

Statul actual: un hibrid post-managerialist sau neoweberian?; remarci liminare

Eymeri-Douzans, Jean-Michel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eymeri-Douzans, J.-M. (2010). Statul actual: un hibrid post-managerialist sau neoweberian?; remarci liminare. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 10(3), 413-423. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-448614>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Statul actual: un hibrid post-managerialist sau neo-weberian? Remarci liminare*

JEAN-MICHEL EYMERI-DOUZANS

„Totul trebuie să se schimbe pentru ca nimic să nu se schimbe“
(GIUSEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*)

Acest articol își propune să examineze, într-o manieră sceptică și totodată prospectivă, produsele instituționale ale aceluși demers major de reformism administrativ cunoscut sub numele de *New Public Management* (NPM), ce a căpătat în ultimele decenii formele și proporțiile unui adevărat fenomen trans-național de „transfer de politici“ (*policy transfer*)¹ în domeniul „constituant“². Momentul pare potrivit pentru o asemenea evaluare, iar motivele nu lipsesc. Mai întâi, NPM nu mai reprezintă un fenomen nou. Dacă, alături de Christopher Hood și mulți alți prestigioși autori, considerăm că NPM poate fi considerat drept o „paradigmă globală“, atunci modelul lui Thomas Kuhn, adaptat rigorilor domeniului politicilor publice de Peter Hall, ne poate servi drept grilă de analiză: traiectoria oricărei paradigme științifice sau politice ar fi supusă unui ciclu ce debutează cu o perioadă de creștere și dezvoltare, continuă cu o epocă de dominație, careia îi urmează mai apoi o fază de diminuare a potențialului de influență sub impactul concurenței unei sau unor alte paradigme emergente dotate cu vocația de a o înlocui³. Nimeni nu poate nega caracterul inovator al NPM și nici rolul jucat de acesta în ultimele decenii: acela de forță motrice a numeroase reforme administrative importante în țări extrem de diverse. Reformismul inspirat de NPM se află însă în lucru de ceva vreme – treizeci de ani în țările pioniere, zece în cele asociate mai târziu curentului –, iar paradigma s-a răspândit în întreaga lume. A sosit așadar momentul să ne întrebăm: a început oare perioada de declin a NPM sau este ea oare pe cale să înceapă? Un al doilea argument, contextual, poate fi luat în considerare: NPM merge (a mers) braț la braț cu hegemonia ideologiilor neo-liberale, cu discursul guvernamental și programele pronunțate și enunțate la sfârșitul anilor 1970 de Thatcherism și Reaganomics. Or, criza sistemică actuală a modului neo-liberal de (de)reglementare a capitalismului financiar globalizat a generat în opinia publică a multor țări, inclusiv în Statele Unite ale Americii sub președinția lui Barack Obama, un

* Traducere din limba engleză de Alexandra Ionescu.

¹ V. David P. DOLOWITZ, *Policy Transfer and British Social Policy. Learning from the USA?*, Open University Press, Buckingham, 2000 și M. DE JONG *et al.*, *The Theory and Practice of Institutional Transplantation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2002.

² În sensul elaborat de Theodore J. LOWI, „American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory“, *World Politics*, vol. 16, no. 4, pp. 677-715.

³ Christopher HOOD, „Contemporary Public Management: A New Global Paradigm“, *Public Policy and Administration*, 1995, pp. 104-117; Thomas S. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, Chicago, 1962; Peter HALL, „Policy Paradigm, Social Learning and the State“, *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, 1993, pp. 275-296.

entuziasm socio-politic semnificativ față de „reîntoarcerea statului” (inclusiv a unor instrumente „demodate” precum naționalizarea companiilor private confruntate cu pericolul falimentului). Asemenea tendințe contrazic *Weltanschauung*-ul neo-liberal al „statului modest” și reduc puternic atractivitatea de care până deunăzi se bucurau soluțiile de tip NPM: idei și valori așezate într-un orizont etic, reglementări stricte hrănite din ideea unui Bine Comun sau argumente în favoarea unei dezvoltări socio-ecologice durabile se află acum pe firmamentul dezbaterii. Sfârșitul primului deceniu al secolului al XXI-lea pare așadar un moment potrivit pentru ca cei specializați în studiul instituțiilor guvernamentale și publice să formuleze două întrebări conjugate: care este (va fi) amprenta concretă lăsată de NPM asupra statelor noastre post-moderne și a instituțiilor publice în general (guvernări locale și regionale, agenții publice etc.)? Ce urmează (va urma), mai devreme sau mai târziu, după NPM?

Țintele acestui articol sunt modeste. El nu intenționează să ofere o panoramă a subiectului și nici să propună o evaluare generală a tuturor rezultatelor reformelor pe care NPM le-a inspirat în statele membre ale Uniunii Europene sau ale OCDE¹. Mai mult, considerăm de la bun început valide două aspecte deja tratate în literatura de specialitate:

Mai întâi, a fost deja demonstrat că reformismul inspirat din logicile și metodele sectorului privat, centrat pe îmbunătățirea celor „3E” (economie/eficiență/eficacitate) caracteristice serviciilor publice pentru a produce un raport calitate-preț favorabil cetățenilor/clientilor, este departe de a fi o dogmă pe deplin coerentă și stabilă. Avem mai degrabă de-a face cu un ansamblu de precepte sau credințe – un fel de „ideo-logici” – ce inspiră și sunt la rândul lor întemeiate pe un repertoriu de rețete și tehnici – un set de instrumente pe care l-am putea numi, în tradiția filosofică franceză, „praxeo-logici”. În virtutea remarcabilei sale naturi duale, NPM s-a răspândit ca un repertoriu de tehnici prezentate sistematic în forumurile internaționale drept „bune practice”. Acestea au fost asumate de responsabili politici din diverse colțuri ale lumii și transplantate în administrațiile publice respective, născând astfel un soi de circuit de import-export între strategiile naționale și programele guvernamentale de reformă sau modernizare administrativă, fără ca vreun proiect conștient sau explicit de hegemonie ideologică să fie probabil pus în lucru².

În al doilea rând, o asemenea răspândire în timp ne indică faptul că modelele și instrumentele neo-managerialiste au evoluat semnificativ, au generat diverse avataruri și au fost supuse unor procese de „aclimatizare” în funcție de contextul cultural în care au fost aplicate – un fenomen de încastrare ce explică diferențele substanțiale dintre diversele traiectorii „naționale” ale reformelor administrative³. Studiile ne arată că, deși sunt exprimate cu aceleași cuvinte la modă și asumă aceleași obiective, programele de „reformă administrativă” sau de „modernizare” inspirate de NPM se combină cu trăsăturile majore ale fiecărei culturi administrative astfel încât fiecare

¹ O asemenea evaluare a început deja: v. Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000; Tom CHRISTENSEN, Per LÆGREID (eds.), *Transcending New Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, Aldershot, 2007.

² Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Jon PIERRE (eds.), *Administrative Reforms and Democratic Governance*, Routledge, London, 2010.

³ Christopher POLLITT, Geert BOUCKAERT, *Public Management Reform...* cit.; Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, „Les réformes administratives en Europe: Logiques managériales globales, acclimatations locales”, *Pyramides*, no. 15, 2008, pp. 71-93.

ordine instituțională devine mai degrabă o „parafrază” proprie și mai puțin o „copie” a unui standard trans-cultural (pentru a folosi metaforele lui Clifford Geertz¹).

Desigur, aceste două trăsături cheie ale reformismului inspirat de NPM – transformările semnificative suferite de-a lungul celor treizeci de ani de practică și aclimatizările diferențiate în funcție de contextele socio-politice și culturale de implantare – reprezintă tot atâtea provocări pentru teoria NPM, adesea prezentată drept un soi de unic drum posibil (*one-best-way*) de tip taylorist a cărui relevanță nu depinde de context și circumstanțe.

Scopul nostru nu este așadar acela de a reexamina aceste două aspecte. În vastul câmp de cercetare al efectelor NPM, ne vom concentra asupra unei arii mult mai limitate. Principala noastră întrebare poate fi formulată astfel: care sunt rezultatele concrete ale reformelor de inspirație NPM în ceea ce privește una dintre principalele devize ale demersului, anume „de-birocratizarea statului”? Vom încerca, într-o perspectivă weberiană, să oferim un prim set de răspunsuri.

„De-birocratizarea” statului: o deviză de prim rang a NPM

Este un fapt demonstrat în literatura dedicată studiului NPM că această „doctrină”, chiar dacă este mai degrabă un sincretism relativ lipsit de coerență, se bazează pe câteva presupuneri majore. Potrivit uneia dintre cele mai cunoscute supoziții ale NPM, spre deosebire de întreprinderile private, organizațiile publice/guvernamentale prezintă diferențe și defecte ce nu sunt datorate naturii lor particulare sau subordonării față de un Interes General, ci unei grave maladii administrative numită „birocratie”. Instituțiile guvernamentale ar trebui așadar vindecate, dacă nu chiar de-a dreptul „reinventate”²: remediul recomandat consistă în selectarea unora din logicile, metodele și soluțiile a căror funcționare s-a dovedit satisfăcătoare în mediul privat și în transpunerea lor în sectorul public. Rezultatul final așteptat ar trebui să fie, evident, o „de-birocratizare” a birocrațiilor publice: reducere a „puterii birourilor” (sensul originar al cuvântului inventat de fiziocratul francez Jean-Claude Vincent de Gournay în 1745 pentru a descrie regimul lui Frederic cel Mare al Prusiei) și restaurare a autorității politice; transformare a funcționarilor de rang înalt și mediu în „manageri moderni”, iar a birocraților de nivel inferior (*street-level bureaucrats*)³ în angajați implicați activ în relația cu clientul (*proactive client-oriented employees*).

Se cuvine să amintim că ambiția neo-managerialistă a „de-birocratizării” este – sau, mai bine zis, era – întemeiată pe un amestec de ideologie neo-conservatoare și ultra-liberală și de stereotipuri comune ale ostilității față de „hârțogărie” și de „funcționarii inutili”. Asemenea idei simpliste ne arată că formatorii de opinie care au promovat inițial NPM cunoșteau foarte puțin realitatea concretă a instituțiilor publice. Lucru de altfel deloc surprinzător întrucât aceștia proveneau de regulă din grupurile de

¹ Clifford GEERTZ, *The Interpretation of Cultures*, The University of Chicago Press, Chicago, 1973, p. 142.

² David OSBORNE, Ted GAEBLER, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, 1992.

³ Michael LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980.

reflecție neo-conservatoare, din școlile private de *business*, din rândul economiștilor „noi drepte”, al maștrilor învățaturii manageriale sau al consultanților – o coaliție de influență lipsită de experiența directă a instituțiilor statului.

Mai mult, discursul neo-managerialist se bazează pe o viziune extrem de simplificată asupra birocrăției, considerată drept o trăsătură exclusivă a instituțiilor publice. În mod curios, NPM s-a complăcut într-o ignoranță parțială a concluziilor formulate încă din anii 1960 de sociologia americană a birocrăției¹ și, mai apoi, de sociologia europeană a organizațiilor². Analiza critică a „disfuncțiilor” și logicilor perverse ale birocrăției dezvoltată de acestea era însoțită de observația potrivit căreia mecanismele birocratice nu sunt nicidecum exclusive statului, ci constituie o trăsătură empirică comună tuturor marilor organizații contemporane, fie ele publice sau private (în special cele din domeniul serviciilor, precum băncile sau companiile de asigurări etc.).

În numeroase țări, partizanii NPM au reușit să îi convingă atât pe oamenii politici, cât și pe cetățeni că statul de mari dimensiuni (*big government*) și „birocrăția” sunt adevărații dușmani și să inspire reforme administrative mai mult sau mai puțin radicale. La câteva decenii de la declanșarea procesului, ce putem spune despre rezultatele concrete ale acestuia?

NPM ca moștenire rutinizată: o arhitectură recompusă și un repertoriu extins de instrumente

Trăsăturile specifice unui stat anume (modelul prusac al birocrăției, de exemplu, tradiția napoleoniană în Franța sau venerabilul sistem al agențiilor publice în Suedia) reprezintă consecințe durabile ale unor reforme majore din trecut care supraviețuiesc combinate cu alte elemente. Timpul ca durată constituie o forță implacabilă ce transformă ceea ce putea fi la un moment dat reformă sau inovație în „tradiție” sau moștenire³. Acțiunea decisivă a Timpului asupra reformelor și a programelor trebuie așadar examinată cu seriozitate.

Chiar dacă remarcăm o tendință marcată a guvernelor contemporane de a afirma că politicile de reformă a statului sunt permanente și că nu vor lua niciodată sfârșit, preceptele și rețetele *New Public Management* puse în lucru de câteva decenii nu scapă unui proces de „îmbătrânire”. O dată elanul epuizat, potențialul coroziv și inovator al neo-managerialismului tinde la rândul său să se diminueze.

În acest punct, noțiunea de „rutinizare” propusă de Max Weber pentru a analiza declinul inevitabil al legitimității tuturor liderilor charismatici atunci când epocile extraordinare lasă loc timpurilor normale, își poate dovedi virtuțile explicative. Mai devreme sau mai târziu, în funcție de contextul socio-politic și de calendarul reformelor din fiecare țară, inovațiile neo-managerialiste și soluțiile „noi” sunt – sau vor fi –

¹ V. Philip SELZNICK, *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press, Berkeley, 1949; Robert K. MERTON *et al.*, *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, Glencoe, 1952.

² Michel CROZIER, Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977.

³ Despre noțiunea de „moștenire” în domeniul politicilor publice, v. Richard ROSE, P. DAVIES, *Inheritance in Public Policy*, Yale University Press, New Haven, 1994. Pentru o analiză a noțiunii de „*path dependence*”, v. David COLLIER, Ruth COLLIER, *Shaping Political Arena*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

supuse unui asemenea proces de rutinizare. Weber observa că rutinizarea modifică natura charismei, aceasta fiind supusă unei „tradiționalizări, unei raționalizări sau unei combinații a celor două”¹. Prin analogie, se poate spune că inovațiile neo-managerialiste trecute tind să devină astăzi, și din ce în ce mai mult în viitor, trăsături tradiționale ale spectacolului obișnuit al statului, inserate în cadrul legal al acestuia. Exemplul legislației franceze în materie de buget și proceduri contabile, numită LOLF (*Loi organique sur les lois de finances*), este ilustrativ: deși acest sistem cu totul nou, adoptat gradual în 2001 și aplicat din 2005, a fost considerat de toate părțile interesate drept o adevărată „revoluție culturală”, el a fost însușit progresiv drept cadru și cod de comunicare și comportament de toți funcționarii francezi, obișnuiți de acum să lucreze „*en mode lolfique*”, un neologism special creat pentru a da seama de procesul de apropiere. Pentru sutele de mii de noi veniți care urmează să intre în funcția publică franceză în următorii șapte ani (50% din rata totală de înnoire), a lucra „*en mode lolfique*” nu va reprezenta decât o moștenire rutinizată a trecutului, printre multe altele cu care se combină și se hibridizează.

Dacă, din rațiuni analitice, neglijăm în mod deliberat diferențele empirice majore ce separă reformele neo-managerialiste aplicate în diverse țări (spre exemplu, „normalizarea” condițiilor de angajare în sectorul public, realizată în Italia și în Olanda, dar nu și în alte state membre ale UE de pe continent) care sunt moștenirile concrete și rutinizate ale reformelor de inspirație NPM asupra statelor post-moderne în care trăim – într-o definiție weberiană a statului ca aparat instituțional de dominație politico-administrativă? Păstrându-ne scepticismul față de discursul politic la modă ce folosește adesea stereotipuri irealiste (precum „tratarea cetățenilor după modelul clienților” sau „o guvernare lipsită de ornamente inutile datorită răspândirii tehnologiilor informației și comunicării” etc.), pare că „cel mai mic numitor comun” al rezultatelor concrete ale reformelor NPM este dublu: pe de-o parte, o arhitectură; pe de alta, un set de instrumente.

Mai întâi, deși discursul asociat cheamă (chema) la o schimbare a mentalității, atitudinilor și comportamentelor celor care lucrează în administrația publică, reformele de inspirație NPM s-au concentrat în mod paradoxal asupra reajustărilor și rearanjărilor organizaționale ale arhitecturii instituționale sau ale „structurii guvernului”. Aparentul paradox este lesne de înțeles: diviziunea muncii și distribuirea sarcinilor guvernului (definit ca ansamblu de activități politico-administrative) între ministere sau departamente specializate, cu subunitățile lor interne, reprezintă o trăsătură caracteristică a arhitecturii sectorului public cu consecințe majore asupra funcționării statului. O țintă privilegiată așadar pentru programele de reformă. Acesta este probabil motivul pentru care, în pofida pretensei lor noutăți, reformele de inspirație NPM s-au servit de tehnici de guvernare consacrate: modificarea arhitecturii administrative și „jocul cu organigramele”.

Privite dintr-o perspectivă comparativă – fie între diferite țări, fie între diverse sectoare publice – aceste restructurări organizaționale nu au produs rezultatul standardizat ce ar fi fost de așteptat din partea unei doctrine unitare și coerente. Dimpotrivă, cele două tendințe urmate de statele membre ale OCDE și ale Uniunii Europene în privința reorganizărilor administrative au fost mai degrabă contradictorii. Remarcăm în numeroase cazuri o bine cunoscută mișcare de „agentificare” (în special în

¹ Max WEBER, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, Guenther Roth, Clauss Wittich (eds.), University of California Press, Berkeley, 1978, p. 246.

Marea Britanie, o dată cu multiplicarea Agențiilor Executive și a așa-numitelor *quangos* în cadrul programului *Next Steps* din anii 1980, sau în Olanda). Demersul a înregistrat un succes mai redus în alte țări, precum în Germania sau în Franța pe continentul european, sau în Australia la antipodi. Desigur, tendința de a reduce dimensiunile ministerelor și de a le restrânge și specifica jurisdicția și misiunile, precum și de a crea agenții specializate mai mult sau mai puțin autonome însărcinate cu punerea în operă a politicilor publice și cu asigurarea serviciilor publice într-un așa-zis regim de responsabilitate crescută poate fi înțeleasă ca o formă de deconcentrare funcțională sau de chiar de descentralizare. Cu toate acestea, una dintre cele mai uzuale forme ale reorganizării administrative din ultimele decenii a mers în direcția opusă a comasării ministerelor, serviciilor sau altor entități în cadrul unor vaste „supra-ministere“, presupuse a fi omniciente și atotputernice.

Merită să notăm că răsturnarea unor asemenea tendințe a putut fi observată în cadrul aceleiași țări în perioade diferite. Ilustrativ în acest sens este cazul Marii Britanii, unde consensul Labor-Tory al anilor 1960 și 1970 în jurul ministerelor de mari dimensiuni a fost înlocuit de apetitul guvernării lui Margaret Thatcher pentru ministere de talie mai redusă, însărcinate cu misiuni strategice și înconjurate de agenții executive. Câțiva ani mai târziu, guvernul Blair a întors din nou pagina, criticând fragmentarea excesivă și recurgând la o operațiune de „reconstituire a guvernului“ (*joined-up government*) pentru a rezolva problemele de coordonare create de multiplicarea agențiilor. Însă, uneori, cele două tendințe pot coexista simultan. Este cazul Franței unde agenții specializate (în special în domeniul alimentației și sănătății publice) au fost create alături de super-ministere masive precum *Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire* (MEEDAT) sau de entități administrative fuzionate precum *Direction générale des impôts* (DGI) și *Direction générale de la comptabilité publique* (DGCP) ori *Agence nationale pour l'emploi* (ANPE) și rețeaua *Assedic*, în vreme ce enormul Minister pentru Creșterea Economică, Industrie și Finanțe a fost oficial divizat în două entități distincte (Creștere Economică pe de-o parte și Buget și Finanțe pe de alta).

Remarcabil este faptul că aceste reorganizări administrative în sensuri opuse au fost legitimate prin recursul la aceeași retorică neo-managerialistă a „singurei și celei mai bune căi“ (*one best way*). Fuzionarea diverselor entități administrative sau, dimpotrivă, fragmentarea sectorului public în numeroase agenții cu scopuri specifice au avut întotdeauna loc sub semnul celor „3E“ (economie/eficiență/eficacitate) și în vederea producerii unui raport calitate-preț favorabil publicului larg. Nu este așadar clar dacă „recompunerile“ actuale ale statelor din țările dezvoltate sunt întotdeauna rezultatul direct al ideilor neo-managerialiste. Este însă cert că aceste recompuneri organizaționale au avut loc și că ele au consecințe practice majore: în Marea Britanie, de exemplu, marea majoritate a funcționarilor nu mai sunt „servitori ai Coroanei“ (*Crown servants*), ci angajați ai Agențiilor Executive în regim de contract individual. Aceste recompuneri arhitecturale reprezintă unul dintre rezultatele cele mai tangibile și durabile ale recente perioade de reforme administrative.

A doua moștenire practică a perioadei reformiste este constituită de un bogat repertoriu de instrumente manageriale, necunoscute sau folosite punctual în trecut. Într-o oarecare relație cu studiul „uneltelor guvernării“ (*tools of government*)¹, Pierre Lascoumes și Patrick Le Galès definesc instrumentele politicilor publice drept

¹ Christopher HOOD, *The Tools of Government*, Chatam House Publishers, Chatam, 1986.

„dispozitive tehnice cu vocație generică susținute de o concepție concretă a guvernării [...] Instrumentele sunt instituții”¹. Reamintim, nu toate aceste instrumente derivă dintr-o ideologie unificată a NPM. Ele au devenit însă parte a „bunelor practici” rutinizate în administrațiile publice în această perioadă. O prezentare detaliată a acestor instrumente nu își are locul aici. O simplă enumerare este suficientă: planificare strategică; buget construit pe programe; management în funcție de obiective; proceduri menite să asigure transparența instituțională; proceduri de acreditare; proceduri de asigurare a răspunderii, în special contabilitate analitică; tablouri de bord (*balance scorecards*) și indicatori; *benchmarking*; e-guvernare, ghișeuri unice (*one-stop-shops*), servicii publice livrate prin canale de comunicare multiple (*multi-channel public service delivery*); parteneriate public-privat și delegarea misiunilor publice unor entități private; certificare (ISO etc.); „*total-quality management*” și auto-evaluare; evaluarea impactului, evaluare *ex ante*, *in itinere* și *ex post*; Management „modern” al Resurselor Umane: un repertoriu în sine, incluzând „profesionalizarea” recrutărilor, cotarea pozițiilor, mandate individuale limitate, evaluări individualizate, remunerații în funcție de performanță, recursul intensiv la formare, identificarea angajaților cu „potențial înalt” etc.

Aceste instrumente, alături de „cunoașterea formalizată” și de „expertiza practică” necesare unei mânuiri satisfăcătoare, pentru a împrumuta câteva noțiuni din sociologia profesiilor², au devenit sau sunt pe cale să devină parte a administrației publice contemporane. Toate aceste instrumente sunt supuse unui proces de încastrare în rutinele instituțiilor publice ce le va asigura supraviețuirea și după ce NPM va fi uitat ca orice modă care iese din modă. Noțiunea de „proceduri operative standard” (*standard operating procedures, SOPs*) dezvoltată în modelul clasic al „politicii birocratice”³ poate fi folosită aici: din observarea funcționarilor în diferite țări ale Uniunii Europene și din interviurile cu aceștia, reiese că instrumentele neo-managerialiste – managementul în funcție de obiective, spre exemplu – tind să devină „procedurile operative standard” în statele contemporane.

După ce am identificat cele două moșteniri majore ale reformismului neo-managerialist în statele contemporane, recompunerea instituțională și, respectiv, instalarea unui repertoriu de instrumente manageriale supuse unui proces de rutinizare, întrebarea poate fi formulată: aceste două moșteniri nu sunt oare la rândul lor supuse unui proces de *birocratizare* în sensul lui Max Weber?

Statul post-NPM: o birocratizare neo-weberiană fără sfârșit

Se cuvine să amintim că Max Weber a propus o teorie a birocratizării mai subtilă decât descrierea în zece puncte a tipului ideal al administrației birocratice pe care îl

¹ Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES (eds.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004.

² Eliot FREIDSON, *Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, University of Chicago Press, Chicago, 1986; Andrew ABBOTT, *The System of Professions*, Chicago, University of Chicago Press, Chicago, 1988.

³ Graham ALLISON, M. HALPERIN, „Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications”, in R. TANTER, R. ULMAN (eds.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1972, pp. 40-79.

regăsim în toate manualele de știință politică sau administrație. Weber, în ochii căruia modernitatea occidentală reprezintă un vast și continuu proces de „raționalizare a lumii” ale cărui „mediu și rezultate” – pentru a-l urma pe Giddens¹ – sunt statul modern și întreprinderea capitalistă, dezvoltă o viziune asupra birocrăției ca formă socio-instituțională și a birocratizării ca dinamică socio-instituțională permanentă, aflată în lucru atât în instituțiile publice, cât și în cele private.

„Privită din punct de vedere tehnic, [administrația birocratică monocratică] este capabilă să atingă cel mai înalt grad al eficienței și, prin urmare, reprezintă cel mai rațional mijloc cunoscut de exercitare a autorității asupra oamenilor. Prin precizia, stabilitatea, rigoarea, disciplina și fiabilitatea sa, este superioară oricărei alte forme de administrare. Ea permite direcției organizației și celor aflați în subordinea acesteia atingerea unui înalt grad de cuantificare și planificare a rezultatelor. Este superioară prin eficiența și întinderea operațiilor sale și poate fi aplicată tuturor sarcinilor administrative. Dezvoltarea formelor moderne de organizare în toate domeniile – Biserica, stat, armată, partide politice, întreprinderi economice, grupuri de interese, fonduri de investiții, cluburi și multe altele – echivalează cu dezvoltarea și răspândirea continuă a administrației birocratice”².

Potrivit lui Max Weber, birocratizarea este una dintre forțele motrice inerente instituțiilor/organizațiilor moderne, asigurând reproducerea continuă a acestora. Ar fi așadar imposibil să ne „debarasăm” de birocrăție fără a distruge instituția ca atare. Obiectivul principal al NPM pare așadar întemeiat pe o viziune extrem de sărăcăcioasă a birocrăției, înțeleasă ca noțiune peiorativă ce surprinde defectele unei realități încremenite. Privite dintr-o perspectivă weberiană, putem observa că reformele administrative inspirate direct sau indirect de NPM și îndreptate către „de-birocratizarea” administrațiilor publice sunt la rândul lor supuse unui proces de birocratizare care are loc în chiar timpul punerii lor în operă. Este ceea ce se întâmplă sau este pe cale să se întâmple în cazul procesului sus-menționat de rutinizare a instrumentelor manageriale.

Mai mult, citind cu atenție extrasul din Weber și păstrând în minte trăsăturile cheie ale discursului și rețetelor NPM, omologiile dintre „logica birocratică” și „logica managerială” devin explicite: atât birocrăția weberiană, cât și NPM au pretenția de a fi moderne, raționale și universale în aplicabilitate. Ele ținesc același obiectiv al creșterii productivității instituției și îl servesc prin ameliorarea instrumentelor tehnice și prin controlul riguros al procedurilor menite să asigure previzibilitatea funcționării organizației. În fapt, cele două trăsături majore ale birocratizării weberiene, controlul și previzibilitatea, reprezintă principalele obiective asociate celor două moșteniri ale reformelor de inspirație NPM, recompunerea instituțională și repertoriul rutinizat al instrumentelor manageriale.

În numeroase țări, unul din principalele scopuri urmărite de demersurile de reorganizare a arhitecturii statului sau a sectorului public puse în operă de coalițiile reformatoare neo-managerialiste situate în nucleul dur al instituțiilor politico-administrative centrale (*core executive*)³ este cel al restaurării capacității de conducere și

¹ Anthony GIDDENS, *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge, 1984.

² Max WEBER, *Economy and Society...cit.*, p. 223, traducerea ne aparține.

³ R.A.W. RHODES, „Introducing the Core Executive”, in R.A.W. RHODES, Patrick DUNLEAVY (eds.), *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Macmillan, London, 1995, pp. 1-8.

control a centrului asupra unui sector public fragmentat, dacă nu chiar „fărâmițat”¹. Una din preocupările constante ale instituțiilor executive centrale este născută din dificultatea de a controla o sferă publică puternic diferențiată ale cărei administrații tind să fie din ce în ce mai segmentate instituțional, specializate funcțional și distribuite teritorial. Prin urmare, în Franța, în Marea Britanie și în numeroase alte țări, reformele de inspirație NPM au fost analizate ca tentative de a „re-reglementa” spațiul public și de a restaura autoritatea legitimă a executivului asupra întregului sector public.

În acest sens, reformele de inspirație NPM au încercat să stabilească o separație clară între managementul operațional al serviciilor publice așezat în sarcina agențiilor și elaborarea și monitorizarea politicilor păstrate drept privilegiu exclusiv al instituțiilor politico-administrative centrale. Efect neprevăzut al „agențificării”, controlul ministerelor centrale asupra agențiilor executive a devenit din ce în ce mai dificil și, în orice caz, de o complexitate superioară circuitelor formalizate ale „răspunderii” managerilor executivi în fața miniștrilor. Tendința se manifestă nu numai la nivel național, ci și la nivelul straturilor teritoriale ale guvernării, unde elitele politico-administrative regionale și locale își recentrează și ele activitățile în jurul strategiei, coordonării, monitorizării și evaluării, în vreme ce gestiunea propriuzisă a serviciilor publice este delegată operatorilor.

Mai mult, experiența directă a comportamentului elitelor politico-administrative în țări precum Germania, Franța, Belgia, Suedia, Olanda, Bulgaria, Bosnia-Herțegovina sau Ucraina pe care am putut-o acumula prin expertiză și interviuri ne arată că, în pofida diferențelor (țări mari sau mici, state unitare sau federale, democrații recente sau cu tradiție, membre ale Uniunii Europene sau nu) toate împărtășesc aceeași obsesie comună a coordonării. Limitele, problemele, slăbiciunile, eșecurile și, prin urmare, necesitatea îmbunătățirii coordonării inter-departamentale sau inter-instituționale în materie de construcție a programelor publice, de elaborare a legislației, de negociere și arbitraj a deciziei sau de pilotare a punerii în operă și a monitorizării politicilor constituie teme privilegiate de reflecție pentru cei aflați în fruntea statelor, fie ei politicieni sau înalți funcționari. Observăm că, în multe țări, reformele arhitecturale post-NPM – după crearea de agenții, spre exemplu – sunt îndreptate către o „remodelare a fluxului de informații și comunicare în interiorul și între instituțiile guvernamentale” (*government-to-government* sau *G2G* în jargonul experților în e-guvernare). Altfel spus, obiectivul este întărirea capacității de coordonare interministerială a „Centrului Guvernului” (CoG în terminologia OCDE), adică a Cabinetului, a Secretariatului General al Guvernului sau a Consiliului de Miniștri, dar și a structurilor și procedurilor dedicate coordonării negocierilor europene (*European Secretariat* în Marea Britanie, *SGAE* în Franța, și echivalentele lor în alte state)³. Care poate fi logica ce acționează în

¹ François DUPUY, Jean-Clause THOENIG, *L'administration en miettes*, Fayard, Paris, 1985.

² Christopher HOOD, Colin SCOTT, Oliver JAMES, George JONES, Tony TRAVERS, *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*, Oxford University Press, Oxford, 1999; Philippe BEZES, „Concurrences ministérielles et différenciation: la fabrique de la «réforme de l'État» en France dans les années 1990”, în Françoise DREYFUS, Jean-Michel EYMERI-DOUZANS (eds.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Economica, Paris, 2006, pp. 236-252.

³ Asupra acestui aspect particular, dar semnificativ v. Hussein KASSIM H., Guy B. PETERS, Vincent WRIGHT (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford University Press, Oxford, 2000; IDEM (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

spatele acestui proces de întărire și ameliorare a coordonării politice dacă nu voința unei restaurări a controlului asupra unui aparat fragmentat? Este oare această relație dialectică între controlul central și fragmentarea centrifugă o trăsătură permanentă a „fenomenului birocratic”¹, după și înainte de reformele NPM?

Examinând ce-a de-a doua moștenire a perioadei NPM, anume repertoriul instrumentelor manageriale, prezența unui proces de birocratizare în sens weberian este observabilă în două privințe. Mai întâi, prin însăși natura lor, aceste instrumente participă la o logică de raționalizare a lumii. La oricare din uneltele neo-manageriale ne-am uita, planificarea strategică ori certificarea, indicatorii sau contabilitatea analitică, managementul în funcție de obiective sau remunerarea în funcție de performanță, temeiul lor este controlul și previzibilitatea, două obiective consubstanțiale birocratizării în sens weberian. Instituirea evaluării² ca instrument de guvernare³ este ilustrativă în acest sens. Întregul aparat public tinde să fie plasat sub privirea permanentă a centrului, un proces ce prezintă asemănări tulburătoare cu modelul „Panopticonului” împrumutat de Michel Foucault de la Jeremy Bentham⁴. Evaluarea a invadat toate stagiile procesului politic: tradiționala evaluare *ex post* a fost îmbogățită cu o evaluare *in itinere* și, acum din ce în ce mai mult, cu o evaluare *ex ante*, numită cel mai adesea „studiu de impact” (*impact assessment*). Studiul de impact reprezintă ultima modă în cadrul Uniunii Europene: Comisia Europeană a elaborat recent ghiduri oficiale în acest sens care definesc studiul de impact drept

„o serie de pași logici ce trebuie urmați în pregătirea proiectelor politicilor publice; un proces care furnizează responsabililor deciziei politice indicii asupra avantajelor și dezavantajelor opțiunilor politice disponibile evaluându-le impactul potențial”⁵.

Această metodologie, impusă de Comisia Europeană noilor state membre din Estul Europei și din zona baltică, se bucură de succes și în celelalte state membre. În Franța, spre exemplu, o reformă constituțională recentă (23 iulie 2008) a introdus regula potrivit căreia nici un proiect al Guvernului nu poate fi înaintat Parlamentului în absența unei „*étude d'impact*”. Sursa de inspirație este aceeași: raționalizarea procesului de confecție a politicilor prin reducerea incertitudinii din jurul preferințelor politice și impunerea unei „raționalități instrumentale” întemeiate pe calcul și previzibilitate. Într-un mod similar, atunci când examinăm evaluarea *ex post* cu cele patru criterii canonice ce o compun – relevanță, eficiență, eficacitate, economie – putem constata că exercițiul concret al evaluării tinde să se concentreze asupra aspectelor cuantificabile și se arată cel mai adesea lipsit de consistență, precaut și decepționant atunci când vine vorba despre relevanță, a cărei dimensiune politică este evidentă și a cărei judecată atinge opțiunile politice ale responsabililor guvernamentali.

În al doilea rând, instrumentele manageriale pot fi și sunt adesea folosite într-un mod birocratic, mai puțin în sensul lui Weber și mai degrabă în cel al sociologiei

¹ Michel CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1964.

² Peter ROSSI, Howard E. FREEMAN, *Evaluating: A Systematic Approach*, Sage, Newbury Park, 1993.

³ Steve JACOB, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2005.

⁴ Michel FOUCAULT, *Surveiller et Punir*, Gallimard, Paris, 1975.

⁵ COMISIA EUROPEANĂ, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, 15 ianuarie 2009.

americane a birocrăției. „Ritualismul”, descris de Merton¹ drept tendința constantă a birocrățiilor de a transforma mijloacele și procedurile în obiective și de a pierde obiectivele în cursul acțiunii, nu este nicicum un fenomen depășit. În statele post-NPM în care formele „panoptice” de control, de monitorizare și de evaluare sunt în permanență întărite și rafinate, managerii intermediari și operatorii devin obsedați de raportarea extensivă a eforturilor depuse pentru atingerea obiectivelor. În unele organizații, domenii politice sau contexte în care constrângerile de timp și presiunile externe sau ierarhice se ridică la cote maxime, pare că agenții publici, actori guvernativi de o „raționalitate limitată” („*bounded rationality*”)² care se descurcă cum pot („*muddle through*”)³, dedică tot atâta energie descrierii acțiunilor lor, cât acțiunii ca atare. În asemenea cazuri, ritualismul devine consecința realismului actorilor implicați!

Dacă recursul ritualist la mecanismele de control și previzibilitate create de reformele NPM devine din ce în ce mai frecvent, statele post-NPM și administrațiile publice în general riscă să cadă pradă propriilor lor forme birocratice de control. Într-o asemenea situație, domnia „guvernării prin instrumente” – care pare că constituie deja viitorul planificat al administrațiilor noastre publice – se va transforma într-o neprevăzută Epocă de Aur a neo-birocrăției.

Concluzii

„Istoria este un cimitir al aristocrațiilor”, observa în mod faimos Vilfredo Pareto. Istoria pare să fie, de asemenea, un cimitir al ideologiilor sau al produselor ideatice⁴. Am putea afirma așadar că *New Public Management* – care de altfel nu mai este deloc nou – își va pierde mai devreme sau mai târziu statutul de sistem de idei și credințe și va fi până la urmă trecut în uitare. Am explicat în acest articol cum principalele produse ale „aclimatizării” preceptelor și rețetelor NPM la configurațiile naționale consistă în rearanjări instituționale, de acum „digerate”, și într-un repertoriu de instrumente manageriale încastrate în „densitatea” (pentru a folosi din nou vocabularul lui Geertz) instituțiilor și combinate sau hibridizate cu multe alte elemente ale diverselor culturi administrative.

Pare chiar că aceste moșteniri neo-managerialiste nu scapă proceselor de birocratizare ce rămân forța motrice a statelor post-NPM. Contrar temerilor exprimate uneori⁵, departe de a fi fost „demontate”, statele contemporane par să fie mai rezistente decât se așteptau partizanii NPM.

¹ Robert K. MERTON *et al.*, *Reader in Bureaucracy*, The Free Press, Glencoe, 1952.

² Herbert A. SIMON, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, The Free Press, Glencoe, 4th edition, 1997.

³ Charles LINDBLOM, „Still Muddling, not yet Through”, *Public Administration Review*, vol. 39, no. 6, 1979, pp. 517-526.

⁴ V. între alții François FURET, *Le passé d'une illusion*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.

⁵ Spre exemplu Ezra N. SULEIMAN, *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press Princeton, N.J., 2003.