

Modele de interacțiune între politicieni și funcționarii publici în perioada contemporană

Nighina AZIZOV,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The present article outlines the state of things regarding the role of civil servants and elected officials in the decision making process. The politicization of civil servants and vice-versa represents nowadays the quintessence of the following questions: who really dominate and influence the political process and government: public servants or politicians? In mature democracies, these relations are based on common sense, compromise, political neutrality and professionalism. In post-soviet countries the situation regarding these relations is different and many scholars consider that the main problem consist in the unclear boundary that exists between politics and administration. The interference of politician in administrative process is needed based on the fact that representative democracy is still alive. But on the other hand, nobody could argue how much this interference has impact for citizen's life and welfare.

REZUMAT

Articolul de față prezintă starea de lucruri în ceea ce privește rolul funcționarilor și oficialilor aleși în procesul de luare a deciziilor. Politizarea funcționarilor publici și invers, reprezintă în zilele noastre chintesența următoarelor întrebări: cine domină, într-adevăr, și influențează procesul politic și guvernul: funcționarii publici sau oamenii politici? În democrațiile mature, aceste relații se bazează pe bunul-simț, compromis, neutralitate politică și profesionalism. În țările postsovietice situația privind aceste relații este diferită și mulți învățați consideră că principala problemă constă în limita neclară care există între politică și administrație. Este necesară intervenția politicianului în procesul administrativ bazat pe faptul că democrația reprezentativă este încă în viață. Dar, pe de altă parte, nimeni nu a putut argumenta cât de mult această intervenție are un impact pentru viața și bunăstarea cetățenilor.

Tot mai des în discursurile publice naționale și internaționale este enunțat rolul crucial al funcționarului public în actul de guvernare, mai cu seamă, necesitatea cooperării eficiente cu politicienii, actorii aleși în mod democratic în funcții decizionale. Rolul funcționarului public este privit prin prisma politicilor promovate pe termen scurt și lung, prin prisma modului în care aceste politici sunt percepute de societate

și gradul de influență pe care îl exercită o reformă asupra schimbării mentalităților și viziunilor cu privire la un subiect discutat pe larg la toate nivelurile.

Pentru o înțelegere holistică a relației politician - funcționar public, prin prisma actului de guvernare, este necesară abordarea acestuia într-un context național și regional, mai ales în perioada 2009-2016, perioadă caracterizată preponderent de guvernări de

coalitiie, nu doar la nivel național. Mai mult ca atât, relațiile între sistemul politic și administrativ în statele postcomuniste sunt tratate drept relații neconsolidate, necoordonate, fragmentare și haotice. De aceste relații depinde actul de guvernare, dar și rezultatul procesului politic și succesul sau insuccesul unei reforme. Dacă statele cu un grad înalt de dezvoltare aplică modele de interacțiune „administrativă și politică” într-o manieră clară, corectă, atunci în statele cu democrație în tranziție despre acest lucru încă nu putem vorbi.

De asemenea, este necesară stabilirea impactului activității funcționarului public și al politicianului în contextul determinării modului în care au fost/sunt gestionate relațiile politice și administrative în procesul de reformă la toate nivelurile în Republica Moldova, prin intermediul rolului puterii executive în ansamblu. Totodată, este importantă abordarea care cuprinde rolul esențial al partidelor politice care participă la procesul decizional și, ulterior, creează majoritatea parlamentară, executivă și decizională și modul în care această majoritate formată interacționează cu funcționarii publici - actorii instituționali care activează sub diferite sisteme de guvernământ și în diferite sisteme politice, economice, sociale prin deținerea informațiilor instituționale la fiecare etapă de reformă etc.

Relația funcționar public – politician prin prisma experienței internaționale.

Practica internațională și literatura de specialitate oferă o serie de mecanisme și experiențe în baza cărora este dezvoltată relația funcționar public - politician, precum și modul în care această relație influențează deciziile politice și administrative. Modelul japonez este unul relevant. Decizia politică este centrată pe profesionalismul funcționarului public. Mai mult ca atât, politicul era subordonat în totalitate deciziilor emise de către funcționarii publici de rang înalt. De exemplu, acest mecanism a fost utilizat în perioada instaurării unui guvern de coalitiie,

în frunte cu socialistul Murayama Tomiichi, al cărui membru de cabinet, ministrul finanțelor Takemura Masayoshi, a fost izolat politic în totalitate de către funcționarii publici în procesul de *advocacy* și de luare a deciziilor cu privire la subiecte foarte importante pentru stat. Funcționarii publici negociau subiectele importante și amendamentele legislative cu liderii de partide, dar nu cu ministrul finanțelor, șeful direct căruia trebuiau să i se subordoneze, de jure [1]. O astfel de practică a pus bazele unei competiții acerbe între funcționarul public și politician, care era generalist, superficial și aparținea unui grup politic îngust. În schimb, funcționarul era privit ca un profesionist integru, care deține informația necesară pentru a determina acțiunile ministeriale sau guvernamentale. De asemenea, funcționarul public deține inclusiv memoria instituțională, deci forma de competiție este una latentă și conflictuală. În acest sens, mai multe exemple denotă faptul că cabinetele guvernamentale erau dominate de funcționarii publici în termeni de: *puterea de a convinge, de a determina cursul sau vectorul unei politici și capacitatea societății de a percepe funcționarul într-o manieră pozitivă*.

În această ordine de idei, un alt caz relevant din experiența europeană reprezintă relația funcționar public-politician din Slovenia. În contextul democratizării societății și instituțiilor publice din Slovenia [2], inclusiv prin prisma reformei de descentralizare, funcționarul public era considerat și este, de fapt, persoana-cheie care păstrează memoria instituțională și asigură continuitatea reformelor. Astfel, mai multe cercetări realizate în acest sens generează următoarele enunțuri și concluzii: *credibilitatea funcționarilor publici este mai mare decât credibilitatea politicianilor; funcționarii publici sunt independenți de deciziile politice, iar politicienii – dependenți*. Cu toate acestea, în literatura de specialitate există opinii separate referitor la subiectul abordat. Bunăoară, W. Hojnacki are 2 abordări care argumentează

rolul politicianului, pe de o parte, și al funcționarului public, pe de altă parte, în procesul de guvernare. Autorul consideră, pe de o parte, că **„politicienii sunt dominați de obținerea propriilor scopuri și realizarea intereselor, folosesc funcționarii publici, care pierd din independență, în calitate de instrumente prin intermediul cărora își ating obiectivele.”** Pe de altă parte, **„funcționarii publici își mențin gradul înalt de independență și putere, care sunt utilizate în obținerea rezultatelor pe care și le doresc funcționarii, în detrimentul necesităților politicienilor”** [3].

Bineînțeles, există și alte abordări științifice care tratează funcționarii publici prin intermediul „politizării funcționarilor publici”, ceea ce se întâmplă, în mod preponderent, în statele cu democrație în tranziție. Astfel, literatura în acest sens definește situația menționată supra drept *„un pericol pentru integritatea și independența funcționarilor publici”* [4]. Principiul neutralității trebuie să stea la baza acțiunilor pe care funcționarul public urmează să le întreprindă. În acest sens, este considerată periculoasă și ineficientă implicarea politicului în activitatea funcționarului public prin prisma interesului îngust de grup sau de partid. Experiența Marii Britanii [5] scoate în evidență o altă realitate curioasă: guvernele conservatoare au criticat des funcționarii publici care nu s-au implicat în procesul politic, astfel fiind considerați drept actori ce stau în afara sistemului și demonstrează în activitatea profesională prea multă neutralitate politică. La moment, lucrurile sunt diferite. Odată cu introducerea reformei NPM (*New Public Management*), rolul funcționarilor publici este în continuă creștere, iar profesionalismul acestora este pus în valoare de politicieni și noile cabinete formate.

În Franța însă politicienii de dreapta și politicienii de stânga considerau inadmisibil numărul mare de tehnocrați care domină sistemul politic, în special funcționarii publici, absolvenții Școlii Naționale de Ad-

ministrație și Școlii Politehnice. În opinia acestora, prea multă putere acordată funcționarilor publici poate genera rezultate relativ pozitive pentru politicile statului în domeniul fiscal, social, economic etc.

Relația funcționar public – politician în Republica Moldova: considerații generale.

În conformitate cu dicționarul juridic, *„act de guvernământ* (contencios administrativ) este o manifestare de voință din partea puterii executive determinată de un mare pericol ce amenință colectivitatea, care creează în mod egal și provizoriu, pentru întreaga țară sau numai pentru o parte, o nouă situație juridică, atingând statutul juridic al persoanelor, creând pentru dâșii obligațiuni și posibilități noi” [6]. O altă definiție, simplistă, a *actului de guvernământ* poate fi exprimată prin „modul în care un guvern își realizează obiectivele de guvernare, politicile și totalitatea acțiunilor prin intermediul cărora este asigurată stabilitatea, securitatea și bunăstarea cetățeanului”.

Din 2009 până în prezent, Republica Moldova este condusă de guverne de coaliție, create preponderent din partide pro-europene. Anume în perioada 2009-2016 au fost observate mai multe transformări în sistemul politic și sistemul public, în special când ne referim la instabilitatea guvernelor de coaliție în Republica Moldova, politizarea excesivă a funcțiilor publice și a funcționarilor publici, lansarea reformelor într-o manieră fragmentară, o lipsă de coordonare a politicilor și adoptarea unui șir de legi într-o manieră mai puțin transparentă. Acestea reprezintă doar câteva observații care pot fi argumentate în proces prin prisma relației funcționar public – politician și prin prisma impactului acestei relații asupra actului de guvernare în ansamblu. În acest context, este oportună prezentarea modelelor Meyer-Sahling ale politizării funcționarilor publici. Modelele sunt construite în baza a două criterii fundamentale: abordarea comportamentală a noului guvern asupra funcționarilor publici „moșteniți” și modelul de

carieră al funcționarilor numiți/selecțai. În acest sens, există patru modele care urmează a fi explicate: *modelul apolitic*, *modelul politizării limitate*, *modelul politizării deschise*, *modelul politizării partizane/ascunse* [4]. Aceste modele reprezintă un instrument flexibil prin care pot fi stabilite similitudini sau diferențe în procesul de relaționare administrativ – politic.

Bineînțeles că aplicabilitatea acestui instrument poate varia de la țară la țară, în dependență de forma de guvernământ, tradiții, valori, gradul de dezvoltare a instituțiilor democratice etc. Dar pot servi drept un model de orientare în ce privește tipul de cooperare între funcționarul public – politicianul într-un context politic diversificat.

Modelul apolitic este pe larg aplicat în Marea Britanie. Funcționarii publici și politicienii au activități separate, dar obiectivul de guvernare este unul. De asemenea, funcționarii servesc orice guvern, indiferent de doctrina pe care o îmbrățișează noul cabinet etc. Astfel, modelul britanic de neutralitate a administrației publice poate fi considerat unul dintre cele mai reușite modele existente la moment [7].

Modelul politizării limitate este caracteristic Germaniei și Franței. Este caracterizat de faptul că noile guverne analizează resursele interne de care dispune instituția și, în caz de necesitate, funcționarii publici virtuosi sunt promovați în unele poziții-cheie. Astfel, este eliminată suspiciunea politizării funcționarilor publici, însă această modalitate oferă noului cabinet posibilitatea să angajeze consilierii din alte sfere decât cele publice [8, 1].

Modelul politizării deschise este caracteristic Statelor Unite ale Americii, prin promovarea în funcții decizionale, administrative a persoanelor care vin din societatea civilă, mediul academic, sectorul privat, tehnocrați care sunt susținuți politic de grupuri de interes și presiune.

Modelul politizării partizane este caracterizat prin demisii directe, odată cu în-

vestirea noului guvern. În acest sens, toate cabinetele pleacă, inclusiv funcționarii care au fost promovați pe criterii politice. Locurile vacante sunt completate cu activiști de partid, persoane loiale liderului etc. Apartenența politică este o precondiție în procesul de recrutare și promovare a cadrelor în instituțiile publice.

În Republica Moldova, activitatea funcționarului public este exercitată în baza Legii nr. 158 din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public [9] și Legii nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public [10]. În ambele legi sunt integrate condițiile pe care trebuie să le întrunească un funcționar public, precum și principiile în baza cărora este exercitată funcția: legalitatea, imparțialitatea, independența, profesionalismul etc. De jure, funcționarii publici în Republica Moldova, în baza art. 16 din Legea nr. 158 menționată „pot avea calitatea de membru al partidelor politice sau organizațiilor social-politice legal constituite, cu excepțiile prevăzute de lege.” Anume acest lucru și generează o serie de întrebări: pe de o parte, în calitate de cetățean, funcționarul public are dreptul de a alege și a fi ales, dar în calitate de funcționar public, în virtutea funcției, trebuie să reprezinte instituția și să dezvolte politici necesare societății, fără implicarea factorului politic sau al interesului îngust de partid. Cu toate acestea, inclusiv în Slovenia, Polonia, România etc., există o serie de exemple relevante când funcționarii publici sunt politizați și când este instaurat un nou cabinet, pleacă împreună cu echipa veche. Acest lucru se referă inclusiv la persoanele care sunt angajate în cabinetele persoanelor cu funcție de demnitate publică. Unica diferență care se referă la subiectul cercetării este că persoanele menționate nu au calitate de funcționar public și sunt angajate în baza loialității politice față de persoana cu funcție de demnitate publică.

Asigurarea unui control politic eficient în procesul de realizare a puterii politice la

toate nivelurile este direct determinată de oamenii care sunt promovați în func ii.  n acest sens, statele postcomuniste, p n  în prezent, inclusiv Republica Moldova trec printr-un proces complicat de remodelare a rela iilor politice  i administrative prin prisma eficien ei funcționarilor publici/funcționarilor politici promovați în func iile de decizie. Deseori, astfel de situa ii generează acte de corup ie, realizarea intereseleor înguste de grup sau de partid. Astfel de cazuri, deseori, sunt taxate de societatea civilă, mass-media, cetăteni  i, în final, suferă imaginea partidului care a promovat un atare funcționar public sau politic într-o anumită func ie. Guvernele tehnocrate, cum sunt definite în prezent, controlate în totalitate de partidele politice, au demonstrat instabilitate  i incapacitate de a face fa    provocărilor, de a realiza reforme pe termen lung  i de a duce la bun sf r it proiecte  i programe de  ar  de importan    majoră. Această opinie este sus inut  de politologul C. P rvulescu care consideră că „toate guvernele tehnocrate au fost pentru perioade scurte sau au pregătit dictaturi. Un guvern tehnocrat nu a reu it nici într-o  ar .” [11]

Rela ionarea eficientă dintre politicieni  i func ionari este crucială într-un proces de guvernare din mai multe considerente. Bunăoară, în cadrul unui proces de luare a deciziilor modern, democratic  i transparent sunt importan i mai mul i factori: cunoa terea subiectului, coordonarea  i

comunicarea eficientă, precum  i siguran a sus inerii din partea actorilor implica i.  n această ordine de idei, rolul at t al funcționarilor publici, c t  i al politicienilor care sunt parte a unui proces de guvernare democratic este unul crucial. Studiile de specialitate arată că sistemul administrației publice are o componentă care nu trebuie neglijată, dimpotrivă –  ncurajat  să genereze solu ii de  mbun t tire a managementului  i consolidarea capacităţilor. Ne referim la rolul funcționarilor publici, actorii care, indiferent de situa ia politică din  ar   i garnitura guvernamentală instaurată, trebuie să demonstreze profesionalism, loialitate sistemului  i să îndeplinească următoarele condi ii: ***asigură implementarea politicilor guvernamentale, oferă expertiză/consilieri politică, coordonează cooperarea interministerială, are capacităţi manageriale.***

Într-o perioadă scurtă de timp, caracterizată de instabilitate politică  i criză economică profundă este aproape imposibilă estimarea obiectivă a impactului deciziilor luate at t de funcționarii publici, c t  i de politicieni. Gradul de influen  îl funcționarilor publici în procesul de elaborare, lansare  i regândire a unei politici vitale pentru stat ar putea fi foarte înalt, însă gradul de voin    politică poate fi destul de scăzut. Anume această relaționare, deseori, stă în calea succesului unei reforme de sistem care poate genera pe termen lung efecte pozitive  i transformări integratoare  i durabile.

BIBLIOGRAFIE

1. J. Curtis. Politicians and Bureaucrats: What's Wrong and What's to Be Done. Policymaking in Japan: Defining the Role of Politicians. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002, pp. 3.
2. M. Hacek, M. Brezovsek. Commitment of Slovenian civil servants and politicians to democratic values and norms. Extras din <https://www.researchgate.net/publication/232153259_The_commitment_of_senior_civil_servants_to_democratic_freedoms_and_equality> la 17 ianuarie 2016.
3. P. Hojnacki William. Politicisation as a civil service dilemma.// Bekke A. G. M. Hans etc., Civil service systems in comparative perspective. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.

4. Nahtigal L., Hacek M. Politicization of senior civil servants in Slovenia.// „Transylvanian Review of Administrative Sciences,” nr. 39 E/2013.

5. C. Hood The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford: Clarendon Press, 1998.

6. <<http://legeaz.net/dictionar-juridic/act-de-guvernament>> extras din 16 decembrie 2015.

7. G. K. Wilson, Barker A. Bureaucrats and politicians in Britain. Governance: An International Journal of Policy.// „Administration and Institutions,” vol. 16, nr. 3, July 2003.

8. J. H. Meyer-Sahling. The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary.// „European Journal of Political Research,” 2008.

9. Legea nr. 158 din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.

10. Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public.

11. C. Pârvolescu. Toate guvernele tehnocrate au fost pe perioade scurte sau au pregătit dictaturi. Extras din <<http://www.digi24.ro/Stiri/Digi24/Actualitate/Politica/Cristian+Pirvulescu+Toate+guvernele+tehnocrate+au+fost+pe+perioa>> la data de 26 ianuarie 2016.

Prezentat: 1 februarie 2016.

E-mail: nighinaa@gmail.com