

Managerul Public

Nr. 1

O ALEGERE PERICULOASĂ:

POLITIZAREA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

După alegerile din anul 2000, opoziția politică și presa independentă au acuzat un proces de politizare a administrației de către noua putere. Povestea este mai veche și pare a fi o deficiență a alternanței democratice la putere din România. Diferența între momentul 1996 și 2000 constă în existența unui statut al funcționarilor publici.

Adoptarea acestui statut face parte din intenția mai amplă de modernizare a administrației. Iar acest proces nu este de conceput fără o delimitare clară între politică și administrație. Instituțiile trebuie să se bucure de stabilitate, iar schimbările aduse de alegeri trebuie să respecte anumite limite, dinainte cunoscute și respectate.

Atenția acordată acestei probleme în ultimul raport de țară al Comisiei Europene

arată că administrația română este încă un subiect delicat. Oficialii europeni au constatat că "toate ministerele au fost restructurate, dar aceasta mai degrabă ca rezultat al unei schimbări punctuale decât al unui program strategic de reformă. Anumite organisme au dispărut, au apărut unele noi, în timp ce altele au primit alte responsabilități. Aceste schimbări au dus la înlocuirea multor funcționari publici, fie prin demisii, fie prin concedieri. Acest proces a periclitat stabilitatea funcționării serviciilor publice la toate nivelele administrației [...] Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu a fost implicată în această acțiune, (evaluările care au precedat disponibilizările funcționarilor - n.a) fapt care, pe de o parte ridică suspiciuni cu privire la credibilitatea acestor teste (responsabilitate ce revine fiecărui minister în parte), iar pe de altă parte demonstrează faptul că Agenția Națională a Funcționarilor Publici nu își ia încă în serios rolul de apărător al statutului funcționarilor publici". Acest raport a apărut după ce studiul nostru fusese terminat, în primăvara lui 2001, dar frazele de acolo pot să constituie concluzii ale cercetărilor noastre, așa cum cititorul va constata.

Intenția de la care am plecat în elaborarea acestui studiu a fost să oferim o dimensiune concretă și cantitativă unei chestiuni în dezbatere publică. Plecând de la modelele teoretice de autonomie a administrației, analizăm schimbările aduse de statutul funcționarilor publici (legea 188/1999), poate cea mai importantă reformă administrativă din România în anii tranziției. Punctul central al lucrării este analiza asupra modului în care această lege a funcționat în a apăra administrația de ingerințele politice în anul 2001. În urma acestei analize propunem alternative și soluții pentru ca în viitor, alternanța democratică să nu mai ducă la haos și arbitrar, așa cum demonstrăm ca s-a întâmplat anul trecut.

Scurtă istorie a statutului funcționarului public

Adoptarea unui statut al funcționarilor publici a figurat în diverse programe de guvernare, și chiar în cel al CDR, principala câștigătoare a alegerilor din 1996. De-a lungul timpului s-au constituit mai multe echipe care au elaborat proiecte de legi, dar a lipsit voința politică. Abia la sfârșitul lui 1999, publicată în Monitorul Oficial la 8 decembrie, a intrat în vigoare legea 188 privind statutul funcționarului public. Din discuțiile de la acea vreme, se vede că elementul determinant în adoptarea legii l-au constituit presiunile exercitate de oficialitățile Uniunii Europene. Practic,

acesta a fost unul dintre cele două domenii legislative pe care România a trebuit să le reglementeze înainte de Consiliul European de la Helsinki, adoptarea statutului funcționarilor publici fiind o condiție de bază pentru începerea negocierilor de aderare. UE a pus la dispoziție programe de consultanță, a trimis consilieri și a făcut presiuni politice. Se poate afirma, ca o glumă amară, că statutul funcționarilor publici români este o „operă” comunitară. Practic, una dintre legile de bază ale reformei românești nu a fost rezultatul unei viziuni politice sau al unor dezbateri publice, a fost doar un punct bifat pe agenda externă. Această deficiență din naștere și-a pus amprenta asupra traseului sinuos al acestei legi. Tratată cu indiferență de cei care o adoptaseră, coaliția de până în 2000, a fost apoi ocolită și călcată în picioare de urmașii acestora, noul guvern social-democrat.

Apariția sa a stârnit dispute în mediul politic. PDSR (actual PSD), aflat la acea vreme în opoziție, a acuzat coaliția de guvernare că dorește să-și protejeze clientela politică și după ce va pierde puterea. Lipsa unui acord politic de bază asupra promovării și aplicării acestei legi atât de importante a pus serios sub semnul întrebării chiar de la acel moment eficiența întregului sistem juridico-instituțional care protejează corpul de funcționari publici. Se manifestă reflexul de a privi administrația

ca un simplu domeniu de influență unde se poate plasa clientela.

Juridic vorbind, legea 188 *îngheață* situația care exista în acel moment în administrație: „funcționarii care la data intrării în vigoare a prezentei legi sunt încadrați pe durată nedeterminată în cadrul autorităților sau instituțiilor publice vor fi numiți în funcțiile publice corespunzătoare posturilor pe care le ocupă, cu respectarea dispozițiilor prezentei legi, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a acesteia” (articolul 97).

Exista opțiunea unui examen național prin care vechii funcționari să devină funcționari publici numai dacă își demonstrează aptitudinile necesare. Experiența din Ungaria a arătat că această practică nu este eficientă. Acolo s-a desfășurat un asemenea examen care a costat câteva milioane de dolari, dar numai 2% dintre cei vizați nu l-au promovat. Dintre aceștia, cea mai mare parte au renunțat din proprie voință.

Așadar, după decembrie 1999, aproximativ 15% din bugetarii româniei, adică circa 115.000¹ de persoane au devenit

¹ Cifre înregistrate oficial în data de 1 martie 2001, când a fost elaborată această lucrare. Ulterior, numărul a crescut aberant, fiecare instituție având tendința de a-și trece angajații în rândurile funcționarilor publici. Ideea de elită administrativă a devenit superfluă. De altfel, procesul de înregistrare a funcționarilor publici a fost apoi scăpat de sub control, evidențele fiind greu de ținut.

funcționari publici, cu statut, obligații, privilegii și jurământ proprii. Dintre aceștia, puțin peste 32.000 sunt încadrați în administrația publică locală. Un județ mamut este Clujul, cu cei peste 1300 de funcționari publici locali, iar cel mai puțin “privilegiat” este județul Mehedinți, cu 436. Cea mai mare parte, peste 80.000, aparțin aparatelor instituțiilor centrale sau unităților teritoriale ale acestora. Faptul că peste două treimi dintre funcționarii publici sunt încadrați în instituții din București sau în organe locale care primesc ordine de aici, confirmă caracterul încă puternic centralizat al statului.

Statutul funcționarului public în perspectivă comparativă

Pe cine copiem? Există un model românesc?

Peste tot în lume administrația publică este organizată conform unor modele de bază ce pot fi trasate teoretic. Bineînțeles că în realitate sunt greu de găsit modele pure, dar liniile generale de evoluție respectă o anumită traiectorie teoretică. Ce model am adoptat în România? Ce viziune am aplicat? E destul de greu de răspuns la această întrebare, dacă ne gândim doar la modul în care a fost adoptată această lege.

Politicizare versus insularizare

Modelul optim presupune existența unei puteri politice liber alese și a unui sector administrativ autonom, eficient și stabil care răspunde la comenzile respectivei puteri. Evident că în practică intervine o contradicție între necesitatea protejării funcționarilor publici și pericolul insularizării lor. Dacă există o administrație total la dispoziția puterii politice, apare pericolul unor disfuncționalități în exercitarea atribuțiilor sale. Invers, o protecție absolută poate crea unele blocaje în aplicarea deciziei politice din partea funcționarilor. Sistemul administrativ tinde să se reproducă, reproducându-și inclusiv deficiențele. Reforma administrației și reforma sectorului administrat, ca și elaborarea de politici publice nu se pot face decât prin decizie politică.

Nu există un concept de *best practice*, ci doar practici diverse în funcție de condițiile politice. Modele opuse sunt aici Statele Unite ale Americii și Marea Britanie. Administrația americană nu cunoaște delimitarea între demnitari și funcționari. Președintele american nou ales reconfirmă (dacă dorește) circa 6000 de funcționari. În schimb, în Marea Britanie tradiția a dus la trasarea unei linii de demarcație destul de clară între politic și administrativ. Fiecare nou guvern numește puțin peste 400 de funcționari, mai jos de acest nivel există o administrație profesionistă. Deci politicizarea în sine nu este un lucru negativ, așa cum

se vede din modelul american. Pe de altă parte, Europa nu cunoaște acest model, care ține de specificul bipartid și tradiția specifică democrației de peste ocean. Practic politicizarea este o tendință negativă se pune problema reglementării sau îngrădirii. Nu afirmăm că unul dintre cele două modele este mai bun, deși se poate spune că cel al îngrădirii, modelul european, este mai potrivit României. Pledăm aici pentru transparentizare, pentru claritate, indiferent de modelul preferat. Practica americană care admite politicizarea are rezultate pentru că jucătorii respectă regulile, fiecare știe la ce se așteaptă.

Practic, nu putem vorbi despre un model românesc al echilibrului între politicizarea excesivă și insularizarea funcționarilor publici. În general vorbind, clasa politică românească a intervenit prea mult în administrație și a subminat eficiența acesteia. Dar această intervenție nu a fost urmată de politici publice eficiente și moderne, pentru că intervenția de multe ori brutală nu a vizat reformarea administrației ci doar preluarea unor poziții de putere. Această preluare a fost urmată de conservarea sistemului care aducea avantaje.

Revenind la modelul impus prin legea 188, aceasta instituie o limită severă a politicizării. Funcțiile nepolitizate, așa cum se vede din secțiunea VI, pornesc inclusiv de la secretarul general al ministerului. Dacă s-ar putea vorbi despre un model

românesc, s-ar spune că este foarte drastic, politicul are o marjă legală de intervenție foarte îngustă. Suntem mai britanici decât englezii, s-ar putea spune cu gândul la modelul de mai sus. Dar modul în care este respectată această limită va fi analizat pe larg, mai târziu. Dar, în principiu, după ce clasa politică s-a obișnuit să trateze administrația ca pe o feudă, a impune acum reguli foarte stricte poate fi o încercare din start sortită eșecului. “Modelul” românesc în ceea ce privește politizarea administrației pare a cuprinde mai degrabă o lege pretențioasă, utopică aproape, și o realitate care scapă acestei legi.

Flexibilitate versus rigiditate

După modalitatea de acces și promovare în sistem există două modele:

1. *flexibil* - promovarea rapidă în ierarhie este mai facilă, vechimea este un criteriu de avansare inferior competenței. Practic, vechimea este un avantaj numai pentru că examenele prin care se avansează în ierarhie cuprind și probe care cer experiență. În aceste sisteme, examenele care se organizează periodic sunt singurele criterii care asigură promovabilitatea (exemplul tipic este Marea Britanie).
2. *de carieră* – vechimea are o mai mare importanță, fiind criteriul principal pentru care se asigură sporuri salariale și accesul în trepte superioare.

Examenele organizate au numai rolul de a certifica gradul la care funcționarul ajunge prin vechime (Germania, Franța)

Interpretarea asupra legii 188 este echivocă, părerile specialiștilor fiind împărțite. Putem afirma mai degrabă că avem un model hibrid, cu accent mai mare pus pe sistemul *de carieră*. În practică, se pare că sistemul va funcționa ca unul de carieră, dată fiind compatibilitatea sporită a acestuia cu practicile birocratice de la noi și cu sistemul general de drept practicat. Interesant este că una dintre cele câteva modificări aduse legii (care nu au schimbat nimic din esența sa) reduce cele 18 trepte ierarhice preconizate în legea inițială la numai 9, conferind sistemului o flexibilitate mai mare. Deși modelul *flexibil* de promovare pare mai atractiv (îndeosebi pentru atragerea tinerilor de valoare) se poate aprecia că în condițiile subiectivismului și a altor deficiențe care se prezintă în sistem (nepotism, politizare, instabilitate) un model *de carieră* are mai mari șanse să funcționeze în România.

Specialiști versus generaliști

O altă diferențiere privește specializarea și mobilitatea funcționarilor. Din nou, SUA și Marea Britanie reprezintă cazurile polare².

² Detalii pentru aceste diferențieri în Campbell, C. 2000. Democratic Accountability and Models of Governance: Purchases/ Provider/ Owner/Tenure. Ethics in Public

În SUA funcționarii tind să se specializeze strict într-un domeniu îngust. Această specializare nu permite transferul dintr-un domeniu în altul. În plus, administrația este politizată. Astfel, fiecare formațiune politică dispune de o gamă de specialiști pentru fiecare domeniu. Atunci când partidul trece în opoziție, se produce un transfer de personal între administrație și sectorul non-guvernamental și universități.

În Marea Britanie, modelul clasic din perioada imperiului presupune o elită de funcționari cu înaltă educație care intră într-un corp în care corectitudinea, dedicația față de interesul public și simțul misiunii sunt foarte dezvoltate – era descrisă adesea ca un fel de preoție seculară. Acești funcționari se mișcă foarte mult între instituții, trecând de la Finanțe la Externe sau Apărare, păstrând toate beneficiile și gradele dobândite. Această elită este total apolitică, în condițiile în care cutuma permite schimbarea unui număr fix de demnitari după preluarea puterii.

Pe distanța dintre aceste două modele extreme, statele Europei continentale au dezvoltat diverse forme hibride. Este greu de definit unde se află exemplul românesc. Din partea opiniei publice există o presiune implicită către specializare strictă. S-a impus ideea că un ministru trebuie să fie un bun specialist în domeniul pe care îl

conduce. Exemplul discuțiilor legate de profesia fostului ministru al Agriculturii, Ioan Mureșan, este relevant în această direcție. Se pare că această perspectivă este extinsă și asupra funcționarilor publici, care trebuie să se specializeze. Nu se cunosc cazuri de funcționari care trec dintr-un sector în altul.

Cu toate acestea, legea 188 are mai multe elemente care par a descrie mai mult un model generalist decât unul specializat:

- sistemul de salarizare este unitar, în funcție de clase, grupe și trepte, indiferent de domeniul de activitate. În cazul unui sistem cu funcționari publici strict specializați, ca în SUA, se acceptă ideea unor diferențe de salariu între funcționari de aceeași anvergură, dar din domenii diferite. De exemplu, un funcționar din domeniul finanțelor are un salariu mai mare decât unul din domeniul educației. Această diferență este asumată atunci când se optează pentru un domeniu de specializare.
- în cazul desființării unor instituții, funcționarii sunt puși la dispoziția Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Aceasta va încerca plasarea lor în alte instituții. Se acceptă, deci, posibilitatea ca funcționarul să treacă în alt domeniu de activitate.

Se pare că în pofida unei concepții publice despre funcționar ca o persoană specializată, legislația promovează un sistem generalist. Tradiția unei administrații publice care nu dispunea de funcționari cu un statut anume ci doar specializați (la locul de muncă, eventual) intră în divergență cu această nouă legislație, deoarece sunt bazate pe filosofii diferite.

Ce spune legea?

Articolul 4 precizează principiile care stau la baza exercitării funcției publice:

- a) asigurarea promptă și eficientă, liberă de prejudecăți, corupție, abuz de putere și presiuni politice (subl. n) a tuturor activităților efectuate de funcționarii publiciș
- b) selectarea funcționarilor publici exclusiv după criteriul competențeiș
- c) egalitatea șanselor la intrarea și la promovarea în corpul funcționarilor publiciș
- d) stabilitatea funcționarilor publici.

Intrarea în corpul funcționarilor publici se face numai prin concurs organizat de autoritatea sau instituția publică interesată.

Intrarea în corpul funcționarilor publici necesită o perioadă în care cel care ocupă, în urma concursului sau a examenului, o

funcție publică este considerat funcționar public debutant. Această perioadă nu poate fi mai mica de 6 luni, nici mai mare de 2 ani.

În funcție de nivelul de studii absolvit, funcționarii publici se împart în trei categorii

- categoria A - studii superioare de lungă durată
- categoria B - studii superioare de scurtă durată
- categoria C - studii medii liceale sau post-liceale

Cariera funcționarilor publici este structurată în grade, clase și trepte.

După natura competențelor, funcțiile publice se clasifică în funcții de execuție și de conducere.

Articolul 26 interzice orice discriminare între funcționarii publici pe criterii politice (subl. n), sindicale, religioase, etnice, de sex, stare materială, origine socială sau de orice altă natură.

Funcționarii publici au dreptul la asociere sindicală și pot face grevă în condițiile legii.

Încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici are loc în următoarele situații: demisie, transfer, eliberarea din funcție, destituirea din funcție, pensionare, deces.

După cum am mai spus, această lege impune restricții foarte înalte. Este de ajuns să ne închipuim că o majoritate parlamentară ar trebui să lucreze cu un secretar general al Senatului (funcție atribuită de lege unui funcționar public de carieră.) Este ușor de imaginat frustrările unei clientele politice semnificative, căreia i s-ar bloca accesul la funcții. Iată care ar fi provocarea acestei legi. Iar pentru a fi un instrument de protejare a administrației, legea 188 avea nevoie de un întreg complex legislativ, așa numita legislație conexasă. Aceasta ar fi trebuit să indice modalitățile concrete de aplicare. Legea 188 face într-o seamă de locuri trimiteri către acte normative conexe care urmau să fie adoptate ulterior, dar care nu au fost disponibile în momentul schimbării puterii, cu excepția Hotărârii de Guvern 452/2000 privind organizarea concursurilor pentru ocuparea funcțiilor de conducere. O seamă de articole din această lege făceau referire la acte care urmau a fi adoptate, dar pe care partidele din coaliție și guvernul Isărescu nu s-au grăbit să le adopte. Practic, am avut o lege foarte ambițioasă, funcționând contra unor politicieni care de obicei pun prea puțin preț pe lege și fără a dispune de instrumente de aplicare concrete, lăsând largi porțițe de interpretare care pot fi speculate. De altfel, procesul de politizare de după alegerile din 2000 a urmat un model, amplu descris mai jos, care a mimat legalitatea profitând de aceste lipsuri. De exemplu, la începutul anului 2001, în planul de lucru al Agenției

Naționale a Funcționarilor Publici se afla o hotărâre prin care se prevede ca în cazul desființării unei instituții și preluarea atribuțiilor sale de către o alta nou înființată să existe obligativitatea preluării funcționarilor publici. Dacă această hotărâre ar fi fost aplicabilă în momentul schimbării puterii, rezistența administrației față de presiunile politice ar fi fost mult mai mare.

O instituție victimă: Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Instituția care trebuie să gestioneze procesul de creare și dezvoltare a unui corp profesionist de funcționari publici este Agenția Națională a Funcționarilor Publici, ca organ de specialitate al administrației publice centrale. În vechea legislatură, A.N.F.P. era în subordinea directă a Guvernului și era coordonată de Ministerul Funcției Publice. În guvernul Năstase, Agenția a devenit direct subordonată nou creatului Minister al Administrației Publice, prin Hotărârea de Guvern nr. 8/2001 privind înființarea acestui minister. Această subordonare este întărită prin noul statut al A.N.F.P. emis prin H.G. 299 din 8 martie 2001.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici este condusă de un președinte, cu rang de secretar de stat, numit de către prim-ministru. Atribuțiile acestei instituții, conferite prin articolul 21 al legii pot fi rezumate astfel: elaborează politicile și

strategiile privind managementul funcțiilor publice, elaborează și avizează propuneri de acte normative privind acest domeniu și verifică modul de aplicare a acestora, elaborează reglementări comune instituțiilor publice privind funcțiile publice, gradarea și clasificarea posturilor, elaborează propuneri pentru crearea unui sistem unitar de salarizare, stabilește criteriile pentru evaluarea activității, elaborează și urmărește punerea în aplicare a unor programe de pregătire și perfecționare, creează și administrează o bază de date cuprinzând evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici, întocmește rapoarte anuale cu privire la managementul funcțiilor publice, pe care Guvernul le supune spre dezbatere Parlamentului, elaborează și urmărește punerea în aplicare a normelor de organizare a concursurilor pentru intrarea în corpul funcționarilor, coordonează și monitorizează implementarea prevederilor legii 188, acordă asistență de specialitate și coordonează metodologic compartimentele de resurse umane din instituții. În plus, A.N.F.P. îndeplinește orice alte atribuții stabilite de Guvern, legate de politicile de resurse umane și de managementul resurselor umane. Am enumerat toate aceste atribuții cuprinse în statut pentru a avea o imagine asupra rolului foarte important pe care Agenția trebuia teoretic să îl joace în profesionalizarea și modernizarea administrației. Și aici diferența între lege și realitate este evidentă, după cum vom arăta.

Deși această lege a fost publicată în Monitorul Oficial la data de 8 decembrie 1999, A.N.F.P. a început efectiv să funcționeze abia de la jumătatea anului 2000. Această întârziere are cauze diverse: procedeul greoi de alocare a fondurilor pentru o nouă instituție, care nu era prinsă în buget, fondurile limitate avute la dispoziție și, nu în ultimul rând, îndelungata negociere între partenerii de coaliție privind preluarea acestei agenții. Prin algoritmul politic, conducerea A.N.F.P. a fost atribuită Partidului Național Liberal. La data scrierii acestui studiu, președintele său era Ludovic Orban, membru al Biroului Permanent al acestui partid. De asemenea, conducerea agenției a fost numită de către PNL. Datele nu ne permit să afirmăm că această logică a funcționat până la nivele inferioare, deși experiența din alte domenii în care a funcționat algoritmul politic arată că, de obicei, un partid profită la maxim de preluarea unui domeniu administrativ. După ultimele alegeri, înțelegerea care a intervenit între PDSR (PSD) și PNL a presupus și păstrarea unora dintre funcționarii numiți de liberali.³

Prin Hotărârea de Guvern 299 este detaliată modalitatea concretă prin care Agenția este subordonată Ministerului

³ Ulterior, imediat după ce PNL a rupt protocolul de colaborare, una dintre primele măsuri ale guvernului a fost demiterea conducerii A.N.F.P. și disponibilizarea unei părți a angajaților, pe același model descris mai jos pentru ministere.

Administrației Publice. Libertatea de acțiune și inițiativă a A.N.F.P este mult îngrădită. Ideea inițială a legii 188 era aceea de a asigura o oarecare autonomie a Agenției, un element de siguranță în plus față de politizarea administrației. Prin această lege, Agenția avea posibilitatea de a interveni în protejarea unor funcționari amenințați cu disponibilizarea. În cazul concedieri care au urmat preluării puterii de către PDSR (PSD), Agenția nu a avut inițiativa unor proteste sau a unui ajutor constând măcar în consiliere juridică pentru disponibilizați. În condițiile subordonării efective față de ministere, există o și mai mică șansă pentru asemenea inițiative. Din nou, un element important al acestui construct juridic de creare a unei administrații independente se dovedește a nu funcționa așa cum era el prevăzut în teorie.

După trecerea în subordinea directă a Ministerului Administrației este evidentă o reducere a importanței acestei instituții, chiar și prin scăderea numărului de funcționari care activează aici. Numărul de posturi din A.N.F.P a fost redus la 85. În vechea schemă de organizare erau prevăzuți 200 de funcționari, dar erau angajați numai 110 (limita impusă de fostul ministru Vlad Roșca din considerente bugetare). Se manifestă și aici aceeași tendință pe care o vom mai observa: deși personalul este insuficient, politica de scădere a numărului de funcționari este pusă în practică.

Realitatea – există o politizare a administrației?

Programul de guvernare al cabinetului Năstase cuprinde un subcapitol privind “depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic, prin:

- respectarea Legii privind statutul funcționarului public și aplicarea consecventă a principiului angajării funcționarilor publici exclusiv pe criterii de competență profesională
- promovarea în funcții publice numai pe criterii de performanță și de moralitate, în spiritul și pe baza legii
- gestionarea coerentă și corectă a carierei funcționarului public prin salarizare corespunzătoare, stimularea și asigurarea unor condiții normale de lucru în scopul respectării principiului stabilității și continuității în muncă”.

Totuși, realitatea este departe de aceste intenții. La începutul anului 2001, presa a semnalat ieșirile publice ale unor lideri ai partidului aflat la putere care anunțau cu nonșalanță schimbarea unor funcționari

publici.⁴ O poziție extrem de interesantă a exprimat emisarul special al Comisiei Europene, Emma Nicholson, care afirma că următoarele luni "sunt cruciale pentru România pentru că Guvernul trebuie să lupte împotriva celor mai puternici inamici ai săi: "crima organizată, corupția instituționalizată și politizarea administrației." (subl. m.)⁵ Declarația a fost reluată în acești termeni pe canalele de televiziune și radio și este mică posibilitatea să fi fost doar o remarcă întâmplătoare. Cu toate acestea, nu există nici o poziție oficială a Uniunii Europene

⁴ Am ales în acest sens un singur articol, apărut în cotidianul *Adevărul* în 14 februarie 2001: "Nu vom schimba șefii-instituțiilor descentralizate decât pe criterii de competență și numai acolo unde vom constata că cei actuali nu și-au făcut treaba". Aceasta este replica președintelui PDSR Brașov. Dincolo de aceasta frazeologie, corespondentul ziarului remarcă faptul că au fost schimbați "șefii Agenției pentru Protecția Mediului, Centrului APAPS Brașov, Direcției Agricole, Direcției Silvice, Inspectoratului de Cultură, IPJ-ului și Vămii Brașov, în locul lor fiind instalați <<provizoriu, pe 3 luni până la concurs>> membrii mai vechi sau mai noi ai PDSR. Întrebat cu ce s-au făcut vinovați, concret, cei zburăți din funcții, prefectul Neagoe Otilian ne-a declarat că <<nu li s-au imputat lucruri deosebite, înlocuirea lor s-a făcut în ideea de a aduce un suflu nou și oameni pragmatici și de acțiune, care să nu mai fie doar niște birocrați.>> Această ultimă replică poate fi relevantă pentru modul în care sunt priviți funcționarii publici de către conducerea politică. Nu vrem să generalizăm acest exemplu, dar este relevant pentru starea de spirit privitoare la această chestiune.

⁵ *Curentul*, 21 februarie 2001

față de politizarea administrației.⁶ Nici aquis-ul comunitar nu prevede o anumită reglementare, mergându-se pe principiul *best-practice*.

Dar poziția doamnei Nicholson pare să exprime îngrijorarea oficialilor europeni față de acest aspect. Mai merită semnalat faptul că, dacă referirile la crima organizată și corupția instituționalizată nu puteau deranja oficialii români pentru că sunt realități recunoscute, referirea la politizarea administrației nu a trezit nici o reacție de adversitate din partea actualei puteri.

În România se vorbește despre politizare și pedeserizare a administrației, spațiul public fiind, mai mult sau mai puțin, obișnuit cu această discuție. Dificultatea noastră constă în aceea că o lucrare de acest gen nu poate folosi surse speculative. Pe de altă parte, o evidență clară a schimbărilor efectuate în administrație este greu de realizat, dat fiind haosul care există în acest moment în ținerea evidentelor.

Un singur exemplu relevant: în decembrie 2000, juridic vorbind, unele ministere s-au desființat, înființându-se imediat apoi

⁶ Ulterior publicării acestui studiu, a apărut Raportul de țară al Comisiei Europene pentru 2001, în care sunt confirmate unele observații de aici. Între altele (vezi pg. 18 a raportului) este criticată sever practica înlocuirii funcționarilor prin examene "care nu respectă prevederile statutului". De asemenea, Raportul critică neimplicarea A.N.F.P în acest proces. Nu a existat o reacție a oficialităților la aceste afirmații.

altele, cu numele schimbat, care le preluau atribuțiile. Personalul a fost preluat sau concediat (despre această modalitate și legalitatea ei vom discuta în cele ce urmează) pe baza unor teste profesionale. Cei concediați trebuiau să fie puși la dispoziția A.N.F.P. Dar este posibil ca unii să-și fi găsit un post de funcționar public în altă instituție, fără a mai figura în evidențele Agenției sau figurând de două ori. Evidența exactă a schimbărilor este imposibil de realizat, chiar pentru instituțiile abilitate.

În aceste condiții, nu vrem decât să trasăm linii generale pe care le urmează acest proces de schimbare administrativă, fără a-i blama neapărat pe actualii deținători ai puterii. De asemenea, vom încerca să sugerăm eventuale evoluții ale sistemului, plecând de la concluziile pe care le vom trage.

Practica schimbării instituționale: modificăm instituția și scăpăm de oameni

Ipoteza pe care vrem să o propunem în cele ce urmează afirmă că schimbarea funcționarilor publici s-a făcut sub masca unei schimbări instituționale. Cu alte cuvinte, a fost schimbată instituția pentru a putea fi înlocuiți funcționari publici care dispuneau de un statut special și protecție legală. Această schimbare se referă fie doar la numele, fie la structurile interne, fie

la comasarea unor instituții. În cazul unor instituții locale, a fost schimbată doar organigrama internă. Pentru a ilustra modalitățile de schimbare administrativă din acest an, am ales două cazuri. Ambele explicitează modelul pe care vrem să-l propunem, dar reprezintă cazurile cele mai cunoscute. Marea schimbare s-a produs la nivel local, acolo unde vizibilitatea acestor acțiuni este mai mică. Astfel, din cei aproximativ 1300 de funcționari publici care intraseră în atenția A.N.F.P la începutul anului, numai 200 proveneau din aparatul instituțiilor centrale.

Cazul Administrației Prezidențiale

Este vorba în primul rând despre schimbările produse la Președinția României. Acest caz a avut parte de cea mai intensă mediatizare. În același timp, presupune și o dilemă: este instituția Președinției una unipersonală, astfel încât este justificat ca fiecare președinte să vină cu oamenii pe care îi dorește până la nivelul celui mai mic funcționar public sau se supune unui statut comun cu celelalte instituții? Dilema rămâne deschisă, în continuare vom înregistra simple observații care pot să ilustreze mai bine cazul și implicațiile sale.

Președintele Ion Iliescu afirma în discursul de investitură că „debirocratizarea, depolitizarea și profesionalizarea funcției publice sunt condiții esențiale pentru reușita procesului de reformare a statului”.

Din păcate, semnalul practic dat de președintele statului a fost contrar acestor intenții.

Conform declarațiilor celor vizați, procesul de înlocuire a început imediat, vechilor funcționari punându-li-se neoficial în vedere că vor fi disponibilizați. Este de precizat că din cei aproximativ 180 de funcționari care lucraseră la Cotroceni în timpul mandatului lui Emil Constantinescu, circa 100 plecaseră deja din instituție la acea dată, rămânând în special funcționarii de rang inferior.

Pentru că aceste persoane erau protejate de legea 188, s-a recurs la o schemă legislativă oarecum ciudată. A fost emisă Ordonanța de Urgență nr. 1 din 4 ianuarie 2001 pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1994 privind organizarea Președinției României. În acest fel se schimbă denumirea instituției din *Președinția României* în *Administrația Prezidențială*. Cea mai interesantă prevedere a acestei ordonanțe este cea care precizează că personalul noii instituții “poate fi încadrat numai pe baza încrederii acordate de Președintele României și cu condiția semnării unui angajament de loialitate.” Este greu de explicat cum se va aplica principiul încrederii acordate de președinte în practica juridică. Se poate spune că prin această prevedere, instituția a fost total scoasă în afara sistemului de funcții publice bazate pe carieră și continuitate. În plus, aceste prevederi se

aplică și personalului de ordine și pază afectat Administrației Prezidențiale. Astfel, se creează nu numai o noua specie de funcționar public, dar chiar și personalul militar de pază trebuie să obțină încrederea președintelui.

În articolul 2 al acestei ordonanțe se spune că prevederile articolului descris mai sus “se aplică personalului existent la Administrația Prezidențială în termen de 15 zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe, pe baza unui examen de atestare pe post.” Acest gen de prevedere este comun tuturor actelor care se circumscriu modelului descris de noi. După schimbarea unei instituții, noul act normativ de înființare prevede preluarea în urma unei forme de selecție, și nu preluarea automată a personalului.

Instituția actuală	Nr. de posturi⁷	Act de înființare	Vechea formă a instituției	Nr. de posturi
Ministerul Finanțelor Publice	1300	HG 7/2001	Ministerul Finanțelor	1525
Ministerul Justiției	345	HG 64/1997 + HG 7/2001	Ministerul Justiției	413
Min. Muncii și Solidarității Sociale	273	HG 4/2001	Min. Muncii și Protecției Sociale	351
Min. Educației și Cercetării	386	HG 23/2001	Min. Educației Naționale	290
Min. Culturii și Cultelor	173	HG 28/2001	Min. Culturii	247
Min. Lucrărilor Publice, Transporturilor și Locuinței	660	HG 3/2001	Min. Transporturilor	356
Min. Apelor și Protecției Mediului	200	HG 17/2001	Min. Apelor, Pădurilor și Protecției Mediului	322
Ministerul Afacerilor Externe	1808	HG 21/2001	Ministerul Afacerilor Externe	1780
Ministerul Industriei și Resurselor	489	HG 19/2001	Ministerul Industriei și Comerțului	790
Ministerul Comunicațiilor și Tehnologia Informației	70	HG 20/2001	Agenția Națională pt. Comunicații și Informatică	130
Ministerul Tineretului și Sportului	130	HG 6/2001	Ministerul Tineretului și Sportului	140
Min. Turismului	143	HG 24/2001	Autoritatea Națională pentru Turism	60
Min. Agriculturii, Alimentației și Pădurilor	354	HG 12/2001	Min. Agriculturii și Alimentației	369
Min. Administrației Publice ⁸	150	HG 8/2001	Min. Funcției Publice	175

Nu putem decât să ne mirăm de graba cu care s-a încercat *evacuarea* vechilor angajați ai Președinției. Să nu uităm că posturile de la Cotroceni aduc cu ele un prestigiu și avantaje deosebite, de aceea clientela politică s-a orientat imediat spre aceste funcții. Dar o altă cauză a acestei grabe este dorința de a secretiza informațiile politice și de alt gen care circulă în această instituție.

Am putea evoca aici articolul 44 al legii 188, în care se prevede: *funcționarii publici au îndatorirea să păstreze secretul de stat și secretul de serviciu, în condițiile legii*. Legalist privind lucrurile, teama pentru scurgeri de informații era neîntemeiată, mai ales că este de presupus că Președinția dispune de sisteme contra-informative bine puse la punct. Mai mult, din punctul de vedere al managementului instituțional, se putea întări sistemul prin care funcționarii mărunți (care mai rămăseseră la Cotroceni) să nu aibă acces decât la informații de interes public.

Jocul cu ministerele

Al doilea exemplu oferit este cel al desființării și reînființării a unor ministere cu nume schimbat. Dacă schimbările de la Președinție pot părea mai mult o excepție, dat fiind caracterul extraordinar al acestei instituții, cele din aparatul guvernamental pot trasa deja un tipar de comportament al noii puteri. Așa cum declara unul dintre cei intervievați în decursul acestei cercetări,

”practic, cea mai mare parte din administrația centrală românească a fost desființată brusc”. Noul guvern a emis la începutul anului o serie de hotărâri prin care erau înființate ministere care preluau atribuțiile celor vechi (atunci când nu sunt ministere noi, cum este cel al Integrării Europene). Aceste schimbări au fost analizate de Sorin Ioniță (*Guvernul expandabil*, Crisis Alert Paper, nr. 2, SAR), aici ne interesează numai aspectul preluării funcționarilor publici.

Tabelul următor prezintă aceste schimbări și evoluția numărului de posturi așa cum sunt precizate în actele de înființare:

Aceste cifre nu sunt relevante în sine, deși se observă o tendință de reducere a personalului. Tabelul a vrut numai să ilustreze dimensiunile procesului de schimbare administrativă. Precizăm că tabelul ilustrează numai schimbările ministerelor ca întreg, dar în toate instituțiile au avut loc măcar modificări ale organigramelor interne. Cazul prezentat mai jos va ilustra urmările acestor schimbări asupra fluctuației de personal.

Cazul Ministerului Administrației Publice

Odată cu legea 188, s-a considerat că este necesară și apariția unui minister care să gestioneze formarea și activitatea corpului de funcționari. La data de 29/12/1999 apare Ordonanța de Urgență 207, publicată în

Monitorul Oficial Nr. 649 privind înființarea și organizarea Ministerului Funcției Publice. Astfel, se înființează M.F.P. prin reorganizarea Departamentului pentru Administrație Publică Locală și a Departamentului pentru Reforma Administrației Publice Centrale. Noul minister trebuie să asigure îndeplinirea strategiei și politicilor guvernului în domeniul administrației publice.

Prin algoritmul politic, conducerea sa este acordată PNȚCD, ministru devenind Vlad Roșca. Așa cum aminteam mai sus, Agenția Națională a Funcționarilor Publici este numai coordonată de acest minister. Nu este clar dacă relativa autonomie a A.N.F.P făcea parte la acea vreme dintr-un model de gândire a rolului instituției sau se datorează numai dorinței liberalilor de a nu se subordona unei instituții conduse de un țărănist. Cert este că guvernul monocolor al PDSR (actual PSD) a trecut Agenția în subordinea Ministerului.

Prin H.G. nr. 8 din 4 ianuarie 2001, apare Ministerul Administrației Publice. Acesta "preia, în vederea aducerii la îndeplinire, toate atribuțiile stabilite prin actele normative în vigoare pentru Ministerul Funcției Publice, precum și atribuțiile aferente activităților pe care le va prelua de la alte autorități publice centrale, potrivit legii." M.A.P. are atribuții mult lărgite față de M.F.P. În plus, are în subordine noi instituții, cum ar fi Oficiul Național de Cadastru, Geodezie și Cartografie sau

Inspectoratul Național pentru Evidența Persoanelor, devenind un o instituție mamut

Potrivit articolului 18, "numărul de posturi în aparatul propriu al ministerului este de 150. Încadrarea personalului din aparatul propriu al ministerului, precum și din unitățile subordonate acestuia, în numărul maxim de posturi aprobat se face în termen de 45 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei hotărâri." Iar articolul 23 clarifică situația personalului din fostul minister: "personalul care se preia de la Ministerul Funcției Publice, precum și de la alte ministere sau organe centrale, în urma susținerii și promovării unor teste cu caracter strict profesional (subl. n), se consideră transferat în interesul serviciului."

Testul profesional a fost efectuat în perioada 5 – 10 februarie, nota minimă stabilită a fost 7. Testul a fost trecut de numai 48 de funcționari, din 88. Celorlalți li s-a dat preavizul de 15 zile conform legislației normale a muncii. Într-un protest public preluat de presă⁹, liderul sindical Florin Tismănanu declara că "nici unul dintre cei care au fost angajați după 1996 nu a trecut testele." Veridicitatea acestei informații nu a putut fi confirmată datorită reticenței manifestate de persoanele din MAP cu care am luat legătura. Conform aceleiași surse, din cei 40 de disponibilizați, 32 erau angajați după 1996.

Deși își lărgeste considerabil atribuțiile, noul minister renunță la cea mai mare parte

din funcționari în urma unui test de cunoștințe legislative. Semnele de întrebare rămân, dar nu ne permitem să intrăm pe un teren speculativ. Ne vom referi în continuare la modalitatea de concediere.

Articolul 49 al legii 188 afirmă că se organizează concurs numai în limita posturilor rămase vacante. Persoanele nemulțumite de rezultatul concursului se pot adresa instanței în contencios administrativ. Justificarea celor din minister se poate lega de faptul că nu a fost organizat un concurs, ci un test. Majoritatea celor care au primit avize au acționat ministerul în contencios administrativ, uzând de această prevedere sau de articolul 95. Neregulile devin flagrante dacă ne raportăm la articolul 92, care prevede cazurile în care conducătorul autorității sau instituției publice va dispune eliberarea din funcție a funcționarului public:

1. s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate (incompatibilitățile sunt precizate în alt articol și nu este cazul aici).
2. autoritatea sau instituția publică și-a încetat activitatea ori a fost mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public nu vrea să o urmeze.
3. (coroborat cu art.62) dacă în ultimii 2 ani funcționarul public a fost notat cu calificativul "nesatisfăcător",

conducătorul instituției publice va propune acestuia trecerea într-o funcție inferioară. Dacă propunerea nu este acceptată, se procedează la eliberarea din funcție.

4. autoritatea sau instituția publică își reduce personalul ca urmare a reorganizării, prin reducerea unor posturi de natura celui ocupat de funcționarul public, și acesta refuză oferta Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (nu este cazul, așa cum arată cifrele de mai sus).

Actele de disponibilizare menționau paragraful b, considerând că vechile ministere și-au încetat activitatea. Se pune problema, atunci, de ce au fost plătiți funcționarii în perioada dintre desființarea vechii instituții și disponibilizare, adică din decembrie 2000 până la mijlocul lui februarie 2001. Practic, instituția în care lucrau s-a desființat și conform logicii conducerii ministerului, nu au fost preluați. Atunci, rămâne întrebarea, pe ce bază au fost plătiți?

Conform articolului 13 din lege, funcționarul public își păstrează gradul, clasa și treapta avute și atunci când nu mai deține funcția publică din motive neimputabile acestuia. În acest caz Agenția Națională a Funcționarilor Publici îi va asigura funcționarului public încadrarea în altă funcție publică, în limita posturilor disponibile și potrivit pregătirii lui profesionale. Astfel, cei disponibilizați ar fi

trebuie să fie încadrați cu prioritate în noile ministere. Pentru a ne face o impresie asupra perspectivelor funcționarilor disponibilizați, trebuie să precizăm că din cei aproximativ 1300 de funcționari care au intrat în atenția A.N.F.P până la începutul lunii martie, numai 10 au fost distribuiți în alte instituții. Aceasta în condițiile în care la cea mai mare parte din ministere s-au organizat concursuri pentru posturi. Se poate prevedea în acest caz că vom avea o masă de funcționari șomeri, cei care nu sunt agreați, deși schemele de personal nu sunt complete. Se simte și aici lipsa unei legislații conexe la legea 188, prin care se putea prevedea modul în care este preluat personalul în cazul în care se desființează o instituție și atribuțiile sale sunt preluate de o alta (am amintit deja că o asemenea hotărâre de guvern fusese pregătită de A.N.F.P).

Trebuie precizat că situația din Ministerul Administrației este cea mai flagrantă, dar nu este singulară, ci, dimpotrivă, relevantă pentru modul în care structurile administrative suportă schimbarea politică care a avut loc.

Obiective politice haotic aplicate

Programul de guvernare al cabinetului Năstase prevede “reducerea, pe ansamblu, în mod eşalonat, cu circa 30% a personalului din ministere și agenții guvernamentale, precum și de la autoritățile publice locale.” Deși se

prevedea reducerea “pe ansamblu” în practică s-a trecut la reducerea fondurilor de salarii ale fiecărei instituții cu 30%. Acest lucru arată că inițiativa a avut numai rațiuni bugetare și nu face parte dintr-un plan de reformă al administrației. Simplificarea procedurilor birocratice și aplicarea unor noi principii de administrație sunt necesare. Problema este inexistența unui plan public prin care să fie atins acest obiectiv. Poate că era mult mai utilă reducerea prin suprimarea totală a unor instituții devenite inutile sau prin reformarea radicală a altora. Dar s-a fixat acest obiectiv și s-a lăsat la latitudinea fiecărui conducător de instituție modalitatea concretă de realizare. Această modalitate arbitrară poate reduce personalul unora sub limita funcțională. Deja au fost făcute apeluri publice de exceptare, de exemplu de către conducerea Bibliotecii Naționale.

Salarii promise și retrase

Un alt aspect al instabilității administrative indusă de schimbarea politică constă în modificarea regimului de salarizare a funcționarilor publici. Scopul întregii reforme despre care este vorba în acest studiu este crearea unui corp funcțional și stabil. Pentru a încuraja formarea acestui corp profesionist este foarte important un sistem de salarizare stimulant și stabil, care să confirme statutul deosebit conferit de lege. Este greu să ceri loialitate,

profesionalism și eficiență unor oameni retribuți cu salariul minim pe economie.

Guvernul Isărescu a dorit instituirea unei diferențieri între salarizarea funcționarilor publici și a celorlalte categorii de bugetari. Astfel, la 30 noiembrie 2000 a fost emisă ordonanța de urgență numărul 245 privind stabilirea sistemului unitar de salarizare a funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial din 8 decembrie 2000. Principiile sistemului de salarizare sunt cuprinse în articolul 2: crearea unui sistem unitar de salarizare aplicabil tuturor funcționarilor publiciș necesitatea de a restrânge costurile administrației publice, în condițiile în care funcționarii publici competenți trebuie motivați și recompensați în mod corespunzător (subl. n.) stabilirea unui raport just între partea fixă și partea variabilă a salariului, care să țină seama de activitatea depusă și de importanța ei.

Anexa documentului precizează sumele concrete. Pentru exemplificare, ne vom referi la remunerarea unui funcționar de rang mediu. Astfel, un expert debutant din aparatul Guvernului și Parlamentului ar fi avut salariul de bază de 3.000.000 lei, iar salariul maxim al unui expert ar fi fost de 8.000.000. La aceste sume se adaugă diferitele sporuri și indemnizații. Funcționarii publici ar fi beneficiat și de diverse avantaje care să le confirme statutul de corp de elită.

Aceste prevederi ar fi împovărat cu sume importante bugetul de stat pe 2001. La

vremea respectivă, premierul Isărescu afirma că a găsit resursele necesare. Imediat după instalare, noul guvern a acuzat această povară argumentând că nu o poate acoperi. Premierul Adrian Năstase afirma că aplicarea acestei ordonanțe ar fi însemnat creșterea salariilor funcționarilor publici cu 80%. Acest fapt era valabil numai în cazul debutanților. Ideea era de a încuraja intrarea în sistem a tinerilor valoroși. În cazul celorlalte categorii, creșterea de salariu se reducea la circa 30%.

Prin Ordonanța de Urgență nr. 33 din 26 februarie 2001 a fost anulată ordonanța guvernului Isărescu și au fost stabilite noile sume. Salariul de bază al unui expert debutant (ca să păstrăm exemplul) este de 1.400.000. Adică, exact salariul minim pe economie. Funcția de expert presupune absolvirea unei forme de învățământ superior. Astfel, un tânăr care termină facultatea și intră în corpul presupus de elită al funcționarilor publici este plătit cu un salariu pe care însuși guvernul îl consideră de supraviețuire (salariul minim este stabilit, teoretic, pentru a asigura supraviețuirea celor mai slab pregătiți și dezavantajați salariați din economie).

Prin această anulare, funcționarii publici sunt salarizați ca toți ceilalți bugetari. Ideea de elită administrativă a fost din nou redusă la teorie. Indubitabil, este dreptul Guvernului de a reduce cheltuielile bugetului. Punem numai în discuție

semnalul care a fost dat prin aceste măsuri. Se ratează șansa formării unui corp de funcționari bine pregătiți care să gestioneze politicile guvernamentale. În afara clientelei politice care are avantaje de alt gen, veniturile funcționarilor publici sunt la limita subzistenței. Ideea unui funcționar de carieră devotat intereselor publice mai are de așteptat în România.

Concluzii

- În mod cert, schimbarea puterii politice a fost urmată de o schimbare administrativă majoră. Chiar dacă nu a fost principalul obiectiv, unul dintre scopurile acestei schimbări a fost debarasarea de o parte din vechii funcționari.
- Statutul funcționarului public și-a dovedit numeroase curențe cu această ocazie, dar mai ales s-a văzut lipsa unor instrumente legislative și instituționale prin care să fie aplicat eficient, chiar împotriva voinței politice.
- Totuși, existența acestui statut a împiedicat instalarea totală a arbitrariului politic, a dus la manifestarea unor scrupule și a protejat o parte dintre funcționarii vizați.
- Din datele noastre, nu se poate vorbi (cu excepția Președinției) despre un program coordonat de pedeserizare. Este vorba mai degrabă despre presiuni ale ierarhiei de nivel secund pentru ocuparea unor funcții publice. Caracterul fortuit al procesului duce la schimbări hazardate. Cu alte cuvinte, există cazuri în care membrii notorii ai partidelor din fosta guvernare au rămas în funcții, fiind în schimb înlocuiți funcționari nepartizani al căror post era dorit de altcineva. Acest caz nu constituie o regulă ci este numai un argument pentru caracterul necoordonat al schimbărilor (nu este exclus ca după ce trece o perioadă mai lungă de guvernare să înceapă un proces coordonat, așa cum a fost înainte de 1996).
- Datele avute la dispoziție nu ne permit să concluzionăm în mod riguros că există o pedeserizare a administrației. Totuși, este de presupus că aceasta schimbare a urmat linii politice.
- Există o zonă din corpul de funcționari publici (funcțiile de conducere) care sunt vizați imediat după schimbarea politică.
- Funcționarii publici nu au internalizat valorile legate de noul lor statut (presupunem că o bună

parte din ei au fost numiți preferențial de fosta coaliție). Aceasta poate explica de ce ei nu își susțin cu destulă convingere drepturile. Mișcarea sindicală nu are aderență semnificativă. Strategia preferată de supraviețuire în post pare a fi mai degrabă obediența individuală față de noii șefi.

- Deși studiul este prea recent pentru a evalua rezultatele, se poate prevedea că aceste schimbări afectează funcționalitatea sistemului administrativ.

Perspective de evoluție

Se poate presupune că, treptat, sistemul administrativ va fi protejat de schimbările induse de mediul politic. Această protecție nu va include și funcțiile de conducere, care vor fi în continuare politizate, deși legea prevede ocuparea lor de către funcționari de carieră.

Așa cum arătam mai sus, o bună parte dintre funcționari au fost protejați indirect de legea 188. Se poate presupune că o dată cu obișnuința schimbărilor guvernamentale ponderea acestor funcționari stabili se va mări. Am putea numi aceasta supoziție *teoria paharului care se umple treptat*.

În lipsa unor presiuni puternice pentru respectarea legii, în litera, dar mai ales în spiritul ei, puterea politică nu are interes să schimbe acest sistem. Modalitatea de a interpreta legile așa cum este convenabil pentru cei nou veniți la putere se poate permanentiza.

Soluții

Am demonstrat că proiectul de construcție a unei administrații profesionale și stabile a suferit un recul după această schimbare a puterii. Dincolo de vinovății și reproșuri, este necesară găsirea unor soluții pentru stabilizarea sistemului administrativ.

Există două modalități complementare prin care se poate accelera această evoluție:

1. Dezvoltarea unor factori de presiune care să încurajeze respectarea legii actuale, inclusiv în spiritul ei.
2. Modificarea acestei legi în sensul unei mai mari permisivități pentru a găsi o cale de mijloc între presiunea spre politizare și necesitatea unei administrații autonome.

Sindicatul și justiția – precedente încurajatoare?

Se întrevăd doi factori care pot crea precedente favorabile autonomiei administrației. În fața presiunii spre politizare, organizarea unei vieți sindicale

solide în care să fie angrenați funcționarii publici și recurgerea la autoritatea judecătorească pot reprezenta obstacolele dezvoltate de societatea civilă în calea celei politice.

Sindicalizarea corpului de funcționari publici.

În articolul 27, legea 188 garantează funcționarilor publici dreptul la asociere sindicală. De asemenea, articolul 28 prevede că “funcționarii publici își pot exercita dreptul la grevă în condițiile legii”. Astfel, a fost automat abrogat articolul 5 din legea sindicatelor (54/1991) care interzicea dreptul la grevă acestor categorii de bugetari.

Sistemul birocrăției de stat este, teoretic, puțin propice dezvoltării organizațiilor sindicale. Potențialii membri sunt răspândiți în grupuri mici, în contact direct cu structurile ierarhice superioare. Din start, nu se poate vorbi în cazul instituțiilor publice despre mari structuri sindicale care să se poată constitui în factori de presiune stradală pentru guvernanți. Mai curând poate fi vorba despre parteneri de dialog și presiune cel mult juridică. Așadar, dacă într-o situație ideală ar exista sindicate bine dezvoltate ale funcționarilor publici, ele ar fi eficiente pentru protecția față de intervenția politică numai în combinație cu factorul juridic.

Chiar dacă înainte de adoptarea legii 188 au existat forme de organizare de tip

sindical în instituțiile publice, acestea nu aveau o bază legală clară. După apariția acestui statut al funcționarilor publici au existat mai multe centre de inițiativă pentru crearea unor sindicate.

La jumătatea anului 2000 apare sindicatul “Cvorum” din inițiativa unui grup de funcționari din Ministerul Funcției Publice. După o serie de tratative cu grupurile de inițiativă din câteva județe, ca Bihor și Cluj, negocierile au eșuat, chiar și în perspectiva unei confederații sindicale. Se pare că s-a manifestat teama celor din provincie privind monopolul capitalei.

Această primă încercare a fost un eșec și pentru că majoritatea membrilor de sindicat au fost disponibilizați. În cursul anului 2001 s-a cristalizat alte două organizații: Federația Națională Sindicală a Funcționarilor Publici cu circa 7000 de membri și Uniunea Sindicatelor Funcționarilor Publici din România cu circa 30000 de membri¹⁰. Prima structură s-a afiliat Cartelului “Alfa” iar cea de-a doua la Blocul Național Sindical. Bogdan Drăghici, președintele F.N.S.F.P a avut ieșiri publice foarte dure împotriva conducerii Ministerului Administrației. În urma acestor critici, a fost pornită o campanie de intimidare împotriva acestui sindicat, care poate fi probată cu documente cel puțin în cazul conducerii Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Aceste evoluții sunt, însă, ulterioare schimbării puterii. La acea vreme exista

numai sindicatul “Cvorum”, prea slab pentru a putea face ceva. Faptul că în urma presiunilor sindicatul din A.N.F.P. a fost desființat, cu toată opoziția liderului Drăghici, nu este un semn încurajator.

Justiția – ultima soluție?

Din cei 40 de funcționari disponibilizați la Ministerul Administrației Publice, 11 au depus acțiuni judiciare la Curtea de Apel prin care contestau această decizie. Două dintre aceste procese (celelalte au ales o cale greșită de atac) au avut câștig de cauză. Instanțele au hotărât repunerea în drepturi a funcționarilor, plata salariilor restante, dar a respins daunele morale pretinse. Dar punerea în aplicare a acestor decizii întârzie din cauze administrative în care se poate vedea reau-credință a celor care ar trebui să se ocupe de acest lucru.

Este foarte posibil ca numărul proceselor să fie mai mare. Dar, putem afirma cu certitudine că puțini dintre cei prejudiciați au recurs la justiție pentru a fi repuși în drepturi.

Strict juridic vorbind, guvernării au avut grijă să profite de lacunele legii, lăsând loc de interpretări. Vom exemplifica prin analiza juridică a destituirii unui funcționar din Ministerul Administrației Publice. Astfel, decretul de destituire se bazează pe:

- Ordonanța de Urgență 291, articolul 1:

“Ministerul Administrației Publice, organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Guvernului, asigura realizarea Strategiei și Programului de guvernare în domeniul administrației publice locale și monitorizează elaborarea și aplicarea programelor de reforma de către ministere și celelalte autorități publice centrale.”

- articolul 11 al aceleiași ordonanțe:

“Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 207/1999 privind înființarea și organizarea Ministerului Funcției Publice... se abrogă.”

Primul articol vorbește despre MAP ca despre o instituție nouă, deși este în mod evident vorba despre o reorganizare. Acest fapt este dovedit chiar de articolul 11, care amintește despre Ministerul Funcției Publice în hotărârea de înființare a noului minister. Așa cum arătam la capitolul respectiv, dacă legea este interpretată în litera ei, atunci nu a existat nici o bază juridică pentru salarizarea personalului între momentul desființării, când ei erau considerați disponibilizați și momentul testului profesional. Dacă logica guvernărilor prevalează, atunci respectivele fonduri le pot fi imputate.

Acest artificiu juridic prin care o reorganizare este prezentată ca o înființare a unui minister total inedit nu a avut altă logică decât ocolirea legii 188, care a impus preluarea automată a personalului, fără nici un test. În acest caz, instanța

(reamintim că o parte din acești funcționari au contestat juridic disponibilizarea) poate decide asupra interpretării legii. Interpretarea care nu ar sfida legea bunului simț, ar asimila această hotărâre de guvern cu un act de reorganizare a unui minister și ar impune preluarea automată a personalului, conform legii 188.

- HG 8/2001, articolul 23

“Personalul care se preia de la Ministerul Funcției Publice, precum și de la alte ministere sau organe centrale, în urma susținerii și promovării unor teste cu caracter strict profesional, se consideră transferat în interesul serviciului.”

Prin acest articol se recunoaște, de fapt, că este vorba despre o reorganizare a Ministerului Funcției Publice. Guvernării au profitat aici de lipsa legislației conexe. Așa cum aminteam și în capitolul respectiv, A.N.F.P a pregătit o hotărâre prin care personalul este preluat automat atunci când o instituție preia atribuțiile alteia. Dar chiar în lipsa acestei hotărâri, ministerul nu avea un temei legal clar pentru care a supus funcționarii unui test. Acest test nu făcea parte din examinările periodice prevăzute de lege pentru avansarea în ierarhie. De aceea, această hotărâre de guvern intră în contradicție cu legea 188.

Dat fiind statul superior al legii, instanța poate invalida această prevedere.

- Legea 188, articolul 92, litera b, care prevede disponibilizarea în cazul în care “Autoritatea sau instituția publică și-a încetat activitatea ori a fost mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public nu vrea să o urmeze”

Deci, s-a considerat că fostul Minister al Funcției Publice s-a desființat pur și simplu. Rămâne atunci problema retribuirii personalului. Se ridică întrebarea legitimă: de ce a fost preluat prin transfer personalul de către MAP și nu s-a organizat pur și simplu concurs pentru posturi.

- Ordinul ministrului Administrației numărul 70 din februarie 2001 privind organizarea testului profesional.

În contextul de mai sus, este pusă la îndoială tocmai temeiul emiterii acestui ordin. Numai din acest caz se poate vedea că această serie de ordonanțe și hotărâri de guvern au fost date cu rea credință și cu intenția de a eluda statutul funcționarilor publici. Chiar dacă situația diferă în alte instituții, modalitatea de eludare a legii este asemănătoare, pentru că acest model de comportament din partea puterii, este generalizat, așa cum arătam în capitolele respective.

Nu este greu de imaginat ce s-ar fi putut întâmpla în cazul în care această situație s-ar fi generalizat. Dacă mai mulți din cei 1200 de funcționari (cifră inițială, obținută oficial chiar în timpul desfășurării procesului de restructurare, este cert că numărul e mai mare¹¹) ar fi acționat în instanță instituțiile și o bună parte ar fi câștigat, atunci s-ar fi creat un precedent de care orice putere politică ar ține cont pe viitor.

Putem spune că justiția poate fi un factor de protecție în fața politizării, cu două condiții:

- crearea unei obișnuințe din partea funcționarilor disponibilizați în a apela la organele judiciare.
- rezistența lucrătorilor din justiție față de previzibile presiuni politice.

O lege mai permisivă, care să se respecte

În prima variantă propuneam o mai strictă respectarea a legii actuale, prin presiuni din partea sindicatelor și justiției. Complementar, propunem și modificarea actualei legi în sensul unei mai bune adaptări la realitate. Este evident că guvernării au încălcat legea și acest lucru trebuie sancționat. În același timp, putem acționa astfel încât tentația încălcării legii să fie mai mică.

Plecăm de la ideea că peste tot în lume, politicul manifestă tendința de a interveni dincolo de limitele admise în controlul administrației. Politizarea administrației este un rău inevitabil care trebuie ținut sub control. De aceea, pledăm pentru reglementări care să admită deschis faptul ca atât dorința de a controla politic administrația pentru a asigura implementarea politicilor unui anume guvern, cât și necesitatea unei anume autonomii și stabilități a acesteia, sunt tendințe firești într-o democrație – iar între ele trebuie găsit un punct de echilibru funcțional.

După natura competențelor, legea 188 împarte funcționarii publici în două categorii: de execuție și de conducere¹². Prezentăm în anexă lista acestor funcții publice.

O privire mai atentă asupra listei funcțiilor publice de conducere (care ar trebui să fie nepolitizate) arată distanța dintre lege și realitate. Nu este credibil faptul că un ministru ar putea lucra în România cu un secretar general al ministerului care este funcționar de carieră, independent și stabil. Exemplele pot merge până la un nivel mult mai jos. Articolul 68 precizează că *numirea în funcții publice de conducere se face pe bază de concurs, organizat de autoritatea sau instituția publică, în limita posturilor vacante.*

Se manifestă în acest moment o evidentă contradicție între prevederile legale și

practica din teren. Așa cum exemplificam mai sus, în mediul politic se discută deschis despre înlocuirea unor funcționari de conducere. Este evident că acest segment de funcționari este cel mai expus presiunilor politice. În fapt, putem afirma că aceste funcții sunt ocupate de oameni din sistem (funcționari), dar cu o anumită orientare și sprijin politic. Chiar dacă se organizează concursuri pentru ocuparea acestor funcții, după legislația elaborată de A.N.F.P, titularii sunt schimbați după preluarea puterii și numiți interimari pentru care se organizează un concurs pe care îl câștigă invariabil.

Acest dezacord care există între reglementări și realitate produce disfuncții majore în aparatul administrativ odată cu preluarea puterii. Legea fiind depășită de realitate, nu există un transfer firesc, ci unul haotic. Fiecare schimbare de putere este însoțită de diverse alianțe, dezertări, negocieri care induc în sistem elemente de instabilitate. Considerăm că pentru o stabilitate funcțională mai mare, ar trebui reglementată această schimbare a funcționarilor printr-o modificare a legii 188 sau un act normativ nou.

Soluția propusă este următoarea: scoaterea din sfera funcționarilor publici a unora dintre categoriile de mai sus și trecerea în rândurile responsabililor numiți politic, acolo unde se și află de fapt în momentul de față. Astfel, ni se pare rezonabilă politizarea următoarelor funcții

(în sens descrescător – pentru o mai bună reprezentare, am subliniat în anexă respectivele funcții):

- în aparatul Guvernului și al Parlamentului – până la funcția de director, inclusiv.
- în aparatul propriu al ministerelor și al celorlalte organe centrale – până la funcțiile de director și inspector-șef, inclusiv.
- în servicii descentralizate ale ministerelor și ale altor organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale – până la funcția de director, inclusiv.
- în aparatul de lucru al prefectului și al autorităților administrației publice locale – până la funcția de director, inclusiv.

Așa cum se poate vedea, am ales un prag destul de permisiv. S-ar putea replica că prin aplicarea unui asemenea prag s-ar reduce caracterul independent al administrației. Este adevărat, dar nu trebuie să uităm că propunerea noastră nu se raportează la o situație ideală ci la realitatea românească în care, oricum, politizarea are loc pe o scară mai largă decât propunerile noastre.

Filozofia acestei propuneri e simplă: legalizarea unei stări de fapt care deja pare a fi bine înrădăcinate și care nu e neapărat disfuncțională (vezi modelul american amintit la început) este mult mai simplă și

productivă decât perseverarea în stări juridice utopice. Practica de a fixa standarde înalte și a le ignora apoi sistematic nu face decât să submineze ideea de lege, creând acea atmosferă caracterizată prin dublu limbaj, distanță mare între norme formale și practici informale, și incapacitate de a reacționa în fața abuzurilor flagrante pentru că “nimeni nu e curat” și toți joacă mai mult sau mai puțin după aceleași “reguli”. Dacă regulile jocului sunt cunoscute dinainte și oficializate, atunci o parte dintre disfuncționalități ar fi evitate. Bineînțeles, că această propunere nu intră în contradicție cu cerința respectării legislației actuale.

Limita trasată de noi vizează funcțiile de director sau echivalente. În cazul respectării acestei prevederi, fiecare funcționar politic de la ultimul nivel ar avea în subordine adjuncți independenți, care ar asigura continuitatea. În plus, direcția este unitatea funcțională a instituțiilor publice, de la director în jos începe adevărata activitate de execuție. Funcționarii de sub limita politizării ar avea o mult mai clară protecție legală și practică decât în momentul de față.

Nu trebuie să credem că prin această soluție, instituțiile ar fi conduse de politicieni fără experiență sau pregătire administrativă. Dacă aceste reguli de schimbare ar fi recunoscute de toată lumea, atunci partidele și-ar afilia

funcționari de carieră (la inițiativa acestora, care sunt interesați să vină spre partide, așa cum se practică și în prezent, numai că pe ascuns). La schimbarea puterii, aceștia vor fi mai siguri că vor ocupa funcțiile pe care le doresc (dacă doresc să-și păstreze statutul de funcționar public, pot cere suspendarea, în forma sa actuală legea le permite acest lucru și are și prevederi avantajoase pentru recuperarea treptelor care ar putea fi pierdute în timp ce dețin o demnitate politică).

Cu alte cuvinte, plecăm de la ideea că politizarea administrației este o realitate nedorită, dar care se întâmplă oricum, așa că este mai bine să avem o lege permisivă, decât una strictă a cărei nerespectare subînțeleasă produce grave disfuncții. Poate că în dorința de a-și asigura clientela (cum ar spune opoziția) PSD va realiza o lege mai bună și un sistem capabil să o aplice, pentru a-i feri pe funcționarii din 2004 de alte scheme elaborate de cei care vor veni la putere.

BIBLIOGRAFIE:

Mark, M. G. 1998. *High-Performance Government Organisations: A Practical Guide for Public Managers*. San Francisco: Ed Jossy-Bass

Lynn, L. E. 1997. *Public Management and Government Performance: a consideration of theory an evidence*. Working Group of

the International Public Management
Network. Germany, Postdam

Owen, O. E. 1994. *Public Management and
Administration: An Introduction*. New York:
St Martin's Press

Campbell, C. 2000. *Democratic Accountability
and Models of Governance: Purchases/
Provider/ Owner/Tenste. Ethics in Public
Sector for the New Millenium*. Aldershot,
UK: Ashgate Press

Chapman, R. A. 1988. *Ethics in the British Civil
Service*. London: Routledge

Niskanen, W. A. 1973b. *Beaurecracy: Servant or
Master? Lessons from America*. London:
Institute for Economic Affairs.

ANEXĂ

Aparatul Guvernului și al Parlamentului.

A. Funcțiile publice de conducere

1. secretar general al Guvernului
2. secretar general al Senatului
3. secretar general al Camerei Deputaților
4. secretar general adjunct al Guvernului
5. secretar general adjunct al Senatului
6. secretar general adjunct al Camerei Deputaților
7. șef departament
8. director general
9. director, director adjunct
10. șef serviciu, șef sector, șef birou

B. Funcțiile publice de execuție

1. **consilier**
2. **expert**
3. **consultant**

Aparatul propriu al ministerelor și al celorlalte organe centrale

A. Funcții publice de conducere

1. secretar general, secretar general adjunct
2. director general, inspector de stat șef
3. director general adjunct, inspector de stat adjunct
4. director, inspector-șef
5. director adjunct, inspector-șef adjunct
6. șef serviciu, șef sector, șef birou

B. Funcții publice de execuție

1. consilier, expert, consultant
2. inspector de specialitate, referent de specialitate
3. inspector

Servicii descentralizate ale ministerelor și ale altor organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale

A. Funcții publice de conducere

1. director general, inspector-șef
2. director general adjunct, inspector-șef adjunct
3. director, director adjunct.

B. Funcții publice de execuție

1. consilier, expert, consultant
2. inspector de specialitate, referent de specialitate
3. inspector
4. referent

Aparatul de lucru al prefectului și al autorităților administrației publice locale

A. Funcții publice de conducere

1. **secretarul județului, secretarul municipiului București, secretarul general al prefecturii**
2. **secretarul municipiului, orașului, comunei**
3. **șef departament**
4. **arhitect-șef, arhitect-șef adjunct**
5. **director general, director general adjunct**
6. **director, director adjunct**
7. **șef serviciu, șef birou, șef sector**

B. Funcții publice de execuție

1. **consilier, expert, consultant**
2. **inspector de specialitate, referent de specialitate gradele II și III**
1. **inspector, referent**
2. **inginer agronom**
3. **medic veterinar**
4. **perceptor**
5. **agent agricol**

Autor: Cristian Ghinea