

Relații politico-administrative în statele UE: o dihotomie regândită de Noul Management Public

Angela POPOVICI,
doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor în filozofie, conferențiar universitar

SUMMARY

New public management (NPM) proposes to redefine politico-administrative relations based on the differentiation between the development and execution of public policies that is typical of the "executive agencies" model. A comparative analysis of the effects of NPM in four European countries (B, F, NL, and RU) reveals mixed results for the changes observed in the roles of senior civil servants and their position relative to political power. The change in politico-administrative relations in each of these countries is determined both by general factors associated with the political system that have been forged throughout the country's political and administrative history (for example, the State's legitimacy), and specific factors connected with the status, role, or social position of senior civil servants (e.g., the duration of their appointment).

Prezentul demers este o analiză a relației dintre autoritatea politică și funcția publică de conducere ca urmare a modificărilor introduse sub influența Noului Management Public. Această doctrină, astăzi cu o mare pondere în literatura de specialitate, dar nelipsită de contradicții, propune o nouă diviziune a rolurilor și responsabilităților între puterea politică și înalții funcționari. Aceasta se înscrie în prelungirea modelului de agenții executive, concepute pentru a separa în continuare proiectarea politicilor publice de implementare a lor și să responsabilizeze funcționarii de conducere pe baza unor criterii de performanță sau de productivitate. Modelul s-a răspândit inițial în țările anglo-saxone și, prin urmare, cu referință la regimurile politice de tip „Westminster”. Vom încerca să evaluăm efectele Noului Management Public la nivelul relațiilor politico-administra-

tive în patru țări europene (Belgia, Franța, Olanda, Marea Britanie) pentru a identifica variabilele care contribuie la dezvoltarea unei relații echilibrate între autoritățile politice și înalții funcționari.

Apariția Noului Management Public a reînviat discuția privind relația dintre politicieni și birocrați, propunând un model de referință bazat pe o reinterpretare a „vechiului” model de separare între politică și funcția administrativă.

În țările europene, modelul relațional între ministru și administrație a fost construit pornind de la concepția dihotomică teoretizată de Max Weber, apoi dezvoltată în Statele Unite de către Woodrow Wilson, care poate fi rezumată la următoarele: „Ministrul decide, administrația execută”. Administrația este considerată ca o unitate subordonată puterii politice, singura care decide asupra politicilor publice și apoi

încredințează executarea administrației. Această separare între politică și administrație este, de asemenea, însoțită și garantată de o datorie de neutralitate strictă impusă funcționarilor în exercitarea funcțiilor lor.

Dar acest model nu rezistă probei empirice. Având în vedere natura tehnică și creșterea complexității problemelor care trebuie abordate de către autoritățile politice, înalții funcționari sunt impuși să intervină în sfera rezervată politicianilor jucând un anumit rol în procesul decizional. În același timp, autoritatea politică nu ezită, atunci când interesele sale sunt în joc, să intervină, atenuat sau mai hotărât, în dependență de țară - în gestionarea aparatului administrativ. Urmându-i pe Weber și Wilson, mai mulți autori au căutat să aprofundeze această analiză punând în evidență varietatea modelelor de relații între administrație și politică.

Bazându-se pe experiența de modernizare a managementului public în mai multe țări anglo-saxone din anii '80, Noul Management Public dezvoltă o viziune a relației politico-administrative care să conducă la o dependență crescută a funcționarilor de autoritățile politice. Această „nouă paradigmă” sugerează: în ceea ce privește structurile, a reduce numărul de niveluri ierarhice și a autonomiza serviciile, generalizând modelul agențiilor executive, cunoscute de mult timp în Suedia, care în plan organizatoric separă sarcinile de planificare, atribuite ministerelor, de cele de execuție atribuite unor entități mai autonome, dar și mai responsabile pentru rezultatele sau performanța lor; în ceea ce privește relația politico-administrativă, a o redefini prin evidențierea factorului politic și responsabilizarea actorilor administrativi. Politicienii se concentrează pe direcțiile strategice și definirea mijloacelor și resurselor necesare pentru a le atinge. Funcționarii sunt din start responsabili pentru acțiunile lor, pentru modul în care

îndeplinesc sarcinile încredințate. Conținutul misiunilor și obiectivele, furnizarea de mijloace pentru a realiza și monitoriza performanța, inclusiv eventualele sancțiuni, sunt obiectul înțelegerii sau acordului semnat între ministru și înaltul funcționar. Noul Management Public reinterpretează într-un fel vechiul model dihotomic (proiectare – execuție) responsabilizând într-o măsură mai mare administrația în materie de gestiune a instituției și punere în aplicare a politicilor și conferind puterii politice atribuții mai extinse în proiectarea politicilor.

Trecerea de la un sistem ierarhic și uniform pentru întreg personalul la un model de management mai individualizat și negociat (contracte) generează riscul creșterii costurilor de tranzacție pentru politici. Politicienii doresc să-i responsabilizeze într-o măsură mai mare pe înalții funcționari, păstrând, în același timp, controlul asupra problemelor deosebit de sensibile din punct de vedere politic. La rândul lor, conducătorii agențiilor se concentrează mai mult pe atingerea performanței decât pe armonizarea relației lor cu puterea politică. Ei sunt mai preocupați să-și vândă imaginea în exterior, eventual, pentru a se angaja în altă parte, decât să placă politicianilor.

Tendențele prezentate mai sus se află la originea unor schimbări în structurile și practicile de management în mai multe țări, în special anglo-saxone. Punerea în aplicare a reformelor administrative oferă o imagine destul de diferențiată. Evoluția relației dintre miniștri și oficialii de rang înalt se datorează factorilor legați de tradiție sau cultura administrativă, cum ar fi practicile de politizare a funcției publice sau respectul față de funcționari.

Modelul agenției a fost implementat în Marea Britanie și, într-o mai mică măsură, în Olanda. Potrivit lui B. Hogwood, 77% dintre funcționari lucrează în prezent în instituții cu statut de agenție, dar acest

procentaj trebuie examinat cu precauție, deoarece el acoperă realități destul de diferite, în funcție de gradul de autonomie acordat. De exemplu, unele instituții au primit statutul de agenție, având deja anterior o anumită libertate comparabilă cu cea acordată în cadrul reformei „Next Steps”. Astfel, pentru Olanda, K. Nomden invocă 25% de funcționari angajați în cadrul agențiilor.

Ideea de agenție răspunde unei triple preocupări în aceste două țări: a separa proiectarea politicilor publice de punerea lor în aplicare și de acordarea de servicii cetățeanului, a pune în aplicare un sistem de control vizând două aspecte - punerea în aplicare și servicii - utilizând indicatorii de performanță (cuantificabili dacă este posibil), a responsabiliza directorul agenției stabilind într-un document de referință (contract de administrare sau plan de management), semnat între minister și agenție, criteriile și modalitățile în baza cărora va fi evaluată conducerea organizației.

Belgia și Franța nu au adoptat formal acest model de descentralizare managerială la nivelul serviciilor ministeriale. Deși guvernul federal belgian s-a inspirat din acesta în noua structură organizatorică a departamentelor federale: ministrul înconjurat de celula strategică și responsabil pentru proiectarea politicilor și controlul general al serviciilor, în timp ce serviciul public federal – noul apelativ pentru ministere – este responsabil pentru punerea în aplicare a politicilor și, după caz, serviciilor pentru cetățeni. Și relația dintre stat și serviciile publice descentralizate au fost reorganizate în urma abordării contractuale în loc de modul tradițional ierarhic.

Franța nu s-a angajat pe calea creării de agenții, dar există un anumit paralelism la nivel de principii, cel puțin, între sistemul britanic de agenții și proiectele de descentralizare administrativă favorizate de guvernul francez la începutul anilor '90. Soluția franceză, mai degrabă favorizează

descentralizarea teritorială a serviciilor, punerea în aplicare a politicilor publice este rezervată prefectului departamentului și altor servicii desconcentrate, administrația centrală având misiunea proiectării, animării, orientării, evaluării și controlului politicilor.

În țările care au adoptat pe larg Noul Management Public, Marea Britanie și Olanda, modificările se referă la rolul și responsabilitățile înalților funcționari publici. Cu toate acestea, nu putem spune că aceștia par „amenințați” de schimbări și că asistăm la o schimbare reală în relația dintre cele două categorii de actori. Deși este adevărat că miniștrii, într-o oarecare măsură, sporesc controlul lor asupra managementului strategic, existența unor agenții sau mai multor organisme autonome pe lângă administrațiile centralizate permite funcționarilor să se poziționeze ca coordonatori sau intermediari care acționează într-o rețea complexă de relații între puterea politică, guvern, agenții și societatea civilă. P. Dunleavy afirmă despre cazul britanic că separarea între proiectare și executare este susținută de către înalții funcționari, în măsura în care le permite să se concentreze exclusiv asupra activităților de proiectare și de control și să delege altora sarcina de a „face performanță”.

În Franța, rolul și așteptările față de oficialii guvernamentali, precum și echilibrul de putere între actorii politici și administrativi nu pare să se fi schimbat. Proiecte succesive de modernizare a administrației nu au pus la îndoială poziția relativ favorabilă a înalților funcționari și natura puțin conflictuală a relațiilor lor cu politicienii. Este bine cunoscut faptul că acest lucru este în mare parte rezultatul procesului de socializare – instruirea în marile școli – comună pentru aceste două grupuri de actori, rețele și interdependențe, ca consecință și statutul avantajat acordat înalților funcționari în Franța. Unii cercetători chiar avansează ipoteza că conceptul Noului Management

Public este perfect pentru funcționarii francezi, deoarece acesta tinde, ca și în cazul britanic, să consolideze rolul lor, precum și imaginea lor de „policy-maker”.

În schimb, oficialii federali belgieni sunt într-o poziție mai puțin favorabilă vis-à-vis de puterea politică decât colegii lor francezi; ei nu participă sau participă într-o mică măsură la elaborarea politicilor și suferă din cauza lipsei de identitate comună. Reforma din anul 2000 a introdus o relație contractuală între miniștrii și funcționarii publici de conducere. Cu toate acestea, după ani de implementare a reformei, situația pare a fi departe de intențiile inițiale.

Din această comparație reiese, în primul rând, că, în Franța, Olanda și Marea Britanie, oficialii continuă să joace, indiferent de influența Noului Management Public, un rol esențial în procesul de adoptare a deciziilor. În al doilea rând, sub influența Noului Management Public există o dorință clară de a separa fazele de proiectare și implementare a politicilor și a responsabiliza funcționarii care se ocupă de acestea din urmă, în baza unor planuri sau programe de acțiune, dar acest demers este aplicat inegal în diferite țări și nu se traduce neapărat prin crearea de agenții. În al treilea rând, efectele Noului Management Public privind evoluția relațiilor politico-administrative din fiecare țară sunt modulate în funcție de caracteristicile specifice ale sistemului politic.

Analiza comparativă arată că evoluția relației politico-administrative din fiecare țară este determinată atât de factorii generali, legați de sistemul politic și consolidați de-a lungul istoriei politice și administrative a țării, precum și de factorii specifici pentru statutul, rolul sau poziția socială a înalților funcționari.

Ca factori generali pot fi identificați legitimitatea statului, atitudinea generală a puterii politice față de (înalții) funcționari, „stilul” de guvernare, existența cabinetelor ministeriale, rolul ministerelor.

Legitimitatea statului ar trebui să fie înțeleasă ca locul sau rolul recunoscut statului în și prin societate. Aceasta se datorează în parte unor factori istorici - formarea statelor moderne, raporturile cu societatea civilă, dar și capacității autorităților de a acționa eficient și a răspunde, astfel, la așteptările cetățenilor (legitimitate secundară).

Această legitimitate este destul de puternică în Franța și Marea Britanie, chiar dacă este un pic în declin în această țară de la venirea la putere a lui Margaret Thatcher în 1979 și contestării superiorității statului în raport cu piața de către economiștii neoliberali. În mod tradițional, ea rămâne puternică în Franța, unde centralismul administrativ și extinderea dreptului administrativ s-au combinat pentru a menține „măreția statului”. Preponderența statului și a aparatului său corporativ în gestiunea acțiunii publice nu este pusă la îndoială până în prezent.

În schimb, Olanda, ca și Belgia, a adoptat de la origini structura instituțională descentralizată, răspunzând, astfel, cerințelor de autonomie locală. Corporatismul și egalitarismul au favorizat un stat „slab” sau mai „modest”, cu rol de arbitru între multiplele cereri ale societății civile și delegând unui sector asociativ foarte extins și diversificat stabilirea unui cadru general de acțiune a guvernării, punerea în aplicare a unei mari părți din acțiunea publică.

Se observă că cu cât legitimitatea statului este mai mare, cu atât mai mult ea consolidează poziția, în plan legal și/sau sociologic, a funcționarilor de conducere și promovează o relație politico-administrativă echilibrată. În cazul Marii Britanii, influența Noului Management Public pare mai curând nefavorabilă menținerii acestei relații echilibrate.

Relația dintre puterea politică și funcționari se bazează pe spiritul de „urtean” în sistemul politico-administrativ francez, pe neîncredere vis-à-vis de oficialii de rang

înalț în Belgia și Marea Britanie și o anumită „neutralitate” profesionistă a priori binevoitoare în Olanda.

Este relativ cunoscut faptul că în Franța înalții funcționari îi „curtează” pe politicieni pentru a obține unele beneficii pentru cariera lor, însă este mai puțin cunoscut faptul că această relație este în două sensuri: politicienii solicită, de asemenea, compania înalților funcționari, în special a celor care pot furniza resurse în materie de „rețele” formate din figuri importante ale serviciului public.

În Marea Britanie, colaborarea dintre miniștri și înalții funcționari s-a bazat în mod tradițional pe o separare a rolurilor și carierelor, care a asigurat complementaritatea în exercitarea funcțiilor la vârful statului. Dar această doctrină este contestată începând cu anul 1980 de către politicieni. Miniștrii sunt mai precauți față de oficialii de rang înalt, care anterior le-au fost cei mai apropiați consilieri politici și se înconjoară de colaboratori proprii. Funcționarilor li se reproșează că ar fi parțial responsabili pentru eșecul politicilor guvernamentale din anul 1970 și este criticată capacitatea lor în domeniul politicilor publice, confruntată cu noile provocări pentru guverne (viteză de reacție, gestiunea imaginii, servicii acordate cetățenilor).

În Belgia există un fel de neîncredere față de funcționari, în special funcționarii de conducere. Nici reforma din 1937, care a instituit sistemul de carieră nu a reușit să estompeze acest fenomen. Funcționarii sunt, prin urmare, destul de marginalizați, fiind acuzați că elaborează politici publice în beneficiul membrilor cabinetelor ministeriale.

Situația înalților funcționari din Olanda este undeva la jumătate de cale dintre „extremele” evocate mai sus: funcționarii nu sunt nici disprețuiți, nici curțați. Distincțiile dintre „înalții” funcționari și alți oficiali sunt mai puțin semnificative decât între funcționarii din diferite ministere. Ca și în Marea

Britanie, colaborarea dintre miniștri și oficialii de rang înalt se bazează pe o separare destul de clară a rolurilor și neutralitatea relativă a funcției publice.

O atitudine pozitivă sau, cel puțin, neutră vis-à-vis de oficialii guvernamentali facilitează o relație echilibrată. Noul Management Public tinde să opună interesele celor două categorii de jucători și are un efect mai degrabă negativ, care este evident în cazul Regatului Unit.

Conceptul „stil de guvernare” se referă la „stilul de politică”, definit de J. Richardson ca interacțiunea dintre abordarea guvernamentală pentru a aborda sau a rezolva o problemă politică, pe de o parte, și relația dintre guvern și alți actori implicați în procesul de elaborare a deciziilor politice, pe de altă parte. „Stilul” dirijist sau consensual adoptat pentru a guverna sau conduce acțiunea publică influențează echilibrul dintre politică și administrație. „Dirijismul” pare, în mod paradoxal, să consolideze poziția înalților funcționari în măsura în care șeful executivului se bazează pe ei – mai ales pe cei care fac parte din anturajul său imediat – pentru a coordona acțiunea guvernului. Din contra, acolo unde autonomia miniștrilor este mult mai vastă și modul de luare a deciziilor în cadrul Consiliului de Miniștri este mai colegial, influența înalților funcționari în elaborarea politicilor și într-o serie de decizii se reduce în beneficiul miniștrilor, căci un număr mare de cazuri, trebuie să treacă prin mecanisme de decizie colectivă la nivel politic.

Favorizată de sistemul electoral majoritar, acțiunea publică este mai degrabă dirijistă în Franța și Regatul Unit. Coordinarea interdepartamentală este destul de ierarhizată și condusă, respectiv, de către echipele de la Palatul Élysée și Matignon, în primul caz, și echipa din jurul primului-ministru de la Downing Street, în al doilea caz.

În schimb, Belgia și Olanda au un sistem electoral proporțional și sunt considerate

democrației consensuale. Deciziile sunt luate colectiv, în conformitate cu procedurile instituționalizate care permit partidelor, comunităților sau grupurilor de interes, care reprezintă diferite tendințe în societate, să-și promoveze punctul de vedere. Particularismul ministerelor este mai extins acolo, prerogativele primului-ministru în materie de coordonare a activității guvernului sunt mai limitate, iar reglementarea acțiunii publice este mai mult consensuală decât impusă. Astfel, stilul dirijist poate facilita atingerea sau menținerea unei relații politico-administrative echilibrate.

În cadrul analizei relației politico-administrative, nu poate fi trecut cu vederea rolul cabinetului ministrului. Implicarea cabinetului poate să slăbească administrația în relația sa cu politica. În cazul Marii Britanii și Olandei, nu există, strict vorbind, un cabinet al ministrului, acesta având obiceiul să lucreze direct cu funcționarii înalți atât în materie de politici, cât și de management efectiv al instituției. Cu toate acestea, observăm că în ambele țări miniștrii se înconjoară tot mai mult de consilieri politici personali, nu numai pentru a veghea asupra intereselor lor sau imaginii în opinia publică, dar și pentru a-i ajuta în materie de reflecție și strategie politică.

Cu toate acestea, ei sunt departe de „batalioanele” de consilieri din jurul miniștrilor francezi și belgieni. Aceștia dispun de un staff numeros de asistenți personali, format din funcționari detașați și persoane din afara administrației. Ceea ce deosebește cazul francez de cel belgian este că în Belgia sistemul acționează, în esență, în beneficiul politicianilor: extinderea cabinetelor contribuie la deresponsabilizarea și demotivarea înalților funcționari și pe termen lung este subminată capacitatea analitică și abilitățile lor tehnice, datorită faptului că sunt deposezați de proiectele importante din punct de vedere politic. Acest lucru a fost recunoscut în mod explicit în cadrul reformei „Copernic” (2000), care a prevăzut

implicarea mai directă a înalților oficiali în procesul de luare a deciziilor prin crearea unui nou organism, Consiliul Strategic. În Franța, situația avantajează ambele părți: funcționarii propulsați de corpul de elită (în cadrul serviciului public francez corpul de elită (*grands corps*) este format din specialiști cu profil tehnic și administrativ care își desfășoară activitatea în cadrul înaltelor structuri de stat) se regăsesc în cabinetul ministrului, pe care îl văd ca pe o rampă de lansare pentru cariera lor, în timp ce politicienii recurg la serviciile lor, deoarece aceștia aduc nu numai expertiza sau cunoașterea procedurilor, dar, de asemenea, o rețea foarte utilă de contacte pentru a „unge roțile” mașinii administrative.

În toate cele patru țări, Ministerul Finanțelor și cel al Funcției Publice exercită controlul asupra achiziționării și gestionării resurselor bugetare și de personal. Extinderea competențelor de intervenție atribuită acestor ministere se schimbă odată cu introducerea unor metode moderne de gestiune bugetară și financiară. Managerii departamentelor de cheltuieli sunt îndemnați să fie contabilii creditelor care le sunt alocate. Subvențiile globale sunt determinate de minister, iar apoi împărțite între servicii sau programe de sus în jos. În Marea Britanie și Olanda, rolul ministerelor orizontale evoluează progresiv spre managementul strategic sau cadrul general de cheltuieli ale altor ministere. Aceste ministere, de asemenea, oferă îndrumare în punerea în aplicare a reformelor în domeniul managementului fiscal și financiar. În acest sens, ele susțin tendința actuală de autonomie și contribuie la „emanciparea” activității funcționarilor de conducere.

În Franța și Belgia, această evoluție a părut mai lentă; inițial, serviciile bugetului nu au agreat acest tip de reformă fiind reticente în a lansa procedurile de control axate pe regularitatea și oportunitatea cheltuielilor. În Franța și Belgia reforma controlului administrativ și bugetar a pus

bazele unui nou sistem de management bazat pe performanță. Acest lucru ar trebui să permită pe viitor cadrelor de conducere din aceste două țări să dispună de o autonomie de gestiune apropiată de cea a colegilor lor britanici și olandezi.

Astfel, cu cât mai mult controlul evoluează spre managementul strategic al resurselor, măbind gradul de autonomie acordat funcționarilor de rang înalt, cu atât relația va fi mai echilibrată.

Un proces de pregătire și selecție oferind acces la înaltele funcții publice contribuie la crearea unui spirit corporatist în rândul oficialilor de rang înalt. Acesta favorizează apariția unei comunități de interese între ei, facilitând, astfel, o abordare coordonată a problemelor și, prin urmare, procesul de coordonare interministerială. Atunci când acest proces de socializare este continuat și consolidat printr-un statut unic al acestei categorii de funcționari, este asigurată o relație echilibrată cu puterea politică.

În Marea Britanie și Franța, existența unei înalte funcții publice unificate prin socializare și statut – corpul de elită în Franța, Senior Civil Service (SCS) în Marea Britanie – sunt un ferment al unității susceptibil de a contrabalansa tendințele centrifuge din cadrul ministerelor. Cazul Franței este cel mai cunoscut. Procesul de socializare are loc prin școlarizare în școlile de prestigiu și prin managementul carierei în interiorul și în afara corpului. Socializarea comună întărește legăturile și construiește rețele între acești înalți oficiali, fără a lua în considerare că puțini politicieni parcurg aceeași cale înainte de a ocupa o funcție politică (deputat sau ministru). Existența cabinetelor ministeriale este necesară pentru o bună funcționare a articulației politico-administrative, deoarece cabinetele constau în proporție de 80% din funcționari publici. În plus, mobilitatea în cadrul înaltei funcții publice franceze este deosebit de mare, consolidând, astfel, procesul de socializare.

În Marea Britanie, coeziunea elitelor este în mare parte asigurată de universitate, în special în rândul funcționarilor de rang înalt, absolvenți ai universităților Oxford și Cambridge. În Olanda nu a existat un proces real de socializare comună a înalților funcționari. Crearea unei structuri comune - Algemene Bestuursdienst (ABD) - în 1995, după modelul Senior Civil Service britanic, a fost destinată tocmai pentru a contracara barierele dintre departamente. În plus, a fost încurajată mobilitatea ca factor comun de socializare.

Funcția publică federală din Belgia apare ca fragmentată și puțin elitistă. Ea are un reflex puțin dezvoltat de apărare a intereselor sale. Nu există niciun statut comun, nici formare care să conducă la responsabilități administrative mai mari. Reforma „Copernic” însă intenționează să remedieze această devalorizare a înalților funcționari, pe de o parte, prin crearea unui statut comun pentru cei chemați să ocupe o „funcție de conducere” (corespunzătoare celor mai înalte trei ranguri) și, pe de altă parte, crescând în mod semnificativ nivelul lor de remunerare.

Putem concluziona că, atunci când procesul de socializare și statutul caracteristic acestei categorii de personal sunt prezente, o relație echilibrată cu puterea politică pare asigurată.

Durata contractului sau angajării este destul de importantă în echilibrul de forțe între cele două grupuri de actori. Numirea sau angajarea pentru o perioadă nedeterminată este cea mai bună protecție pentru înaltul funcționar împotriva „presiunii” exercitate de puterea politică. Or, sub influența Noului Management Public, tendința actuală este de a acorda o mai mare flexibilitate sau a pune la îndoială angajarea pe durată nelimitată. Mai trebuie făcută deosebirea între protejarea carierei și menținerea într-o funcție de conducere. Marea Britanie este singura țară care a contestat durată nedeterminată a contractelor func-

ționarilor. În celelalte trei țări, doar rotația în funcții de conducere este impusă funcționarilor în scopul încurajării formării continue și acumulării de experiență. Ei au garanția carierei, dar sunt obligați să schimbe locul de muncă mai des decât anterior.

Intervenția politică în numirea și promovarea funcționarilor de rang înalt vizează în acest caz marja de apreciere lăsată politicului în selecția sau promovarea în funcții publice de rang înalt. Cu cât această intervenție este mai slabă, cu atât mai mult ea întărește poziția înalților funcționari în relația lor cu puterea politică. De notat, că introducerea contractelor cu durată limitată (Marea Britanie) și/sau disocierea dintre avansarea în carieră și avansarea temporară într-o funcție de conducere (Belgia, Franța, Olanda) crește la prima vedere riscul unei politizări mai puternice. Dar, cu excepția Franței, preselecția candidaților se face de către o comisie independentă de puterea politică – un juriu de selecție alcătuit la inițiativa Oficiului de Selecție a Administrației federale (SEJOR) în Belgia, Biroul Algemene Bestuursdienst în Olanda și Senior Appointments Selection Committee în Marea Britanie, în scopul de a păstra o mână de candidați care îndeplinesc condițiile pentru a ocupa postul vacant. Alegerea ministrului sau a guvernului este destul de limitată în acest fel, deoarece el nu poate să-și exercite alegerea decât printre candidații care au promovat testele de selecție. Franța se deosebește de celelalte trei țări la acest capitol, deoarece posturile oficialilor de rang înalt sunt lăsate în întregime la discreția guvernului. De notat, că în toate cele patru țări accesul la funcțiile de conducere este deschis candidaților din afara serviciului public.

Mobilitatea carierei funcționarilor de rang înalt contribuie nu numai la formarea profesională prin acumularea de experiență, dar este, de asemenea, o modalitate de a lupta împotriva fragmentării aparatului administrativ. În acest sens, ea favorizează

formarea unor rețele de relații între înalții funcționari, răspândirea unei culturi „generale” printre aceștia și, prin urmare, promovează coordonarea interministerială. Această mobilitate este destul de mare în Franța și Marea Britanie, fiind introdusă recent în Olanda și Belgia. Această mobilitate este legată de procesul de socializare comună menționat mai sus. Ea este mai degrabă încurajată de către susținătorii Noului Management Public.

În ciuda aparențelor, nu suntem martorii, în epoca Noului Management Public, ai unei întoarceri la „vechiul” model dihotomic al relației politico-administrative; mai mult, putem vorbi despre o variantă suplimentară în raport cu acest model. Principiul separării între proiectare și executare, precum și preocuparea pentru clarificarea responsabilităților între conducerea politică și înalții funcționari este departe de a suprapune deosebirea dintre activitatea politică – în sensul anglo-saxon de „politici” și de „elaborare a politicilor” – și administrare sau management. Realitatea pare să arate că adoptarea principiilor Noului Management Public nu atrage imediat reducerea intervenției puterii politice în problemele administrative și că înalții funcționari continuă să exercite un rol de policy-maker de îndată ce le este atribuit un mandat de management.

Analizată pornind de la realitatea empirică în cele patru țări, punerea în aplicare a principiilor Noului Management Public nu cauzează omogenitate în modul de a reglementa relația dintre cei doi actori (autoritatea politică și înalții funcționari), efectele Noului Management Public fiind modelate sau adaptate la caracteristicile specifice fiecărui sistem politico-administrativ. Dar, cu toate acestea, observăm că în toate cele patru țări, ideea de separare a fazelor de proiectare și implementare a politicilor și responsabilizarea funcționarilor care se ocupă de aceasta din urmă, pe baza unor planuri, programe de acțiune

sau contracte de management găsește un anumit ecou.

Oricare ar fi diferențele dintre țări la nivelul adoptării principiilor Noului Management Public – Marea Britanie și Olanda se înscriu mai hotărât pe această direcție decât Franța și Belgia. Această cale spre modernizare depinde atât de factorii generali,

cât și de cei specifici. Prezența acestor factori întărește și mai mult pozițiile înalților funcționari vis-à-vis de puterea politică. Cu cât mai mult aceștia sunt legați de sistemul politic, cu atât ei sunt mai rezistenți la schimbare și, prin urmare, mai puțin susceptibili de a fi afectați de efectele Noului Management Public.

BIBLIOGRAFIE

1. Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
2. Hufty M., *La pensée comptable: État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Genève, 1998.
3. Stenmans A., *La transformation de la fonction administrative. Administration publique et société*, Bruxelles, 1999.
4. Aberbach J., Putnam R. and Rockman B., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.
5. Peters B.G., „Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making”, in Lane J.E., (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, 1987.
6. Peters B. G., Savoie J., *La gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, 2001.
7. OCDE, *Colloque ministériel sur l'avenir des services publics*, Paris, mars 1996.
8. OECD, *Managing the Senior Public Service. A Survey of OECD Countries*, Paris, 1997.
9. Eymery J. M., *Pouvoir politique et haute administration*, Institut européen d'administration publique, 2001.
10. Hogwood B., Judge D. and McVicar M., „Agencies, Ministers and Civil Servants in Britain”, in Peters B. G. and Pierre J., *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, 2001.
11. Corte-Real I., Kelly M., Nomden K. et Petiteville F., *Les administrations en mouvement. Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande, France*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1999.
12. Bezes Ph., „Variations sur les rôles politico-administratifs. Les dynamiques d'engagement des hauts fonctionnaires dans les réformes administratives en France depuis les années 1960”, Paris, 2002.
13. Dreyfus F., *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIII^e-XX^e siècle)*, Paris, 2000.
14. Guillaume H., Dureau G. et Silvent F., *Gestion publique. L'État et la performance*, Paris, 2002.
15. Bonafini E., Bouckaert G., De Visscher C., Francois A., Polet R., Pouillet E., Wauters A., *Efficacité, effectivité et légitimité des politiques publiques*, 1999.

Prezentat: 3 noiembrie 2014.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com