



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management
A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

**Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development
Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică**

28 martie 2007

Traducere din limba engleză

DIRECTORATUL GUVERNARE PUBLICĂ ȘI DEZVOLTARE TERITORIALĂ

**SIGMA – O INIȚIATIVĂ A ORGANIZAȚIEI PENTRU COOPERARE ȘI
DEZVOLTARE ECONOMICĂ ȘI A UNIUNII EUROPENE,
FINANȚATĂ ÎN PRINCIPAL DE UNIUNEA EUROPEANĂ**

**CONSILIERI POLITICI ȘI FUNCȚIONARI PUBLICI
ÎN ȚĂRILE EUROPENE**

PUBLICAȚIE SIGMA nr. 38

Publicație realizată cu sprijinul SIGMA/OECD și NISPAcee

*Ediția în limba română aparține Institutului de Management Public din cadrul Școlii
Naționale de Studii Politice și Administrative.*

Coordonator: Prof. univ. dr. Lucica Matei

Deși definirea rolurilor corespunzătoare pentru consilierii politici reprezintă un subiect deosebit de relevant în majoritatea democrațiilor și în special în noile state membre ale UE precum și în țările candidate și CARDS, în mod surprinzător există câteva informații comparative.

Pentru a completa această lacună, în toamna anului 2005, Programul SIGMA a lansat un studiu bazat pe chestionare pentru a aduna experiențele țărilor precum și o serie de seminarii în acest domeniu. Prima parte a acestei publicații oferă o imagine de ansamblu privind rolul consilierilor politici și relația acestora cu funcționarii publici din țările OECD. În cea de-a doua parte se prezintă capitole detaliate privind consilierii politici din Danemarca, Polonia, Portugalia, Spania precum și Marea Britanie.

Pentru informații suplimentare, vă rugăm să o contactați pe doamna Anke Freibert, Sigma;
Tel: (33 1) 45 24 13 99 - Email: anke.freibert@oecd.org

JT03224597

Document complet disponibil pe OLIS în formatul său original

OECD nu este responsabilă pentru calitatea traducerii textului în limba română și concordanța acesteia cu textul original.

Traducerea și publicarea acestei cărți au beneficiat de sprijinul acordat de OECD și NISPAcee.

Traducerea acestei publicații a fost posibilă cu sprijinul acordat de Local Government and Public Service Reform Initiative (afiliată la Open Society Institute).

Traducerea acestei publicații a fost efectuată de către Școala Națională de Studii Politice și Administrative – Institutul de Management Public, România, în cadrul unui proiect finanțat de NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe), Bratislava, Republica Slovacă.

Se aduc mulțumiri NISPAcee și SIGMA/OECD pentru sprijinul acordat în realizarea acestei publicații.

Prezenta publicație este o traducere în limba română a publicației: „POLITICAL ADVISORS AND CIVIL SERVANTS IN EUROPEAN COUNTRIES”, SIGMA Paper no. 38, Copyright © OECD 2007.

Toate drepturile sunt rezervate OECD.

Acest document a fost realizat cu asistența financiară a Uniunii Europene. Opiniile exprimate aici aparțin autorilor și nu reflectă în niciun fel opinia oficială a Uniunii Europene, ori pe cea a OECD și a statelor sale membre, ori a țărilor beneficiare participante în cadrul Programului Sigma.

Copyright © 2008, Școala Națională de Studii Politice și Administrative – Institutul de Management Public, pentru ediția în limba română.



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

CONSILIERI POLITICI ȘI FUNCȚIONARI PUBLICI ÎN ȚĂRILE EUROPENE

PUBLICAȚIE SIGMA nr. 38

Pregătită de Simon James pentru SIGMA

cu capitole pe țări realizate de Thomas Broeng Jørgensen și Rikke Ginnerup (Danemarca), Jacek Czaputowicz (Polonia), José Alexandre Guimarães de Sousa Pinheiro (Portugalia), Antonio Natera-Peral și Francisco Javier Ruiz-Martínez (Spania), precum și Katharine Raymond (Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord).

Acest document a fost realizat cu asistența financiară a Uniunii Europene. Opiniile exprimate aici aparțin autorilor și nu reflectă în niciun fel opinia oficială a Uniunii Europene, ori pe cea a OECD și a statelor sale membre, ori a țărilor beneficiare participante în cadrul Programului Sigma.

PROGRAM SIGMA

Programul Sigma – Sprijin pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului – este o inițiativă comună a Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD) și a Uniunii Europene, finanțată în principal de către Uniunea Europeană.

Lucrând în parteneriat cu țările beneficiare, SIGMA sprijină o administrație eficientă prin:

- Evaluarea progreselor făcute în reforma administrației și identificarea priorităților stabilite față de liniile de bază trasate de practicile europene și legislația existentă în Uniunea Europeană (respectarea *acquis-ului comunitar*).
- Sprijinirea factorilor de decizie și a administrațiilor în a stabili organizații și proceduri conforme cu normele europene și cu practicile folosite în Uniunea Europeană.
- Facilitarea sprijinului financiar provenind din Europa și din afara Europei, pentru identificarea de proiecte, asigurarea condițiilor preexistente proiectelor și sprijinirea implementării proiectelor respective.

În 2007, Sigma are ca parteneri următoarele state:

- **Țări nou acceptate în Uniunea Europeană** – Bulgaria și România;
- **Țări candidate la Uniunea Europeană** – Croația, fosta Republică Yugoslavă a Macedoniei și Turcia;
- **Țări din Balcanii de Vest** – Albania, Bosnia și Herțegovina (Statul, Federația Bosnia și Herțegovina, și Republica Srpska), Muntenegru, Serbia și Kosovo (guvernat din iunie 1999 de Misiunea ONU de Administrare ad Interim în Kosovo – UNMIK);
- **Ucraina** (activități și proiecte finanțate de Suedia și Marea Britanie).

Programul Sigma sprijină eforturile țărilor partenere în următoarele domenii:

- Cadre legislative și cadre administrative, funcția publică și justiție, sisteme de asigurare a integrității publice.
- Control financiar intern al instituțiilor publice, auditări externe, sisteme antifraudă și managementul fondurilor Uniunii Europene.
- Administrarea și controlul cheltuielilor publice, sisteme bugetare și de trezorerie.
- Achiziții publice.
- Sisteme de elaborare a politicilor publice și de coordonare.
- O reglementare mai bună.

Pentru mai multe informații privind Sigma, consultați adresa de web:

<http://www.sigmaweb.org>

CUVÂNT ÎNAINTE

Deși definirea rolurilor potrivite pentru consilierii politici este un subiect foarte relevant pentru majoritatea democrațiilor și mai ales pentru noile state membre UE, dar și pentru țările candidate și CARDS, este surprinzător faptul că există câteva informații comparative. Pentru a umple această lacună, în toamna anului 2005, Programul Sigma a lansat un studiu care are la bază un chestionar pentru a aduna experiența țărilor.

În ianuarie și februarie/martie 2006, Programul Sigma, împreună cu Misiunea OSCE din Kosovo, Administrația Publică Internațională (PAI) și Biroul Primului Ministru din Kosovo au organizat două serii de seminarii despre rolul consilierilor politici și al înalților funcționari publici. Scopul acestor seminarii a fost acela de a clarifica rolul funcționarilor publici și al consilierilor politici în ministerele din Kosovo și de a găsi modalități pentru a clarifica și consolida relațiile de muncă. În timpul seminariilor, au fost prezentate și dezbătute perspective europene diferite (Lituania, Marea Britanie, Polonia și Suedia) despre rolurile consilierilor politici și ale funcționarilor publici, în cadrul discuțiilor și grupurilor de lucru.

Prima parte a acestui studiu oferă o privire de ansamblu asupra rolului consilierilor politici și a relației lor cu funcționarii publici în țările OECD, beneficiind, de asemenea, de materiale adunate în timpul seminariilor desfășurate în Kosovo. În a doua parte, sunt prezentate capitole, pentru fiecare țară în parte, despre consilierii politici din Danemarca, Polonia, Portugalia, Spania și Marea Britanie.

Publicul țintă pentru această publicație are în vedere, în principal, birourile guvernamentale/secretariatele și ministerele din țările din regiunea CARDS, însă publicația s-ar putea dovedi utilă altor țări în tranziție, aflate în proces de îmbunătățire a funcționării ministerelor. Studiul se va înscrie în procesul continuu de pregătire a funcționarilor publici/consilierilor politici în țările țintă, oferind o perspectivă internațională.

Toate publicațiile Sigma sunt disponibile pe pagina web Sigma.

CUPRINS

PROGRAM SIGMA	4
CUVÂNT ÎNAINTE.....	5
REZUMAT.....	7
I - STUDIU COMPARATIV.....	9
II - CAPITOLE PE ȚĂRI.....	25
DANEMARCA.....	25
POLONIA.....	35
PORTUGALIA.....	43
SPANIA.....	51
REGATUL UNIT AL MARII BRITANII ȘI AL IRLANDEI DE NORD.....	63

REZUMAT

Tensiunea dintre consilierii politici și funcționarii publici este inerentă în structurile administrative democratice. Cum definesc țările rolurile adecvate pentru consilierii politici și funcționarii publici, așa cum au fost înrădăcinate în istoria proprie? Ce regulamente conduc funcțiile respective? Cum cooperează consilierii politici cu funcționarii publici? Care sunt subiectele de dispută și cum sunt rezolvate neînțelegerile? Există inovații naționale și în privința programelor de pregătire? Scopul acestui studiu bazat pe chestionare este de a prezenta o serie de tradiții naționale legate de rolurile și responsabilitățile consilierilor politici și ale funcționarilor publici, precum și aranjamentele instituționale realizate în scopul medierii conflictelor.

Principalele constatări:

- Relațiile dintre consilierii politici și funcționarii publici au tendința de a crea probleme în majoritatea statelor membre UE și OECD. Fricțiunile apar îndeosebi în contextul tranziției și în acele țări cu funcționari publici de durată, acolo unde consilierii politici sunt nou introduși.
- Funcționarii publici și consilierii politici au roluri diferite, dar complementare: ei împart responsabilitatea pentru consilierea politică, precum și loialitatea față de ministru. Consilierii politici sfătuiesc asupra politicilor publice, sub aspect politic. Funcționarii publici sunt însărcinați cu administrația, execuția și implementarea politicilor – dar și cu dezvoltarea opțiunilor de politici publice pentru ministru.
- Consilierii politici trebuie să se bazeze pe colaborarea corpului de funcționari publici. În schimb, funcționarii publici învață adesea că pot fi ajutați de către consilierii politici pentru a înțelege mediul politic în care își desfășoară activitatea.
- Granițele dintre consilierii politici și funcționarii publici trebuie să fie clar înțelese și respectate, dar acestea reprezintă o linie de delimitare, nu un zid. Ministerele nu pot funcționa eficient decât dacă cele două grupuri lucrează împreună.

Principalele constatări în capitolele dedicate țărilor:

- În **Danemarca**, funcția publică (o birocrație bazată pe merit și un sistem al carierei în care înalții funcționari publici, neutri din punct de vedere politic, sunt recrutați din cadrul ministerului) poate oferi și chiar oferă atât consiliere pe probleme de politici publice, cât și politico-strategice, însă nu se implică în partidele politice. Fiecare ministru poate avea un singur consilier politic, în a cărui sarcină intră în principal presa, mai mult decât consilierea tactică a ministrului. O Cartă Albă din 2004 clarifică rolurile și responsabilitățile, și prezintă un curs de pregătire, obligatoriu pentru viitorii consilieri politici, care ar trebui să îi pregătească pentru activitatea într-un mediu ministerial.
- În **Polonia**, separarea sferei politice de cea a funcționarilor publici a fost greu de realizat și menținut. Polonia a adoptat un sistem de cabinete politice conduse de directive ministeriale individuale, unde consilierii politici și funcționarii publici lucrează împreună, oferind sfaturi politice decidenților. Un regulament cuprinzător cu privire la cabinetele politice ar fi folositor, în special din cauza opiniei publice negative asupra consilierilor politici, care, în trecut, au fost implicați în scandaluri politice legate de abuzuri în funcție.
- **Portugalia** definește în mod legal consilierii politici atât în parlament, cât și în guvern, ca fiind separați de funcționarii publici, interzicând orice implicare directă în activitatea organismelor administrative. Totuși, un procentaj mare al personalului politic ce lucrează cu membri ai guvernului este recrutat din cadrul administrației publice, unde se și pot întoarce, deoarece un funcționar public nu trebuie să

demisioneze pentru a deveni consilier politic. Aceasta separă în mod clar consilierii politici de funcționarii publici, ceea ce este, de fapt, dificil de realizat.

- În **Spania**, patru tendințe – descentralizare politică și administrativă, consolidare a statului bunăstării, integrarea UE și privatizarea și externalizarea serviciilor publice – au avut un impact profund asupra rolului funcționarilor publici la nivel central, împreună cu responsabilitatea lor de a oferi sfaturi politico-tactice și asistență tehnică politicianilor la diferite niveluri ale administrației centrale. În prezent, cam $\frac{3}{4}$ din pozițiile de consilier sunt ocupate de funcționari publici. Împreună cu funcționarii publici permanenți, cei numiți politic lucrează în cabinetele politice cu statut de consilieri speciali. În ultimii ani, au existat tentative de a formula coduri etice și de a reglementa recrutarea și selecția consilierilor speciali, al căror număr crește rapid la nivel local și, într-o anumită măsură, la nivel regional autonom.
- În **Marea Britanie**, funcționarii publici și consilierii politici lucrează împreună, sprijiniți fiind de faptul că miniștrii depind de multe sfaturi, atât practice, cât și politice, pentru a lua cele mai bune decizii în funcție de datele disponibile. Cooperarea dintre cele două mari grupuri depinde de profesionalismul fiecăruia și de înțelegerea faptului că ambele părți au un țel comun. Consilierii politici sunt văzuți drept funcționari publici temporari, cărora le este cerut să se supună Codului de conduită al Consilierilor Speciali și Codului funcției publice, care subliniază integritatea și slujirea guvernului ales.

Recomandări:

- Rolurile funcționarilor publici/consilierilor politici trebuie să fie specificate în mod clar, în mod ideal în legislație și susținute de coduri de conduită.
- Este nevoie de mecanisme simple pentru a permite relații de muncă adecvate între cele două grupuri:

O înțelegere clară a faptului că respectivii consilieri politici sfătuiesc ministrul, dar nu dau ordine funcționarilor publici.

Un acord între ceea ce vrea un ministru să realizeze și ceea ce trebuie să facă fiecare parte pentru a atinge obiectivele stabilite.

Pregătiri simple, cum ar fi întâlniri săptămânale între înalții funcționari publici și consilierii politici pentru schimb de informații și distribuirea sarcinilor.
- Este nevoie de reguli etice pentru a completa cadrul legal. Acestea trebuie să fie întărite prin politica de resurse umane și măsuri de pregătire a personalului.
- Trebuie stabilite mecanisme de sancționare a încălcărilor legislației. Regulile de investigare și pedepsire a consilierilor politici sunt, în mod surprinzător, absente în țările Europei de Vest.

I – STUDIU COMPARATIV
CONSILIERI POLITICI ÎN ȚĂRILE EUROPENE: UN STUDIU
COMPARATIV

Simon James
Consultant Sigma

Consilierii politici nu reprezintă un fenomen cu totul nou în Europa de Vest, dar sistemul a fost adoptat în ultimele decenii de un număr sporit de țări, iar acolo unde este bine fondat, numărul consilierilor tinde să crească. Acest lucru a dus la dezbateri cu privire la scopul lor, relațiile lor cu miniștrii și funcționarii publici, eficacitatea lor și cadrul etic și legal în care ar trebui să acționeze. Această publicație abordează aceste aspecte și prezintă lecțiile care trebuie învățate.

În mod surprinzător, s-a scris puțin despre consilierii politici. Această lucrare se bazează pe informații preluate dintr-un număr de studii comandate de Sigma pentru această publicație, limitată literatură disponibilă, informațiile provenite de la funcționarii publici din anumite țări europene și pe cunoștințele directe, personale. Rezultatul este un material adunat, fiind posibilă identificarea a cel puțin unei excepții pentru multe dintre afirmațiile de mai jos. Atât timp cât există variații considerabile între reglementările privitoare la consilierii politici în diferite țări, există totuși o suficientă practică comună, care să permită câteva observații generale și concluzii.

Această lucrare este scrisă în contextul conceptului acum general acceptat de „standard european” al funcției publice, descris și în alte lucrări ale Sigma, printre care se remarcă *„Principiile europene pentru administrația publică”* și *„Lista măsurilor legislative pentru funcția publică”* – principiul cheie fiind, în acest context, caracterul de imparțialitate politică al funcției publice. Acesta nu este un concept simplu în sine, atâta vreme cât toți funcționarii publici lucrează tot pentru politicieni și sunt implicați în sarcina politică esențială, aceea de distribuire a resurselor publice. Multe țări acordă funcționarilor lor publici rolul de a oferi miniștrilor sfaturi tactico-politice și sprijin. În ciuda acestui fapt, din practica de zi cu zi din multe țări europene, este evident că este posibil ca funcționarii publici să nu acționeze ca partizani, dar să fie totuși influențați din punct de vedere politic.

Cele mai multe sisteme politice europene prevăd, de asemenea, consilieri politici pentru membrii parlamentului, cel puțin pentru membrii din conducerea acestuia, sau pentru principalele partide politice. Unele țări pun la dispoziție consilieri politici și în conducerea regionale sau municipale. Multe dintre problemele pe care această lucrare le abordează se aplică și consilierilor din aceste ramuri guvernamentale, dar se referă direct numai la consilierii politici ai miniștrilor.

1. Definiția „consilierilor politici”

Consilierii politici sunt cel mai bine definiți în relație cu cele două grupuri cu care lucrează cel mai îndeaproape: cel al miniștrilor și cel al funcționarilor publici. Consilierii politici sunt asistenți ai miniștrilor, cărora le furnizează consiliere și sprijin, în general de natură politică. Funcția acestora este în primul rând una „de încredere”, referitoare numai la ministrul respectiv și durează atât timp cât acesta ocupă respectivul portofoliu. Consilierii politici pot fi remarcați de restul membrilor colectivului de sprijin al ministrului (care în unele țări presupune și funcții delimitate de administrația publică) care sunt responsabili cu stabilirea agendei, suportul logistic și alte chestiuni asemănătoare. Rolul care îi delimitează pe acești consilieri politici este acela de a oferi sfaturi.

Consilierii politici diferă față de funcționarii publici obișnuiți în privința a trei aspecte de bază. În primul rând, ei sunt numiți personal de ministru, și sunt astfel scutiți de cerințele obișnuite de admitere în funcție (deși în unele cazuri ei au lucrat înainte ca funcționari publici). De altfel, rareori se cere o calificare anume pentru a fi numit consilier politic. Miniștrii caută, desigur, oameni competenți, deși trebuie menționat faptul că uneori, considerentele de apartenență politică trec pe primul loc. În al doilea rând, consilierii politici nu fac parte din ierarhia ministerială obișnuită. De obicei, ei sunt subordonați numai ministrului și primesc instrucțiuni numai de la acesta. În al treilea rând, sunt scutiți de cerințele impuse funcționarilor publici de a acționa imparțial din punct de vedere politic; ideea de consilier politic este de fapt aceea de a oferi sfaturi politice pe care ministrul nu le poate pretinde de la funcționarii publici.

Situația legală variază: în unele țări, consilierii politici sunt tratați ca o categorie specială de funcționari publici, pe când în altele sunt total delimitați de legislația administrației publice; în alte cazuri, statutul lor nu este clar. În cele ce urmează, studiile pe țări oferă o varietate de exemple ale legislației privitoare la această problemă. Polonia are niște reglementări ample, deși există unele diferențe în cadrul ministerelor în ceea ce privește sarcinile consilierilor politici. În Suedia și Marea Britanie, consilierii politici sunt definiți precis, făcând parte dintr-o categorie separată de funcționari publici, dar în rest reglementările care îi privesc sunt minime. „Normele” puternic acceptate au fost suficiente pentru ca inovația să funcționeze – deși în deceniul trecut în Marea Britanie, acestea s-au dovedit a fi inadecvate, fiind în prezent din ce în ce mai mult suplimentate cu reglementări cvasilegislative, cum ar fi codul de conduită sau contractele standard de angajare. În Portugalia și Spania, așa cum arată lucrările din această publicație, absența legilor în acest sens creează în mod clar dificultăți grave, în Spania având drept consecință îndreptarea către reglementare. În Franța, restricțiile legislative sunt în mod frecvent supuse normelor de conduită acceptate politic.

Rolul consilierilor politici nu poate fi tratat în mod izolat. Activitatea unui consilier politic este condiționată în mare măsură de rolul funcționarilor alături de care acesta lucrează. Astfel, există trei modele posibile:

- Consilierii politici care lucrează într-o administrație publică neutră din punct de vedere politic (ca în Danemarca, Suedia, Marea Britanie): în acest sistem, administrația publică este în general elementul dominant în sfaturile și sprijinul oferite ministrului, iar rolul consilierului politic este de a oferi un canal distinct de consiliere politică.
- Consilierii politici care lucrează într-o administrație publică al cărei nivel superior este și el politizat – lucru care creează un sistem și mai haotic, după cum arată lucrarea cu privire la Spania.
- Cabinetele ministeriale (din Franța, Italia, Belgia până de curând) constând în general într-un grup mixt de consilieri politici și funcționari publici în cadrul unei ierarhii temporare: ambele grupuri sfătuiesc ministrul și exercită în numele acesteia un control puternic asupra ministerului: în astfel de sisteme există în general o anumită distanță între ministru/cabinet și funcționarii publici care alcătuiesc agenda ministerului.

În cazurile tuturor țărilor a căror experiență reiese din această lucrare, apar trei întrebări principale legate de relația dintre consilierii politici și funcționarii publici.

În primul rând, dacă acest consilier politic are dreptul de a da instrucțiuni funcționarilor publici: în cele mai multe țări, nu are acest drept, pentru că (a) ar interfera cu ierarhia dintr-o administrație publică și i-ar supune pe funcționarii acesteia la presiuni care ar duce ulterior la încălcarea neutralității politice; și (b) rolul unui consilier politic este acela de a sfătui – în acest caz specific de a-l sfătui pe ministru – nu de a ordona (de curând au apărut controverse în Marea Britanie pe tema propunerii de a le permite consilierilor politici să „comunică” instrucțiunile ministrului către funcționarii publici - de vreme ce exista teama ca nu cumva consilierii politici să-și adauge propria amprentă asupra acestor instrucțiuni).

În al doilea rând, s-ar pune întrebarea dacă se impune o demarcare a funcțiilor, între aceste două categorii. Unde trebuie trasă linia între ele este un aspect secundar (deși important), principala cerință fiind aceea că ar trebui impusă o limită care să fie înțeleasă și respectată de ambele grupuri. (Din experiența autorului cu studiul țărilor est-europene reiese faptul că neînțelegerea reciprocă a atribuțiilor și lipsa unei astfel de delimitări și a relațiilor intercolegiale duc de obicei la miezul fricțiunilor dintre cele două grupuri – consilieri politici și funcționari.)

Iar în al treilea rând, se pune problema dacă cele două grupuri pot dezvolta o bună relație colegială care să le permită trecerea acestei limite fără compromiterea rolului vreunuia dintre ele. Acest lucru se referă în special la rolul pe care ar trebui să-l joace fiecare în formularea politicilor. În unele țări, există o tendință de a acorda funcționarilor publici un rol mai legal și mai tehnic; din studiile pe țări de mai jos, tendința aceasta reiese în special din cel privind Portugalia. În anumite țări est-europene acest lucru a fost dus la extrem, în virtutea unei tendințe de a echivala „politicile” (*ca gestiune*) cu „politica” (*strategie*) și de a exclude din ambele funcția publică. Per total, aceasta nu este o tendință constructivă, pentru că duce la situația în care sarcina stabilirii unei politici intră tot în atribuțiile unu mic număr de consilieri politici, care în consecință ajung să fie suprasolicitați, în timp ce administrația publică este prea puțin folosită, prin faptul că se ocupă doar cu problemele de administrare și implementare. Tot acest lucru mai înseamnă că politica este făcută izolat de experiența implementării ei; absența unui „sistem de reacție” constituie o reală slăbiciune într-un astfel de sistem de luare a deciziilor politice.

2. Cifre, roluri, recrutare și proveniență

Datele despre numărul consilierilor politici din țările europene sunt, în mod surprinzător, dificil de obținut, chiar și în cazul țărilor cu un guvern deschis. Totuși, în majoritatea țărilor europene regula este că majoritatea miniștrilor au unul, doi sau trei consilieri, cu excepția firească a primului ministru, căruia i se permite, de cele mai multe ori, un număr mai mare de consilieri politici. Rareori se stabilește o limită în privința numărului de consilieri, deși motivele variază mult de la o țară la alta. În Marea Britanie, guvernul nu are nicio limită, ceea ce a dus la extinderea numărului de consilieri politici la aproximativ 25 în cazul Cabinetului Primului Ministru și la 10 în cazul ministrului de finanțe, deși în cele mai multe ministere norma este de doar doi consilieri. În Danemarca, dimpotrivă, guvernul a rezistat recomandărilor unei comisii externe de a fixa o limită de doi sau trei consilieri, de vreme ce guvernul vrea să mențină limita existentă de unul pe ministru. În sistemele de tip *cabinet* cifrele sunt mult mai mari: limitele există în Franța, dar sunt ignorate în mod curent. Spania are un ciudat regulament asimetric, cu un număr între 4 la 11 consilieri în cele mai multe ministere, în vreme ce Cabinetul Primului Ministru are 69, iar Ministerul Administrației Publice - 106.

În realitate, principala restricție în ceea ce privește numărul de consilieri pare mai mult o chestiune de toleranță publică decât legislativă. În Polonia, criticile au dus la restricții, iar în Spania și Marea Britanie acestea par să fi frânat extinderea numărului consilierilor. Numărul acestora poate fi de asemenea influențat și de criticile generale la adresa sistemului administrativ; reformele încercate în Belgia și Italia au fost, de altfel, consecința unor scandaluri publice pe problemele generale referitoare la ineficacitatea administrativă sau la corupție.

Prin definiție, se presupune că un consilier politic are afinități politice puternice pentru ministrul pentru care lucrează. Aceasta nu înseamnă însă neapărat că trebuie să fie membru în partidul ministrului – deși în general așa se întâmplă – dar trebuie să fie suficient de potrivit viziunilor politice ale acestuia pentru a se asigura că sfaturile aduse sunt în ton cu valorile și perspectivele politice generale ale ministrului.

Practica întâlnită uneori, de a plasa un consilier politic dintr-un partid al unei coaliții pentru a "supraveghea" un ministru aparținând altui partid din aceeași coaliție este în mod firesc instabilă și duce în general la tensiuni sau la mișcări distructive.

Între aceste delimitări, există trei tipuri principale de consilieri: expertul, generalistul și consilierul pentru relația cu presa. Experții sunt de obicei minoritari, fiind recrutați de obicei pentru cunoștințele și experiența lor în privința unui anumit aspect important pentru ministru. Ei au de obicei o pregătire profesională solidă sau o specializare academică și se află fie la mijlocul, fie la sfârșitul carierei, tinzând ca în cadrul ministerului să se concentreze în primul rând pe acele domenii pe care le stăpânesc, deși în general li se cere totuși „să manifeste interes” și pentru alte domenii. (În țările în tranziție din estul Europei, un fenomen comun în ultimii ani este apariția într-o proporție oarecum ridicată a consilierilor experți, impusă pentru a compensa într-o anumită măsură deficiența capacității de a stabili politici în administrația publică, aflată în dezvoltare.)

Generalistii formează de obicei majoritatea. Ei pot avea experiență în domeniul ministerului respectiv, dar sunt recrutați în special drept adjutanți politici. Sunt adesea tineri, provenind mai mult dintre angajații partidului politic - jurnaliști, avocați sau din mediul academic.

Consilierii pentru relația cu presa sunt mai puțini la număr și se găsesc numai în anumite țări (Danemarca este un caz mai aparte în sensul că aici consilierii politici se axează mai mult pe presă). Există o interferență între cei din această categorie și generaliști, din moment ce ultimii vor petrece oricum ceva timp - ca parte a îndatoririlor generale către ministru - cercetând media în numele interesului miniștrilor lor. Într-un sens mai larg, activitățile lor depind de prezența sau absența unui birou de presă al administrației din minister și de încrederea pe care o are ministrul în acesta din urmă.

De vreme ce selecția consilierilor politici este o problemă personală a fiecărui ministru, recrutarea acestora este de multe ori nesistematică și aleatorie, aproape întotdeauna mijlocită de contacte politice informale. Se pare că partidele politice încearcă rareori să-și identifice potențialii consilieri pentru ministere deși, ocazional, un angajat al unui partid politic poate fi sugerat drept candidat. De obicei, acest lucru rămâne însă la latitudinea miniștrilor și se poate spune că aceștia preferă să controleze ei înșiși selecția.

În ce măsură s-a dezvoltat consilierea politică drept o „profesie”? În cele mai multe țări, pentru ocupanții acestor funcții este vorba de un răstimp interesant și neobișnuit în carierele lor; atunci când miniștrii lor își pierd portofoliile, consilierii revin de obicei la vechile profesii. Uneori, un consilier politic poate urma un om politic de la o funcție ministerială la alta. Ocazional, consilierul poate rămâne în cadrul aceluiași minister în timpul unor miniștri succesivi ai aceluiași partid, mai ales dacă are ceva experiență valoroasă în domeniu. Tot ocazional, consilierul poate fi recrutat să lucreze printre cei ai primului ministru (detaliile suplimentare despre acest grup de consilieri sunt expuse mai jos). În unele țări această funcție poate fi începutul unei cariere politice pe termen lung; în Franța, ocuparea succesivă a postului de consilier ministerial sau de membru de cabinet este o etapă mai mult sau mai puțin importantă în avansarea unui politician sau a unui înalt funcționar public, în timp ce în Marea Britanie numărul parlamentarilor și al celor care fac parte dintr-un minister și care au fost consilieri politici este în creștere (incluzând, la vremea scrierii acestei lucrări, ministrul de externe și liderul opoziției). A fi un consilier politic pare să fi devenit o profesie numai în sistemele de tip cabinet, cum este în Franța, unde avansarea la nivel de membru de cabinet este în mod efectiv cheia către promovarea pe linie politică pentru funcționarii de stat (vezi secțiunea cu privire la cabinete de mai jos). În Belgia, de dinainte de recente modificări, studiile arată că membrii cabinetelor ministeriale tindeau să rămână în post mai mult decât miniștrii pentru care lucraseră, ajungând prin urmare să exercite o influență mult durabilă în domeniile politice în care acționează decât miniștrii înșiși. Irlanda ilustrează o variantă diferită pe această temă, unde dezvoltarea consolidării partidelor de opoziție a creat un tip de „placă

turnantă”: consilierii politici ai căror miniștri au pierdut alegerile preiau posturi în partid și apoi devin din nou consilieri, când partidul revine la putere.

Ocazional se iau în discuție și costurile angajării. A fost de altfel o temă controversată în Marea Britanie, când guvernul Blair a crescut cu mult numărul consilierilor în 1997, iar pe de altă parte a constituit un factor care a influențat reducerea numărului acestora în 2004 în cadrul guvernului polonez. Totuși, atunci când consilierii politici ajung să fie criticați, acest lucru pare să se datoreze, mai degrabă, rolului jucat de ei, decât costurilor.

3. Funcții

Reglementările privind activitatea consilierilor politici – acolo unde ei există – par să se concentreze în principal pe forma legală a statutului lor și cui trebuie ei să răspundă, neîncercându-se, în schimb, definirea *activității* unui consilier. Definiția funcțiilor lor este lăsată (destul de mult) la latitudinea ministrului. În practică, ceea ce urmează constituie o listă de funcții posibile pentru un consilier politic:

- Relațiile cu partidul – cu oficialii partidului, parlamentarii, consilierii locali și municipali, susținătorii partidului, și poate chiar partide politice din alte țări: prin definiție, aceasta este o zonă în care funcționarii publici nu au de obicei acces în a-l susține pe ministru.
- Relațiile cu alți miniștri: orice guvern eficient va avea un sistem eficient care să se ocupe de coordonarea interministerială pe probleme administrative și de politici, care va fi de obicei pus la punct de către funcționarii publici. Totuși, vor exista chestiuni de partid care nu îi pot implica pe funcționari, așa cum pot apărea și probleme de o anumită sensibilitate politică pentru care ministrul ar prefera să delege pe cineva mai de încredere. Acesta poate fi cazul particular al guvernelor de coaliție, în care este nevoie de negocieri între partide.
- Redactarea discursurilor: fiind întotdeauna o problemă laborioasă și ingrată, multe discursuri „oficiale” pot fi scrise de funcționarii publici, însă ministrul poate dori adesea o schiță revizuită, pentru suflu politic, iar discursurile de partid vor fi mereu redactate de consilieri.
- Sfaturi pe probleme actuale: ministrul va dori să discute și să ia în considerare un sfat referitor la aspectele politice imediate, presante – foarte des privitoare la ceva ce ține prima pagină a presei din acea zi.
- Comentarii la propunerile realizate de funcționarii publici din minister: uneori aceste comentarii constau în revizuirea acestor propuneri dintr-un punct de vedere politic și în punerea unor întrebări neaccesibile funcționarilor: de exemplu, cum va reacționa partidul? Cum va afecta acest lucru alegerile locale de luna viitoare? Mai des, acest aspect constă în revizuirea unor propuneri pentru a vedea cum se încadrează ele în viziunea ministrului și între prioritățile partidului: acordă acea propunere destulă atenție acelor probleme de egalitate socială? Este posibil să se realizeze o soluție bazată mai mult pe studiul pieței pentru acea problemă? Este acea propunere enunțată cu prea multă grijă pentru cerințele administrative și prea puțină atenție pentru cele politice?
- Relația cu susținătorii partidului din parlament: această funcție implică informarea acestor susținători cu privire la propunerile ministrului și impulsivitatea acestora la intervenții benefice în dezbateri, sau adresarea de întrebări favorabile ministrului.
- Ajutor acordat ministrului în pregătirea pentru aparițiile publice – dezbateri în parlament, înfățișări în fața unor comisii parlamentare, discursuri importante sau interviuri media. Miniștrii consideră acest lucru mai simplu alături de cineva pe care îl cunosc bine și în care au încredere din punct de vedere politic.
- Informarea ministrului în privința propunerilor guvernamentale din afara responsabilităților sale: ministrul poate lua parte la ședințe ale guvernului sau la cele ale comisiilor ministeriale în care anumite probleme să nu se refere la interesele ministerului, dar asupra cărora acesta din urmă să poată, ca membru al

unui guvern, să-și exprime o opinie. Cum acestea sunt în mod firesc de natură politică, ministrul poate cere sfaturi consilierilor săi politici.

- Propunerea în fața ministrului a propriilor idei politice noi sau a unor idei constructive pentru noi inițiative: funcționarii publici sunt adesea precauți și dornici să-și protejeze ministrul de la a se îndrepta spre un teren controversat. Consilierii politici, în schimb, pot sugera idei pe care funcționarii să le poată considera ciudate, ignorându-le.
- Activitatea ca mesager informal pentru grupurile din afară: această idee implică contacte cu susținătorii influenți ai partidelor, grupuri de presiune, organizații academice de prietenie sau grupuri de cercetare, lideri de afaceri sau membri de sindicat.

4. Relațiile cu ministrul

Poziția consilierului politic este foarte asemănătoare cu cea a curtenilor care serveau un monarh absolut: totul este în favoarea sau defavoarea unei singure persoane, și de aceea, menținerea încrederii ministrului este crucială.

Premisa obligatorie este accesul. În primul rând, se referă la accesul personal la ministru – care presupune localizarea consilierului într-un birou apropiat de cel al ministrului și un anumit drept al consilierului de a se ocupa de agenda ministrului. Cel mai bine este să existe o oră fixă în fiecare zi sau de mai multe ori într-o săptămână, la care cei doi să se întâlnească. Dacă ministrul are un număr de consilieri conduși de consilierul-șef (sau de un cabinet) rămâne la latitudinea ministrului să decidă dacă va discuta cu toți consilierii sau doar cu consilierul-șef, preluând toate sfaturile de la acesta. Nu este vorba de un simplu detaliu managerial, el putând afecta grav calitatea și conținutul mesajului pe care-l primește ministrul. Factorul determinant este preferința proprie a ministrului (și posibil cea a consilierului-șef), dar din experiența actuală a autorului, cea mai bună abordare este una mixtă: ministrul se întâlnește ocazional cu toți consilierii o dată, dar tratează și direct, individual, cu un consilier care se ocupă de o chestiune anume. Este important ca felul cum gândește ministrul și ce dorește acesta să fie înțeles clar de consilieri, ca și faptul că un mesaj transmis direct ministrului va fi mult mai precis și mai bine comunicat decât unul transmis prin intermediul consilierului-șef. În plus, acest lucru sporește satisfacția profesională a consilierului politic.

Sunt de asemenea esențiale accesul la întâlnirile cheie la care participă ministrul, în special cele cu funcționarii publici, la care se discută dezvoltarea politicilor, și accesul la documentele înaintate ministrului chiar de către colectivul ministerului, provenite de la alte ministere și din surse externe. În multe țări, disputele pe tema admiterii la întâlniri și a disponibilității documentelor sunt motive de frustrare ale consilierilor și de fricțiuni cu funcționarii publici. Aceste probleme ce pot apărea între consilierii politici și oficialii responsabili cu un comportament de „paznic” al ministrului sunt destul de comune. Este foarte recomandabil pentru guvern, ca în regulamentul privitor la funcțiile și activitatea consilierilor politici să se specifice ce este și ce nu este permis. Trebuie să existe și scutiri - de exemplu, majoritatea țărilor nu le permit consilierilor accesul la documente clasificate cu grad ridicat de securitate – dar ca regulă generală consilierul trebuie să aibă acces liber la întâlniri și la informații, dacă este vorba ca acesta să îl sfătuiască așa cum trebuie pe ministru.

Acest acces provoacă totuși o obligație și pentru consilier, care trebuie să se folosească în mod precaut de accesul privilegiat la ministru, să nu ocupe mai mult decât este nevoie din timpul prețios al acestuia și atunci când îi este oferit accesul la informații confidențiale trebuie să aibă grijă de ele, și să nu le divulge în exterior. Atunci când ia parte la întâlniri alături de ministru, consilierul trebuie să fie înțelept, în așa fel încât să vorbească puțin și să asculte mult. Cei mai eficienți consilieri sunt de obicei aceia care se folosesc cu măsură de aceste privilegii. Există destule exemple de consilieri – de obicei cei mai tineri –

căroră li se urcă funcția la cap și se bucură prea mult de importanța lor. Acest lucru strică de obicei relațiile cu ceilalți, în special cu restul angajaților ministrului, nu le aduce niciun avantaj, și poate duce chiar la iritarea ministrului. Pentru a prelua o frază referitoare la consilierii prezidențiali din Statele Unite, cei mai buni ar trebui să aibă o „înclinație către anonimitate”.

Odată ce a fost stabilit gradul de acces necesar, rolul de zi cu zi al consilierilor va fi dictat de cererile (adesea schimbătoare) ale ministrului. Elementul crucial este dezvoltarea încrederii. Dacă ministrul își transmite clar viziunea către consilier, iar acesta acționează cu precauție (și nu cu timiditate) oferind sfaturi practice și precise din punct de vedere politic, consilierul va deveni indispensabil pentru ministru. În cel mai bun caz, pe măsură ce rolul consilierului crește, se dezvoltă un proces de simbioză, în care consilierul începe să aprecieze cerințele ministrului și să priceapă cum judecă acesta. Un bun consilier va fi în stare să prezică reacția ministrului față de anumite evenimente și idei și să anticipeze dorințele sale viitoare.

În unele țări europene un minister are și unul sau mai mulți miniștri subordonați (secretari de stat), care de obicei nu au proprii lor consilieri politici. Ar fi de așteptat ca relația dintre acești miniștri subordonați și consilierii politici ai ministrului să fie una complicată. Evident, ministrul subordonat se va privi în mod firesc ca ministru adjunct și va aștepta să îi fie acordată încrederea ministrului și să fie implicat în deciziile importante ale ministerului. Totuși, mulți miniștri pot simți o mai mare dezinvoltură față de un consilier politic pe care l-au ales chiar ei, decât față de un alt politician, care-i poate fi rival – poate chiar de un alt partid din coaliția de guvernământ – și care este posibil să fi fost impus de primul-ministru împotriva dorinței ministrului respectiv. În mod surprinzător totuși, nu există dovezi ale unor astfel de tensiuni, ele fiind aproape inexistente.

5. Relațiile cu funcția publică

Așa cum reiese din cele expuse, rolul funcționarilor publici și al consilierilor politici, ca și aprecierea lor referitoare la o anumită situație poate diferi; aceste diferențe, alături de percepția pe care o au funcționarii față de consilierii politici, cum că aceștia din urmă ar avea un rol prea important, pot deveni o sursă de tensiuni. În mod sigur, când a fost introdus sistemul consilierilor politici în Marea Britanie și Irlanda, în anii 1970 și 1980 mulți (probabil cei mai mulți) dintre funcționarii publicii i-au privit cu suspiciune, luându-i drept rivali instituționalizați și oameni băgăcioși și enervanți. Este de remarcat faptul că în ambele țări acest resentiment a fost redus în timp, iar în cinci-zece ani această inovație a fost larg acceptată. Totuși, măsura în care apare tensiunea în relațiile dintre cele două grupuri variază de la țară la țară, de la un minister la altul și de la un individ la altul.

Această relație este condiționată într-o anumită măsură de relația generală dintre clasa politică și administrația publică. Aici există mai multe aspecte. Descrierea lui Pinheiro a relației existente în Portugalia ilustrează un grad considerabil de polarizare între politician și funcționar, ceea ce face loc automat terenului pentru conflict. Sistemele de tip *cabinet* din Franța, Belgia și Italia, în care cabinetele au uzurpat în diferite grade funcțiile exercitate în alte țări de înalții funcționari, conțin potențialul pentru conflicte similare, deși acest lucru variază de la un minister la altul, depinzând de „*modus operandi*” al fiecărui cabinet. În Danemarca, Spania, Suedia și Marea Britanie, unde administrației publice i s-a acordat de mult timp un important rol tactic și în domeniul politicilor publice și unde funcția de consilier politic a fost mai restricționată, cooperarea între cele două grupuri a fost mai ușoară. Într-adevăr, în Marea Britanie (după cum se arată în studiu) odată cu creșterea numărului de consilieri politici spre sfârșitul anilor 1990, este oferită o ciudată imagine mixtă, cu ciocniri serioase între consilierii politici și funcționarii publici din unele ministere, dar și dezvoltarea simultană a unei relații colegiale mai apropiate între cele două grupuri, unde ele colaborează la elaborarea propunerilor pentru politici publice. O asemenea relație nici măcar nu există în Suedia.

Potențialele dificultăți în această relație sunt numeroase. La o extremă – care reiese din studiul Portugaliei – dar foarte rar se află implicarea politică ilegală în deciziile administrative. Mai comune sunt problemele apărute dintr-o diferență de perspectivă. Consilierii politici sunt, în general, mai interesați de rezultate pe termen scurt, oficialii de urmările pe termen lung. Consilierii politici se grăbesc, funcționarii publici își permit să se gândească mai mult. Consilierii politici supraveghează dimensiunea electorală, funcționarii publici mai puțin. Consilierii politici sunt apți pentru a fi mai inovativi; funcționarii sunt mai precauți, în parte prin natura lor, în parte pentru că trebuie să suporte apoi consecințele. În plus, fără îndoială, introducerea consilierilor politici într-un sistem de luare de decizii complică și așa procesul de decizie în afara mecanismului guvernamental.

Per total, funcționarii publici din Europa par să se fi obișnuit totuși cu ideea consilierilor politici. Numirile lor nu au avut drept rezultat politizarea funcției publice. (Într-adevăr, deși a crescut numărul țărilor OECD care au consilieri politici, iar numărul consilierilor politici a crescut și el, un recent studiu OECD sugerează că în majoritatea țărilor tendința a fost către un control politic mai redus în administrația publică. Consilierii politici nu i-au înlocuit, în mare, pe funcționarii publici ca sursă principală de sfaturi către ministru, în privința politicii practicate. Odată cu trecerea timpului, ei au devenit însă o parte acceptată a sistemului. Este adevărat că ei pun la încercare monopolul sfaturilor funcționarilor publici către miniștri. Totuși, ei constituie una dintre multele provocări care au apărut în ultimele decenii în supremația sistemului Weberian tradițional de administrație publică. Provocarea adresată monopolului funcției publice de către consilierii politici este dusă în paralel cu provocările privitoare la cât de adecvați sunt funcționarii în mai multe domenii, incluzând managementul economic, furnizarea serviciilor și chiar managementul propriei birocrății. Întrecerea și calitatea de a contesta au devenit parte a echipamentului modernizării sectorului public, și nu există niciun motiv pentru ca formularea unei politici să fie scutită de aceste presiuni. Într-adevăr, politicienii par să primească încântați și să ceară chiar mai multe canale de sfaturi tactice; consilierii politici reprezintă doar una dintre manifestările acestei tendințe și, fără îndoială, că adaugă sfaturilor tactice o dimensiune politică pe care funcționarii publici nu sunt calificați să o ofere. Cei mai atenți funcționari realizează că această dimensiune adăugată întărește, mai degrabă, decât slăbește strategiile (sau cel puțin, crește satisfacția miniștrilor față de stabilirea politicii urmate).

Consilierul politic îi poate fi de ajutor funcționarului public în munca sa zilnică în două feluri. În primul rând, dacă simbioza dintre ministru și consilierul politic (descrisă mai sus) se dezvoltă, consilierul politic poate deveni o sursă de sfaturi valoroase pentru funcționarii publici. Cei mai mulți funcționari își văd ministrul rar, iar consilierul politic are mai mult timp. Este foarte folositor ca funcționarii să îi poată întreba pe consilierii politici, „pentru ce motiv ne-a cerut ministrul să abordăm această problemă?” sau „dacă înaintăm o astfel de propunere, cum crezi că ar reacționa ministrul?” Acest tip de rol de testare se poate dovedi a fi foarte valoros.

În al doilea rând, existența consilierilor politici poate scuti funcționarii de îndeplinirea unor sarcini politice primite de la ministru. În absența consilierilor politici, miniștrii preferă să ceară funcționarilor publici să îi ajute la anumite probleme, care trec dincolo de limitele neutralității funcției publice, cum ar fi să îi ajute la pregătiri pentru o întâlnire de partid, să redacteze scrisori către oficialii partidului sau să intermedieze acorduri între partidele coaliției. Consilierii politici au fost introduși în Danemarca la sfârșitul anilor 1990 tocmai pentru că funcționarii publici erau implicați serios în treburile politice. Era un lucru comun, de exemplu, ca funcționarii publici să participe la ședințe de partid și să ia parte la negocierile dintre partide, pe problemele coaliției. Presiunile din partea Folketing-ului (Parlamentul danez) au dus la crearea unui cadru politic separat, cel al consilierilor politici, pentru a îndeplini aceste îndatoriri.

Totuși, un consilier înțelept va ști că are nevoie de administrația publică mai mult decât are ea nevoie de el. Sfatul dat mai sus – că un consilier trebuie să-și folosească această influență și să acționeze cu precauție – se aplică mai ales relațiilor cu administrația

publică. În mod particular, consilierul politic nu ar trebui să se gândească să dea ordine funcționarilor publici, putând face asta numai în cazul în care este împuternicit exact pentru acest lucru (iar în cele mai multe țări, consilierii nu au această putere). Consilierul nu ar trebui nici să cadă pradă tentației de a declara că vorbește în numele ministrului – „ministrul mi-a spus să vă informez să faceți cutare lucru” – pentru că dacă se întâmplă așa, consilierul politic se autointroduce în lanțul ierarhic al ministerului. Acest lucru va duce la resentimente și foarte probabil, urmează să vină ziua când consilierul politic va exagera și nu va mai fi recunoscut de către ministru. Dacă nu este împuternicit prin lege, singura funcție a consilierului politic este de a oferi sfaturi ministrului, care, pe baza lor, să poată lua deciziile și să stabilească ordinele.

Într-un sens mai general, consilierul politic va obține cea mai bună cooperare de la administrația publică în același fel în care poate oricine obține cooperare din partea oricui: prin politețe, profesionalism și considerație. Dacă se apropie de funcționari într-un spirit constructiv, probabil și ei vor răspunde la fel, până la urmă, dată fiind relația consilierului cu ministrul; reacția lor naturală va fi să ajute dacă pot. Statutul de afaceri pe care trebuie să-l obțină consilierul este „spirală virtuoză” de a fi privit de către funcționarii publici ca fiind folositor și cu influență, aceștia din urmă fiind astfel încurajați să-și împărtășească problemele și informațiile cu respectivul consilier, ceea ce în cele din urmă duce la creșterea abilității consilierului de a oferi un sfat cu influență.

Consilierul politic care este arogant ori pur și simplu agresiv își va înstrăina oamenii de a căror cooperare are nevoie. Acest lucru înseamnă a o căuta cu lumânarea, din moment ce un funcționar public îi poate face viața grea unui consilier politic dacă dorește, sfidând ministrul. Poate „uita” să copieze documente pentru consilier, îl poate invita la ședințe numai în ultimul moment, poate opri accesul la servicii elementare, dar vitale, cum ar fi conexiunea la internet și poate cauza probleme în toate modurile posibile. În mod inevitabil, unii consilieri politici ajung într-un „cerc vicios” înstrăinându-și funcționarii publici și prin aceasta privându-se de cooperare și informare, cauzând pierderea informațiilor în cadrul ministerului și în final în raport cu ministrul, ceea ce duce apoi la excluderea din dezbaterile interne ale ministerului.

Cele menționate mai sus par să susțină că succesul sau eșecul relației se află în mare măsură în mâinile consilierului politic. Fără îndoială, există o obligație egală a funcționarilor publici de a lucra împreună cu consilierii politici, iar experiența comună în țările Uniunii Europene este că funcționarii publici chiar cooperează (deși vor exista mereu câteva personaje ciudate care vor privi consilierii politici ca pe un afront personal). După cum a spus un fost consilier politic britanic (care la vremea sa s-a ciocnit cu funcționarii publici) într-o dezbateri parlamentară, „totul depinde de personalitate, expertiză, putere și integritatea consilierului [politic] și de dezvoltarea unei relații sănătoase, cinste și profesionale cu oficialii permanenți și miniștrii.”

6. Cabinetele ministeriale

Fenomenul de „cabinet ministerial” este unul relativ rar; principalele sale exemple în Europa fiind Belgia (al cărei sistem este acum pe cale de desființare), Franța și Italia. Franța este privită ca fiind exemplul clasic, de vreme ce cabinetele ministeriale operează acolo într-o formă modernă de vreo 150 de ani. Studiul Spaniei sugerează că ea s-ar putea îndrepta către acest model. (Este de remarcat faptul că, în timp ce Polonia se referă la consilierii politici ai miniștrilor cu termenul de cabinete, în realitate majoritatea ministerelor se limitează la trei consilieri care acționează mai mult drept consilieri politici, în sensul descris mai sus, decât drept cabinete, descrise în această secțiune).

Cabinetele diferă de sistemele de consilieri politici descrise mai sus prin faptul că cei din cadrul lor nu fac doar să-l sfătuiască pe ministru, ci aduc și o direcție și un management politic întregului minister. Ele oferă instrucțiuni în cadrul ministerului și în numele ministrului, iar membrii lor din conducere au în general dreptul să semneze documente în numele

ministrului, reprezentându-l de multe ori la evenimente externe și fiind priviți ca vorbind în numele lui, atât în cadrul, cât și în afara ministerului.

Cabinetele sunt de obicei formate dintr-un amestec de funcționari publici și din persoane din afara administrației, iar ultimii sunt de așteptat să fie cel puțin simpatizanți ai viziunilor ministrului. În Franța cabinetele au între 20 și 30 de membri pentru fiecare ministru și între 10 și 20 pentru un ministru subordonat. În Belgia, până de curând, cabinetele s-au mărit foarte mult, într-adevăr, în unele cazuri extreme ajungând la 100 de membri, până când dimensiunile lor au fost reduse prin recente reforme administrative. Precizarea unui număr de funcționari politici este greu de făcut, dar Olivier Schrameck (la un moment dat director al cabinetului primului ministru francez Jospin) estimează că aproape un sfert din colectivul unui cabinet francez reprezintă oameni aduși din afară din motive politice.

Membrii *cabinetului* sunt selectați personal de către ministru; în cazul funcționarilor publici, acest lucru subminează evident ierarhia administrației publice tradiționale și este deschisă acuzațiilor și favoritismelor. Este greu de scris pe tema organizațiilor și metodelor de lucru ale cabinetelor atât timp cât, după cum a observat Olivier Schrameck în monografia sa pe acest subiect, organismele formate pe asemenea considerente personale sunt mai degrabă haotice decât structurate și cer un tratament mai degrabă sociologic decât juridic¹. Acest lucru este adevărat în mod special în cazul Franței, unde restricțiile oficiale privind mărimea, fixarea colectivelor și finanțarea cabinetelor sunt des luate în râs, pe nedrept.

Autoritatea șefului de *cabinet*² se extinde asupra întregului minister, cu responsabilitatea pentru toate deciziile politice majore – și, în Franța, asupra funcțiilor administrative esențiale. Alți membri de *cabinet* sunt de obicei responsabili pentru teme specifice sau diverse politici publice: este vorba de obicei de membri ai colectivului cu anumite responsabilități pentru relațiile cu parlamentul, relații cu media și susținătorii ministrului. Ierarhia în cadrul *cabinetului* este de obicei destul de flexibilă; considerentele personale sunt mai importante. Monografia lui Schrameck argumentează în mod repetat că aceste *cabinete* ar trebui să opereze ca echipe, dar aduce la cunoștință și faptul că multe dintre ele nu fac acest lucru, iar competiția dintre membri săi este ceva obișnuit. Mulți oameni se folosesc de cunoștințe, la intervale și poziții de vechime mai mari în cabinetele diferitelor ministere - mijloc recunoscut pentru avansarea profesională. Totuși, critici comune spun că fiind bazată pe favoritism, această practică este opusă celui mai bun mod de avansare în cadrul administrației publice, bazate pe aprecierea obiectivelor.

Existența *cabinetelor* reduce în mod evident rolul celor care conduc alte departamente din minister. În timp ce luarea deciziilor este lăsată tot mai mult la nivelul *cabinetelor*, restul ministerului tinde să fie împins către un rol tehnic, cu un puternic accent pe executarea deciziilor care sunt dincolo de ei (deși se știe că aceste cabinete se implică în executarea unor proiecte mai precise). Acolo unde există un secretar general, precum în Belgia sau Italia, rolul acestuia a fost mai mult administrativ și tehnic. Chiar acest lucru poate fi transformat într-un rol important, în special în problemele referitoare la buget și organizare, iar secretarul general poate exercita o semnificativă influență în direcția coordonării. Absența unei astfel de contragreutăți în Franța permite cabinetului să fie dominant. Tocmai această extensie a rolului consilierilor politici de la un rol în principal consultativ la ceea ce în studiul referitor la Spania este descris ca „rolul central în proiectarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice” sugerează că Spania se îndreaptă spre un sistem de tipul francez.

¹ Există indicații referitoare la atitudinea vizavi de *cabinete* pentru care Guy Carcassonne, chiar el fost șef de cabinet al premierului Rocard, a publicat o serioasă tipologie academică a cabinetelor, în care le caracteriza drept „colegi, copii, valeți și locotenenți” (în original: „les copains, les enfants, les valets et les lieutenants”).

² În cabinetele ministeriale din Franța este important să se deosebească între directorul de cabinet care are autoritatea asupra principalelor funcții politice și administrative ale ministerului, și șeful de cabinet, care se bucură de o mai mare apropiere de ministru, el jucând rolul de paznic, responsabil cu organizarea programului ministrului și a vieții sale profesionale. Ambii se bucură de o mare influență.

Sistemul *cabinetelor* are și un impact asupra coordonării politicilor interministeriale, de vreme ce de obicei se dezvoltă o relație puternică între cabinete. Până recent în Belgia, cabinetele erau principalul canal pentru coordonarea și negocierea deciziilor politice importante dintre ministere. În Franța cabinetele au preluat acest rol aproape până la excluderea chestiunilor politice; neînțelegerile interministeriale nu rezultă din întâlnirile miniștrilor, ci din cele ale membrilor de cabinet. În Spania, după cum arată și studiul, rețeaua interministerială de consilieri politici exercită o influență puternică în a determina dacă guvernul trebuie să adopte proiectele legislative sau nu. Acest lucru este mai puțin valabil în Italia, dar întâlnirile regulate dintre șefii cabinetului și directorii ministerelor este un mecanism de bază pentru a gestiona agenda întâlnirii săptămânale a guvernului italian și pentru a rezolva contradicțiile dintre ministere.

Sistemul de tip *cabinet* are și el meritele sale, pentru că asigură ministerului serviciile unui grup de persoane (de obicei) foarte capabile, dintre care mulți sunt experți în domeniile lor. Acesta asigură suport pentru toate aspectele vieții ministrului (unele sisteme de administrație publică pot fi acuzate în mod cert că se ocupă adecvat de cererile strategice și administrative ale ministrului, dar nu suficient de cererile politice). În plus, sistemul de tip cabinet este popular în rândul miniștrilor, cărora le place să-și aleagă propriul colectiv.

Totuși, apar și critici serioase la adresa acestui sistem, care pot fi clasificate în două direcții. Prima este bazată pe principiul: cabinetul este în fapt un circuit închis de avantaje politice, bazat pe favoritism mai mult decât pe merite obiective, și desființează principiul administrației publice. (Există și o dimensiune a oportunităților egale: un studiu recent făcut de Le Monde a arătat că numai 10 din cei 700 de membri de cabinet au ceea ce ziarul a numit „proveniență imigrantă”). O plângere comună în Belgia a fost aceea că funcționarii publici, după ce lucrează pentru un cabinet, sunt adesea avansați neținând cont de procedurile normale de avansare. A doua categorie de obiecții se orientează asupra ineficienței sistemului: duce la folosirea ineficientă a expertizelor în restul ministerului, încurajează luarea unor decizii pe termen scurt, duce la rivalitate și comportament de „curteni” în cadrul colectivului cabinetului și încurajează alți membri ai personalului din minister să se angajeze în manevre deviate pentru a influența deciziile cabinetelor, ducând la – folosind cuvintele lui Schrameck – „dezechilibru și abuzuri”. Unul din motivele date de primul ministru Balladur pentru încercarea sa de a restricționa mărimea cabinetelor în 1993 în Franța – încercare deșeurată de sistem – a fost acela de a opri cabinetele din a acționa ca obstacol între miniștri și funcționarii lor publici.

Din aceste motive, cabinetul a fost multă vreme un subiect controversat. Totuși, politicienii evident că nu doresc să renunțe la o sursă atât de clară de patronaj politic, chiar dacă acest lucru are ca efect pe termen lung, o calitate mai slabă a guvernării și extenuarea sistemului de administrație publică. În Franța, instituția a fost supusă criticilor repetate, de remarcat fiind raportul Comisiei Blanc din 1993, care a avut ca rezultat o critică legistă a neresultatelor ei cu recomandarea de a restricționa numărul total al colectivului de cabinet la 100 (spre deosebire de 400 la acea vreme și la 700 în prezent). Totuși, toate încercările de reformă au eșuat, iar majoritatea celor care au scris pe această temă par să susțină concluzia pesimistă a lui Quermonne, cum că acest sistem – cel puțin în Franța – poate fi schimbat numai prin desființare.

Aceasta a fost și concluzia la care s-a ajuns în Belgia, care în 1999 a început să desființeze aceste cabinete la nivel federal. Motivul acestei decizii a venit din mai multe scandaluri și eșecuri, printre care afacerile referitoare la dioxină și Dutroux, care – potrivit unui raport al Senatului - au dus la privirea administrației publice ca fiind „excesiv politizată, incompetentă și insensibilă”. Aceste evenimente au contribuit la alegerea unui guvern care a oferit prioritate reformei radicale în domeniul sectorului public. *Cabinetele* au fost vizate în special de această reformă, deoarece colectivele lor se dublaseră aproape din 1989, ajungând în medie la aproximativ 30 și pentru că – folosind cuvintele din documentul Copernicus, „cabinetele tindeau să exercite mult mai mult control asupra acțiunilor ministerelor și jucau un rol mult mai frontal în elaborarea politicilor. Acest lucru a fost privit

deseori de către funcționarii publici ca fiind un semn de lipsă de considerație, iar uneori a dat naștere la conflicte între miniștri și serviciile care i se subordonau. A dus de asemenea și la o lipsă de continuitate a politicii duse, pe măsură ce cabinetele ministeriale veneau și plecau o dată cu miniștrii după alegeri.”

Programul Copernicus prevedea înlocuirea fiecărui cabinet din cadrul fiecărui ministru, cu un mic colectiv de colaboratori personali selectați de ministru; un consiliu de strategie care să-l sfătuiască pe ministru cu privire la politica urmată, reunind manageri din departamentele ministerului și experți externi și o celulă de pregătire strategică formată din funcționari publici și experți externi recrutați de administrația publică. Implementarea a fost lentă, date fiind structura guvernamentală complexă a Belgiei și natura controversată a mai largului program Copernicus, dar desființarea cabinetelor este acum într-un stadiu foarte avansat.

Este de remarcat faptul că modelul cabinetelor nu a fost preluat în procesele de democratizare din Europa de Est (a se nota situația Poloniei, de mai sus). Nici nu a fost o idee foarte promovată de către consilierii din țările din vest înspre guvernele din est, sau nici chiar de către Comisia Europeană, care folosește cabinetele chiar și în propria sa administrare internă. Ca și sistemele de recompensare politică a susținătorilor din Statele Unite, în care posturile înalte sunt ocupate de funcționari numiți pe criterii politice, sistemul este tolerat în țară, dar nu este privit ca fiind bun de export.

7. Consilierii politici ai Primului Ministru

În majoritatea țărilor europene, Primului Ministru îi este permis un număr mai mare de funcționari politici decât altor ministere. Se pare că sunt două motive pentru acest lucru: Primul Ministru trebuie să acopere o arie mai mare de probleme, comparativ cu alte ministere și deci trebuie să aibă parte de mai multe sfaturi; apoi Primul Ministru are niște funcții aproape în întregime politice, spre deosebire de alte ministere ale căror îndatoriri au deseori o componentă importantă de reglementare și administrare. Un studiu OECD din 2004 a arătat că în 7 din 15 țări, majoritatea angajaților din personalul Primului Ministru erau consilieri politici.

Este important să recunoaștem faptul că Primul Ministru mai este ajutat și de Biroul Guvernamental (cunoscut și ca Secretariatul General, Secretariatul Guvernamental, Cancelarie, Biroul Cabinetului etc.), care, este în schimb format din funcționari publici³. Per total, Biroul Guvernamental este responsabil pentru coordonarea strategică, planificarea și monitorizarea activității și pentru funcțiile și comunicările legale, în timp ce Biroul Primului Ministru se concentrează mai mult pe sfaturi strategice și politice, sprijinul în comunicare și redactarea discursurilor. De aceea, împărțirea responsabilităților între funcționarii publici și consilierii politici guvernamentali este foarte similară cu cea a ministerelor, iar nevoia unei bune relații între cele două grupuri este la fel de importantă.

Per total, aceleași probleme și dinamici se pare că se aplică și consilierilor politici care lucrează cu Primul Ministru, ca și celor din ministere. Principalele diferențe sunt acelea că adesea ei sunt responsabili și cu planificarea strategică a activității guvernului ca întreg și colaborează în principal cu miniștrii și consilierii apropiați, mai degrabă, decât cu departamentele funcționale din ministere. O funcție suplimentară a consilierilor Primului Ministru, găsită în multe coaliții guvernamentale, este managementul relațiilor dintre partidele coaliției, care pot fi mai mult sau mai puțin instituționalizate.

În general, influența consilierilor politici ai Primului Ministru față de restul guvernului depinde chiar de tendința dominantă a Primului Ministru sau lipsa acesteia, datorată unei combinații de factori instituționali, personali și politici. Dacă Primul Ministru domină, consilierii

³ Este de notat faptul că într-un număr de țări de ex. (Danemarca, Olanda și Polonia) întregul mecanism care servește guvernul este denumit Biroul Primului Ministru. Totuși, în aceste cazuri există delimitări clare în cadrul organizării între funcțiile „Biroului Guvernamental” și cele de sprijin acordat Primului Ministru.

săi pot juca un rol important. Acest lucru a fost verificat în cazul guvernărilor recente din Spania și al guvernului Blair din Marea Britanie și este în general real în toate țările cu un sistem de tip *cabinet*. Totuși, poziția dominantă a Primului Ministru tinde să mărească rolul consilierilor săi politici, și nu invers - fapt dovedit de existența unor Primi Miniștri dominanți fără prea mulți consilieri politici. Dacă Primul Ministru este slab, consilierii săi se vor lupta să-și impună propria influență, așa cum s-a întâmplat în scurta guvernare Cresson, din Franța.

Atât timp cât rolul și influența consilierilor Primului Ministru sunt o reflecție a rolului și influenței sale, acest lucru pare să fie acceptat drept legitim de restul sistemului guvernamental. Cu toate acestea, dificultățile apar atunci când consilierilor politici li se acordă ceea ce reprezintă propria lor autoritate, separată de miniștri. Aceasta este problema în unele cazuri în Franța. A apărut pentru o vreme în Lituania, unde consilierilor Primului Ministru le-a fost acordată pentru o anumită perioadă autoritate legală, atât individual, cât și întregului corp, pentru a revizui propunerile înaintate de miniștri și pentru a le modifica sau respinge. Experimentul a fost de scurtă-durată, iar resentimentul cauzat de acesta a contribuit la demiterea după șapte luni a guvernului care l-a introdus.

Numărul mare de consilieri ai Primului Ministru duce, în aproape toate țările, la delegarea unui consilier șef, care este de obicei o figură de o importanță considerabilă (deși își menține de obicei o imagine publică puțin mediatizată).

8. Responsabilitate, etică și ce este de făcut atunci când lucrurile nu merg bine

Per total, experiența europeană occidentală a consilierilor politici a fost una benefică. Totuși, lucrurile pot merge și rău; ocazional, consilierii politici sau funcționarii publici încalcă regulile. În cazul funcționarilor publici, există o linie precisă de răspundere; legislația administrației publice fixează norme de comportament, și există o ierarhie pentru a întări regulile și sancțiunile pentru încălcarea lor. Poziția în raport cu consilierii politici pare să fie mai puțin satisfăcătoare. Aceasta este o zonă prea puțin explorată, dar în vreme ce țările au în general un cadru legal de angajare a consilierilor politici, cadrul de responsabilități și comportament etic al acestora pare, de obicei, slab dezvoltat.

Există două probleme cheie. Prima ar fi lipsa unei ghidări clare a consilierilor politici la nivel de etică și comportament. A doua este cea a responsabilităților, în sensul că ei nu fac parte din sistemul ierarhic al ministerului, ci răspund numai în fața ministrului. Dacă un consilier politic încalcă regulile, ministrul nu va fi probabil sever cu unul dintre preferații săi. Miniștrii au interesul ca lucrurile să fie făcute în avantajul lor politic, de obicei nefiind interesați de proprietate, ca funcționarii publici. În ceea ce-l privește pe consilierul politic, este de preferat să fie lăsat în pace în cazul în care nu produce vreun deranj public serios.

Un studiu rar al acestei probleme, făcut de King, cercetează practica din Australia, Canada, Irlanda, Noua Zeelandă și Marea Britanie și oferă trei lecții folositoare. Prima este că în timp ce Marea Britanie nu are nicio lege a funcției publice (spre deosebire de celelalte țări studiate și, într-adevăr, de majoritatea țărilor din Europa), a dezvoltat un puternic cadru etic care guvernează activitățile consilierilor politici, în forma unui cod de conduită (extrase anexate lucrării de față) și un model de cod de angajare pentru consilierii politici. Aceste coduri formează un cadru foarte clar și sunt modele folositoare care pot fi împrumutate și de alte țări (studiul de mai jos al cazului Danemarcei oferă exemple similare, folositoare pentru un contract standard de angajare, direcții orientative pentru conduita consilierilor politici și direcții pentru consilierii politici în relațiile cu media).

În al doilea rând, lăsarea întăririi regulilor pe seama ministrului pentru care lucrează consilierul politic este inefficientă. Acest lucru s-a dovedit a fi marea slăbiciune a sistemului din Marea Britanie, dar este valabil și pentru alte țări studiate. Există o nevoie de procedură independentă care să se ocupe și să investigheze încălcările și pentru impunerea sancțiunilor. În al treilea rând, după cum spune King, „doar reglementarea legală nu este o

soluție. Promovarea virtuții este la fel de importantă ca și controlul corupției. Codurile de conduită trebuie să fie dezvoltate în dialog cu funcționarii publici, iar comportamentul etic trebuie să fie promovat într-o varietate de feluri, prin introducerea seminarilor de pregătire și a managementului resurselor umane” (există paralele între recomandările Comisiei daneze pentru o formare mai bună – vezi studiul danez).

9. Concluzii și lecții

Este extrem de dificil să evaluezi eficacitatea consilierilor politici, fiind întotdeauna greu să discerne impactul asupra politicii practicate. Sunt ocazii când un consilier se poate îndrepta către o anumită decizie și poate pretinde merite pentru o influență decisivă, dar aceste incidente sunt rare. Mai des, când consilierul politic crede că a obținut ceva, poate să se afle ulterior că încerca să deschidă o ușă deja deschisă, sau că sfatul său pur și simplu a coincis cu unul venit din altă parte. O altă măsură posibilă a eficacității este satisfacerea ministrului. Aceasta este greu de măsurat, nu în ultimul rând pentru că un ministru nu prea admite public că a făcut o alegere greșită. Poate că cel mai bun indicator al succesului este supraviețuirea, de vreme ce o mare proporție de inovații din cadrul aparatului guvernamental nu durează mult. Consilierii politici, ca specie, sunt o inovație relativ recentă în majoritatea țărilor și, în general, au rezistat acolo unde au fost introduși.

Ce lecții se pot învăța din acest rezumat? Acestea sunt următoarele:

- Funcțiile consilierilor politici ar trebui specificate clar, preferabil în legislație. Ideal ar fi ca aceasta să fie întărită de un cod de conduită al consilierilor politici. Respectarea regulamentului și a codului ar trebui să fie o obligație contractuală a consilierilor politici.
- Responsabilitățile respective ale consilierilor politici și ale funcționarilor publici ar trebui definite cu claritate. Locul unde ar fi trasată această graniță este un aspect secundar; un prim punct relevant fiind acela că trebuie să existe o limită marcată clar, înțeleasă și respectată în general.
- Totuși, linia de demarcare dintre funcțiile celor două grupuri trebuie să fie o linie care să-i ajute să înțeleagă funcțiile respective și nu o barieră care să îi rețină de la a lucra împreună spre a realiza obiectivele ministrului. Este nevoie de simple aranjamente de la zi la zi, cum ar fi întâlnirile regulate, pentru a face ca relațiile de muncă să meargă între consilierii politici și funcționarii publici din minister, în special pentru a împărtăși informațiile și pentru a accepta împărțirea sarcinilor între ei.
- Consilierii politici trebuie să acționeze cu simț practic și circumspecție. Ei nu trebuie să abuzeze de accesul lor privilegiat la ministru, la întâlnirile sau la informațiile sale.
- Funcționarii publici trebuie să lucreze cu consilierii politici și să îi ajute să își îndeplinească rolul lor diferit și separat.
- Este nevoie de un cadru etic pentru a suplimenta cadrul legal cu privire la consilierii politici, în paralel cu cel pentru funcționarii publici, folositor fiind să conțină un cod al conduitei. Implementarea sa ar trebui să fie întărită de formare și managementul resurselor umane.
- Se impune un mecanism independent care să investigheze și să pedepsească încălcările regulilor de către consilierii politici, separat față de mecanismul care ar trebui să existe pentru investigarea și pedepsirea încălcărilor săvârșite de funcționarii publici.

BIBLIOGRAFIE

Barbasiewicz, A. și M. Kulesza (1999), *Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Poland and in Some Other European Countries*, Cancelaria Primului Ministru, Guvernul Poloniei, Varșovia.

Ben-Gera, M. (2003), *Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office - A Comparative Analysis of OECD, CEEC and Balkan Countries*, Sigma, Paris.

Ben-Gera, M. și S. James (2004), *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*, GOV/PCG/MPM/RD/(2004)1, OECD, Paris.

Bigaut, C. (1997), *Les Cabinets ministériels*, LGDJ, Paris.

Blanc, C. (1993), *Pour un État stratège, garant de l'intérêt général*; raport pentru pregătirea celui de-al 11-lea Plan Național, La Documentation française, Paris.

Braun, G. (2001), *La réforme de l'Etat à l'étranger*, Raport al Senatului — Comisia de Finanțe, nr. 348, Senatul Belgiei, Bruxelles.

Biroul Cabinetului (2005), *Model Contract for Special Advisers*, Biroul Cabinetului, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord. Vezi: http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_advisers.doc

Carcassonne, G. (1986), «Typologie des cabinets», în *Pouvoirs*, Vol. 36.

Destexhe, A., A. Eraly și E. Gillet (2003), *Démocratie ou participatie? 120 propositions pour refonder le système belge*, Editions Labor, Liège.

Dooney, S. și J. O'Toole (1998), *Irish Government Today*, Gill and Macmillan, Dublin.

James, S. (1998), *British Cabinet Government*, a doua ediție, Routledge, Londra.

Kessous, M. (2003), «Minorités peu représentés sous les dorures de la République» în *Le Monde*, 24 noiembrie 2003, Paris.

King, S. (2003), *Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants*, University College London, Londra.

Biroul Primului Ministru al Kosovo, OSCE, Public Administration International and Sigma (2006), *From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil Servants*, OSCE, Pristina.

Pelgrims, C. (2005), "Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents?"; Lucrare prezentată la a 13-a Conferință Anuală a NISPACee, Moscova, 19-21 mai 2005.

Quermonne, J-L. (1994), «La 'mise en examen' des cabinet ministériels», în *Pouvoirs*, vol. 68.

Schrameck, O. (1995), *Les Cabinets ministériels*, Dalloz, Paris.

Service Public Fédéral — Personnel et Organisation (2004), Copernicus: au centre de l'avenir, SPF, Bruxelles.

Sigma (1996), *Civil Service Legislation Contents Checklist*, Publicație Sigma Nr. 5, Sigma-OECD, Paris.

Sigma (1998), *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions*, Publicație Sigma Nr.22, Sigma-OECD, Paris.

Sigma (1999), *European Principles for Public Administration*, Publicație Sigma Nr.27, Sigma-OECD, Paris.

II CAPITOLE PE ȚĂRI

DANEMARCA

Thomas Broeng Jørgensen

Rikke Ginnerup

Șefi de departament, Ministerul Finanțelor

Danemarca⁴

1. Prezentarea țării

1.1 Contextul general al administrației daneze și contextul politic

Administrația din Danemarca este formată din 19 ministere (incluzând Biroul Primului Ministru), 60 de agenții și o largă varietate de instituții, cuprinzând întreprinderi de stat și alte organisme cu legături variate cu statul.

Constituția daneză nu furnizează reguli clare cu privire la structura, organizarea și procedurile guvernului central. Totuși, două reguli constituționale sunt importante pentru a înțelege sistemul ministerial danez. În primul rând, primul ministru este responsabilul suprem pentru delegarea și revocarea miniștrilor și pentru luarea deciziilor în ceea ce privește portofoliile ministeriale. În al doilea rând, principiul legal și normativ al responsabilității ministeriale joacă un rol fundamental în sistem.

Ministrul este responsabil personal în fața parlamentului pentru orice activitate din cadrul ministerului, fiind responsabil și pentru chestiunile politice și administrative din departamentele și agențiile din minister. De aceea, ministrul se bucură de o largă autonomie. În sistemul danez, spre deosebire de un sistem de tip cabinet, nici Primul Ministru, nici întregul cabinet nu poate da instrucțiuni formale unui ministru pe o anumită problemă specifică. Totuși, de vreme ce Primul Ministru este responsabil pentru delegarea și revocarea miniștrilor și de efectuarea remanierilor guvernamentale, ministrul depinde în final de suveranitatea și dorința Primului Ministru.

Pe lângă aceste trăsături fundamentale ale sistemului danez, administrația publică mai poate fi văzută corespunzând pe larg tipului ideal de birocrăție Weberian. Funcția publică este astfel o birocrăție valoroasă și un sistem de carieră în care înalții funcționari sunt recrutați în principal din cadrul ministerului și sunt neutri din punct de vedere politic.

Cât despre contextul politic, un aspect important în guvernul danez este faptul că grupurile politice sunt bazate în mod normal pe guvernele de coaliție ale grupurilor minoritare. Acesta este procesul de coordonare, care are loc în principal în cele două comitete (Comitetul Economic și Comitetul de Coordonare), iar rezolvarea conflictelor interministeriale este foarte importantă pentru asigurarea politicilor „integrate”.

⁴ Acest articol exprimă părerile personale ale celor doi autori și nu în mod necesar pe cele ale Ministerului danez de Finanțe sau ale Guvernului danez.

1.2 Dezvoltarea consilierii politico-strategice în Danemarca

De la mijlocul secolului XX, multe țări s-au concentrat din ce în ce mai mult pe nevoia de funcționari publici care și-au depășit competențele legale și bugetare cu mai multe capacități politico-strategice. Danemarca nu este diferită de oricare altă țară în această privință și, în special în ultimii ani, sfaturile referitoare la politici integrate și sfaturile politico-strategice au ajuns să aibă o semnificație în plus.

Caracterul acestei practici a fost acela de înlocuire a funcționarilor publici pregătiți din punct de vedere legal cu economiști care să aibă noi aptitudini și în final cu specialiști în științe politice cu un simț acut al contextului politic și capabili să facă manevre în fața variatelor obstacole politice. În Danemarca, evoluțiile de la prima Constituție din 1848/1849 și până azi pot fi împărțite în trei perioade. Din 1848 în 1901 nu a existat o delimitare clară între funcționarii publici și politicieni. Un funcționar putea astfel să treacă de la statutul de secretar permanent la cel de ministru și avea de multe ori câteva slujbe separate, pe lângă cea de funcționar. Din 1901 în 1945 funcționarii publici semănau mult cu cei descriși mai sus, cu competențe legale și bugetare solide. În această perioadă, funcționarul public era un administrator zilnic care lăsa politica în grija politicienilor. Din 1945 până azi am constatat o întoarcere treptată la statutul funcționarilor publici care acționează în același timp în calitate de consilieri politici.

Principala concluzie ce poate fi trasă din această rapidă apreciere este că funcția publică ce furnizează sfaturi politice nu este cu nimic un fenomen nou în Danemarca. De aceea, diferența care este de multe ori fixată între sfaturile profesionale referitoare la politici și sfaturile politico-tactice nu este întotdeauna justificată în Danemarca zilelor noastre.

În secțiunea următoare, vor fi examinate rolul și responsabilitățile funcției publice permanente și ale funcționarilor publici numiți politic (consilieri speciali).

1.3 Rolul și responsabilitățile funcției publice permanente

Consultanța și asistența ministerială sunt bazate, în principiu, în Danemarca pe o funcție publică permanentă și neutră din punct de vedere politic. În consecință, recrutarea și numirea în funcțiile publice sunt decise pe baza principiului selecției pe merite și nu al apartenenței politice.

Funcția publică permanentă dorește și poate să asigure în același timp sfaturi politico-tactice profesionale și complete. Când se dă un astfel de sfat, totuși, funcția publică trebuie să fie în mod special atentă la cerințele standardelor profesionale, la neutralitatea politică, la legalitate și la obligația de a spune adevărul.

În general, profesionalismul dictează aderența la standardele recunoscute în cadrul unui anumit domeniu, de exemplu standarde economice pentru supravegherea analizei bugetare. Norma neutralității politice implică faptul că funcția publică permanentă trebuie să se abțină de la a da sfaturi în timpul campaniilor electorale și de la a contribui la materialele de campanie, redactând discursuri pentru congrese de partid, etc.

Secretarii permanenți (*departmentschefer*) au jucat un rol cheie în tendința de după război de a da niște sfaturi politico-tactice și mai complete, venite din partea funcției publice permanente. Chiar și în ziua de azi secretarii permanenți contribuie de departe cu cele mai importante sfaturi politice pentru ministru.

În plus față de sfaturile aduse de secretarii permanenți, sfaturile politice sunt asigurate și printr-o varietate de funcții din minister. Secretarii privați (*ministersekretær*) sunt de obicei implicați în asigurarea unei forme de sfat politic, deși serviciile practice către ministru – cum ar fi relația cu parlamentul, coordonarea instrucțiunilor ministrului, asistența în relația cu presa, controlul și actualizarea programului ministrului – rămân principalele lor funcții.

Alți funcționari publici, cum ar fi secretarii adjuncți permanenți și șefii direcțiilor, oferă și ei importante sfaturi politice. Chiar și șefii anumitor departamente oferă sfaturi strategice prin note scrise, etc. Totuși, variază considerabil măsura în care șefii departamentelor au acces direct la ministru pentru a-i oferi direct sfaturi.

În final, unele sfaturi politice sunt avansate miniștrilor prin secretariatele partidelor politice. Acest lucru are loc aproape întotdeauna prin intermediul ministrului, care trimite apoi ideea prin minister, unde discutarea extinsă a strategiei sau a chestiunii în cauză va fi făcută ulterior. Acest fenomen nu este pe larg observat în Danemarca, atât timp cât guvernul are acces la un câmp extrem de extins de sfaturi, chiar în ministere. Totuși, coaliția nu are acces la ministere și se folosește într-un grad mai mare decât guvernul de secretariatele partidelor.

În această privință este important să se insiste asupra faptului că membrii obișnuți ai parlamentului, indiferent dacă sunt partizani ai partidului de guvernământ sau nu (sau partide în cazul unui guvern de coaliție) nu pot cere ministerelor să facă vreo analiză a unei anumite probleme fără să treacă prin canalele obișnuite, de obicei prin minister.

Tabelul de mai jos rezumă cine este implicat în prezentarea afacerilor ministeriale direct ministrului. Per total, așa cum reiese și din tabel, aceeași tendință se aplică tuturor tipurilor de contacte cu miniștrii, inclusiv sfaturile politico-tactice scrise. Interacțiunea cu ministrul este concentrată la nivelul înaltei funcții publice de stat, iar implicarea la niveluri mai mici variază considerabil de la un minister la altul.

Tabelul 1. Cine este implicat în prezentarea directă a afacerilor ministrului?

N=18 ministere (Biroul Primului Ministru nu este inclus)

	De fiecare dată	Des	Câteodată	Rar	Niciodată	Irelevant	Total
Secretarul permanent	12	4	1	0	0	1	18
Secretarul adjunct permanent	1	11	4	0	0	2	18
Șef de direcție	3	9	4	1	0	1	18
Șef de departament	1	6	8	0	2	1	18
Director de agenție	2	2	7	4	1	2	18

În general există un nivel foarte ridicat al satisfacției printre ministere privind sfaturile și asistența oferită de funcția publică permanentă atât în privința sfaturilor strategice, cât și a celor politico-strategice. Miniștrii sunt totuși mai puțin încântați de asistența asigurată redactării discursurilor. Mai mult, faptul că miniștrii tind să recruteze consilieri speciali cu expertiză media sugerează faptul că este loc de îmbunătățire pentru competența funcției publice permanente de a se ocupa de relațiile cu presa.

În ultimii ani multe ministere au reorganizat structura departamentelor (de exemplu construind secretariate politice mai largite, care lucrează îndeaproape cu miniștrii) tocmai pentru a întări funcțiile prin care se fixează strategia și competențele funcționarilor publici permanenți în a oferi sfaturi miniștrilor (conform casetei 1 de mai jos).

Caseta 1. Organizarea ministerelor și sfaturile către miniștri

Un minister tipic este condus de un ministru cu un mic secretariat (cuprinzând doi secretari privați cu pregătire academică și un consilier numit pentru problemele politice), urmat de un secretar permanent cu un mic secretariat (din care face parte un secretar privat cu pregătire academică), urmat la rândul său de direcții și departamente mai mici, etc. În ultimii ani, multe ministere și-au reorganizat structura departamentelor, iar un important motiv a fost intenția de a întări funcțiile de strategie și capacitățile de a furniza sfaturi miniștrilor într-un mod rapid și clar.

Există în ministere o tendință de a construi secretariate politice mai mari în jurul ministrului. Angajații din secretariate sunt de multe ori burocrati talentați și destul de tineri, cu competențe speciale în dezvoltarea unor noi strategii, coordonarea de procese politice și programe de reformă, schițarea discursurilor ministrului, etc. După cum a fost menționat mai sus, miniștrii sunt mai puțin încântați de asistența oferită de funcția publică permanentă în ceea ce privește redactarea discursurilor. Secretariatele politice sunt de asemenea văzute ca o soluție pentru îmbunătățirea acestor aptitudini în cadrul funcției publice permanente.

O mare provocare este aceea de a asigura cooperarea apropiată și coordonarea între organizații pe linie ministerială și secretariatele politice. Aspectul pozitiv și care se face remarcant în funcția publică este în general abilitatea sa de a asigura atât sfaturi referitoare la politici, cât și politico-strategice, la toate nivelurile organizării.

1.4 Rolul și responsabilitățile consilierilor speciali

Folosirea funcționarilor publici numiți politic (consilieri speciali) a fost încă din istorie limitată în Danemarca, față de alte țări democratice occidentale. În Norvegia, Suedia și Marea Britanie, se poate observa folosirea secretarilor de stat numiți politic și de asemenea cea a miniștrilor juniori drept consilieri politici. Funcționarii publici numiți politic sunt numeroși, dar și profund integrați în dirijarea guvernului.

În Danemarca, totuși, numai un singur ministru numit politic se ocupă de conducerea ministerului, incluzând agențiile ministerului, și numai un singur consilier este alocat fiecărui ministru⁵. Este important de precizat faptul că rolul și responsabilitățile consilierilor speciali nu pot fi comparate cu cele ale secretarilor de stat și miniștrilor tineri din multe alte țări OECD.

Consilierii speciali sunt în principal angajați pentru a ocupa funcții legate de presă, de exemplu contactele cu jurnaliștii, comunicatele de presă și contribuția la interviuri. Numai un număr foarte mic de consilieri speciali își petrec majoritatea timpului oferind sfaturi politico-tactice miniștrilor, îndeplinind astfel controversatul rol de „manipulator”, așa cum sunt adesea portretizați în presă.

Există totuși excepții de la această regulă. În problemele importante cu privire la biroul Primului Ministru, de exemplu, consilierul special este foarte apropiat de ministru și de secretarul permanent și participă la ședințele de management cu ministerul. În același timp, consilierul special este în stare să asigure presei informații de bază referitoare la problemele curente, viziuni politice și obiective, etc.

Nu există decât foarte puțini consilieri speciali în ministerele daneze. În 2005, numai 14 din 20 de ministere au angajat un consilier special, și niciun ministru nu a avut vreodată

⁵ Cu excepția Ministerului Afacerilor Externe, unde sunt doi miniștri (unul pentru afaceri externe generale, iar altul pentru probleme de dezvoltare).

mai mult de un consilier special. Astfel, șase ministere au ales să se bazeze numai pe funcția publică permanentă pentru sfaturi referitoare la politici, sfaturi politico-tactice și relația cu presa. Se pare că este preferința ministrului mai degrabă decât să revină în sarcinile specifice ale ministerului, ceea ce determină dacă se angajează sau nu un consilier special.

Dintre cei 14 consilieri, 8 au diplome în jurnalism și/sau experiență în media daneză. Consilierii rămași sunt în general profesori cu experiență profundă în jurnalism și/sau angajați ai secretariatelor partidelor politice. Aproape nici unul dintre consilierii speciali nu avuseseră experiența unei angajări precedente în funcția publică.

Majoritatea consilierilor speciali din Danemarca au deci diplome în jurnalism, și/sau au experiență în media. Acest lucru poate reflecta importanța mereu sporită a mediei în societate și politică.

În anii 1980 și 1990 a existat o ușoară tendință de creștere în folosirea consilierilor speciali care erau numiți pe linie politică și separați de funcția publică. Această tendință a dus la Carta Albă 1354/1998, care privea relația dintre funcția publică permanentă și consilierii speciali numiți pe linie politică.

Documentul de mai sus definea pentru prima oară rolul și responsabilitățile consilierilor speciali. Caracterul definitoriu al acestora este că angajarea lor este legată de mandatul ministrului și că ei sunt angajați în cadrul secretariatului privat al acestuia și nu pot avea puteri executive asupra funcționarilor publici în afara aceluia secretariat privat.

Un alt document a fost publicat în iunie 2004 (Carta Albă 1443/2004), în principal ca rezultat al unei dezbateri publice a două probleme. Prima a fost aceea a limitelor implicării funcționarilor publici permanenți în problemele cu caracter politic. Cea de-a doua s-a concentrat pe regulile cu privire la activitatea funcționarilor pe post de consilieri speciali.

Carta Albă 1443/2004 a avut drept rezultat o serie de recomandări privitoare la regulile funcționarilor publici și folosirea consilierilor speciali. Deși exprimarea este clară și fără echivoc, regulile pot fi descrise în cel mai bun caz drept orientative, în comparație cu legislația de bază. Cele mai importante idei sunt următoarele:

1. În primul rând, consilierii speciali sunt subiecți aceluiași cerințe și standarde profesionale, aceluiași obligații de a spune adevărul și au același statut legal ca și funcționarii publici permanenți. Numai cererea cu privire la neutralitatea politică diferă. Spre deosebire de funcționarii publici, consilierii speciali trebuie să le fie permis să asiste miniștrii în legătură cu alegerile parlamentare. Totuși, consilierii speciali ar trebui să fie revocați din funcții în timpul campaniei electorale și de aceea nu ar trebui să le fie permis accesul la facilitățile ministerelor (incluzând accesul la rețea, etc.)
2. Documentul recomandă că puterile și funcțiile trebuie să fie bine definite astfel încât existența consilierilor speciali să nu creeze confuzie în privința responsabilităților manageriale în ministere. Consilierii speciali ar trebui de aceea să nu aibă puterea de a ordona funcționarilor publici permanenți din afara secretariatului privat al ministerului. De asemenea, trebuie să fie clar că aceștia, la fel ca și funcționarii publici permanenți, raportează secretarului permanent căruia ministrul i-a delegat responsabilități manageriale.
3. Documentul recomandă ca fiecare minister să nu angajeze mai mult de doi sau trei consilieri. Membrii comitetului responsabil cu redactarea documentului⁶ au simțit că ar trebui să se facă loc pentru variatele funcții ale consilierilor speciali (sfaturi politico-tactice, comunicare, etc.) și în același timp să cuprindă influența acestora prin restricționarea numărului lor la doi sau trei. Totuși, Primul Ministru

⁶ Comitetul de experți cu privire la consilierea și asistența în domeniul funcției publice acordate guvernului și ministerelor sale.

anunțase încă din 2001 că fiecare ministru trebuie să angajeze numai un singur consilier special, iar această recomandare a unui singur consilier nu a fost schimbată de la publicarea acestui document.

4. Documentul afirmă că deschiderea și transparența în legătură cu angajarea consilierilor speciali este de mare importanță pentru a evita suspiciunea publică. Pentru a promova o mai mare deschidere legată de funcția consilierilor speciali, informațiile legate de proveniența lor sunt publicate pe site-ul web al biroului Primului Ministru.
5. În fine, Carta Albă recomandă moduri variate de a gestiona relația cu presa (conform casetei 2 de mai jos).

Caseta 2. Nevoia sporită de consilieri speciali văzută prin prisma schimbării concentrării media

Nu este o coincidență faptul că acum comunicarea politică se predă în toate programele de științe politice importante din întreaga lume. În acest fel, rolul imens al mediei în societate a fost reflectat și în lumea politică, unde folosirea consilierilor speciali în Danemarca poate fi văzută ca un răspuns la nevoia de a te înțelege cu media într-un mod mai eficient.

Au existat cazuri în Danemarca când un jurnalist, după ce a tratat în mod negativ sau necinstit un ministru, a fost efectiv exclus din relațiile profesionale cu respectivul minister. Carta Albă 1443/2004 include o întreagă secțiune despre cum să te porți cu mass-media într-un mod potrivit.

În primul rând, ca regulă generală, toate principiile administrative normale ale funcționarilor publici, cum ar fi obiectivitatea și nediscriminarea se aplică și relațiilor dintre media și consilierii speciali. Cu alte cuvinte, consilierii speciali sunt obligați să spună adevărul când vorbesc cu jurnaliștii și nu pot decide căror jurnaliști le vor vorbi. Carta Albă 1443/2004 spune clar în această privință că presa trebuie să fie tratată pe cât posibil egal, chiar dacă un jurnalist a fost la un moment dat nedrept față de ministru.

În al doilea rând, folosirea „știrilor exclusive” se poate face dacă sunt bazate pe ceva solid, în cazurile respective. O bază solidă pentru folosirea unei știri exclusive ar putea fi aceea că o inițiativă guvernamentală ar atrage mai multă atenție și o considerație completă dacă ar fi prezentată de media. În același timp totuși, principiul nediscriminării implică, printre altele, faptul că un minister care a oferit o astfel de știre exclusivă unui jurnalist trebuie să ofere aceeași informație și altora, dacă aceștia o solicită. Totuși, unele povești nu se califică drept potrivite ca știri exclusive. De exemplu, acesta poate fi cazul, inițiativelor politice care au o asemenea importanță publică, încât nu se poate pune problema dacă să fie făcute publice sau nu.

În al treilea rând, tranșarea unei știri exclusive (împărțirea ei pe parcursul a mai multor zile) poate fi permisă. Informațiile oferite în acest mod nu trebuie să fie greșite, iar ministerele trebuie să informeze jurnaliștii că datele sunt doar o parte dintr-o inițiativă mai amplă, ele trebuind văzute în contextul relevant.

În al patrulea rând, ministerele nu pot decide care jurnaliști trebuie să fie trimiși la conferințe de presă, ședințe de presă, interviuri, etc. Totuși, pot exista anumite contexte valide pentru a invita anumiți jurnaliști, de exemplu în funcție de cunoștințele lor despre un anumit subiect. Carta Albă 1443/2004 subliniază că ministrul are mare putere în sensul că poate decide la care interviuri participă sau nu.

1.5 Înregistrări ale implementării practice

Guvernul danez a lansat în iunie 2004 o declarație de presă care indica faptul că în general Carta Albă 1443/2004 este reprezentativă pentru poziția guvernului și că ministerele trebuie să adere la liniile orientative ale documentului.

Ca urmare a Cartei Albe 1443/2004, a fost schițat un contract de angajare standard pentru consilierii speciali – bazat pe instrucțiunile din document – și este folosit acum ca bază de angajare a noilor consilieri speciali din ministere (conform Casetei 3 de mai jos).

Caseta 3. Contractul de angajare standard pentru consilierii speciali

Contractul standard pentru consilierii speciali are următoarele prevederi:

Locul și aria de lucru;

Instrucțiunile indicate în Carta Albă 1443/2004;

Informarea publică despre angajarea noului consilier;

Salariul și condițiile de angajare, pensie, concediu și ore de muncă;

Condiții de încheiere a angajării;

Alte prevederi ale angajării (telefon gratis, ziare, acces la internet, etc.).

Contractul specifică faptul că un consilier special este subiectul Codului Penal danez și al Legii Administrației Publice daneze. Mai mult, un consilier special nu poate da instrucțiuni funcționarilor publici din organizarea ierarhică. Contractul specifică și faptul că informațiile vor fi publicate pe internet, pe site-ul web al biroului Primului Ministru – toate privitoare la funcția individuală, locul de muncă și proveniența consilierului special. În final, contractul specifică și faptul că un consilier special primește informarea de revocare din funcție atunci când sunt anunțate noi alegeri.

Anterior publicării Cartei Albe 1443/2004, exista o anumită ambiguitate în privința consilierilor speciali, și anume dacă aceștia fac obiectul responsabilității manageriale a secretarilor permanenți și referitor la puterea acestora de a da instrucțiuni funcționarilor publici permanenți.

Documentul clarifica faptul că secretarii permanenți au responsabilități manageriale pentru consilierii speciali și că numai funcționarii publici permanenți pot da instrucțiuni în cadrul administrației publice. Acest principiu guvernează relația dintre consilierii speciali și funcționarii publici.

O altă urmare a documentului a fost că guvernul a decis ca toți noii consilieri speciali să fie instruiți în cadrul organizației, al *modus vivendi* și procedurilor sistemului ministerial, în așa fel încât ei să poată activa mult mai eficient în cadrul sistemului. Următoarea secțiune se va concentra pe programe de formare, care sunt obligatorii pentru noii consilieri speciali.

1.6 Programe de formare existente

În general, consilierii speciali sunt de alte proveniențe decât funcționarii publici tradiționali. Cei mai mulți dintre ei provin dintr-un mediu de presă și nu au nici cunoștințe practice, nici teoretice despre administrația publică. Aceasta înseamnă că se impune un anumit antrenament, astfel încât consilierii speciali să fie în stare să se adapteze rapid mediului de lucru din ministerul respectiv și în același timp să acumuleze cunoștințe despre regulile generale, precum cele stipulate de Legea Administrației Publice.

Guvernul danez a introdus în acest scop un program de formare specific pentru consilierii speciali (conform Casetei 4 de mai jos).

Caseta 4. Programe de formare pentru consilierii speciali în Danemarca

Ministerul de Finanțe și Ministerul de Justiție au pus la punct, ca urmare a publicării Cartei Albe 1443/2004 un program de formare pentru consilierii speciali. Agenda acestui program constă în următoarele puncte:

- Politica guvernamentală privind consilierii speciali;
- Scurt istoric și organizarea administrației centrale;
- Sistemul ministerial și serviciile aduse ministrului;
- Dezvoltarea funcției publice în Danemarca;
- Apariția și istoricul consilierilor speciali în Danemarca;
- Reguli generale privind administrația și parcurgerea Legii Administrației Publice;
- Instrucțiuni pentru comunicarea consilierilor speciali cu media;
- Reguli privind accesul la arhive;
- Reguli privind responsabilitatea ministrului.

1.7. Comentarii la tendințele probabile și nevoia de reformă

Guvernul danez a aprobat, odată cu publicarea Cartei Albe 1443/2004, ca numărul consilierilor speciali pentru fiecare minister să fie limitat, pentru a evita o prăpastie între sfaturile politico-tactice ale consilierilor speciali și sfaturile referitoare la politici, sfaturile profesionale ale funcției publice permanente. Această limitare asigură două funcții. În primul rând, aduce o demarcație clară și în al doilea rând, constituie o asigurare că acești consilieri numiți politic – prin numărul lor redus – vor fi în stare să lucreze în coordonare cu administrația publică.

Guvernul a menținut, chiar și după publicarea documentului care recomandă angajarea unui număr maxim de doi sau trei consilieri speciali, ideea că numărul acestora ar trebui de fapt să fie limitat la doar unul pe minister, având ca principală sarcină aceea de a da sfaturi pe probleme de relații cu presa.

Decizia consolidează sistemul danez al funcției publice neutre din punct de vedere politic care oferă sfaturi politico-tactice profesionale și complete. Decizia aduce un important indiciu în privința viziunii guvernamentale curente despre rolul consilierilor politici. Funcționarii publici numiți politic vor aduce deci un supliment folositor administrației publice prin competențele lor speciale în gestionarea relațiilor dintre ministru și presă.

O condiție premergătoare integrării cu succes a consilierilor speciali în ministere este totuși ca recomandările Cartei Albe 1443/2004 să fie urmate astfel încât să rămână o diferențiere clară între funcția celor numiți politic și funcționarii publici tradiționali. Mai mult, cooperarea dintre cele două grupuri trebuie să se bazeze pe respect reciproc, pe o reală înțelegere a funcțiilor celuilalt și pe contacte strânse permanente.

Sistemul danez este unic, într-o perspectivă comparativă, pentru că există numai un singur ministru care se ocupă cu afacerile ministeriale. Avantajul acestui sistem este o responsabilitate politică clară. Întrebarea, este totuși dacă volumul de lucru în creștere și

complexitatea afacerilor ministeriale vor reprezenta o provocare pentru sistemul danez cu un ministru pe minister.

Dacă sistemul danez ar fi să se schimbe în această privință, probabil că s-ar orienta către cel britanic, cu miniștri adjuncți, mai degrabă decât spre cel suedez cu secretari de stat. În cel britanic, miniștri adjuncți își încep cariera în parlament, ceea ce este mai apropiat de tradiția daneză a separării funcțiilor funcționarilor publici permanenți de cele ale reprezentanților numiți politic.

O altă întrebare este dacă secretarii permanenți pot, în ideea numărului mereu sporit de probleme, să păstreze timpul necesar pentru viziunea politico-strategică impusă. Secretarii permanenți îndeplinesc în acest moment mai multe roluri. Ei sunt în același timp consilierii politici cheie ai ministrului și persoanele responsabile de administrarea ministerului, implementarea politicilor și dezvoltarea ca organizație. Aceste două roluri atrag un mare număr de funcții de îndeplinit, iar întrebarea care se pune este dacă o împărțire a volumului de muncă ar putea fi relevantă în unele ministere.

BIBLIOGRAFIE

Bogason, Peter (1997), *Forvaltning og Stat*, Systime, Århus.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1980), *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, Jurist og økonomiforbundets forlag, Copenhaga.

Christensen, Jørgen Grønnegård și Marius Ibsen (1991), *Bureaukrati og bureaukrater*, Systime, Herning.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1999), "Det tidløse ministerstyre", în Andersen, Jørgen Goul et al. (eds.), *Den demokratiske udfordring*, Hans Reitzels forlag, Copenhaga.

Cook, Timothy E. (1998), *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago.

Knudsen, Tim (ed.) (2000), *Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten*, Systime, Århus.

Lund, Anker Brink (2002), *Den redigerede magt — nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.

Pedersen, Ove K., et al. (2000), *Politisk Journalistik*, Center for Journalistik og Efteruddannelse, Århus.

Peters, Guy și Jon Pierre (2004), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, Routledge, Londra.

Carta Albă 1354/1998 (1998), *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd, Schultz, Copenhaga.

Carta Albă 1443/2004 (2004), *Civil Service Advice and Assistance*, Raport al Comitetului de experți privind consilierea și asistența în domeniul funcției publice, acordate guvernului și miniștrilor, Schultz, Copenhaga.

POLONIA

Jacek Czaputowicz
Şef adjunct al Biroului Funcţiei Publice
Lector la Collegium Civitas, Varşovia
Polonia

1. Tradiţia politică

Tradiţia politică a sistemului funcţiei publice şi separarea acesteia de sfera politică poate fi identificată în trecut odată cu apariţia statului independent polonez creat în 1918 şi apariţia celei de a doua Republici a Poloniei în perioada dintre cele două războaie mondiale.

Primul regulament complet cu privire la structura formală a funcţiei publice a fost prezentat în Legea privind Sistemul Funcţiei Publice de stat - din 17 februarie 1922.⁷

Această lege, împreună cu multe alte amendamente ulterioare, a rămas în vigoare până la data de 31 decembrie 1974, când a fost înlocuită, ca şi în alte ţări comuniste de Codul Muncii. Această schimbare a slăbit poziţia funcţionarilor publici faţă de superiorii acestora, acest lucru făcând mai uşoară exercitarea presiunii politice asupra funcţionarilor publici.

Adoptată în anul 1982, Legea privind angajaţii din sectorul public, a fost creată pentru a spori respectul pentru activitatea funcţionarilor publici şi pentru administraţia publică.⁸ Cu toate acestea, în această perioadă, loialitatea politică faţă de Partidul Comunist a reprezentat un factor decisiv. Sistemul nomenclaturist presupune că personalul care ocupă poziţii înalte în administraţia publică reprezintă rezultatul deciziilor politice şi nu al meritelor de natură profesională. Administraţia publică bazată pe o separaţie clară între sfera politică şi cea a funcţionarilor publici nu a funcţionat decât după anul 1989.

2. Situaţia actuală

Diviziunea dintre sfera politică şi cea a funcţionarilor publici se regăseşte în Legea din anul 1996 cu privire la Organizarea şi Regulile Procedurale ale Consiliului de Miniştri şi Sfera de Competenţă a Miniştrilor.⁹ Punctul de plecare în această lege a fost reprezentat de ideea conform căreia pentru realizarea unei funcţionări eficiente a administraţiei publice este necesară o separaţie a funcţiilor politico - administrative de cele executive. De asemenea,

⁷ Vezi A. Górski, "The Civil Service Act of 18 December 1998 in the Light of Civil Service Acts of 1918-1922", în *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*. Referitor la neutralitatea politică a sistemului funcţiei publice după 1918 şi 1989 vezi A. Górski, "Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie" [Funcţionarii publici sau funcţionarii politici – în perioada interbelică şi în prezent], în *Służba Cywilna* nr. 3/2002, pp. 71-97.

⁸ *Ustawa o pracownikach urzędów państwowych* [Legea privind angajaţii din sectorul public] din 16 septembrie 1982, Dz. U. Z 1982 r., nr. 31, poz. 214.

⁹ *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów* [Legea privind Organizarea şi Regulile Procedurale ale Consiliului de Miniştri şi Sfera de Competenţă a Miniştrilor] din 8 august 1996], Dz. U. z 1999 r., nr. 82, poz. 929.

modalitatea de angajare a oamenilor care urmau să exercite una dintre aceste funcții trebuia să fie distinctă.¹⁰

Legea furnizează baza legală a funcționării cabinetelor politice în administrația poloneză. În conformitate cu articolul 39, punctul 3, cabinetul politic al unui ministru poate exista în fiecare minister.

Elementele politice constau în ministru și în adjuncții acestuia, care îl pot înlocui pe ministru în exercitarea funcțiilor guvernării unei anumite părți a administrației publice și pot fi reprezentantul ministrului în parlament. Elementul politic constă, de asemenea, în consilierii politici, care iau parte la programul de lucru și-l ajută pe ministru în ceea ce privește contactele acestuia cu electoratul, cluburile parlamentare, organizațiile sociale, sindicatele, mass-media și partenerii străini.

În conformitate cu Constituția poloneză miniștrii „vor coordona o anumită parte a administrației guvernamentale și vor exercita sarcinile alocate de către Primul Ministru”¹¹. Această formulare accentuează responsabilitatea politică a ministrului într-un anumit domeniu, dar nu în executarea sarcinilor administrative. Un ministru ar trebui prin urmare să controleze activitățile de natură bugetară, legislative, precum și activitatea personalului din minister. În exercitarea atribuțiilor, ministrul este sprijinit de către adjuncți și de către un cabinet politic, precum și de către corpul funcționarilor publici.¹² Sfera funcției publice este guvernată de Legea funcției publice din 18 decembrie 1998. Legea confirmă principiul constituțional care stipulează că legea funcției publice garantează: profesionalismul, solidaritatea, imparțialitatea și performanța neutralității politice a realizării sarcinilor statului.¹³ Funcția publică trebuie să îndeplinească sarcinile date de guvernul existent, dar, în același timp, trebuie să servească interesul statului, prin loialitatea față de Constituție și să se comporte în conformitate cu regulile unei societăți democratice.¹⁴

Sistemul de recrutare a membrilor din cabinetele politice – consilierii politici și funcționarii publici - diferă. Primii sunt recrutați pe perioada în care superiorii politici își exercită funcțiile (miniștri, adjuncți) iar ceilalți sunt recrutați în urma unei competiții deschise pentru o perioadă nedeterminată de timp.

Consiliul de Miniștri în 2001 a hotărât ca numărul maxim de consilieri politici în cabinetul politic al Primului Ministru să fie de șase, pentru un ministru - patru, pentru șeful Cancelariei Primului Ministru - doi și pentru secretarul de stat - unu. Subsecretarii de stat au pierdut dreptul de a avea un consilier politic.¹⁵ Motivul acestei decizii pare că se regăsește în proasta percepție a opiniei publice față de consilierii politici, îndoielei cu privire la rolul acestora, precum și dorința de a reduce cheltuielile în administrația publică.

¹⁰ Vezi M. Kulesza și A. Barbasiewicz, “Functions of Political Cabinets”, în *The Polish Yearbook of the Civil Service* 2002, pp. 3. Despre relațiile dintre funcționarii publici și consilierii politici în diverse țări, vezi D. Bach-Golecka, “The Civil Service and Political Authority in Government Administration”, în *The Polish Yearbook of Civil Service* 2005.

¹¹ Articolul 149, punctul 1 din Constituția Republicii Poloniei din 2 aprilie 1997: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

¹² Vezi M. Kulesza și A. Barbasiewicz, “Functions of Political Cabinets”, op. cit., pp. 42-43.

¹³ Legea funcției publice din 18 decembrie 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>. Pentru o descriere a problemelor funcției publice poloneze, vezi J. Czaputowicz, “The Civil Service in Poland — between Politicization and Professionalization”, în *The Polish Yearbook of the Civil Service* 2005, pp. 23-45.

¹⁴ Prima lege privind funcția publică a intrat în vigoare pe 5 iulie 1996. Oricum, procedura nominalizării funcționarilor publici nu s-a urmărit în mod corect, astfel că, după alegerile din 1997, s-a luat decizia aprobării unei alte legi. Vezi K. Burnetko, “Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne” [The Civil Service in the III Republic of Poland: critical points], în *Raport Fundacji im. Stefana Batorego*, 2003 r., s. 21-31; Z. Derdziuk et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)*, [Raport asupra analizei și evaluare a înființării funcției publice (august 1996-septembrie 1997)], Varșovia, februarie 1998.

¹⁵ Komunikat po Radzie Ministrów [Statement from the Council of Ministers Meeting], 26 octombrie 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

La scurt timp, a avut loc o restructurare în ceea ce privește numărul consilierilor politici. Programul de reducere a cheltuielilor publice din 8 octombrie 2003 elimină, începând cu data de 1 ianuarie 2004, postul de asistent politic pentru secretarii de stat și reduce numărul de posturi în cabinetele politice ale miniștrilor la trei, iar pentru adjuncții primului ministru la cinci. În consecință, numărul total de posturi în cabinetele politice a scăzut de la 82 la 46, fapt ce a adus economii de aproximativ 1,8 milioane PLZ pe an (aproximativ 464.000 EUR).¹⁶ În practică, decizia Consiliului de Miniștri în ceea ce privește limitarea numărului de oameni angajați în cabinetele politice poate fi cu ușurință schimbată. De la alegerile parlamentare din 25 septembrie 2005, numărul de angajați în cabinetele politice a crescut. Acest număr depinde în practică de situația bugetară a unui minister.

Articolul 47 din “Legea privind angajații din sectorul public” menționează că personalul angajat în cabinetele politice ale Primului Ministru și ale miniștrilor, precum și consultanții altor persoane care ocupă posturi de conducere, sunt angajați în baza unor contracte cu durată determinată pe perioada în care persoana care ocupă o funcție în stat îndeplinește funcții relevante.¹⁷

Ordinul Consiliului de Miniștri din 28 martie 2000 stabilește regulile în ceea ce privește salarizarea angajaților din cabinetele politice și a consultanților persoanelor care ocupă posturi de conducere în stat. Remunerația unui membru din cabinetul politic constă într-un salariu de bază, într-o indemnizație de serviciu pentru managementul echipei și sporuri salariale bazate pe vechimea în muncă. Regulile în ceea ce privește acordarea unor bonusuri speciale, bazate pe vechimea în muncă, premii de jubilee, precum și alte bonusuri sunt aceleași ca și pentru angajații care nu sunt membri ai corpului funcționarilor publici și care sunt angajați în birouri ale administrației guvernamentale.¹⁸

3. Sarcinile și organizarea cabinetelor politice

Principalele sarcini ale cabinetelor politice sunt acelea de a oferi consultanță politică și de a executa atribuțiile cu care au fost însărcinate.

Cabinetul politic al Primului Ministru este în conformitate cu legea, o echipă de consultanță analitică. Scopul său constă în acordarea consultanței politice și în organizarea întâlnirilor Primului Ministru. Subsecretarul de stat este de obicei șeful cabinetului. Numărul de consultanți este decis de către Șeful Cancelariei Primului Ministru și nu prin lege. Secretariatul Primului Ministru furnizează organizarea și serviciile cancelare către cabinetul politic.¹⁹

¹⁶ Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Program pentru restructurarea și limitarea cheltuielilor publice], Rada Ministrów, Varșovia, octombrie 2003. În mai 2005 raportul privind realizarea deplină a acelei sarcini a fost publicat. Vezi Raport z realizacji “Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Raport asupra realizării “Programului de restructurare și limitare a cheltuielilor publice”] Rada Ministrów, Varșovia, mai 2005.

¹⁷ *Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, op. cit.* Legea privind angajații din sectorul public este singura lege care stabilește reguli pentru angajamentul funcționarilor publici [articolul 47(1)]. Art. 47 a fost adăugat în baza art. 88, punctul 5, din Legea funcției publice din 5 iulie 1996 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1997. Textul art. 47(1) arată: “Angajarea: 1) unui angajat în cabinetul politic al Primului Ministru, adjuncților Primului Ministru, ministrului și a oricărui alt membru al Consiliului Miniștrilor; 2) unor consilieri ai persoanelor cu funcții executive de stat, altele decât cele enumerate la punctul 1), are loc în baza unui contract încheiat pe durata exercitării funcției de către persoana ce ocupă poziția în cauză. Încheierea contractului se poate face cu un preaviz de două săptămâni.”

¹⁸ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* [Regulamentul Consiliului de Miniștri din 28 martie 2000 privind remunerația și alte beneficii pentru angajații sectorului public din cabinetele politice și pentru consultanții altor persoane cu poziții executive de stat], Dz.U. z 2000 r., no. 24, poz. 296.

¹⁹ *Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów* [Buletinul de Informare Publică al Cancelariei Primului Ministru]: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

Cabinetul unui ministru se concentrează ca regulă pe cea mai importantă sarcină a ministerului. Dezvoltă strategii politice și adună și selectează informații necesare pentru propriile decizii. Activitatea sa este direcționată “în cadrul” ministerului, iar rolul său consultativ nu poate fi combinat cu procesul de adoptare a deciziilor.

Competențele cabinetelor politice sunt enumerate în regulamentul de ordine interioară al fiecărui minister, chiar dacă raza de acțiune a regulamentului diferă. În prezent, numai statutul organizațiilor interne din cadrul anumitor ministere oferă detalii cu privire la sarcinile și la organizarea cabinetelor politice. Regulamentele diferă de la un minister la altul. Unele ministere stipulează acest lucru, altele nu.

De exemplu, printre sarcinile concrete ale unui cabinet politic în Ministerul Mediului regăsim: (1) inițierea unor activități de natură politică; (2) elaborarea unei strategii și a unor directive în concordanță cu politica guvernului și verificarea activității unităților organizatorice, (3) analiza evenimentelor economice, politice și sociale din perspectiva politicii guvernamentale, (4) cooperarea cu partidele politice, grupurile parlamentare, organizațiile neguvernamentale și cu cabinetele politice ale celorlalte ministere; (5) coordonarea activității consilierilor politici; (6) planificarea și organizarea de consultații și pregătirea opiniilor cu privire la activitatea ministerului; (7) analizarea și exprimarea unor opinii asupra unor documente supuse semnăturii ministrului; (8) crearea și coordonarea informațiilor și a politicii de mass-media; (9) supravegherea agendei de lucru a ministrului; (10) coordonarea circulației corespondenței către ministru și (11) oferirea unor opțiuni sau propunerea unor vizite și întâlniri ale ministrului în concordanță cu schițele discursurilor pregătite de către alte unități cu scopuri guvernamentale. În exercitarea programului de lucru, cabinetul politic cooperează cu secretariatele și subsecretariatele de stat și cu funcționarii publici din minister. Principala regulă de funcționare este reprezentată de cooperarea dintre sfera politică și cea a funcției publice pentru realizarea profesională a sarcinilor guvernului.²⁰

În general, cabinetele politice sunt relativ mici în comparație cu funcția publică, care este orientată către managementul zilnic al ministerelor. De cele mai multe ori, membrii cabinetelor politice nu au suficiente cunoștințe pentru a oferi cel mai potrivit sfat, fapt care duce la limitarea rolului acestora. Totuși, de obicei, după o schimbare de guvern, rolul cabinetelor politice este foarte important pentru o anumită perioadă. Pentru a evita conflictele dintre funcționarii publici și consilierii politici, membrilor cabinetelor politice nu le este permis să dea niciun ordin funcționarilor publici. Numai un ministru poate face acest lucru. Revine în sarcina ministrului obligativitatea de a dezamorsa potențialele conflicte dintre cele două grupuri.

Regulamentele Ministerului Economiei și cele ale Ministerului Dezvoltării Regionale includ reguli care trebuie respectate de către persoanele care ocupă posturi politice.²¹ Aceștia ar trebui să respecte legea, să întărească încrederea cetățenilor și să le pese de imaginea guvernului și a statului. Ar trebui, de asemenea, să susțină principiul privind neutralitatea politică a funcției publice. Miniștrii nu-și pot utiliza poziția și resursele publice pentru a ajuta la realizarea scopurilor partidelor politice sau ale grupurilor de interese de care aparțin. Ei ar trebui să consolideze coerența Consiliului de Miniștri, să-și îndeplinească obiectivele cu mare grijă, să administreze cu rațiune proprietatea statului și finanțele publice iar dacă este necesar să se supună investigațiilor și procedurilor de control. Ar trebui să garanteze transparența în relația cu publicul și să nu permită apariția suspiciunilor conform cărora sunt urmărite interese private în activitățile publice.²²

²⁰ *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Środowiska* [Buletinul de Informare Publică al Ministerului Mediului]: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>.

²¹ Pe 31 octombrie 2005, Ministerul Economiei și Muncii a fost divizat în Ministerul Economiei și Ministerul Dezvoltării Regionale. Problemele de muncă au fost preluate de Ministerul Muncii și Politicii Sociale.

²² *Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Gospodarki i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* [Buletinul de Informare Publică al Ministerului Economiei și al Ministerului Dezvoltării Regionale]: <http://bip.mgpi.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>

Nu sunt mecanisme specifice de sancțiune pentru încălcarea acestor reguli. S-a întâmplat în trecut ca presiunea publică în cazuri de neconcordanță cu regulile etice să conducă la demisia sau demiterea unor membri din cabinetele politice.

Este dificil de prevăzut evoluțiile viitoare în ceea ce privește regulamentele cabinetelor politice. O perspectivă lărgită asupra modalității în care trebuie procedat este necesară. Reglementări cuprinzătoare în privința cabinetelor politice ar fi utile.

4. Opinia publică

Percepția publică asupra consilierilor politici este influențată de afirmații privind abuzuri în serviciu și corupție. De exemplu, un consilier al ministrului adjunct al apărării a fost acuzat de pretinderea unor avantaje financiare de la firmele străine și de participarea la *licitații* organizate de către minister.²³ De asemenea, directorul cabinetului politic al Ministerului Afacerilor Interne și Administrației a încălcat legea anticorupție prin prezența în consiliile de conducere ale companiilor. Alți membri ai cabinetului au încălcat, de asemenea, legea anticorupție.²⁴ Un director recent numit în Ministerul Mediului a trebuit să demisioneze datorită acuzațiilor în două procese penale.²⁵

Există, de asemenea, afirmații cu privire la membri din cabinetul politic care au încălcat granița dintre regulile politice și cele ale funcției publice. Ca rezultat, ”sprijinul pentru procesul de guvernare este încă furnizat prin prisma unei incapacități profesionale de către un aparat birocratic nepregătit, iar, de cele mai multe ori, nu este furnizat deloc”²⁶. Cele mai bune persoane sunt distribuite de către ministru către posturi de funcționari publici de conducere din minister. În același timp, cabinetele politice, de cele mai multe ori, reunesc prietenii politici ai unui ministru, indivizi care nu au reușit să fie aleși în parlament. Consilierii politici își asumă competența superiorilor și încearcă să influențeze sfera funcției publice.²⁷

Există, de asemenea, opinii conform cărora cabinetele politice reprezintă elemente necesare al unei administrații publice robuste. Unele opinii sunt în favoarea creșterii numărului de consilieri în cabinetele politice și completarea acestora cu specialiști în diferite domenii care să se bucure de încrederea ministrului.²⁸ Cabinetele politice reprezintă o barieră împotriva infiltrării unui ”element politic” în corpul funcționarilor publici.²⁹

Membrii din corpul funcționarilor publici trebuie să respecte Codul de Etică, care cuprinde standarde ale comportamentului derivate din valorile funcției publice definite în articolul 153 din Constituție și în Legea Funcției Publice. Codul de etică include obligația de a respecta procedurile funcției ca o problemă de profesionalism. Un membru al corpului funcționarilor publici ar trebui să fie răspunzător de deciziile de neutralitate și imparțialitate politică.³⁰

Trebuie menționat că în data de 3 octombrie, Lech Kaczyński, atunci un candidat la președinție, a prezentat un cod al comportamentului etic pentru membrii guvernului, secretarii și subsecretarii de stat, conducătorii birourilor guvernului central și membrii

²³ „Doradca Szeremietiewa oskarżony” [Consilierul lui Szeremietiew acuzat] în *Wprost*, 24 sierpnia 2002 r.: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>.

²⁴ B. Kittel, „Doradca z przeszłością” [Consilier cu trecut] în *Rzeczpospolita*, 29 lipca 2003 r.

²⁵ M. Sterlingow și M. Waś, „Minister Szyszko i bezkarni drwale” [Ministrul Szyszko și consilierul nepedepsit] în *Gazeta Wyborcza*: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>.

²⁶ M. Kulesza și A. Barbasiewicz, *Functions of Political Cabinets*, op. cit., p. 41.

²⁷ *Idem.*, p. 41.

²⁸ Declarația ministrului J. Widzyk în discuția, „Wokół raportu W. Filipowicza ‘Służba cywilna III RP: zapomniany obszar’” [“Surrounding the Report of W. Filipowicz: ‘The Civil Service of the III Republic of Poland: a forgotten area’”], 16 aprilie 2004, Fundacja im. Stefana Batorego, Varșovia, p. 16. Opinii similare are Maria Gintowt-Jankowicz, Director al Școlii Naționale de Administrație Publică, *idem*, pp. 19-20.

²⁹ Declarația lui Jan Pastwa, Șef al Funcției Publice, *idem*, p. 19.

³⁰ See Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Ordinul 114 al Primului Ministru din 11 oct. 2002 cu privire la Codul de Etică al Funcției Publice] în *Monitor Polski* z 2002 r., no. 46, poz. 683.

cabinetelor politice. Acest cod propune reguli pentru selectarea și evaluarea candidaților pentru funcțiile publice. Stabilește principiile relației cu media și prezintă modalitatea de organizare a delegațiilor în străinătate cu participarea consilierilor, care necesită acordul Primului Ministru³¹. De vreme ce Lech Kaczyński a devenit Președintele Poloniei acum este foarte posibil ca acestui document să i se dea un statut mult mai formal.

Pentru a recapitula, putem spune că una dintre cele mai serioase probleme pentru administrația publică poloneză este aceea a relațiilor adecvate dintre politică și sfera funcției publice. Apariția și reglementarea legală a funcțiilor cabinetelor politice reprezintă o încercare de rezolvare a acestei dileme.

³¹ Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Codul prezidențial de Conduită Etică pentru Primul Ministru și ministere]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiale>.

BIBLIOGRAFIE

Surse primare

Constituția Republicii Polonia din 2 aprilie 1997:
<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Legea privind angajații din sectorul public, 16 septembrie 1982], Dz. U. Z 1982 r., nr. 31, poz. 214, Dz. U. Z 1982 r., nr. 31, poz. 214.

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Legea privind organizarea și regulile procedurale ale Consiliului de Miniștri și sfera competenței miniștrilor], Dz. U. z 1999 r. no. 82, poz. 929.

Legea funcției publice din 18 decembrie 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

[Reglementarea Consiliului de Miniștri din 28 martie 2000 privind remunerarea și alte beneficii pentru angajații din cabinetele politice și pentru consilierii persoanelor în funcții executive de stat], Dz.U. z 2000 r., nr. 24, poz. 296.

Derdziuk Z. et al., *Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień-wrzesień 1997)* [Raport al analizei și evaluării funcției publice (august 1996-septembrie 1997)], *Varșovia*, februarie 1998.

Komunikat po Radzie Ministrów [Declarația întâlnirii Consiliului de Miniștri], 26 octombrie 2001: http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm.

Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Program pentru restructurarea și limitarea cheltuielilor publice], Rada Ministrów, *Varșovia*, octombrie 2003.

Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Raport privind realizarea „Programului pentru restructurarea și limitarea cheltuielilor publice”], Rada Ministrów, *Varșovia*, mai 2005.

Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Ordinul 114 al Primului Ministru din 11 octombrie 2002 privind Codul de Etică al funcției publice] în *Monitor Polski*, z 2002 r., nr. 46, poz. 683.

Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Codul prezidențial de conduită etică pentru Primul Ministru și ministere]: <http://www.lechkaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiale>.

Buletinul de Informare Publică al Cancelariei Primului Ministru: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>.

Buletinul de Informare Publică al Ministerului Economiei și al Ministerului Dezvoltării Regionale: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>.

Buletinul de Informare Publică al Ministerului Mediului: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>.

Surse secundare

Bach-Golecka D., "The Civil Service and Political Authority in Government Administration" în: *The Polish Yearbook of the Civil Service 2005*.

Burnetko K., *Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne* [The Civil Service in the III Republic of Poland: critical points] în: Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003.

Czaputowicz J., "The Civil Service in Poland — between Politicization and Professionalization" în: *The Polish Yearbook of the Civil Service 2005*.

Górski A., "*Civil servans czy politicus servans - w okresie międzywojennym i obecnie*", [Civil servants or political servants — in the interwar period and now] în: *Służba Cywilna*, nr. 3/2002.

Górski A., "The Civil Service Act of 18 December 1998 in the Light of Civil Service Acts of 1918-1922" în: *The Polish Yearbook of Civil Service 2002*.

"*Doradca Szeremietiewa oskarżony*" [Consilierul lui Szeremietiew acuzat] în: *Wprost*, 24 august 2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>.

Kittel B., "*Doradca z przeszłością*" [Consilier cu trecut] în: *Rzeczpospolita*, 29 iulie 2003.

Kulesza M. și A. Barbasiewicz, "Functions of Political Cabinets" în: *The Polish Yearbook of the Civil Service 2002*.

Sterlingow M. și M. Waś, "*Minister Szyszko i bezkarni drwale*" [Ministrul Szyszko și consilierul nepedepsit] în: *Gazeta Wyborcza*:

<http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>.

Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Służba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [Discussion surrounding the Report of W. Filipowicz: "The Civil Service of the III Republic of Poland: a forgotten area"], Stefan Batory Foundation, Varşovia, 16 aprilie 2004.

PORTUGALIA

José Alexandre Guimarães de Sousa Pinheiro
Membbru senior al Autorității portugheze de Protecție a Datelor
Portugalia

1. Constituția portugheză

1.1 Constituția portugheză nu include reglementări specifice privind consilierii politici.

În ceea ce privește organismele politice naționale, Constituția stipulează numai organele statului: Președintele, Parlamentul (Assembleia da Republica), Guvernul și instanțele (articolul 110). Membrii acestor organe sunt reprezentanții suveranității statului, nu consilieri politici.

În ceea ce privește funcționarea parlamentului, Constituția stabilește necesitatea pentru existența permanentă a unui corp de funcționari publici și prevede ca specialiștii să fie contractați pe o perioadă temporară, fiind răspunzători de asistență tehnică pentru membrii parlamentului (articolul 181).

În secțiunea referitoare la guvern, Constituția nu face referire la corpuri speciale ale consilierilor politici sau ale funcționarilor publici.

1.2 În ceea ce privește administrația publică, Constituția stabilește implicit o distincție clară între consilierii politici și funcționarii publici. Acest lucru nu este realizat direct, pentru că această Constituție nu menționează consilierii politici, ci indirect, prin menționarea competențelor și a funcțiilor administrației publice.

Cu privire la acest lucru principalele caracteristici ale administrației publice sunt după cum urmează:

- descentralizarea democratică în interiorul statului (articolul 6.1);
- corpuri administrative și funcționari publici conform Constituției și legii, respectarea principiului egalității, proporționalității, justiției, imparțialității și buneii credințe (articolul 266.2);
- funcționari publici, alți angajați ai statului și alte entități publice care urmăresc interesul public, după cum este definit de corpurile competente ale administrației (articolul 266.2).

În niciuna dintre reglementările de mai sus, Constituția nu prevede niciun fel de conexiune între funcționarii publici și partidele politice sau alte astfel de asociații politice. În concluzie, Constituția nu identifică o categorie autonomă de consilieri politici.

1.3 În baza principiului separației puterilor în stat (articolul 111), Constituția creează o distincție clară între sfera politică și cea administrativă. Acest principiu poate fi cel mai bine păzit prin prevenirea intervenției consilierilor politici în zona administrativă.

Guvernul este „organismul care conduce politica generală a țării și organismul care conduce administrația publică” (articolul 182). Nu există nicio suprapunere între guvern și

acțiunea consilierilor politici. Primul Ministru și miniștrii sunt îndreptățiți să numescă înalții funcționari publici, cum ar fi directorii generali. Odată numiți, acești funcționari sunt răspunzători față de membrii guvernului și nu față de consilierii politici. În același timp, nu există legături directe în Constituție între consilierii politici și funcționarii publici.

2. Consilierii politici conform legii

2.1 Este dificil să stabilim o definiție a consilierilor politici conform legislației portugheze

În ceea ce privește guvernul, legislația face referire la șefii de personal, asistenți și consultanți, dar nu specifică clar natura funcțiilor acestora, dacă ei sunt de natură politică sau tehnică. Dată fiind importanța numărului de asistenți și a consultanților care muncesc pentru diferite guverne sprijinite de diferite partide, este dificil de realizat o definiție clară a acestor funcții.

În cadrul parlamentului, decizia de recrutare a consilierilor politici depinde de fiecare grup parlamentar. Activitatea efectuată de către acești consilieri este de natură politică pentru că, în principiu, funcționarii publici care lucrează în parlament ar trebui să furnizeze asistență tehnică fiecărui grup parlamentar.

Tradițional, partidele politice au legături mai strânse cu consilierii politici parlamentari decât cu consilierii politici din guvern. În conformitate cu legea, regulile pentru recrutarea consilierilor politici pentru parlament și pentru guvern sunt diferite.

2.2 Cu privire la Parlament, legea (Legea 28/2003) stabilește următoarele:

- Parlamentul furnizează toată asistența tehnică și logistică prin propriul personal partidelor politice cu reprezentanți aleși, grupurilor parlamentare și comisiilor parlamentare.
- Toate grupurile parlamentare au propriul personal de partid finanțat de către parlament, iar componența acestora depinde de numărul de reprezentanți aleși (articolul 46.1,b); membrii personalului sunt recrutați de către partidele politice.
- Un grup parlamentar cu cel puțin doi membri în parlament ales poate numi un șef al personalului finanțat de către parlament (articolul 46.1,a).
- La începutul fiecărei legislaturi, grupurile parlamentare ar trebui să informeze parlamentul despre propriul personal, categoriile profesionale și salarizare (articolul 46.2).
- Legea stabilește limite pentru salariile consilierilor politici finanțate de către parlament (articolul 46.4 și 46.5).
- Grupurile parlamentare sunt pe deplin responsabile pentru nominalizarea și demiterea consilierilor politici (articolul 46.6).
- Fiecare grup parlamentar primește o subvenție anuală pentru cheltuieli curente (articolul 47.4).

2.3 Principalul scop al legii mai sus menționate este acela de a furniza condițiile de bază necesare pentru desfășurarea activității pentru partidele politice reprezentate în parlament.

În acest context este făcută o distincție între funcționarii publici plătiți de către parlament și consilierii politici contractați de către grupurile parlamentare.

Metoda adoptată s-a dovedit eficientă în menținerea separației dintre consilierii politici și funcționarii publici.

2.4 Membrii Parlamentului vor respecta prevederile legale care îi împiedică să fie funcționari publici. O Comisie parlamentară de etică a fost stabilită în calitate de organism permanent împuternicit să realizeze printre altele (articolul 39 din Legea parlamentară):

- să verifice incompatibilitățile funcțiilor unui membru din parlament și capacitatea acestuia/acesteia de a executa atribuțiile în conformitate cu legea (nr. 2, a);
- să mențină un registru al intereselor personale ale membrilor din parlament (nr. 2, b) și
- să decidă cu privire la existența unor posibile conflicte de interes (nr.2, d);

2.5 Este, de asemenea, posibil să investigheze relațiile dintre membrii din Parlament sau consilierii politici și funcționarii publici în comisii de anchetă. Constituția permite Parlamentului să stabilească comisii ad hoc pentru singurul scop de a verifica dacă legea este respectată.

Asemenea tribunalelor, parlamentul poate juca un rol în controlul separației dintre funcționarii publici și ramura politică.

2.6 În ceea ce privește guvernul, Decretul - Lege nr 262/88 stabilește cele mai importante reguli în ceea ce privește recrutarea și funcționarea personalului politic. Conform legii, personalul politic nu reprezintă o categorie specială a funcționarilor publici.

Cele mai importante trăsături ale personalului politic conform legii sunt următoarele:

- Personalul guvernului este compus dintr-un șef de personal, asistenți și o echipă de secretari (articolul 2.1).
- Specialiștii și consilierii tehnici pot fi chemați să execute funcții specifice (articolul 2.2 și 2.3).
- Șeful de personal este împuternicit să coordoneze biroul și să stabilească relațiile necesare împreună cu corpurile administrative sub responsabilitatea ministrului (articolul 3.1).
- Asistenților le este cerut să furnizeze asistență tehnică membrilor guvernului (articolul 4.1) .
- Membrii personalului pot fi cu ușurință numiți și demiși de către membrii guvernului (articolul 6.1).
- Membrii personalului se supun aceluiași reguli și regulamente care guvernează activitatea funcționarilor publici, în special regulile privind confidențialitatea în ceea ce privește propria activitate sau cunoștințele dobândite în exercitarea propriilor sarcini (articolul 8.1).

2.7 Decretul–Lege menționează numai consilierii tehnici, dar aceste reglementări sunt folosite în mod evident pentru a însărcina consilierii politici cu o serie de atribuții. Acești consilieri pot construi relații între partidele politice, membrii parlamentului și alte instituții. Totuși Decretul-Lege este clar pentru interzicerea și amestecul direct din partea consilierilor politici în activitatea structurilor administrative. Numai șeful personalului este îndreptățit să stabilească conexiuni între birou și aceste structuri.

3. Legislația cu privire la funcționarii publici

3.1 Legea 2/2004 reglementează statutul personal al înalților funcționari publici. Această lege se aplică de asemenea la nivelul administrației publice locale, în conformitate cu termenii stabiliți de către Decretul – Lege 93/2004.

Conform legii, înalții funcționari publici sunt cei îndreptățiți cu administrarea, coordonarea și controlul direct al structurilor publice (articolul 2.1). Legea stabilește diferențe în cadrul acestor categorii de funcționari publici. Există două niveluri - înalt și intermediar - și în cadrul fiecăruia dintre aceste niveluri există diferite grade de ierarhizare, putere și responsabilitate (articolul 2.2).

Cel mai înalt rang de funcționar public include directorii generali, secretarii generali, inspectorul general și președintele (articolul 2.3). La nivelul intermediar, legea menționează asistenții directorilor și directorii adjuncți (articolul 2.3). În sistemul portughez, directorii generali pot fi înlocuiți la cerința miniștrilor.

3.2 În conformitate cu aceeași lege, funcționarii publici de rang înalt trebuie să se asigure că puterea structurilor publice de care sunt responsabili va fi dezvoltată într-o manieră care să permită promovarea prosperității publice (articolul 3).

Direcțiile în ceea ce privește funcțiile administrative îndeplinite de către înalții funcționari publici sunt definite în programul de guvernare și de către membrul guvernului responsabil pentru acest domeniu specific (articolul 3).

Funcționarii publici de rang înalt trebuie să acționeze în conformitate cu principiile etice, care implică funcționarea în interesul public, respectarea principiilor și valorilor fundamentale constituționale, cum ar fi legalitatea, justiția, imparțialitatea, responsabilitatea, proporționalitatea, transparența și buna credință (articolul 4).

Răspunderea serviciilor administrative explică conceptul de *management prin obiective* (articolul 5.1). Legea menționează explicit necesitatea de a stabili obiective pe termen lung și pentru coordonarea tuturor resurselor implicate (articolul 5.1).

Acțiunile înalților funcționari publici trebuie să fie guvernate de o serie de standarde, cum ar fi:

- Calitate;
- Eficiență;
- Proceduri simplificate;
- Cooperarea pentru a realiza o relație mult mai bună cu cetățenii (articolul 5.2).

Funcționarii publici în posturi de conducere vor fi evaluați în conformitate cu o lege viitoare (articolul 14 din Legea 2/2004).

3.3 În ceea ce privește recrutarea, legea menționează că funcționarii de rang înalt pot fi selectați direct din rândul funcționarilor publici sau al indivizilor care nu sunt funcționari publici, care au o diplomă universitară, experiență și aptitudinile cerute pentru respectiva funcție (articolul 18).

Pentru a se elimina abuzurile politice, este strict interzisă numirea funcționarilor publici de rang înalt după demisia guvernului, în perioada precedentă alegerilor parlamentare, sau înainte de confirmarea de către parlament a unui nou guvern (articolul 19.6).

3.4 Referitor la nivelul intermediar, legea stabilește următoarele cerințe (articolul 20):

- studii universitare (articolul 20, a);
- absolvirea unor cursuri special create pentru pregătirea candidatului pentru noua sa funcție (articolul 20, b);
- experiența necesară (articolul 20, c).

Directorii serviciilor și șefii de direcții sunt selectați din cadrul candidaților care au profilul adecvat (articolul 21.1).

3.5 Referitor la atribuțiile speciale, legea stabilește că funcționarii de rang înalt au următoarele atribuții (articolul 34):

- să informeze guvernul cu privire la toate problemele importante referitoare la funcția publică în general (articolul 34, a);
- să se asigure că actele adoptate de către funcționarii publici respectă interesul legitim al cetățenilor (articolul 34, b).

3.6 Pentru funcționarii publici, regula generală în ceea ce privește recrutarea este examinarea (Decretul Lege 204/98, articolul 1). Această examinare asigură oportunități egale și condiții egale pentru fiecare candidat și este deschisă tuturor (articolul 5).

Pentru a fi admiși în funcția publică, candidații trebuie să îndeplinească următoarele cerințe (articolul 29):

- să aibă cel puțin 18 ani;
- să aibă cetățenie portugheză;
- să aibă calificarea necesară pentru post;
- să fi fost recrutat, sau, dacă nu, să fie în conformitate cu legislația în ceea ce privește aspectele militare;
- să fie din punct de vedere psihic și psihologic capabil să realizeze sarcinile cerute.

3.7 Un alt paragraf important legat de transparența administrativă este reprezentat de liberul acces la documentele emise de către administrația publică. Conform legii (Legea 65/93) principiile publicării, transparenței, egalității, justiției și imparțialității sunt garantate în ceea ce privește documentele sau informațiile publice (articolul 1). Fiecare cetățean are dreptul să fie informat cu privire la deciziile adoptate de către administrația publică referitoare la problemele ce îl/o interesează direct. În ceea ce privește documentele care nu sunt de natură personală, regula generală este aceea că fiecare este îndreptățit să aibă acces la informațiile publice (articolul 7.1).

Administrația publică este obligată să aducă la cunoștința publicului (articolul 11):

- toate documentele precum și regulamentele interne care conțin cadrul privind procedura administrativă implicată în procesul de adoptare a deciziilor; și
- toate documentele care interpretează legea existentă, inclusiv procedurile administrative adoptate.

3.8 Un alt instrument legal important este Carta Deontologică a Funcției Publice (Rezoluția 18/93). Cele mai importante principii din această carte sunt următoarele:

- Definiția funcționarilor publici include toate persoanele care lucrează pentru administrația publică într-un sistem administrativ ierarhic. Definiția nu face distincție între membrii temporari sau permanenți (articolul 1).
- Funcționarii publici trebuie să acționeze cu neutralitate în fiecare caz, având mereu în minte faptul că toți cetățenii sunt egali în fața legii. În consecință, motivele politice, economice și religioase nu trebuie să interfereze în desfășurarea activității lor (articolul 5).
- Funcționarii publici trebuie să se ghideze după regula imparțialității, să acționeze în conformitate cu principiul egalității cetățenilor în fața legii care au dreptul la același tratament, fără discriminări pozitive sau negative (articolul 10).

- Funcționarii publici nu trebuie să urmărească scopuri de natură privată atunci când lucrează pentru administrația publică (articolul 19).
- Funcționarii publici trebuie să respecte și să urmeze politicile stabilite de către guvernul național, guvernele regionale și de către colectivitățile locale. Trebuie să interpreteze cu loialitate reglementările definite de către puterea politică actuală (articolul 22).

3.9 O Cartă etică a administrației publice cuprinde principii similare:

- Interesul public trebuie să triumfe asupra interesului unui individ sau grup.
- Funcționarii publici trebuie să se supună principiilor constituționale și legii.
- Justiția și imparțialitatea sunt valori cruciale care trebuie să îndrume acțiunile funcționarilor publici.
- Niciun cetățean nu trebuie să reprezinte subiectul unei forme de discriminare conform legii.
- Credința este un principiu fundamental care ar trebui să stea la baza acțiunilor funcționarilor publici în toate circumstanțele, inclusiv relațiile directe cu cetățenii.

4. Funcționarea sistemului

4.1 Constituția și legile principale fac o separație clară între funcționarii publici și consilierii politici. Cu toate acestea, cerințele legii nu sunt mereu respectate, rezultând astfel neconcordanțe în sistem, cum ar fi următoarele:

- din motive de încredere politică sau urgențe, miniștrii și secretarii de stat încearcă să controleze și să monitorizeze activitatea administrativă direct prin intermediul consilierilor politici sau al altor membri din personal;
- atunci când consilierii politici și funcționarii publici exercită aceleași funcții, aceasta poate duce la conflicte și la neînțelegeri, cu evidente repercusiuni asupra activității efectuate;
- contractarea unui nou personal care să ofere consultanță - politică sau de alt fel - poate genera costuri, fără beneficii corespunzătoare;
- activitatea tehnică efectuată de către consilierii politici uneori suferă de lipsă de coerență cu sistemul global.

4.2 O simplă lectură a textului legii poate crea cititorului impresia eronată că sistemul portughez funcționează perfect în ceea ce privește relația dintre funcționarii publici și consilierii politici. În ciuda existenței unei linii de demarcație între cele două categorii stabilite de lege, uneori dificultățile apar în definirea rolului exact al fiecărui grup.

Organismele publice și entitățile administrative trebuie să îndeplinească obligațiile legale și obiectivele, care sunt definite de către funcționarii publici de rang înalt. Aceste obiective pot fi puse în pericol de către puterea politică, dacă aceasta intervine în activitatea normală a funcționarilor publici prin schimbarea priorităților anterior definite la nivelul administrativ. Deseori miniștrii și secretarii de stat urmăresc propria agendă în locul rapoartelor aprobate de către organismele publice și chiar confirmate de către guvern. Oportunismul politic este motivul care facilitează adoptarea măsurilor incoerente, acest lucru cauzând probleme serioase pentru activitatea administrativă. Concepte precum *timpul* și *oportunitatea* nu au același înțeles pentru funcționarii publici și consilierii politici. *Factorul electoral* nu reprezintă un subiect în ceea ce privește activitatea funcționarilor publici, spre deosebire de procesul politic unde, de cele mai multe ori,

reprezintă factorul decisiv în procesul de adoptare a deciziilor. Problemele pot să apară atunci când opțiunile politice specifice nu sunt armonizate cu o serie de măsuri legale. Adevărata relație dintre consilierii politici și funcționarii publici este una de suspiciune reciprocă și neînțelegere.

Guvernul a creat mecanisme pentru a controla principiul oportunității politice. În acest scop a fost creat în anul 2001, Biroul Juridic pentru Politici și Planificare (GPLP) – un departament public în cadrul Ministerului de Justiție însărcinat cu redactarea legislației. Experiența acestui organism a fost una pozitivă pentru că a asigurat coerența și buna coordonare a politicilor publice în zona justiției.

4.3 Cu privire la activitatea desfășurată în cadrul sectorului public, câteodată nu se acordă considerația cuvenită experienței și know-how-ului funcționarilor publici. Problema este mereu aceeași: studiu îndelungat înseamnă mai mult timp. Rapoartele specialiștilor și activitatea întreprinsă de către funcționarii publici nu poate fi înlocuită cu ușurință de către consilierii politici, pentru care necesitățile politice imediate necesită deseori soluții rapide.

De cealaltă parte, există unele sarcini care depășesc capacitatea, atât a funcționarilor publici cât și a consilierilor politici. În aceste circumstanțe, externalizarea poate constitui cea mai bună opțiune. Atât guvernul, cât și administrația publică pot apela la companiile private.

4.4 Funcționarii publici reprezintă legătura dintre guverne și partide politice diferite. Dacă fiecare partid are o politică specifică pentru o anumită zonă, este crucial de stabilit conexiunile necesare dintre noua politică și cea precedentă. Funcționarii publici și consilierii politici au diferite profiluri culturale, care sunt definite de nevoile electoratului. În general, funcționarii publici tind să propună politici pe termen lung, care depășesc perioada unui mandat politic, în timp ce personalul politic este mult mai concentrat asupra programelor pe termen scurt.

O altă consecință a *diferitelor profiluri culturale* constă într-o abordare diferită asupra schimbărilor și asupra reformelor publice. În acest sens, este foarte posibil pentru consilierii politici să propună noi măsuri.

4.5 Expresia “consilier politic” în Portugalia necesită o interpretare atentă. Un mare procent din personalul politic care lucrează cu membri ai guvernului este recrutat din administrația publică. Aceeași persoană poate fi în același timp funcționar public și, când este cazul, consilier politic. Persoana nu demisionează din funcția de funcționar public. După ce lucrează în calitate de consilier politici, funcționarii publici se pot întoarce la locul de muncă. Într-un fel ne confruntăm cu o dublă personalitate – pe de o parte Dr. Jekyll, pe de altă parte DI. Hyde (rămâne la latitudinea cititorului să decidă care personaj corespunde fiecărei funcții).

4.6 Problemele identificate mai sus ar trebui luate în considerare pentru a evidenția relațiile dintre cele două categorii studiate în acest raport. Cu toate acestea, sistemul legal, care separă în mod clar rolul ambelor categorii - funcționarii publici și miniștrii - nu poate reprezenta un motiv de eșec din partea ministerelor pentru a stabili o relație strânsă cu organismele publice.

5. Concluzii

Mai multe concluzii pot fi evidențiate din comparația de mai sus dintre consilierii politici și funcționarii publici:

- Legea portugheză a stabilit o separația clară între cele două categorii.
- Pentru a garanta protecția democrației, conexiunile dintre guvern și administrația publică sunt îndeaproape reglementate de lege.

- Nu este posibil, conform legii, pentru un consilier politic sau un membru din personalul politic să intervină în activitatea administrativă obișnuită desfășurată de către funcționarii publici.
- Consilierii politici nu au puterea să numescă înalții funcționari publici.
- Înalții funcționari publici din administrația publică nu sunt îndreptățiți să adopte măsuri politice; face parte din obligațiile acestora să dea sfaturi legate de politicile publice, dar nu de natură politică;
- Nici Constituția și nici legislația nu interzic funcționarilor publici să devină membri ai partidelor politice sau să participe la acțiuni politice în timpul liber. Totuși, legea interzice imparțialitatea.
- Liberul acces la documentele administrative reprezintă un mijloc important de împiedicare a consilierilor politici de a exercita orice fel de influență asupra sarcinilor administrative, de exemplu de a cheltui banii pentru acțiuni politice ale partidului.
- Aducerea la cunoștința publicului a procesului de adoptare a deciziilor reprezintă o altă modalitate de consolidare a principiului transparenței.
- În practică, este posibil pentru personalul politic să influențeze activitatea zilnică a administrației, dar, prin lege, acest gen de comportament nu este permis.

Nicio decizie luată de către judecătorii din Portugalia cu privire la această problemă nu a fost analizată în acest raport.

În ciuda măsurilor legale care asigură o clară separație între funcționarii publici și consilierii politici, îndoiele uneori apar în presă și în mintea publicului, cu privire la modalitatea în care sistemul legal este implementat. Atunci când acest lucru apare, se referă în general la criteriile utilizate pentru numirea funcționarilor de rang înalt care, de cele mai multe ori, sunt membri importanți ai partidului politic aflat la putere. Aceste criterii trebuie să fie mult mai specifice, pentru că în practică, se presupune că acești consilieri politici/simpatizanți pot fi numiți în poziții importante.

Liniile directoare, pentru o relație mult mai transparentă între puterea politică și funcționarii publici, trebuie să țină cont nu numai de aspectul cultural al fiecărei țări, ci și de sistemul de legi care definește clar limitele și regulile. Ramura executivă trebuie controlată nu numai de către public și de către media, dar și de către parlament. În această rețea complexă de verificări și echilibre, cel mai important principiu care trebuie garantat este separația reală a puterilor, care să prevină hegemonia guvernamentală.

SPANIA

**Antonio Natera-Peral
Francisco Javier Ruiz-Martínez
Universitatea Carlos III Madrid
Spania**

Prezentarea țării

Conform Constituției Spaniei din 1978, statul este organizat din punct de vedere teritorial pe 4 niveluri de guvernare: municipal, provincial, autonom (regional) și cel al administrației publice centrale. Administrația publică autonomă are un grad mai mare de independență, incluzând puterea legislativă și atribuțiile de auto-guvernare. Municipaliitățile și provinciile sunt ambele la nivelul guvernului local și nu au astfel de puteri, însă au putere de reglementare în limitele prevăzute de lege. Mai mult, toate se extind prin organizații administrative de diferite forme, dând naștere unor relații interguvernamentale deosebit de complexe. Acest fapt îi determină pe oamenii de știință să definească sistemul guvernamental spaniol ca pe un „*arhipelag*” administrativ (Tabelul 1).

Constituția a permis împărțirea întregului stat în unități regionale, denumite comunități autonome, printr-un proces de transfer de putere. Normele instituționale de bază ale fiecărei comunități autonome sunt de fapt propriul Statut al Autonomiei, care este înrudit cu o constituție regională. Această organizare autonomă cuprinde Adunarea Legislativă, aleasă prin vot universal; Consiliul Guvernului care are putere executivă, președintele Consiliului fiind ales de către Adunare; și Înalta Curte de Justiție, care este organismul judiciar superior pe teritoriul comunității autonome.

Până în 1979, Spania aprobase o nouă Constituție și înfruntase provocarea implementării noilor structuri și instituții prevăzute în Constituție. Aceasta însemna înlocuirea structurilor teritoriale unitare tradiționale cu o nouă formă, cunoscută din punct de vedere legal drept *autonomă*. Într-adevăr, termenul *autonom* ascundea o structură federală administrativă, cu care mulți nu erau de acord (armata și elita cea mai conservatoare politic și economic, inclusiv monarhiștii). Din moment ce motivul principal al convenției constituționale consta în obținerea consensului general, a fost introdusă o formulă pentru a câștiga sprijinul tuturor. Înțelegerea finală a condus la crearea comunităților autonome³².

Toate comunitățile autonome depind financiar atât de propriile venituri, cât și de bugetul de stat, deși fondurile pentru fiecare comunitate se bazează pe un procent de venit conform sistemului financiar specific. Prin urmare, toate comunitățile susțin și organizează propriile servicii publice, propriile sisteme de recrutare și propria modalitate de numire a funcționarilor publici de vârf (din punct de vedere politic sau nu).

Distribuția puterilor și a funcțiilor este stipulată de Constituție³³. Câteva domenii specifice sunt rezervate exclusiv guvernului central³⁴, iar comunitățile autonome nu au deloc parte de ele. În privința altor probleme, ele au puterea să aplice legislația națională și să adopte propriile reglementări. În sfârșit, comunitățile autonome au mai multe atribuții în alte domenii și pot adopta propria legislație.

³² Totuși, aș considera adecvată folosirea termenului „monarhie federală” pentru a descrie forma politică de guvernare spaniolă.

³³ Mai exact în articolele 148 și 149.

³⁴ În mod semnificativ, sunt rezervate guvernului central atribuții legate de naționalitate, afaceri interne, securitate externă și apărare, sistemul monetar, comerțul exterior, controlul imigrației, administrația judiciară și reforma statutară/legală în comunitățile autonome.

Așa se întâmplă în domenii precum organizarea administrativă și instituțională de autogovernare, cultură, locuințe, protecția mediului, lucrări publice în limitele teritoriale, drumuri regionale, educație, sănătate, servicii sociale și promovarea angajării, printre altele. Acțiunile întreprinse în toate aceste domenii sunt responsabilitatea serviciului public *autonom*.

Câteva principii similare îndrumă nivelul guvernamental local (municipalități și provincii), deși aici situațiile dificile sunt frecvente. Diferențele dramatice dintre administrațiile enorme ale orașelor mari și cele mici ale satelor, ambele fiind supuse aceleiași legislații, au făcut aproape imposibilă diferențierea dintre angajații numiți politic și aceia care au obținut posturile prin metode de examinare la nivel local.

Tabelul 1: Sistemul administrativ spaniol: un exemplu de complexitate structurală

Nivel teritorial	Nivel guvernamental	Structura Guvernului	Administrația publică periferică	Organisme statale sau sponsorizate din fonduri publice	Administrația publică de peste hotare
Statul central (național)	Administrația centrală (sau Administrația publică generală a statului)	- Președintele Guvernului - Consiliul de Miniștri - Ministere	Administrația periferică - Delegațiile guvernamentale în comunitățile autonome - Subdelegațiile guvernamentale în comunități - Administrația teritorială a ministerelor și a organismelor sponsorizate de stat	Administrația instituțională - Agenții de stat Organisme sponsorizate - Companii de stat - Asigurare socială Consilii de conducere	Administrația externă a statului - Ambasade - Reprezentanțe externe permanente - Delegații internaționale - etc.
Regiuni (regional)	Comunități autonome	- Președintele comunității autonome - Consiliul de guvernământ - Departamente guvernamentale (<i>Consejerias</i>)	Administrația periferică (în principal în comunitățile autonome cu o singură provincie)	- Organisme sponsorizate - Companii de stat - Participațiuni în alte organisme sponsorizate de stat (<i>consorcios, fundaciones, etc.</i>)	
Provincii (provincial)	Administrații locale supra-municipale (<i>Diputaciones, Cabildos</i>)	- Președintele provinciei - Comisia de guvernământ - Directoratele guvernamentale		- Organisme sponsorizate - Companii publice - Participațiuni în alte organisme sponsorizate de stat (<i>consorcios, fundaciones, etc.</i>)	
Municipalități (municipal)	Primării ale orașelor (<i>Ayuntamientos</i>)	- Primarul - Comisia de guvernământ - Departamentele de consiliere (<i>Concejalias</i>)	Districte (doar în orașele mari)	- Organisme sponsorizate - Companii publice - Participațiuni în alte organisme sponsorizate de stat (<i>consorcios, fundaciones, mancomunidades, comarcas, etc.</i>)	

⇒ Alte domenii din „arhipelagul administrativ spaniol”: “Administraciones Mediales del Estado”; “Administración Consultiva”; “Comarca” (Catalonia y Aragon), administrația submunicipală (Galicia); “entități autonome, ONGuri și alte organizații cvasipublice (‘para-administrație’), etc.

Deși structura statului spaniol descrisă mai sus pare să fie una pe deplin definitivă și închisă, rămân totuși aspecte importante ce trebuie îndeplinite. În dezbateră curentă de modernizare managerială, o întrebare cheie se referă la găsirea unei mai bune modalități de reglementare a competențelor comunităților autonome și, ca urmare, elaborarea unui nou model al bugetului de stat pentru comunitățile autonome și municipalități. Nepriceperea în rezolvarea acestei probleme naște probleme subsidiare³⁵, cum ar fi discrepanțele salariale pentru toți funcționarii publici și diferențe în răspunderea fiscală dintre nivelurile guvernamentale teritoriale, care la rândul lor dau naștere unor controverse constituționale și cereri de reorganizare instituțională. În această lucrare ne vom concentra numai pe funcționarii publici permanenți și pe angajații numiți politic precum consilierii politici de la nivelul guvernamental central, adică Administrația Publică Centrală (APC)³⁶, luând în considerare imposibilitatea obținerii informațiilor precise cu privire la acest subiect la nivelurile teritoriale ale guvernării.

De-a lungul ultimelor două decenii APC a suferit transformări importante, care au afectat majoritatea structurilor sale administrative și de personal. Putem evidenția patru procese interdependente:

- ***Descentralizarea politică și administrativă:*** Înființarea și consolidarea administrațiilor publice ale comunităților autonome în timpul anilor 1980 a avut un impact dramatic asupra APC. Monopolul tradițional al administrării resurselor publice a fost înlocuit de un model tip federal, descentralizat, în care comunitățile autonome controlau cea mai mare parte a cheltuielilor publice. Până în 1990 transferul sau deconcentrarea puterilor de la guvernul central către guvernele autonome a fost accelerat și, odată cu acesta, transferul resurselor financiare și de personal a fost finalizat în domenii precum educația, sănătatea și cultura. Astfel, APC a trecut de la administrarea a 90% din cheltuielile publice la doar 50%, împreună cu suportarea unei reduceri semnificative a funcționarilor publici: în mai puțin de un deceniu, APC a micșorat numărul funcționarilor săi publici de la aproape un milion la puțin peste jumătate de milion, adică la mai puțin de 25% din numărul total al angajaților din sectorul public al Spaniei (vezi Tabelul 2).
- ***Consolidarea modelului statului bunăstării (latin):*** Această consolidare a însemnat o creștere dramatică a administrației publice spaniole, în principal în domenii precum educația, sănătatea și serviciile sociale, crescând astfel în mod dramatic numărul angajaților publici. Ca urmare, cheltuielile sociale s-au apropiat de standardele Europei de Vest, iar numărul angajaților publici a crescut cu 50%, atingând 2,5 milioane (vezi Tabelul 2), deși mare parte din noile posturi au fost create la nivelurile locale și autonome. Totuși, numărul total al angajaților publici plasează în continuare Spania sub media celor 15 state UE, cu doar 54,5 angajați publici la 1000 de locuitori.³⁷

³⁵ Conceptul de „subsidiaritate” este înțeles în sensul exprimat de Uniunea Europeană: „Principiul subsidiarității trebuie să garanteze că deciziile sunt luate la cel mai apropiat nivel posibil față de cetățean și că au loc verificări permanente în privința justiției acțiunii de la nivel comunitar, având în vedere posibilitățile disponibile la nivel național, regional sau local.

³⁶ În spaniolă: *Administración Central del Estado*.

³⁷ Într-adevăr, venirea masivă a mai mult de patru milioane de imigranți în ultimii 15 ani poate să fi modificat aceste cifre, fiind de fapt mai puțin de 54,5 angajați publici la 1000 de locuitori.

Tabelul 2: Angajații din sectorul public spaniol în funcție de nivelul administrativ

	Număr de angajați	%
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ	542 125	22,5
Administrația publică centrală	233 364	9,7
Respectarea aplicării legislației	113 583	4,7
Forțe armate	115 905	4,8
Administrația judiciară	23 681	1,0
Companii publice și organisme sponsorizate de stat	55 592	2,3
ADMINISTRAȚIILE COMUNITĂȚILOR AUTONOME	1 196 223	49,9
UNIVERSITĂȚI	94 704	3,9
ADMINISTRAȚII LOCALE	568 127	23,7
Primăriile orașelor	488 534	20,4
Administrația locală supra-municipală	79 593	3,3
TOTAL	2 401 179	100,0

Sursa: Autorii au luat aceste valori din datele publice furnizate de Registrul Central pentru Evidența Personalului din cadrul Ministerului Administrațiilor Publice (iulie 2005).

- *Integrarea Spaniei în UE:* Din 1986, mai ales după semnarea Tratatului de la Maastricht, UE a avut un impact major asupra APC, din moment ce statele membre UE erau obligate să respecte suveranitatea. Acest proces a adus o europenizare a politicilor publice. Multe instituții din sectorul economic au trebuit să fie monitorizate și reglementate de instituțiile UE. Mai mult, conducerea și implementarea programelor europene au fost transferate de la APC către comunitățile autonome și municipalități. Totuși, APC își menține în continuare controlul asupra rolului decidentului și managerului Fondurilor de Coeziune.
- *Privatizarea și externalizarea serviciilor publice și a altor servicii publice finanțate public:* Aceste procese au avut o importanță deosebită. Deja în anii 1990, guvernul Aznar finalizase privatizarea majorității companiilor publice, dintre care unele erau deosebit de importante datorită strategiilor și a poziției lor economice (*Endesa, Telefonica, Argentaria, etc.*), deși procesul fusese deja început de guvernul Gonzales la sfârșitul anilor '80. În același timp, externalizarea serviciilor a ajutat la „slăbirea” APC în favoarea organizațiilor private, fie ele companii private și firme, sau ONG-uri și fundații care furnizează și administrează servicii de natură publică și plătite din resurse publice.

Toate aceste schimbări au plasat APC pe o nouă poziție și au dat un rol complet nou puterilor sale politice, strategice și de reglementare, care deveneau din ce în ce mai importante decât puterile sale tradiționale de administrare și implementare (Ballart și Ramio, 2003). Trei dintre aceste puteri pot fi evidențiate: 1) omogenizarea socială și teritorială din statul spaniol descentralizat; 2) coordonarea sectorială și globală dintre administrațiile publice regionale și locale și actori sociali și economici; și, mai presus de toate, 3) rolul unui „institut de politici” care să vegheze asupra întregului teritoriu – precum și asupra tuturor sectoarelor – de-a lungul întregului proces de elaborare a politicilor publice, preconizând posibilele probleme și trasând strategii pe termen lung.

Este în acest context, „la cârmă mai mult decât la vâsle”, unde rolul consilierilor politici, fie ei funcționari publici sau numiți politic, devine esențial, așa cum vom explica în această lucrare.

Rolul și responsabilitățile funcționarilor publici permanenți în calitate de consilieri

Modelul funcției publice spaniole păstrează încă trăsăturile de bază ale sistemului de recrutare prin examinare, care face referire la paradigma weberiană a birocrăției bazată pe merit. Sunt acceptate fără discuții capacitatea funcționarilor publici de a îndeplini mai multe sarcini în același domeniu, contractul permanent de muncă, recrutarea și promovarea bazate pe merit și imparțialitatea și obiectivitatea funcționarilor publici. De aceea, nu pare ciudat deloc să descoperim că 90% din angajații publici din APC au contracte permanente și 2 din 3 au un post permanent, fiind numiți public (vezi Tabelul 3).

Tabelul 3: Funcționarii publici din Administrația publică centrală

TIPURI DE FUNCȚIONARI PUBLICI	Nr.	%
Funcționari publici permanenți (numire și statut permanente)	149 707	64,2
Funcționari publici contractuali permanenți (statut contractual)	64 157	27,5
Funcționari publici contractuali temporari (statut contractual)	14 403	6,2
Funcționari publici nepermanenți (numiți politic)	522	0,2
Alte tipuri	4 575	1,9
TOTAL	233 364	100

Sursa: Întocmit de autori pe baza datelor publice furnizate de Registrul Central pentru Evidența Personalului din cadrul Ministerului Administrațiilor Publice (iulie 2005).

Constituția spaniolă din 1978 dedică un articol întreg administrației publice, explicând finalitatea sa și principiile sale principale de guvernare, care trebuie să îndrume acțiunile funcționarilor publici. Nimic nu se precizează despre structura APC, dar aceasta va rămâne o chestiune de dezvoltare legislativă ulterioară. Legea 6/1997 asupra organizării și funcționării APC a stabilit structura de bază a APC prin simplificarea normelor anterioare din acest domeniu. În același timp, această lege a adus niște schimbări cu scopul de a micșora administrația periferică a APC, din moment ce multe funcții au fost transferate către comunitățile autonome, conform deconcentrării de sarcini mai sus menționate. Totuși, Legea care reglementează funcția publică datează din 1984 (Legea 30/1984) și nu a fost încă actualizată.

La fel ca în alte multe țări europene, rolul consultativ politico-tactic și asistența tehnică pentru politicieni sunt pe larg dezvoltate în funcția publică, iar această responsabilitate revine funcționarilor publici permanenți. În timpul exercitării funcțiilor lor consultative, funcționarii publici trebuie să nu fie partinitori (să nu sprijine campaniile electorale, să nu furnizeze rapoarte de politici și recomandări partidelor politice, etc.), fiind obligați să furnizeze sfaturi loiale și oneste bazate numai pe criteriile profesionale și tehnice.

Dintre cele 88 de tipuri diferite de posturi consultative pe care le-am identificat în cadrul APC, mai mult de 1000 de posturi includ titlul de „asesor” (consultant). Funcționarii publici permanenți ocupă 71,4% din aceste posturi. Cei mai mulți dintre acești oficiali au o diplomă universitară (vezi Tabelul 4).

Aproape jumătate din posturile de consultant ocupate de funcționarii publici permanenți sunt concentrate în 5 din cele 16 ministere actuale: Finanțe și Trezorerie (105), Afaceri Externe (85), Justiție (82), Președinție (143) și Muncă și Afaceri Sociale (150). Dacă analizăm structura acestor ministere, descoperim că funcționarii publici permanenți care joacă rolul consilierilor politici pot lua parte la elaborarea oricăror politici publice și la toate nivelurile diferite ale celei mai înalte administrații: unități politice, de conducere și administrative.

Tabelul 4: Consilierii politici din Administrația publică centrală: funcționari publici permanenți și numiți politic (1 februarie 2006)

Ministerul	Înalți funcționari publici ³⁸ permanenți în calitate de consilieri	Funcționari publici permanenți la nivel mediu și primar ³⁹ în calitate de consilieri	Funcționari numiți politic (consilieri speciali)	Totalul consilierilor
Administrații publice	41	25	106	172
Ferme și perscuit	27	11	9	47
Afaceri externe	74	-	11	85
Cultură	17	1	4	22
Apărare	9	-	9	18
Finanțe și trezorerie	100	1	4	105
Educație și știință	38	1	7	46
Lucrări publice	20	2	11	33
Industrie, turism și comerț	40	1	10	51
Afaceri interne	22	-	11	33
Justiție	72	-	10	82
Afaceri de mediu	12	2	6	20
Președinție	69	5	69	143
Sănătate	26	2	7	35
Muncă și afaceri sociale	62	66	22	150
Locuințe	5	1	7	13
TOTAL	634	118	303	1.055

Sursa: Autorii au luat aceste cifre din datele publice furnizate de Subdirectoratul pentru procesarea datelor din cadrul Ministerului Administrațiilor Publice (1 februarie 2006).

Trebuie să evidențiem rolul cheie jucat de cabinetele ministeriale – aceste unități colegiale de consiliere diferă ca mărime, dar nu sunt niciodată foarte mari și sunt întotdeauna conduse de un șef de cabinet. Într-adevăr, cele 3 unități de consiliere mai importante ale unui minister sunt cabinetul ministrului, cabinetul secretarului de stat (ministru adjunct) și cabinetul secretarului general. Funcționarii publici permanenți și funcționarii numiți politici (drept „consilieri speciali”) lucrează împreună în aceste cabinete. Funcțiile lor constau în a consilia politic oficialii asupra relațiilor cu mass media, în a întocmi rapoarte, a coordona agendele politice și întâlnirile de nivel înalt, a facilita relațiile cu camerele legislative, etc. (vezi Tabelul 5).

³⁸ Și anume „Categorია A”

³⁹ Și anume „Categorია B și C”

Tabelul 5: Modelul ministerului tradițional: unități politice de vârf, unități manageriale și administrative (termeni spanioli) și unitățile lor de consiliere

	Poziția ierarhică	Condiții legale	Personal consultativ comun
UNITĂȚI POLITICE DE VÂRF	Ministru	Numire politică	DA (Cabinet și consilieri)
	<i>Secretar de Stat</i>	Numire politică	DA (Cabinet și consilieri)
UNITĂȚI MANAGERIALE	<i>Subsecretar</i>	Funcționar public permanent (numit politic)	DA (Cabinet tehnic)
	<i>Secretar General</i>	Numire politică	DA (consilieri)
	<i>Director General</i>	Numire politică sau funcționar public permanent (numit politic)	DA (consilieri)
	<i>Secretar General Tehnic</i>	Funcționar public permanent (numit politic)	DA (consilieri)
	<i>Subdirector General</i>	Funcționar public permanent (numit politic)	NU
UNITĂȚI ADMINISTRATIVE PRINCIPALE	<i>Șef de serviciu</i>	Funcționar public permanent (pe baza de examen/concurs)	NU
	<i>Șef de secție</i>	Funcționar public permanent (pe baza de examen/concurs)	NU
	<i>Negociator șef</i>	Funcționar public permanent (pe baza de examen/concurs)	NU

În ultimii 15 ani, importanța și proeminența cabinetelor a crescut foarte mult, iar, ca urmare, capacitatea lor de organizare și puterea reală au crescut de asemenea, având multe alte sarcini în afară de activitatea consultativă normală. Există dovezi clare cu privire la rolul central al cabinetelor și, mai ales, al cabinetului ministrului, în elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Cabinetele influențează astfel în mod decisiv procesul de luare a deciziilor în cadrul APC prin sprijinirea sau refuzarea propunerilor trimise pentru decizia finală către Consiliul de Miniștri. S-a pus accentul pe legătura dintre aceste cabinete și cabinetul președintelui guvernului care crește rata succesului în ceea ce privește trecerea inițiativelor legislative către Consiliul de Miniștri.

Această dinamică a adus un fel de sistem de conexiuni între toate cabinetele, care câteodată poate scădea influența unităților de conducere din ministere și chiar să „jefuiască” decidenții desemnați de funcțiile lor legitime democratice.

Roluri și responsabilități ale consilierilor speciali

Un număr foarte mic de poziții sunt deținute în cadrul APC de către funcționarii publici nepermanenți (numiți politic și consilieri speciali): numai 522, adică 28,6% din numărul total de posturi denumite de „consilier”. Mai mult, cei mai mulți dintre oficiali (80,5%) aparțin categoriei A (cu diplomă universitară).

Aceste posturi se caracterizează prin faptul că se ocupă conform parametrilor de încredere politică. Acești consilieri depind de încrederea directă a politicianului care i-a numit și de perioada de timp cât politicianul deține funcția. Secretarele personale și consilierii individuali atașați miniștrilor, secretarilor de stat, secretarilor generali și directorilor generali alcătuiesc acest grup al consilierilor. De asemenea, consilierii speciali sunt de obicei membri ai cabinetului ministerial, unde au sarcini de programare guvernamentală și consultanță tehnică, cu ajutorul funcționarilor publici permanenți, pentru coordonarea politicilor publice emise de minister.

În general, funcțiile și sarcinile îndeplinite de consilierii speciali sunt mai importante din punct de vedere politic și strategic decât cele desfășurate de funcționarii publici permanenți, fiind în special concentrate pe simularea crizelor, rezolvarea conflictelor și inovație strategică. Celelalte domenii principale în care consilierii speciali joacă un rol important se referă la menținerea relațiilor cu mass media, întocmirea cartelor albe și verzi, pregătirea politicianilor în comunicare, etc.

Cei mai mulți consilieri speciali lucrează în Ministerul Administrațiilor Publice și, mai ales, în Președinția Guvernului (fie Biroul Președintelui, fie Ministerul Președinției⁴⁰). În timpul guvernelor de centru dreapta Suarez (1977-1981) și Calvo Sotelo (1982), cadrul administrativ prezidențial era destul de redus și aduna un mic grup de indivizi cunoscuți ca „instalatori Moncloa⁴¹”. Odată ce Gonzalez, liderul Partidului Socialist, a preluat puterea, structura administrativă prezidențială s-a schimbat considerabil, atât la nivel cantitativ, cât și calitativ. Acest model de creștere a continuat în timpul guvernelor Aznar (conservator) și Zapatero (socialist), înregistrându-se o creștere a numărului de consilieri și a sarcinilor încredințate lor. Aceste schimbări erau conforme cu tendința internațională de transformare a unităților de conducere atașate Primului Ministru (Președintele Guvernului spaniol) în organizații administrative mai mari și mai puternice.

Trebuie examinată cu mare atenție structura administrativă prezidențială care a fost numită Cabinetul Președinției. Acest cabinet este cheia și unitatea principală dedicată consilierii politice și tehnice a Președintelui Guvernului în mai toate domeniile care îl/o privesc. Cabinetul Președinției are un director și un director adjunct, fiind divizat în mai multe departamente sectoriale, care oglindesc rețeaua ministerială. Cabinetul este acum împărțit în 6 departamente de politică: 1) Afaceri instituționale; 2) Politici internaționale și securitate; 3) Analiză și cercetare; 4) Educație și cultură; 5) Economie și finanțe; și 6) Bunăstare și probleme sociale. Aceste departamente au mulți membri ca personal, însă în principal consilieri speciali. Sarcina lor este de a colecta informații despre planurile propuse de fiecare minister, pentru a oferi Președintelui informații suficiente care îi permit să coordoneze întreaga acțiune politică a guvernului.

Rapoartele predate președintelui sau președinților adjuncți sunt de 3 tipuri:

- a) Note informative: documente scurte ce vizează o problemă de interes pentru președinte sau președinții adjuncți;
- b) Rapoarte monografice: documente mai lungi ce tratează în profunzime o problemă cheie de pe agenda de politici; și
- c) Binecunoscutele dosare ale „Consiliului de Miniștri”: aceste rapoarte constituie principala activitate a consilierilor. Dosarele conțin rapoarte făcute de Cabinetul Președinției pe problemele ce trebuie decise de Consiliul de Miniștri.

Toate aceste rapoarte permit președintelui să fie într-o poziție privilegiată atunci când conduce lucrările Consiliului de Miniștri, din moment ce el/ea este singurul care posedă informația corectă asupra activităților tuturor și astfel nu depinde de rapoartele trimise de miniștri. Ca urmare, Cabinetul Președinției este adesea perceput ca un inamic al unor propuneri ale miniștrilor (Ortega, 1991). Poziția sa centrală, așezarea sa strategică și nivelul de cunoștințe despre activitatea tuturor unităților de rang decizional din APC au determinat mulți oameni de știință să afirme despre acest cabinet că este un „guvern umbră”, care controlează și chiar conduce unele acțiuni ale ministerelor.

⁴⁰ Ambii termeni au fost folosiți începând cu 1977, la latitudinea totală a Președintelui Guvernului, pentru a descrie organizarea ministerială care sprijină cadrul administrativ prezidențial.

⁴¹ Palatul de la Moncloa este rezidența oficială a Președintelui Guvernului.

Programe de pregătire existente

Programele de pregătire oferite funcției publice a APC sunt organizate și furnizate de Institutul Național de Administrație Publică (INAP), care este un organism al APC sponsorizat de stat, atașat Ministerului Administrațiilor Publice. Printre funcțiile sale se regăsește oferirea de programe speciale de pregătire a funcționarilor publici superiori în ceea ce privește noile metode și sarcini de conducere. Aceste programe constituie o schimbare majoră în mediul tradițional de pregătire a funcționarilor publici superiori spanioli, care s-a bazat în principal pe o „cultură juridică” completată de câteva elemente economice; acest tip de pregătire a fost abandonat acum în favoarea pregătirii managerilor publici.

Introducerea modelului postburocratic de furnizare a serviciilor bazat pe abordarea Noului Management Public (NPM), care percepe cetățeanul drept „client”, a influențat major reînnoirea multor organizații publice și a adus noi cereri de pregătire și noi sarcini ale managerilor publici. Totuși, modelul tradițional juridic birocratic coexistă cu cel post-burocratic, iar aceasta nu a creat niciun fel de probleme funcționarilor publici.

Caseta 1: Pregătire înalt managerială pentru funcționarii publici

Diploma de masterat în Managementul și analiza politicilor publice, oferită de Universitatea Carlos III din Madrid și de INAP, se concentrează pe furnizarea unei pregătiri de înalt nivel pentru managerii (funcționarii publici permanenți) din administrațiile publice spaniole (centrală, autonome și locale). Programul său tratează următoarele aspecte:

- Abordări de înaltă clasă și tehnici de analiză a politicilor publice și de management;
- Cele mai de succes strategii, studii de caz și metode în managementul public actual;
- Scenarii noi, cadre diferite și îndrumare inovativă pentru management public strategic: probleme și dezvoltări specifice în politicile publice strategice și actuale;
- Semnificația cheie a relațiilor interguvernamentale și a rețelelor pentru politicile publice într-o lume globală;
- Aptitudini executive aplicate pentru organizarea și conducerea echipei: management strategic, negociere, promovarea și administrarea reformei, comunicare, managementul rețelei, managementul conflictelor și soluționarea conflictelor, metode în procesul decizional, capacități interculturale, etc.

În acest sens, INAP oferă un număr mare de cursuri de pregătire pe termen scurt (<http://www.inap.map.es/inapes/actfor.htm>), precum și câteva cursuri de pregătire pe termen lung și programe masterale (vezi Caseta 1), cum ar fi Masterat în *Managementul și analiza politicilor publice*, adesea în colaborare cu multe alte instituții publice de pregătire (îndeosebi universități) și câteodată adresate funcționarilor publici dintr-o țară terță, în special cele din America Latină.

Comentarii asupra posibilelor direcții viitoare și a nevoii de reformă

Am menționat deja creșterea considerabilă a administrațiilor publice spaniole în ceea ce privește numărul funcțiilor și serviciilor sale, ceea ce a condus la o creștere importantă a gradului de complexitate din cadrul administrațiilor și a resurselor financiare și umane. Totuși, ultima reformă importantă a cadrului de resurse umane a fost aprobată în urmă cu 20 de ani prin Legea 30/1984 (2 august 1984) asupra Măsurilor de reformă a funcției publice. Această lege rămâne principala normă de reglementare pentru structura angajării publice, deși este considerată destul de nesatisfăcătoare și depășită de către mulți specialiști și funcționari publici superiori.

Chiar dacă pregătirea unui Statut al funcției publice era prevăzut de Constituția Spaniei din 1978 ca sarcină cheie, el nu a fost început decât în 2004. Comisia pentru studiul și pregătirea Statutului funcției publice a fost înființată prin Ordinul APU/3018/2004 (16 septembrie 2004) al Ministerului Administrațiilor Publice. Comisiei i s-a încredințat sarcina culegerii și raportării opiniilor

tuturor „partenerilor” implicați în cadrul funcției publice. Această activitate este văzută ca partea de bază a pre-proiectului pentru pregătirea Statutului.

În ceea ce privește funcționarii publici nepermanenți (numiți politic), raportul final al Comisiei (MAP, 2005) subliniază preocuparea asupra creșterii semnificative din ultimii ani a numărului total de astfel de numiri (în special și în principal în administrațiile publice locale și într-o mai mică măsură în administrațiile autonome). Autorii țin să precizeze că puterile lor de încredere politică și consiliere au crescut, acești consilieri speciali având actualmente sarcini manageriale și executive, care erau rezervate anterior funcționarilor publici superiori, adică funcționarilor publici permanenți. Comisia consideră că această categorie a „consilierilor politici” trebuie de fapt înțeleasă ca excepțională într-o structură a funcției publice, caracterizată prin recrutare bazată pe merit și capacitate verificată prin examinare. În acest sens, propune o reglementare mai dură a condițiilor numirii consilierilor speciali în viitorul Statut al funcției publice, astfel încât să limiteze numărul lor și să promoveze transparența în privința numirii lor și a funcțiilor (vezi Caseta 2).

În sfârșit, s-a afirmat că un cod de practică și etică profesională în cadrul administrației publice trebuie să fie pregătit, precum Codul Corect al Guvernului, redactat de Comisia pentru numiri politice prin Ordinul APU/516/2005 (3 martie 2005) al Ministerului Administrațiilor Publice.

Caseta 2: Sugestii făcute de Comisia pentru pregătirea Statutului funcției publice cu privire la consilierii politici

Comisia a considerat că personalul nepermanent, numit și eliberat din funcție în mod diferit, trebuie să îndeplinească funcții stabilite prin lege drept consiliere politică și că trebuie eliberat din funcție imediat ca urmare a concedierii sau demisiei oficialului care l-a numit. De aceea, performanța funcționarilor numiți politic nu ar trebui să fie luată în considerare ca merit adițional pentru promovarea profesională sau dezvoltarea funcției publice.

Comisia a considerat, de asemenea că administrațiile publice ar trebui să fie obligate să ofere periodic informații asupra numărului de angajați publici nepermanenți și asupra funcțiilor lor, plus asupra salariilor lor, pozițiilor lor și unităților cărora le corespund aceste poziții. Mai mult, ar trebui să fie obligați să raporteze orice schimbare care ar putea apărea în legătură cu aceste informații.

(MAP, 2005: 237)

BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ

Aja, E. (2003), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid.

Alba, C.R. y F.J. Vanaclocha (1997), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.

Ballart, X. y C. Ramiò (2003), "Ciencia de la Administración", *Tirant lo Blanch*, Valencia.

Baena, M. (2005), "Manual de Ciencia de la Administración", *Síntesis*, Madrid.

Ollas, B., ed. (1995), "La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas", *Editorial Complutense*, Madrid.

Ortega, L. (1991), "El gabinete del presidente del Gobierno" în: *Documentación Administrativa*, 226.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2000), *Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado*, MAP, Madrid.

Ministerio de Administraciones Públicas/MAP (2005), *Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, MAP, Madrid.

Registro Central de Personal (2005), *Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Villoria, M. y E. Del Pino (2001), "Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas", *Tecnos*, Madrid.

REGATUL UNIT AL MARII BRITANII ȘI AL IRLANDEI DE NORD

O relație dificilă, dar constructivă

Katharine Raymond

Fost consilier politic în cadrul Ministerului Educației, ulterior în cadrul Ministerului de Interne al Regatului Unit

1. Prezentare

În orice țară, relația dintre consilierii politici și funcționarii publici este una dificilă. Nicio țară nu are un sistem perfect, iar asocierea dintre cele două grupuri poate fi ocazional încărcată de suspiciune și neîncredere comună. Totuși, tensiunea dintre ei, în atmosfera unei guvernări cu adevărat democratice, poate fi de fapt un lucru pozitiv. Bineînțeles, pentru ca orice conflict să fie constructiv este nevoie de anumite ingrediente esențiale: sinceritate, respect, înțelegere și bunăvoință în a învăța și observa alte puncte de vedere. Dar cele mai bune politici – acelea care aduc cele mai bune beneficii populației – se nasc adesea din tensiune creativă și controverse productive.

Am găsit evidențe în acest sens în toate cele 3 ministere britanice în care am lucrat între 2000 și 2005. Funcționarii publici ar începe să lucreze asupra unei noi politici având o idee fermă și clară despre cum ar trebui dezvoltate soluțiile politicii; consilierii politici ar începe cu o altă idee, sau cu un alt punct de vedere. Eventual, atât consilierii, cât și funcționarii publici ar găsi un compromis și, adesea, ca un rezultat direct al discuției intense sau chiar al unei controverse, acea politică ar fi una mai puternică decât orice preconizare inițială a vreunui partid. Acest lucru s-a întâmplat deoarece politica a fost testată amănunțit, explorată și cercetată din toate unghiurile și punctele de vedere. Consilierii politici și funcționarii publici, contribuind la dezvoltarea acestei politici, vor avea în mod egal o investiție puternică, dar și un interes în succesul ei.

2. Rolurile diferite ale funcționarilor publici și consilierilor politici

În Regatul Unit, cele mai multe ministere au doi sau trei consilieri politici. Numai Biroul Primului Ministru are 15 sau 20. Chiar un departament mare precum Biroul Intern, care se ocupă de toate afacerile interne inclusiv delictive și poliție, imigrație și azil, justiție penală și închisori, avea doar un consilier politic angajat cu jumătate de normă și trei cu normă întreagă atunci când am lucrat eu acolo între 2001-2004.

Consilierii politici au „acces privilegiat” în cadrul ministerelor. În majoritatea ministerelor, chiar și funcționarii publici cu cele mai înalte funcții nu au acces la fel de ușor precum consilierii. Și aceasta pentru că, adesea, consilierii politici au lucrat împreună și își cunosc ministrul de multă vreme, de multe ori lucrând pentru ei încă de când erau membri ai Parlamentului, în opoziție cu guvernul de astăzi, sau prin partidul din care fac parte atât ministrul, cât și consilierul politic. Mulți consilieri politici ajung în guvern după o slujbă de cercetare în partid, sau după ce au lucrat anterior pentru un institut academic, organizații de binefacere sau afaceri publice.

În Regatul Unit, consilierii politici (sau „consilieri speciali” cum sunt adesea numiți) sunt clasificați drept funcționari publici temporari, trebuind să se comporte conform unui Cod de Conduită al Consilierilor Speciali și Codului funcției publice. Forma actuală a Codului funcției publice a intrat în vigoare acum 10 ani și precizează cadrul constituțional în care lucrează toți funcționarii publici, plus valorile pe care trebuie să se sprijine. De fapt, Codul face parte din termenii și condițiile de angajare a oricărui funcționar public, inclusiv consilierii politici. Principalele

elemente ale Codului, „să servească cu integritate și onestitate prezentul guvernul ales”, sunt ceea ce leagă consilierii politici de funcționarii publici.

Dar care sunt diferențele dintre rolurile și atribuțiile funcționarilor publici și cele ale consilierilor politici, și cum este împărțită între cei doi responsabilitatea furnizării către miniștri a consilierii pe probleme de politici? Acestea sunt întrebări dificile deoarece, adesea, cele două roluri au caracteristici comune. Teoretic, consilierii politici sunt angajați pentru a ajuta miniștrii acolo unde activitatea guvernului și activitatea partidului de guvernământ se suprapun și ar fi nepotrivit ca funcționarii publici permanenți și imparțiali să fie implicați.

3. Codul de Conduită pentru consilierii politici al Regatului Unit

Codul de conduită pentru consilierii speciali oferă în sine câteva exemple despre ceea ce ar putea face un consilier politic în locul unui funcționar public:

- Să revizuiască lucrări care merg către ministru, să atragă atenția asupra oricărui aspect care ar putea avea implicații politice de partid și să se asigure că punctele politice sensibile sunt rezolvate ca atare;
- Să contribuie la planificarea politicii din cadrul departamentului, inclusiv a ideilor care extind șirul de opțiuni existente pentru ministru, ținând cont de un punct de vedere politic;
- Să reprezinte părerea unui ministru adăugând nuanța politică în fața media.

Totuși, rolurile zilnice pot deveni confuze. Este și slujba funcționarilor publici să consilieze miniștri, iar deciziile de politică nu pot fi întotdeauna ținute separat de considerațiile politice. Dacă rolurile sunt ținute prea strict divizate se poate întâmpla ca ministrul să nu primească consilierea integrată și profundă de care are nevoie.

4. Colaborarea celor două categorii

În trecut, funcționarii publici au respins adesea consilierii politicii. Totuși, această situație s-a schimbat în ultimii 30 de ani, de când consilierii politici au intrat pentru prima oară în guvernul britanic. În prezent, funcționarii publici și consilierii tind să lucreze foarte aproape, recunoscând că un ministru are nevoie de o gamă largă de sfaturi, atât practice, cât și politice, atunci când trebuie să ia o decizie considerată potrivită, bazată pe toate faptele disponibile. Imaginea este incompletă fără această consiliere comună a funcționarilor publici și consilierilor politici. Consilierea integrată care oferă o imagine de ansamblu clară și care este prezentată ca atare ministrului este așadar scopul final. Totuși, dacă se întâmplă așa, funcționarii publici și consilierii politici trebuie să lucreze împreună pentru a pregăti și a pune de acord ideile de politici și consilierea. În mod inevitabil, acest fapt poate fi câteodată dificil.

În Regatul Unit nu există aranjamente formale în cadrul ministerelor guvernului pentru cooperare între consilierii politici și funcționarii publici; nici Codul funcției publice, nici Codul consilierilor speciali nu sugerează cum poate fi realizat acest lucru. Funcționarii publici și consilierii trebuie să își găsească drumul propriu. În calitatea mea de consilier politic, găseam foarte important să încurajez funcționarii publici să discute chestiuni și probleme cu mine și să fiu disponibilă oricând un funcționar public vroia să mă vadă. În acest fel, am dezvoltat o relație bună de lucru cu funcționarii publici și am și reușit să cunosc problemele din faza lor primară. Acest fapt însemna că funcționarii publici și cu mine puteam găsi cea mai bună cale de rezolvare, fără a trebui să abordăm ministrul. Schimbul de informații și încrederea reciprocă sunt extrem de importante, o zi tipică pentru mine având 5 sau 6 întâlniri cu funcționarii publici, fără ca ministrul să fie prezent. Astfel am avut oportunitatea de a discuta chestiuni de politică, probleme curente sau evenimente importante iminente și modul cum să le abordăm.

Funcționarii publici și cu mine schițăm în mod regulat lucrări și sfaturi pentru miniștri, iar eu mergeam la întâlniri în alte departamente cu ei, unde redam împreună opiniile ministrului nostru.

5. Reconcilierea diferendelor

Funcționarii publici sunt de obicei experți sau specialiști pe anumite subiecte și mulți cu care am lucrat au fost autoritatea cheie a țării în anumite domenii de politici publice. Pe de altă parte, consilierii publici sunt arareori experți. Miniștrii aduc ocazional un expert care să fie și implicat politic – adesea un profesor universitar, dar cei mai mulți dintre consilieri au un trecut politic și mulți și-au urmat ministrul din alte departamente sau acesta a lucrat cu ei înainte de a fi în guvern.

Tensiunile dintre funcționarii publici și consilierii politici pot lua amploare din cauza ideilor și soluțiilor oferite de funcționarii publici, care adesea tind să fie determinate de factori practici, în timp ce consilierii politici pot gândi câteodată mai „creativ”, iar ideile lor pot fi orientate de considerațiile politice, cum ar fi o promisiune a unui ministru de a impune sentințe mai aspre pentru hoți, sau preocuparea populației de faptul că din ce în ce mai mulți copii dificili sunt exmatriculați din școli. Bineînțeles, funcționarii publici pot fi influențați și ei de aceste chestiuni, însă pot simți că niște considerente parctice – spre exemplu, faptul că închisorile sunt prea pline sau că niște copii violenți pot deranja o școală întreagă – îi împiedică.

Așadar, cum reconciliem politica publică cu politica? Consider că prima etapă, probabil evidentă, este să acceptăm că sunt intrinsec conectate, ca și funcționarii publici și consilierii politici. Problemele apar de obicei pentru că indivizii nu au reușit să înțeleagă alte puncte de vedere și au confundat „tensiunea creativă” cu opoziția personală sau politică. Totuși, ocazional, ori consilierul politic, ori funcționarul public încalcă limitele și au un comportament inacceptabil.

În Regatul Unit sunt în vigoare proceduri formale pentru a trata plângerile funcționarilor publici care vizează comportamentul consilierilor politici. Codul consilierilor speciali, în rubrica „Plângeri”, exprimă clar:

„Orice funcționar public care crede că o acțiune a unui consilier special încalcă limitele ce i se conferă, sau nu respectă Codul funcției publice, trebuie să aducă imediat la cunoștință problema Secretarului Cabinetului sau Prim Comisarului Funcției Publice (FCSC), direct sau printr-un funcționar public superior” (*notă: Secretarul Cabinetului este șeful funcției publice; FCSC se ocupă de cazuri particulare puse în discuție de funcționari publici sub incidența Codului funcției publice*).

Funcționarilor publici - care consideră că li s-a cerut de către un consilier politic să acționeze într-un mod neadecvat sau lipsit de etică – trebuie să li se ofere protecție și îndrumare, niciun funcționar public nu trebuie să fie vreodată compromis sau intimidat.

Totuși, nu există nici o procedură echivalentă pentru plângeri ale consilierilor politici împotriva funcționarilor publici, deși, teoretic, consilierii politici ar putea folosi aceeași procedură la care apelează funcționarii publici. Oricum, în numele dreptății și pentru a comunica un mesaj clar cum că nu se acceptă nicio acțiune neadecvată, Codul ar trebui să specifice în mod clar toate posibilitățile la îndemâna unui consilier politic care are nevoie sau dorește să raporteze un caz de incorectitudine.

Poate că cel mai bun ghid de cooperare constă de fapt în cele „șapte principii ale vieții publice” stabilite de Codul funcției publice: caracter dezinteresat; integritate; obiectivitate; răspundere; sinceritate; onestitate; și conducere. Dacă toți funcționarii publici și consilierii politici respectă aceste principii de bază, nu vor greși direcția.

Codul de conduită pentru consilierii politici al guvernului Regatului Unit

[Notă: Versiunea scurtă ce urmează conține prevederile cheie ale Codului. Trebuie menționat faptul că în Regatul Unit, consilierii politici sunt numiți „consilieri speciali”. Puterile conferite acestora în secțiunea 9 i și ii au fost criticate. **Codul Ministerial**, care impune norme etice pentru comportamentul ministerial, se poate consulta la http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/].

1. După cum este precizat în *Codul Ministerial*, angajarea consilierilor speciali adaugă o dimensiune politică consilierii și asistenței disponibile miniștrilor, întărind imparțialitatea

politică a funcției publice permanente prin distingerea sursei consilierii politice și sprijinului [...].

3. Consilierii speciali sunt angajați pentru a ajuta miniștrii în probleme în care activitatea Guvernului se suprapune cu sarcina partidului de guvernământ și ar fi neadecvat ca funcționarii publici permanenți să devină implicați. Ei sunt o resursă adițională pentru ministru, care oferă asistență de pe o poziție care este mai implicată și conștientă politic decât ar putea fi cea oferită de funcția publică.
4. Tipurile de activitate pe care un consilier special le-ar putea face dacă ministrul îi cere sunt:
 - i Revizuirea lucrărilor înainte de a ajunge la ministru, atragerea atenției asupra oricărui aspect despre care ei cred că are implicații politice de partid și asigurarea că punctele sensibile politice sunt tratate corespunzător. Pot oferi asistență pentru orice aspect al afacerilor departamentului, inclusiv să ofere consiliere ministrului atunci când acesta ia parte la activitățile politice de partid;
 - ii „ucenic” al ministrului, să verifice fapte și rezultate ale cercetării din punct de vedere al politicii de partid;
 - iii pregătirea lucrărilor speculative de politici care pot genera o gândire a politicii publice pe termen lung în cadrul departamentului, inclusiv politici care reflectă punctul de vedere politic al partidului ministrului;
 - iv contribuție la planificarea politicii în cadrul departamentului, inclusiv idei care să extindă gama existentă de opțiuni disponibile ministrului, ținând cont de punctul de vedere politic;
 - v comunicarea cu partidul pentru a se asigura că propriile analize și revizuirile de politici ale departamentului iau în calcul pe deplin ideile de partid și încurajarea activităților de prezentare ale partidului care contribuie la obiectivele guvernului și departamentului;
 - vi oferirea de îndrumare pentru membri ai partidului cu privire la probleme de politici publice ale Guvernului;
 - vii legătura cu grupuri externe de interes, inclusiv grupuri cu credința politică de a ajuta ministrul să aibă acces la contribuția lor;
 - viii scrierea discursurilor și documentarea conexă, inclusiv adăugarea conținutului politicii de partid în materialele pregătite de funcționarii publici permanenți;
 - ix reprezentarea opiniilor ministrului în fața mediei, inclusiv a părerii partidului, atunci când ministrul i-a autorizat în acest sens;
 - x oferirea consilierii competente ca specialist într-un anumit domeniu;
 - xi participarea la funcțiile partidului (deși pot să nu vorbească public la conferința partidului) și menținerea contactului cu membri de partid;
 - xii participarea la revizuirile politicii, organizate de partid, sau prin legătură oficială, cu scopul de a se asigura că aceia care întreprind revizuirea sunt pe deplin conștienți de opiniile guvernului, filosofia și politica ministrului.

Statutul și conduita unui funcționar public temporar

5. Consilierii speciali sunt funcționari publici temporari numiți conform Articolului 3 din Ordinul asupra funcției publice în Consiliu 1995 [*ordinul regal care, printre altele, reglementează numirea consilierilor politici*]. Ei sunt exceptați de la regula generală care prevede ca funcționarii publici să fie numiți pe merit și să nu aibă preferințe politice, să fie obiectivi astfel încât să păstreze încrederea viitoarelor guverne de o altă culoare politică. Altfel ar fi trebuit să se comporte conform Codului funcției publice. Numirea lor ia sfârșit odată cu terminarea mandatului administrativ al celor care i-au numit. Responsabilitatea pentru conducerea și conduita consilierilor speciali, inclusiv disciplina, rămâne în sarcina ministrului care i-a numit. Este, bineînțeles, și sarcina Primului Ministru să îi concedieze prin retragerea consimțământului propriu pentru o anume numire.

6. Consilierii speciali trebuie să se comporte în mod integru și onest. Nu trebuie să inducă în eroare sau să deruteze cu voință Parlamentul sau publicul. Nu trebuie să abuzeze de poziția lor oficială sau de informațiile căpătate pe durata deținerii postului oficial pentru a-și satisface interese private sau interesele private ale altora. Ei nu trebuie să primească beneficii de niciun fel pe care alții le-ar vedea drept compromițătoare pentru judecata și integritatea lor. Nu trebuie să divulge, fără permisiune, informații oficiale care le-au fost comunicate în regim de confidențialitate de Guvern sau pe care le-au primit cu încredere de la alții.
7. Consilierii speciali nu trebuie să folosească resurse oficiale pentru activități politice ale partidului. Aceștia sunt angajați pentru a servi obiectivele Guvernului și departamentului în care lucrează. Astfel se justifică faptul că sunt plătiți din fonduri publice și că pot folosi resursele publice, explicând de ce participarea lor în politică alături de partid este atent limitată. Trebuie să acționeze astfel încât să confirme imparțialitatea politică a funcționarilor publici, care nu intră în conflict cu *Codul funcției publice*. Trebuie să evite orice ar putea să ducă la critica precum că oamenii plătiți din fonduri publice sunt folosiți în scopuri de partid [...].

Relațiile cu funcția publică permanentă

9. Pentru a oferi asistență eficientă miniștrilor, consilierii speciali trebuie să lucreze împreună cu echipa ministerială și cu funcționarii publici permanenți, stabilind relații bazate pe încredere și răspundere. În numele miniștrilor lor, consilierii speciali pot:
 - i. Să transmită funcționarilor părerile miniștrilor și prioritățile de lucru, inclusiv problemele de prezentare. Astfel, trebuie să cunoască volumul de muncă al funcționarilor publici și prioritățile stabilite de miniștri;
 - ii. Să ceară oficialilor să pregătească și să ofere informații și date, inclusiv analize interne și lucrări;
 - iii. Să organizeze întâlniri cu oficialii pentru a discuta consilierea dată miniștrilor.
 - iv. Însă, consilierii speciali nu trebuie:
 - v. Să ceară funcționarilor publici să facă altceva în afara obligațiilor stipulate în Codul funcției publice;
 - vi. Să se comporte cu funcționarii publici permanenți în afara standardelor stabilite de departamentul angajator pentru conduita generală;
 - vii. Să aibă responsabilitate pentru bugete sau să fie implicați în acordarea contractelor externe;
 - viii. Să reprime sau să înlocuiască consilierea pregătită pentru miniștri cu funcționarii publici permanenți, deși pot aduce comentarii acestei consilieri.
10. Atunci când oricare funcționar public permanent are interese cu privire la orice cerere venită de la un consilier special, trebuie să discute interesul respectiv cu acel consilier special vizat sau cu managerul, Secretarul privat principal al ministrului sau secretariatele lor permanente. Dacă un funcționar public simte din orice motiv că el sau ea nu poate să facă acest lucru, atunci poate să se adreseze unui funcționar numit din cadrul departamentului sau direct șefului funcției publice interne sau prim-comisarului funcției publice [...].

Contacte cu media

12. Consilierii speciali pot reprezenta opiniile miniștrilor asupra politicii guvernului în fața media, cu o nuanță de angajament politic, care nu ar fi posibilă în cazul funcției publice permanente. Directivele cu privire la chestiuni de politică de partid trebuie să rămână în sarcina aparatului partidului.
13. Toate contactele cu noile media trebuie să fie autorizate de ministrul numit și să funcționeze conform *Ghidului de comunicare guvernamentală*. Directorii

departamentului de comunicare sunt responsabili pentru administrarea per ansamblu a presei și acțiunilor de publicitate din departament, trebuind așadar să fie informați de contactele consilierilor speciali cu presa de știri.

14. Consilierii speciali nu trebuie să ia parte public la controverse politice, fie ele în discursuri sau scrisori către presă, sau în cărți, articole sau manifeste; trebuie să fie discreți și să își exprime comentariile cumpătat, evitând atacurile personale; și, în mod normal, nu trebuie să vorbească în public pentru ministru sau pentru departament.

Relațiile cu partidul de guvernământ

15. Consilierii speciali oferă asistență miniștrilor cu privire la dezvoltarea politicii guvernamentale și prezentarea acesteia. Acestea sunt cele două domenii de activitate în care se suprapun guvernul și partidul.
16. Funcția publică nu deține niciun monopol asupra analizei politicilor publice și a consilierii. Guvernul ia în calcul păreri venite din multe surse, opinia partidului de guvernământ este una legitimă. Deși nu se pot folosi fondurile publice și resursele pentru a sprijini contribuția acestor păreri, este posibil ca guvernul să aibă nevoie de o legătură cu partidul, așa cum o are cu alții, pentru a obține o înțelegere deplină și precisă asupra analizei de politici publice și a consilierii partidului.
17. Guvernul trebuie să prezinte politicile și realizările sale publicului, cu scopul de a favoriza înțelegerea și astfel de a maximiza eficacitatea acestor politici, acesta fiind uzul legitim al fondurilor publice și resurselor. Ar fi păgubitor pentru obiectivele guvernului dacă partidul ar avea o abordare diferită față de cea a guvernului, astfel că guvernul trebuie să se coalizeze cu partidul pentru a se asigura că publicitatea partidului este precisă și consecventă cu politica guvernului. Pentru a asigura această consecvență, guvernul va dori să se asigure de asemenea că membrii Parlamentului și oficialii din partea partidului sunt înștiințați cu privire la chestiuni legate de politica de guvernământ.
18. Pentru a furniza un canal de comunicare în aceste domenii care se suprapun, consilierii speciali plătiți din fonduri publice au un rol legitim în sprijinirea interesului guvernului, căruia i se adaugă un grad de angajament politic, fapt nepermis în cazul unui funcționar public permanent. În ceea ce privește contactele cu partidul, consilierii speciali trebuie să respecte regulile normale de confidențialitate ale funcției publice, dacă nu este specificat altfel, într-un anumit caz, într-un moment deosebit, de către ministrul ce i-a numit.
19. Consilierii speciali nu trebuie să ia parte la activitatea de organizare la nivel național a partidului și, deși consilierii speciali nu trebuie să demisioneze în momentul anunțului unor alegeri generale, este important ca cei care rămân în funcție în cadrul guvernului să fie mult mai atenți cu privire la neimplicarea activă în nicio campanie electorală.
20. Atunci când un consilier special dorește să lucreze pentru un partid politic, fără ca această sarcină să apară ca urmare a atribuțiilor din guvern, el poate face acest lucru în timpul lui liber, în afara programului de lucru, sau printr-un contract separat cu partidul, lucrând cu jumătate de normă pentru guvern (conform paragrafului 19 de mai sus). Mai jos sunt prezentate reguli detaliate cu privire la implicarea acestora în activități politice [...].

Părăsirea funcției publice

28. Conform Codului funcției publice, consilierii speciali trebuie să continue să respecte datoria de confidențialitate după ce au părăsit serviciul regal [*adică, serviciul din guvern*] [...]. iulie 2005.

(Codul poate fi găsit în întregime la:

http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/special_advisers/code.asp)