

15/10/2000



SIGMA

Support pentru Consolidarea Administrației și Managementului în Țările Europene Centrale și de Est

***PREOCUPĂRILE DE MANGAGEMENT
DIN CADRUL CENTRULUI GUVERNULUI:
SITUAȚII DE COALIȚIE ȘI GUVERNE
DE TRANZIȚIE***

Documente SIGMA Nr. 22



- Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale afiliată Open Society Institute, Budapest, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

- Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

- Se aduc mulțumiri NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publică din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organisational support to the Project concerned.

- Se aduc mulțumiri Academiei de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova pentru asistența logistică la realizarea proiectului.

We express our gratitude to the Academy of Public Administration of Moldova for logistical support offered to the implementation of this project.

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulată "PREOCUPĂRILE DE MANGAGEMENT DIN CADRUL CENTRULUI GUVERNULUI: SITUAȚII DE COALIȚIE ȘI GUVERNE DE TRANZIȚIE", drept de autor, OECD, Paris 1998. OECD nu poartă responsabilitate asupra calității traducerii acestui document.

Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled "MANAGEMENT CHALLENGES AT THE CENTRE OF GOVERNMENT: COALITION SITUATIONS AND GOVERNMENT TRANSITIONS", copyright, OECD, PARIS 1998. OECD cannot be responsible for the translation quality and coherence of this document.

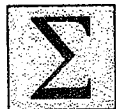
Neclasificat

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare

OLIS : 23-Ian-1998

Dist. : 26-Ian-1998

Or. Eng.



**SUPORT PENTRU CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI ȘI MANAGEMENTULUI
ÎN ȚĂRILE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST (SIGMA)
O INIȚIATIVĂ COMUNĂ A OECD/CCET ȘI EC/PHARE**

CCET/SIGMA/PUMA(98)1
Unclassified

***PREOCUPĂRILE DE MANGAGEMENT DIN CADRUL CENTRULUI
GUVERNULUI:***

SITUAȚII DE COALIȚIE ȘI GUVERNE DE TRANZIȚIE

Documente SIGMA: Nr. 22

Or. Eng.

61059

**Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Documentul complet este accesibil la OLIS în formatul original**

Programul SIGMA

SIGMA -- Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est - reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu Țările în perioada de tranziție al OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare ale administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțată în special de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație inter-guvernamentală, având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența referitoare la o serie largă de probleme de ordin economic și suportul consultativ al organizației către țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est și din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est, până acestea din urmă vor fi gata să-și asume obligațiile de membru al Uniunii Europene.

Phare și SIGMA lucrează pentru aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Fiind fondată în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD, care oferă informație și investigații de expert în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii antrenați în sectorul public. SIGMA oferă țărilor-beneficiare accesul la o rețea de administratori publici cu experiență, informație comparativă și cunoștințe tehnice, conectată la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările-beneficiari în căutările lor pentru o conducere bună, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și respectul pentru guvernarea legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități indigene la nivelul administrației centrale, pentru ca acesta să poată face față problemelor internaționalizării și planurilor de integrare ale Uniunii Europene;
- să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor-beneficiare în ce privește reforma administrării publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

În cadrul activității efectuate, inițiativa acordă o înaltă prioritate activității de facilitare a cooperării dintre guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea rețelelor de practicieni din administrarea publică în Europa Centrală și de Est și dintre acești practicieni și omologii lor din alte țări democratice dezvoltate.

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategii Naționale, Managementul Procesului de Elaborare a Politicilor, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciului Public și Supravegherea Administrativă. Plus la toate, există o unitate pentru servicii de informare, care are menirea să răspândească materiale curente și publicate, tratând subiecte ce țin de managementul public.

Dreptul de autor aparține OECD, 1998

Cererile pentru a primi permisiunea de a reproduce sau traduce întregul material sau o parte din el urmează să fie depuse la următoarea adresă: Șeful Serviciului pentru publicații, OECD, 1, rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, OECD, țărilor-membri, ori a țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului.

CUVÂNT ÎNAINTE

Preocupările de Management din Cadrul Centrului Guvernului: Situații de Coaliție și Guverne de Tranziție conține documentele care au fost analizate în cadrul întrunirii oficialităților superioare din cadrul centrelor guvernelor, organizată de Programul SIGMA și desfășurată la Varșovia între 27 și 28 februarie 1997.

Întrunirea a fost a doua la număr de felul dat, prima fiind organizată la Paris în perioada 22-23 februarie 1996. În dependență de domeniile în care țările OECD au activat în mod ordinar pe parcursul ultimilor aproximativ doisprezece ani, SIGMA organizează schimburi regulate de informație, experiențe și opinii la nivelul acesta dintre țările Europei Centrale și de Est, cu participarea experților și specialiștilor din alte țări participante.

Cum nu s-ar numi centrele de guvernământ - cancelarie, secretariat general al guvernului, oficiul primului ministru - ele joacă un rol general vital în privința funcționării instituțiilor publice: ele activează în calitate de ?? dintre luarea deciziilor și administrație; ele contribuie la continuitatea Statului și implementarea programelor de guvernământ; ele asigură coordonarea lucrului guvernului acordă susținere prim-ministrului; ele deseori au responsabilități speciale în domenii orizontale, cum ar fi reforma administrativă, serviciul public al integrării Europene.

Pentru persoanele responsabile de sarcina delicată de a conduce aceste structuri, astfel de întruniri reprezintă o oportunitate bună pentru efectuarea schimbului de experiențe și pentru discutarea întrebărilor de interes comun. De asemenea, anume astfel se creează rețelele dintre oficialitățile superioare, capabile să asigure schimb reciproc de informație și susținere. În aceeași ordine de idei, aceste întruniri dă oportunitatea de a identifica domeniile și problemele viitoarei cooperări dintre SIGMA și țările din regiune.

Întrunirile de acest fel întotdeauna necesită o pregătire și o organizare substanțială. Gazdele noastre poloneze au avut grijă ca participanții să se simtă bineveniți și confortabil, dând dovadă de generozitate în privința familiarizării cu experiența ultimelor reforme. Colaboratorii SIGMA Linda Dubosq, Winnie Marshall și Joanne Stoddart au făcut aranjamente logistice pentru a asigura succesul întrunirii. Autorii și prezentatorii documentelor care sunt incluse în volumul de față au făcut prezentări interesante, au răspuns la întrebări și, de rând cu toți participanții, au contribuit la continuarea discuțiilor atât în sala unde s-a desfășurat întrunirea, cât și în afara acesteia. Michal Ben-Gera, Judyta Fiedin și Jacques Fournier de la SIGMA au dezvoltat programul pentru întrunire și au coprezidat sesiunea fără gazdele poloneze.

Pentru informații mai detaliate, vă rugăm să contactați pe Ben-Gera la adresa de mai jos.

Acest raport este publicat cu responsabilitatea Secretarului General OECD.

SIGMA-OECD, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France
Tel. (33.1) 45.24.79.00; Fax (33.1) 45.24.13.00
e-mail: sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

CUPRINS

| | |
|---|----|
| Programul SIGMA..... | 2 |
| CUVÂNT ÎNAINTE..... | 3 |
| INTRODUCERE ȘI SUMAR..... | 6 |
| Coaliții de conducere..... | 6 |
| Administrarea Guvernelor de Tranziție..... | 8 |
| PARTEA I: COALIȚII DE CONDUCERE..... | 10 |
| 1. Polonia: Formarea cabinetelor de coaliție, 1989-1996 <i>de Zbignew Kielminski</i> | 10 |
| 1.1. Condiții poloneze..... | 10 |
| 1.2. Procedura de numire și de rechemare a cabinetelor..... | 12 |
| 1.3. Instabilitatea cabinetelor de coaliție..... | 13 |
| 2. Polonia: Politica și luarea deciziilor în sistemul de coaliție <i>de Grzegorz Rzdlewski</i> | 14 |
| 2.1. Reforma agențiilor centrale guvernamentale..... | 15 |
| 2.2. Lipsa susținerii publice și divergențele din programele partenerilor de coaliție..... | 16 |
| 3. Suedia: Elaborarea politicilor și luarea deciziilor în sistemul de coaliție <i>de Peter Egardt</i> | 17 |
| 3.1. Divergențe constituționale..... | 17 |
| 3.2. Coaliții diferite..... | 17 |
| 3.3. Preparări..... | 18 |
| 3.4. Negocieri..... | 18 |
| 3.5. Formarea echipei..... | 20 |
| 3.6. Preluarea conducerii..... | 20 |
| 3.7. Coordonarea coaliției..... | 22 |
| 3.8. Agențiile extraguvernamentale..... | 23 |
| 3.9. Administrație de Stat centralizată sau descentralizată..... | 24 |
| 3.10. Credibilitatea și legitimitatea..... | 24 |
| 4. Danemarca: Crearea politicii și luarea deciziilor în sistemul de coaliție <i>de Adam Wolf</i> | 24 |
| 4.1. Sumar..... | 24 |
| 4.2. Introducere..... | 25 |
| 4.3. Experiența guvernului de coaliție din danemarca..... | 25 |
| 4.4. Dinamica guvernelor de coaliție..... | 26 |
| 4.4.1. Forțele centrifuge ale guvernelor de coaliție..... | 26 |
| 4.4.2. Elementul de contopire al politicilor de coaliție..... | 28 |
| 4.5. Structurile de bază ale coordonării politice din cadrul guvernelor de coaliție..... | 30 |

| | |
|---|----|
| 4.5.1. Nivelul ministerial | 30 |
| 4.5.2. Nivelul Cabinetului..... | 31 |
| 4.5.3. Comisiile de cabinet..... | 32 |
| 4.5.4. «Comisiile de coordonare»: Cheia pentru dirijarea politicilor de coaliție..... | 33 |
| 4.5.5. Comisia Cabinetului asupra Afacerilor Economice: Armonizarea politicii și bugetului..... | 33 |
| 4.6. Rolul centrului guvernului | 34 |
| 4.7. Concluzii | 35 |
| PARTEA II: ADMINISTRAREA TRANZIȚIILOR DE GUVERNĂMÂNT..... | 36 |
| 5. Canada: Administrarea tranzițiilor de guvernământ <i>de Nicholas d'Ombraïn</i> | 36 |
| 5.1. Testarea instituțiilor democratice..... | 36 |
| 5.2. Istoria politică și cultura..... | 36 |
| 5.3. Fondarea unei tranziții reușite..... | 38 |
| 5.3.1. Faza 1: Preparări preelectorale | 39 |
| 5.3.2. Faza 2: Campania electorală..... | 40 |
| 5.3.3. Faza 3: Zece zile de briefing și decizii | 41 |
| 5.4. Substanța deciziilor de tranziție | 42 |
| 5.5. Prezentarea instrucțiunilor de tranziție | 44 |
| 5.6. Cumularea tuturor aspectelor: ziua tranziției..... | 45 |
| 6. Franța: conducerea guvernelor de tranziție <i>de Guy Carcassone</i> | 46 |
| 6.1. Problemele de schimbări efectuate în guvern..... | 48 |
| 6.1.1. Variabile instituționale..... | 48 |
| 6.1.2. Variabile politice..... | 50 |
| 6.2. Experiența franceză..... | 53 |
| 6.2.1. Cadrul instituțional | 53 |
| 6.2.2. Mediul administrativ..... | 56 |
| Anexa 1. Franța: Tabel Cronologic al evenimentelor principale..... | 62 |
| Apendice 1. Lista participanților | 64 |

INTRODUCERE ȘI SUMAR

Nouă țări în Europa Centrală și de Est - Albania, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România și Republica Slovacia - au fost reprezentate la Varșovia la întrunirea oficialităților superioare din cadrul centrelor guvernelor, organizată de către Programul SIGMA și desfășurată în perioada 27-28 februarie 1997. Trei centre guvernamentale - Belgia, Germania, Grecia - au luat parte, de asemenea, la aceste lucrări, precum și experți din Canada, Danemarca, Franța și Suedia.

După cum au procedat partenerii din Franța la Pris cu un an înainte, oficialitățile țării gazdă au descris liniile largi ale organizației sale și au informat participanții despre modificările majore care s-au produs recent. În Polonia, acestea vin în conformitate cu o conducere mai generală a reformei administrației economice de stat și rezultă, la nivelul centrului guvernamental, cu consolidarea poziției prim-ministrului și o demarcare mai clară a responsabilităților politice și administrative.

Pentru întrunire au fost selectate două aspecte: «Elaborarea politicilor și luarea deciziilor în sistemul de coaliție» și «Administrarea guvernelor de tranziție».

Cele două probleme n-au fost selectate întâmplător: exemple actuale pot fi găsite în toate țările participante la Programul SIGMA, ele sunt de interes direct pentru centrele de guvernământ, iar problemele pe care le abordează sunt comparabile după natură.

În cazul ambelor aspecte apare întrebarea reconcilierii exigențelor democrației și eficienței. Democrația implică pluralismul politic și legitimează principiul că puterea poate fi deținută în bază alternativă. De către același simbol, el seamănă slăbiciune sau fragilitate în funcționarea instituțiilor țării exact când procesul de tranziție cere guvernelor să demonstreze fermitate și continuitate.

Pentru guvernul de coaliție poate fi dificil să vorbească cu o singură voce. Când echipele se schimbă prea des, continuitatea poate fi în pericol. Există riscuri înnăscute ale democrației și ele trebuie acceptate, rolul centrelor de guvernământ constând în faptul de a încerca să minimalizeze toate efectele negative pe care acestea le pot avea asupra desfășurării unor politici publice corespunzătoare.

Coaliții de conducere

Coalițiile de guvernământ reprezintă un fenomen obișnuit pentru toate țările Europei Centrale și de Est, derivând din fragmentarea scenei politice și din existența reprezentării proporționale din toate țările considerate. Deși partidele trebuie câteodată să depășească anumite praguri de trecere pentru a avea reprezentanți aleși, acest fel de votare tinde, cu toate acestea, să fragmenteze reprezentarea parlamentară - de unde și necesitatea de a se recurge la guverne de coaliție.

Este adevărat că guvernele de coaliție pot exista chiar atunci când una din părți are o majoritate absolută (ca și în cazul Ungariei și Lituaniei); în caz contrar, guvernele de coaliție pot rămâne guverne minoritare (cazul Estoniei). În majoritatea cazurilor guvernele de coaliție dispun de o majoritate parlamentară, alcătuită din unitatea partenerilor de constituire, numărul căreia poate fi diferit: doar doi parteneri în Polonia, în comparație cu șapte în Letonia (unde termenul utilizat este «coaliție de curcubeu»). Balanța dintre partide poate fi diferită, partidele uneori fiind mai mult sau mai puțin pe aceleași platforme (cazul Letoniei și României), în timp ce altele există partide dominante (cazul Republicii Cehe)¹.

Situația diferă mai mult în țările Uniunii Europene, unde guvernele de coaliție reprezintă un fenomen obișnuit, cu excepția unora din ele (Regatul Unit) sau doar foarte rar în alte cazuri (Franța, Spania). Deci, multe țări au experiența unor astfel de guverne.

Documentele elaborate de către Peter Egardt și Adam Wolf descriu experiența suedeză și cea daneză

¹ Nota autorului: Detaliile prezentate în publicația prezentă în raport cu anumite țări se referă la situația existentă la 1 iunie 1997.

în această privință, în timp ce documentele prezentate de către Dr. Grzegorz Rydlewski și Profesorul Zbigniew Kielminski se adresează la cazul Poloniei.

Nu este obiectul acestei introduceri de a se preocupa detaliat de conținutul acestor documente sau să examineze folosul discuției care a urmat. Este suficient de menționat doar câteva aspecte ale dezbaterilor, care se concentrează în jurul a două întrebări: ce cimentează o coaliție? Și cum funcționează ea?

Primul aspect, ce cimentează o coaliție? Acordul realizat de către membrii săi în elaborarea programului de guvernământ este vital în această privință. Peter Egardt a accentuat în documentul său cât de important este faptul ca acordul să fie preparat în mod corespunzător, tot odată descriind și procedurile extreme de elaborare, care au fost utilizate în Suedia în 1991. Un șir de vorbitori au făcut referință, în special, la Ungaria, Belgia și Letonia, la existența și formularea documentelor de acest tip, care puteau fi revizuite periodic, în anumite cazuri.

Coliditatea unei coaliții mai depinde și de tendința de mișcare a perioadei în care a fost creată. În baza unei analize detaliate a experienței daneze, documentul lui Adam Wolf arată că forțele centrifuge există datorită dorinței părților de coaliție de a-și păstra identitatea și influența. Pentru a se opune acestor forțe, câțiva factori joacă un rol important: principalul este consistența și rezistența obiectivelor care trebuie periodic actualizate, astfel încât să se facă posibilă adaptarea la schimbarea circumstanțelor; de asemenea, mai există și o cultură politică care evaluează consensul; și, în fine, trebuie să existe un mecanism adecvat de prevenire și soluționare a disputelor în cadrul coaliției.

Tot așa și în privința celei de-a doua întrebări: cum funcționează o coaliție? După cum a accentuat fiecare persoană care a luat cuvântul, guvernele de coaliție fac organizarea lucrului guvernamental să fie mult mai complex. Pe primul plan al sarcinii de coordonare al opiniilor expuse de către diferite ministere, în dependență de responsabilitățile respective, apare necesitatea de coordonare a politicii dintre pozițiile diferitor părți reprezentate în guvern.

Aceste două forme de coordonare nu operează în același fel. Procedurile de coordonare politică sunt în mod obligator neformale și nu sunt reglate de anumite texte oficiale, cum ar fi constituția sau regulamentul de funcționare al guvernului. Textele despre care am vorbit nu joacă nici un rol în relațiile dintre părți. Ele stipulează, de exemplu, puterile consiliului de miniștri, dar nu conțin prevederi despre rolul consiliului de coaliție, care în multe țări (Republica Cehă, Belgia, Danemarca, etc.), adună cu președinția prim-ministrului, liderii guvernamentali ai partidelor care au format coaliția pentru a se ajunge la un numitor comun în privința celor mai importante probleme.

De asemenea și balanța dintre rolul funcționarilor publici profesioniști și rolul consilierilor selectați din considerente politice nu este același în ambele cazuri, primii jucând un rol mai important în coordonarea funcțională, iar consilierii politici acumulând ascendență în termeni de coordonare politică. În Suedia, de exemplu, există un grad înalt de coordonare în rândurile secretarilor de stat care acordă asistență miniștrilor din partea partidelor de coaliție.

În acest context, rolul centrului de guvernământ este esențial. El este responsabil pentru combinarea diferitelor pârghii formale și neformale ale aparatului guvernului, pentru canalizarea afacerilor — în dependență de natura și importanța lor — spre autoritățile care trebuie să știe despre ele, și pentru a asigura ca volulmul de timp cheltuit în vederea funcționării coaliției să fie divizat corect și utilizat eficient.

În afară de proceduri, alți factori foarte importanți includ rolul jucat de către persoanele implicate și natura relațiilor lor din cadrul guvernului. Primul Ministru, care în unele cazuri poate să nu aparțină nici unui partid de coaliție (ca în cazul Letoniei), trebuie să aibă o responsabilitate fundamentală pentru realizarea consensului și soluționarea tuturor disputelor. Participanții au mai accentuat, de asemenea, necesitatea existenței unui spirit de echipă în cadrul guvernului, desfășurării de ședințe neformale cu participarea miniștrilor și de retrageri periodice asupra politicilor de orientare de lungă durată care contribuie la realizarea rezultatelor stipulate.

Administrarea Guvernelor de Tranziție

Toate democrațiile contemporane cunosc practica experienței schimbului partidului de guvernământ. Chiar și în țările unde partidul sau majoritatea au rămas aceleași pentru o perioadă îndelungată, după cum s-a întâmplat în Franța în perioada cuprinsă între 1958 și 1981 sau Regatul Unit din 1979 până în 1997, întotdeauna se produce schimbul partidului de guvernământ.

În țările Europei Centrale și de Est, au avut loc schimbări destul de frecvente în guvern după evenimentul crucial care s-a produs în anul 1989, în lumina alegerilor generale care au adus la putere o nouă majoritate (fiecare țară a cunoscut această experiență cel puțin o dată), sau în rezultatul unei balanțe noi formate între partidele politice pe parcursul mandatului unui parlament.

În ce privește funcționarea centrului guvernului, astfel de modificări impune o preocupare dublă. Noul guvern trebuie să fie în stare să-și implementeze politicile pe cât de curând posibil, iar în același timp trebuie să fie asigurată o continuitate în afacerile statului, în pofida schimbului care s-a produs.

Experiența Canadiană și Franceză în această privință a fost descrsă. Deși contextul politic și instituțional este foarte diferit în fiecare caz, totuși există două trăsături comune:

- ambele țări dispun de un serviciu public profesional, cu funcționari publici care rămân în funcții necătând la schimburile produse ale partidului de guvernământ;
- ambele țări au un organ — Consiliul de Coroană în Canada (CCO), și Secretariatul General al Guvernului în Franța (SGG) — care joacă un rol esențial în procesul care ar putea fi numit drept instrument de transmitere a baghetei de dirijare al afacerilor publice de la guverul vechi la cel nou.

În Canada, după cum se poate vedea citind documentul scris de către Nicholas d'Ombrain, procedura de tranziție inițiată în 1957 acum este extrem de formală. Unitatea specializată a centrului guvernului este responsabilă pentru problemele care țin de aparatul guvernului, care include trecerea puterii. Unii din participanții la seminar au fost surprinși de instrucțiunile extrem de detaliate ale instrucțiunilor relevante contactelor stabilite cu viitorii lideri, prepararea unui fișier voluminos de informație, condițiile în care puterile sunt transferate, precum și selectarea și sarcinile noilor miniștrilor.

În Franța, procedura este mai puțin formală, deși aici de asemenea, după cum a accentuat Guy Carcassone, Secretariatul General al Guvernului joacă un rol util în privința informării și consultării echipei nou venite. De asemenea, prin virtutea coexistenței, atât în cadrul centrului guvernului și ministerelor, al consilierilor politici care se schimbă odată cu schimbarea guvernului (oficiile private) cât și al serviciilor, oficialitățile cărora rămân în funcții (Secretariatul General al Guvernului și directoratele administrației centrale), este posibil de reconciliat implementarea noii strategii politice cu continuitatea afacerilor de stat.

Printre numeroasele întrebări care au atras atenția participanților la seminar, unele din ele țineau de deontologia serviciului public în relațiile sale cu puterea politică.

Este corect, de exemplu, că pentru a facilita tranziția, trebuie să fie prevăzută stabilirea contactelor cu miniștrii desemnați și prezentarea informațiilor relevante pentru viitorii membri ai guvernului chiar până la numirea în funcții a noului Prim-Ministru? Tocmai așa se întâmplă în Canada, unde Secretarul Cabinetului și liderul opoziției sunt în contact chiar înainte de desfășurarea alegerilor, dar este cunoscut

faptul că pentru unele țări reprezentate la Varșovia poate fi dificil de a aplica această practică în condițiile existente la etapa actuală.

Similar, ce se întâmplă cu documentele și arhivele guvernului demis și în ce măsură poate fi permis accesul la ele și utilizate de către noul guvern? Cum poate toată informația necesară pentru conducerea afacerilor de stat fi pusă la dispoziția noilor funcționari, iar în același timp să mențină confidențialitatea deliberărilor guvernului demis? Aici iarăși, conform procedurilor descrise de autorii documentelor, o responsabilitate mare cade pe funcționarii publici din eșaloanele de vârf, care, în timp ce majoritățile de guvernământ se schimbă, asigură continuitatea afacerilor de stat.

Subliniind aceste întrebări diferite, de fapt este vorba de cultura politică/administrativă al regimelor democratice. În democrație, există concurență dintre partidele rivale, dar democrația mai înseamnă și conformitatea cu un șir de reguli scrise sau nescrise, inclusiv respectarea oponentilor și un sens definit în raport cu semnificația statului. Este de datoria autorităților guvernului central de a ajuta să definească și să implementeze aceste reguli.

PARTEA I: COALIȚII DE CONDUCERE

1. Polonia: Formarea cabinetelor de coaliție, 1989-1996² de Zbigniew Kielminski³

În conformitate cu teoria coaliției, fiecui sistem parlamentar marcat prin dispersarea forțelor dintre părțile rivale, în mod normal trebuie să:

- formeze o coaliție cu o majoritate minimală în parlament, astfel încât să nu-și disperseze fără necesitate cotele din guvern, câștigate de către partenerii de alianță (coaliții minimale de învingere);
- formeze coaliții pe cât se poate de restrânse, în care distanța politică dintre parteneri asupra aripilor alianței să fie pe cât se poate de mică (rang minimal de coaliție), astfel încât să facă mai ușor consensul programatic;
- împartă portofoliile ministeriale și alte posturi de cabinet în funcție de proporțiile bazei parlamentare ale partidelor de coaliție;
- formeze alianțe cu partidele care au așteptări divergente în funcție de posturilor celor mai solicitate din cabinet; și
- creșteri ușoare de tensiuni dintre partidele de coaliție prin intermediul așa numitei remanieri de cabinet (remanierea portofoliilor ministeriale fără încălcarea proporțiilor cantitative a direcției lor); apoi alianța devine mai slabă, «premiile» sunt necesare pentru partenerii care pierd interesul în existența alianței.

Standardele menționate mai sus de comportament al coalițiilor se dovedesc a nu fi utilizate foarte mult în descrierea și explicarea procesului de formare a cabinetelor din Polonia. Experiențele poloneze se desprind prea mult de ceea ce este considerat a fi «normal» din punct de vedere teoretic.

1.1. Condiții poloneze

Perioada de opt ani de transformări politice continue și construcția fundațiilor permanente ale sistemului parlamentar în Polonia necesita alegeri parlamentare de trei ori. Trei președinți consecutivi au desemnat nouă prim-miniștri, care au preluat misiunea de formare a noilor cabinete⁴. Două din aceste misiuni s-au soldat cu eșec, adică misiunea domnului Czeslaw Kiszczak în iulie 1989 și misiunea lui Waldemar Pawlak în iunie 1991. În celelalte cazuri, cabinetele de coaliție au fost formate și au reușit să fie întărite de parlament (*Sejm*).

Cabinetul în sistemul parlamentar nu are titlu propriu legitimat pentru activitate. El este investit cu puteri legale de către șeful statului, de către parlament sau de către ambele structuri de comun acord. Primele cabinete de coaliție după alegerile generale din 1989, adică guvernele conduse de Tadeusz Mazowiecki și Jan Krzysztof Bielecki, cărora le-a fost acordată investire de către așa numitul «contract» *Sejm* (locurile sale au fost împărțite în baza unui contract dintre forțele politice), rezultând cu chestionări frecvente despre legitimitatea lor din punct de vedere al democrației. Prin urmare, ele căutau să obțină legitimitate în afara parlamentului.

² Nota autorului: Acest document a fost scris înainte de alegerile de la 21 septembrie 1997 și de schimbarea conducerii coaliției și înainte de intrarea în vigoare a noii Constituții de la 17 octombrie 1997.

³ Zbigniew Kielminski este profesor, Facultatea de Jurnalistică și Științe Politice, Universitatea de la Varșovia.

⁴ Nota autorului: Acest document a fost scris înainte de alegerile parlamentare din 1997.

faptul că pentru unele țări reprezentate la Varșovia poate fi dificil de a aplica această practică în condițiile existente la etapa actuală.

Similar, ce se întâmplă cu documentele și arhivele guvernului demis și în ce măsură poate fi permis accesul la ele și utilizate de către noul guvern? Cum poate toată informația necesară pentru conducerea afacerilor de stat fi pusă la dispoziția noilor funcționari, iar în același timp să mențină confidențialitatea deliberărilor guvernului demis? Aici iarăși, conform procedurilor descrise de autorii documentelor, o responsabilitate mare cade pe funcționarii publici din eșaloanele de vârf, care, în timp ce majoritățile de guvernământ se schimbă, asigură continuitatea afacerilor de stat.

Sublinind aceste întrebări diferite, de fapt este vorba de cultura politică/administrativă al regimelor democratice. În democrație, există concurență dintre partidele rivale, dar democrația mai înseamnă și conformitatea cu un șir de reguli scrise sau nescrise, inclusiv respectarea oponentilor și un sens definit în raport cu semnificația statului. Este de datoria autorităților guvernului central de a ajuta să definească și să implementeze aceste reguli.

PARTEA I: COALIȚII DE CONDUCERE

1. Polonia: Formarea cabinetelor de coaliție, 1989-1996²

de Zbignew Kielminski³

În conformitate cu teoria coaliției, fiecare sistem parlamentar marcat prin dispersarea forțelor dintre părțile rivale, în mod normal trebuie să:

- formeze o coaliție cu o majoritate minimală în parlament, astfel încât să nu-și disperseze fără necesitate cotele din guvern, câștigate de către partenerii de alianță (coaliții minimale de învingere);
- formeze coaliții pe cât se poate de restrânse, în care distanța politică dintre parteneri asupra aripiilor alianței să fie pe cât se poate de mică (rang minimal de coaliție), astfel încât să facă mai ușor consensul programatic;
- împartă portofoliile ministeriale și alte posturi de cabinet în funcție de proporțiile bazei parlamentare ale partidelor de coaliție;
- formeze alianțe cu partidele care au așteptări divergente în funcție de posturilor celor mai solicitate din cabinet; și
- creșteri ușoare de tensiuni dintre partidele de coaliție prin intermediul așa numitei remanieri de cabinet (remanierea portofoliilor ministeriale fără încălcarea proporțiilor cantitative a direcției lor); apoi alianța devine mai slabă, «premiile» sunt necesare pentru partenerii care pierd interesul în existența alianței.

Standardele menționate mai sus de comportament al coalițiilor se dovedesc a nu fi utilizate foarte mult în descrierea și explicarea procesului de formare a cabinetelor din Polonia. Experiențele poloneze se desprind prea mult de ceea ce este considerat a fi «normal» din punct de vedere teoretic.

1.1. Condiții poloneze

Perioada de opt ani de transformări politice continue și construcția fundațiilor permanente ale sistemului parlamentar în Polonia necesita alegeri parlamentare de trei ori. Trei președinți consecutivi au desemnat nouă prim-miniștri, care au preluat misiunea de formare a noilor cabinete⁴. Două din aceste misiuni s-au soldat cu eșec, adică misiunea domnului Czeslaw Kiszczak în iulie 1989 și misiunea lui Waldemar Pawlak în iunie 1991. În celelalte cazuri, cabinetele de coaliție au fost formate și au reușit să fie întărite de parlament (*Sejm*).

Cabinetul în sistemul parlamentar nu are titlu propriu legitimat pentru activitate. El este investit cu puteri legale de către șeful statului, de către parlament sau de către ambele structuri de comun acord. Primele cabinete de coaliție după alegerile generale din 1989, adică guvernele conduse de Tadeusz Mazowiecki și Jan Krzysztof Bielecki, cărora le-a fost acordată investire de către așa numitul «contract» *Sejm* (locurile sale au fost împărțite în baza unui contract dintre forțele politice), rezultând cu chestionări frecvente despre legitimitatea lor din punct de vedere al democrației. Prin urmare, ele căutau să obțină legitimitate în afara parlamentului.

² Nota autorului: Acest document a fost scris înainte de alegerile de la 21 septembrie 1997 și de schimbarea conducerii coaliției și înainte de intrarea în vigoare a noii Constituții de la 17 octombrie 1997.

³ Zbignew Kielminski este profesor, Facultatea de Jurnalistică și Științe Politice, Universitatea de la Varșovia.

⁴ Nota autorului: Acest document a fost scris înainte de alegerile parlamentare din 1997.

Guvernul lui Tadeusz Mazowiecki a fost primul guvern susținut oficial de către grupurile parlamentare. Ele au format o coaliție mare, forma și caracterul cărora aminteau despre alianțele frontului unit care au fost create în diverse sisteme parlamentare pe parcursul celor două războaie⁵. Guvernul lui Jan Krzysztof Bielecki (ianuarie — decembrie 1991) a fost creat oficial de către un partid destul de nepopular la momentul existent al liberalilor lui Gdansk (Congresul -KL-D Liberal-Democratic) și Centrul Acordului (PC), dar el n-a avut susținere parlamentară⁶ și a acționat "sub aripa" lui Lech Walesa.

Cele două cabinete au fost numite de către *Sejmul* de primă legislatură care a lucrat timp de aproape doi ani (1991-1993). Acest *Sejm* care a apărut în rezultatul primelor alegeri libere după mulți ani, a fost marcat de o dispersare mare de forțe politice. La inaugurarea sa politică au fost prezenți reprezentanții ai 29 de grupuri diferite, majoritatea puțin cunoscute și efemere. Cel mai puternic partid (Uniunea Democratică) avea 62 de locuri, ceea ce reprezintă doar 13.5% din cele 460 de locuri ale camerei. După unele ezitări, președintele Lech Walesa l-a împuternicit, în sfârșit pe Jan Olszewski cu misiunea de a forma cabinetul. Cabinetul (decembrie 1991- iunie 1992) a fost format de către patru partide de orientare creștină și națională. Teoretic, ele puteau aduna împreună nu mai mult de 33% din voturile camerei. În afară de acest fapt, guvernul a câștigat votul de încredere. Moțiunea a fost votată de către 235 de deputați, ceea ce reprezintă mai mult de jumătate din numărul total al camerei.

Cabinetul a fost rechemat de către *Sejm* la moțiune de către președintele Lech Walesa în noaptea de 4/5 iunie 1992, în atmosfera unei tensionări mari și a unui scandal legat de afacerea renumită de ecranizare a ministrului de interne Antoni Macierewicz (oficialități ale cabinetului de ecranizare și alte figuri politice cu referință la o cooperare posibilă cu serviciile comuniste de securitate). A doua zi președintele l-a numit pe Waldemar Pawlak în funcția de prim-ministru și l-a împuternicit cu misiunea de formare a noului cabinet. Această misiune s-a soldat, totuși cu o nereușită. În iulie 1992, Hanna Suchocka a reușit să formeze un cabinet format din reprezentanți ai șapte grupări politice de orientare creștină, națională și liberală.

Acesta a fost alt guvern minoritar. El putea conta pe susținerea aproximativ a 200 de deputați. Lui i s-a acordat investire parlamentară⁷ cu susținerea a două grupări din afara blicului cabinetului, și anume a deputaților din grupările politice ale Solidarității și minorității germane. Acesta a fost demis în rezultatul adoptării votului de neîncredere la sfârșitul lui mai 1993. După votare, Hanna Suchocka și-a prezentat demisia sa președintelui, care n-a acceptat și a dizolvat parlamentul, anunțând alegeri pentru data de 19 septembrie 1993.

Până la data aceea cabinetul condus de Suchocka putea prelua activitățile fără bază și control parlamentar. Astfel, cineva ar fi putut aștepta ca el să-și îndeplinească funcțiile administrative și nu cele politice, dar n-a fost să fie așa. Acest guvern a luat decizii politice, printre care a fost și una deosebit de controversată, de a semna un «concordat» cu Vaticanul.

Ultimelor trei cabinete de coaliție, adică celor ale lui Waldemar Pawlak (noiembrie 1993 - martie 1995), Jozef Oleksy (martie 1995 - ianuarie 1996) și Włodzimierz Cimoszewicz (februarie 1996 - octombrie 1997), le-a fost acordată investitură de către *Sejmul* de legislatura a doua, în care patru, cele mai puternice partide, dețin peste 90% din locuri (Alianța Democratică de Stânga-SLD - 37%, Partidul Țăranilor Polonezi-PSL-29%, Uniunea Democrată /acum Uniunea pentru Libertate/-UD-16%, Uniunea Muncii-UP-9%). În ciuda așteptărilor și speranțelor, coaliția SLD-PSL care deține marea majoritate de voturi din cameră, nu asigură și o stabilitate sigură pentru cabinete.

⁵ Este de remarcat faptul că în timpul votării cabinetului lui Tadeusz Mazowiecki în *Sejm* la 12 septembrie 1989, n-a fost nici un vot împotriva, cu 402 voturi pro, și 13 abțineri.

⁶ În mai 1991, *Sejmul* a respins moțiunea de vot a lipsei de încredere în guvern cu 188 de voturi pro, 54 împotriva și 30 de abțineri. Cea de-a doua încercare de a demisiona guvernul din august 1991, de asemenea s-a dovedit a fi fără rezultat.

⁷ Rezultatul votării a fost următorul: 226 pro, 124 împotriva și 28 s-au abținut.

Lupte politice ulterioare și dispute programatice deschise dintre cele două partide se repetă frecvent și, probabil, mult mai frecvent, decât cele care aveau loc anterior dintre cinci sau șapte grupări de conducere în comun. Oricine care urmărește aceste dezvoltări este înclinat să creadă că nu există alt lucru în viața publică care să divizeze oamenii mai mult decât conducerea împreună. Noutatea importantă din ciclul de schimb de cabinete formate pe parcursul celui de-al doilea termen al *Sejmului* este așa numita imobilitate a echipelor de conducere. Guvernele pleacă iar miniștrii rămân în posturile lor. Nici o surpriză, deoarece guvernele succesive întotdeauna sunt formate de aceeași coaliție.

1.2. Procedura de numire și de rechemare a cabinetelor

Procedura de numire și rechemare a cabinetelor în Polonia este determinată exact în legea constituțională de la 17 octombrie 1992, numită și «Mica Constituție»⁸. În conformitate cu aceste regulamente, noul cabinet poate fi numit numai după acceptarea formală de către Președinte a demiterii cabinetului precedent sau a demisiunii prim-ministrului și în modul determinat pentru schimbarea guvernului. Guvernul este schimbat în următoarele patru situații:

- după constituirea fiecărui nou *Sejm* ales⁹;
- în rezultatul demisiei Consiliului de Miniștri sau al prim-ministrului din funcția deținută;
- atunci când *Sejmul* nu exprimă vot de încredere cabinetului (încă n-au fost astfel de cazuri); și
- atunci când *Sejmul* exprimă votul de neîncredere guvernului.

În primele trei situații, prim-ministrul își prezintă demisia Președintelui, care este obligat s-o accepte. Demisia prim-ministrului înseamnă demisia întregului cabinet¹⁰. După acceptarea demisiei, Președintele inițiază procedura, compusă din multe etape, de numire a unui nou guvern, determinat detaliat în Articolele 57-63 ale Micii Constituții. Trăsătura caracteristică a acestei proceduri este separarea a cinci etape de desfășurare, în care este luată o inițiativă alternativă de către președinte și *Sejm*. *Sejmul* trebuie să acorde investitura cabinetului desemnat de către Președinte și, dacă nu dorește să procedeze astfel, *Sejmul* de sine stătător trebuie să aleagă prim-ministrul și componența cabinetului propusă de către acesta. La etapa finală, după eșuarea tuturor șanselor de conlucrare cu *Sejmul*, Președintele poate numi un guvern fără acoperire parlamentară pentru o perioadă de maximum jumătate de an sau să dizolve parlamentul.

La sfârșitul celor patru situații menționate mai sus, în care este posibil de schimbat guvernul, obligația de acceptare de către Președinte a demisiei depinde de forma în care *Sejmul* a adoptat votul de neîncredere cabinetului. Dacă *Sejmul*, în timp ce exprimă votul de neîncredere alege noul prim-ministru, Președintele acceptă demisia cabinetului căzut și noul șef al cabinetului ales începe să-și formeze cabinetul¹¹. Dacă, totuși, camera parlamentară demite cabinetul în funcție în mod «neconstructiv», adică fără să numească un nou prim-ministru, șeful statului deține o oarecare libertate de alegere în cercetarea căilor de ieșire din criza existentă. El poate accepta demisia cabinetului sau poate dizolva parlamentul¹². Rolul președintelui ales la alegerile generale în procesul de schimb de cabinete este întărit suplimentar de

⁸ Nota autorului: Acest document a fost scris înainte de intrarea în vigoare a noii Constituții de la 17 octombrie 1997.

⁹ Guvernul a fost schimbat de două ori după constituirea noului *Sejm* în perioada discutată 1989-1997. Guvernul a fost schimbat după alegerile parlamentare din 1991 în corespundere cu prevederile existente de până la adoptarea Micii Constituții. Prim-ministrul care era pe cale de demitere nu și-a prezentat atunci demisia Președintelui, ci *Sejmului* care a inaugurat termenul. Aceasta a fost făcut de către Jan Krzysztof Bielecki la 25 noiembrie 1991. După ce *Sejmul* de legislatură a doua a fost constituit, Hanna Suchocka și-a prezentat demisia.

¹⁰ Până la adoptarea Micii Constituții, prim-ministrul își prezenta demisia *Sejmului* după ce se consulta cu Președintele. În acest mod s-a comportat Tadeusz Mazowiecki după pierderea din primul tur de scrutin al alegerilor prezidențiale din 1991. Prim-ministrul Jozef Oleksy s-a comportat în mod diferit - în corespundere cu prevederile Micii Constituții el și-a prezentat demisia președintelui la 26 ianuarie 1996.

¹¹ În acest mod a fost schimbat cabinetul lui Pawlak cu cabinetul lui Oleksy la 1 martie 1995.

¹² Președintele Lech Walesa a ales a doua cale după adoptarea de către *Sejm* a a votului «non-constructiv» de neîncredere față de cabinetul Hanna Suchocka din mai 1993.

prevederea inclusă în Articolul 61 al Micii Constituții, care asigură dreptul Președintelui de a-și exprima opinia de moțiuni privitor la candidații pentru posturile a trei miniștri cheie: Afacerilor Externe, Apărării și Afacerilor Interne.

Merită de a atrage atenția asupra faptului că în ciuda intențiilor autorilor Micii Constituții, cadrul său foarte rigid de schimbare a cabinetelor nu limitează deloc, ci dimpotrivă mărește, spațiul pentru interpretări opoziționale, bazat atât pe textul, cât și pe spiritul normelor legale. Încercările de interpretare liberă și contradictorie sunt bazate exact pe prea multe detalii, incluse în regulamentele în care trebuie să se înscrie diversele dezvoltări care sunt greu de prevăzut. Cel mai semnificativ exemplu a fost furnizat în această privință de către Lech Walesa, care a adoptat o interpretare surprinzătoare a Articolului 61, menționat mai sus, care a format baza pentru introducerea practicii pentru Președinte de a desemna candidații săi pentru funcția de ministru în privința celor trei ministere-cheie. Către sfârșitul termenului de administrare al oficiului Lech Walesa, practica sporadică de stabilire a unei «fracțiuni prezidențiale» în cadrul guvernelor de coaliție formate de către grupul politic din opoziția Președintelui a slăbit evident uniformitatea politică internă a guvernului. Din alt punct de vedere, coaliția de guvernământ SLD-PSL, care se temea de singura posibilitate teoretică de dizolvare a parlamentului de către președinte, s-a abținut de la cea mai simplă formă de schimbare a cabinetelor sale (demiterea prim-ministrului), optând pentru demiterea cabinetului său prin intermediul unui vot «constructiv» cu întregul ceremonial de acompaniere.

În plus, în afară de Mica Constituție și practicile introduse cu ajutorul acesteia, există diverse norme obligatorii, incluse în regulamentele care uneori reprezintă niște relicvii vîi ale trecutului. De exemplu, norma inclusă în Articolul 61, paragraful 8 din regulamentele *Sejmului*. Acesta autorizează comisiile *Sejmului* să desfășoare audieri specifice și să prezinte opiniile despre candidații la funcția de ministru în fiecare guvern nou. În timpul acordării investiturii guvernului, camera votează separat în privința miniștrilor evaluați negativ de către comisii. În acest mod, este posibil faptul de subminare considerabilă și ireversibilă a rezultatelor anterioare de stabilire a mecanismelor de coaliție.

Prin urmare, se pare că legislația obligatorie împiedică și complică considerabil formarea de noi cabinete de către fiecare coaliție de guvernământ, în loc să îmbunătățească această procedură.

1.3. Instabilitatea cabinetelor de coaliție

Deocamdată, cabinetele de coaliție din Polonia au fost foarte instabile. Perioada medie a guvernelor de coaliție de menținere la conducere este doar de 12 luni. Până în prezent, nici unul n-a supraviețuit mai mult de 18 luni, deși fiecare din ele a avut investitură parlamentară cu susținerea unei majorități evidente a camerei. Nici unul n-a avut șansa de a se menține la conducere timp suficient pentru a putea să-și implementeze programul.

Se pare că experiența poloneză de formare a guvernelor în perioada 1989-97 poate servi drept exemplu de justificare a celor mai stereotipe imagini de instabilitate naturală a coalițiilor din parlamentele cu multe partide.

Cu toate acestea, referirea la stereotipe nu ne va ajuta să explicăm problema. În primul rând, studiile comparative asupra stabilității cabinetelor existente în diverse sisteme parlamentare și în perioade mari de timp (de exemplu, L.C. Dodd, 1974) dezvăluie fără nici o ambiguitate că stereotipul în cauză este fals. În general, în ciuda viziunilor populare, cabinetele de coaliție sunt dominante nu numai în rândurile guvernelor nestabile, dar și în rândurile celor mai stabile, care funcționează pe perioade de peste 50 de luni.

În al doilea rând, cabinetele de coaliție formate în Polonia se dovedesc a fi de scurtă durată, indiferent de spectrul de susținere acordat lor la momentul numirii. Nu numai guvernele lipsite de o bază indispensabilă în *Sejm* cad relativ repede (în special guvernele lui Jan Krzysztof Bielecki și Jan Olszewski) dar, cât n-ar fi de paradoxal, și cele susținute de blocuri parlamentare bine organizate și disciplinate ale majorităților parlamentare absolute (ex. guvernele create de coaliția SLD-PSL).

În al treilea rând, problema poloneză constă în faptul că guvernele demisionează, iar coalițiile care le-au generat pe ele rămân. Partidele de coaliție sunt încadrate permanent în dispute publice aprinse vizând politica guvernului și, cu toate că au poziții diferite în această privință, acestea nu se dezic de la participarea la coaliție. Astfel, cabinetele succesive cad nu din cauza pierderii legitimității democratice sau a stabilirii unei noi coaliții capabile să formeze un nou cabinet, dar în rezultatul coincidenței a numeroase dezvoltări, chiar și a unor întâmplătoare¹³, în atmosfera unui scandal politic.

Cauzele instabilității guvernelor de coaliție din Polonia sunt instituționale. Ele nu derivă din dorința umană, din caracterul sau tradițiile existente, dar se bazează pe:

Regulamente legale imperfecte care determină numirea și rechemarea cabinetelor cu care trebuie să fie conforme inițiativele de coaliție;

Sistemul de partide care încă se dezvoltă și lipsa relevantă de cunoștințe corespunzătoare și de utilizare a regulilor de concurență și cooperare dintre partide fără care cooperarea loială dintre parteneri în cadrul alianței de guvernământ nu este posibilă; și

Organizarea proastă a lucrului de susținere a structurilor care servesc la direct guvernul și, prin urmare, incapacitatea de asigurare a unei coordonări politice la nivel corespunzător de înalt, fără care este greu de păstrat și de reînnoit consensul de coaliție. Crearea noii Cancelarii a prim-ministrului a constituit evident un efort mare în direcția corectă, dar trebuie de așteptat când vor apărea efecte măsurabile.

2. Polonia: Politica și luarea deciziilor în sistemul de coaliție de Grzegorz Rzdlewski¹⁴

Întrebarea creării de politici și luării deciziilor în sistemul coaliției de guvernământ este înscrisă în lista problemelor-cheie din procesul de transformare socio-politice de după 1989 din Polonia. Chiar și o analiză fugitivă arată că această problemă mai este și de o importanță mare pentru majoritatea celorlalte țări ale Europei Centrale și de Est. În această regiune a Europei, crearea, funcționarea și «destrămarea» guvernelor de coaliție sunt determinate în mare măsură de către practica politică, stilul de operare al liderilor politici individuali și de condițiile *ad hoc* mai mult decât de orice conștiință. Practica a depășit teoria. Un simplu transfer de principii care funcționează în țările occidentale cu un înalt grad de dezvoltare al democrației, nu pare să fie posibil. Noi, de asemenea, nu dispunem de experiență proprie, la care ne-am fi putut referi. Drept rezultat, abordarea dominantă a fost învățată prin intermediul de probe și greșeli. Au existat prea puține soluții care puteau fi tratate drept căi sistematice conștiente. Au fost mai multe întrebări decât răspunsuri, care puteau fi percepute în calitate de principii metodologice fără nici o îndoială. Cu cât mai mult încerci să scrutezi aceste probleme, cu atât mai multe întrebări noi apar. În situația existentă în Polonia către perioada dată, această problemă pare a fi foarte importantă, dat fiind faptul că există multe argumente pentru a considera că modelul coaliției de guvernare va continua să fie o normă pentru viitor. Ceea ce rămâne de prevăzut, putem spune cu destulă siguranță că este forma pe care aceste coaliții pluripartidiste o va lua pe viitor.

Polonia are acum cel de-al șaptelea guvern consecutiv din 1989 încoace¹⁵. Majoritatea guvernelor formate, prin urmare, au căzut în mare măsură din cauză că și-au epuizat forțele de creare a politicilor și de luare a deciziilor și opțiunilor administrative în cadrul unui sistem formal sau neformal de coaliție, sau din cauza dezacordului în privința șefului centrului guvernamental pentru politica de coaliție. Experiența

¹³ Numai un singur vot a decis asupra adoptării de către *Sejm* a votului de neîncredere în cabinetul condus de Hanna Suchocka. Între timp, unul din miniștrii acestui cabinet era în vecinătatea holului plenar, dar n-a participat la votare din cauza, conform spuselor dumnealui, a unei probleme digestive temporare.

¹⁴ Grzegorz Rzdlewski este șeful Cancelariei prim-ministrului Poloniei.

¹⁵ Nota autorului: Acest document a fost scris înainte de alegerile de la 21 decembrie 1997 și schimbarea coaliției de guvernământ și înainte de intrarea în vigoare a Constituției de la 17 octombrie 1997.

poloneză, în special după toamna anului 1993, a arătat destul de clar că, deși mărimea majorității coaliției guvernamentale este importantă, ea nu este suficientă în sine, de a prezice cât de stabil va fi guvernul pe viitor. Pentru ca coaliția să fie capabilă de a-și desfășura efectiv politicile, următorii factori sunt de importanță fundamentală:

- capacitatea de a crea un acord clar de coaliție de la bun început, care ar trebui să fie definit în mod minuțios, adică să fie expuse obiectivele comune, orarul și opțiunile pentru viitoarele programe, în particular în sfera afacerilor economice și problemelor sociale cruciale; de asemenea, trebuie de făcut referință la implicările politice ale existenței coaliției pentru membrii săi individuali, mecanismele de cooperare dintre oficiile partidelor de coaliție pe parcursul fazei de dezvoltare a politicilor și principiilor de transformare al acestor politici în legislație și programe de guvernământ; și în fine, trebuie să definească regulile conform cărora fracțiunile partidelor parlamentare se înțeleg să susțină pozițiile guvernului, principiile de cooperare dintre aceste fracțiuni și măsura în care acestea sunt libere să stabilească contacte cu alte forțe politice din Parlament;
- capacitatea de a elabora un sistem practic de asigurare că dorința comună a membrilor coaliției este respectată în cadrul dezbaterilor guvernamentale și reflectate în rezultatul final al lucrului desfășurat. Acest sistem trebuie să conțină un șir de nivele de cooperare dintre părțile coaliției și guvern, adică întruniri dintre lideri, și ar trebui să existe un mecanism de monitorizare și de cercetare al acordului la nivel de lucru, nu pentru analizarea directivelor generale și filosofiei de colaborare, dar pentru convenirea asupra detaliilor și procedurilor de implementare a sarcinilor individuale specifice;
- capacitatea de a crea situația, în care ceea ce trimite guvernul parlamentului în formă de proiecte de regulamente și programe nu numai că este cunoscut din timp pentru fracțiunile partidelor parlamentare de coaliție, dar a obținut aprobarea lor garantată. În astfel de circumstanțe, guvernul poate aștepta ca propunerile sale să treacă prin procedurile parlamentare fără nici o dezbinare;
- când apare necesitatea, capacitatea de a schița și împuternici comportamentul coaliției în situațiile de criză, inclusiv canalele non publice de acord imediat, consultarea și slăbirea tensiunii. În astfel de cazuri, criteriul efectivității și confidențialității trebuie aplicat cu o consistență enormă.

2.1. Reforma agențiilor centrale guvernamentale

Una din cauzele pentru reforma agențiilor centrale guvernamentale desfășurate în Polonia în 1996 a fost o încercare de a prepara o structură organizațională și niște principii de operare pentru Consiliul de Miniștri care urma să fie adaptat la cerințele de creare a politicii și de luare a deciziilor în situația unui guvern de coaliție. În acest context, trebuie de menționat importanța deosebită regulamentelor legale care au condus la:

- împuternicirea expusă clar a poziției prim-ministrului în calitate de manager al activităților guvernului;
- delimitări clare ale drepturilor și obligațiilor miniștrilor în calitate de participanți la lucrul guvernului;
- determinarea exactă a principiilor care guvernează reprezentarea guvernului vizavi de alte organe pentru a asigura o prezentare conceptuală și politică uniformă a poziției guvernului;
- separarea formală a consilierilor politici ai factorilor de decizie, responsabili de selectarea și analizarea politicilor, în raport cu alți angajați din cadrul administrației guvernamentale care, după trecerea cu succes a testelor de recrutare, urmează să devină funcționari publici;
- transformarea Cancelariei prim-ministrului într-o instituție responsabilă de acordarea unei susțineri legislative și organizaționale pentru Consiliul de Miniștri și prim-ministru, precum și de

programarea, analizarea și supravegherea implementării politicilor elaborate de către coaliția de guvernământ;

- crearea unui Centru Guvernamental pentru Studii Strategice, o instituție supravegheată de către prim-ministru, care acordă asistență guvernului în probleme de programare strategică, prevedere economică și socială, precum și de analiză a concordanței conținutului și implementării programelor de scurtă durată și celor de durată mijlocie cu planuri și politici strategice.

Principiile care guvernează activitățile coaliției guvernamentale sunt reglate în Polonia de către practica politică. Nici legislația constituțională, nici un alt fel de act legal nu conține norme legale care să cuprindă acest domeniu. Similar, natura coalițiilor de guvernare nu are vreo legătură cu canalele legale, nici nu poate fi soluționată prin intermediul acestora. Prin urmare, trebuie să existe atât «programe de coaliție», cât și altele, create în baza altor criterii. Pe parcursul perioadei de coaliție dintre Partidul Țărănesc din Polonia și Alianța Democratică de Stânga, care a apărut după alegerile parlamentare din 1993, elementele de bază de cooperare au cuprins: un acord de coaliție, întruniri *ad hoc* dintre liderii partidelor și întruniri neregulate dintre liderii ambelor partide, prezidate de către prim-ministru. În practică, aceste mecanisme de cooperare n-au fost nici satisfăcătoare, nici adecvate. Acest lucru a fost atestat amplu de către:

- numărul și intensitatea controversărilor dintre partenerii de coaliție care mult prea deseori au fost făcute publice prin intermediul avizurilor publice de către liderii de partid;
- metoda de repetare a dialogului dintre liderii de partid și prim-ministru prin intermediul jurnaliștilor;
- divergențe frecvente sau chiar acțiuni de împotrivire în parlament de către deputații și senatorii din ambele partide de coaliție și cazuri frecvente de situații când deputații și senatorii din cadrul coaliției nu susțineau în parlament inițiativele guvernului.

2.2. Lipsa susținerii publice și divergențele din programele partenerilor de coaliție

Această stare de lucruri n-a fost cauzată de nici un factor. El derivă parțial din nivelul conștiinței politice din Polonia. Mai specific, aceasta înseamnă lipsa susținerii publice pentru influența directă a partidelor politice asupra activităților și deciziilor guvernului. Acesta este rezultatul unei evaluări negative a perioadei de până la 1989, când guvernul însemna cu puțin mai mult decât executorul formal al politicilor schițate de către Partidul Muncitorilor Uniți din Polonia, de rând cu sloganul: «Guvernul guvernează, iar partidul dirijează». În al doilea rând, unele din incapacitățile coaliției guvernamentale de a formula politicile și de a lua decizii derivă din divergențele din programele partenerilor de coaliție. Acest fapt implică astfel de probleme-cheie, cum ar fi metoda de integrare a Poloniei în cadrul Uniunii Europene, măsura de protejare de către guvern a agriculturii în condițiile dezvoltării relațiilor libere de piață și - o considerare foarte importantă în condițiile Poloniei - întrebarea religiei și opinia mondială în raport cu relațiile din cadrul statului. Alți factori în spatele discordiei au fost de natură istorică. Mai mult decât atât, în pragul campaniei electorale, ambii parteneri de coaliție se plasează în așa mod, încât să fie capabili de a participa la diferite alianțe după alegeri.

În privința managementului reformelor guvernamentale, experiența Poloniei în domeniul elaborării politicilor și luării deciziilor din cadrul sistemelor de coaliție accentuează, de asemenea, importanța relațiilor dintre componența cabinetului și conducerea partidelor politice din care este formată coaliția. Absența liderilor partidelor de coaliție în guvern poate fi tratată în calitate de factor care împiedică reflectarea clară a voinței politice a coaliției în raport cu lucrul Consiliului de Miniștri și blocarea susținerii parlamentare pentru inițiativele guvernului de către reprezentanții coaliției.

3. Suedia: Elaborarea politicilor și luarea deciziilor în sistemul de coaliție de Peter Egardt¹⁶

3.1. Divergențe constituționale

Din motive evidente, elaborarea politicilor și luarea deciziilor în sistemele de coaliție trebuie să difere foarte mult în funcție de cadrul constituțional pe care-l are guvernul. În sistemul prezidențial rolul Președintelui și interacțiunea dintre Președinte, prim-ministru și Cabinet, va fi decisivă pentru libertatea de acțiune a guvernului.

În Suedia, prim-ministrul deține puteri substanțiale. Cel mai important este faptul că prim-ministrul numește, dar și demisionează miniștrii. Ministerele sunt formal autorități independente, dar în timp ce toate deciziile guvernamentale sunt luate în mod colectiv și mai mult sau mai puțin toate deciziile sunt luate de către Cabinet (și nu de către ministere sau miniștri individuali) independența Ministerelor este de importanță minoră. Cu toate acestea, începând cu 1 ianuarie 1997, legea suedeză stabilește că guvernul este o singură autoritate și nu treisprezece, cum era anterior. Miniștrilor li se permite să nu fie de acord cu decizia Cabinetului și pot anexa opiniile lor la protocolul Cabinetului. Aceasta este mai mult teoretic decât practic, în timp ce - după cum s-a menționat mai sus - prim-ministrul este liber să demită din funcții sau să numească miniștrii și, prin urmare, dreptul de dezacord este exercitat atent.

Relațiile formale dintre Parlament și guvern sunt de importanță mare. În Suedia, Parlamentul numește prim-ministrul, care trebuie să fie acceptat - cel puțin în mod pasiv - de către o majoritate de deputați. Dar formarea și organizarea guvernului este responsabilitatea Cabinetului. Când un deputat este numit în funcția de ministru, acesta n-are dreptul să-și mențină locul din Parlament în timpul activării în Cabinet. Același principiu se aplică și în raport cu Secretarii de Stat. Membrii Parlamentului mai pot fi numiți în funcție de experți speciali în cadrul unui minister, tot odată menținându-și și locul din parlament, dar salariul lor va fi estimat la nivelul lucrului de o singură zi pe săptămână în cadrul ministerului.

3.2. Coaliții diferite

Există multe tipuri de coaliții, iar diferite coaliții trebuie să funcționeze în mod diferit. În cazul unei majorități guvernamentale, relațiile cu Parlamentul pot fi întreținute destul de ușor. Cel mai important lucru este de menținut disciplina de partid. Dacă guvernul este în minoritate, trebuie luate măsuri speciale pentru a trece propunerile prin Parlament. De exemplu, instituționalizarea negocierilor cu alte partide din Parlament sau alte măsuri de asigurare a majorității necesare din Parlament.

Coaliția formată din două partide poate fi administrată altfel decât coaliția formată din trei sau mai multe partide. În privința coaliției formate din trei partide persistă pericolul ca două partide să învingă cel de-al treilea partid. Este mai ușor de administrat coaliția formată din patru partide.

Prin urmare, coaliția minoritară formată din patru partide minoritare trebuie să fie organizată și administrată destul de diferit în comparație cu cea formată din două partide minoritare.

¹⁶ Peter Egardt este director executiv al Camerei de Comerț de la Stockholm. El a fost expert special al ministrului economiei, care era, de asemenea, Liderul Partidului Moderat din cadrul Guvernului Suedez în perioada 1979-1981. În această capacitate, Dl Egardt era responsabil pentru coordonarea politicilor guvernului într-un șir de domenii, adică apărare, educație, bunăstare socială și agricultură. Guvernul era compus în baza unei majorități de trei partide nesocialiste. Din 1981 și până în 1991, el a activat în funcția de Secretar General al Grupului Parlamentar al Partidului Moderat. Partidul era în opoziție în perioada dată. Pe parcursul anilor 1991-1994, el a deținut funcția de Secretar de Stat al prim-ministrului și Șef de Cabinet al guvernului. În această funcție, responsabilitatea sa primordială era de coordonat politicile guvernului. Guvernul era unul minoritar, format din patru partide nesocialiste.

3.3. Preparări

În practica mea, planificarea și prepararea viitoarei coaliții cu mult înainte de ziua alegerilor este absolut vital. Fără preparări minuțioase probabilitatea că o coaliție va dura pe parcursul întregii perioade a mandatului sau chiar va câștiga la alegerile următoare va fi foarte mică.

Două sau mai multe partide nu vor fi capabile să coopereze într-o coaliție, dacă nu vor avea aceeași concepție a realității. Ele trebuie să se înțeleagă referitor la fundamentele economice: Există probleme privitor la starea actuală și deficitul bugetar? Cât sunt ele de mari? Care sunt cauzele principale? Care sunt soluțiile principale?

Partidul care aspiră să conducă o viitoare coaliție se poate pregăti pentru venirea la putere prin cooperarea cu viitorii parteneri de coaliție în timp ce se află în opoziție (aceasta asumă faptul că coaliția nu va include partidul sau partidele actuale de guvernământ). Acest lucru poate fi făcut fără a se anunța formal că are loc astfel de cooperare - de obicei este important pentru partide ca să-și mențină profilul său și opinia diferită asupra anumitor probleme în comparație cu alte partide din opoziție. Unele acțiuni posibile sunt următoarele:

1. Seminare interne cu participarea reprezentanților proeminenți din fiecare partid. În cadrul lecțiilor externe se prezintă viziunea sa privitor la un șir de întrebări și probleme diferite (politici financiare, politici monetare, energie, locuințe etc.), urmate de întrebări și răspunsuri. După plecarea oaspetelui invitat, politicienii discută între ei. Nu se iau nici un fel de decizii. Nu este necesar de ajuns la nici un consens. Discuția purtată are importanță în sine.
2. Întruniri regulate dintre liderii parlamentari ai partidelor implicate și dintre liderii partidelor, dacă aceștia nu sunt identici. Întruniri regulate dintre secretarii generali ai grupurilor partidelor parlamentare, dacă există astfel de poziții. Ținta este de discutat întrebările de interes curent din parlament sau al politicii de partid în general. Uneori întrunirile pot fi ținute cu scopul de a decide asupra acțiunilor comune.
3. Întruniri anticipate dintre membrii partidelor implicate înainte de ședințele comisiilor parlamentare permanente și altor foruri. Dacă e posibil, se decide asupra unor acțiuni comune.
4. Propuneri comune în Parlament. Rezervări comune în comisii și în Parlament.

Este prudent, în bază continuă, de enumerat toate întrebările asupra cărora partidele convin, precum și toate întrebările în privința cărora există dezacord și acestea urmează să fie soluționate pe viitor.

3.4. Negocieri

Există multe căi de formare a guvernelor. Viitorii prim-miniștri de obicei utilizează formula «Nu doresc nici un fel de documente pe masă», ceea ce înseamnă că partidele care vor participa la guvernare trebuie să înceapă de pe poziții egale. Dacă apar probleme, acestea trebuie soluționate. Important este faptul de distribuit posturile ministeriale în rândurile partidelor participante și apoi să «înceapă lucrul». În opinia mea, această abordare este mai mult sau mai puțin sortită eșecului. Oricât de inteligent ar fi proiectul aparatului de coordonare din cadrul guvernului, degrabă va fi evident că dacă nu există o agendă politică comună pe care s-ar putea baza, dezacordurile politice majore - sau chiar și cele minore - pot paraliza destul de ușor guvernul și pot conduce eventual la căderea acestuia.

Conform experienței mele, cu cât mai bine ești pregătit, cu atât mai multe șanse de supraviețuire vei avea. Iar dacă ești meticolos la planuire și atât de meticolos la negocierea a cât se poate de multe întrebări politice înainte de a intra în componența guvernului, cu atât vor fi mai bune prospectele de realizare ale scopurilor politice și de păstrare a integrității guvernului (și pe parcursul următoarelor alegeri).

Mai jos voi descrie pe scurt elementele componente majore ale procesului de negociere dintre cele patru partide din Suedia (Partidul Moderat, Partidul Liberal, Partidul de Centru și Partidul Creștin Democrat) care au format guvernul în perioada 1991-1994:

1. Imediat după alegerile generale din 1991, Speakerul a întrebat liderul celui mai mare partid, Partidul Moderat (Carl Bildt), să afle dacă era posibil sau nu de format un guvern de coaliție.
2. El s-a adresat către liderii celorlalte trei partide cu scopul de a afla dacă în linii generale, aceștia sunt interesați sau nu. El a primit răspunsuri afirmative.
3. Au fost formate trei grupuri diferite cu câte un reprezentant din partea fiecărui partid. Un grup trebuia să discute probleme macroeconomice pentru a formula o strategie macroeconomică comună pentru guvern. Al doilea grup trebuia să discute problemele de taxare și să propună o poziție comună pentru cele patru partide. Cel de-al treilea grup, și cel mai important, se numea grupul executiv. El consta din trei secretari generali ai celor trei partide deja reprezentate în parlament și de așa-zisul Secretar de Stat pentru Coordonarea Creștin Democraților. Către acea perioadă, ei nu erau reprezentați în Parlament. Primele două grupuri raportau grupului executiv.
4. Grupul executiv trecea prin toate domeniile politice importante. Anterior se audiau propunerile comune și rezervările din Parlament. Propunerile care încă nu erau decise în Parlament, erau audiate pentru a se decide care propuneri trebuie retrase și care trebuie să rămână în Parlament pentru decizie. Dar cea mai importantă era lista de întrebări unde partidele implicate puteau avea divergențe de opinii.
5. S-a dovedit că lista de întrebări vizând întrebările problematice posibile era formată din 147 de întrebări izolate sau domenii pur politice. Lista includea, de exemplu, construcția unui pod dintre Suedia și Danemarca, educarea, protecția râurilor nedezvoltate, sancțiuni pentru criminalii adolescenți și diferite nivele de compensare în diverse sisteme de securitate socială.
6. Grupul executiv a numit ulterior subgrupuri în anumite domenii, *inter alia*, educație și locuințe, constând din câte un reprezentant din partea fiecărui partid. Ei au negociat cu succes în domeniile sale și au raportat grupului executiv, care cu mici alterări, a acceptat soluțiile acestora. Astfel, o parte din cele 147 de întrebări a fost soluționată.
7. Grupul executiv s-a ocupat de toate celelalte întrebări. La expertiză se recurge când este necesar. După negocieri doar cu puțin mai mult de o săptămână (noapte și zi) grupul executiv era capabil să raporteze liderilor de Partid. Au fost soluționate în jur de 140 de întrebări. Protocoalele semnate cu anexe detaliate erau puse la dispoziție. Grupul executiv n-a fost capabil să ajungă la înțelegere deplină în privința a mai puțin de zece întrebări. Acestea au fost lăsate de a fi soluționate de către liderii de partid.
8. Liderii de partid au negociat aceste întrebări. Grupurile parlamentare de partid au fost audiate de câteva ori. Aceștia s-au mai folosit pe parcursul negocierilor de consultațiile grupului executiv. După vreo câteva zile s-a ajuns la o înțelegere și asupra problemelor care mai rămăseseră nesoluționate.
9. Viitorul prim-ministrului a trimis, apoi, proiectul Declarației despre constituirea Guvernului liderilor de partid din coaliție, care trebuia prezentată Parlamentului odată ce noul guvern a fost anunțat. Fiecare cuvânt a fost studiat minuțios. Dar în timp ce Declarația era bazată pe protocolul grupului executiv, negocierile au fost finalizate destul de operativ.
10. Până în prezent, prim-ministrul desemnat n-a început discuții reale cu colegii săi despre distribuirea posturilor ministeriale și ministerelor, bazate, desigur, pe rezultatele alegerilor generale. Dar scopul era, de asemenea, de realizat un fel de combinație balanțată. Dacă una din părți avea un profil foarte înalt într-un domeniu special, a fost propus postul ministerial pentru Ministerul respectiv.

După ce toate aceste măsuri au fost implementate cu succes, prim-ministrul desemnat i-a spus speakerului că este capabil să formeze un guvern de coaliție. Dat fiind faptul că acesta a fost un guvern minoritar, anterior a fost contactat celălalt partid, mai mic din parlament pentru a se asigura că acest partid

nu se va opune guvernului care va fi instalat prin unificarea forțelor cu partidul din fruntea opoziției, Social Democrat.

Întregul proces de negocieri a durat aproximativ două luni. Dacă aceste negocieri n-ar fi avut loc, guvernul ar fi avut cu mult mai multe dificultăți la luarea deciziilor în raport cu politicile la care ar fi trebuit să adere. Negocierile erau mai mult sau mai puțin o condiție esențială pentru procesul de elaborare al politicilor și de luare a deciziilor în cadrul coaliției, care se apropia.

3.5. Formarea echipei

Lucrul adevărat nu începe până când nu este instalat guvernul. Miniștrii, deseori fără experiență anterioară de lucru în cadrul ministerelor sau a guvernului, sunt înconjurați de funcționari publici, care acordă consultații ministrului în privința unui șir de probleme.

Organizația de partid, publicul, organizațiile lobbyiste, industria, sindicatele, mass-media și alți reprezentanți se stăruie să se întâlnească și, deseori, să influențeze noul ministru. Acesta este urmărit de pericolul de a deveni victima agendei sale. Doar puțin timp este acordat pentru gândirea și planificarea strategică. Este ușor de terminat cu toate lucrurile, care nu țin de domeniul ministerului pe care-l conduci. Deși ești parte componentă a guvernului, guvernul în realitate nu este preocuparea ta directă.

Prin urmare, este vital, în special în cadrul guvernului de coaliție, ca prim-ministrul să încerce să inspire «spiritul de echipă» în guvern. Fiecare ministru trebuie să simtă responsabilitate pentru guvern în întregime. Ei trebuie să participe activ la deliberările strategice. Aceștea trebuie să relateze responsabilitățile sale imediate în raport cu strategia generală a guvernului.

Crearea echipei poate, desigur, fi efectuată în foarte diferite moduri. În situația unei coaliții este important ca toți miniștrii să se întâlnească regulat. Poate fi devastator, dacă doar numai miniștrii aceleiași partid se întâlnesc în bază regulată.

În opinia mea, este tot atât de important ca miniștrii să se întâlnească, nu numai în cadrul ședințelor Cabinetului ci și în cadrul altor întruniri formale, pentru a se cunoaște mai bine și a savura compania reciprocă. Prim-ministrul îi poate invita pe toți ceilalți pentru a participa la serate sociale și dineuri, unde nu se iau nici un fel de decizii. Ședințe de natură mai serioasă, cu discutarea problemelor strategice și lecțiilor externe de introducere a unui subiect, pot fi organizate. Este important, tot odată, ca să nu fie luate nici un fel de decizii formale în cadrul unor astfel de ședințe.

Guvernul trebuie să se adune, cel puțin o dată pe an, pentru un seminar de lungă durată (de peste o săptămână, de ex.) pentru a discuta și decide asupra problemelor strategice. Întrebările minore trebuie evitate în cadrul ședințelor Cabinetului, acestea urmând să fie soluționate la nivelele mai joase în cadrul proceselor de luare a deciziilor.

Trebuie de menționat, că fără instaurarea unui «spirit de echipă» în guvern, posibilitățile de creare a unui proces și unui aparat dinamic de luare a deciziilor în cadrul guvernului, vor fi mult mai mici.

3.6. Preluarea conducerii

Guvernul deseori este un organ autoadministrativ. Numeroși funcționari publici cunosc obișnuințele atât de bine ca și regulile și regulamentele. Deseori există o «moștenire culturală în cadrul pereților ministeriali». Prin urmare, pentru un ministru este important de a-și stabili singur agenda, de la bun început. În cazul exemplului Suediei, menționat mai sus, fiecare ministru a primit copia rezultatelor negocierilor vizând domeniul respectiv de responsabilitate. Era cunoscut ca și *Acoperământul*. Și era de datoria ministrului să asigure ca funcționarii publici să înceapă imediat să pregătească propuneri pentru legislație în conformitate cu rezultatele negocierilor. Astfel, ministrul era, de asemenea, capabil să-și stabilizească agenda și a arătat că a preluat conducerea de la bun început.

Dar ceea ce este mai important, este faptul că coaliția și Cabinetul preiau controlul asupra întregului Cabinet, iar prim-ministrul și Oficiul Cabinetului reprezintă, din motive naturale, jucătorii principali în

această privință. Preluarea controlului ar putea implica un fel de regulă dictatorială din partea prim-ministrului. Aceasta nu este recomandabil, mai ales în situația coaliției. (Cf. ce este spus mai sus despre importanța alcătuirii echipei). Dar - din alt punct de vedere - fiecare colaborator al ministerului trebuie să fie conștient despre strategiile și scopurile guvernului și să acționeze în mod corespunzător. Acest lucru cere deliberări speciale. Cadrul constituțional dintr-o țară poate impune restricții pentru anumite măsuri și activități. Dar în acest cadru trebuie luate măsuri pentru a asigura ca deliberările, deciziile, călăuzele, scopurile și strategiile Cabinetului să fie respectate de întregul aparat guvernamental. Mai jos sunt prezentate unele exemple luate din perspectivele suedeze:

1. După cum s-a menționat mai sus, prim-ministrul suedez deține puteri substanțiale. Cel mai important este dreptul de a numi sau demite miniștrii. Prin urmare, Oficiul Cabinetului are o poziție foarte puternică vizavi de alte ministere. Secretarul de Stat al prim-ministrului a fost și el șef de Cabinet, precum și președinte al consiliului Oficiului pentru Serviciile Centrale din cadrul Guvernului. Dat fiind faptul că acționa din numele prim-ministrului, el putea da directive Administrației și omologilor săi, Secretarilor de Stat.
2. Mai mult sau mai puțin, toate deciziile Cabinetului se iau în mod colectiv în Suedia. Toate deciziile Cabinetului trebuie să fie pregătite în mod corespunzător. Aceasta include comunicarea cu alte ministere și cu Oficiul Cabinetului în lucrul de pregătire. Trebuie să aibă loc o fază de negocieri înainte ca o întrebare să fie pusă în fața Cabinetului pentru decizie. Prin urmare, Oficiul Cabinetului și prim-ministrul întotdeauna pot controla întrebările în curs de pregătire și pot interveni chiar din start la acest proces.
3. Politicile financiare și bugetul de stat sunt întrebări centrale pentru toate guvernele. Prin urmare, este important de a stabili o legătură fermă dintre Oficiul Cabinetului și Ministerul Finanțelor. Dacă cooperarea dintre aceste două instituții este proastă, guvernul va falimenta. Este util faptul deciderii de către Cabinet asupra cadrelor bugetare pentru fiecare minister înainte de începerea procesului de pregătire a propunerilor pentru bugetul de stat. Este preferabil ca aceste cadre să fie pregătite de către Oficiul Cabinetului și Ministerul Finanțelor de comun acord. Ministerul posedă cea mai bună experiență financiară, iar Oficiul - experiența politică know-how în privința faptului ce este prudent din punct de vedere al perspectivei politice și ce este cel mai bun în contextul strategiilor și țintelor stipulate pentru perioade medii.
4. Pentru a prezenta publicului un mesaj coerent, este important de a se asigura ca fiecare membru al guvernului să dețină pe cât se poate de multă informație și ca măsurile să fie explicate și relatate la strategii în același mod de către toți miniștrii, secretarii de stat, colaboratorii serviciilor de informare și funcționarii publici.
5. Dacă sunteți membru al Uniunii Europene - sau negociați pentru acces - este important ca întrebările legate de UE să fie făcute parte integră a lucrului guvernamental. UE nu trebuie tratată în calitate de parte a politicii externe. Întrebările UE sunt mai mult sau mai puțin parte a politicilor interne și trebuie tratate în mod respectiv. În același timp, Ministerul Afacerilor Externe întotdeauna este implicat profund în problemele legate de UE. Prin urmare, este important de a crea o legătură fermă dintre Oficiul Cabinetului și Ministerul Afacerilor Externe în privința acestor întrebări. Coordonarea întrebărilor legate de UE este, probabil, cel mai bine să fie ținută aproape de prim-ministrul și de Oficiul Cabinetului, dacă nu chiar în cadrul acestuia.
6. Nicicând nu uitați de funcționarii publici! Funcționarii publici sunt acei care pregătesc, de fapt, întreaga legislație cu toate detaliile. Dacă ei nu sunt conștienți despre prioritățile guvernului, strategiile și țintele acestuia, ei nu vor îndeplini atât de bine obiectivele date. Conducerea administrației, prin urmare, este de importanță vitală. Astfel se furnizează informația și educarea tuturor funcționarilor publici, cel puțin a celor care dețin funcții de conducere.

3.7. Coordonarea coaliției

În mod ideal, coaliția ar trebui să se bazeze pe încredere reciprocă dintre partidele coaliției. Toate partidele trebuie să fie bine informate despre tot ce se întâmplă. Poate fi devastator faptul, dacă un partid suspectă pe celelalte de deținere de informație de importanță vitală.

Dar coaliția depinde nu numai de faptul cât de bine decurge lucrul în cadrul guvernului. Coaliția depinde tot odată și de acceptarea propunerilor sale de către Parlament și de partidele de perspectivă ale coaliției și de deputații acestora.

Pentru partidele de perspectivă din coaliție este destul de important faptul ca membrii săi de partid din întreg teritoriul țării și organizația de partid să înțeleagă propunerile făcute de către coaliție. Din motive evidente, acestea sunt cel mai des un rezultat al negocierilor și compromisurilor.

Scopul procesului de coordonare trebuie să fie de a:

- asigura ca fiecare să dețină informația corectă la timp;
- asigura ca partidele de coaliție să aibă încrederea că ele participă la toate întrebările și activitățile majore și au posibilitatea să-și facă auzite adresările oricând ar dori;
- asigura ca deciziile Cabinetului să fie bine primite în Parlament;
- asigura ca deciziile din cadrul guvernului să fie luate la nivel respectiv;
- pava calea în așa mod, încât Cabinetul să se poată concentra asupra problemelor de importanță strategică și de lungă durată.

Probabil că există multe căi de a implementa scopurile procesului de coordonare. Mecanismele care pot fi utilizate depind de cadrul constituțional, în care funcționează coaliția. Mai jos voi prezenta unele exemple din perspectiva suedeză.

1. Organul de coordonare trebuie să fie plasat preferabil în cadrul oficiului cabinetului. Fiecare partid de coaliție care are oficiu propriu de coordonare, plasat împreună cu liderii de partid respectivi (dacă ei sunt, de asemenea, miniștri) nu este o idee bună. Dacă acesta este cazul, organele de coordonare tind să identifice singure nu în primul rând cu guvernul, dar mai ușor cu partidele sale respective.
2. Organul de coordonare trebuie să fie condus de un politician de rang înalt. În Suedia, în perioada 1991-1994 organul de coordonare consta dintr-un secretar de stat pentru fiecare partid. Ei aveau la dispoziție câte cinci funcționari de coordonare. Secretarul de stat al prim-ministrului activa în calitate de *primus inter pares*.
3. Dacă este posibil, secretarii de stat trebuie să asiste la toate ședințele Cabinetului.
4. Funcționarii de coordonare trebuie să fie în contact permanent cu deputații din partea partidelor sale în privința tuturor problemelor cu care se confruntă în cadrul organului de coordonare. Aceasta se face cu scopul de a primi consultările de rigoare în privința tratării diferitor probleme, de a ști în ce măsură se poate merge la compromise și așa mai departe. Dar cel mai important lucru este de a face ca deputații să fie bine informați și, astfel, să asigure ca deciziile care se vor lua de către Cabinet vor fi bine acceptate când vor fi trimise în Parlament.
5. Dacă este permis de constituție sau de către alte prevederi legale, atunci se recomandă de a permite liderilor grupurilor parlamentare din coaliție să asiste la ședințele Cabinetului. Astfel, ei vor fi capabili să explice grupurilor sale intențiile guvernului și să creeze o înțelegere mai adecvată a deciziilor Cabinetului trimise în Parlament. În același timp, liderii grupurilor parlamentare ar putea informa Cabinetul despre dispozițiile care bântuie în cadrul grupurilor respective înainte ca acesta să ia deciziile sale.

6. Funcționarii de coordonare trebuie să fie capabili de a decide asupra problemelor de rangul cel mai minor. Dacă ei sunt de-acord, atunci diferendele vor fi soluționate de către secretarii de stat responsabili pentru coordonare. Dacă aceștia nu sunt în stare s-o facă, punerea problemei în fața întregului Cabinet încă ar putea fi evitată. Poate că această problemă ar putea fi soluționată în cadrul întrunirii liderilor de partid din coaliție?
7. Ședințele Cabinetului sunt limitate la luarea de decizii formale, deseori fiind necesar ca acestea să fie discutate, dat fiind faptul că ele trebuie să fie bine pregătite prin intermediul, *inter alia*, organului de coordonare. În Suedia, în perioada cuprinsă între anii 1991 și 1994, Cabinetul a decis formal asupra unui număr de aproximativ 300 de întrebări în fiecare zi de joi. De obicei dura mai puțin de 30 de minute. După aceea, Cabinetul dicuta întrebările strategice de importanță mare, lua decizii cu privire la călăuze pentru ministere, etc. Dezacordurile în raport cu problemele minore dintre ministere n-au fost permise de a fi puse în fața Cabinetului, în timp ce secretarul de stat al prim-ministrului era responsabil de agenda Cabinetului în fiecare săptămână.
8. După cum s-a menționat mai sus, este de importanță vitală faptul de a exista o legătură strânsă dintre Oficiul Cabinetului (organul de coordonare) și Ministerul Finanțelor, precum și o legătură strânsă dintre aceste instituții și Ministerul Afacerilor Externe în raport cu întrebările legate de UE.
9. Despre deliberările și deciziile Cabinetului trebuie să fie informate toate instituțiile guvernamentale pe cât se poate de curând. În Suedia secretarii de stat sunt plasați, conform ierarhiei, pe al doilea loc, după miniștri, însă conform rangului funcționarilor publici, ei sunt pe primul loc în cadrul ministerului. Astfel, ei sunt responsabili pentru administrarea ministerelor sale și pentru funcționarii publici angajați în cadrul ministerului. Ședințele săptămânale dintre secretarii de stat sunt importante în sensul informării fiecărui membru despre deciziile și deliberările Cabinetului. Secretarul de stat al prim-ministrului acționează în calitate de *primus inter pares* la aceste ședințe. Ședințele sunt importante din mai multe considerente, unul din care fiind și cel de a asigura ca fiecare să «vorbească aceeași limbă» (înțelegerea reciprocă și mesajele să fie continuate).
10. Dacă dispuneți de officii speciale de informare sau de funcționari de informare în cadrul fiecărui minister, este important ca persoanele responsabile de informare să se întrunească regulat, pentru a putea să aplice informația deținută în cadrul ministerelor în scopul strategiei generale a guvernului. Șeful Serviciului de Informare din cadrul Oficiului Cabinetului poate activa în calitate de *primus inter pares*.
11. Chiar dacă ați pregătit coaliția în mod meticulos, vor apărea noi întrebări, care încă n-au fost negociate sau considerate. Și va trebui să vă pregătiți pentru următoarea perioadă de mandat. Pentru a putea consolida legăturile dintre partidele de coaliție ar putea fi util de creat o «unitate de investigare» specială în cadrul Oficiului Cabinetului. Unitatea ar putea fi compusă dintr-un «investigator» din partea fiecărui partid. În Suedia noi am creat o astfel de unitate în cadrul organului de coordonare.

3.8. Agențiile extraguvernamentale

În Suedia, administrația de stat este mai mult decât guvernul, unde guvernul central este destul de mic. Dar există un număr mare de agenții independente în subordonarea fiecărui minister. Preocupările coaliției necesită multe eforturi, dar nu trebuie de uitat și de faptul de a asigura implementarea de către instituțiile și agențiile existente a legilor și regulamentelor în vigoare. Acestea sunt organele cu care publicul deseori intră în contact. Imaginea acestor instituții va afecta, de asemenea, și imaginea guvernului.

Guvernul este capabil să facă uz de agenții și autorități pentru a-și transmite mesajele în adresa publicului prin intermediul acestora, dar și - cel mai important - de a asigura ca intențiile guvernului să fie îndeplinite de către întreaga administrație.

Întrunirile frecvente cu guvernatorii districtelor, cu directorii generali ai agențiilor de stat și cu alte oficialități importante sunt esențiale. Aceste întruniri ar trebui de coordonat, dacă este posibil. Țintele vizibile și mesajele clare trebuie transmise. Oficiul Cabinetului ar putea juca un rol major.

3.9. Administrație de Stat centralizată sau descentralizată

Această întrebare este, de asemenea, de relevanță mare în raport cu procesul de creare a politicilor și de luare a deciziilor din cadrul coaliției. Tratarea problemei date este în afara spectrului documentului de față.

3.10. Credibilitatea și legitimitatea

După ce am discutat organizarea coaliției și crearea unui mediu favorabil pentru procesul de creare a politicilor și de luare a deciziilor, este necesar de mai adăugat că o coaliție - indiferent de faptul dacă activează în conformitate cu ceea ce am menționat mai sus sau nu - nu va putea desfășura o activitate reușită nicidecum, dacă nu va fi capabilă să obțină credibilitatea cercurilor largi în raport cu politicile sale. Aceste politici trebuie, de asemenea, să fie legitimate în ochii publicului. Dar acesta reprezintă subiectul unei discuții absolut diferite.

4. Danemarca: Crearea politicii și luarea deciziilor în sistemul de coaliție *de Adam Wolf*¹⁷

4.1. Sumar

Din 1982 încoace, Danemarca a avut șase diferite guverne de coaliție - toate, în afară de unul, guverne minoritare. Pe parcursul anilor guvernelor de coaliție conduse de conservativi (1982-93), numărul de partide din coaliții s-a micșorat treptat de la patru la două. Tot așa s-a întâmplat și cu numărul de partide din coaliția Social Democrată (1993-prezent). Acest fapt poate servi drept indicator că viața guvernelor de coaliție nu este întotdeauna ușoară.

Experiența daneză pare să indice asupra faptului că tensiunile dintre profilurile individuale de partid și solidaritatea de coaliție este o forță centrifugă în majoritatea coalițiilor. Pentru partidul de conducere aceasta înseamnă cedarea în favoarea partenerilor de coaliție în privința problemelor politice pentru a se menține la putere. Pentru partenerii de coaliție minori aceasta înseamnă încercarea de a proteja o identitate politică prin intermediul păstrării unei anumite distanțe de la partidul de conducere. Cu toate acestea, experiența daneză arată că o cultură politică pragmatică și consensuală, un proiect puternic de coaliție și un statut minoritar al coaliției sunt factori care servesc drept elemente de unire ale politicilor de coaliție.

Toate guvernele trebuie să se ocupe de coordonarea funcțională dintre diferite ministere liniare și sectoare ale societății, dar accentul puternic asupra coordonării politice dintre partenerii de coaliție este ceea ce caracterizează procesul de creare a politicii guvernelor de coaliție din Danemarca.

Flexibilitatea politică necesară pentru a conduce procesele de elaborare a politicii guvernelor de coaliție și minoritare presupune o sensivitate politică asupra tuturor nivelelor de guvernământ. Se așteaptă ca miniștrii să se întâlnească regulat cu partenerii de coaliție din Parlament, pentru a clarifica noile

¹⁷ Adam Wolf a fost Secretar Privat Principal pentru doi prim-miniștri danezi din 1991 până în 1995 și a lucrat anterior asupra problemelor de management public în cadrul Ministerului de Finanțe. Actualmente, este consilier al Ambasadei Regatului Danez la Washington D.C.

inițiative politice cu partenerii de coaliție din Parlament și din Cabinet înainte de prezentarea lor pentru aprobarea formală în cadrul ședințelor Cabinetului.

Instituțiile centrale de coordonare politică sunt Comisia de Coordonare și Comisia Cabinetului pentru Afaceri Economice, ambele fiind compuse în primul rând în conformitate cu criteriul politic. Întrucât primul, condus de prim-ministru, tinde să se concentreze asupra problemelor politice majore și asupra deciziilor strategice, cel de-al doilea, condus de ministrul finanțelor, reprezintă momentul unde, de obicei, se interesează procesul de elaborare a politicilor și preocupările bugetare. Comisia pentru politica externă coordonează poziția Cabinetului în raport cu problemele UE, dar de obicei trimite deciziile majore care implică conflicte potențiale dintre partenerii de coaliție spre examinare de către Comisia de Coordonare.

Prim-ministrul - cu asistența ministrului de finanțe - joacă un rol major în procesul de dirijare a Cabinetului pe calea îngustă a consensului de coaliție. El trebuie să fie în strâns contact cu liderii partidelor de coaliție. Fără a dispune de secretari de stat sau funcționari politici numiți, miniștrii trebuie să se bazeze pe funcționarii publici profesioniști pentru a putea asigura ca dinamica politicii de coaliție să fie prezentă la fiecare etapă a procesului de luare a deciziilor.

4.2. Introducere

Întrebarea elaborării politicii și luării deciziei în sistemul de coaliție poate fi adresată prin încercarea de a distila trăsăturile generice ale sistemelor de coaliție din diferite țări, sau prin concentrarea asupra experienței unei singure țări.

Acest document se concentrează exclusiv asupra experienței guvernelor de coaliție din Danemarca pe parcursul ultimilor cincisprezece ani. Procedând astfel, autorul confirmă că condițiile specifice istorice, culturale și instituționale din Danemarca pe parcursul anilor 1980 și 1990 nu pot fi separate de la «experiența de coaliție», după cum este descris în document. Tot așa sunt și «proiectele de coaliție» care identifică soluții politice viabile pentru problemele politice majore incluse în agenda națională actuală.

Astfel, pare a fi posibil faptul de a identifica o anumită «experiență de coaliție guvernamentală», în care să fie caracterizate guverne de coaliție foarte diferite cu proiecte de coaliție foarte diferite în situații cu diverse preocupări și cerințe politice. Experiența daneză prezentă cuprinde unele dinamici caracteristice ale guvernelor de coaliție, precum și evoluția reacției instituționale de răspuns la aceste dinamici.

Prima parte a documentului conține o introducere succintă de familiarizare cu anumite fapte instituționale de bază și cu istoria guvernelor de coaliție din Danemarca pe parcursul ultimilor cincisprezece ani. În partea 4.4. se conține bilanțul anumitor dinamici a guvernelor de coaliție: forțele centrifuge și factorii care alcătuiesc elementul de contopire/legare/constituire al coalițiilor. Structura de bază a coordonării politice din cadrul guvernelor de coaliție din Danemarca, inclusiv trăsăturile specifice instituționale, cum ar fi Comisiile Cabinetului, este descrisă în partea 4.5. În partea 4.6. se descrie rolul centrului de guvernământ, iar în partea 4.7. se conțin concluzii succinte.

4.3. Experiența guvernului de coaliție din danemarca

Danemarca este o monarhie constituțională cu sistem parlamentar de guvernământ. «*Folketing-ul*» (Parlamentul) danez este caracterizat de o mulțime de partide (în prezent 9) cu o succesiune de coaliții care participă la guvernare sau sunt în opoziție în raport cu Cabinetul. Deși, în conformitate cu Constituția, alegerile naționale (bazate pe prezentări proporționale) trebuie să aibă loc la fiecare patru ani, de fapt, ele se desfășoară mult mai frecvent. Pe parcursul ultimilor 25 de ani, în Danemarca au avut loc 11 alegeri naționale și au guvernat 15 guverne diferite.

În Danemarca guvernele minoritare au o tradiție îndelungată, care a contribuit la crearea unui stil pragmatic de elaborare a politicilor. Cu puține excepții, guvernele de după război au fost guverne minoritare constituite dintr-un singur partid, (Social Democratic cu o singură excepție neesențială), sau guverne minoritare de coaliție. Puținele guverne majoritare toate au fost guverne de coaliție.

Începând cu anul 1982 - după un deceniu de guvernământ unipartidist - Danemarca a avut șase tipuri diferite de coaliții de guvernământ:

- coaliție din patru partide în frunte cu cel Conservativ (1982-1988);
- coaliție din trei partide în frunte cu cel Conservativ (1988-1990);
- coaliție din două partide în frunte cu cel Conservativ (1990-1993);
- coaliție din patru partide în frunte cu cel Social-Democrat (1993-1994);
- coaliție din trei partide în frunte cu cel Social-Democrat (1994-1996);
- coaliție din două partide în frunte cu cel Social-Democrat (1996-prezent).

Majoritatea acestor guverne de coaliție au fost guverne minoritare. Numai coaliția din patru partide în frunte cu cel Social-Democrat (1993-1994) a avut o majoritate fragilă de un singur vot în Parlament.

După cum este indicat în lista guvernelor de coaliție din Danemarca după anul 1982, coalițiile conduse de conservativi din 1982-93, precum și cele conduse de social-democrați din 1993-prezent pare să fie o tendință spre micșorarea treptată a numărului de partide din coaliție. Prima coaliție din patru partide condusă de conservativi (1982-88) a fost destul de puternică care a supraviețuit, trecând prin două alegeri naționale și un referendum UE. Pe parcursul celor șase ani de existență a coaliției au fost făcute câteva remanieri neesențiale ale Cabinetului, dar coaliția singură a rămas neschimbată. După alegerile din 1988, cele două partide centriste mici din alianță au fost, totuși, abandonate de către partidele de conducere (Conservativ și Liberal), invitând un al treilea partid centrist pentru a le înlocui pe acestea în coaliție. Această schimbare din structura coaliției a fost, probabil, o mișcare tactică, care avea menirea de a întări coaliția prin absorbirea partidului care a cauzat coaliției un șir de înfrângeri parlamentare în domeniul politicii externe și problemelor mediului ambiant. Suportând pierderi majore ale susținerii din partea electoratului la alegerile din 1990, partidul în cauză, cel de-al treilea, a decis să părăsească Cabinetul, forțând partidele rămase să formeze o coaliție din două partide. Această coaliție s-a pomenit într-o situație destul de dificilă în Parlament și, pe deasupra, a urmat un «nu» din partea electoratului danez la referendumul popular asupra Tratatului Maastricht.

După ce în rezultatul unui «scandal» prim-ministrul care era din partea conservatorilor și deținea această funcție timp de peste zece ani, a fost nevoit să demisioneze, partidul Social Democrat a reușit să convingă toate cele trei partide centriste să se unească și să formeze o coaliție din patru partide. După alegerile din 1994, unul din partidele mici n-a reușit să acumuleze numărul minimal de voturi (2%) necesar pentru a obține locuri în Parlament, iar alt partid a pierdut o jumătate din numărul său de mandate. Această înfrângere a fost, probabil, una din cauzele de părăsire a coaliției de către acest partid în decembrie 1996, forțând cele două partide rămase să formeze actualul Cabinet.

Această experiență recentă din 1982 încoace formează baza discuțiilor ulterioare vizând elaborarea politicilor în cadrul guvernelor de coaliție.

4.4. Dinamica guvernelor de coaliție

4.4.1. Forțele centrifuge ale guvernelor de coaliție

Istoria daneză a guvernelor de coaliție indică asupra faptului, că viața în cadrul unei coaliții nu este întotdeauna ușoară. Una din dinamicile clasice a guvernelor de coaliție este tensiunea dintre supraviețuirea de partid și solidaritatea de coaliție care rezultă cu părăsirea de către partidele mici a coaliției și cu pierderi de susținere, suportate de către partidul de conducere. Această tensiune pare a fi forța centrifugă principală a guvernelor de coaliție din Danemarca.

Pentru solidaritatea de coaliție deseori trebuie să plătești în sensul decolorării profilului partidului, decolorării susținerii electoratului și criticii din partea alegătorilor tradiționali. Orice partid care se află la cârma guvernului - chiar și în guvernele cu o majoritate unipartidistă - întotdeauna întâmpină probleme în

vederea balansării ideologiei de partid cu logica realismului economic și instituțional în care se află guvernarea modernă. Într-o măsură oarecare, experiența coaliției poate ajuta la explicarea lipsei purității ideologice a liderilor de partid și să servească drept scuză pentru modificările inevitabile ale poziției partidului când se adaptează la politicile guvernului. Din alt punct de vedere, sarcina de definire și de apărare a căii înguste de consens de coaliție tinde să creeze tensiuni puternice dintre cercurile interne ale Cabinetului pe de o parte și liderii de partid alegători pe de altă parte.

Partidul de conducere din cadrul coaliției va purta responsabilitate generală pentru supraviețuirea coaliției. Prim-ministrul - în Danemarca deseori susținut de către un ministru de finanțe puternic din partea aceluiași partid - știe că supraviețuirea coaliției este cheia pentru partidul său care se află la putere, crearea și menținerea solidarității de coaliție fiind percepută drept sarcină primordială. Această sarcină implică un contact strâns cu liderii partidelor de coaliție și o pătrundere psihologică profundă în gândirea politică a partenerilor de coaliție. Dacă un negociator bun trebuie să fie capabil de a înțelege peisajul politic în modul perceput de către partenerul său, acest fapt este adevărat și pentru liderul coaliției. Liderul coaliției trebuie să fie capabil să identifice și să evite toate problemele și conflictele care ar putea submina supraviețuirea îndelungată a coaliției și ar trebuie să dispună de un sistem de prevenire operativă pus în aplicare, care ar permite liderilor partidelor de coaliție să dezamorseze problemele potențial explozive înainte ca ele să iasă pe arena publică.

Acest rol al partidului de conducere din coaliție și a liderilor din componența Cabinetului deseori subminează profilul partidului și - cel puțin pentru o perioadă îndelungată de timp - a subminat susținerea tradițională acordată partidului de conducere conform sondajelor și alegerilor naționale. Cu toate acestea, în Danemarca, problema susținerii decolorate în sine nu reprezintă principalul pericol pentru coaliție, dat fiind faptul că coaliția cu susținerea sau participarea micilor partide centriste deseori nu va dispune de alternative serioase chiar și cu o poziție minoră destul de slabă din Parlament. Principala amenințare pentru partidul de conducere de obicei vine din partea activiștilor de partid și deputaților în Parlament, care se tem să-și piardă fotoliile și care apără coaliția cu înflăcărare, conform rezultatelor politico-ideologice limitate prezentate de liderii coalițiilor.

Amenințarea internă pentru partidul de conducere din cadrul coaliției este întărită de logica consensului de coaliție care-l forțează pe prim-ministru și pe alți lideri din Cabinet să ia decizii majore în cadrul unei întruniri închise a liderilor coaliției. Deputații în Parlament și alegătorii externi sunt informați după post factum și deseori se așteaptă ca aceștia să voteze după cum li se va spune, în timp ce partenerii mici de coaliție procedează în felul lor în cazul unor probleme sensitive în numele supraviețuirii coaliției. Activiștii de partid trebuie de presupus că vor susține și apăra prim-ministrul și Cabinetul chiar și în privința problemelor când din punct de vedere politic nu prevalează poziția ocupată de partid, întrucât partenerii mici de coaliție deseori le este oferit un spațiu mai mare de apărare pentru a-și exprima rezervările sale în raport cu anumite politici ale Cabinetului.

Dat fiind faptul că supraviețuirea coalițiilor este o întrebare care ține în primul rând de capacitatea prim-ministrului de a dirija balanța delicată din cadrul Cabinetului, dezamăgirea activiștilor de partid tinde să explodeze în debateri de partid asupra problemelor ideologice, care amenință să lege mâinile conducerii de partid, limitând, astfel, flexibilitatea necesară pentru supraviețuirea coaliției.

Chiar atunci când conducerea partidelor reușește să păstreze o oarecare flexibilitate, presiunea politico-ideologică exercitată de către activiștii de partid poate asigura opoziția cu o pârghie de ajutorare în expunerea slăbiciunilor ideologice și divizărilor interne ale coaliției.

Tot așa după cum partidul din fruntea coaliției are probleme speciale care explică beneficiile datorită poziției de conducere din cadrul coaliției, tot odată fiind forțată să cedeze pozițiile puternice ale partidului în numele solidarității coaliției, partidele mici de coaliție deseori întâmpină probleme similare. Partidele mici trebuie să poarte responsabilitate pentru un șir de politici și acțiuni, care sunt identificate în primul rând împreună cu prim-ministrul sau alți politicieni de vază care reprezintă alt partid. Chiar dacă partidul de conducere deseori încearcă să asigure ca partenerilor de coaliție să le fie acordată încrederea corespunzătoare în raport cu deciziile populare ale Cabinetului, performanța generală a Cabinetului este în mare măsură - în mod pozitiv și negativ - percepută în calitate de realizare a prim-ministrului și «echipei»

sale. Susținătorii tradiționali descoperă deodată că chiar în calitate de membru al Cabinetului, partidul mic nu este în stare să obțină rezultatele politice așteptate și, în calitate de susținători de centru, deseori sunt împărțiți în adepți de centru-stânga și centru-dreapta, jumătate din susținători deseori preferă să conlucreze cu partidul de opoziție, în schimb, prin asta, creând uneori chiar o situație de schimbare a coaliției de guvernământ.

Mai departe, participarea unui partid mic la o coaliție distrage multe resurse de la lucrul de partid, în special în Parlament, unde ceilalți deputați - miniștri din componența Cabinetului sunt de obicei recrutați din rândurile deputaților - trebuie să acopere întregul spectru de probleme și comisii cu colaboratori mai puțini. În plus, deputații care au mai rămas - deseori dezamăgiți de faptul că n-au fost numiți miniștri - depistează că au fost lăsați să dețină mai puțină informație și să exercite mai puțină influență asupra politicii partidului, dat fiind faptul că toate deciziile majore acum sunt o parte componentă a procesului intern al Cabinetului în raport cu luarea deciziilor.

Aceste condiții tind să creeze o presiune ascendentă pentru un profil mai partinic, iar conflictul dintre loialitatea de coaliție și supraviețuirea partidului deseori este accentuată de electorat, demonstrând susținerea sa pentru partenerii de coaliție mai puțin loiali. În majoritatea coalițiilor există o concurență vizibilă dintre partide - deseori cu deputații de rând, care joacă rolul de partizani, și membrii Cabinetului, care joacă rolul partenerilor loiali de coaliție.

4.4.2. Elementul de contopire al politicilor de coaliție

Judecând din punctul de vedere al experienței daneze, câțiva factori contrabalansează forțele centrifuge ale guvernelor de coaliție și susțin spiritul de solidaritate și loialitate în rândurile partenerilor de coaliție. Principalii factori sunt cultura politică a consensului și pragmatismul, statutul minor al majorității guvernelor de coaliție și puterea «proiectului de coaliție».

Natura consensuală și pragmatică a culturii politice daneze este, probabil, unul din cei mai importanți factori care susțin supraviețuirea guvernelor de coaliție. Au avut loc multe încercări de a explica trăsăturile speciale ale culturii politice daneze în rezultatul tradițiilor istorice, geopolitice, religioase și politice etc. În acest context, este suficient de notat că sistemul electoral bazat pe reprezentarea proporțională a împiedicat polarizarea ideologică în baza a două partide observată în multe țări. Cu câteva partide în Parlament și fără o majoritate clară, acest sistem deseori a forțat dreapta, precum și stânga să adere la centru și să formeze alianțe cu partidele de centru modificând, astfel, bătăliile clasice ideologice existente în Europa pe parcursul secolului 20. De asemenea, influența foarte puternică a religiei populare și mișcărilor politice, precum și interesele organizate au condus la inițierea unui proces politic consensual și pragmatic, în care interesele majore sunt încorporate în acorduri desfășurate până la formalizarea deciziilor politice majore. Această tradiție este, probabil, cea mai vizibilă în cadrul procesului danez de luare a deciziilor asupra chestiunilor legate de UE, care accentuează crearea unui consens național, facilitând, astfel, implementarea fără mari eforturi a deciziilor ulterioare ale UE.

Pentru partidele politice majore este o realitate a vieții că cheia puterii politice constă în înclinarea spre centru și formarea alianței cu partidele centriste mici. O încercare de scurtă durată de la mijlocul anilor 70 de a forma o coaliție dintre Social-Democrați și partidul Conservativ major, încetând, astfel, influența partidelor centriste mici, a eșuat și nicicând nu s-a mai repetat. De asemenea, este o realitate a vieții și faptul că orice partid politic trebuie să se supună anumitor «reguli» ale guvernării responsabile și că încercările de a acumula susținere largă prin intermediul adoptării unor poziții populiste deseori sunt pedepsite de ostracizarea de la agenții de schimb ai puterii centriste. Și în fine, toate partidele majore recunosc necesitatea consultării cu interese organizate și atingerea unui consens național desfășurat asupra problemelor politice majore. Deși experiența recentă din domeniul deciziilor UE majore a indicat asupra faptului că populația daneză nu este întotdeauna în concordanță cu consensul realizat în cadrul elitei politice, importanța acestui fel de politici consensuale n-a decăzut.

Aceste aspecte ale culturii politice daneze ajută coalițiilor să soluționeze conflictele interne în mod pragmatic și ajută electoratului să accepte unele din costurile implicate în politicile de coaliție. Ele mai ajută coalițiilor să supraviețuiască prin intermediul limitării șirului de opțiuni accesibile partidelor de

opoziție care speră să formeze viitoare alianțe cu partidele centriste. Nu este neobișnuit faptul ca partidele din opoziție să fie împărțite între suporterii unei abordări ideologice de înalt profil sau populiste pe de o parte, și cei ai unei strategii pragmatice, consensuale și constructive de lungă durată pe de altă parte. În cazul celei de-a doua abordări, aceasta ajută coaliția de guvernământ pe o perioadă scurtă prin reducerea diferenței dintre politicile de guvernământ și alternative de opoziție, întrucât pe perioadă lungă opoziția obține respectul din partea liderilor partidelor de centru, astfel devenind o alternativă reală.

Adăugând la efectele anticentrifuge generale ale culturii politice daneze faptul, că majoritatea guvernelor de coaliție din Danemarca sunt, de asemenea, și *guverne minoritare*, pare să ușureze sarcina dificilă, într-o măsură oarecare, de menținere a disciplinei de coaliție. Dacă coaliția singură nu este capabilă să voteze noua legislație în cadrul Parlamentului, atunci existența unei puternice discipline interne de coaliție va reprezenta drept premiză pentru formarea cu succes a majorității prin intermediul negocierilor cu partenerii din afara coaliției. Acesta este un factor perceput nu numai de către membrii Cabinetului, ci și de către deputații din Parlament, care devin jucători activi în formarea alianțelor în baza unei poziții destul de flexibile la care s-a ajuns în cadrul deliberărilor din Cabinet. Chiar și în cadrul unui context mai larg al activiștilor de partid, electoratul tradițional etc. deseori se pare a fi mai ușor de explicat pierderea unui profil al partidului prin referirea la negocieri cu partidele din opoziție din cadrul Parlamentului, decât de explicat lipsa influenței partidului în cadrul coaliției.

După anul 1982 doar coaliția majoritară pe o perioadă scurtă în Danemarca — coaliția formată din patru partide, condusă de Social-Democrați, care a existat în perioada 1993-94 — a dovedit că disciplina este un lucru foarte greu de menținut în cadrul coaliției cu o majoritate parlamentară cu doar un singur vot. Mass-media s-a concentrat mai mult asupra conflictelor dintre partenerii de coaliție și în cadrul fiecărui partid, deputații coaliției încercând să «șantajeze» miniștrii, știind că fiecare vot putea determina soarta întregului Cabinet. Pe parcursul aproape a întregului timp de existență al acestei coaliții majoritare partidele (mici) concureau intensiv în vederea unei atenții speciale prin anunțarea diferitor poziții politice și negociind public cu Cabinetul. Această problemă a dispărut mai mult sau mai puțin după alegerile din 1994, când coaliția a pierdut unul din partidele membre mai puțin loiale și — ceea ce este cel mai important — și-a pierdut majoritatea. De la concentrarea asupra conflictelor interne de coaliție, atenția publică s-a întors la întrebarea tradițională a politicii daneze: cum de creat o majoritate pentru fiecare inițiativă politică luată în parte prin negocierea cu partidele parlamentare din afara coaliției.

Nu contează ce fel de coaliție este majoritară sau minoritară, sarcina de găsim a numitorului comun în cadrul coaliției mai depinde în mare măsură și de puterea *proiectului de coaliție*. Prima coaliție din patru partide cu președinția conservatorilor din 1982-88 avea o coeziune puternică internă și o susținere publică destul de puternică bazată, în primul rând, pe angajamentul său de a se ocupa de un șir de disbalanțe care predominau în economia daneză și campania sa de a reforma sectorul public. Acest proiect a definit coaliția pe întreaga perioadă de aflare la putere, legând ferm de politicile economice și fiscale ale coaliției chiar și cel de-al treilea partid centrist și mica aripă de dreapta din opoziție. Atâta timp cât economia daneză încă ducea o lipsă acută de «politici austere», acest proiect era predominant în agenda națională și i-a permis prim-ministrului să supraviețuiască în cadrul unui șir de batalii parlamentare vizând problemele legate de politica externă și de mediul ambiant.

În 1998 — după alegerile naționale cauzate de o criză serioasă legată de politica externă — a urmat o mișcare tactică care părea a fi deșteaptă din partea celor două partide din fruntea coaliției de a invita un partid care a susținut politica economică a Cabinetului, dar care făcea parte din opoziție în privința politicii externe, de a adera la coaliție. Dar puterea proiectului inițial de coaliție a diminuat și nicicând n-a mai putut s-o recupereze, împreună cu popularitatea din partea electoratului. În 1993 cele trei partide de centru au convenit să susțină parțial social-democrații, deoarece prim-ministrul conservativ a fost nevoit să demisioneze, iar parțial fiindcă social-democrații au reușit să formuleze un nou și puternic proiect de coaliție. Acest proiect a cuprins o strategie de soluționare a crizei majore legate de politica externă cauzată de votul exprimat prin «nu» al poporului în raport cu Tratatul Maastricht, dar care a lansat, tot odată, și un plan detaliat de reformare a pieții muncii și sistemului de impozitare. Acest proiect a fost aproape prea reușit, deoarece în decurs de un an a devenit realitate crearea unei necesități de a adăuga un nou conținut la proiectul de coaliție.

Experiența daneză pare să indice asupra faptului, că forțele centrifuge serioase tind să dezbinе guvernele de coaliție și să lipsească conducerea coaliției de alegătorii săi. Experiența mai indică, de asemenea, și asupra faptului, că cultura politică consensuală și pragmatică, statutul minoritar și un proiect puternic de coaliție sunt factori, care susțin supraviețuirea guvernelor de coaliție. Luând în considerație dinamica guvernelor de coaliție, este timpul să ne uităm la structurile de bază ale coordonării politice din cadrul guvernelor de coaliție.

4.5. Structurile de bază ale coordonării politice din cadrul guvernelor de coaliție

Toate guvernele au nevoie de mecanisme de coordonare. Trebuie să deosebim două tipuri de coordonare: pe de o parte, *coordonarea funcțională*, care asigură ca toate aspectele tehnice și toate interesele ministerelor care reprezintă diferite sectoare ale societății, precum și preocupările arzătoare, cum ar fi disciplina bugetară și o politică externă consistentă sunt introduse în procesul politic. Pe de altă parte, *coordonarea politică*, care asigură ca toate interesele politice reprezentate în Cabinet — și într-un sens mai larg în rândul membrilor partidelor progubernamentale, alegătorilor etc. — să fie reflectate în procesul de luare a deciziilor.

Distincția dintre coordonarea politică și cea funcțională e evidentă că nu este întotdeauna edentificabilă în procesul de luare a deciziilor de zi-de-zi. Dat distincția ajută de a înțelege natura specială a guvernelor de coaliție. Ceea prin ce se deosebește un guvern de coaliție de guvernele unipartidiste este, în primul rând, importanța vitală — și natura complicată — a coordonării politice.

Bazat pe experiența daneză a guvernelor de coaliție de după anul 1982 încoace, este posibil de extras o structură de bază de elaborare a politicii, care a evoluat încet până când a devenit un model bineorganizat de supraviețuire în situația schimbării prim-ministrului și al partidului de conducere, care s-a întâmplat în 1993. Următoarea descriere accentuează trăsăturile generale ale acestui model de elaborare a politicilor la nivel ministerial, Cabinet și comisii ale Cabinetului.

4.5.1. Nivelul ministerial

Sistemul danez de guvernământ este bazat pe responsabilitatea ministerială, dar Cabinetul aprobă în mod colectiv toate inițiativele politice majore. De obicei există de la 20 până la 24 de ministere în cadrul Cabinetului fără deputați sau secretari de stat. Miniștrii de cabinet sunt singurele oficialități numite în ramura executivă a guvernului central.

Ministerele daneze constau, de obicei, din trei straturi ierarhice ale funcționarilor de stat conduse de un secretar permanent. Secretarul permanent este un funcționar public care este, în principiu, «permanent». Cu toate acestea, pe parcursul ultimilor ani s-a observat o tendință spre un schimb frecvent în rândurile secretarilor permanenți. Ministrul de obicei dispune de un oficiu privat mic cu unul sau doi secretari, vreo doi asistenți administrativi și, eventual, de asemenea, un funcționar în relațiile cu presa (nu purtător de cuvânt). Colaboratorii oficiului privat sunt recrutați, în mod normal, din rândurile funcționarilor mai tineri din cadrul ministerului.

Lipsa stratului de funcționari politici numiți, cunoscuți în majoritatea țărilor OECD nu indică și o lipsă totală de consultație politică acordată ministrului. Dimpotrivă funcționarii publici de nivel cel mai înalt și, în special, secretarii permanenți, actualmente trebuie să includă considerări politice în consultațiile acordate ministrului. În guvernele minoritare și de coaliție complexitatea considerărilor politice de zi-de-zi face necesitatea considerărilor politice și tactice din cadrul ministerelor liniare să fie chiar și mai evidente.

De la ministru se așteaptă, în general, ca să păstreze o relație bună de lucru cu comisia parlamentară corespunzătoare și cu deputații din Parlament în genere. De la el sau ea se mai așteaptă ca să se întrunească regulat (de exemplu, o dată pe săptămână) cu reprezentanții tuturor partidelor de coaliție. Nu este neobișnuit faptul că reprezentanții parlamentari ai partidului din care face parte ministrul nu sunt cu nimic mai aproape de procesul politic, decât partenerii lor de coaliție. Din când în când reprezentanții

partidului din care face parte ministrul chiar se pot simți dezavantajați, deoarece susținerea lor deseori se consideră de la sine înțeles de către ministru.

Toate propunerile de legislație nouă trebuie clarificate cu partenerii de coaliție în Parlament înainte ca acestea să ajungă în Cabinet. Negocierile miniștrilor cu deputații în Parlament înainte de prezentarea proiectului de lege colegilor de cabinet pot fi, desigur, destul de delicate. Iată de ce colegii de cabinet — în special liderii de partid, ministrul finanțelor și prim-ministrul — deseori primesc consultații neformale asupra problemelor politice de importanță critică pe parcursul pregătirii. În majoritatea cazurilor pregătirea include consultări cu alte ministere — și, astfel, cu colegii de Cabinet în capacitățile sale funcționale — asupra aspectelor tehnice, sferelor de suprapunere a intereselor, etc. Întrucât acest fel de consultare este deseori pregătit de către nivelele mai inferioare ale ministerului, ministrul — sau cel puțin secretarul permanent — trebuie să fie personal responsabil de consultările care sunt mai mult de natură politică.

În plus, la întrunirea miniștrilor cu partenerii de coaliție reprezentați în comisiile specializate ale Parlamentului, prim-ministrul va trebui să se întâlnească deseori cu liderii partidelor de coaliție — de obicei miniștrii de Cabinet — și/sau cu președintele (conducătorii convocărilor) organizației partidelor de coaliție din Parlament. Scopul acestor întruniri ar putea varia de la aspecte de curtoazie pură la consultări politice importante, în dependență de personalitățile și interesele politice ale participanților, precum și de problemele incluse în agenda politică.

Întrucât legislația de standard de obicei urmează abordarea descrisă mai sus, inițiativele politice majore, în mod normal, derivă din consultările politice din cadrul guvernului central, care elaborează cadrul care urmează să fie îndeplinit de către ministerele liniare. În unele cazuri sunt purtate chiar și negocieri detaliate — sau cel puțin sunt supravegheate — de către Ministerul de Finanțe și Oficiul prim-ministrului pentru a ține sub control problemele politice sensitive.

4.5.2. Nivelul Cabinetului

Constituția daneză nu stipulează cum trebuie să-și desfășoare activitățile Cabinetul. Numai confirmarea formală — de către Consiliul de Stat prezidat de regină — a propunerilor guvernului în privința legislației noi și legilor finale trecute prin Parlament dețin prescriere constituțională. Pe parcursul unei perioade îndelungate, totuși, practica ședințelor săptămânale de cabinet, care confirmă noile propuneri de legislație și alte inițiative majore, a fost instaurată în calitate de instituție de bază a Cabinetului.

Miniștrii din cadrul a Cabinetului trebuie să prepare legislația propusă și alte inițiative politice în colaborare strânsă cu partenerii de coaliție. Aceasta înseamnă, că prezentările miniștrilor de cabinet în privința noii legislații trebuie să fie însoțite în cadrul ședinței Cabinetului de declarația, care confirmă susținerea propunerii de către reprezentanții partenerilor de coaliție din Parlament — sau cel puțin să prezinte statutul negocierilor dintre partenerii de coaliție. Deseori — mai ales în cazul guvernelor minoritare — declarația trebuie să mai includă și poziția pe care se așteaptă că o vor lua partidele de opoziție, indicând șansele de trecere a legislației.

Miniștrii din Cabinet trebuie să comenteze asupra inițiativelor din partea colegilor săi sau din punct de vedere ministerial, adică funcțional, sau din punct de vedere politic. Cu toate acestea, dat fiind faptul că de la miniștri se așteapă ca aceștia să soluționeze problemele politice majore din cadrul coaliției înainte de prezentarea inițiativei politice spre aprobarea de către Cabinet, orice critică politică făcută la această perioadă deseori va reprezenta o problemă chinuitoare pentru ministru. Proiectul legislației, care întâmpină critici tehnice sau politice serioase în cadrul Cabinetului, este trimis înapoi ministrului și/sau comisiei de cabinet. Ședința deplină de cabinet de obicei nu este considerată drept forum corespunzător pentru debateri politice majore.

Important de accentuat este faptul, că miniștrii, de obicei, judecă propunerile colegilor săi nu doar din punct de vedere funcțional, ci și politic. Aceasta înseamnă, că chiar și în cazul unui sistem de serviciu public «pur», colaboratorii care se află aproape de ministru trebuie să se ocupe de întrebările politicii de

partid relevante problemelor de domeniul funcțional al altor miniștri. Nu este neobișnuit pentru domeniile vecine ale responsabilității ministeriale de a fi divizate în așa fel, încât să permită miniștrilor din partea diferitor partide politice să urmărească și să comenteze asupra inițiativelor colegilor săi în mod calificat. De exemplu, ministrul finanțelor și ministrul afacerilor economice din cadrul coaliției de guvernământ din Danemarca, de obicei, reprezintă partide politice diferite. În cazul unei coaliții care a existat doar pe o perioadă scurtă (1978-79) dintre social-democrați și liberali (aripa de dreapta), Cabinetul chiar a aplicat un sistem de control reciproc asupra miniștrilor, ceea ce conduce — s-a spus — la o atmosferă de lipsă de încredere.

Deși debateri politice majore sunt rareori purtate în cadrul ședințelor depline ale cabinetului, toate guvernele de coaliție de după 1982 s-au angajat în crearea unei tradiții de retragere a Cabinetului la fiecare doi ani, unde se discută planificarea de lungă durată și temele care se extind de-asupra politicii. Cele două teme de recurgere ale acestor retrageri au fost tema priorităților bugetare generale și tema politică a adresării anuale de deschidere a prim-ministrului către Parlament. Retragerile au fost probabil de importanță politică diferită, dar ele dau posibilitate membrilor conducerii Cabinetului de a contribui la strategia generală a guvernului. În plus, ei promovează coeziunea socială — și astfel — a Cabinetului. Din când în când alte tradiții, cum ar fi întrunirile săptămânale cu servirea unor gustări ușoare ale membrilor de Cabinet, au format funcțiuni de coeziune politică și socială similară.

4.5.3. *Comisiile de cabinet*

Viața politică daneză deseori era caracterizată drept pragmatică și consensuală. În acest spirit problemele de obicei sunt soluționate neformal prin intermediul consultărilor ad hoc și «diplomației preventive» reducând, astfel, procedurile formale la nivelul unor simple ștampile de aprobare. Iată, probabil, de ce doar câteva comisii de cabinet sunt implicate real în procesul de luare a deciziilor.

Lăsând la o parte un șir întreg de comisii de cabinet formate, în primul rând, pentru a marca prioritatea dată anumitor probleme politice, cum ar fi combaterea șomajului, doar câteva comisii din cadrul Cabinetului joacă un rol sistematic și continuu în procesul de luare a deciziilor ale Cabinetului. Pe parcursul ultimilor ani, două comisii au jucat un rol major în asigurarea coordonării politice și bugetare în rândurile partenerilor coaliției de guvernământ, întrucât mai era și a treia comisie care se ocupa de coordonarea poziției Danemarcei la ședințele consiliului Uniunii Europene.

Comisia pentru politica externă este actualmente o excepție de la «regula» de elaborare a unei politici pragmatice și neformale a guvernului danez. Întrucât spiritul pragmatic este prezent în cadrul procesului de luare a deciziilor asupra problemelor europene, Danemarca este cunoscută pentru procedurile excepțional de formale — dar foarte eficiente — de atingere a consensului în rândurile ministerelor intereselor organizate implicate în mulțimea de aspecte ale politicii europene. În jur de 29 de comisii specializate, supravegheate de către o comisie centrală formată din funcționari publici de nivel înalt și, în fine, comisia de Cabinet prepară — de obicei în cadrul unui program restrâns — pozițiile guvernului danez asupra tuturor problemelor incluse în agenda întrunirilor Consiliului Uniunii Europene. Pozițiile de proiect ale guvernului sunt, chiar, prezentate pentru aprobarea de către comisia parlamentară înainte ca ministrul să fie capabil de a reprezenta Danemarca la Consiliu.

Întrucât acest fel de coordonare politică este de importanță excepțională pentru toți membrii prezenți și viitori ai Uniunii Europene, de obicei, acesta nu este un proces care implică un aspect special al politicilor de coaliție. De obicei, în joc este, pe de o parte, o coordonare funcțională: soluționarea unui șir de probleme tehnice și atingerea unui consens larg în rândurile intereselor organizate și ministerelor care reprezintă diferite sectoare ale societății daneze. Iar, pe de altă parte, o coordonare politică de standard, care implică partidele politice, precum și partidele de opoziție. Cu toate acestea, când apare un conflict politic dintre partenerii de coaliție asupra problemelor majore legate de politica europeană, decizia este referită la «situația internă a Cabinetului» descrisă mai jos.

4.5.4. «Comisiile de coordonare»: Cheia pentru dirijarea politicilor de coaliție

Cheia pentru înțelegerea procesului de elaborare a politicilor guvernelor de coaliție din Danemarca este *Comisia de Coordonare* din cadrul Cabinetului — un *Cabinet intern* compus numai în baza criteriilor politice. În toate guvernele de coaliție de după 1982 — condus de un prim-ministru conservativ sau social-democrat — liderii de partid (și membrii superiori ai Cabinetului) au fost membri ai acestei comisii, care a ajuns să devină forumul principal în soluționarea conflictelor politice și pentru formularea strategiei generale. Consiliul are o structură, care facilitează capacitatea sa de soluționare a problemelor: există un număr limitat de membri (4-6); doar puțini funcționari publici din cadrul Oficiului prim-ministrului — și de obicei secretarul permanent al Ministerului de Fianțe — participă la ședințele săptămânale; procedurile sunt confidențiale și nu se distribuie nici un fel de înregistrări oficiale despre întrunirile date — nici chiar pentru membrii comisiei. S-ar putea spune că comisia este în principal un mecanism pentru prim-ministru — și președintele Comisiei — de a exercita conducerea și de a instaura coeziune în rândurile partenerilor de coaliție.

Componența comisiei de obicei reflectă balanța de puteri în rândurile partenerilor de coaliție. În guvernul format din două partide și condus de conservativi 1990-93 fiecare partid avea trei reprezentanți din partea sa în componența Comisiei de Coordonare, inclusiv prim-ministrul (conservativ), ministrul afacerilor externe (liberal), ministrul de finanțe (conservativ) și ministrul pentru impozitare și afaceri economice (liberal). În guvernul format din patru partide și condus de social-democrați din 1993-94, social-democrații dețineau trei locuri din Comitet — prim-ministrul, ministrul de finanțe și ministrul agriculturii (ultimul fiind în primul rând în calitate de consilier de încredere al prim-ministrului) — întrucât cei trei parteneri centristi mici de coaliție erau reprezentați numai de liderii lor de partid: Ministrul comerțului și industriei, ministrul afacerilor economice și ministrul energiei. În fine, în guvernul format din trei partide (1994-96) numărul locurilor deținute de social-democrați a fost redus la două (prim-ministrul și ministrul finanțelor) de a reflecta noua balanță politică din cadrul coaliției.

Miniștrii pot fi invitați de a lua parte la discuții asupra problemelor pentru care ei sunt responsabili, dar de obicei ei nu au dreptul să participe la cele cu o agendă diferită de probleme. Agenda este stabilită de către prim-ministru, care este deschis pentru propuneri de agendă din partea membrilor comisiei și altor oficialități. În general, miniștrii trebuie să prezinte probleme cu un impact politic major — și conflict potențial — în atenția comisiei. Și de obicei miniștrii au interes în clarificarea unor astfel de probleme din punct de vedere politic prin implicarea comisiei în discuțiile asupra lor. Aceasta este din cauza problemelor politice potențiale ulterioare și din cauză că unii miniștri văd un interes politic în faptul de a fi prezent la ședințele comisiei, fiind, astfel, «vizibili» pentru jucătorii principali din Cabinet. Cu toate acestea, ultimul fapt menționat nu este o cauză suficientă pentru prim-ministru pentru a accepta o problemă de a fi inclusă în agendă.

4.5.5. *Comisia Cabinetului asupra Afacerilor Economice: Armonizarea politicii și bugetului*

Întrucât *Comisia de Coordonare* a fost concepută inițial în calitate de organ general al Cabinetului, în ultimii ani ea s-a concentrat mai mult asupra soluționării conflictelor politice dintre partenerii de coaliție, care lasă planificarea bugetului și reglementarea problemelor legate de politica economică spre implementarea de către organele formale sau neformale conduse de către ministrul finanțelor. Coordonarea strânsă dar neformală dintre ministrul finanțelor din partea conservativilor și liberalul ministru al fiscalității și relațiilor economice din cadrul guvernului format în baza acestor două partide, cu președinția partidului conservativ, s-a transformat într-o *Comisie de Cabinet asupra Afacerilor Economice* (CCEA), condusă de ministrul finanțelor (social-democrat) și având ca membri pe ministrul afacerilor economice pe ministrul comerțului și industriei. Secretarul Permanent al Ministerului de Finanțe este responsabil pentru pregătirea agendei comisiei, la ședință fiind prezent un reprezentant superior din partea Oficiului prim-ministrului.

Comisia de Cabinet asupra Afacerilor Economice administrează toate inițiativele politice majore care au consecințe bugetare și prepară deciziile de cabinet asupra bugetului anual. Activitatea ei este susținută de o comisie paralelă formată din funcționari publici de rang înalt din partea celor trei ministere implicate și Oficiului prim-ministrului; această comisie este prezidată de către Secretarul Permanent al Ministerului

de Finanțe. Comisia de Cabinet, precum și comisia de rang înalt pot invita miniștri/functionari publici de rang înalt pentru a discuta problemele comisiei legate de ministerele din care aceștia fac parte. Problemele care n-au fost soluționate în cadrul Comisiei de Cabinet asupra Afacerilor Economice — sau care din cauze politice sunt incluse în agenda prim-ministrului — vor fi puse în discuție în cadrul Comisiei de Coordonare.

Divizarea lucrului dintre cele două comisii de cabinet nu este definită foarte strict.

CCEA nu se poate spune că e dedicată în exclusivitate problemelor economice și bugetare în timp ce majoritatea problemelor bugetare au unele implicări bugetare. Apoi, Ministerul Finanțelor definește frecvent noi probleme politice prin analizarea unui sector specific și propunerea schimbului politicii pentru a reduce cheltuielile. Dar în timp ce Oficiul prim-ministrului este reprezentat la ședințele CCEA, este la discreția prim-ministrului de a decide unde problemele trebuie discutate. De obicei prim-ministrul și ministrul finanțelor (care în mod normal aparțin aceluiași partid) se vor înțelege să utilizeze Comisie sau alta în privința unei probleme specifice în baza unor considerări tactice. De exemplu, CCEA este deseori utilizată pentru a implementa abordările politice generale aprobate de către Comisia de Coordonare, deseori purtând negocieri cu Parlamentul asupra bugetului anual în cadrul mandatului aprobat de către Comisia de Coordonare.

CCEA este locul unde armonizarea funcțională a procesului de elaborare a politicilor și al bugetării se întâlnește cu coordonarea politică a guvernului de coaliție. Opțiunea de «apelare» la Comisia de Coordonare, prezidată de prim-minstru, oferă posibilitatea de a schimba accentul asupra preocupărilor predominant politice. Cu toate acestea, diferența dintre cele două Comisii nu este promordial de natură distinctă a responsabilităților funcționale, dar mai degrabă una combinată din participanți și probleme pentru discuții incluse în agendă, care într-o măsură oarecare, pot fi dirijate de către centrul guvernului.

4.6. Rolul centrului guvernului

După cum s-a menționat în părțile precedente ale documentului, centrul guvernului — prim-ministrul cu asistența ministrului de finanțe — joacă un rol important în dirijarea nu numai a cursului formal al problemelor politice prin intermediul diferitor mecanisme de coordonare politică, dar și în definirea substanțială și apărarea căii înguste, care conduce spre consensul coaliției. Rolul vital în această călăuză politică este jucat de către «proiectul de coaliție» și interpretările sale ulterioare și revizuirile pentru care centrul guvernului are responsabilitate primordială. Centrul guvernului mai trebuie să joace rolul de detector și arbitru al conflictelor interministeriale — un rol care în guvernele de coaliție tinde să accentueze aspectele politice și să le plaseze deasupra celor funcționale.

În procesul de îndeplinire a acestor funcții centrul guvernului trebuie să găsească balanța dintre cele două roluri diferite. Primul este rolul activ, de conducere al centrului, care se angajează în intervenții preventive prin includerea problemelor politice în agenda comisiei de coordonare politică înainte de apariția unor semne vizibile de tensiune și conflict. Cel de-al doilea este rolul mai pasiv de arbitru de ultimă instanță, care lasă ca tensionările și conflictele mici să fie soluționate la nivele mai inferioare ale guvernului permițând, chiar, unor conflicte să fie aduse la cunoștința publicului. Cel de-al doilea rol expus are avantajul de a nu destăinui poziția prim-ministrului prea devreme sau prea deseori și ajută la menținerea flexibilității necesare de intervenție atunci, când toate aspectele — inclusiv poziția partidelor de opoziție și altor jucători majori — sunt deja cunoscute. Din alt unghi de vedere, conflictele ar putea scoate de sub control și expune o lipsă aparentă de autoritate în raport cu centrul guvernului.

Deși în experiența daneză se conțin exemple de diferite stiluri de guvernare, este evident faptul, că centrul guvernului din cadrul guvernelor de coaliție din Danemarca — în comparație cu multe alte țări — este caracterizat printr-o abordare flexibilă și neformală față de împiedicarea conflictelor care accentuează contacte personale și politice strânse dintre prim-minstru și jucătorii din conducerea coaliției. Această coordonare neformală este dezvoltată din când în când la un punct unde «Cabinetul intern» al liderilor partidelor de coaliție devine un centru puternic pluripartidist, care se întrunește cu membrii de partid și cu miniștrii din componența Cabinetului. Coordonarea neformală servește nu numai la prepararea deciziilor

politice majore și la orchestrarea tacticilor parlamentare, dar și la crearea temeiului comun în sens mai desfășurat, cum ar fi informarea reciprocă și înțelegerea electoratului fiecărui partid, formulând, astfel, restricțiile politice combinate și politicile de coaliție.

Deși pe parcursul ultimilor ani Oficiul prim-ministrului s-a extins într-un fel pentru a continua o agendă mai activă, el încă este mic (30-35 profesioniști) în comparație cu standardele internaționale, scopul primordial de expansiune fiind de a crea «un sistem de preîntâmpinare devreme» pentru a monitoriza problemele politice explozive. OPM, totuși nu este singur în îndeplinirea acestei funcții. După cum de la toți miniștrii liniari se așteaptă ca aceștia să creeze consensul coaliției înainte de a se îmbarca public într-o inițiativă politică nouă, tot așa și de la serviciul public de cel mai înalt rang se așteaptă să integreze realitatea politicilor de coaliție în lucrul lor de toate zilele. Dacă, de exemplu, liderul unui partid de coaliție este ministru al energiei, Departamentul Energiei trebuie brusc să accentueze o abordare politică desfășurată asupra problemelor sectorale și funcționale. Dar chiar și departamentele care deservește miniștrii din componența Cabinetului trebuie să fie informați despre problemele de creștere posibilă a tensionărilor din cadrul coaliției.

Sarcina politică a serviciului public de înalt nivel este înlesnită, probabil, de faptul că Danemarca — una din puținele țări OECD care procedează astfel — și-a menținut un serviciu public unde funcționarii publici trebuie să rămână în funcții după schimbarea guvernului. Cu frecvența guvernelor de coaliție și minoritare, serviciul public este utilizat pentru a se concentra asupra tabloului mai desfășurat al opțiunilor politice de lungă durată — nu doar așa cum le văd miniștrii din actualul Cabinet, dar și conform opiniei partenerilor de coaliție, conform opiniei predominante în Parlament, și a publicului în general. Din alt unghi de vedere, părțile serviciului public «clasic» demonstrează șovăială — sau incapacitate — de a integra considerările politice în cadrul lucrului profesional, această șovăială provocând din când în când necesitatea de a avea funcționari publici numiți din considerente politice.

4.7. Concluzii

Cazul Danemarcei — administrată după 1982 de guverne de coaliție — demonstrează, că guvernele de coaliție tind să aibă anumite dinamici centrifuge, ceea ce face ca activitatea partenerilor mici, precum și a partidului de conducere, să fie dificilă în cadrul coaliției. Din alt punct de vedere astfel de factori, cum ar fi cultura politică a consensului, statutul minoritar al coaliției și un proiect puternic de coaliție, ajută la consolidarea integră a coaliției.

Mecanismele instituționalizate ale coordonării politice din cadrul guvernelor de coaliție din Danemarca sunt prezente la diferite nivele: la nivelul fiecărui minister, la nivelul întregului cabinet și la nivelul comisiilor de cabinet. În particular, două comisii servesc în calitate de instrumente flexibile de coordonare politică — prima concentrându-se asupra problemelor bugetare și economice, cealaltă asupra strategiei politice generale. Cu toate acestea, consultarea politică neformală și coordonarea este esențială pentru supraviețuirea coaliției și — dacă e administrată corespunzător — ar putea produce un centru guvernamental puternic în bază multipartidistă. Astfel de realități consensuale dintre partenerii de coaliție sunt asigurate de un serviciu public de rang înalt pragmatic, utilizat pentru a privi dincolo de administrația coalițiilor minoritare spre centrul de greutate de lungă durată al politicii daneze.

PARTEA II: ADMINISTRAREA TRANZIȚIILOR DE GUVERNĂMÂNT

5. Canada: Administrarea tranzițiilor de guvernământ de Nicholas d'Ombraïn¹⁸

5.1. Testarea instituțiilor democratice

Capacitatea de a transmite puterea de la administrația veche la cea nouă este un test important asupra integrității, corectitudinii și viabilității instituțiilor specifice pentru statele democratice. Acest document descrie experiența unei democrații instaurate, Canada.

Tranziția puterii de la o administrație la alta concentrează atenția asupra instituțiilor permanente ale statului, în particular asupra nivelelor superioare ale serviciului public. Liderii serviciilor publice permanente asigură continuitatea dintre administrații. Capacitatea lor de a câștiga și menține încrederea administrațiilor succesive este un factor critic în tranziția ușoară a puterii de la un grup de oficialități alese la altul.

Tranzițiile de guvernământ au menirea să transmită puterea de la administrația veche la cea nouă. Tranzițiile au loc dintre administrații formate din partide politice diferite și adverse, sau pot fi în cadrul partidului de guvernământ, când liderul său este schimbat și preia oficiul public în calitate de prim-ministru. Planificarea de tranziție are loc înainte de fiecare alegeri federale din Canada și în orice situații când prim-ministrul în exercițiu și-a expus intenția de a părăsi oficiul. Tranzițiile singure se petrec repede, lăsând puțin timp pentru improvizări: ele de obicei se desfășoară pe o perioadă de zece zile, cuprinse între începutul desfășurării alegerilor generale și ziua de depunere a jurământului de către noul guvern. Aceasta este o perioadă de activități intensive pentru guvernul care pleacă, pentru secretarul cabinetului și personalul acestuia din cadrul centrului de guvernământ (în Canada, Consiliul de Coroană al Oficiului) și, mai întâi de toate, pentru prim-ministrul desemnat. Prin urmare, pregătirile avansate sunt esențiale. Alegerile generale conduc mai rar la schimbarea guvernului, dar în caz de realegeri ale guvernului în exercițiu, un mare volum de lucru legat de planificarea tranziției este îndeplinit de către prim-ministrul reales în revigorizarea guvernului, în schimbarea miniștrilor, mandatelor și redării unui impuls nou în organizarea lucrului.

Tranziția reușită va aduce noul guvern la putere ușor, noul prim-ministru fiind susținut de cabinet și de un sistem de liare a deciziilor, care reflectă necesitățile sale, tot odată respectând prevederile constituției. Deciziile luate pe parcursul tranziției dau posibilitate prim-ministrului desemnat să-și creeze tipul propriu de administrare prin ajustarea formei de organizare și prin elaborarea instrucțiunilor pentru miniștri, care vor reflecta aprecierea sa în raport cu necesitățile generale ale guvernului. Procesul intensiv de tranziție permite noului prim-ministru să facă cunoștință cu secretarul cabinetului și să-și creeze o impresie proprie în raport cu loialitatea și efectivitatea serviciului public în întregime.

În timp ce acesta este un document despre experiența Canadiană cu tranziții ordonate ale guvernelor democratice, secțiunea următoare asigură contextul politic în cadrul căruia tranzițiile au loc în Canada.

5.2. Istoria politică și cultura

Canada este o democrație parlamentară, care operează în condițiile unui sistem cu o singură circumscripție electorală. Pe parcursul celor 130 de ani de la adoptarea constituției administrative, au avut loc 35 de alegeri generale. În rezultatul acestora au fost formate 26 de guverne majoritare și 9 minoritare. Sistemul electoral a asigurat dominarea parlamentului federal pe perioada cea mai îndelungată a istoriei, de către două partide politice, Conservativ și Liberal. Puterea a trecut de la un partid la altul de 15 ori. Cu

¹⁸ Nicholas d'Ombraïn este fostul șef al Aparatului Guvernului, Oficiul Consiliului de Coroană, Canada.

excepția celei de-a doua administrații conduse de Borden, formate în 1917 în timp de război (în urma alegerilor generale înainte de care partidul Liberal de opoziție s-a scindat), Canada nicicând n-a avut guverne de coaliție. Cu toate acestea, ea a cunoscut o experiență mare în privința guvernelor minoritare, în care unul sau altul din partidele dominante era dependent în privința susținerii de zi-de-zi de diferite partide minore, care dispun de influență regională suficientă pentru a câștiga locuri în parlament. Aceste perioade de guverne minoritare au oferit posibilitatea de a acumula experiență de administrare a guvernului în condiții politice nesigure, unde pierderea încrederii poate rezulta cu căderea guvernului sau cu declanșarea de noi alegeri în orice timp. Adicional la 15 tranziții de guvernământ dintre cele două partide politice dominante, Canada a cunoscut 9 tranziții de putere cauzate de schimbarea liderilor de partid, care au preluat funcția de prim-ministru.

Toate aceste schimbări de guvernământ au evoluat în mod pașnic și relativ ordonat. Acest fapt se datorează culturii politice existente în Canada, care plasează valori mari pe primatul legii și respectarea proceselor stabilite în mod corespunzător. Importanța acestor valori este fundamentală pentru planificarea a unei tranziții reușite, iar fără ele n-ar fi existat. Și într-adevăr, planificarea tranziției și proceselor descrise în acest document au fost colectate relativ recent și completează valorile fundamentale care s-au instaurat în Canada.

Experiența modernă a Canadei cu tranziții de guvernământ a început în 1957, când liberalii, care au fost la conducere din 1935, au fost înlocuiți de conservativi. Până în 1957 n-au fost făcute multe încercări de a susține tranziția puterii. Prim-miniștrii și personalul lor politic (pe atunci foarte limitat) au făcut tot ce era necesar. Până la sfârșitul anilor 1940 unica călăuză pe care o primeau miniștrii era copia unui ordin pe consiliu elaborat în 1896 care enumera puterile prim-ministrului.

Tranziția din 1957 era modernă (pentru observatorii actuali), deoarece era prima de la crearea din 1940 a agendelor, audierilor, deliberărilor și deciziilor de cabinet, toate făcute în scris. Existența acestor documente a ridicat întrebări despre încrederea guvernului care pleacă, că secretele sale politice nu vor fi exploatate de către adversarii săi politici care se pregătesc să formeze noua administrație. Au apărut două soluții: de a lichida documentele, sau de a le plasa în mâinile secretarului cabinetului cu sarcina explicită acordată cu prim-ministrul, care va forma noua administrație, că această oficialitate va pune la dispoziția noii administrații doar informația esențială și nimic din faptele care ar putea fi utilizate în scopuri politice. Prim-ministrul care pleca și cel care urma să-și formeze noua administrație au fost asigurați de către secretarul de stat care deținea această funcție pe atunci, că distrugerea documentelor guvernului ar constitui un pas retrograd, care va face sarcina administrației care urma să preia conducerea cu mult mai dificilă. Astfel, s-a ajuns la înțelegerea care l-a numit pe secretarul cabinetului și succesorii acestuia drept păzitori ai secretelor de cabinet ale administrațiilor succesive. Acest acord a fost formalizat în scris dintre administrația în curs de plecare și cea care urma să preia conducerea în 1957, acest exercițiu urmând a se repeta odată cu fiecare schimb de prim-miniștri de atunci încolo, inclusiv și transferul de la un prim-ministru la altul chiar și din cadrul aceluiași partid politic.

Acordul din 1957 a plasat asupra secretarului cabinetului, care este cel mai superior funcționar public, un set particular de responsabilități care să asigure continuitatea guvernului când administrația veche este înlocuită de cea nouă. Poziția secretarului cabinetului n-a existat până în 1940, când a fost creat secretariatul cabinetului modern. Prin urmare, serviciul public nu dispunea anterior de un membru superior recunoscut, înainte de crearea ofciului. Deci, nici nu putea fi vorba despre autoritatea și conducerea tranzițiilor de planificare și de administrare. În plus, din cauză că liberalii au guvernat fără întrerupere din 1935 până în 1957, n-a existat nici o ocazie modernă care ar fi putut cere de la serviciul public să se pregătească pentru tranziția puterii.

Rolul atribuit secretarului de cabinet în 1957 a devenit drept bază al pregătirilor actuale făcute de către serviciul public înainte de fiecare alegeri federale. Acesta este subiectul balanței acestui document. Viabilitatea rolului depinde de cultura politică care cere ca serviciul public să nu fie partizan și așteaptă de la politicieni ca aceștia să conștientizeze faptul, că funcționarii publici se vor comporta în mod profesional, asigurând noua administrație cu aceeași susținere loială care a fost acordată predecesorilor

săi. Măsura în care aceste condiții sunt satisfăcute va varia în dependență de profesionalismul funcționarilor publici, de experiența politicienilor și de calitatea conducerii serviciului public.

5.3. Fondarea unei tranziții reușite

Există trei categorii de jucători în tranziția autorității politice de la un partid de guvernământ la altul, iar aranjamentele de tranziție au trei faze rezonabil distincte. Jucătorii sunt:

- Administrația care pleacă; în particular șeful guvernului care pleacă.
- Șeful guvernului care va urmează să fie creat și consultanții politici chee ai acestuia.
- Serviciul public și, în particular, șeful său permanent, în Canada secretarul de cabinet.

Tranziția reușită depinde de capacitatea fiecăruia din cei trei enumerați mai sus de a juca un rol corespunzător și să procedeze astfel în circumstanțe foarte responsabile și destul de dificile. De asemenea este necesară o pregătire bună, care deseori poate dura luni. Fazele de tranziție sunt următoarele:

- Dezvoltarea unui material succint despre formarea unei administrații și opțiunile de organizare a guvernului și sistemelor de luare a deciziilor și proceselor. Aceasta de obicei se începe cu aproximativ trei luni înainte de alegerile generale anticipate.
- Managementul activităților serviciului public și pregătirile de tranziție pe parcursul campaniei electorale. Campaniile în Canada decurg aproximativ 47 de zile (s-a plănuț de a fi reduse la 36 de zile).
- Tranziția propriu-zisă; zece zile sau cam așa dintre votarea la urne și intrarea în funcții a noii administrații.

Secretarul cabinetului necesită o capacitate de a consulta asupra aparatului guvernului în toate aspectele sale, inclusiv:

- constituirea administrativă, doctrina sa primordială și relațiile practice instituționale necesare pentru funcționarea sa corespunzătoare;
- opțiuni pentru organizarea procesului de luare a deciziilor;
- principiile de organizare a guvernului;
- distribuția existentă a mandatelor ministeriale și opțiunile de schimbare;
- opțiunile de tratare a întrebărilor organizaționale specifice și problemelor;
- etica în cadrul guvernului;
- opțiuni de dezvoltare ale politicii strategice: de exemplu, comisia pentru prioritățile cabinetului;
- managementul și planificarea agendei pentru guvern și prim-ministru;
- managementul serviciului public și numirile seniore;
- relațiile dintre miniștri și funcționarii publici, inclusiv rolul consilierilor politici.

Prim-ministrul canadian exercită puteri importante care dă posibilitate secretarului cabinetului să dezvolte expertiza în privința tuturor problemelor. Prim-ministrul este întotdeauna liderul partidului său. El sau ea numește miniștrii și membrii seniori ai serviciului public, care sunt oficialități profesioniste chiar dacă ei reprezintă niște «miniștri deputați». El sau ea organizează lucrul cabinetului, numind miniștrii care să prezideze comisiile de cabinet și determinând componența acestora. Secretariatul cabinetului, prezent la toate ședințele oficiale ale miniștrilor, răspunde prim-ministrului și îl informează pe el sau ea deplin despre toate lucrurile importante care au loc în guvern.

Efectivitatea aranjamentelor de tranziție depinde în măsură foarte mare de rolul jucat de către prim-ministru în sistemul canadian de guvernământ și de funcțiile și de obligațiunile pe care le îndeplinește secretariatul cabinetului în calitate de consecință.

Un proces reușit de tranziție va fi construit în baza dezvoltării unor relații bune de lucru dintre prim-ministrul desemnat, consilierul său politic principal și secretarul de cabinet. Acest fapt nu numai că este important pentru procesul de tranziție de a se desfășura ușor, dar și stabilește tonul relațiilor viitoare dintre acești participanți-cheie din guvern.

În Canada secretarul de cabinet activează în calitate de adjunct al prim-ministrului, consilier al cabinetului de miniștri și de șef al serviciului public. Este esențial ca el sau ea și prim-ministrul să conlucreze de comun acord și în deplină armonie. Relațiile dintre ei pot fi influențate mult de către personalul politic al prim-ministrului. Prim-ministrul este asigurat cu bugetul necesar pentru a putea numi personalul corespunzător de consilieri politici. Aceștia sunt partizani; ei nu sunt funcționari publici, deși sunt plătiți din fonduri publice și îndeplinesc funcții semioficiale. Sarcinile lor sunt de a asigura o suprapunere politică a activităților guvernului, care afectează soarta politică a partidului care formează guvernul. Ei sunt influenți în dezvoltarea politicii, numirii persoanelor în funcții seniore (cu excepția funcționarilor superiori din cadrul serviciului public) și administrării crizei de zi-de-zi. Ei asigură legătura politică (atât de deosebită de cea oficială) cu miniștrii și personalul politic al miniștrilor, cu nucleul susținătorilor de guvernământ din parlament și cu numeroase grupuri de interes.

Șeful echipei de consilieri politici ai prim-ministrului este de obicei un membru proeminent, dar nu ales al partidului de guvernământ. El sau ea trebuie să dețină iscusințele și experiențele necesare pentru a putea lucra cu secretarul cabinetului în asigurarea prim-ministrului cu consultație coordonată, care să combine perspectiva oficială și cea politică în raport cu problemele existente la zi. Consilierii politici ai prim-ministrului lucrează în direcția personalității, care de obicei se numește secretar principal al prim-ministrului sau șeful statului.

5.3.1. Faza 1: Preparări preelectorale

Lucrul de pregătire necesită mult tact. Guvernul pe cale de plecare rareori dorește să facă cunoscut, că ei, se pare, vor pierde alegerile. Chiar și în cazuri de tranziție de putere dintre prim-miniștrii aceleiași partid, aranjamentele de tranziție pot fi subiectul neînțelegerii și tensionărilor dintre administrația veche și cea nouă.

În cele aproximativ șase luni înainte de alegerile generale anticipate, prim-ministrul va autoriza în mod normal secretarul de cabinet să înceapă lucrul necesar pentru a administra tranziția.

În mod ideal prim-ministrul va autoriza secretarul cabinetului să-l contacteze pe liderul principalului partid de opoziție (viitorul prim-ministru potențial) pentru ai face cunoștință, în linii generale, cu spectrul și caracterul lucrului care va fi desfășurat pentru a se pregăti pentru posibilitatea de schimbare a administrației. Aceasta se va face predominant oral, deși liderului opoziției câte o dată i se înmânează o listă cu problemele principale, care vor fi cuprinse în materialul de tranziție.

Contactul inițial cu liderul opoziției ar putea fi completat de ședințe cu participarea secretarului cabinetului și a unui consilier politic desemnat de către liderul opoziției. Formatul unor astfel de întruniri este diferit, dar în practică secretarul cabinetului de obicei se întâlnește cu membrul superior al secretariatului cabinetului, funcțiile căruia includ responsabilitatea pentru aparatul guvernului. Modul unor astfel de întruniri este de a asculta pentru a afla mai multe despre problemele care vor fi abordate de către liderul opoziției în cazul dacă acesta va trebui să formeze o administrație nouă.

Secretarul cabinetului îl va informa pe prim-ministru despre astfel de întruniri, dar nu și despre conținutul acestor discuții.

Fundamental pentru astfel de aranjamente este principiul că doar numai secretarul cabinetului și personalul său superior vor fi implicați în astfel de contacte cu liderul opoziției și personalul acestuia. Șefilor permanenți de departamente și altor funcționari publici superiori li se comunică în mod specific că

ei nu trebuie să aibă contact cu membrii opoziției sau cu consilierii lor politici. Dacă va apărea necesitatea de a adresa unele întrebări specifice liderului opoziției, aceasta va fi organizată de către secretarul cabinetului, care în mod normal trebuie să fie prezent la aceste întruniri. Este extrem de rar ca aceste întruniri să fie organizate înainte ca să fie cunoscute rezultatele alegerilor.

Scopul acestor aranjamente este de a minimaliza apariția posibilității de neînțelegere. În particular, miniștrii nu se pot consola cu ideea, că oficialitățile sale fac consorțiu cu opoziția în pragul alegerilor. Nici nu trebuie de scăpat din vedere posibilitatea pentru oficialitățile seniore de a încerca să se asigure cu noi miniștri de perspectivă și cu consilierii politici. Încercările de a proceda astfel subminează relațiile dintre miniștri și serviciul public, semănând îndoiele în privința loialității serviciului public chiar și în opinia opoziției.

Pentru ca aceste aranjamente să lucreze, este esențial ca prim-ministrul să fie responsabil de guvern, ca secretarul cabinetului să fie tratat în calitate de cel mai înalt funcționar public și ca centrul guvernului să dețină capacitățile necesare pentru a putea administra procesul de tranziție. Aceasta înseamnă să fie capabil de a lucra cu ministerele liniare în dezvoltarea materialului prescurtat și în poziția de a prezenta un prim-ministru potențial nou cu un șir de briefinguri, unele direct în cadrul expertizei centrului guvernului, altele fiind probleme care se referă la responsabilitățile anumitor ministere, dar despre care prim-ministrul trebuie să cunoască destul pentru a lua decizii esențiale pentru oficiul care va fi preluat, astfel cum ar fi selectarea miniștrilor pentru anumite portofolii. Centrul guvernului, în Canada Oficiul Consiliului de Coroană, trebuie să aibă politică și planificare, precum și priceperi ale aparatului guvernului pentru a susține tranziția reușită a puterii.

5.3.2. *Faza 2: Campania electorală*

Când se anunță alegerile, secretarul de cabinet trebuie să organizeze o ședință cu participarea tuturor viceministrilor pentru a revizui problemele legate de comportamentul guvernului pe parcursul campaniei și pregătirea pentru schimbarea posibilă a guvernului sau pentru schimbarea miniștrilor, mandatelor și organizarea administrației existente.

Pe parcursul campaniei electorale, activitățile normale de luare a deciziilor de către guvern sunt mult mai reduse. Cabinetul se poate întruni doar o dată la două săptămâni, agenda chiar și atunci fiind foarte flexibilă. Nu există restricții formale pentru tipul de chestiuni care pot fi decise, dar pentru guverne este normal de a exercita funcții restrânse pe parcursul alegerilor.

Secretarul cabinetului de obicei elaborează călăuze pe care le distribuie viceministrilor, în care se expune utilizarea resurselor serviciului public în perioada campaniei electorale. De exemplu, miniștrii n-au dreptul să folosească avioanele guvernamentale destinate pentru interese de serviciu, dacă măcar una din porțiunile călătoriei conține alte scopuri politice decât cele oficiale; consilierii politici ai miniștrilor trebuie să-și ia concedii neplătite, dacă doresc să participe la campania electorală; miniștrii n-au dreptul să folosească publicațiile periodice ale guvernului pentru a se promova personal sau pentru a promova platformele partidelor sale politice.

Secretarul de cabinet trebuie să stabilească regulile generale, care să interzică viceministrilor și altor oficialități de a contacta cu membrii opoziției sau consilierilor lor politici în preajma și în timpul campaniei electorale fără autorizarea clară dată de către secretarul cabinetului, care este acordată foarte rar. În același timp, secretarul cabinetului trebuie să amintească viceministrilor despre importanța pregătirii unor briefinguri cuprinzătoare pentru noii miniștri ai tuturor partidelor, inclusiv orice propuneri politice înaintate în timpul campaniei electorale. În mod excepțional, acesta are dreptul să ceară anumitor viceministri să conlucreze cu colaboratorii din cadrul Oficiului Consiliului de Coroană în vederea pregătirii materialelor vizând aspectele organizaționale și politice, în acest scop având dreptul să ceară intervenția guvernului reales sau a noii administrații.

5.3.3. *Faza 3: Zece zile de briefing și decizii*

Către ziua alegerilor, secretarul cabinetului trebuie să implementeze un proces îndelungat de pregătiri și consultări cu colegii din cadrul ministerelor liniare care să-i permită asamblarea tuturor consultărilor, care vor fi necesare în caz dacă va fi ales un nou guvern.

Dacă rezultatele sunt clare, prim-ministrului, în mod normal, i se permite demisionarea, deoarece voturile se numără în noaptea alegerilor. Dacă rezultatele nu sunt clare, secretarul de cabinet trebuie să organizeze imediat desfășurarea briefingului și să acorde consultări prim-ministrului în privința faptului cum să procedeze în deciderea dacă oficiul trebuie menținut și să se întrunească cu noul parlament (pe cât se poate de repede). Acesta este un subiect complicat, dar este unul din cele mai importante scenarii pe care secretarul cabinetului trebuie să fie gata să acorde consultări, dacă apare astfel de necesitate în noaptea alegerilor.

După demisie prim-ministrul devine șeful interimar al administrației. Secretarul cabinetului trebuie să organizeze un briefing asupra modului de operare al administrației interimare. Cu aprobarea prim-ministrului, miniștrii urmează să fie instruiți de către secretarul cabinetului asupra faptului că ei trebuie să-și continue activitatea în cadrul oficiului, dar să nu ia decizii importante fără a se consulta mai întâi cu prim-ministrul și cu secretarul cabinetului. Uneori acest lucru se face în cadrul ședinței finale a cabinetului pe parcursul perioadei de tranziție. Prim-ministrul continuie să fie responsabil de guvernarea țării pe parcursul perioadei de tranziție. Miniștrii trebuie consultați pentru a se pregăti în mod corespunzător de părăsirea oficiului. Multe informații utile în acest context vor parveni din cadrul ministerelor conduse de ei, dar astfel de probleme principale, cum ar fi caracterul documentelor, trebuie dirijate de către prim-ministru cu ajutorul recomandărilor făcute de către secretarul cabinetului. Este necesar de a primi instrucțiuni corespunzătoare făcute de către centrul guvernului în privința cedării împuternicirilor deținute de către colaboratorii aparatului politic. Poziția personală a prim-ministrului care a demisionat necesită, de asemenea, atenție: eliberarea reședinței oficiale în mod demn; să se țină cont de securitatea personală, inclusiv și a familiei, de pensie și alte beneficii speciale de care se bucură un fost șef de guvern.

Prim-ministrul demisionat, de obicei, se întâlnește cu prim-ministrul desemnat după două-trei zile de la alegeri. Secretarul cabinetului poate fi prezent la o parte din discuții, acordând consultațiile respective în privința termenului prevăzut de funcționare a guvernului de tranziție actual. După cum s-a menționat anterior, acest fapt este prevăzut de a fi implementat în decurs de zece zile. Data convenită este anunțată de către prim-ministru, după care urmează să-și înceapă activitatea prim-ministrul desemnat.

Prim-ministrul desemnat, după idee, trebuie să se cunoască personal cu secretarul cabinetului. Ei ar fi putut lucra împreună în calitate de ministru și viceministru în cadrul administrațiilor anterioare. Uneori se poate întâmpla ca secretarul de cabinet să fi acceptat poziția prim-ministrului în baza înțelegerii că liderul opoziției este gata să conlucreze cu acesta în caz dacă el sau ea devine prim-ministru. Uneori se mai poate întâmpla ca liderul opoziției să aibă opinii cu totul negative în privința secretarului de cabinet. În privința acestui caz, în Canada au existat precedente de înlocuire înainte de termen a secretarului de cabinet sau de înlocuire a acestuia îndată după finalizarea procesului de tranziție (de obicei de la trei până la patru luni). Este evident faptul, că de calitatea relațiilor, sau cel puțin de potențialul acestora de a se transforma în relații fructuoase, depinde foarte mult și calitatea procesului de tranziție.

Primul punct al agendei secretarului de cabinet conține prevederea de a se întâlni cu prim-ministrul desemnat pentru a discuta aranjamentele de susținere practică. Prim-ministrul desemnat și personalul acestuia vor avea nevoie de spațiu pentru oficiul temporar și serviciile de susținere. Biografiile personalului politic vor trebui să fie verificate foarte minuțios până la clarificarea deplină a aspectelor de securitate. Prim-ministrul desemnat și șeful administrației sale vor avea nevoie de servicii de transport și de comunicare sigură. Prim-ministrul desemnat și familia sa vor avea nevoie de securitate sporită. S-ar putea întâmpla, de asemenea, ca ei să aibă nevoie și de cazare temporară, iar soața/soțul va trebui să facă uz de disponibilitatea și grațiunea reședinței oficiale predestinată pentru prim-ministru.

Aranjarea în mod corect a acestor logistici este foarte importantă, deoarece îl ajută pe prim-ministru să conducă în mod corespunzător întreaga administrație.

Prima întrunire cu prim-ministrul desemnat oferă posibilitatea secretarului pentru cabinet de a instaura profesionalismul său și angajamentul de a-l servi pe prim-ministru tot atât de efectiv, ca și pe prim-ministrul demisionat. Secretarul cabinetului poate reliefa în atenția prim-ministrului desemnat tipul de probleme care vor trebui soluționate în următoarele zile, prim-ministrul desemnat, la rândul său ar putea să-l informeze pe secretarul de cabinet despre anumite solicitări speciale pe care le-ar putea avea. La aceste întruniri trebuie să fie prezent și șeful administrației, care ar putea folosi acest prilej pentru a instaura relații bune de lucru cu secretarul de stat.

Prima întrunire ar trebui fi folosită, totodată pentru a stabili regulile de bază pentru perioada de tranziție. Statutul de interimar al administrației care pleacă trebuie să fie descris în mod clar și, tot odată și faptul, că pe parcursul tranziției prim-ministrul desemnat și personalul său încă nu guvernează. De asemenea, este util în cadrul acestei prime întruniri de a stabili un program regulat de întruniri pentru următoarele zece zile pentru a asigura ca toate deciziile necesare să fie organizate în mod organizat și la timp. Prim-ministrul desemnat de obicei trebuie să asigure ca toate comunicările dintre personalul său și serviciul public să decurgă prin intermediul secretarului cabinetului, din motivele expuse mai sus.

Majoritatea liderilor de opoziție creează o echipă sau mai multe de consilieri politici pentru a pregăti materialele de briefing pentru tranziție. Calitatea acestui lucru diferă mult și, în timp ce ea avea tendința să se ocupe de anumite întrebări importante legate de politică și de organizarea guvernului (adică mărirea rolului consilierilor politici), nu întotdeauna a persistat în realitățile măsurilor care trebuie luate în legătură cu formarea guvernului, deoarece în cadrul unor tranziții prim-ministrul desemnat poate chema consilierul său expert de a fi prezent la ședințele sale cu secretarul de cabinet și cu șeful administrației. Uneori secretarul de cabinet cere permisiunea de a invita pe unul din consilierii săi superiori de a participa la aceste întruniri. Aceasta depinde mult de încrederea în sine a secretarului de cabinet și de natura relațiilor sale cu prim-ministrul desemnat. Există o ispită puternică pentru secretarul de cabinet de a pleca singur la aceste întruniri, care ar servi drept mijloc de instaurare a unor relații de lucru confortabile și neformale cu prim-ministrul desemnat. Nu întotdeauna se primește, iar fiind singur, secretarul de cabinet ar putea întâmpina dificultăți în asigurarea cu informații prompte și exacte, necesare pentru a da posibilitatea de a se lua decizii eficiente, în timp ce riscul de a «zbură singur» uneori s-a dovedit a fi un mijloc bun de obținere a încrederii prim-ministrului desemnat.

Vor trece un șir de ședințe intensive, în cadrul cărora secretarul de cabinet îl va informa pe prim-ministrul desemnat asupra materialului de briefing pregătit pe parcursul lunilor de până la alegeri.

5.4. Substanța deciziilor de tranziție

Prim-ministrul desemnat are nevoie de diverse informații pentru a-și forma administrația și a prelua officilul. După cum s-a expus în mod explicit, forma în care această prezentare este făcută este importantă, tot așa fiind și ordinea în care ea este făcută. Prim-ministrul desemnat trebuie să cunoască:

- Cerințele constituționale care afectează deciziile pe care le ia prim-ministrul. Cine poate fi numit în funcție de ministru? Câte posturi ministeriale pot fi completate? Câte *trebuie* completate? Care este spectrul de creare a noilor poziții?
- Cum de protejat noul guvern de scandaluri legate de etică și de alte aspecte. Controlul biografiei și aspectelor de securitate sunt foarte importante, precum și inteligența politică despre membrii de partid despre care cunosc numai membrii din conducerea partidului. În plus la controlul biografiei, miniștrii propuși trebuie întrebați direct, preferabil de către prim-ministrul desemnat personal, dacă există ceva în trecutul lor care ar putea cauza anumite probleme pentru guvern. Conflictul intereselor dirijează în așa mod, ca necesitățile să fie revăzute și dacă trebuie instaurate. Prim-ministrul este solicitat să aprobe, de asemenea, un bucler care stabilește standardele conform cărora el va judeca miniștrii și altă informație utilă pentru conștientizarea de către aceștia a funcțiilor sale de miniștri. Odată aprobat de către prim-ministrul desemnat, acest bucler este pus la dispoziția fiecărui ministru înainte de depunerea jurământului.

- Ce fel de oficii mai există în afara cabinetului care sunt puse la dispoziția sa? Acest lucru este important, astfel încât el sau ea să poată asigura cu posturi minore susținătorii de încredere fără a umfla statele ministerelor.
- Ce opțiuni sunt disponibile pentru procesele de luare a deciziilor? Constituția permite alternative la aranjamentele curente? Poate cabinetul fi divizat în două sau mai multe tabere? Trebuie toți miniștrii să participe la procesele colective de luare a deciziilor? Pot comisiile existente de cabinet să fie desființate și create altele? Există constrângeri pentru președinții comisiilor și membrii acestora? Prim-ministrul va trebui să-l instruiască pe secretarul cabinetului în privința preferințelor sale de utilizare a comisiilor și timpului de desfășurare a ședințelor de cabinet.
- Pentru a decide (formal sau neformal) dacă trebuie să fie numit un viceprim-ministru și care sunt funcțiile cu care acesta urmează să fie investit în cadrul oficiului. În practica canadiană va depinde foarte mult de stilul prim-ministrului desemnat; el sau ea ar putea dori să aibă un viceprim-ministru care să-l înlocuiască în administrarea multor decizii de zi-de-zi ale guvernului; sau el ar putea dori să numească un viceprim-ministru care să implementeze obiectivele politice, în acest caz persoana dată va fi însărcinată cu puține responsabilități suplimentare. Prim-ministrul desemnat trebuie să cunoască dacă viceprim-ministrul va deține și portofolii ministeriale obișnuite (anume așa se procedează în Canada).
- Despre relațiile sale cu serviciul public. Cine numește oficialitățile superioare din ministere? Prim-ministrul, ministrul sau altă autoritate? Sunt vacanșii în rangurile superioare ale serviciului public? De ce acestea nu trebuie completate cu persoane numite din partea partidelor politice? Este posibilitate de a asigura miniștrii și prim-ministrul cu consilieri politici din afara cabinetului care să fie plătiți din banii publici?
- Opțiunile disponibile pentru număr, remunerare, numire, clarificări de securitate și rolul consilierilor politici ai miniștrilor. În modelul Canadian prim-ministrul în exercițiu deseori efectuează control asupra utilizării personalului politic de către miniștri.
- Despre problemele existente în organizarea guvernului și măsura în care acesta este liber să facă modificări în mandate și organizarea care se ocupă de problemele date.
- Despre problemele politice și operaționale care ar putea influența selectarea miniștrilor. Aceste probleme trebuie pregătite în formă de puncte astfel ca să poată fi utilizate în discuțiile cu candidații de perspectivă.
- Calendarul evenimentelor cu care prim-ministrul și guvernul trebuie să se ocupe pe parcursul primelor săptămâni ale oficiului. Aceasta include angajamentele de călătorie pentru prim-ministru, calendarul parlamentar și evenimentele naționale importante.
- Forma și procedura care trebuie respectate în procesul de formare al administrației. De exemplu, candidații la funcția de ministru trebuie să știe că nu trebuie să declare în mass-media sau altfel să dezvăluie postul care li s-a propus să-l dețină. Rolul șefului statului în aprobarea recomandărilor făcute de prim-ministrul desemnat trebuie salvgardat. Prim-ministrul desemnat trebuie consultat să nu caute luminile rampei sau să facă altceva, care să demonstreze o încercare de a uzurpa obligațiunile constituționale ale administrației demisionate. (De altfel, prim-ministrul demisionat trebuie să asigure ca prim-ministrul desemnat să fie consultat în privința tuturor problemelor importante în privința cărora trebuie luate decizii guvernamentale în perioada de tranziție.)

Toate aceste cerințe formează baza unui bucler instructiv pentru prim-ministrul desemnat. Buclete suplimentare se editează în dependență de circumstanțele tranziției. Dacă, de exemplu, noul prim-ministru (sau prim-ministrul reîntărit în funcții) se află în situație minoritară în parlament, va fi cazul să se acorde consultări asupra dreptului guvernului de a rămâne în funcții și de a cere vot de încredere, în privința rolului șefului statului în selectarea prim-ministrului în situații în care alegerea nu este clară și despre modul de administrare a guvernului în cazurile când se confruntă cu o situație minoritară în parlament.

Urmează să se mai acorde instrucțiuni speciale pentru a face față tuturor necesităților particulare pe care le poate avea prim-ministrul desemnat. De exemplu, în Canada în 1993 noul prim-ministru conservativ (Kim Campbell) s-a angajat să reducă cabinetul de la 35 la 23 de miniștri. Pentru realizarea acestui obiectiv, era nevoie de efectuat reorganizări majore ale guvernului. Secretarul Cabinetului era pregătit cu un șir întreg de opțiuni și recomandări ferme de îmbunătățire a administrației generale a guvernului pentru a corespunde obiectivului politic al noului prim-ministru.

5.5. Prezentarea instrucțiunilor de tranziție

Prezentarea materialului instructiv are o importanță mare. Obișnuințele prim-ministrului desemnat și șefului administrației sale trebuie înțelese și luate în considerație, după cum ei sunt influențați de constrângerile de timp în cadrul cărora ei operează. Este important de ținut cont, că dat fiind faptul că tranziția este foarte importantă, prim-ministrul desemnat este extrem de ocupat în această perioadă. El va trebui să susțină numeroase întruniri cu oficialități superioare de partid și cu colegii aleși. Ore în șir se va discuta la telefon cu susținătorii partidului și cu candidații care au învins și cei care au pierdut. Conducători din întreaga lume îi vor exprima felicitările sale. Grupurile de interes vor striga în gura mare să le acorde atenție. Persoane de tot felul care vor încerca să capete o slujbă anumită. Oficiul viitor al prim-ministrului trebuie să fie organizat și completat cu profesioniști din cadrul membrilor de încredere de partid. Ar putea fi organizate sesiuni instructive cu prim-ministrul care și-a prezentat demisia, inclusiv (în cazuri excepționale) consultări asupra chestiunilor importante care necesită luarea de decizii care nu pot fi amânate până la intrarea în funcții a noului guvern. Trebuie alocat timp pentru discuții extensive cu candidații la funcția de ministru în privința sarcinilor acestora, atât în calitate de miniștri, cât și în calitate de membri superiori de partid. Astfel, timpul oferit pentru tranziție este mult mai mic decât complexitatea deciziilor cerute. Acest fapt plasează un premiu înalt asupra calității instrucțiunilor orale și scrise prezentate de către secretarul de cabinet.

Experiența canadiană în privința dezvoltării unor instrucțiuni planificate minuțios pentru prim-ministrul desemnat se datează de la alegerile generale din 1974. Se credea mult că conservativii îi vor înlocui pe liberali în rezultatul alegerilor generale desfășurate anul acela. Secretarul cabinetului a făcut pregătiri extensive, mult mai extensive decât orice alte pregătiri anterioare. Drept rezultat, a fost pregătit un set de materiale organizaționale și instructive cu un volum de treizeci de pagini, dedicat tuturor aspectelor, începând cu constituirea cabinetului și terminând cu deplasările în străinătate ale noului prim-ministru și un alt set, format tot din treizeci de pagini, dedicat unei politici remarcabile a problemelor operaționale. Însă liberalii au rămas la putere și majoritatea recomandărilor au fost stocate în arhivă până la următoarele alegeri.

Guvernul s-a schimbat (ușor) după alegerile generale din 1979. Către acea perioadă instrucțiunile s-au majorat de la 80 de pagini la un teanc de cărți care și-au pierdut, în mare măsură, valoarea în acest răstimp. Prim-ministrul desemnat, un bărbat studios, a citit, în aparență, instrucțiunile existente, deși l-a demis din funcții pe secretarul responsabil de pregătirea acestora; guvernul dat a supraviețuit doar numai pentru o perioadă de nouă luni.

Tranziția din 1984 (de la liberali la conservativi) a fost însoțită de un teanc similar de cărți instructive. Noul secretar de cabinet a adăugat inovații importante, o listă întreagă de întrebări cheie, care trebuiau fi decise. Aceasta a fost o încercare utilă de a micșora instrucțiunile extensive astfel, încât să fie expuse pe doar câteva pagini care conțineau decizii de tipul «Da» sau «Nu».

Între timp se făceau pregătirile pentru alegerile din 1988 (când conservativii s-au întors la putere) și pentru tranziția majoră din 1993 (mai întâi a prim-ministrului și — în urma alegerilor generale — a partidului de guvernământ), intervenind modificări majore în prezentarea materialului instructiv. Mulțimea de cărți a fost redusă de la un teanc de aproximativ 1.2 m la 10 cm. La fiecare volum s-a atașat o analiză foarte succintă care conținea opțiunile și recomandările clare pentru decizie. Materialul era destinat pentru utilizare de către secretarul de cabinet în cadrul instrucțiunilor orale adresate prim-ministrului desemnat, la dispoziția personalului politic punându-se versiuni mai depline ale acestora înainte de ședințele asupra subiectelor planificate.

Importanța prezentării (și conținutul) este greu de a fi supraapreciată. Descrierile prea lungi și imprecise nu vor atrage atenția prim-ministrului desemnat, acesta fiind prea obosit și ocupat. Tot atât de important este faptul că dacă secretarul de cabinet se prezintă singur, consultarea oferită trebuie să fie destul de scurtă și prezentată în formă vizuală care să conducă la prezentări orale efective. Prim-ministrul desemnat are nevoie de explicații concise asupra faptului ce trebuie să fie decis și de ce, împreună cu alternative clare și, dacă e posibil, o recomandare fermă.

Nimic nu trebuie prezentat spre decizie care nu are atribuție la procesul de preluare a puterii de către noul guvern. De altfel, nu trebuie pierdută posibilitatea de a face toate modificările necesare în această perioadă, deoarece după numirea miniștrilor acest lucru va fi dificil sau chiar imposibil: mai ales schimbările în privința mandatului și organizării, care duc inevitabil la crearea unei situații când cineva va pierde, iar altcineva va câștiga în urma schimbărilor intervenite. În același timp, trebuie de menționat faptul, că deși tranzițiile reprezintă timpul ideal de introducere a modificărilor majore în organizarea guvernului, timpul alocat tranzițiilor este atât de scurt, iar numărul de hotărâri care trebuie aprobate este atât de mare, că prim-miniștrii desemnați nu dispun de timp pentru a-și permite să câmpăcească cu aparatul guvernului. Astfel, în timp ce tranzițiile pot fi cel mai potrivit timp de a introduce schimbări radicale, experiența canadiană demonstrează că aceasta se întâmplă rareori din cauza lipsei de timp și posibilității de reflectare.

Prim-ministrul desemnat are nevoie de consultări calificate în privința faptului cum să-și instruiască candidații la funcția de ministru. Poziția de tocmeală a noului prim-ministru nu va fi nicicând mai puternică în comparație cu cea a colegilor săi. Timp de mulți ani practica existentă în Canada avea tendința de a asigura fiecare ministru cu instrucțiuni scrise vizând schimbările intervenite în politica și pe organizarea care prim-ministrul o dorește să fie respectată în cadrul fiecărui minister. După mijlocul anilor 1980 aceste «scrisori mandatare» au fost completate cu punerea la dispoziția prim-ministrului (sau prim-ministrului desemnat) a unor date detaliate pentru a putea stabili condițiile clare pe care le va pune în fața fiecărui candidat la funcția de ministru, expuse în cadrul ședințelor cu acest generic.

5.6. Cumularea tuturor aspectelor: ziua tranziției

Hotărârea asupra tuturor acestor probleme va fi adoptată în continuare pe parcursul perioadei de tranziție. Secretarul de cabinet va trebui să urmărească tot ceea ce s-a hotărât și să verifice periodic dacă prim-ministrul desemnat nu și-a schimbat intențiile în lumina evenimentelor recente. După dezvoltarea instrucțiunilor și luarea deciziilor, noi informații vor fi considerate a fi necesare. Eventual forma noii administrații va apărea în rezultatul acestui proces. Finalizând selectarea miniștrilor și dispunând de concluziile făcute de către prim-ministrul desemnat asupra intervierii acestora, lista candidaților la funcția de ministru este prezentată Guvernatorului General pentru aprobarea formală, în practică pentru informare.

Prim-ministrul desemnat trebuie să aprobe propunerile de numire a miniștrilor care vor prezida comisiile de cabinet. El sau ea mai trebuie, de asemenea, să aprobe și lista în care se expune activitatea miniștrilor (fiecare ministru preia funcțiile unuia sau mai multor colegi de-ai săi în lipsa acestora).

Secretarul cabinetului supraveghează pregătirile către ceremonia de depunere a jurământului de către noua administrație. Fiecare ministru depune jurământul de păstrare a secretelor și credinței în general și, totodată, un jurământ special relevant funcțiilor pe care le vor prelua. Secretarul de cabinet conlucrează împreună cu șeful administrației prim-ministrului pentru a asigura că toți miniștrii noi cunosc unde trebuie să fie și când, ce să facă pentru a putea depune jurământul de preluare a funcției. Oficialitățile Guvernatorului General trebuie consultate asupra logisticilor de depunere a jurământului, iar aceasta poate fi destul de complicat dacă ceremonia urmează să fie televizată.

Și în fine, prim-ministrul desemnat revizuieste, amendează și semnează, eventual, scrisorile de mandatare care vor fi înmânate fiecărui ministru. Aceste scrisori sunt înmânate tuturor miniștrilor și cuprind două domenii principale de subiect. Primul reprezintă standardele de comportare ale miniștrilor, în care o parte din scrisoare face referință la buclatul despre regulile și practicile de conduită, care sunt

anexate la scrisoare. Cel de-al doilea domeniu de subiect este pentru fiecare ministru un set de priorități politice și de program, care sunt îndreptate spre realizarea câtorva obiective: de focusat atenția asupra problemelor majore pentru fiecare minister; de asigurat legătura dintre platforma politică a noului guvern și lucrul fiecărui minister; și de informat despre călăuza generală relevantă fiecărui minister asupra obiectivelor strategice ale noului guvern.

Ceremonia de depunere a jurământului de obicei are loc dimineața. În timp ce prim-ministrul demisionat și colegii săi părăsesc posturile din conducerea Canadei, noua administrație așteaptă în culise pentru a depune jurământul de preluare a puterii în calitate de guvern succesori legitimi al națiunii. În ultimul timp aceste ceremonii au început să fie televizate, adăugând la înțelegerea cetățeanului de rând concepția cum principiile democratice guvernează exercitarea puterii în stat. Tranziția ușoară a puterii reprezintă expresia definitivă a funcționării ordonate a instituțiilor specifice unei societăți democratice. Acesta este, probabil, singura și cea mai mare testare a profesionalismului serviciului public.

După ceremonia de depunere a jurământului urmează un dîneu cu șeful statului și soția sau soțul acestuia/eia. La amiază prim-ministrul prezidează în cadrul primei sale ședințe de cabinet. El sau ea este asigurat de către secretarul de cabinet cu materialele respective legate de tematica acestei ședințe. Secretarul de cabinet asistă la ședințele de cabinet împreună cu membrii selectați din cadrul personalului său și cu șeful administrației prim-ministrului. Prima ședință de cabinet de obicei se folosește de către prim-ministru pentru a stabili tonul general de care el dorește să fie pătrunsă întreaga administrație, având, totodată și posibilitatea să reconfirme mesajele conținute în scrisorile de mandatare, care sunt trimise fiecărui ministru imediat după ședința de cabinet.

După terminarea ședinței, miniștrii pleacă la ministerele lor, unde se întâlnesc cu oficialitățile permanente și încep procesul de primire al instrucțiunilor detaliate asupra noilor sale funcții. Prim-ministrul și secretarul de cabinet, împreună cu șeful administrației prim-ministrului, trec imediat la studierea sarcinilor arzătoare de funcționare a cabinetului, începând să elaboreze călăuzele de zi-de-zi ale administrației în întregime.

Tranziția propriu-zisă durează câteva luni, deoarece noii miniștri și consilierii politici studiază situația. Secretarul de cabinet continuă să acorde consultările respective prim-ministrului, șefului administrației prim-ministrului, miniștrilor în particular, precum și oficialităților superioare din cadrul ministerelor, dacă apare astfel de necesitate. Către timpul când prim-ministrul este suficient de pregătit pentru a începe să facă modificări în cadrul posturilor superioare ale serviciului public, se poate considera, că tranziția a fost finalizată și că cea mai importantă funcție a secretarului de cabinet în calitate sa de șef al serviciului public a fost îndeplinită cu succes.

6. Franța: conducerea guvernelor de tranziție *de Guy Carcassone¹⁹*

Dacă e de susținut că democrația înseamnă, în principal, numirea liberă, periodică și competitivă a guvernelor de către poporul condus, implicarea constă în faptul că atunci, când alegătorii vin la urnele de votare, are loc un proces de schimbare, deoarece puterea trece în alte mâini.

Schimbarea poate afecta puterea legislativă sau cea executivă, sau concomitent pe ambele.

În cadrul puterii sau ramurii legislative, schimbarea poate afecta doar una sau ambele camere, dacă parlamentul este bicameral, alegerile având loc în același timp. În cadrul puterii executive, schimbarea poate interveni doar în raport cu guvernul, cu una din părțile acestuia, sau poate fi cauzată de schimbarea

¹⁹ Guy Carcassone este fost consilier al prim-ministrului în domeniul afacerilor parlamentare și este profesor în dreptul public, Universitatea din Paris, Franța.

șefului statului, fapt care poate avea o importanță considerabilă, dacă rolul atribuit șefului statului este de importanță majoră în raport cu guvernul.

Mai în scurt, toate permutările expuse mai sus demonstrează, cât este de greu de apropiat managementul schimbării de intenția de a acoperi toate aspectele. Din această cauză, documentul prezent se va concentra doar asupra unui aspect — cel de implementare a schimbării — dar va fi necesar de extins discuția pentru a include alți factori importanți care trebuie luați în considerație.

Autorul își cere scuze pentru ilustrarea argumentelor sale cu exemple luate, în principal, dar nu exclusiv, din experiența Franței. Există o cauză subiectivă pentru aceasta, în faptul că, firește, are rost de a descrie ceea ce cunoaște. Cu toate acestea, în primul rând, mai există și motive obiective, care trebuie expuse clar de la bun început.

De fapt, Franța este unica țară europeană mare care oferă exemple ale unui sistem care este concomitent foarte instabil din punct de vedere politic și foarte stabil din punct de vedere instituțional, din considerentele acestea fiind un exemplu deosebit de interesant în privința subiectului dat.

Spre deosebire de alte țări comparabile, în special membre ale Uniunii Europene, Franța n-a cunoscut experiența instabilității instituționale, cel puțin relativ, în comparație cu Italia, de exemplu, dar nici n-a cunoscut vreo dată stabilitatea politică a unor astfel de țări, cum ar fi Marea Britanie, Germania sau Spania, guvernaate de partidul aceleiași coaliții pe o perioadă de mai mult de zece ani.

Ea este unica dintre țările înalt dezvoltate care a cunoscut un fenomen tulburător: în rezultatul tuturor alegerilor desfășurate în perioada 1958-1978 la conducere s-a aflat mai mult sau mai puțin aceeași majoritate. De atunci încolo, din alt punct de vedere, la toate alegerile parlamentare, fără excepție, abandonate de către electorat au fost majoritățile care erau la putere înainte de alegeri: dreapta, care forma anterior majoritatea, învinsă în 1981 și 1988; stânga, care anterior deținea majoritatea, care a suferit eșec în 1986 și 1993.

Cu toate acestea, această succesiune de schimbări rapide n-a fost însoțită de careva probleme serioase în privința comportamentului afacerilor publice. Schimbarea persoanelor și modificările de politică substanțială au evoluat ușor, fără tărăgănări sau vacuum de putere.

Această situație nu poate fi atribuită fiind drept o coincidență, mai mult decât doar datorită temperamentului național.

Din alt punct de vedere, analiza condițiilor fizice conform cărora au evoluat toate schimbările (după cum se va vedea, multe schimbări au loc atunci, decât în zilele de după alegerile legislative) demonstrează că seninătatea acestor schimbări este în primul rând datorită existenței anumitor proceduri, aparate și instituții.

Dat fiind faptul că scopul acestui document este de a investiga cum schimbarea guvernului poate fi bine dirijată, prima cerință este de a stabili care sunt criteriile pentru schimbarea satisfăcătoare a guvernului. Aceasta poate fi efectuată numai foarte empiric, prin intermediul considerării drept satisfăcătoare a oricărui schimb care culminează cu formarea guvernului către data planificată, sau pe cât se poate de repede, care se va plasa ușor în situația care să-i permită implementarea deplină a obligațiilor sale politice, administrative și bugetare.

Ținând cont de faptul că prezența simultană a acestor trei condiții — buna funcționare, viteza și eficiența — este considerată drept țel al scopului, mecanismul de realizare al acestui obiectiv poate varia mult în dependență de contextul instituțional și politic în cadrul căruia se desfășoară schimbarea. Faptul rămâne că toate schimbările se petrec în cadrul unui set de probleme mai mult sau mai puțin obișnuite, către care tinde fiecare țară, cu diferite grade de succes, pentru a alcătui un răspuns corespunzător. Răspunsul Franței s-a dovedit a fi valoros și ar putea fi instructiv.

Documentul se concentrează, prin urmare, în primul rând asupra problemelor de implementare a schimburilor din cadrul guvernului (Secțiunea 6.1.) și va prezenta o analiză a experienței franceze (Secțiunea 6.2.).

6.1. Problemele de schimbări efectuate în guvern

Este imposibil de enumerat toate situațiile care se pot întâmpla în fiecare din țările studiate.

Cu toate acestea, este posibil și, chiar preferabil, de a identifica caracteristicile principale și în ce combinație ele există și de definit situațiile fizice în cadrul cărora se desfășoară fiecare schimbare.

Evident, că acest exercițiu are importanță cu condiția dacă este descris foarte minuțios. Prin urmare, el trebuie să conducă la identificarea variabilelor relevante și la producerea anumitor considerații, cel puțin sumare în raport cu efectele fiecăruia din ele.

Pentru a sistematiza oarecum aceste variabile, că de altfel ele formează un număr extensiv, trebuie făcută o distincție dintre variabilele *instituționale* și cele *politice*.

6.1.1. Variabile instituționale

Aici trebuie luați în considerație trei parametri. Aceștia se referă, în primul rând, la structura guvernului, în al doilea rând, la perioada de timp prevăzută pentru efectuarea schimbului și, în al treilea rând, la instaurarea administrației.

Structura guvernului nu se conduce de aceleași reguli în toate țările. Există țări unde structura este rigidă, prin intermediul legii sau prin respectarea tradițiilor care sunt suficient de apărute pentru ca abaterea de la ele să nu fie admisă deloc, sau cel puțin foarte rar și cu consecințe foarte mici. Din alt punct de vedere, există atât de multe sisteme diferite, care dau autorităților care urmează să fie numite *carte blanche* de a decide cum trebuie să fie organizată structura guvernului.

În primul caz, chiar și înainte de evenimentele care conduc spre desfășurarea schimbului, este cunoscută lista posturilor ministeriale care urmează să fie completată, deoarece numărul și obligațiunile sunt anexate la fiecare din ele. Iar dacă sunt implementate anumite schimbări ele vor fi în număr și spectru limitat.

În cel de-al doilea caz, din alt punct de vedere, componența și structura guvernului, precum și responsabilitățile fiecărui membru al guvernului, pot fi aflate nu numai prin intermediul publicării informației respective.

În Franța structura guvernului este decisă de către Președintele Republicii, la propunerea prim-ministrului. Libertatea pe care o dețin aceste două instituții constă în faptul că ele au dreptul să-și exercite puterile în domeniul considerat de ele că este interesul lor politic, contrabalansat de preocuparea managementului rațional.

Cu toate acestea, în rezultatul combinării acestor doi factori, de exemplu, numărul membrilor guvernului poate varia de la 26 în 1963 la aproape de două ori mai mare în 1988 (48). Acest fapt a condus, de asemenea, la formarea unor grupuri mari și impracticabile (un minister care combină munca, familia, sănătatea, securitatea socială, etc.) și diviziuni discutabile (economia, finanțele și bugetul în subordonarea a trei membri diferiți ai guvernului). Drept rezultat, unele administrații devin, de asemenea, nomade, schimbând ministerul ele servesc în calitate de schimbări de guvern.

Fiecare sistem are meritele sale proprii:

- Sistemul rigid face mai ușoare, fără îndoială, condițiile administrative ale schimbului, dar poate complica foarte mult condițiile politice, dacă, de exemplu, nu există flexibilitatea necesară de a satisface toți partenerii de coaliție.
- Din alt punct de vedere, sistemul de libertate permite să fie obținute balanțele corecte și facilitează obiectivul de oferire fiecărui din partenerii politici a ceea ce ei consideră că le aparține după

dreptate. Cu toate acestea, acest fapt ar putea complica schimbul administrativ, deoarece acesta se începe de la publicarea listei, dar nu se termină cu aceasta, în timp ce numai după această etapă ministerele sunt organizate conform noii structuri care a fost adoptată.

Timpul oferit pentru implementarea schimbului este un parametru care poate fi instituțional sau politic.

În mod normal, el este pur instituțional. Evenimentul care a provocat schimbarea este inițiat de alegeri. Îndată după alegeri, după o perioadă de timp durată căruia poate varia în funcție de prevederile constituționale sau pur și simplu în rezultatul tradiției existente, noul guvern este format, el preia imediat puterile depline.

Sistemul evident că are de câștigat mult în urma unui hiat succint. Dat fiind faptul că schimbarea este rezultatul manifestării unei dorințe de sufragiu universal, ar fi bine ca această dorință să fie transformată imediat în fapte, chiar dacă ea asigură supraviețuirea artificială a puterii executive, care, după câte se știe, trăiește în condițiile unei sentințe cu moartea, fiind lipsită de orice drepturi reale de a acționa independent.

În Franța este primit ca prim-ministrul, care este în exercițiu în perioada alegerilor naționale, să-și prezinte demisionarea Președintelui Republicii imediat după alegeri. Această tradiție, care n-a fost nicicând neglijată de la instaurarea democrației, este atât de esențială, încât nici nu s-a considerat necesar de a fi exprimată în scris.

Șeful statului numește noul prim-ministru, care se alege din rândurile majorității parlamentare rezultate în urma alegerilor (care poate fi fostul prim-ministru dacă fosta majoritate a învins iarăși la alegeri), apoi formează guvernul la propunerea prim-ministrului.

Prin urmare, oricare ar fi contextul politic, doar câteva zile despart alegerile de formarea noului guvern.

Dacă să luăm cel mai recent exemplu, cel de-al doilea tur de scrutin al alegerilor parlamentare a avut loc duminică, 28 martie 1993. Luni, 29 martie, Pierre Bérégovoy a anunțat demisia guvernului. În aceeași zi, François Mitterrand l-a numit pe Edouard Balladur în calitate de prim-ministru, iar miercuri, 31 martie, trei zile după alegeri, a fost publicată lista guvernului, fiind posibil de a organiza prima ședință a Consiliului de Miniștri și de a începe lucrul cabinetului (vezi Anexa 1 «Franța: Tabel Cronologic al evenimentelor principale»).

Evident, că rezultatele alegerilor trebuie să fie clare pentru ca schimbul să fie efectuat repede. Indiferent de orice aspecte politice, dimensiunea politică poate interveni anume în acest moment.

Dacă sistemul nu dispune de resurse suficiente pentru a produce decizii electorale neechivoce sau dacă alegătorii au votat astfel, încât nu se poate crea o majoritate parlamentară, atunci perioada aceasta poate fi prelungită foarte mult, posibil pentru câteva săptămâni, din cauza necesității de a găsi o soluție politică, sau de a-i da posibilitate șefului guvernului să-și asambleze o majoritate (după cum a fost cazul cu Jose-Maria Aznar după ultimele alegeri din Spania), sau chiar să determine cine va fi capabil să formeze un guvern (cazul lui Wim Kok după ultimele alegeri din Olanda).

Administrația formată joacă un rol potențial. Sistemele în care administrația este politizată, de obicei se compară cu cele care susțin de a fi neutre. În trecut, orice schimb de guvern era însoțit de înlocuirea tuturor funcțiilor publice, ceea ce făcea ca schimbul să fie implementat și mai dificil.

Cu toate acestea, distincția nu este atât de clară, în realitate, după cum s-ar părea, întrucât chiar și în țările în care există tendința de a dispune de administrații neutre — acolo, pentru a sluji autorității politice legitime, oricare ar fi aceasta — uneori există unei practici asemănătoare cu cele ale unui sistem stricat.

Este adevărat că unele poziții, după natura sa, trebuie să dispună de credință față de guvern mai multă decât în mediu, în raport cu cetățenii. De exemplu, în cazul unui ambasador numit într-o țară, guvernul va fi justificat în așteptarea că acesta nu va continua, pur și simplu să îndeplinească doar instrucțiunile

existente, dar își va aduce aportul său la soluționările politice pentru a asigura un randament și mai mare. Astfel de situații există, dar rareori se spune și se îndeplinește totul.

Trebuie de menționat, că deseori se întâmplă astfel, ca noul guvern să n-aibă încredere în funcționarii publici care au activat în cadrul guvernului precedent, au implementat anume acele politici, pe care guvernul actual dorește să le schimbe. Mulți încercau să schimbe conducerea de vârf din cadrul serviciului public cu funcționarii publici pe care îi considerau mai siguri din punct de vedere politic.

În rezultatul acestei practici răspândite pe larg, perioadele de producere ale schimbului de putere sunt prelungite: aceste perioade nu se termină odată cu preluarea puterii de către noul guvern, dar numai atunci când sunt făcute toate numirile următoare.

Rezultatul nu este altul decât o instabilitate mai mare atât în privința surselor, cât și al perioadei de timp, deseori agravate de lipsa de capacități și de experiență. Spre deosebire de altele, această dificultate nu este inevitabilă. Odată ce este adevărat că noii parohi caută în primul rând să se înconjoare cu prieteni politici, nu este mai puțin adevărat că mai rar poți găsi funcționari publici necredincioși, decât miniștri care să nu poată conduce.

Lipsa grabei de a face schimbări (care pot fi întotdeauna făcute un pic mai târziu, dacă sunt esențiale) reprezintă o precauție înțeleaptă care ar putea fi acumulată de multe țări, dacă aceasta ar fi adoptată.

Este ușor perceptibil faptul, că condițiile de implementare a schimbului sunt foarte diferite, în dependență de trei variabile instituționale, pe care le-am menționat acum. Modul în care ele se combină ar putea produce efecte cumulative, benefice sau malefice, sau, din alt punct de vedere, efecte compensatorii.

De exemplu, în sistemul care are o structură guvernamentală nedeterminată, precum și o perioadă excesiv de mare de producere a schimbului și o administrație înalt politizată, riscul producerii unor schimburi haotice va fi multiplicat. În acest caz s-ar produce o acumulare de efecte negative. În același fel, structura guvernamentală care practic fixată, o perioadă scurtă a schimbului și o administrație impațială ar putea acumula efecte pozitive.

Din alt punct de vedere, dacă să luăm alt exemplu, este mai ușor pentru un sistem de a-și permite să aibă o structură guvernamentală nedeterminată, dacă dispune de administrație stabilă. În acest caz, prezența și experiența organelor neutre din punct de vedere politic reduce riscul unor crize prelungite, care ar putea rezulta din structura guvernamentală care implică schimbări mari. Acestea sunt efecte compensatorii.

6.1.2. Variabile politice

Așa cum variabilele politice sunt umbrite ocazional de aspectele politice, s-ar putea întâmpla ca elementele instituționale să fie surse ale variabilelor primordial politice. Aceasta se poate întâmpla în cazul când evenimentul, care implică schimbul, rezultă nu doar în urma unei singure balotări (alegeri parlamentare), dar a două (alegeri prezidențiale și parlamentare). Din alt punct de vedere, strict politic, trebuie considerate alte două aspecte, unul legat de conținutul schimbului, celălalt de compoziția guvernului.

Evenimentul care impune schimbul nu este întotdeauna la fel. În sistemele strict parlamentare, guvernul este format îndată după alegerile parlamentare de către majoritate și, în afara cazurilor accidentelor, guvernul rămâne la conducere, sau cel puțin șeful guvernului, până la următoarele alegeri legislative.

Există o diferență destul de apreciabilă în cazul țărilor, care, în timp ce corespund definiției clasice a sistemului parlamentar (guvernul raportează Parlamentului și poate fi demis de Parlament), Președintele Republicii este ales prin vot universal direct.

În timp ce această situație este justificată de către puterile cu care este investit Președintele și de legitimitatea particulară obținută de el în rezultatul alegerilor, acest fapt servește la modificarea problemelor implicate în schimbare în măsură destul de mare.

Se știe că anume aceasta este situația în Franța, unde șeful statului este figura care domină asupra instituțiilor. Cu toate acestea, trebuie de ținut cont de faptul, că sistemul operează în așa mod, că primatul Președintelui este strict proporțional susținerii parlamentare pe care el o deține. Dacă el se bucură de susținerea necondiționată a Parlamentului, primatul său este necondițional. Dacă el dispune de o susținere condițională din partea Parlamentului, primatul său este condițional. Dacă el pierde susținerea definitivă a Parlamentului, el pierde întregul primat.

Această situație poate avea două consecințe de administrare a modificărilor din cadrul guvernului:

În primul rând, alegerile prezidențiale reprezintă în mod normal un eveniment care implică schimbul, iar când această schimbare se desfășoară, Președintele nou ales are puterea pe care nimeni n-o poate pune la îndoială, cu condiția că este susținut de către parlament (iar dacă nu, el dizolvă Asamblia Națională în speranța, întotdeauna realizată până acum, că poporul francez îi va da o majoritate care să-l susțină), acesta deține toate cărțile și este liber să formeze guvernul așa cum dorește.

În al doilea rând, când evenimentul care implică schimbarea reprezintă alegerile legislative care, în timpul unui mandat prezidențial, sancționează majoritatea care l-a susținut pe șeful statului, apoi afirmația este inversată: abandonat de către electorat și deprivat de susținerea parlamentară, în timp ce Președintele poate rămâne în funcții, el își pierde primatul. În acest caz el trebuie să numească un membru al noii majorități ostilă sie, cum ar fi prim-ministrul, care va deține toate cărțile în mâini până la următoarele alegeri.

În timp ce această diferență, în funcție de faptul dacă Președintele este ales prin vot direct universal sau nu, este atât de spectaculoasă, trebuie de ținut cont de faptul că diferența este, într-o măsură oarecare, neutră în privința introducerii schimbului.

Și într-adevăr, alegerile prezidențiale directe pot multiplica oportunitățile schimbării, dar nu schimbă obligator procesul sau problemele, ele doar colorează puternic dezvoltările, după cum s-a văzut foarte recent în România.

Conținutul schimbului se referă la observările că, deși toate schimburile ridică anumite probleme, nu toate cauzează aceleași dificultăți. Drept urmare, când puterea este preluată de un nou guvern, întotdeauna există un șir de obstacole care trebuie depășite, indiferent de contextul politic în cadrul căruia s-a produs schimbul. Dar aceste probleme acutizează la maximum natura schimbului, când schimbul guvernului este efectuat în urma trecerii puterii de la un partid politic la altul.

Crearea guvernelor implică, în mod normal, preluarea funcțiilor de către noi membri, fără experiență în domeniu, iar o parte din miniștrii în exercițiu pot prelua conducerea unor altor departamente, ceea ce înseamnă că ei vor trebui să învețe de la început noile funcții preluate.

Dacă aceste funcții sunt minore sau extensive, noii veniți care au preluat conducerea asupra ministerelor pentru prima oară sau au preluat conducerea unui alt minister, necunoscut lor, fără îndoială că vor necesita asistență și, posibil, dirijare, cel puțin la nivel tehnic, pentru a-și putea îndeplini funcțiile.

Evident, că aceste necesități sunt chiar și mai vitale când schimbarea guvernului implică schimbarea puterii dintre partidele politice, când majoritatea actuală n-a fost la conducere timp de ani de zile sau nicio și, în privința aceasta, este absolut fără experiență. Existența unui aparat de facilitarea acestui tip de schimb este chiar mai vitală, dat fiind faptul că membrii guvernului demis, din cauze politice malefice, nu întotdeauna pot rezista împotriva tentației de a-i lăsa pe succesorii săi fără dosare, informație, recomandări.

De la dorința mare în primul caz (schimbul guvernului fără schimbarea puterii de la un partid politic la altul), existența unui nucleu guvernamental loial și experimentat devine absolut vitală în cazul al doilea (schimbarea guvernului cu trecerea puterii de la un partid politic la altul).

Compoziția guvernului este și ea o variabilă politică cheie. Sub denumirea de compoziție a guvernului se subînțelege în principal distincția care există dintre guvernele unipartidiste și guvernele de coaliție.

Tipul guvernului care este la conducere depinde de structura majorității parlamentare, dacă ea este deținută de un singur partid sau formată dintr-o coaliție. Rezultatul, prin urmare, este mai mult o întrebare de necesitate și nu de alegere. Iar această variabilă nu este neutră în privința modului de evoluare a schimbului.

Când condițiile schimbării produc un guvern unipartidist, acesta poate fi creat destul de repede, cu puține conflicte, chiar dacă acest fapt întotdeauna asumă că problemele ce țin de personalitate sunt soluționate sau că ambițiile de conflict sunt reconciliate.

Cu toate acestea, ritmul relativ de evoluare a schimbării poate face ca timpul politic și cel de guvern să coincidă cât de cât.

Prin metoda de contrast, negocierile purtate dintre părți la formarea unui guvern de coaliție pot fi extrem de amare, să conducă la impasuri și să târăgăneze atingerea compromisurilor necesare.

Formațiunile de coaliție, care vor să învingă, nu întotdeauna cred că vor reuși înainte de începerea discuțiilor. Cu toate acestea, deseori nu se pot lua nici un fel de decizii definite înainte de alegerile actuale, nu numai că trebuie să-și confirme victoria, dar, mai întâi de toate, trebuie să sancționeze prezența fiecărui partener, să arate de ce sunt capabile pretențiile lor legitime și să înregistreze o luptă internă pentru putere. De aici și posibilitatea ca să dureze mult din momentul când guvernul în exercițiu pierde alegerile și până la formarea celui nou.

Pe parcursul acestei perioade, aparatul de stat trebuie să continue să funcționeze, disciplina publică trebuie menținută, interesele țării trebuie respectate, etc. Dar nu întotdeauna se cunoaște de către cine sunt implementate aceste obiective.

Prin urmare, același lucru este adevărat atât pentru variabilele politice, cât și pentru variabilele instituționale. Ele produc efecte cumulative, care pot fi pozitive și pot facilita schimbarea (dacă este un singur eveniment cauzabil, acesta nu implică schimbarea puterii de la un partid politic la altul), dar ele mai pot fi, de asemenea, și negative, implicând acutizarea tuturor dificultăților de exercitare.

Este posibil de vorbit, chiar și despre efecte cumulative ridicate la pătrat, în privința faptului că toate variabilele instituționale și politice se pot combina și pot conduce, astfel, la situația, când implementarea schimbului va fi chiar și mai dificilă.

În timp ce continuitatea Statului este unul din principiile fundamentale ale tuturor sistemelor democratice, natura specială a perioadelor de schimb înseamnă că nici unul nu este capabil pe deplin să asigure continuitatea.

Guvernul demisionat de obicei își menține statutul legal până la investirea succesului său, dar nu mai deține legitimitate politică. Guvernul în proces de formare deține legitimitate politică, dar încă nu și statut legal.

Rezultatul este un fel de interregnum care ar putea, după cum s-a mai constatat, dura destul de mult. Chiar dacă aceasta decurge mai mult sau mai puțin ușor — fără evenimente serioase care să necesite o reacție imediată — această perioadă este problematică de la sine.

Mai mult decât atât, ar fi iluzoriu de crezut că schimbarea este finalizată odată cu preluarea puterii de către noul guvern. Există o deosebire vitală dintre preluarea puterii și exercitarea corectă a acesteia. Există în mod obligator o perioadă de învățare, iar procesul de învățare poate fi scurt sau lung, extinzând faza

schimbului în mod corespunzător, nu de la un guvern la altul, dar de la un guvern care funcționează normal la alt guvern care funcționează normal.

Fiecare țară trebuie să găsească pârgھیile de utilizare pentru a putea soluționa problemele descrise mai sus. Pârgھیile utilizate în Franța au fost deja expuse. Secțiunea 6.2. al acestui document conține discuții mai aprofundate în această privință.

6.2. Experiența franceză

În decurs de cincisprezece ani Franța a cunoscut experiența a trei alegeri prezidențiale (1981, 1988, 1995), patru alegeri legislative (1981, 1986, 1988, 1993) și patru schimbări și jumătate al partidului de guvernământ (jumătatea constituind victoria lui Jaques Chirac din 1995 după lupta fratricidă pe care Edouard Balladur a pierdut-o, în ciuda faptului că era susținut de majoritatea membrilor majorității parlamentare).

Primul eveniment din cele expuse a fost deosebit de important prin faptul că la putere a venit stânga pentru prima oară de la începutul celei de-a Cincea Republici, astfel, practic, toți fiind neexperimentați, puțini membri deținuseră funcții executive în trecut, apoi aceasta a fost pe timpul celei de-a Patra Republici, adică cu mult timp în urmă și în cadrul unui context foarte diferit.

În pofida lipsei de experiență inițială, în pofida ritmului tensionat de schimbare a puterii de la un partid politic la altul, în pofida aparenței unor situații instituționale fără precedent, a fost recunoscut în mod unanim că schimbările au fost totalmente sub control și au decurs ușor.

La acest rezultat au contribuit în mod diferit două seturi de factori și conțin explicări pentru aceasta, primul, cadrul instituțional (6.2.1. de mai jos), iar al doilea, mediul administrativ (6.2.2. de mai jos).

6.2.1. Cadrul instituțional

După cum s-a menționat mai sus, cea de-a Cincea Republică creată de către de Gaulle în 1958 oferă preeminență Președintelui Republicii, chiar dacă gradul acestei preeminențe depinde de susținerea Parlamentului.

Cu toate acestea, grație faptul că sistemul oferă poporului francez pârgھیia de a face alegeri clare, anume din cauza acestei clarități se produce schimbarea mai frecventă, dar tot odată face ca acestea să fie mai ușor implementate. Acest fapt necesită unele explicări asupra poziției Președintelui Republicii, rolului dizolvării, efectelor sistemului electiv și conflictul, dintre majorități.

Președintele Republicii este ales prin vot universal direct, dar cel mai important este faptul că el este ales în rezultatul a două tururi de scrutin conform principiului majorității de voturi. Acest fapt constă din trei condiții principale:

- Prima presupune necesitatea de a dispune de o majoritate absolută în turul întâi, sau dacă nici unul din candidați nu reușește să obțină acest rezultat (nimeni până acum încă n-a reușit) în cadrul celui de-la doilea tur, desfășurat dintre primii doi candidați, numai după ce unul din ei doi acumulează o majoritate absolută.
- A doua, autoritatea și legitimitatea persoanei care a obținut mai mult de 50% din voturi nu este doar considerabilă, ci, de asemenea, conform definiției, de neînvinș până la următoarele alegeri prezidențiale. Astfel, el obține dreptul să prezideze Franța, dar și dreptul să fie în această postură timp de șapte ani, ce nu s-ar întâmpla în această perioadă.
- A treia, faptul că numai doi candidați pot concura în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin înseamnă, că toate partidele politice trebuie să-l susțină pe unul sau pe altul. Prin urmare, există două tabere clare, după alegeri, majoritatea prezidențială, reprezentată de toți cei care au făcut agitație pentru candidatul ales, și minoritatea prezidențială, care include toți susținătorii candidatului care a pierdut, iar uneori și funcționarii demisionați, care au pierdut alegerile. Aceste tabere sunt fortificate deplin până la următoarele alegeri prezidențiale.

Este clar că șeful statului deține autoritate considerabilă, dar puteri constituționale limitate. Nu președintele aprobă legile, ci Parlamentul. Nu președintele este responsabil pentru guvern ci prim-ministrul.

După cele spuse trebuie de menționat, că puterea președintelui și preeminența derivă din dominarea politică că autoritatea sa îi permite să predomine asupra majorității parlamentare, precum și asupra șefului guvernului. Prin intermediul susținerii și subordonării acestora, el poate asigura ca aceștia să utilizeze puterile lor respective conform dorinței sale, și anume în acest mod el își poate demonstra primatul său.

În mod natural, dacă acest primat trebuie să fie efectiv, majoritatea prezidențială de asemenea trebuie să dețină și majoritatea parlamentară. Dacă majoritatea prezidențială deține majoritatea în Adunarea Națională, va fi absurd de subordonat pe aceasta președintelui, de susținut pe prim-ministrul pe care l-a ales și de aprobat proiectele care el dorește ca să devină legi.

Aceste două lucruri se contopesc în unul singur: sau președintele preia puterea cu o majoritate parlamentară care corespunde majorității sale prezidențiale, caz în care el trebuie să se pună pe treabă (după cum a fost cazul cu Jacques Chirac în 1995), sau noul președinte ales se confruntă cu o majoritate ostilă din Adunarea Națională, caz în care el poate utiliza arma dizolvării.

Dizolvarea Adunării Naționale (Senatul nu poate fi dizolvat, dar nici nu poate demisiona guvernul sau să ridice orice opoziție de lungă durată în privința trecerii prin parlament al actelor ordinare) este singura prerogativă a președintelui, conform Articolului 12 din Constituție. El este liber să decidă asupra dizolvării de fapt oricând ar dori (el pur și simplu nu are dreptul să dizolve parlamentul mai des decât o dată la treisprezece luni, sau pe parcursul unei perioade de situație excepțională), fără a-și justifica decizia care este discreționară (el trebuie pur și simplu să dispună de trei opțiuni, dar are, tot odată și dreptul de a le neglija totalmente) și nici măcar nu trebuie contrasemnat de cineva.

În cadrul fiecărui din cele două alegeri, din 1981 și din 1988, Francois Mitterand a fost nevoit să se confrunte cu o Adunare dominată de minoritatea prezidențială. Astfel, în ambele cazuri el a dizolvat Adunarea, cerând poporului să-i dea mandatul de guvernare prin acordarea de majoritate prezidențială în Parlament. Și, în ambele cazuri, electoratul i-a acordat majoritate, conștientizând perfect că anume așa a fost operată cea de-a Cincea Republică.

Sistemul electiv pentru deputații din parlament este proiectat de a obține o majoritate clară prin intermediul votului universal. Franța este divizată în 577 de circumscripții, fiecare din care alege un deputat în rezultatul unei votări din două tururi. Spre deosebire de votarea dintr-un singur tur, care încurajează sistemul format din două partide, sau reprezentarea proporțională, care încurajează sistemul multipartidist, această sistem de alegeri permite sistemului multipartidist să existe, dar necesită ca partidele să intre în alianțe pentru a câștiga locuri, în timp ce candidații fără susținere din afara partidului său vor avea șanse puține de a fi aleși.

Aceste mecanisme au dat naștere la două alianțe majore, una de dreapta (RPR/UDF), iar alta de stânga (PS/PC). Chiar dacă aceste alianțe au o mulțime de probleme interne, ele sunt, cu toate acestea, vitale pentru toate partidele, iar cele care nu doresc (ecologiștii) sau nu pot (extrema dreaptă) intra în nici o alianțe, de fapt nu au șanse de loc de a intra în Parlament, oricât de multe voturi ar primi.

Astfel fiind lucrurile, sistemul este extrem de bipolarizat. Și această bipolarizare este accentuată în continuare de cel de-al doilea tur de scrutin al alegerilor prezidențiale, care, după cum am văzut prin forțarea tuturor să-și aleagă tabăra și să rămână în ea, impune o structură de lungă durată pentru relieful politic.

Prin urmare, de fiecare dată când Adunarea Națională este aleasă, poporul francez dispune de o alegere limitată (să voteze pentru una din cele două alianțe), dar aceasta este o alegere efectivă, în timp ce el decide ca anume stânga sau dreapta să domine în Parlament și, prin urmare, cine va guverna țara.

În timp ce acesta este doar procesul fundamental, iar sistemul electiv nicidecum n-a putut fi suficient pentru a garanta că alegerea electoratului va fi exprimată clar, acest lucru a fost întotdeauna predominant de când s-a început cea de-a Cincea Republică.

Uneori majoritatea a fost mare (1993), alteori mică (1967), iar alteori ea a fost deținută de un singur partid (1968, 1981) sau de o coaliție (1962, 1973, 1978). Uneori majoritatea a fost doar relativă (în 1988 PS nu-i ajungea 17 voturi pentru a fi o majoritate absolută, dar acest lucru n-a împiedicat-o să conducă, fără susținerea PC). Cu toate acestea, în toate cazurile, fără nici o excepție, majoritatea clară a reieșit din urnele de votare.

Mai mult decât atât, este relevant de a constata că alegerile prezidențiale și legislative sunt monitorizate foarte minuțios de către un tribunal imparțial și prestigios, Consiliul Constituțional, care plasează rezultatele în afara oricăror suspiciuni, fiind, totodată drept pârghia de salvagardare împotriva procedurilor care pretind că acestea au fost nesincere.

Conflictul majorităților a fost exact rezultatul — neintenționat și ocazional — al clarității. El a condus la situația fără precedent numită conviețuire care s-a întâmplat pentru prima oară în anul 1986.

Președintele Republicii fiind ales pe o perioadă de șapte ani, iar deputații pe cinci (dacă Asamblia nu este dizolvată), șeful statului în mod normal are de-a face cu cel puțin un set de alegeri legislative pe parcursul perioadei sale de mandat. Prin urmare, este inevitabil faptul că dacă pierde alegerile parlamentare, în același timp el își pierde și primatul.

Charles De Gaulle a schimbat acest scenariu. El considera că puterea prezidențială este necesară, dar că ea este legitimă numai dacă se bazează pe încrederea majorității populației în șeful statului. Prin urmare, el considera că dacă încrederea a fost pierdută, indiferent de împrejurările în care aceasta s-a produs, atunci președintele nu mai este capabil să conducă și trebuie să-și dea demisia. Aceasta este exact ceea ce el a făcut, considerând că el și-a pierdut susținerea națiunii după ce a pierdut referendumul de la 27 aprilie 1969.

Valéry Giscard d'Estaing a fost primul care a mers împotriva acestei doctrine prin declararea înainte de alegerile legislative din 1978, că el își va continua funcțiile chiar dacă va învinge opoziția. Dar opoziția n-a învins.

Cu această situație fără precedent s-a confruntat François Mitterand după pierderea stângii la alegerile legislative din 1986, apoi pentru a doua oară când stânga a pierdut din nou în 1993. În ambele cazuri el mai avea încă doi ani până la expirarea termenului de președinție. În ambele cazuri el a hotărât să rămână la conducere.

Pierzând susținerea parlamentară, el a pierdut, de asemenea, și dreptul de a avea în subordonare sa Asamblia Națională și guvernul. Drept rezultat, centrul de gravitate s-a schimbat de la Palatul Elysée la Hôtel Matignon. Rolul șefului statului a fost redus, astfel, la puterile conferite expresiv de către Constituție, care nu-i permiteau să continue de a conduce națiunea, rol care acum a trecut în mâinile prim-ministrului.

Dacă François Mitterand a rămas în funcții în 1986, a făcut-o în speranța de a fi reales peste doi ani, întrucât dacă ar fi demisionat imediat după pierderea alegerilor parlamentare, el ar fi fost obligat să pensioneze. Cât despre decizia sa de a rămâne în funcții în 1993, necătând la faptul că era bolnav, unicul motiv pentru continuarea funcțiilor a constituit dorința sa de deveni primul președinte francez care a deținut funcția dată pe parcursul a două termene deplin de șapte ani.

Se putea crede că situația fără precedent de conflict dintre majorități ar fi putut complica procesul de producere al schimbului, dar n-a fost așa.

De fapt, nu numai că nici una din tabere n-a considerat că este în interesul său de a risca să-și piardă popularitatea prin declanșarea unei crize instituționale, dar, mai întâi de toate, claritatea alegerii făcute de către electorat a clarificat pe deplin legitimitățile: președintele, care a suferit înfrângerea exprimată de

către votul universal, putea doar rămâne în funcții dacă păstra un profil jos și respecta deciziile făcute de către poporul francez. Noua majoritate deținea o legitimitate indiscutabilă care-i permitea să aleagă cine pe cine ea dorește să fie în funcția de prim-ministru (chiar dacă președintele mai era responsabil de a face numirea actuală, el nu era în situația politică de a face altceva decât să respecte dorința majorității care a câștigat alegerile) și a asigurat ca șeful guvernului să dețină toată puterea necesară.

Prin urmare, în acest sistem care este în cele din urmă una din variabilele geometrice, toate elementele cadrului instituțional se combină sau se contrabalansează unele pe altele pentru a facilita producerea schimbărilor.

Ele se combină atunci când dreptul la dizolvare mobilizează fracțiunile de a forma majorități, acesta fiind încurajat de sistemul electiv, iar diminarea președintelui să fie impusă în calitate de arhitect al schimbării.

Ele sunt contrabalansate dat fiind faptul că multiplicarea alegerilor (prezidențiale și legislative) deține în calitate de partener claritatea deciziilor electorale, care definesc clar termenii schimbării și fac procesul să decurgă repede și mai presus de orice îndoială.

Dar toate aceste puncte pozitive ar putea să nu fie suficiente, dacă mediul administrativ nu este în pas cu acest cadru instituțional.

6.2.2. *Mediul administrativ*

În Franța există o tradiție administrativă solidă, care nu este lipsită nici de dejavantaje (expuse frecvent) legate de târăgănările excesive ocazionale ale birocrăției. Dar ea are, totodată, și avantaje substanțiale, care pot fi observate în particular, când se produc schimbările, tradițiile jucând un rol foarte pozitiv în privința implementării acestora. Aceasta reiese în principal din concepția clară a rolului administrației, existenței anumitor proceduri corespunzătoare și implicarea unei structuri specializate.

Concepția clară a rolului administrației, moștenită de la tradiție, dar păstrată, tot odată, cu sfințenie de către lege, este bazată pe două principii cheie: subordonare și neutralitate.

Conform principiului de subordonare, funcționarii publici au datoria de a se supune autorităților împuternicite constituțional de a conduce țara. Prim-ministrul este conducătorul formal al serviciului public, fiecare membru al guvernului deținând autoritate asupra echipelor de funcționari publici din cadrul departamentelor pe care le conduc.

Conform principiului de neutralitate, funcționarii publici trebuie să slujească cu credință politicilor, care n-ar fi ele, ale autorităților alese în mod democratic. În mod normal ei trebuie să se abțină de la luarea oricăror atitudini publice ostile sau de susținere al acestor politici și nu trebuie să se sfătuiască cu nimeni, exprimându-și opiniile personale prin intermediul urnei de votare.

Fiecare ministru dispune de consilieri proprii, care vin și pleacă împreună cu el și care îl ajută să conducă administrația și să asigure ca concepția politică să fie aplicată. Ei alcătuiesc cabinetul său. Cabinetul dispune de gradul de autonomie pe care îl acordă ministrul, știind că în rezultat responsabilitatea o poartă ministrul personal pentru succesele și eșecurile politice care au fost făcute de el sau în numele său.

Membrii cabinetului sunt deseori funcționari publici. Procesul de servire al miniștrilor în acest fel, poate plasa funcționarii publici pe căi rapide în timp ce dezvoltarea carierei este implicată. În acest sens, ei pot căpăta anumite culori politice, ceea ce le-ar putea limita șansele de a obține alte posturi prestigioase atunci când la putere vine alt partid politic.

Astfel, rolul miniștrilor și cabinetului acestora este cel de a conduce și inspira, iar rolul administrației este de a implementa politica în cel mai bun mod.

Mai exact, din cauză că ei trebuie să se supună, funcționarii publici nu pot fi responsabili pentru politica guvernului. Prin urmare, locurile lor de muncă, în mod normal sunt garantate și nu sunt

amenințate de nici un fel de schimbare. Această securitate a locului de muncă — care poate fi pierdută doar în caz de încălcări serioase — reprezintă atât limitele de extindere a obligațiilor, cât și datoria de supunere și de neutralitate.

Cu toate acestea, există și excepții relative de la principiul dat. Acestea se referă la așa numitele «locuri de muncă la discreția guvernului».

Conform Articolului 13 din Constituție și legislației corespunzătoare de atribuire a puterii, un șir de posturi sunt completate în cadrul Consiliului de Miniștri, conform triplului acord dintre președinte, prim-ministru și ministrul respectiv.

Aceasta se referă la funcționarii publici din ierarhia de vârf, în special la ambasadori, prefecți, funcționari superiori de instruire și, cel mai important, la directorii autorităților centrale.

Se consideră normal pentru guvern, în scopul implementării politicii sale, de a fi capabil să completeze posturile menționate mai sus, cu funcționarii publici pe care îi va selecta. Iată de ce oricare persoană, care deține unul din aceste posturi înalte, poate fi schimbată în orice moment de către Consiliul de Miniștri.

Regulile de angajare în câmpul muncii în cadrul serviciului public determină gradul (titlul funcționarului public, nivelul și plata) și descrierea postului (postul pe care îl ocupă actualmente). Astfel, când funcționarul public încetează, de exemplu, de a mai deține funcția de director al autorității centrale, aceasta nu înseamnă că el încetează de a mai fi funcționar public, guvernul fiind obligat să-i propună un alt loc de muncă.

Combinarea acestor doi factori — libertatea guvernului, securitatea locului de muncă pentru funcționarul public — asigură continuitatea acțiunii administrative și furnizează flexibilitatea minimală necesară.

Fiecare guvern nou încearcă să-și completeze cele mai sensitive posturi cu funcționari publici simpatizanți din punct de vedere politic. Acest obiectiv poate fi înțeles și legitim, explicând de ce schimbările sunt urmate, de obicei, de un șir de numiri.

Cu toate acestea, când limitele și ritmul acestor numiri este neobișnuit, acesta reprezintă drept indicator de politizare excesivă a eșalonului de vârf al serviciului public.

Trebuie de mai menționat și situațiile specifice de coexistență. Noul guvern, într-adevăr nu are dreptul să facă nici un fel de numiri, fără consimțământul președintelui, deoarece el trebuie să le semneze. Președintele nu poate fi obstrucționist din punct de vedere politic, dacă refuză să le semneze. El poate utiliza semnătura sa în calitate de parte componentă de realizare a acordului în cadrul negocierilor cu guvernul, pentru a asigura ca cetățenii, de viitorul cărora el este deosebit de interesat, să fie tratați bine de către guvern.

Totuși, mulți directori rămân în funcții necătând la schimbarea partidului de guvernământ și a guvernului, astfel că toți noii miniștri care preiau conducerea sunt întâmpinați cu salutări de către o administrație cu experiență bună de lucru, gata să-i servească cu încredere deplină.

Astfel, este posibil în cadrul eșaloanelor de vârf ale serviciului public de a efectua schimbările necesare, dar numai cele care facilitează clar schimbarea. Procesul de schimbare beneficiază în urma existenței unui serviciu public permanent în funcțiune.

Existența unor proceduri corespunzătoare dă posibilitate aparatului de Stat să funcționeze normal de la începutul procesului până la sfârșit, oricât ar dura el.

Acest fapt presupune existența unei structuri de conducere care asigură continuitatea dată. Nu trebuie să se interpreteze în așa mod că guvernul demisionat are dreptul legal de a exercita conducerea atâta timp, cât succesorul său n-a preluat conducerea.

În Franța, ca și în majoritatea democrațiilor europene, această cerință se conține în noțiunea de soluționare a problemelor de zi-de-zi. Fără a intra în detaliile legale, care sunt mai complexe, această idee se referă la practica legată de situația când guvernul a demisionat, dar continuă să asigure conducerea de zi-de-zi a țării și să controleze administrația, dar n-are dreptul să introducă nici un fel de măsuri.

Uneori se poate întâmpla ca circumstanțele existente să ceară reacția de răspuns a guvernului care să depășească situația unor afaceri de zi-de-zi. Astfel, când s-a produs schimbarea puterii politice din 1981, după ce François Mitterand a fost ales președinte, dar până la preluarea funcțiilor și desemnarea lui Pierre Mauroy la funcția de prim-ministru, s-a produs un atac puternic asupra francului, în același timp în calitate de export/scurgere de capital. Guvernul demisionat a firmat contacte informaționale cu reprezentanții noii majorități și, cu acordul lor, a luat măsurile necesare pentru a proteja francul.

Deși erau unsprezece zile dintre cel de-al doilea tur de scrutin al alegerilor prezidențiale și preluarea puterii de către noul șef al statului (după care urmează numirea imediată prim-ministrului și dezolvarea Asambleei Naționale), țara înfrunta o perioadă constantă de diferite dificultăți care erau în afara oricăror critici.

Cu toate acestea, procedurile trebuie să conțină tot felul de cerințe, atât politice cât și practice, care ar putea deriva din producerea unei schimbări.

La nivel politic, trebuie să fie efectuată transmiterea puterii de către fiecare membru al guvernului succesorului său. Aceasta este oportunitatea unei transmiteri simbolice a puterii, scopul primordial al căreia constând în faptul ca ministrul demisionat să-l informeze pe succesorul său despre proiectele majore în curs de desfășurare sau despre hotărârile cele mai urgente care trebuie adoptate.

În afară de dezacordurile politice, în toate domeniile există subiecte de interes național, care trebuie aduse la cunoștința succesorului, iar în anumite domenii, informațiile confidențiale care urmează să fie transmise.

La nivel practic, cerințele sunt mult mai apropiate de pământ, dar și destul de mari. Membrii guvernului demisionat și asistenții lor trebuie să aibă posibilitatea de a-și sorta documentele. În privința părții strict politice, pe care au dreptul s-o păstreze, trebuie să fie oferită posibilitatea de a fi transferată. Partea administrativă legată de chestiunile care au fost operate pe parcursul termenului de funcționare a guvernului demis, trebuie adusă în ordine și pusă la dispoziția succesorului său. Și în fine, restul documentației trebuie să fie pregătită în mod corespunzător pentru a putea fi trimisă la arhiva națională. Nici una din aceste trei operațiuni nu poate fi implementată în mod corespunzător, dacă va fi improvizată în ultimul moment.

Cu toate acestea, desfășurarea unui schimb ușor al puterii presupune excluderea confuzului posibil care s-ar putea produce la începutul preluării puterii de către noul guvern. Funcțiile guvernului, conform definiției, nu pot fi comparate cu nici un fel de alte funcții de serviciu. Cel mai fidel politician, cel mai experimentat parlamentar sau cel mai bine informat factor de decizie descoperă o lume pentru care toate experiențele anterioare de lucru sunt insuficiente pentru a se considera bine pregătit.

Această lume dispune de un set propriu de reguli de stabilire a exactității. Fiecare hotărâre trebuie să respecte un șir de proceduri exacte, orice nerespectare a cărora este echivalentă cu încălcarea legii. Orice cheltuială trebuie să fie corelată unui anumit buget, care, la rândul său, este supus altor constrângeri. Iar în plus la toate acestea, există practici și tradiții, care, deși nu sunt obligatorii, deseori au reieșit din cerințele care fac benefică respectarea lor.

În astfel de condiții, trebui de lăsat noul guvern sau miniștrii acestuia să se descurce singuri, în cel mai bun caz trebuie de a-i face total dependenți de administrația pe care ei trebuie s-o conducă.

Acestea sunt cauzele de ce este vital — nu numai pentru principalele persoane implicate, dar prin intermediul acestora, în interesul națiunii — ca noul guvern să fie acompaniat întotdeauna când face primii pași.

În particular, noul guvern trebuie să fie informat în mod detaliat în privința unor astfel de aspecte, cum ar fi numărul de persoane și salariile disponibile pentru acestea, care pot fi recrutate, serviciile de care se poate folosi, secretariatul pe care îl are la dispoziție, el are nevoie de explicații în privința procedurilor de adoptare a hotărârilor, guvernării colective, delegării de împuterniciri, etc. Anume în această privință este foarte benefică susținerea din partea unei structuri specializate pentru procesul de schimbare.

Implicarea unei structuri specializate a constituit abordarea pe care Franța a introdus-o în calitate de experiment în anii 1930 și instituționalizată în anul 1946. Această structură specializată este Secretariatul General al Guvernului (SGG).

SGG deține un șir larg de obligațiuni importante. Experiența acestuia i-a permis să joace un rol cheie cu astfel de ocazii.

În fruntea acestei structuri se află secretarul general. Este foarte important de a menționa că actualul paroh este doar al șaptelea din 1946 și până acum, adică în decurs de peste cincizeci de ani.

Primul secretar general a fost în funcții pe parcursul celei de-a Cincea Republici în întregime (1946-1958), ceea ce înseamnă că el a asistat douăzeci și unu de șefi de guvern. Cel de-al treilea (1964-1975) a asistat trei președinți ai republicii și cinci prim-miniștri. Când stânga a venit la putere în 1981, parohul nu și-a părăsit postul încă timp de un an, preluând alte funcții prestigioase. Doar o singură dată, în 1986, s-a întâmplat cu părere de rău că secretarul general a fost înlocuit de către noul guvern, când la putere a venit un alt partid politic. Succesorul său, numit de dreapta, a supraviețuit când stânga s-a întors la putere și a lucrat cu trei prim-miniștri socialiști.

E de ajuns de spus, că deținătorii acestei posturi cheie (care îi obligă să asiste toate ședințele consiliului de miniștri) își îndeplinesc funcțiile imparțial, care n-ar fi fost convingerile politice ale lor și că ei au reușit să câștige respectul și încrederea politicianilor superiori din partea tuturor partidelor politice.

SGG este o structură foarte ușoară, alcătuită dintr-un număr total de o sută de persoane, doar treizeci din care sunt formați din cadrul celor mai înalți reprezentanți ai celor trei categorii din care este format serviciul public francez (*«fonctionnaires de conception»*). După cum este cazul pentru secretarul general, numirea în funcții sau demiterea este independentă de alegerile politice.

SGG este amplasat în cadrul sediului prim-ministrului de la Hôtel de Matignon.

TGG are trei obligațiuni permanente: organizarea lucrului guvernamental, consultarea judiciară a guvernului, conducerea tuturor departamentelor din subordonarea prim-ministrului.

Fiecare din obligațiunile menționate sunt abordate în mod foarte strict din punct de vedere tehnic și administrativ. Dimensiunea politică este responsabilitatea prim-ministrului și cabinetului său cu care SGG cooperează zilnic. Conflictele sau certurile în privința limitelor sunt reglementate de un cod strict de practici. Dacă este necesar, SGG pregătește o listă de opțiuni posibile, apoi cercetează legitimitatea deciziilor și asigură definitiv ca ele să fie aplicate, dar nicicând nu face comentarii asupra substanței sau corectitudinii alegerilor politice, aceasta fiind responsabilitatea doar a guvernului.

În acest document noi ne vom concentra asupra rolului ocazional al SGG când se produce schimbarea. SGG de fapt a devenit în practică garantul real al continuității acțiunii guvernului și, s-ar putea spune, ghidul discret, dar eficient pentru întreaga echipă nou venită la putere.

În această privință, SGG trebuie să demonstreze un șir de iscusințe. Toate acestea vor fi menționate mai jos, dar nu toate au aceeași importanță sau aceeași valoare exemplară, în particular când ele au relevanță în raport cu anumite trăsături ale sistemului francez. Ele sunt examinate mai jos în mod ascendent în funcție de relevanță în raport cu subiectul.

După formarea guvernului trebuie introduse reglementările de alocare a obligațiunilor și de delegare a puterilor. Decretele de alocare a obligațiunilor stabilesc responsabilitățile miniștrilor responsabili de

ministerele corespunzătoare și de secretarii de stat fără portofoliu. Decretele de delegare a puterilor stabilesc responsabilitățile pentru viceministri și secretarii de stat atașați la fiecare minister.

Toate aceste decrete sunt pregătite de către SGG din numele prim-ministrului. Dat fiind faptul că ele deseori cauzează rupturi dintre membrii guvernului, șeful guvernului și șeful statului au de câștigat mult în baza experienței și consultărilor din partea SGG.

Sarcina SGG este, apoi, de a încredința noii echipe ministeriale un șir de instrumente logistice. În plus la responsabilitatea sa de a organiza cecuri lunare de plată pentru membrii guvernului, SGG le repartizează încăperile pentru birouri (în cazul schimbului de miniștri), îi asigură cu acces la rețelele destinate executivei, îi asigură cu mașină și șofer.

În continuare, anume SGG informează noii veniți câți asistenți ei au dreptul să numească pentru a-și forma oficiul privat și-i asigură cu forme decizionale care trebuie completate.

Mai întâi de toate, SGG joacă un rol real de instruire a noilor membri ai guvernului. El a compilat ceea ce se numește *Dossier du travail gouvernemental*, un bucllet actualizat regulat care în aproximativ treizeci de pagini și câteva despărțituri face cunoscut cu aspectele practice și legale ale activității guvernului. Chiar și cei mai lipsiți de experiență miniștri sau asistenți pot găsi un răspuns practic în limbaj clar la toate întrebările pe care le pot întâmpina.

Bucletul include chiar și cartea organizațională a SGG, cu enumerarea obligațiilor fiecărui membru și numărul telefoanelor necesare, astfel încât să fie posibil de contactat persoana respectivă, care poate răspunde la întrebarea care s-a iscat. În fine, în afară de toți acești factori practici sau formali (importanța cărora ar fi greșit de subestimat), SGG furnizează, de asemenea, consultare, călăuză și, dacă este necesar, preveniri pe parcursul perioadelor de producere a schimbului.

Dat fiind faptul că SGG reprezintă memoria guvernului, întotdeauna este util de a primi consultările acestuia, noii membri ai guvernului descoperind acest fapt întotdeauna foarte repede. În timp ce procesul de adoptare a hotărârilor rămâne, în mod normal, pe deplin în mâinile acestuia, hotărârile vor fi mai efective dacă consultarea SGG este primită din timp, în baza mediului legal, existența precedentelor și rezultatelor pe care le-au avut, etc.

În această privință, SGG poate, de asemenea, să ajute de a convinge noul guvern să nu desfășoare vânătoria de vrăjitoare în rândurile eșalonului de vârf al serviciului public, care reprezintă întotdeauna un lucru de temut.

Dat fiind faptul că SGG este gardianul procedurilor guvernamentale, el este ghidul natural atunci, când ele se implementează pentru prima oară. Confuzia care ar putea fi cauzată de către lipsa de experiență, îmbinată cu entuziasmul noilor conducători este canalizat de către autoritatea SGG care, prin intermediul impunerii conformității cu procedurile formale existente, îndată face ca noii membri ai guvernului să se supună tradiției — care de obicei corespunde necesităților — de funcționare a guvernului.

Această disciplină n-are nici efect asupra cauzei politice a noului guvern, dar îi dă posibilitate s-o implementeze mai repede și mai efectiv.

Fără a intra pe tărâmul politic, SGG este cu toate acestea, suficient de bine informat în privința problemei pentru a fi capabil să atragă atenția prim-ministrului asupra unui sau altui aspect al managementului politicii sale fără a exagera rolul acesteia.

Un exemplu bine cunoscut în Franța este venirea stângii la putere în anul 1981, după douăzeci și unu de ani de opoziție. Președintele Republicii a anunțat despre intenția sa de a dizolva Asamblia Națională. Abia a ajuns noul prim-ministru, Pierre Mauroy, la Hôtel de Matignon, că secretarul general a venit să se prezinte, aducând cu sine și două cărți de autografe. El a explicat că «înțelegând» că se va produce dizolvarea, el și-a permis să elaboreze textul de dizolvare. Dat fiind faptul că puteau fi două perioade de desfășurare a alegerilor, una scurtă și alta mai lungă, conform Constituției, pentru a facilita cerințele operațiunilor electorale, iar alegerea dintre cele două era politică, SGG a pregătit două proiecte astfel,

În particular, noul guvern trebuie să fie informat în mod detaliat în privința unor astfel de aspecte, cum ar fi numărul de persoane și salariile disponibile pentru acestea, care pot fi recrutate, serviciile de care se poate folosi, secretariatul pe care îl are la dispoziție, el are nevoie de explicații în privința procedurilor de adoptare a hotărârilor, guvernării colective, delegării de împuterniciri, etc. Anume în această privință este foarte benefică susținerea din partea unei structuri specializate pentru procesul de schimbare.

Implicarea unei structuri specializate a constituit abordarea pe care Franța a introdus-o în calitate de experiment în anii 1930 și instituționalizată în anul 1946. Această structură specializată este Secretariatul General al Guvernului (SGG).

SGG deține un șir larg de obligațiuni importante. Experiența acestuia i-a permis să joace un rol cheie cu astfel de ocazii.

În fruntea acestei structuri se află secretarul general. Este foarte important de a menționa că actualul paroh este doar al șaptelea din 1946 și până acum, adică în decurs de peste cincizeci de ani.

Primul secretar general a fost în funcții pe parcursul celei de-a Cincea Republici în întregime (1946-1958), ceea ce înseamnă că el a asistat douăzeci și unu de șefi de guvern. Cel de-al treilea (1964-1975) a asistat trei președinți ai republicii și cinci prim-miniștri. Când stânga a venit la putere în 1981, parohul nu și-a părăsit postul încă timp de un an, preluând alte funcții prestigioase. Doar o singură dată, în 1986, s-a întâmplat cu părere de rău că secretarul general a fost înlocuit de către noul guvern, când la putere a venit un alt partid politic. Succesorul său, numit de dreapta, a supraviețuit când stânga s-a întors la putere și a lucrat cu trei prim-miniștri socialiști.

E de ajuns de spus, că deținătorii acestei posturi cheie (care îi obligă să asiste toate ședințele consiliului de miniștri) își îndeplinesc funcțiile imparțial, care n-ar fi fost convingerile politice ale lor și că ei au reușit să câștige respectul și încrederea politicianilor superiori din partea tuturor partidelor politice.

SGG este o structură foarte ușoară, alcătuită dintr-un număr total de o sută de persoane, doar treizeci din care sunt formați din cadrul celor mai înalți reprezentanți ai celor trei categorii din care este format serviciul public francez (*«fonctionnaires de conception»*). După cum este cazul pentru secretarul general, numirea în funcții sau demiterea este independentă de alegerile politice.

SGG este amplasat în cadrul sediului prim-ministrului de la Hôtel de Matignon.

TGG are trei obligațiuni permanente: organizarea lucrului guvernamental, consultarea judiciară a guvernului, conducerea tuturor departamentelor din subordonarea prim-ministrului.

Fiecare din obligațiunile menționate sunt abordate în mod foarte strict din punct de vedere tehnic și administrativ. Dimensiunea politică este responsabilitatea prim-ministrului și cabinetului său cu care SGG cooperează zilnic. Conflictele sau certurile în privința limitelor sunt reglementate de un cod strict de practici. Dacă este necesar, SGG pregătește o listă de opțiuni posibile, apoi cercetează legitimitatea deciziilor și asigură definitiv ca ele să fie aplicate, dar nicicând nu face comentarii asupra substanței sau corectitudinii alegerilor politice, aceasta fiind responsabilitatea doar a guvernului.

În acest document noi ne vom concentra asupra rolului ocazional al SGG când se produce schimbarea. SGG de fapt a devenit în practică garantul real al continuității acțiunii guvernului și, s-ar putea spune, ghidul discret, dar eficient pentru întreaga echipă nou venită la putere.

În această privință, SGG trebuie să demonstreze un șir de iscusințe. Toate acestea vor fi menționate mai jos, dar nu toate au aceeași importanță sau aceeași valoare exemplară, în particular când ele au relevanță în raport cu anumite trăsături ale sistemului francez. Ele sunt examinate mai jos în mod ascendent în funcție de relevanță în raport cu subiectul.

După formarea guvernului trebuie introduse reglementările de alocare a obligațiunilor și de delegare a puterilor. Decretele de alocare a obligațiunilor stabilesc responsabilitățile miniștrilor responsabili de

ministerele corespunzătoare și de secretarii de stat fără portofoliu. Decretele de delegare a puterilor stabilesc responsabilitățile pentru viceministri și secretarii de stat atașați la fiecare minister.

Toate aceste decrete sunt pregătite de către SGG din numele prim-ministrului. Dat fiind faptul că ele deseori cauzează rupturi dintre membrii guvernului, șeful guvernului și șeful statului au de câștigat mult în baza experienței și consultărilor din partea SGG.

Sarcina SGG este, apoi, de a încredința noii echipe ministeriale un șir de instrumente logistice. În plus la responsabilitatea sa de a organiza cecuri lunare de plată pentru membrii guvernului, SGG le repartizează încăperile pentru oficii (în cazul schimbului de miniștri), îi asigură cu acces la rețelele destinate executivei, îi asigură cu mașină și șofer.

În continuare, anume SGG informează noii veniți câți asistenți ei au dreptul să numească pentru a-și forma oficiul privat și-i asigură cu forme decizionale care trebuie completate.

Mai întâi de toate, SGG joacă un rol real de instruire a noilor membri ai guvernului. El a compilat ceea ce se numește *Dossier du travail gouvernemental*, un buclat actualizat regulat care în aproximativ treizeci de pagini și câteva despărțituri face cunoscut cu aspectele practice și legale ale activității guvernului. Chiar și cei mai lipsiți de experiență miniștri sau asistenți pot găsi un răspuns practic în limbaj clar la toate întrebările pe care le pot întâmpina.

Bucletul include chiar și cartă organizațională a SGG, cu enumerarea obligațiilor fiecărui membru și numărul telefoanelor necesare, astfel încât să fie posibil de contactat persoana respectivă, care poate răspunde la întrebarea care s-a iscat. În fine, în afară de toți acești factori practici sau formali (importanța cărora ar fi greșit de subestimat), SGG furnizează, de asemenea, consultare, călăuză și, dacă este necesar, preveniri pe parcursul perioadelor de producere a schimbului.

Dat fiind faptul că SGG reprezintă memoria guvernului, întotdeauna este util de a primi consultările acestuia, noii membri ai guvernului descoperind acest fapt întotdeauna foarte repede. În timp ce procesul de adoptare a hotărârilor rămâne, în mod normal, pe deplin în mâinile acestuia, hotărârile vor fi mai efective dacă consultarea SGG este primită din timp, în baza mediului legal, existența precedentelor și rezultatelor pe care le-au avut, etc.

În această privință, SGG poate, de asemenea, să ajute de a convinge noul guvern să nu desfășoare vânătoarea de vrăjitoare în rândurile eșalonului de vârf al serviciului public, care reprezintă întotdeauna un lucru de temut.

Dat fiind faptul că SGG este gardianul procedurilor guvernamentale, el este ghidul natural atunci, când ele se implementează pentru prima oară. Confuzia care ar putea fi cauzată de către lipsa de experiență, îmbinată cu entuziasmul noilor conducători este canalizat de către autoritatea SGG care, prin intermediul impunerii conformității cu procedurile formale existente, îndată face ca noii membri ai guvernului să se supună tradiției — care de obicei corespunde necesităților — de funcționare a guvernului.

Această disciplină n-are nici efect asupra cauzei politice a noului guvern, dar îi dă posibilitate s-o implementeze mai repede și mai efectiv.

Fără a intra pe tărâmul politic, SGG este cu toate acestea, suficient de bine informat în privința problemei pentru a fi capabil să atragă atenția prim-ministrului asupra unui sau altui aspect al managementului politicii sale fără a exagera rolul acesteia.

Un exemplu bine cunoscut în Franța este venirea stângii la putere în anul 1981, după douăzeci și unu de ani de opoziție. Președintele Republicii a anunțat despre intenția sa de a dizolva Asamblia Națională. Abia a ajuns noul prim-ministru, Pierre Mauroy, la Hôtel de Matignon, că secretarul general a venit să se prezinte, aducând cu sine și două cărți de autografe. El a explicat că «înțelegând» că se va produce dizolvarea, el și-a permis să elaboreze textul de dizolvare. Dat fiind faptul că puteau fi două perioade de desfășurare a alegerilor, una scurtă și alta mai lungă, conform Constituției, pentru a facilita cerințele operațiunilor electorale, iar alegerea dintre cele două era politică, SGG a pregătit două proiecte astfel,

încât președintele și prim-ministrul să-și poată adopta hotărârile în condițiile unei depline cunoștințe de fapte.

Dacă atenția șefului statului n-a fost atrasă în mod spontan de către SGG, foarte curând ar fi fost prea târziu din cauză că opțiunea scurtă și noii parohi ar fi fost atunci lipsiți de a dispune alegerea foarte importantă.

În general, SGG se concentrează asupra ceea ce putea fi numit rolul tehnic-legal-instituțional. Prin intermediul consultărilor sale discrete și deseori decisive, el lasă pe politicienii liberi să decidă ce să facă, dar este întotdeauna prezent pentru a arăta cum de făcut, în condițiile care sunt din punct de vedere tehnic adecvate, în deplină corespundere cu prevederile legii și Constituției.

Acest document a iluminat rolul vital, beneficiar jucat de către SGG în Franța. Intenția n-a fost de a păstra acesta ca pe un model ideal, care este conform definiției mai bun decât celelalte. Multe țări au structuri comparabile, fiecare țară fiind liberă de a-și organiza structurile sale proprii. Cu toate acestea, este imposibil de a supraaprecia importanța trăsăturilor pe care un organ ca acesta trebuie să le păstreze pentru toate timpurile: neutralitate, stabilitate, disponibilitate.

Aceasta este neutralitatea care redă încredere și stabilitate. Aceasta este stabilitatea care creează experiență și disponibilitate. Aceasta este disponibilitatea care creează eficiența. Ea este combinația tuturor componentelor, care contribuie în mod foarte puternic la menținerea stării de pace, raționalizare și de scurtare a perioadelor de producere a schimbului, cu alte cuvinte, de dirijare a schimbului.

Anexa 1. Franța: Tabel Cronologic al evenimentelor principale

| | |
|----------------------|---|
| 4 octombrie 1958 | Constituția celei de-a Cincea Republici a fost promulgată. |
| 23-30 noiembrie 1958 | Alegeri legislative, victoria dreptei. |
| 21 decembrie 1958 | Charles De Gaulle ales președinte. |
| 8 ianuarie 1959 | Charles De Gaulle își dă demisia din funcția de președinte. Michel Debré este numit prim-ministru. |
| 9 ianuarie 1959 | Guvernul este numit. |
| 14 aprilie 1962 | Michel Debré își dă demisia, este înlocuit cu Georges Pompidou. |
| 9 octombrie 1962 | Dizolvarea Asambleei Naționale. |
| 18-25 noiembrie 1962 | Alegeri legislative, victoria dreptei. |
| 28 noiembrie 1962 | Georges Pompidou redesemnat în funcția de prim-ministru. |
| 7 decembrie 1962 | Guvernul este numit. |
| 5-19 decembrie 1965 | Primele alegeri prezidențiale prin sufragiu universal: Charles De Gaulle. |
| 8 ianuarie 1966 | Preluarea funcțiilor de către președinte. |
| 8 ianuarie 1966 | Charles Pompidou își dă demisia, este redesemnat imediat. |
| 9 ianuarie 1966 | Guvernul este întărit. |
| 4-11 martie 1967 | Alegeri legislative, victoria dreptei. |
| 6 aprilie 1967 | Charles Pompidou demisionează, imediat este redesemnat. |
| 30 mai 1968 | Dizolvarea Asambleei Naționale. |
| 23-30 iunie 1968 | Alegeri legislative, victoria dreptei. |
| 10 iulie 1968 | Charles Pompidou demisionează, este înlocuit de către Maurice Couve de Murville. |
| 13 iulie 1968 | Guvernul este numit. |
| 27 aprilie 1969 | Referendumul asupra regionalizării n-a trecut. |
| 28 aprilie 1969 | Charles De Gaulle își prezintă demisia. |
| 1-15 iunie 1969 | Alegeri prezidențiale: Georges Pompidou. |
| 19 iunie 1969 | Georges Pompidou preia funcția de președinte. |
| 20 iunie 1969 | Maurice Couve de Murville demisionează, este înlocuit de Jacques Chaban-Delmas. |
| 23 iunie 1969 | Guvernul este întărit. |
| 5 iulie 1972 | Jacques Chaban-Delmas demisionează, este înlocuit de Pierre Messmer. |
| 7 iulie 1972 | Guvernul este întărit. |
| 4-11 martie 1973 | Alegeri legislative, victoria dreptei. |
| 28 martie 1973 | Pierre Messmer demisionează, este redesemnat la 2 aprilie. |
| 6 aprilie 1974 | Moartea lui Georges Pompidou. |
| 5-19 mai 1974 | Alegeri prezidențiale: Valéry Giscard d'Estaing. |
| 24 mai 1974 | Valéry Giscard d'Estaing preia funcția în calitate de președinte. |
| 27 mai 1974 | Pierre Messmer demisionează, este înlocuit de Jacques Chirac. |
| 29 mai 1974 | Guvernul este întărit. |
| 25 august 1976 | Jacques Chirac demisionează, este înlocuit de Raymond Barre. |
| 28 august 1976 | Guvernul este numit. |
| 14-21 martie 1978 | Alegeri legislative, victoria dreptei. |

| | |
|--|---|
| 31 martie 1978 | Raymond Barre demisionează, renumit în funcții la 3 aprilie. |
| 6 aprilie 1978 | Guvernul este întărit. |
| 26 aprilie-10 May 1981 | Alegeri prezidențiale: François Mitterand. |
| 13 mai 1981 | Raymond Barre demisionează. |
| 21 mai 1981 | François Mitterand preia funcția în calitate de președinte. |
| 21 mai 1981 | Pierre Mauroy numit în calitate de prim-ministru. |
| 21 mai 1981 | Dizolvarea Asambleei Naționale. |
| 23 mai 1981 | Guvernul este numit. |
| 14-21 iunie 1981 | Alegeri legislative, victoria stângii. |
| 22 iunie 1981 | Pierre Mauroy demisionează, imediat renumit în funcții. |
| 24 iunie 1981 | Guvernul este întărit. |
| 17 iulie 1984 | Pierre Mauroy demisionează, este înlocuit de Laurent Fabius. |
| 20 iulie 1984 | Guvernul este întărit. |
| 16 martie 1986 | Alegeri legislative, victoria drepteii. |
| 20 martie 1986 | Laurent Fabius demisionează, este înlocuit de Jacques Chirac. |
| 21 martie 1986 | Guvernul este numit. |
| 24 aprilie-8 May 1988 | Alegeri prezidențiale: François Mitterand. |
| 10 mai 1988 | Jacques Chirac demisionează, este înlocuit de Michel Rocard. |
| 13 mai 1988 | Guvernul este întărit. |
| 14 mai 1988 | Dizolvarea Asambleei Naționale. |
| 21 mai 1988 | Preluarea noului mandat prezidențial. |
| 5-12 iunie 1988 | Alegeri legislative, victoria stângii. |
| 23 iunie 1988 | Michel Rocard demisionează, este înlocuit de Edith Cresson. |
| 17 mai 1991 | Guvernul este întărit. |
| 29 martie 1992 | Edith Cresson demisionează, este înlocuit de Pierre Bérégovoy. |
| 31 martie 1992 | Guvernul este numit. |
| 22-28 martie 1993 | Alegeri legislative, victoria drepteii. |
| 29 martie 1993 | Pierre Bérégovoy demisionează, este înlocuit de Edouard Balladur. |
| 31 martie 1993 | Guvernul este întărit. |
| 23 aprilie-7 May 1995 | Alegeri prezidențiale: Jacques Chirac. |
| 11 mai 1995 | Demisionarea lui Edouard Balladur. |
| 17 mai 1995 | Preluarea mandatului de către noul președinte. |
| 17 mai 1995 | Alain Juppé este numit în funcția de prim-ministru. |
| 19 mai 1995 | Guvernul este întărit. |
| Următoarele alegeri legislative trebuie să fie desfășurate în martie 1998. | |

APENDICE 1. LISTA PARTICIPANȚILOR

În ordine alfabetică pe țară și persoană

Cea de-a doua întrunire SIGMA a Oficialităților Superioare din cadrul Centrelor de Guvernământ
Varșovia, 27-28 Februarie, 1997**ALBANIA**

DI Albert Gajo
 Consilier economic al prim-ministrului
 Consiliul de Miniștri
 Blvd. "Deshmorët e Kombit"
 Tirana
 Tel: (355 42) 305 47
 Fax: (355 42) 305 47

DI Arjan Madhi
 Secretar general al Consiliului de Miniștri
 Consiliul de Miniștri
 Blvd. "Deshmorët e Kombit"
 Tirana
 Tel: (355 42) 626 38
 Fax: (355 42) 626 38

BELGIA

Dna Françoise Audag-Dechamps
 Conseillère générale
 Chancellerie du Premier Ministre
 Rue de la Loi, 16
 1000, Bruxelles
 Tel: (32 2) 501 0398
 Fax: (32 2) 514 5259

REPUBLICA CEHĂ

Dra Michaela Erbenová
 Consilier al prim-ministrului
 Oficiul prim-ministrului
 Nábřeží Edvarda Benese, 4
 118 01 Prague, 1
 Tel: (422) 24 00 22 24
 Fax: (422) 23 13 963

ESTONIA

DI Aivar Rahno
 Asistent executiv al Secretarului de Stat
 Cancelaria de Stat
 Lossi Plats 1a
 E-0100 Tallinn
 Tel: (372) 631 67 49
 Fax: (372) 631 69 94

DI Jüri Heinla
 Șeful Departamentului Legislativ
 Cancelaria de Stat
 Lossi plats 1a
 EE-0100 Tallinn
 Tel: (372) 631 67 32
 Fax: (372) 6 31 69 14

GERMANIA

Dr Hans Achim Roll
 Director general
 Cancelaria Federală
 Adenauerallee 141
 D-5300 Bonn 1
 Tel: (49 228) 56 21 00
 Fax: (49 228) 56 23 51

GRECIA

Prof. Andreas Loverdos
 Secretar General
 Ministerul de Interne, Administrarea Publică
 și Descentralizarea
 Secretariatul General pentru Administrarea Publică
 15 Vassilissisofias, Ave
 Athens

Tel: (30 1) 339 34 82
 Fax: (30 1) 364 66 70

UNGARIA

Dl László Boros
 Consilier al guvernului în domeniul politicii
 științifice
 Oficiul prim-ministrului
 V. Kossuth ter 1-3
 H-1055, Budapesta
 Dl Imre Verebélyi
 Comisioner al guvernului
 Oficiul prim-ministrului
 V. Kossuth ter 4
 H-1055 Budapesta

Tel: (361) 268 32 43
 Fax: (361) 268 32 42

Tel: (361) 268 32 03
 Fax: (361) 268 32 18

LETONIA

Dl Edvins Andersons
 Director al Departamentului de Proiectare a
 Cooperării
 Cancelaria de Stat
 36 Brivibas Blvd
 LV-1520 Riga
 Dl Arvalds Freibergs
 Director al Departamentului Legal
 Cancelaria de Stat
 Brivibas Blvd 36
 LV-1520 Riga

Tel: (371) 728 4447
 Fax: (371) 728 0469

Tel: (371) 728 45 75
 Fax: (371) 728 65 98

LITUANIA

Dl Olegas Romancikas
 Vicesecretar General
 Guvernul Lituaniei
 Gedimino Ave 11
 LT-2039 Vilnius
 Dl Virgilijus Savickas
 Consilier politic al prim-ministrului
 Secretariatul prim-ministrului
 Gedimino Ave 11
 LT-2039 Vilnius

Tel: (3702) 62 16 80
 Fax: (3702) 22 10 88

Tel: (3702) 62 70 41
 Fax: (3702) 61 99 53

POLONIA

Dr Andrzej Barcikowski
 Șeful Cabinetului prim-ministrului
 Cancelaria prim-ministrului
 Al. Ujazdowskie 1/3
 00-583 Varșovia

Tel: (48 22) 621 77 78
 Fax: (48 22) 40 34 52

Prof. Maria Gintowt-Jankowicz
 Director
 Școala Națională de Administrare Publică
 Ul. Wawelska 56
 00-922 Varșovia 54
 Prof. Andrzej Gwizdz
 Președinte
 Consiliul Legislativ al prim-ministrului
 Prof. Hubert Izdebski
 Institutul de Studii al Statului și Legii
 Universitatea din Varșovia
 Dl Grazyna Kacprowicz
 Președinte al fundației
 Cancelaria prim-ministrului
 Fundația pentru Dezvoltarea Administrării Publice
 Prograemele Phare
 Al. Ujazdowskie 1/3
 00-583 Varșovia
 Prof Zbigniew Kielminski
 Facultatea de Jurnalism și Științe Politice
 Universitatea din Varșovia
 Ul. Krakowskie Przedmiescie 3
 00-047 Varșovia
 Dl Lech Nikolski
 Subsecretar de Stat
 Secretar al Comisiei Social-Politice
 a Consiliului de Miniștri
 Cancelaria prim-ministrului
 Al. Ujazdowskie 1/3
 00-583 Varșovia
 Dl Marek Pol
 Secretar de Stat
 Cancelaria prim-ministrului
 Al. Ujazdowskie 1/3
 00-583 Varșovia
 Dl Aleksander Proksa
 Secretar al Consiliului de Miniștri
 Cancelaria prim-ministrului
 Al. Ujazdowskie 1/3
 00-583 Varșovia
 Dl Grzegorz Rydlewski
 Secretar de Stat, șef al
 Cancelariei prim-ministrului
 Al. Ujazdowskie 1/3
 00-583 Varșovia
 Prof Grazyna Ulicka
 vicedecan
 Facultatea de Jurnalism și Științe Politice
 Universitatea din Varșovia
 Ul. Krakowskie Przedmiescie 3
 00-047 Varșovia

Tel: (48 22) 25 64 19
 Fax: (48 22) 25 73 76

Tel: (48 22) 694 73 59
 Fax: (48 22) 694 68 02

Tel: (48 22) 26 57 91
 Fax: (48 22) 26 57 91

Tel: (48 22) 628 45 30
 Fax: (48 22) 694 73 96

Tel: (48 22) 694 75 06
 Fax: (48 22) 628 43 01

Tel: (48 22) 26 57 91
 Fax: (48 22) 26 57 91

ROMÂNIA

Dr Remus Opris
 Ministru, Secretar General
 Guvernul României
 Piața Victoriei 1, Etajul Doi
 71 201 București
 Dl Dănuț Sachelarie
 Consilier al prim-ministrului
 Guvernul României
 Piața Victoriei, nr. 1
 București

Tel: (401) 212 13 82
 Fax: (401) 223 29 98

Tel: (401) 222 3693
 Fax: (401) 312 5811

SLOVAK REPUBLIC

Dra Lubica Durcová
 Șef-adjunct al Oficiului Guvernului
 Republicii Slovace
 Námestie Slobody, 1
 813 70 Bratislava
 Dra Milica Suchánková
 Șef în exercițiu al Oficiului Guvernului al
 Republicii Slovace
 Námestie Slobody, 1
 813 70 Bratislava

Tel: (427) 39 82 23
 Fax: (427) 39 16 47

Tel: (427) 39 82 23
 Fax: (427) 39 16 47

DELEGAȚIA UE

Dl Dieter Birkenmaier
 Consilier legal
 Delegația Uniunii Europene
 Al. Ujazdowski 14
 00-478 Varșovia
 Dl Rolf Timans
 Ambasador, șeful delegației Uniunii
 Europene
 Al. Ujazdowski 14
 00-478 Varșovia

Tel: (48 22) 625 07 70
 Fax: (48 22) 625 04 30

Tel: (48 22) 625 07 70
 Fax: (48 22) 625 04 30

EXPERTI SIGMA

Dl Guy Carcassonne
 Profesor Legile Publice
 69, avenue Victor Hugo
 75116 Paris

Tel: (33 1) 45 00 44 54
 Fax: (33 1) 45 01 97 22

Franța

Dl Peter Egardt
 Director executiv
 Stockholms Handelskammare
 Västra Trädgårdsgatan, 9
 Stockholm 103 21
 Suedia

Tel: (46 8) 613 1897
 Fax: (46 8) 411 7570

Dl Adam Wolf
 Ambasada Regatului Danez
 N.W. 3200 Whitehaven Street
 Washington D.C. 20008-3683
 Statele Unite

Tel: (1 202) 234 4300
 Fax: (1 202) 328 1470

SECRETARIATUL SIGMA

| | |
|--|--|
| Dra Michal Ben-Gera Administrator principal Managementul elaborării politicilor | Tel: (33 1) 45 24 13 98 Fax: (33 1) 45 24 13 05 |
| Dra Linda Duboscq Coordonator de proiect Managementul elaborării politicilor | Tel: (33 1) 45 24 13 17 Fax: (33 1) 45 24 13 05 |
| Dra Judyta Fiedin Administrator Managementul elaborării politicilor | Tel: (33 1) 45 24 13 92 Fax: (33 1) 45 24 13 05 |
| Grupul de Strategie al Țărilor (Polonia) DI Jacques Fournier Consilier superior Managementul elaborării politicilor | Tel: (33 1) 45 24 13 13 Fax: (33 1) 45 24 13 05 |
| Dra Joanne Stoddart Asistent de proiect Managementul elaborării politicilor | Tel: (33 1) 45 24 18 86 Fax: (33 1) 45 24 13 05 |



