations, underlining the requisite character of bureaucracy for the rationality of the procedures to reach objectives in any type of specific organization of industrial societies. Prototype of a rational organization, it is the major support of rationalization of the modern world; b) bureaucracy is not an autonomous power, but a mechanism, centralized, competent and efficient, but generally subordinated to a public power or of other nature. For Weber, „the main cause of elongation of the organization of bureaucracy type resides in its pure technological superiority, in rapport with any other organization form... Between a bureaucratic mechanism that is entirely developed and the other forms of organization there is a rapport similar cu the one between mechanisms and manual modality of production. The precision, fastness, clarity, knowing problems...strict subordination, reduction of material and human costs- all these requirements are brought at an optimal level in a strictly bureaucratic administration ”(*Wirtschaft und und Gesellschaft*).

The theory of bureaucracy was issued

Max Weber, în a cărei opinie, birocrația reprezintă idealul organizațional, datorită următoarelor calități/caracteristici: *Specializarea* printr-o diviziune clară a muncii; *Structura ierarhică autoritară*, într-o organizație funcțiile fiind ordonate după principiile ierarhiei și ale nivelurilor de autoritate gradată; *Sistemul de reguli și reglementări formale*, organizațiile birocratice acceptând „regulile privind mijloacele coercitive, fizice, sacerdotale sau de alt gen, care se află la dispoziția funcționarilor”; *Impersonalitatea și imparțialitatea*, autoritatea fiind dependentă de regulile organizației, impersonală și corespunzătoare nivelului ierarhic al unei persoane; *Promovarea în carieră* urmează, pe rând, regula vechimii și a competenței dovedite în activitate; *Eficiența* organizației rezultă numai din respectarea acestor caracteristici.

Sociologul german insistă asupra eficienței și funcționalității birocrației, întrucât:

- a) instituie o administrație cu ajutorul experților, deci bazată pe exercițiul competenței; impune arii fixe de jurisdicție, delimitate pe baze raționale și legale, iar în interiorul acestor arii instituie ierarhii funcționale;
- b) introduce o codificare riguroasă prin care se conferă coerență unui ansamblu, altminteri proliferant și confuz, de reglementări, legi, decrete etc.;
- c) constituie o „putere rațional-legală” ce tinde să înlăture liberul arbitru și imixtiunile subiective, emoționale etc. din practica administrativă;
- d) substituie improvizația cu modelul, metodele greoaie, empirice cu proceduri impersonale, prestabilite și rutinizate.

În calitate de corp social cu o compoziție și structuri interne specifice, birocrația modernă se distinge prin următoarele trăsături importante:

- a) funcționarii sunt liberi din punct de vedere personal (în contrast cu statutul dependent al

by Max Weber, in opinion of which, bureaucracy represents the organizational ideal, due to the following qualities/ characteristics; *Specialization* though a specific division of work; *Authoritarian hierarchic structure*, in an organization, functions being ordinate according to the principles of the hierarchy and the levels of graduated authority; *The system of formal rules and regulations*, the bureaucratic organization accepting „rules regarding coercive, physical, sacerdotal or any other kind of rules, that are at the disposition of the clerks”. *The impersonality and impartiality*, the authority being dependent of the rules of the organization, impersonal and correspondent to the hierarchic level of a person; *Promotion in carrier* attends, in a row, the rule of ancientness and competence showed in activity; *The efficiency* of the organization results only by respecting these characteristics.

The German sociologist insists upon the efficiency and functionality of bureaucracy, since:

- a) it constitutes an administration with the aid of the experts, so based on the exercise of competence imposes stable areas of jurisdiction, delimited on rational and legal basis, and in the interior of these areas constitutes functional hierarchies;
- b) introduces a rigorous codification through which will be granted coherence to an ensemble, otherwise proliferated and confuse, of regulations, laws, decrees etc.;
- c) it constitutes a “rational-legal power” that tends to alienate the free arbiter and the subjective, emotional immixture, etc from the administrative practice;
- d) substitutes improvisation with the pattern, hard, empirical with impersonal, before established and routine procedures.

As social body with a composition and specific internal structures, the modern bureaucracy is distinguished through the following important characteristics:

- a) clerks are free from the personal point of view (in contrast with the dependent statute of the public clerks from former empires);

funcționarilor publici din vechile imperii);

b) sunt încadrați într-o ierarhie de statusuri și funcții;

c) respectă competențele prestabilite, pe de o parte în funcție de capacitatea de a le exercita, iar pe de altă, în funcție de însărcinarea explicită din partea autorității ierarhice care îi recrutează și supraveghează;

d) lucrează pe baza unui contract încheiat în urma unei selecții deschise;

e) recrutarea lor se face pe criterii universaliste: diplomă sau concurs, deci în funcție de aptitudini recunoscute public;

f) sunt plătiți cu salarii fixe;

g) urmează o carieră profesională, iar avansarea lor depinde de aprecierea superiorului (în principiu, formulată după o serie de reguli stricte);

h) funcția nu constituie obiectul unei apropieri private (spre deosebire de regimurile absolutiste, în care era larg răspândit sistemul proprietății asupra funcțiilor publice);

i) sunt supuși unei discipline stricte și unui control riguros.

Conceptul weberian de birocrație are însă un statut epistemologic particular. El reprezintă un „tip ideal”, cu alte cuvinte o construcție raționalizată, o normă teoretică prin care este descrisă esența unei structuri de relații, în raport cu care fenomenologia lor concretă înregistrează abateri inevitabile. Propensiunea spre birocratizare este detectabilă în cea mai mare parte a organizațiilor moderne.

Mecanismul conducerii administrative birocratice este însoțit și de numeroase disfuncționalități, puse magistral în evidență de către sociologul american Robert K. Merton. Denaturarea semantică a termenului s-a produs prin deplasarea centrului de greutate spre dificultățile cu care se confruntă birocrația, în încercarea de a-și atinge obiectivele și, ceea ce este mai important, spre efectele induse de structurile birocratice asupra individului. Astfel, cu cât organizarea birocratică este mai pronunțată, cu atât mai probabilă este apariția unor

b) are framed in a hierarchy with statuses and functions;

c) respects before-established competences, on one side depending on the capacity to practice them and on the other side, depending on the explicit responsibility from the hierarchic authority that recruits and monitors them;

d) works based on a contract concluded as an open selection;

e) their recruitment is realized based on universal criteria: diploma or contest, so depending on public recognized aptitudes;

f) are paid with fix wages;

g) attend a professional career, and their promotion depends on the evaluation of the superior (in principle, formulated after a series of strict rules);

h) the function is not the object of a private closure (unlike absolutist regimes, in which is largely spread the system of property on public functions)

i) are submitted to a strict discipline and a rigorous control.

The Weber's concept of bureaucracy has a particular epistemological statute. It represents an "ideal type", in other words a rational construction, a theoretical norm through which is described the essence of a structure of relations, in rapport with which their specific phenomenology registers deviations that cannot be avoided. The propensity towards bureaucracy can be detected to the greatest part of a modern organization.

The mechanism of the bureaucratic administrative management is accompanied also by numerous dysfunctions, underlined by the American sociologist Robert K. Merton. The semantic deformation of the term was realized by displacement of the weight centre towards difficulties faced by bureaucracy, in the attempt to reach objectives and, what is more important, to the effects induced by the bureaucratic effects upon the person.

So, as the bureaucratic organization is more pronounced, the more probable is the apparition of some dysfunctions, of some routine due to harden the running of activity. These cannot

disfuncționalități, a unor rutine menite a îngreuna mersul activității. Acestea nici măcar nu pot fi anticipate, deoarece decurg din însuși modelul birocratic de administrare, care, urmărind raționalizarea muncii prin instituirea unor proceduri clar definite, nu conduce decât la obținerea unui efect total opus celui scontat.

Mai mult chiar, în contextul unui mediu încorsetat de reguli și proceduri formalizate, există riscul dezvoltării unei "personalități birocratice" la toți funcționarii, indiferent de poziția ierarhică pe care o ocupă. Aceștia, preocupați de a face față hățişului de canoane și norme în care își desfășoară activitatea, nu mai răspund solicitărilor publicului, devenind rigizi și rezistenți la schimbare. În aceste condiții, funcționarii nu sunt decât niște instrumente pasive, apte să execute o sarcină, să primească ordine și directive și nicidecum să dea dovadă de inițiativă.

Deși această teorie a fost îmbrățișată de mulți specialiști și chiar ilustrată cu numeroase exemple, acest tip de modele nu apare în mod automat și inevitabil, ci doar atunci când există condiții prielnice materializate în primul rând prin slaba calitate a factorului uman.

O altă concepție cu privire la comportamentele umane din interiorul organizațiilor susține că indivizii vin într-o instituție, aducând cu ei propriile atitudini și sisteme valorice, care, de cele mai multe ori, nu sunt în concordanță cu obiectivele generale urmărite de organizația respectivă. Pe primul plan, în această abordare, sunt raporturile interumane, iar în confruntarea acestora iau naștere tensiuni ce perturbă desfășurarea normală a activității. Soluția, în acest caz, ar putea fi instituirea unui sistem de motivare și stimulare a funcționarilor, axat pe problematica maximizării satisfacției în muncă, concomitent cu crearea unui climat propice colaborării între aceștia.

Se mai pune accentul pe faptul că sarcina primordială a membrilor unei instituții este aceea de a lua decizii și de a

even be anticipated, as they appear from the bureaucratic pattern of management, which, aiming the rationality of work by constitution of some distinct defined procedures, does not lead but to obtaining a totally opposed effect to the one expected.

Much more, in the context of an environment restricted by rules and formalised rules and procedures, there is the risk of development of a „bureaucratic personality” at all clerks, no matter the hierarchic position that they occupy. These, preoccupied by facing the thicket of canons and norms in which they realize their activity, do not respond to the requirements of the public, becoming rigid and resistant to changes. In these conditions, clerks are only some passive instruments, capable to realize a task, to receive orders and directives and not proving initiative.

Even if this theory was embraced by several specialists and even illustrated with numerous examples, this type of patterns does not appear in an automatic and unavoidable manner, but only when there are auspicious conditions, materialised first of all in the scarce quality of the human factor.

Another conception regarding human behaviour in the interior of the organizations claims that persons come into an institution, bringing with them own attitudes and value systems, which, most of times, are not in conformity with general objectives attended by that organization. First of all, in this approach, are the inter-human rapports, and in their confrontation appear some tensions that disrupt the normal development of the activity. Solution, in this case, might be the realization of a system of motivation and stimulation of the clerks, based on the problem of maximization the satisfaction in work, concomitant with the realization of a favourable climate for the collaboration between them.

It is also underlined the fact that the primary task of the members of an institution is the one of taking decisions and approaching problems, focusing especially on cognitive processes. It is often reached the theory of limited rationality, which claims that

aborda probleme, concentrându-se mai ales pe procesele cognitive. Se ajunge astfel la teoria raționalității limitate, care susține că individul, în procesul de decizie, se oprește la prima soluție satisfăcătoare și nu la soluția optimă. În aceste circumstanțe, atât cadrele de conducere, cât și cele execuție, deși posedă capacități cognitive diferite, au aceleași limite. Situațiile reale sunt, de regulă, mult prea complexe pentru a se putea anticipa soluții pentru fiecare problemă ce ar putea apărea. Remediul, în acest caz, îl constituie elaborarea la nivel de instituție a unui set de direcții de acțiune, ce permite rezolvarea nu numai a unei singure probleme, ci a unei game largi de situații. Astfel, prezența unor rutine și scheme organizaționale nu numai că nu produce efectul "personalității birocratice", ci eficientizează activitatea funcționarilor care, în acest mod pot, să-și canalizeze energia spre rezolvarea unor situații neprevăzute.

### **Mecanismele actuale ale birocrăției**

Reforma administrației publice poate fi interpretată drept un succes numai în măsura în care succesul reformei este resimțit de către cetățean, gradul de satisfacție al acestuia cu privire la calitatea serviciilor publice sporind.

Evaluarea mecanismelor de funcționare a administrației publice pornește în mod firesc de la analiza interacțiunii dintre cetățean și funcționarul public, adică cel care este îndreptățit să reprezinte și să pună în aplicare scopurile administrației publice. Aceasta este, în cele din urmă, cheia cu ajutorul căreia putem spune dacă administrația publică funcționează bine sau nu.

Autoritățile din administrația publică au o poziție de monopol. Cetățenii din România apelează la serviciile publice oferite de instituțiile statului, de regulă, pentru că nu au de ales și preferă să folosească ceea ce li se oferă (deși, de multe ori, sunt nemulțumiți), decât să se descurce fără.

the individual, in the process of decision, stops at the first satisfactory solution and not at the optimal solution. In these circumstances, the management teams as well as the execution one, even if they have different cognitive capacities, have the same limits. As a rule, real situations are, much more complex to anticipate solutions for each problem that might appear. In this case, the remedy is the elaboration at the institution level of a set of action direction, but of a large scale of situations. So, the presence of some routines and organizational schemes not only do not produce the effect "of bureaucratic personality", but makes efficient the activity of the clerks that, in his way may focus energy on solving some unpredicted situations.

### **Present mechanisms of bureaucracy**

The reform of public administration can be interpreted as a success only to the extent in which the success of the reform can be felt by the citizen, his satisfaction degree regarding the increasing quality of public services.

The evaluation of the functioning mechanisms of the public administration starts in a common manner from analyse of the interaction between citizen and public clerk, namely the one that is entitled to represent and to apply purposes of public administration. This is, in the end, the key which the aid of which we might say that public administration functions well or not.

Authorities from public administration have a monopoly position. Citizens of Romania invoke public services offered by the institutions of the state, most often, as they do not have the opportunity of selecting and they prefer to use what they are offered (even if, many of the times are not content), that to manage without.

To solve intermediary stages imposed by authorities of public institutions, the citizen is obliged to cover a great number of steps, many of these being considered unnecessary.

As a result, for the reform of the public



Pentru rezolvarea etapelor intermediare impuse de autoritățile instituțiilor publice, cetățeanul este obligat să parcurgă un număr mare de pași, mulți din aceștia fiind considerați inutili.

Prin urmare, pentru reforma administrației publice, este necesară reanalizarea tuturor etapelor și demersurilor necesare și modificarea algoritmului prin schimbarea cadrului legislativ (legi, hotărâri de guvern, ordine și dispoziții). În același timp, prin măsuri organizatorice luate în cadrul instituțiilor publice se pot obține îmbunătățiri substanțiale ale calității serviciilor oferite publicului.

În acest sens, unul din obstacolele importante îl reprezintă tendința administrației de stat ca, în numele unui efort de autoprotecție și în lipsa unor dispoziții legale în sens contrar, să adopte dintre mai multe conduite posibile ori interpretări posibile ale legii, pe cea mai defavorabilă cetățeanului sau să multiplice numărul avizelor necesare soluționării unei petiții, să refuze soluționarea, pe motiv că legea ar fi neclară, insuficientă și incompletă sau că solicitantul nu și-a îndeplinit unele obligații față de stat, chiar dacă respectivele obligații nu au legătură cu cererea.

Procesul de soluționare a etapelor intermediare este foarte elaborat. Parcurgerea fiecărei etape necesită un consum mare de timp. De exemplu, există termene clare, prevăzute de lege, care reglementează eliberarea unui aviz, însă, de cele mai multe ori, acestea nu sunt respectate. Este reclamată deseori depășirea acestor termene care au fost precizate, precum și taxele foarte mari percepute de către instituții pentru obținerea avizelor necesare eliberării autorizației, actului etc. Aglomerația de la ghișee este iarăși una din principalele nemulțumiri ale cetățenilor. Ea se datorează:

- numărului ridicat de persoane care solicită rezolvarea unei probleme;
  - numărului redus de ghișee;
  - spațiilor insuficiente pentru așteptare.
- S-a constatat, de asemenea, prin

administration, it is necessary the re-analyze of all stages and intercessions necessary and the modification of the algorithm by changing the legislative frame (laws, government decision, orders and dispositions). In the same time, by organizational measures taken as part of the public institutions, there can be obtained substantial improvements of the quality of services that are offered to the public.

In this sense, one of the important obstacles is represented by the tendency of the state administration that, in the name of a self-protection effort and in the absence of some legal dispositions, on the contrary, to adopt one of the many possible behaviours or possible interpretations of law, the most unfavourable to the citizen or to multiply the number of necessary notices to solve a petition, to refuse solving, considering that law is not clear, is sufficient or incomplete or that the applicant did not respect his liabilities towards the state, even if those liabilities are not connected to the request.

The process of solving intermediary stages is much elaborated. Traversing each step requires a great consumption of time. For example, there are specific terms, mentioned by law, which settles the release of a notice, but, most of times, these are not respected. Very often is claimed the exceeding of these terms that have been mentioned, as well as very high taxes that are perceived by institutions to obtain necessary notices for the release of the authorization, of the document, etc. The agglomeration from the counters is also one of the discontents of the citizens. This is due to:

- the great number of persons requiring the solving of a problem;
- the reduced number of counters;
- insufficient attendance spaces.

It was also observed, thorough the agency of some comparison studies, which the offer from the counter remained the same, and the request increased exponentially.

Deficiencies exists also in which concerns the endowment of the waiting rooms (the waiting chairs and the tables to fill in different forms).

intermediul unor studii comparative, că oferta de la ghișeu a rămas aceeași, iar cererea a crescut exponențial.

Deficiențe sunt și în ceea ce privește dotarea sălilor de așteptare (scaune pentru așteptare și mese pentru completarea diverselor formulare).

Cele mai multe instituții publice nu și-au adaptat programul cu publicul noilor realități economice și sociale din România, mulți cetățeni având dificultăți în rezolvarea problemelor pe care le au cu administrația publică, din cauza neconcordanței între programul instituțiilor publice și propriul program.

În cazul unor instituții publice care oferă o paletă largă de servicii cetățenilor (ex. Primăria - impozite, taxe, autorizații etc.) pentru rezolvarea fiecăreia dintre acestea cetățeanul trebuie să se adreseze mai multor ghișee.

Dependența cetățeanului față de rezolvarea instituțională a unei probleme este percepută de către foarte mulți dintre cei care activează în administrație ca o dependență față de funcționarul public, care, asociată cu birocrația, încurajează mica corupție sau corupția de ghișeu. În această situație se practică, de fapt, o dublă impozitare una formală - prin taxele legale și una informală - prin taxa sau "șpaga de ghișeu".

Birocrația, în sensul actual al termenului, apare ca o disfuncție a conducerii administrative, indiferent de regimul socio-politic. Chiar și atunci când reforma administrației publice va fi încheiată, riscul alunecării spre un birocrațism excesiv va fi prezent, sau, chiar putem afirma că el nu va dispărea niciodată, decurgând din înseși resorturile interne ale sistemelor de organizare administrativă. Avem de-a face cu ceea ce sociologul francez Michel Crozier numea "cercul vicios birocratic", a cărui existență poate fi demonstrată astfel: din dorința de raționalizare a activității iau naștere o seamă de reguli impersonale, care însă nu reușesc niciodată să anticipeze totul, ba mai mult, numărul lor mare dă naștere

Most of the public institutions did not adapt program with the public to the new economic and social realities from Romania, many citizens having difficulties in solving problems that they have with public administration, because of the absence of conformity between the program of the public institutions and own program.

In case of some institutions offering a large scale of services to the citizens (ex. Town Hall – contributions, taxes, authorizations, ect) to solve each of these, the citizen must head to several counters.

The dependence of the citizen of institutional solving of a problem is perceived by many of those working in administration as being a dependence on the public clerk, which, associated with bureaucracy, encourages small corruption or counter corruption. In this case, in fact, will be practiced, a double taxation a formal one – through legal taxes and an informal one – through tax or "counter bribe".

The bureaucracy in the present acceptance of the term appears as a dysfunction of the administrative management, no matter the social – political regime. Even when the reform of the public administration will be concluded, the risk of heading towards an excessive bureaucracy will be present, or, even we can state that it will never disappear, arising from the internal resorts of the systems of administrative organization. We talk about what the French sociologist Michel Crozier named "bureaucratic vicious circle", whose experience can be proved this way: from the will of rationality of the activity will appear a series of impersonal rules, which never managed to anticipate everything, more, their number gave birth to some contradictions generating incertitude.

A modality of avoiding bureaucratic rules is the appeal of the public clerks to all sorts of arrangements. The persons, enjoying a great freedom of action, having an increased autonomy, in comparison with the colleagues or the superiors, and having so the possibility to establish numerous connections with the exterior, manifests an increased availability to

unor contradicții ce generează incertitudini.

O modalitate de ocolire a regulilor birocratice o constituie apelul funcționarilor publici la tot felul de aranjamente. Indivizii, care se bucură de o libertate mare de acțiune, dispunând de o autonomie sporită în raport cu colegii sau superiorii, și având deci posibilitatea de a stabili numeroase legături cu exteriorul, manifestă o disponibilitate crescută spre aranjamente menite să ocolească procedurile birocratice ce guvernează activitatea. Astfel de înțelegeri transformă funcționarii în intermediari între cetățeni și instituția în care lucrează, ce pot fi interpretate din două unghiuri de vedere total diferite. Pe de o parte, astfel de aranjamente sunt o modalitate de creștere a eficienței, din moment ce anumite cereri sunt rezolvate mai rapid, iar la anumite probleme ce inițial păreau imposibil de soluționate sunt găsite soluții miraculoase. Pe de altă parte, ele pot fi găsite, mai ales de către cei care nu au posibilitatea de a stabili astfel de aranjamente, ca manifestări de favoritism și inegalitate, cu atât mai grave, cu cât nivelul ierarhic care le generează este mai apropiat de vârful ierarhiei.

Efectele negative ale birocrăției sunt mult mai vizibile pentru cetățeanul obișnuit decât cele pozitive, determinând apariția unui sistem paralizat de blocaje instituționale și culturale, așa-numita "birocrăție sufocantă și omnipotentă".

Apare necesitatea de a înlocui sistemul de administrație piramidal și ierarhizat cu "o multitudine de agenți însărcinați, într-un domeniu specific, cu optimizarea rezultatelor intervențiilor publice", necesitatea de a înlocui "de fiecare dată când ar fi posibil, legea cu contractul"; misiunea ierarhică a statului se șterge, el revine la misiunea sa fundamentală, care este cea politică.

Instituirea ghișeului unic prin simplificarea procedurilor birocratice și preluarea de către instituțiile publice a majorității pașilor intermediari prezintă o serie de avantaje pentru îmbunătățirea relației

arrangements that are due to eluding the bureaucratic procedures that governs the activity. Such misunderstandings transform the clerks in intermediary between the citizens and the institutions for which they work, which might be interpreted from two different points of views. On one side, such arrangements are a modality of rapid increase of efficiency, since certain requests are solved rapidly, and to certain problems that initially seemed impossible to be solved are found miraculous solutions. On the other side, these can be found, especially by the ones having the possibility to establish such arrangements as manifestations of favouritism and inequality, the more grave as the hierarchic level that generates them is close to the peak of the hierarchy.

The negative effects of the bureaucracy are much more visible for the common citizen than the positive ones, determining the apparition of a so-called paralysed system of institutional and cultural blockages, the so-called "choking and omnipotent bureaucracy".

There appears the necessity of replacing the pyramidal and hierarchies system of administration with "a multitude of agents responsible, in a specific field, with optimization of the results of the public interventions", the necessity to replace "each time that is possible, the law with the contract"; the hierarchic mission of the state will be erased, it returns to its main functions, which is the political one.

The realization of the unique counter by simplification of the bureaucratic procedures and taking over by the public institutions of the majority of intermediary steps, presents a series of advantages for the improvements of the relation administration – citizen, generating:

- one point of contact between the citizen and the public institution or between the citizen and a number of public institutions, namely the elimination of the un-useful roads for the customer of the institution;
- the possibility of a better monitoring;
- the possibility to select clerks representing the smallest risk of corruption and have the necessary skills to have a

administrație-cetățean, generând:

- un singur punct de contact între cetățean și instituția publică sau între cetățean și un număr de instituții publice, respectiv eliminarea drumurilor inutile pentru clienții instituției;
- posibilitate mai bună de monitorizare;
- posibilitatea de a selecționa funcționari care prezintă riscul cel mai mic de corupție și au abilitățile necesare pentru a avea o relație corespunzătoare cu clienții instituției;
- posibilitatea instituirii unui sistem de repartizare aleatorie a dosarelor către funcționari din cadrul instituției;
- introducerea unui control al corespondenței între ordinea preluării și cea a eliberării dosarelor;
- posibilitatea creării unui mediu plăcut pentru clienți, cu cheltuieli reduse pentru instituție.
- introducerea unui set de proceduri interne care să reglementeze modul în care funcționarii din cadrul ghișeului unic interacționează cu instituția; aceste proceduri ar trebui să prevadă modul în care se repartizează dosarele, traseul acestora în interiorul instituțiilor, timpul în care fiecare departament sau serviciu trebuie să ofere o soluție, responsabilități și sancțiuni pentru nerespectarea termenelor, alte prevederi necesare;
- încheierea unor protocoale interinstituționale pentru a reglementa aspecte similare punctului anterior;
- publicitate adecvată pentru a avertiza populația asupra înființării ghișeului și asupra optimizării proceselor de deservire a cetățenilor;
- monitorizare strictă a proceselor pentru asigurarea funcționării corecte a întregului proces;
- raționalizarea și simplificarea procedurilor și proceselor din cadrul instituției sau din cadrul fiecărei instituții implicate; eliminarea actelor și verigilor intermediare inutile;
- simplificarea formularisticii.

Birocrația este o realitate pe care tuturor ne place s-o detestăm. Ea prezintă

correspondent relation with the customers of the institution;

- the possibility of introducing a system of undifferentiated distribution of the files to clerks that are part of the institution;

- introduction of a control of correspondence between the order of taking over and the one of issuing files;

- the possibility of realization of a pleasant environment for the customers, with reduced expenses for the institution

- the introduction of a set of internal procedures that will settle the modality in which the clerks from inside the unique counter interacts with the institution; these procedures should foreseen the modality in which will be distributed the files, their route inside the institutions, the period in which each department of service should offer a solution, responsibilities and sanctions to respect terms, other necessary provisions;

- the conclusion of some inter-institutional protocols to settle aspects similar to the previous point;

- adequate advertising to warn population on the foundation of the counter and on the optimization of the processes of servicing citizens;

- strict monitoring of the processes to ensure a correct functionality of the entire process;

- rationalization and simplification of the procedures and processes as part of the institution and as part of each institution involved; the elimination of the documents and of the unhelpful intermediary links;

- simplification of the formulary.

Bureaucracy is a reality that we all like to detest. It represents in a simultaneous manner the contradictory image do the inefficiency of the thing done in vain and of the threatening power. The incompetence, the formalism and the negligence, on one side; on the other side the manipulation, obstructionism and byzantine intrigues: almost there is no bad thing that was positioned in its account. Bureaucracy is inherent in a state that claims having certain stability, but it must be

simultan imaginea contradictorie a ineficienței lucrului făcut de mântuială și a puterii amenințătoare. Incompetență, formalism și delăsare, pe de o parte; pe de alta, manipulare, obstrucționism și intrigi bizantine: aproape că nu există vreun rău care să nu fi fost pus, într-o oarecare măsură pe seama ei. Birocrația este inerentă într-un stat ce pretinde că are o oarecare stabilitate, dar ea trebuie supravegheată în permanență de către cetățenii educați în acest sens, pentru a genera doar efecte pozitive, eliminându-se pe cât posibil cele negative.

La Weber, sistemul administrativ este privit prin prisma birocrăției eficiente, care, în opinia sa, se bazează pe trei tipuri de autoritate: carismatică și atracția unui lider extraordinar; tradițională, cum ar fi autoritatea unui șef de trib; autoritatea rațională/legală. Aceasta din urmă este atât rațională, cât și legală, în comparație cu alte forme de autoritate, care erau în mod esențial iraționale și extra-legale. Principala diferență între modelul lui Weber și modelele anterioare de administrație este înlocuirea administrației personale cu un sistem impersonal, bazat pe reguli. O organizație și regulile sale e mult mai importantă decât orice individ din interiorul ei. Sistemul birocratic trebuie să fie impersonal în ceea ce privește funcționarea sa și în relațiile cu clienții.

Eficiența birocratică nu poate fi considerată o simplă funcție a structurii formale a biroului, dar depinde în mod esențial de scopurile exprimate de către birocrați și de mijloacele de realizare a acestora. Modul de operare al birourilor va depinde de mult mai mulți factori decât cei specificați în model. Conform modelului, organizațiile formal birocratice fac ca birourile să fie doar incapabile de a avea cel mai înalt grad de eficiență.

Ceea ce lipsește în modelul lui Weber se regăsește sub forma de vocație. Weber își argumentează modelul dintr-o perspectivă istorică, comparând birocrația modernă cu alte tipuri de guvernare sau

supervised permanently by citizens educated in this sense, to generate only positive effects, eliminating as possible the negative ones.

At Weber, the administrative system is regarded from the point of view of efficient bureaucracy, which, in his opinion, is based on three types of authority: charismatic and attraction of an extraordinary leader; traditional, like the authority of a tribe chief; rational/legal authority. The latter one is rational as well as legal, in comparison with other forms of authority, that were essentially irrational and extra-legal. The main difference between the pattern of Weber and the previous patterns of administration is the replacement of the personal administration with an impersonal system, based on rules. An organization and its rules are much more important than any individual in its interior. The bureaucratic system must be impersonal regarding its functioning in the relations with the customers. The bureaucratic efficiency cannot be considered a simple function of the formal structure of the office, but depends in an essential manner of the purposes expressed by bureaucrats and the means of their realization.

The modality of functioning of the offices depends of much more factors than the ones mentioned in the pattern. According to the pattern, the bureaucratic formal offices make that offices be only incapable to have the highest degree of efficiency. What lacks in the pattern of Weber can be found under vocation form.

Weber argues the pattern from a historical perspective, comparing the modern bureaucracy with other types of governing or authority. The judgement in relation with other types of authority, the modern bureaucracy is much more efficient, but this does not suppose the modern bureaucracy is efficient also from other points of view.

The sociology of the 20<sup>th</sup> century preserves the ambivalent attitudes and different approaches of the bureaucracy (R. K. Merton et al., eds., *Reader in Bureaucracy*, 1952; P. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956; R. Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967; A. W.

autoritate. Judecată în relație cu alte tipuri de autoritate, birocrația modernă este mult mai eficientă, dar asta nu presupune că birocrația modernă este eficientă și din alte puncte de vedere.

Sociologia secolului al XX-lea conservă atitudinii ambivalente și abordări diferite ale birocrației (R. K. Merton at al., eds., *Reader in Bureaucracy*, 1952; P. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*, 1956; R. Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967; A. W. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, 1954 ș.a.). În tradiția weberiană, unii sociologi continuă să considere birocrația un mod de organizare neutru (A. Touraine). Altă linie teoretică - nu întotdeauna străină de critica marxistă a statului - insistă asupra funcției politice a birocrației, a relației sale cu clasele dominante sau chiar a tendinței de a se constitui ea însăși în clasă dominantă (S. Rizzi, M. Djilas, W. H. Wite, J. K. Galbraith ș.a.). Această abordare nu este chiar atât de opusă concepției weberiene pe cât pare la prima vedere. Poziția sociologului german se dovedește ceva mai nuanțată, dacă ținem seama de faptul că el însuși întrededea posibilitatea ca birocrația „să impună muncii carcasa unei șerbii cum poate n-a mai fost decât aceea a felahilor din vechiul Egipt”.

În sfârșit, o mare parte a sociologilor, departe de a fi atât de categorici încât să considere birocrația „o putere gigantică mânărită de pigmei” (Balzac), a încercat să pună în evidență anumite disfuncționalități și „efecte perverse” ale funcționării birocrației (manifestări de hiperconformism, rigiditate, ineficiență etc.). Încă de la începutul secolului, Th. Veblen observa că specializarea îngustă și compartimentarea organizațională conduc la ceea ce el a numit „incompetența calificată” (*Theory of Business Enterprise*, 1904). Capacitatea redusă de inovație și ajustare în raport cu cerințele unor noi situații a fost ulterior subliniată și de M. Crozier, pentru care birocrația constituie „o organizație ce nu își poate corecta comportamentul învățând din propriile erori”

Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, 1954 so on.). In the Weber's tradition, some sociologists continue to consider bureaucracy as a neutral modality of organization (A. Touraine). Another theoretical line – not always far from the Marxist critics of the state – insists upon the political function of the bureaucracy, of the relation with the dominant classes of even of the tendency to contribute itself to the dominant class (S. Rizzi, M. Djilas, W. H. Wite, J. K. Galbraith so on). This approach is not that opposed to the Weber's conception, as it seems at first sight. The position of the German sociologist proves to be more nuanced, if we take into account the fact that himself considered the possibility that bureaucracy “impose work the carcass of a serf as it wasn't since the one of the fellah from ancient Egypt”.

In the end, a great part of the sociologists, far from being so categorical as to consider bureaucracy “a giant power used by pygmies” (Balzac), attempted to underline certain dysfunctions and “pervert effects” of bureaucracy functioning (manifestations of hyper time-saving, rigidity, inefficiency etc.). Since the beginning of the century, Th. Veblen observed that restricted specialization and organizational compartmentalization lead to what he named “qualified incompetence” (*Theory of Business Enterprise*, 1904).

The reduced capacity of innovation and adjustment in rapport with the requirements of some situations, was ulterior underlined also by M. Crozier, for whom bureaucracy is “an organization that cannot correct its behaviour learning from own mistakes” (*Le phenomene bureaucratique*, 1964).

A major interest caused the problem of dilatation of the organizations. As they become bigger and bigger, the basis of the hierarchic pyramid was enlarged, intermediary levels multiplied, which leads to exceeding the tolerable limits of an efficient functioning. Beyond certain critical mass, the rigorous formalization of the statuses, their meticulous segmentation and stratification, multiplication of the warranties granted to different layers and to their titular, made not only unavailable, but

(*Le phenomene bureaucratique*, 1964).

Un interes major a stârnit problema dilatării organizațiilor. Pe măsură ce acestea devin tot mai mari, baza piramidei ierarhice se lărgeste, nivelurile intermediare se multiplică, ceea ce duce la depășirea limitelor tolerabile ale unei funcționări eficiente. Dincolo de o anumită masă critică, formalizarea riguroasă a statuturilor, segmentarea și stratificarea lor minuțioasă, multiplicarea garanțiilor acordate diferitelor straturi și titularilor acestora fac nu numai indisponibile, dar extrem de dificile activitățile de coordonare și control. M. Crozier denumeste „cerc vicios al birocrăției” acest mecanism de control care devine din ce în ce mai greu pe măsură ce se extinde, și tot mai puțin eficace pe măsură ce devine indispensabil. Nu a fost trecut cu vederea nici faptul că organizațiile birocratice sunt, în general, caracterizate printr-un nivel scăzut al implicării personale și al participării membrilor. Riscul pasivității („retreatism”, în terminologia lui Merton) și al refugiului în strategii de securitate personală este greu de contracarat.

Birocrația, deși depinde de factorul politic și administrativ al statului, considerăm că este un factor obiectiv, care are atât avantaje, cât și dezavantaje, birocrația, deseori folosită ca un epitet, însemnând ineficiență și confuzie în guvernământ sau în altă parte. Birocrația nu este un fenomen nou, ea a existat în forme relativ simple cu mii de ani în urmă în Egipt și în Roma, dar tendința spre birocratizare în ultimul timp s-a accelerat vizibil. În societatea contemporană, birocrația a devenit o instituție dominantă. Max Weber afirmă că birocrația este un mod depersonalizat de guvernământ, care prezintă o organizație ce aplică în mod automat un ansamblu de reguli impersonale, bazate pe dominație. Dominația, susținea Max Weber, desemnează șansa de a găsi persoanele gata să asculte de ordin cu un conținut determinat. Noțiunea de birocrație, consideră Mihai Oroveanu, are trei accepțiuni principale: a) puterea sau activitatea birocratică; b)

extremely difficult the coordination and control activities M. Crozier named „vicious circle of bureaucracy ” this control mechanism which becomes more and more difficult as it extends, and less efficient as it becomes integral. It wasn't omitted the fact that bureaucratic organizations are, generally, characterised by a low level of personal involvement and participation of the members. The risk of passivity („retreatism”, in the terminology of Merton) and of the refuge in strategies of personal security, can be hardly antagonised.

Bureaucracy, even if it depends on the political and administrative factor of the state, we consider as being an objective factor, which has advantages as well as disadvantages, bureaucracy, often used as an epithet, means inefficiency and confusion in government or in other part. Bureaucracy is not a new phenomenon; it existed in the relative simple forms, thousands of years ago in Egypt and in Rome, but the tendency towards bureaucratization, in the last period, was visibly accelerated. In the contemporary society, bureaucracy becomes a dominant institution. Maw Weber stated that bureaucracy is a depersonalised modality of government, which presents an organization which applies in an automatic modality to an assembly of impersonal rules, based on domination. Domination, stated Maw Weber, appoints the chance to find persons that are prepared to listen to an order, with a determined content. Mihai Oroveanu considers that the notion of bureaucracy has three main senses: a) the bureaucratic power or activity; b) the social category of bureaucrats; c) the bureaucratic modality of organization. Even if distinct, these three aspects of the bureaucratic phenomenon are connected between them. The bureaucratic power appears as inevitable phenomenon, taking into account the general elements of exercising power in modern societies and the characteristic features of the administrative systems that they generate. Obviously, in case there is domination, in which, in form of power is imposed a certain behaviour, the citizen feel insignificant in front of the power, towards an

categorii sociale a birocraților; c) modul de organizare birocratic. Deși distincte, aceste trei aspecte ale fenomenului birocratic sunt legate între ele. Puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, ținând seamă de elementele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează. Evident, în situația în care există dominație, în care în formă de putere se impune o anumită conduită, cetățeanul se simte neînsemnat față de putere, față de fortăreața administrativă, în care deciziile sunt adoptate unanim de către responsabili necunoscuți și inaccesibili. Birocrația se prezintă deci ca o putere, ca o forță colectivă, în timp ce niciun birocraț luat aparte nu deține o adevărată putere.

Birocrația are și efecte pozitive, deoarece puterea birocratică se fundamentează pe o temeinică pregătire profesională a funcționarilor publici, specializați în administrație, sistemul este ierarhizat cu o disciplină bine pusă la punct prin acte normative. Cei încadrați în sistemul birocratic de conducere se bucură de continuitate, permanență și stabilitate. Dar odată cu aceasta, birocrația existentă și în România și în Republica Moldova încurajează corupția, protecționismul care afectează direct cetățenii și erodează încrederea în democrație, în legalitate și egalitate a tuturor față de lege. Pentru a lupta cu acest flagel, a diminua efectele dăunătoare ale birocratiei, statul trebuie să intervină mereu pentru a nu permite birocratiei să se transforme în sistem. Pentru aceasta, este nevoie de mai mult dinamism și transparență, astfel încât ceea ce a fost denumită "a cincea putere în stat", funcționarii publici, să se conformeze unui anumit comportament. Însă pentru diminuarea birocratiei, aceasta este insuficient, fiind necesare reguli noi în managementul public, în administrația publică, fiind necesară înțelegerea corectă că funcționarii sunt creați pentru a servi interesele poporului și nu poporul pentru a satisface interesele funcționarilor.

administrative fortress, in which decisions are adopted unanimously by unknown and inaccessible responsible persons. Bureaucracy is presented as a power, a collective force; meanwhile no bureaucrat taken aside has any real power.

Bureaucracy has also positive effects, as the bureaucratic power is based on the solid professional preparation of the public clerks, specialised in administration, the system is classified hierarchically, with a discipline that is well established through normative document. The ones from the management bureaucratic system enjoy continuity, permanence and stability. But once with these, the bureaucracy that exists in Romania and in Moldavian Republic encourages corruption, protectionism affecting directly the citizens and eroding trust in democracy, legality and equality of chances for everybody, in front of the law. To fight against this rod, to diminish the damaging effects of the bureaucracy, state must interfere always not to bureaucracy to transform in a system. For this, it is needed more dynamism and transparency, so that, what was called "fifth power in the state", public clerks, to conform to a certain behaviour. But, to diminish bureaucracy, this is not sufficient, new rules being necessary in the public management, in the public administration being necessary the correct understanding that clerks are created to serve the interest of the people and not the people to satisfy the interests of the clerks.

In the contemporary society, bureaucracy becomes a dominant institution, being an impersonalised modality of government. The bureaucratic power appears as inevitable phenomenon, taking into account the general characteristics of exercising power in modern societies and the characteristic features of the administrative systems that they generate. Clerks from the state unit are joint in maintaining the bureaucratic system that ensure psychological security and inspire a feeling of collective power on society. The bureaucratic organization, being a force, a power, has the tendency to be fortified, increasing its rows and power, manages to exit the control of the



În societatea contemporană, birocrăția a devenit o instituție dominantă, fiind un mod depersonalizat de guvernământ. Puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, fiind seamă de elementele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează. Funcționarii din aparatul de stat sunt solidari în păstrarea sistemului birocratic care le asigură securitatea psihologică și le inspiră un sentiment de putere colectivă asupra societății. Organizarea birocratică, fiind o forță, o putere, are tendința de a se fortifica mărindu-și rândurile și puterea, ajunge să scape de sub controlul autorității politice pe care este ținută să o servească, pentru a deveni o forță politică autonomă, datorită mijloacelor specifice de care dispune și pe care tinde să le mărească.

Analizii de astăzi ai concepției weberiene sugerează că ideea despre raționalitatea birocrăției cuprinde două sensuri ușor diferite. În unul din ele, raționalitatea birocrăției constă în faptul că ea maximizează eficiența tehnică, adică regulile ce definesc cele mai potrivite mijloace care trebuie să realizeze finalitățile organizaționale sunt bazate pe cunoștințele tehnice moderne și totodată direcționează comportamentul membrilor în mod eficient. În alt sens, birocrăția este un sistem al controlului social sau al autorității care este acceptată de membrii în cauză, deoarece ei văd regulile ca raționale, cinste și imparțiale, pe scurt un sistem valoric rațional legal.

### **Birocrăția comunitară**

Dacă am vorbi despre o birocrăție comunitară ar însemna să ne angajăm la efectuarea unei analize mai dificile. Care este termenul cel mai bine justificat pentru a fi utilizat? Birocrăție europeană sau administrație comunitară? În DEX am regăsit definiția termenului de birocrăție (birocrății, s.f.) care înseamnă interpretarea și aplicarea legilor, a dispozițiilor, a regulamentelor etc.

political authorities that must serve, to become a autonomous political force, due to specific means that possesses and that tends to increase.

The today analysts of the Weber's conception suggest that the idea on the rationality of the bureaucracy has two slightly different senses. In one of them, the rationality of the bureaucracy resides in the fact that is maximises the technical efficiency, namely the rules that define the most adequate means that must realize organizational finalities are based on the modern technical knowledge and in the same time directs the behaviour of the members in an efficient manner. In another sense, bureaucracy is a system of the social control or of the authority that is accepted by the members in cause, as they see rules as being rational, honest and impartial, briefly as a legal rational value system.

### **Communitarian bureaucracy**

If we spoke about communitarian bureaucracy it might mean that we involve in realization of a more difficult analyse. Which is the most justified term to be used? European bureaucracy or communitarian administration? In DEX we found the definition of the term *bureaucracy* (bureaucracies, n.f.) which means the interpretation and application of laws, disposals, regulation, only in their form, without the preoccupation to understand spirit; bureaucratise, clerk – (from the French *bureaucratie*, a French gag that combines the Greek work *kratos*, power, with *office*. The power of the *office* or of the *ones solving...*). We are not surprised of the French origin of the words. Bureaucracy designates a nation that is more often negative, of an administration, which, still from DEX we find out, might designate the totality of the administrative organs of a state; section of an institution responsible with the administration of that institution.

The European bureaucracy is also in Romania, kind of shy, a debate subject. The bureaucracy term leads immediately to a brushy griffin, that cannot be understand,

numai în litera lor, fără preocuparea de a le înțelege spiritul; birocrațism, funcționarism. – (din fr. *bureaucratie*, o găselniță franceză care combină cuvântul grecesc *kratos*, *putere*, cu *birou*. Putererea *biroului* sau mai degrabă *a celor care le ocupă*....). Nu ne miră deloc originea franceză a cuvântului. Birocrația desemnează o noțiune mai degrabă negativă a unei administrații care, tot din DEX aflăm, ar desemna totalitatea organelor administrative ale unui stat; secție a unei instituții însărcinate cu administrarea acelei instituții. Birocrația europeană a început să fie și în România, mai timid, un subiect de dezbateră. Termenul de birocratie duce imediat cu gândul la un balaur stufos, imposibil de înțeles, menit a-ți seca energiile creatoare. Toată lumea detestă birocrația, toți politicienii avizi de putere promet, în nenumărate campanii electorale, reducerea birocratiei dar, atunci când ajung să dețină puterea, uită subit de aceste promisiuni și, de cele mai multe ori, îi sporesc personalul cu propria clientelă. Lupta împotriva birocratie este un slogan care dă bine peste tot în lume. Toate tunurile sunt îndreptate, peste tot în Europa, asupra birocratiei comunitare. Când cineva vrea să demonstreze fără putință de tăgadă că Uniunea Europeană merge pe un drum greșit sau funcționează prost, arată cu degetul către birocrația europeană care, invariabil, este ruptă de realitate, nu cunoaște adevăratele probleme de la coada vacii daneze, spaniole sau a pricăjitei vaci valahe. Te întrebi din cine o fi formată această eurobirocrație? Din chinezi, din americani, din hotentoti? Nu chiar. Birocrația europeană este alcătuită pe criterii proporționale tocmai din cetățenii statelor membre, unii dintre cei mai capabili, căci filtrele sunt numeroase, astfel încât ajunge să fie angajat în detestata birocratie europeană doar cel care este extrem de capabil în domeniul lui de expertiză și care este plătit, în consecință, foarte bine (un alt motiv des criticat ca și cum modelul estic, cu origini comunist-otomane, ar fi preferabil) sau un funcționar prost plătit, în ideea că oricum el își va completa veniturile cu

capable to dry creative energies. Everybody hates bureaucracy; also politicians aiming power are making promises, in numberless electrical campaigns, regarding the reduction of bureaucracy but, when they reach possessing power, the suddenly forget of these promises and, most of times, increase personnel with own clients. The fight against bureaucracy is a slogan that is good all-over in the world. All towers are headed, all-over Europe, towards communitarian bureaucracy. When somebody wants to demonstrate without delay that European Union is on a wrong way or functions badly, points finger towards European bureaucracy, which, immutably, is separated from reality, does not know the real problems at the tail of the Danish, Spanish cow or of the pimping Walachia cow. You wander of what is formed this euro bureaucracy? Of Chinese, Americans, of Hottentots? Not really. The European bureaucracy is made on proportional criteria from the citizens of the member states, some of the most capable ones, as filters are numerous, so that he ends in being employed in the abominated European bureaucracy only the one that is extremely capable in his field of expertise and which is paid, as a consequence, very goof (another reason that is often criticised as if the aesthetic pattern, with communist -Ottoman origins, would be preferred) or a bad paid clerk, considering that anyhow he will complete his incomes with the due tip, of course, without taxation.

Balkan people from the European Union regard this way the communitarian administration from Brussels, with a mixture of irony, lack of trust and superficiality, due to the historian experiences that are not far away. Not a few times, in the Romanian newspapers appeared the very forced comparison (but which seems not to be a shock for many persons) between the modality in which inland representatives travelled by carriage to Istanbul and the modality of travelling from today, by plane, at Brussels. Sublima Poarta versus European Commission. The American historic Wayne S. Vucinich described in a plastic

bașiful cuvenit, subînțeles, neimpozitabil.

Popoarele balcanice din Uniunea Europeană privesc altfel administrația comunitară de la Bruxelles, cu un amestec de ironie, lipsă de încredere și superficialitate, datorită experiențelor istorice nu prea îndepărtate. Nu de puține ori, în ziarele românești apare comparația foarte forțată (dar care se pare că nu mai șochează pe multă lume) între felul cum reprezentanții autohtoni mergeau cu trăsura la Istanbul și mersul de azi, cu avionul, la Bruxelles. Sublima Poarta versus Comisia Europeană. Istoricul american Wayne S. Vucinich descria foarte plastic situația care este la originea acestei comparații: "Sistemul social otoman a promovat multe obiceiuri nedorite...care au dăinuit și după prăbușirea Imperiului. Secole de robie feudală au contribuit la instalarea yavashlik-ului, o stare de spirit caracterizată prin letargie, indiferență, lipsă de hotărâre și tendința spre supunere, izvorâtă din nevoia supraviețuirii. Acest lucru poate fi dedus cu ușurință din atitudinea față de autoritate-teama și totodată umilința și acceptarea. Servilismul este însoțit de istețime, manifestată în încercările de a ocoli obstacolele, apelând la mijloace nu prea ortodoxe...sau chiar ilegale. Persistă ideea că este perfect normal să înșeli guvernul sau să-l furi." Inconștient, mulți din oficialii români care fac drumul până la Bruxelles poartă aceeași apăsare strămoșească: cum să înșel birocrația asta comunitară ca să pară că fac cum vor ei, dar, odată întors acasă, să fac cum vreau eu?! Vor învăța românii să respecte birocrația europeană, în cadrul căreia au început să-și trimită numeroși reprezentanți (deci nu mai este doar birocrația lor, este și a noastră) și, mai mult, să o investească cu un capital de încredere la care birocrația românească, deținând în mod îndreptățit nuanța negativă a termenului, nici nu visează?

Birocrația comunitară populează mai ales capitala Belgiei, Bruxelles, în care lucrează aproximativ 50.000 de oameni în structurile administrative ale diverselor

manner the situation that is at the origin of this comparison: "The Ottoman social system promoted several unwanted customs ... that lasted also after the fall of the Empire. Centuries of feudal slavery contributed at the installation of the yavashlik, a state of spirit, characterised by lethargy, indifference, the lack of decision and the tendency of obedience, which appeared from the need to survive. This can be deduced with facility from the attitude towards the authority – fear and in the same time the humiliation and acceptance. The servility is accompanied by cleverness, manifested in the attempts to avoid obstacles, using means that are not too orthodox... or are even illegal. There persists the idea that is perfectly normal to cheat the government or even to steal from it". Unaware, many of the Romanian officials travelling to Brussels bear the same ancient oppression: how to cheat this communitarian bureaucracy to seem that I am doing what they want, but, to return home, to do what I want?! Will the Romanian learn to respect European bureaucracy, as part of which they started to send numerous representatives (so there is not only their bureaucracy, it is also ours) and, more, to make investments with a trust capital to which the Romanian bureaucracy, possessing in an entitled manner the negative nuance of the term, does not even dream about?

The communitarian bureaucracy populates especially the capital of Belgium, Brussels, where are working about 50.000 persons in the administrative structures of the different institutions of the European Union and the same number in the diverse lobby societies. All great industrial producers, all compartments associations, lands, multinationals have lobby group. Many also this doubling of the communitarian bureaucracy leaves the impression of over-demand, impression that the clerk's activity in Brussels might give to you. But it must be mentioned that, no matter how easy might seem, these lobby groups, whose responsibility is to attempt to influence in the desired sense the decisions of the communitarian administration, but also to

instituții ale Uniunii Europene și cam tot atâția în diverse societăți de lobby. Toți marii producători industriali, toate asociațiile sectoriale, regiunile, landurile, multinaționalele au grupuri de lobby. Poate că și această dublare a birocrăției comunitare produce impresia unei suprasolicitări, impresie pe care și-o poate lăsa viermuiala funcționarească din Bruxelles. Însa trebuie specificat, oricât de facil ar părea, că aceste grupuri de lobby, a căror menire este de a încerca să influențeze în sensul dorit deciziile administrației comunitare, dar și să informeze rapid organele pe care le reprezintă, nu sunt plătit de către contribuabilul european. Alte acuze față de birocrăția europeană vin dinspre extrema dreaptă europeană. Faptul că Bruxelles-ul este un oraș atât de europenizat (dar și internaționalizat) enervează, normal, naționaliștii europeni din toate țările. Vrem să vedem doar beneficiile materiale ale participării la structurile UE, dar nu dorim să resimțim efectele ce aparent ne deranjează. .

Ideea că birocrăția comunitară este stufoasă pleacă și de la un fapt cât se poate de real: toate documentele Uniunii trebuie traduse în limbile oficiale, în număr de 23, ultima intrată în acest club select fiind limba irlandeză chiar dacă ea mai este vorbită curent în Irlanda doar de câteva sute de mii de irlandezi. Acest babilon lingvistic, cum este facil de considerat, a contribuit în mod substanțial la lărgirea numărului de angajați ai Uniunii Europene. Mult mai simplu și logic ar fi să se renunțe la toate aceste limbi oficiale și să se păstreze doar cele mai cunoscute și cele mai vorbite, engleza, franceza și germana. Dar se poate face un astfel de proces absolut firesc care ar duce la economii bugetare, dar și la o fluență mai mare a procesului funcțional al sistemului de conducere al U.E.? Evident nu, pentru că fiecare țară își are propriul orgoliu, care se manifestă și în domeniul lingvistic, astfel încât ni se pare puțin paradoxal și ironic ca deseori aceleași personalități politice sau nu, care denunță excesiva birocratizare de la Bruxelles să sară ca arse atunci când se vehiculează de

inform în a rapid manner the organisms that they represent, are not paid by the European taxpayer. Another accusation towards the European bureaucracy comes from the European right extreme. The fact that Brussels is such a European city (but also international) annoys, normally, the European nationalists from all the countries. We only want to see the material benefices of the participation at the UE structures, but we do not want to feel the effects that apparently disturb us.

The idea that the communitarian bureaucracy is bushy starts from another fact as real as it can be: all documents of the Union must be translated in the official languages that are 23, the latter that joined this select club being Irish, even if it is currently spoken in Ireland only by several hundred thousand Irish persons. This linguistic Babylon, that can be easily considered so, contributed in a substantial manner to the enlargement of the number of employees of the European Union. Much simpler or logic would be to give up at all these official languages and to maintain only the best known and frequently spoken, English, French and German. But can be realised such an absolutely normal process that might lead to budget savings, but also to a greater fluency of the functional process of the management system of the E.U.? Obviously not, as each country has its own vain, that manifests in the linguistic field, so that it might seem a little paradox and ironic that often the same political personalities or not, that denounces the excessive bureaucratization from Brussels, to hit the ceiling when different experts, journalists or officials of the Union, stipulate the idea of reduction of the "multi-linguist", denouncing the linguistic equalization to which is submitted the European Union. We wonder if not these are a part of the sect of professional narks that criticises absolutely anything for the sake to be taken into account. Unfortunately it is very difficult that an organism of the size of the European Union, structured as it is in the present, to be managed by a restricted number of clerks that might be very efficient, take the best decision, to respect

către diverși experți, ziariști sau oficiali ai Uniunii ideea reducerii "multilingvismului", denunțând nivelarea lingvistică la care este supusă Uniunea Europeană. Ne întrebăm dacă nu cumva aceștia fac parte din secta chibiților profesioniști care critică absolut orice doar de dragul de a fi băgați în seamă. Din păcate, este destul de greu ca un organism de dimensiunea Uniunii Europene, structurat așa cum este el la ora actuală, să fie administrat de un număr restrâns de funcționari care să fie și foarte eficienți, să ia cele mai bune decizii, să respecte proporția națiunilor care compun Uniunea, și să mai cunoască și 23 de limbi. Atunci când se analizează așa-zisa birocrație comunitară, de prea multe ori realismul (nu magic!) este eludat și perspectiva comentatorilor se structurează în funcție de propriile interese imediate, atât la nivel național, cât și la nivel comunitar.

Birocrația europeană mai este constant acuzată de către criticii de profesie că nu comunică suficient de bine, acuzație nefondată, emisă doar pentru a învălui cu mult mister realitatea pentru că nu știm cine comunică mai mult și mai bine decât Uniunea Europeană. Dovezile sunt covârșitoare. Sute de materiale de prezentare, broșuri, reviste, cărți, hărți în toate limbile oficiale ale Uniunii, rețele de multiplicatori, clipuri publicitare etc. Tot acest efort intens comunicațional este realizat de departamente specializate ale fiecărei instituții comunitare, a căror singură sarcină este tocmai aceasta: să explice. În cadrul Comisiei Europene funcționează chiar o Direcție Generală de Comunicare.

În afară de clasicele tipuri de organizare întâlnite până acum, *organizarea ierarhică* (caracteristică firmelor mici, axate pe fabricarea unui singur produs, serviciu sau o gamă redusă de produse), *organizarea funcțională* (presupune structurarea activităților firmei pe funcțiuni, conducând la specializarea accentuată a personalului de conducere și supraveghere), *organizarea ierarhic-funcțională* (o combinație a primelor două tipuri prezentate și este forma

the proportion of the nations that are part of the Union and to know the 23 languages. When the so-called bureaucracy is analyzed, too many times the realism, (not magic!) is eluded and the perspective of the commentators will be structured depending on own immediate interests, at national as well as communitarian level.

The communitarian bureaucracy is constantly accused by the professional critics that do not communicate good enough, accusation without base, issued only to wrap in much more mystery the reality because we do not know who communicates more and better than the European Union. Proves are predominating. Hundred of presentation materials, brochures, revues, books, maps in all official languages of the Union, nets of multiplications, advertising clips, etc. This entire communicational effort is realized by specialised departments of own communitarian institution, whose unique responsibility is this one: to explain. As part of the European Commission functions even a General Direction of Communication.

Besides the classical types of organization met up to the present moment, *the hierarchic organization* (characteristic to small companies, based on production of one products, service or reduces scale of products), *functional organization* (supposes the formation of the activities of the company, on functions, leading to the accentuated specialization of the management and supervision personnel), *hierarchic- functional organization* (a combination of the first two types presented and is the most frequently met form of structure, being functional for middle, great and very big companies), *departmental structure* (case in which middle management posses control and organization has groups of autonomous units that acts in a divisional structure), we observe that was set the *mechanist and professional bureaucracy*

*The mechanist bureaucracy is* adequate to the companies:

- of great dimensions;
- with technologies requiring road and

cea mai întâlnită de structură, fiind operațională pentru firmele mijlocii, mari și foarte mari), **structura divizională** (situația în care managementul de mijloc deține controlul și organizația cuprinde grupuri de unități autonome care acționează într-o structură divizională), constatăm că s-a solidificat și **birocrația mecanicistă și profesională**.

**Birocrația mecanicistă** este adecvată firmelor:

- de mare dimensiune;
- cu tehnologii care solicită muncă rutieră și standardizată (oficii poștale, bănci, companii de asigurări, telefoane etc.)
- cu activități ce necesită îndeplinirea unor condiții speciale de siguranță (linii aeriene, departamente de pompieri etc.);
- cu mediu simplu și stabil (producția de masă)

Se caracterizează prin:

- sarcini rutiniere, grupate pe compartimente funcționale;
- autoritate centralizată;
- proces decizional care parcurge întregul lanț al comenzii;
- structură administrativă cu o foarte clară distincție între pozițiile de comandă și cele de stat major;
- o mare formalizare a comportamentului în cadrul organizației.

**Avantaje:**

- eficiență înaltă în executarea sarcinilor rutiniere;
- economii realizate prin minimizarea numărului de personal și echipamentelor;
- atmosfera de lucru confortabilă, toți având aproximativ același nivel de pregătire;
- centralizarea deciziei reduce nevoia de decidenți inovativi și experimentați la nivele mijlocii și inferioare.

**Dezavantaje:**

- specializare îngustă;
- rigiditatea, preocuparea obsesivă pentru respectarea regulilor, ceea ce face să fie o structură nepotrivită pentru condiții de incertitudini și risc.

standardised work (postal offices, banks, insurance companies, telephones, etc)

-with activities requiring the fulfilment of some special safety conditions (aerial lines, fire departments etc.);

- with simple and stable environment (mass production)

It is characterised by:

-routine practices, grouped on functional compartments;

-centralised authority;

-decisional process travelling the entire chain of orders;

-administrative structure with a specific distinction between command positions and the ones of major state;

- a great formalization of the behaviour as part of the organization.

**Advantages:**

-high efficiency in realizing daily duties;

-savings realised by reducing the number of personnel and equipments;

-comfortable environment for work, everybody having almost the same level of preparation;

- centralization of the decision reduces the need of innovative and experimented decisive persons at the middle and inferior levels

**Disadvantage:**

-narrow specialization;

-stiffness, obsessive preoccupation to respect rules, which makes it an improper structure, for conditions of incertitude and risks.

**Professional bureaucracy**

When control belongs to the operational core, decisions will be decentralised, and the structure will be specific to a professional bureaucracy.

This was created in the past 25 years, to harmonize the need of specialists of high qualification to the level of the operational core

### ***Birocrația profesională***

Atunci când controlul aparține nucleului operațional, deciziile vor fi descentralizate, iar structura va fi specifică unei birocrații profesionale.

Aceasta a fost creată în ultimii 25 de ani, pentru a armoniza nevoia de specialiști de înaltă calificare la nivelul nucleului operațional cu standardizarea. Deci această structură îmbină standardizarea profesională cu descentralizarea. Nucleul operațional este dominat de profesioniști cu autonomie în folosirea calificărilor proprii.

Este adecvată firmelor:

- de mare dimensiune;
- cu tehnologie rutinieră aplicată de profesioniști, deci cu specializarea orizontală foarte puternică (este cazul universităților, spitalelor, firmelor de contabilitate, bibliotecilor, muzeelor, agențiilor de servicii sociale etc.);
- cu mediu complex și stabil (care necesită calificări deosebite, obținute prin educație formală).

Se caracterizează prin:

- standardizarea calificărilor;
- specializarea orizontală;
- formalizarea scăzută;
- descentralizarea verticală și orizontală;
- dominația nucleului operațional, care dispune de calificările "critice" necesare organizației;
- structura complexă.

*Avantaje:*

- specializarea profesională conduce la eficiență mare;
- autonomia specialiștilor în efectuarea sarcinilor;

*Dezavantaje:*

- posibilitatea apariției conflictelor de interes între subunitățile organizației (profesioniștii caută să-și îndeplinească propriile lor obiective, subestimând interesele altora sau ale organizației);
- prezența regulilor și standardelor profesionale rigide poate fi un obstacol în

with standardization. So, this structure combines the professional standardization with decentralization. The operational core is dominated by professionals with autonomy in usage of own qualifications.

It is adequate to companies:

- of great dimensions;
- with daily technology that is applied by professionals, so which very powerful horizontal specialty (it is the case of the universities, hospitals, accountancy companies, libraries, museums, agencies of social services, etc).

It is characterised by:

- standardization of qualifications ;
- horizontal specialization;
- low formalization;
- vertical and horizontal decentralization;
- domination of the operational core, which has the "critical" qualifications, necessary to the organization;
- complex structure.

*Advantages:*

- professional specialization leads to great efficiency;
- the autonomy of the specialists in realizing duties;

*Disadvantages:*

- the possibility of apparition of the interest conflicts between subunits of the organization (professionals attempting to fulfil their own objectives, underestimating the interests of the others or of the organization);
- the presence of rigid rules and professional standards can be an obstacle in the way of the global, efficient activity.

calea unei activități globale eficiente.

### **Bibliografie**

1. Alexandru, Ioan, "Administrația publică", Editura Lumina, București, 1999
2. C.Lafaye , "Sociologia organizațiilor", Editura Polirom, Iași, 1998
3. Conferința științifică internațională în Administrația Publică – "Formarea de specialiști și calitatea serviciilor în Administrația Publică", Editura Sedcom Libris, Iași, 2001
4. Matei, Lucica , "Management Public", Editura Economica, București 2000
5. Matei, Lucica , *Noul management public: răspunsuri instituționale la provocările societății și ale mediului politic*, Conferința – Tendințe în dezvoltarea spațiului administrativ european, București
6. Matei, Lucica , "Sectorul public și provocările europenizării"
7. Rees, David, *Arta managementului*, Editura Tehnica, București, 1996
8. United States Agency for International Development - "Reglementările și birocrăția în România", București, 2000

### **Bibliography**

1. Alexandru, Ioan, "Publish administration", Lumina Publishing House, Bucarest, 1999
2. C.Lafaye , "Sociology of the organizations", Polirom Publishing House, Iași, 1998
3. International Scientific conference in Public Administration – "Formation of specialists and quality of services in Public Administration", Sedcom Libris Publishing House, Iași, 2001
4. Matei, Lucica , "Public Management", Economic Publishing House, Bucharest, 2000
5. Matei, Lucica , *New public management: institutional responses to challenges of the society and of the politic environment*, Conference – Tendencies in development of the European administrative space, Bucharest
6. Matei, Lucica , "Public sector and challenges of the Europeanization "
7. Rees, David, *Art of management*, Technical Publishing House, Bucharest, 1996
8. United States Agency for International Development - "Settlements in bureaucracy in Romania", Bucharest, 2000