

PARADIGMA BIROCRĂȚIEI ÎN STATELE UNITE ALE AMERICII

Iurie Chiorescu, magistrul în Științe Politice, lector,
Nicolae Laiu, doctor în Istorie, conferențiar universitar,
Catedra Relații Internaționale și Științe Politice,
a Universității de Studii Politice și Economice Europene.

Fiecărui stat îi este specifică o anumită abordare a sistemului de recrutare a birocrăților și a controlului comportamentului birocratic și efectelor acestuia. SUA face parte din sistemele politice democratice care poare ilustra cel mai bine modul de funcționare a birocrăției într-un regim democratic, în virtutea vechilor tradiții democratice cât și a unei culturi politice participative dezvoltate. Astfel, funcția principală a președintelui american este “de a avea grijă ca legile adoptate să fie corect aplicate și de a numi toți funcționarii Statelor Unite” [1] (articolul II). În dependența de relațiile cu Casa Albă și a gradului de autonomie se pot distinge mai multe tipuri de organizații birocratice, iar diversitatea lor mai este cauzată și de faptul că puterea birocratică se extinde asupra tuturor nivelurilor vieții sociale.

Instituțiile care formează birocrăția federală fac parte din ramura executivă. Sânt patru tipuri de astfel de instituții: *cabinetele ministeriale*, *agențiile independente*, *comisiile independente de reglementare* și *corporații guvernamentale*.

Cabinetele ministeriale sunt instituțiile administrative superioare ce conduc majoritatea acțiunilor inițiate de guvern. În trecut, conducătorii acestor departamente – numiți secretari – erau cei mai apropiați consilieri ai președintelui, astăzi ei fac parte din stafful președintelui la Casa Albă și în principal se străduie să impună atenția asupra unei probleme din agenda de lucru prezidențială. Cu alte cuvinte rolul lor de la cel de recomandare s-a redus la cel de consultare, decizia finală aparținându-i președintelui țării. Există diferite departamente ale guvernului federal, fiecare

subdivizat în agenții numite “bureaus” care la rândul lor se subdivizează în secții, birouri, agenții, etc. Principalele departamente sunt cel de Stat, pentru Finanțe, pentru Apărare, pentru Afacerile Interne etc.

Agențiile independente sunt mai reduse decât departamentele și au un set limitat de responsabilități. Congresul poate stabili o astfel de agenție pe care o va menține în aria unui control rigid. De exemplu “o agenție independentă poate fi stabilită ca răspuns la cererile unui grup de interes care intenționează să obțină executarea unei funcții de o agenție specializată în domeniu și nu de un departament indiferent” [2]. Printre cele mai importante agenții sunt Central Intelligence Agency (CIA), Environmental Protection Agency (EPA), National Aeronautics and Space Administration (NASA) etc.

Comisiile independente de reglementare sunt agenții create cu scopul de a reglementa un sector din economia națională în interes public. De exemplu “o astfel de comisie poate supraveghea împotriva practicării afacerilor ilegale și a comerțului cu produse ilegale.” [3] Aceste instituții sunt conduse de un comitet a cărui membri au termen de lucru limitat, în prezent există tendința de conducere a acestor comisii de o singură persoană. Structurile acestui nivel sunt specializate, de regulă, într-un domeniu anume al politicii publice. Chiar Congresul și Curțile de Justiție se bazează pe informațiile acestor comisii independente de reglementare printre care cele mai importante sunt Federal Communications Commission (FCC), Federal Reserve Board (FED); Federal Trade Commission (FTC); National Transportation Safety Board (NTSB). NTSB are obligația de a preveni sau cerceta orice accident de transport.

Corporațiile guvernamentale sunt agenții executive semi-independente ce “administrează o antrepriză economică și ia forma unei corporații.” [4] Congresul creează astfel de agenții presupunând că ele vor servi interesul public și “le acordă mai multă independență și spațiu pentru inovație decât altor agenții

guvernamentale.” [5] Printre comparațiile guvernamentale cele mai importante pot fi numite Postal Service; Corporation for Public Broadcasting; Federal Deposit Insurance Corporation, Export-Import Bank, etc.

Birocrației americane îi revin trei sarcini principale: *implementare, administrare și reglementare*. *Implementarea* presupune aplicarea în practică a oricărei politici publice devenită lege. Ea poate oglindi o autonomie considerabilă a birocrăților. În implementarea legislației, administratorii se conduc de principiul discreției administrative care se referă la gradul posedat de agenție sau de un singur birocrat în interpretarea și aplicarea legii. *Administrarea* presupune îndeplinirea sarcinilor de rutină asociate cu un scop politic specific. Discreția administrativă este mult mai restrânsă în cadrul acestei funcții deoarece setul de reguli ce trebuie urmat este prestabilit și nu propune alternative nestabile. *Reglementarea* include crearea „regulilor de joc”, aplicarea lor ad judecarea disputelor despre ele. Multe aspecte ale vieții americane sunt condiționate de reglementările birocratice care au dreptul de a sancționa nesupunerea față de regulile propuse.

Rolul birocrăției americane în societate poate fi văzut și prin prisma miturilor despre aceasta, care “stau la baza unor stereotipuri în ceea ce privește adevăratele sale trăsături și funcții și cele presupuse de public.” [6]

Americanii resping birocrăția, totuși sunt satisfăcuți de serviciile acesteia. Ei îi atribuie aspect negativ birocrăției ca instituție, însă simpatizează unii birocrăți aparte. În urma unor cercetări s-a constatat că “2/3 din populația interogată califică “ciocnirile” cu aparatul administrativ drept pozitive.” [7] În majoritatea cazurilor, birocrății aparte sunt descriși ca eficienți, cinstiți, amabili și întotdeauna la dispoziția publicului

Birocrația crește în continuu. Acest mit este pe jumătate adevărat și pe jumătate fals. Numărul angajaților la nivel statal s-a extins, dar nu și la nivel federal. Astfel se înregistrează aproximativ 14 mln. de funcționari ai statelor membre și 3mln. federali. Din

totalul forței de muncă a SUA, serviciul public deține 3%.

Birocrații sunt ineficienți și formalști. În realitate, birocrăția este doar o modalitate de organizare a oamenilor în vederea promovării muncii eficiente. Concernul General Motors, armata SUA, Biserica Romano-catolică sunt structuri birocratice în care publicul are încredere când lucrurile merg bine și sunt catalogate drept ineficiente și corupte când lucrurile merg prost. Adică publicul poate crede într-o organizație puternică care poate practica metode ilegale și să acuze de corupții organizații a căror situație e mai dificilă, nu neapărat din cauza corupției.

SUA au un întreg set de acte normative ce asigură susținerea și securitatea sistemului administrativ, determinând drepturile și obligațiile funcționarului. Numărul acestor legi a evoluat atât de mult încât în “încercarea de a le codifica în 1963 s-au dovedit a fi mai mult de 1500 acte normative” [8]. De-a lungul istoriei sale, birocrăția americană a fost supusă diferitor încercări de reformare. Eforturile în această direcție au dus la formarea prin Civil Service Reform Act în 1978 a Senior Executive Service, care a încercat să mărească productivitatea și gradul de inovație în rândul angajaților federali. Efectele acestui program nu au fost cele așteptate. Cu toate, că s-au produs unele schimbări benefice majoritatea membrilor SES au abandonat proiectul din cauza presiunii politice și publice.

O altă reformare s-a încercat în 1989 prin Whistle Blower Act, care încuraja funcționarii publici să relateze despre acțiunile ilegale din interiorul aparatului. Acest act a fost eficient în identificarea și “dezrădăcinarea” problemelor ce confruntau birocrăția. Privatizarea sau cedarea anumitor activități guvernamentale sectorului privat este o altă propunere de reformare.

Un rol deosebit îi revine National Performance Review inițiativa președintelui Bill Clinton, care făcea parte din programa electorală din 1992. Curând după alegerile prezidențiale din 1992, Consiliul Liderilor Partidului Democrat a publicat cartea “Mandate for Change”, a cărei idei era să promoveze un proiect pentru o

Americă nouă” [9]. Principiile-chei pentru atingerea acestor scopuri sunt: reducerea formalismului; plasarea consumatorului pe primul loc; stimularea angajaților, descentralizarea autorității; reducerea tehnologiilor tradiționale în favoarea celor avansate, etc. Rezultatul acestei inițiative în 1993 era: economisirea 137 milioane \$ SUA; agențiile federale au elaborat mai mult de 4000 de reglementări în privința standardelor de deservire a consumatorilor; au fost distruse mai mult de 640 000 pagini de reglementări; reducerea personalului cu 351 000, în majoritatea Departamentelor; aproximativ 1200 de premii (Hammer Awards) au fost acordate asociațiilor de lucrători federali, partenerii lor în industrie și guvernelor locale și statale pentru aplicarea principiilor de reinventare, etc. [10]

Sistemul de recrutare a funcționarilor publici a cunoscut mai multe etape de transformare. Până la 1828, birocrăția federală era dominată de o mică elită formată din bărbați albi, instruiți și foarte bogați. Conform “spoils system” instituit de președintele Andrew Jackson, serviciile guvernamentale erau acordate în baza loialității de partid. În 1883 congresul a adoptat Pentleton Act, care crea un sistem de angajare și promovare a angajaților în baza meritelor profesionale și-îi proteja de amenințările politice. Hatch Act elaborat în 1939 stabilește standardele angajării federale. Libertatea politică a angajaților guvernamentali a fost limitată până la păstrarea neutralității agenției federale. Au urmat alte amendamente care le permiteau funcționarilor o mai extinsă activitate politică de partizanat, fără dreptul de a candida la alegeri.

Ca rezultat al diferitor legi adoptate de Congres cu privire la lichidarea discriminării rasiale și de gender, birocrăția a devenit chiar mai reprezentativă decât puterea legislativă. Office of Personnel Management (OPM) este cel care stabilește condițiile de angajare și promovare în muncă precum și cele de concediere. Astfel se urmărește crearea unui aparat administrativ neutru, de oameni talentați și experimentați și reducerea schimbărilor radicale în cazul modificării spectrului politic și a echipei de guvernare.

De la tragicele evenimente din 11 septembrie 2001 presiunile asupra aparatului administrativ au fost atât de puternice încât conducerea americană a recurs la diferite metode pentru a minimaliza pericolul altor atacuri teroriste și pentru a diminua imaginea eșecului birocratic. Cea mai îndrăzneța încercare este propunerea din iunie 2002 venită din partea președintelui George W. Bush pentru crearea unui nou departament pentru securitatea națională. Propunerea a devenit realitate prin aprobarea ei de către majoritatea congresmenilor, în noiembrie 2002. Proiectul prevede unificarea a 22 de agenții și 170 000 angajați într-un singur departament capabil să protejeze SUA împotriva noilor atacuri teroriste - Departament of Homeland Security (DHS) Noul departament nu va include doar managementul consumatorilor, imigrațional sau de urgență ci și Border Patrol (patrularea frontierelor), US Secret Service, câteva agenții pentru protecția sănătății și Agenția pentru Securitatea Produselor din cadrul Agriculture Departament “problema principală pe care aceste instituții o au de confruntat este de a menține balanța între promovarea funcțiilor tradiționale și a celor noi.” [11]

“Crearea noului departament frustrează atât unii membri ai Congresului care-l consideră din start un eșec cât și alte agenții birocratice, printre care FBI și CIA care încearcă să-și reconfigureze importanța în lupta împotriva terorismului, după ratarea din 11 septembrie 2001.” [12] Evenimentele sunt în desfășurare nefiind încă clară direcția în care lucrurile o să evolueze. Un lucru poate fi cert, schimbări vor avea loc neapărat, deoarece terorismul este o amenințare globală iar aparatul birocratic american și nu numai, trebuie să abordeze orice mijloace posibile întru contracararea lui și pentru a dovedi că eficacitatea, eficiența și raționalitatea sunt trăsăturile ei de bază.

“Pentru realizarea idealurilor de egalitate, cel puțin în unele variante ale acesteia. Este indispensabilă înființarea unui aparat care să introducă egalitatea. Societățile contemporane se îndepărtează mult de unele visuri cu privire la egalitate. Pentru a

reduce, în aceste societăți, inegalitățile, bunurile sociale trebuie distribuite ... de un aparat de stat; care apelează la coerciție.” [13] Cu siguranță afirmând acest lucru autorul se referea la aparatul birocratic și nu pentru că este cea mai bună formă de administrare ci pentru că e unica recunoscută și abordată de orice sistem politic. Dacă pentru regimurile democratice, birocrăția este implementată ca model în care relațiile sociale pot fi organizate, calculate și verificate pentru o folosire rațională și eficientă a resurselor umane și materiale, iar pentru sistemul autoritar birocrăția fiind garantul existenței, atunci problema cea mai acută legată de aparatul administrativ se simte în sistemele aflate în tranziție.

Fiind cunoscute direcțiile de evoluție a unei birocrății, dilema este care din aceste direcții vor fi asimilate de aceste state, care traversează perioada de tranziție, inclusiv Republica Moldova.

Referințe bibliografice

1. *Constituția SUA*. – Viena: USIA Regional Program Office, p. 9;
2. Berman L., Murphy B. *Approaching democracy* - New Jersey, 2001, p. 275;
3. *Securities and Exchange Commission*. // webpage / www.sec.org.gov;
4. Sandberg E. *The Challenge of Democracy*. – Boulder, 1999, p. 466;
5. Berman L., Murphy B. *Op. cit.*, p. 276;
6. *Edward III George C. Government in America*. – New York: Longman, 1998, p. 368;
7. *Ibidem*, p. 369;
8. Пушкарева Т. *Государственная бюрократия как объект исследования*. // *Общественные науки и современность*. № 5, 1997, с. 86;
9. *The Clinton Presidency*. - New Jersey: Chatham, 1989, p. 179;
10. *Reinvention Accomplishments*. // webpage / www.npr.gov/accompl/index.html;

11. Alden E. *A battle of American bureaucracy.*// webpage / <http://www.globalsecurity.org/org/news/2002/02.11.22.;>
12. Idem;
13. Karpinski I. *A.B.C. – ul Democrației.* - București, 1993, p. 46.

LEGĂTURA ȘI INTERACȚIUNEA POLITICII CU MORALA

Stolear Verginia, studentă anul II, FTMI, UTM
Coordonator: Ion Vangheli, doctor in filosofie, conf. univ.

Morala în politică este o temă extraordinar de interesantă în același timp delicată, și mereu actuală, și banalizată și ... imposibilă. Imposibilă pentru că, deși concluziile îi sunt previzibile, acestea nu par a fi vreodată nici suficiente, nici pe deplin satisfăcătoare. Imposibilă, pentru că, periodic, realitatea produce dovezi în favoarea faptului că legătura între politică și morală rămâne la nivelul teoreticului. Și nici acolo.

Politica este percerută ca știința și practică de guvernare a unui stat și reprezintă sfera de activitate social-istorică ce însumează relațiile, orientările și manifestările care apar între actorii sociali partidele politice, diversele categorii și grupuri sociale, națiuni ș.a.m.d. în vederea emancipării conceptelor proprii, în lupta pentru putere sau supremație ideologică etc. Politică reprezintă deasemenea orientarea, activitatea, acțiunea propriu-zisă a unui partid sau a unor grupări exercitată în domeniul guvernării problemelor interne și externe.

Morala include ansamblul de norme de reglementare a comportamentului, fondate pe valorile de bine/rău, moral/imoral, cinste, corectitudine, sinceritate, responsabilitate, larg împărtășite în cadrul unei colectivități, caracterizate printr-un grad ridicat de interiorizare și impuse atât de către propria conștiință (conștiința morală), cât și de presiunea atitudinilor celorlalți (opinia publică).