



# SIGMA

Suport pentru Consolidarea  
Administrației și Managementului  
în Țările Europei Centrale și de Est

DISTRIBUIRE GENERALĂ  
OCDE/GD(96)17

*Robelova*

## SERVICIUL TOP-MANAGEMENTULUI ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE

*Introducerea unui sistem pentru Serviciul Public Superior  
din țările Europei Centrale și de Est*

*Documente SIGMA: Nr. 1*



O inițiativă mixtă a  
OECD/CCET și EC/PHARE  
Finanțată în special de EC/PHARE

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

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulate “SERVICIUL TOP-MANAGEMENTULUI ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE. Introducerea unui sistem pentru Serviciul Public Superior din țările Europei Centrale și de Est”, drept de autor, OECD, Paris 1997. OECD nu poartă răspundere de calitatea traducerii acestui document.

*Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled “TOP MANAGEMENT SERVICE IN CENTRAL GOVERNMENT. Introducing a Sistem for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries”, copyright, OECD, PARIS 1997. OECD cannot be responsible for the translation of this document.*

## 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 ale OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare a administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțată în principal de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație interguvernamentală având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența și suportul său consultativ într-un șir larg de domenii din sfera economică spre țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est, 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, acesta oferind informații 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, precum și informație comparativă și cunoștințe tehnice conectate la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările beneficiare în căutările unor sisteme adecvate de administrare, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și supremația legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități autohtone la nivelul administrației centrale pentru ca aceasta 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 administrației publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

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

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategiile Naționale, Managementul Procesului decizional, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciului Public și

Supravegherea Administrativă. Plus la toate, există o unitate pentru servicii de informare care are menirea să difuzeze materiale curente și publicate tratând subiecte ce țin de managementul public.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, ale țărilor-membre ale OECD sau ale țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului. Opiniile aparțin autorilor respectivi.

## CUVÂNT ÎNAINTE

Seria de materiale SIGMA reprezintă o nouă serie de raporturi specializate, elaborate în calitate de contribuții la activitatea SIGMA în Europa Centrală și de Est, și axate pe chestiuni specifice vizând managementul public cum ar fi - controlul cheltuielilor, supravegherea administrativă, coordonarea interministerială și managementul serviciului public. Serviciul Top Managementului în administrația centrală introduce un sistem destinat funcționarilor publici de rang înalt în țările Europei Centrale și de Est și abordează un subiect vizând aceste domenii problematice.

Documentul SIGMA în cauză a fost pregătit pentru a fi utilizat de către țările respective în procesul de analiză a posibilității instituirii unui tip mutual structurat de management al funcționarilor publici de rang înalt din cadrul guvernului. În țările Europei Centrale și de Est, de altfel ca și în țările membri ai OCDE, oficialii de la nivelele top de guvernământ joacă un rol crucial în ce privește dezvoltarea profesionalismului în administrare, cât și în procesul de reformare a întregii administrații.

Majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est n-au adoptat legi cu privire la serviciul public. Totuși politicile aprobate de recrutare, selectare, management de carieră și transferuri ale oficialilor de rang înalt pot limita spectrul politizării forței de muncă administrative la niveluri care urmează a fi completate cu personal bine pregătit din punct de vedere profesional. Într-un context în care lipsește legislația serviciului public care ar defini obligațiile și drepturile funcționarilor publici instituirea unui Serviciu de Top - Management (STM) ar putea servi drept factor de stabilizare.

În multe dintre țările în tranziție transformările din cadrul guvernelor echivalează cu schimbări ale personalului de o amploare mult prea semnificativă pentru a fi motivată chiar prin argument de ordin politic. Schimbările par a fi efectuate la întâmplare, într-un mod care diferă de practicile din țările - membri ai OCDE, unde transformările în cadrul personalului au loc cu certitudine în cazurile când se schimbă guvernele, dar în moduri care deseori pot fi prezise și recunoscute.

Materialul nu are drept scop definirea unui concept pentru STM care ar fi potrivit pentru orișice țară. Într-adevăr dezvoltarea unui STM reprezintă o sarcină care urmează a fi realizată în țările ce și-au propus să-și adopte un atare serviciu, luându-se în considerație obiectele și premisele naționale. Într-o oarecare măsură, această publicație tinde să ofere un ajutor practic țărilor care realizează analizele necesare și pregătesc deciziile respective.

Un STM ar fi util probabil în majoritatea țărilor SIGMA, mai cu seamă în cele ce duc lipsă de o legislație vizând serviciul public. În atare circumstanțe, un STM ar putea servi drept trecere la o administrație mai stabilă.

Profesorul Jacques Ziller, director de cercetări la Institutul Internațional de Administrare Publică din Franța a scris acest document pentru a-l prezenta la întrunirea grupului de coordonare SIGMA din octombrie 1994. Fiind editată ca material SIGMA, Serviciul Top-managementului în Administrația Centrală a devenit disponibil unui auditoriu mai larg.

Documentul în cauză poate fi accesat și în limba franceză, având denumirea Un corps de cadres superieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un systeme de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale.

**Derry Ormond**

**Șef**

**Serviciul Management Public, OCDE**

## CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA .....	1
CUVÂNT ÎNAINTE .....	2
INTRODUCERE .....	4
Observații referitoare la contextul istoric al problemei.....	5
Conceptul de Serviciu al Top - Managementului (STM).....	7
Definiția conceptului .....	7
Experiențe vizând crearea Serviciilor Top - Managementului.....	7
Contribuții posibile ale STM la funcțiile - cheie de management ale administrației centrale din țările ECE .....	9
Componentele necesare pentru stabilirea unui STM.....	14
Cadrul legislativ minim .....	14
Un sistem pentru admitere și management al carierei .....	18
Instruirea specifică.....	22
Analize și descrieri de lucru .....	23
Sisteme și condiții de remunerare.....	24
Concluzii .....	25
ANEXA 1 .....	26
BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ .....	26
ANEXA II.....	26

## INTRODUCERE

Conducerea administrativă profesională este privită ca având un rol crucial în toate țările OCDE, grație calității și eficienței administrației, în general, cât și a culturii sale corporative.

Această chestiune a fost abordată în mod diferit în diferite țări. Unele dintre ele, cum ar fi Germania, Franța și Marea Britanie au stabilit cu mult timp înainte un set de tradiții vizând cariera întregului corp de funcționari publici de rang înalt definind reguli specifice de numirea în posturile de conducere. Altele au creat mai recent servicii speciale de carieră pentru posturile respective cum ar fi *Serviciul Funcționarilor de Rang Înalt* de la 1978 din SUA<sup>1</sup>.

În majoritatea țărilor există o practică răspândită conform căreia persoanele care dețin posturi foarte înalte sunt numite în aceste posturi în mod centralizat de către cel mai înalt nivel al guvernului. Ei sunt administrați într-un mod mult mai centralizat decât întregul șir de agenți guvernamentali și funcționari publici, uneori în conformitate cu reglementări care diferă în parte de reglementările serviciului public în general. Noțiunea de “top manageri” ca elită a serviciului public ori în calitate de club, statutul de membru al căruia este dorit ori atractiv, este utilizată într-o oarecare măsură în țările din vest. Prin depunerea unui efort special în ce privește selectarea în managementul top a managerilor publici, guvernele își propun obiective de stabilizare, profesionalism, atragere a personalului de cel mai superior nivel cât și calitatea, și coeziunea în procesul de luare a deciziilor.

În desemnarea unui sistem de serviciu public urmează să fie abordate o serie de chestiuni:

- Urmează a fi o distincție între funcționarii publici de rang înalt și restul funcționarilor, ori este necesară instituirea unui sistem integru?
- Urmează ca serviciul public să fie neutru din punct de vedere politic (de partid) ori drepturile publice solicită transparență vizavi de opiniile politice ale funcționarilor publici?

---

<sup>1</sup> Cuvântul *executiv*, utilizat în America și în arealul Pacificului pentru desemnarea top-managerilor, poate duce în eroare. În Marea Britanie și Irlanda el este aplicat la nivelurile inferioare ale serviciului public: clasa executivă, membrii cărora sunt recrutați fără condiția de a avea studii superioare. Mai mult decât atât, adjectivul *superior* poate genera erori grație legăturii lui aparente cu termenul vechime în lucru - (*senior - seniority*; n. a.).

Expresia *Serviciu public superior* presupune o oarecare valoare tradițională, chiar și în Franța unde actualmente se constată tendința de a utiliza *îmbinarea cadres superieurs (de l'administration)*.

Prin urmare se propune de a utiliza expresia *top-manageri (în cadrul guvernului)* ori *top-manageri publici*.

- Urmează ca funcționarii guvernamentali să fie organizați într-un serviciu de carieră ori este suficient un sistem de completare cu cadrele necesare lipsit de regulile organizate de promovare?
- Necesită oare guvernul în principiu generaliști ori specialiști (și ce tip de specialiști)? Care sunt deosebiri în instruirea și modelele de carieră dintre generaliști și specialiști, dacă ambele categorii coexistă?
- Urmează ca top-managerii din serviciul public să fie administrați în mod centralizat pentru întregul guvern ori să fie administrați în bază de sector de către fiecare minister în parte?

Există o corelație puternică în ce privește răspunsurile la aceste diverse întrebări, fapt demonstrat de sistemul de STM discutat în materialul în cauză. În contextul tranziției, crearea instituțiilor definite, a procedurilor de management și a instrumentelor destinate managerilor publici poate constitui o cale directă spre stabilizare și profesionalism, cât și spre realizarea cu succes a reformelor. Materialul în cauză scoate în evidență problemele care urmează a fi adresate în vederea stabilirii unui sistem de management destinat top-managerilor din administrațiile centrale ale țărilor Europei Centrale și de Est (în continuare țările ECE) și indică căile unor posibile soluții practice care urmează a fi implementate de către guvernele cointeresate.

### **Observații referitoare la contextul istoric al problemei**

Țările ECE au moștenit tipul sovietic de structură a administrației centrale care se caracterizează printr-o activitate necoordonată a ministerelor de sector, care își administrează în mod centralizat propriile activități în josul structurilor sale ierarhice. Deciziile politice ori cele strategice, inclusiv chestiunile de finanțare au fost aprobate de către Partid și nu pregătite ori coordonate de către Consiliul de Miniștri, sau dictate de către Parlament. Nucleul guvernului, Consiliul de Miniștri, prim - ministrul și Ministerul de Finanțe nu au dispus de autoritatea de elaborare a deciziilor ori de cea financiară cu care de obicei sunt investite administrațiile centrale din Europa de Vest. Adoptarea sistemelor pluripartide și a conducerilor parlamentare în stil occidental (chiar și în cazul când unele țări au acordat un rol important Președintelui după exemplul Franței, Finlandei ori Portugaliei) nu a eliminat această moștenire.

Dat fiind faptul că reforma administrației centrale și adoptarea unei structuri democratice reprezintă un proces de lungă durată, situația continuă să prevaleze în mare parte, cu excepția Partidului, în calitate de coordonator și factor de decizie în ultimă instanță.

În acest context, ar fi valabil să menționăm următoarele, fapt aplicabil într-o măsură oarecare la toate țările ECE, chiar dacă există deosebiri considerabile de la o țară la alta:

- i. Structura sectorială mai continuă să existe și ministerele de sector tradițional importante mai sunt destul de puternice în comparație cu centrul. În cadrul regimului precedent, ministerele de sector influențau Partidul fără a se consulta cu alte departamente în vederea adoptării deciziilor pe care le elaborau. Există pericolul că această procedură lipsită de coeziune va continua să existe și în cadrul noii structuri guvernamentale.

Fiecare ministru este investit cu puterea de ași organiza propriul minister în modul în care îl consideră cel mai bun. Spre deosebire de țările occidentale, puterea nu include numai funcțiile de ordin executiv și structura internă a ministerului, ci și părți implicate în procesul de elaborare a deciziilor la nivel de guvern.

- ii. În general legăturile existente între diferitele ministere, structurile și procedurile destinate cooperării interministeriale și negocierile în procesul de elaborare a deciziilor în cadrul guvernului nu sunt completamente dezvoltate.

Procesul legislativ nu este încă suficient de calitativ, chiar dacă numărul legilor elaborate este destul de înalt. Legile sunt elaborate în cadrul ministerelor de sector fără utilizarea procedurilor adecvate de consultare cu alte ministere, cum ar fi spre exemplu, Ministerul de Finanțe, ori alte instituții competente din afara guvernului.

Ministerul de Finanțe nu joacă deocamdată un rol adecvat în pregătirea bugetului guvernamental general. Procesul de elaborare a bugetului, o funcție obișnuită în țările occidentale, deocamdată nu există.

- iii. Administrația mai continuă să fie supusă unor influențe considerabile de ordin politic și de partid. Oamenii din eşaloanele superioare ale puterii vin și pleacă în dependență de voința miniștrilor, aceștia fiind schimbați foarte des.

Separarea funcțiilor politice de cele administrative în vederea determinării faptului, care poziții urmează a fi supuse schimbărilor în cadrul guvernului și care au un statut permanent, nu a fost încă definitivată.

Funcționarii publici, inclusiv top-managerii, sunt angajați de către ministerele de sector și nu de către guvern, astfel consolidând și mai mult separarea pe sectoare deja menționată. Nu există un management comun al personalului, nici mecanisme de asigurare a mobilității între ministere.

Chiar și acolo unde a fost adoptat un act cu privire la serviciul public, modelele oficiale de dezvoltare al carierei țin cont doar de criteriile de studii și vechime în muncă și nu încurajează promovarea persoanelor mai competente și mai dinamice.

- iv. Administrația locală este foarte limitată în ce privește diapazonul competențelor și al resurselor sale. Majoritatea activităților de ordin local continuă să fie administrate în cadrul structurii ministerelor de sector, necătând la faptul că descentralizarea și reformele teritoriale sunt la ordinea zilei în majoritatea țărilor respective.

Dezvoltarea funcțiilor interguvernamentale de management, comune tuturor ministerelor (bugetul de stat, elaborarea deciziilor) ori administrate în conformitate cu standardele comune (personal, lucru legislativ) este inclusă în agenda Reformei administrației publice în majoritatea țărilor. Drept exemplu pot servi reformele Serviciului public actualmente fiind pregătite ori implementate în țările ECE. Scopul unor atare reforme este de a lichida interferențele de ordin politic ori de partid în procesul de administrare și de a asigura stabilirea unui serviciu profesional permanent de o calitate unică în cadrul tuturor ministerelor. În cazul unui progres târăgănat, drept consecință poate avea loc transferarea puterilor de la ministerele de sector la centrul guvernului.

Problema de abordat în contextul moștenirii sus menționate și a reformelor rezidă în faptul, dacă Serviciul Top-managementului (STM) ar fi capabil să faciliteze dezvoltarea funcțiilor manageriale interguvernamentale necesare, să sporească calitatea și eficiența lucrului și a activității de elaborare a deciziilor din cadrul administrației centrale și să îmbunătățească procesul general de management al resurselor umane din cadrul guvernului, chiar în condițiile lipsei unei legislații adecvate vizând serviciul public.

## Conceptul de Serviciu al Top - Managementului (STM)

### *Definiția conceptului*

În vederea clarificării conceptului pentru factorii de decizie și funcționarii publici din țările Europei Centrale și de Est, se propune următoarea definiție a STM:

**Un Serviciu al Top - Managementului (STM) reprezintă un sistem structurat și recunoscut al managementului de personal destinat celor mai înalte poziții nonpolitice (funcțiile managerilor publici) din cadrul guvernului. Acesta reprezintă un serviciu public de carieră, care oferă manageri bine instruiți și experimentați pentru a fi desemnați în funcțiile respective. Serviciul este administrat în mod centralizat prin intermediul instituțiilor și a procedurilor adecvate, având drept scop asigurarea stabilității și a profesionalismului nucleului de top-manageri, oferind concomitent și flexibilitatea necesară pentru a face față schimbărilor în componența guvernului.**

### **Experiențe vizând crearea Serviciilor Top - Managementului**

Câteva experiențe din țările OCDE pot fi raportate în mod direct ori mai puțin direct la conceptul de STM.

#### *«Serviciul Superior» german (Höherer Dienst)*

Serviciul Public german continuă a fi unul organizat în conformitate cu principiile stabilite la începutul sec. XVIII, astfel fiind garantat profesionalismul funcționarilor publici și neutralitatea lor în lucrul cu publicul. Grupurile «Serviciului superior» sunt alcătuite din funcționari publici cărora li se solicită studii universitare complete ( 5 ani și jumătate de studii teoretice și practice plus două examene de stat, destul de complicate). Reglementările serviciului public (legea federală și legile, și ordonanțele Lander pentru serviciul public) stipulează condițiile necesare de promovare a funcționarilor de rang înalt în pozițiile top - managementului din cadrul ministerelor federale și Lander. Cu toate acestea anumite acte normative speciale oferă conducerii posibilitatea de a pune deoparte (așa numita «pensionare provizorie») deținătorii a două poziții superioare în cadrul ministerelor<sup>2</sup>: *Secretarii de Stat* (în Germania astfel sunt numiți funcționarii publici permanenți de la nivelul top al birocrăției ministeriale, în alte țări de obicei este utilizat termenul de *Secretar General*) și directorii (*Abteilungsleiter*). Secretarii și directorii care nu-l aranjează pe ministru pot fi înlocuiți cu alți membri ai «serviciului superior».

Pentru a obține mai multă flexibilitate în cariera membrilor serviciului superior Comitatul Baden - Wurttemberg a instituit în 1986 o Academie pentru conducerea din cadrul serviciului public cu scopul de a crea o elită de top - manager.

---

<sup>2</sup> Denumirea de «funcționari publici politici» - (*politische Beamte*) acordată acestor poziții cu mai bine de un secol în urmă (sistemul este descris de către Max Weber în lucrarea sa despre administrarea publică) nu trebuie să fie interpretată în mod eronat: ele reprezintă *poziții administrative* și nu *poziții politice*.

### «Corpurile superioare» franceze (*Grands corps*)

Noțiunea de serviciul special de carieră ori organ (*corps*), cunoscut în aproape toate țările ca serviciul diplomatic (*corps diplomatique*), reprezintă principiul de organizare al serviciului public în Franța de la începutul secolului XIX încoace (și mai recent în Spania). Menționate fiind în mod special, acestea sunt: Consiliul de Stat (*Conseil d'Etat*) care activează atât ca consiliul legislativ guvernamental, cât și ca curte supremă administrativă), Curtea de Revizii (*Cour des comptes*) și Inspectoratul General de Finanțe (*Inspection generale des finances*). În componența acestor corpuri intră de trei ori de patru ori mai mulți membri, decât există poziții care corespund funcțiilor lor, aceasta pentru a crea un fond comun de manageri pentru funcțiile administrative superioare. Membrii acestor corpuri lucrează în mod alternativ în instituția natală ori ocupă poziții de top - management, cum ar fi cele de directori generali ori directori în cadrul ministerelor și agențiilor de stat. Același lucru poate fi spus și despre corpurile de ingineri recrutați prin intermediul Școlii politehnice și a școlilor politehnice postuniversitare speciale de ingineri (*Ponts et chaussees, Mines etc.*).

Proiectul inițial legat de crearea Școlii Naționale de Administrare (ȘNA) în 1945 poartă careva caracteristici comune cu sistemele mai recente de STM. Reforma a avut drept scop democratizarea și renovarea elitei în administrația publică și decompartmentalizarea conducerii. Ideea centrală a reformei în cauză a pledat pentru recrutarea și instruirea ordinară în cazul grupurilor superioare deja existente (altele decât inginerii) și crearea unor corpuri noi speciale de administratori publici, care urmau să ocupe principalele funcții administrative / manageriale în cadrul ministerelor și a agențiilor de stat. Spre deosebire de corpurile existente, care au fost stabilite pe bază de sector, noile corpuri au fost create pe o bază interministerială pentru a permite o mobilitate mai mare a generaliştilor. Instruirea de inducție oferită la ȘNA urmează a fi o parte a unui efort de instruire mai consecvent, care, la rândul său, ar trebui să fie organizat pe bază de serviciu de către Centrul pentru Studii Administrative Superioare. În îmbinare cu recrutarea internă efectuată de către ȘNA (care se manifestă prin intermediul unei examinări competitive separate, rezervate funcționarilor publici cu experiență), aceasta ar stabili o schemă reală a dezvoltării executive.

Mecanismul de asigurare atât a stabilității nucleului grupului de manageri publici, cât și mobilitatea la nivelul top al funcțiilor serviciului public se bazează pe separarea dintre rang (poziția permanentă de carieră ocupată în cadrul corpurilor) și funcție (post temporar, deținut în cadrul unui minister sau al unei agenții de stat).

### *Experiențe recente în cadrul Serviciului Executiv Superior*

Cea mai bine cunoscută experiență a sistemului STM o reprezintă probabil Serviciul Executiv Superior (SES), care a fost instituit în cadrul guvernului federal al Statelor Unite prin Actul cu privire la Reforma Serviciului Public din 1978.

SES federal al SUA constă dintr-un grup de aproximativ 8 000 persoane, ocupând trei dintre cele mai înalte poziții ale guvernului respectiv. 85% din membrii SES trebuie să fie funcționari publici permanenți, 10% pot fi cei numiți în serviciu temporar, cele 5% rămase constituind persoanele de rezervă pentru situațiile «excepționale» și cele numite pentru perioade foarte scurte. Câteva dintre funcțiile de top management pot fi suplinite doar de funcționari publici permanenți (40% din totalul acestor funcții). Nu există o legătură automată între rangul membrului serviciului public și funcția lui. Numirea în funcție este efectuată de către Președintele Statelor Unite ori conducătorii agențiilor și destituirea poate avea loc doar în cazul unei avertizări preventive, cu două săptămâni înainte, cu excepția perioadei de 120 de zile după instalarea unei noi administrații prezidențiale ori numirea unui nou conducător de agenție. Actul cu privire la Reforma din 1978 a stabilit un nou sistem de evaluare a performanței și remunerării. Cariera membrilor

SES este determinată de către funcțiile succesive pe care le dețin și de programul de dezvoltare executivă pe care îl urmează. Oficiului Managementului de Personal i-a fost încredințată promulgarea reglementărilor vizând calificările necesare pentru numirile în SES și stabilirea și /ori încurajarea agențiilor să ofere programe de pregătire sistematică a candidaților pentru SES. Între programele de pregătire a candidaților și selectarea personalului executiv există o legătură directă.

În conformitate cu majoritatea comentariilor, SES federal al SUA nu și-a îndeplinit toate promisiunile din cauza contradicțiilor din cadrul sistemului instituit prin Actul cu privire la Reformă și politizarea numirilor și a remunerărilor de către administrațiile prezidențiale.

Alte administrații, în special, guvernele federale și de stat din SUA, Australia și Noua Zelandă au introdus SES-urile la începutul anilor optzeci, inspirându-se într-o măsură mai mare sau mai mică din experiența federală a SUA. Concomitent Canada a introdus *Categoria Executivă*. Urmând aproximativ aceleași clișee, Italia a introdus încă în 1972 conceptul de «direcție» (*dirigenza*). În anii șaptezeci - optzeci, Marea Britanie, deși păstrând sistemul tradițional de desemnări în poziții administrative superioare prin intermediul certificării de către Comisia pentru Serviciul Public, a introdus clișee speciale de carieră legate de o instruire specifică, promițând astfel funcționarilor tineri o «promovare rapidă» și o «promovare rapidă europeană». Belgia, și mai recent Olanda, au lansat experiențe în dezvoltarea managementului. În Spania, guvernele comunităților autonome, cum ar fi Țara bascilor, au încercat exerciții similare<sup>3</sup>.

### ***Contribuții posibile ale STM la funcțiile - cheie de management ale administrației centrale din țările ECE***

Sectoralizarea actuală a administrației din țările ECE necesită structuri și proceduri de consolidare a coerenței și coordonării în procesul de elaborare și implementare a politicilor. Tranziția la o economie de piață și un nou set de instituții democratice, inclusiv o administrație publică puternică, pledează în continuare pentru o conducere în cadrul serviciului public, care ar face posibilă implementarea schimbărilor. Secțiunea în cauză explorează aceste funcții și modul în care STM contribuie la realizarea lor.

#### *Comunicarea și coordonarea interministerială*

Majoritatea țărilor ECE au adoptat instituțiile politice ale unui sistem parlamentar, ori un amalgam constituit din sisteme parlamentare și o poziție puternică a Președintelui Republicii. Similar situației din țările Europei de Vest, sistemul parlamentar pledează pentru o coordonare consolidată la nivelul serviciului public, dat fiind faptul că nu există o dependență ierarhică directă între conducerea guvernului și managerii departamentelor ministeriale și datorită faptului că coalițiile pluripartide nu contribuie la o activitate colectivă a guvernului. Oricare nu ar fi gradul de solidaritate dintre membrii guvernului, comunicarea și coordonarea interministerială, care sunt fundamentale pentru procesele de elaborare și implementare a politicilor, nu pot fi generate de către întrunirile Consiliului de Miniștri ori chiar de cele ale comitetelor interministeriale, desfășurate la nivel ministerial. Comunicarea și coordonarea trebuie să fie complementate la nivelul serviciului public.

Coordonare înseamnă diverse acțiuni, proceduri și structuri. Într-un guvern modern, cu greu poate fi depistat un domeniu politic, unde sunt sprijinite acțiunile izolate ale unui departament ministerial ori a unei agenții de stat.

---

<sup>3</sup> Vezi anexa I conținând careva referințe la programele STM.

Aceasta corespunde adevărului, în particular, în cazul în care sunt implicate bugetul și legislația. Crearea unui buget reprezintă o procedură îndelungată (în țările Europei de Vest, ceva în jurul la opt - nouă luni) de comunicare dintre Ministerul de Finanțe și ministerele care solicită resursele financiare, aceasta ducând la o serie de arbitrări între primul și ultimele, care pot fi realizate doar de către prim - ministru ori de către Consiliul de Miniștri. Pentru ca sistemul să fie efectiv, însuși ministerele urmează să efectueze doar un număr restrâns de arbitrări bugetare: în majoritatea țărilor din Europa de Vest, până la 95% din toate arbitrările constituie rezultatul unui proces repetat, care are loc atât în cadrul, cât și între ministerele respective. Majoritatea deciziilor în cauză sunt elaborate de către funcționarii publici responsabili pentru pregătirea bugetului și de către top-managerii din cadrul ministerelor și doar puține cazuri sunt soluționate în ultimă instanță de către însuși miniștrii.

În ce privește legislația, și aici coordonarea este necesară pentru toate departamentele, deoarece Parlamentul dispune doar de o capacitate limitată de a aborda serios și în mod detaliat propunerile guvernamentale, fapt care presupune că arbitrările urmează a fi efectuate prin stabilirea agendei guvernamentale de activitate legislativă. Mai mult decât atât, frontierele dintre departamentele ministeriale nu sunt și nici nu pot fi absolut închise, ceea ce înseamnă, că în procesul de elaborare al proiectelor legislative guvernamentale este necesară o bună comunicare între ministere, care ar permite evitarea dublărilor și a contradicțiilor în ce privește scopurile și mijloacele diferitelor segmente ale legislației. Aceasta este cu mult mai important în țările din ECE, unde domeniile de competență ale departamentelor ministeriale urmează a fi redefinite în vederea ajustării diverselor etape ale tranziției la o economie de piață. În caz contrar, există un pericol serios de adoptare a unei noi legislații fără a avea o imagine clară a contradicțiilor dintre actele normative și reglementările deja existente, astfel lăsând aspectele esențiale ale procesului de elaborare a deciziilor pe seama revizuirii constituționale.

Majoritatea conflictelor interministeriale ar putea fi soluționate la o etapă timpurie printr-o consultare adecvată între departamentele implicate, care permite clarificarea pozițiilor și a intereselor și, dacă este necesar, efectuarea negocierilor, care ar duce la stabilirea acordului între funcționarii publici. Existența procedurilor oficiale și neoficiale de arbitraj la nivelul top-managerilor permite de a evita transferarea majorității conflictelor de ordin tehnic spre soluționare Consiliului de Miniștri. Totodată acesta generează sporirea eficacității directivelor și instrucțiunilor guvernamentale, grație faptului că implementarea lor ține de profesioniștii implicați în mod direct. Tipul respectiv de coordonare interministerială este posibil doar în cazul, când funcționarii publici implicați posedă o înțelegere și o practică bugetară unică, utilizează aceleași proceduri administrative și legislative și sunt capabili să privească guvernul ca un tot întreg, depășind eroarea de a se limita doar la propriul departament. Situația este adevărată și pentru procesul de elaborare a politicilor, dat fiind faptul că procesul necesită o alocare și o acceptare clară a responsabilităților executive, cât și anumite ajustări în cadrul legislației secundare și al procesului de alocare a resurselor.

Starea de lucruri actuală în ce privește aparatul guvernamental și cultura serviciului public din țările ECE este orientată mai degrabă în direcție opusă: structurile și cultura serviciului public tind să întărească fragmentarea, dat fiind faptul că sunt adaptate la comunicarea pe verticală și sistemul ierarhic de elaborare a deciziilor este lipsit de o delegare suficientă, care are drept rezultat acutizarea conflictelor interministeriale, înaintate în continuare spre soluționare Consiliului de Miniștri ori prim - ministrului. Un STM poate contribui în mare măsură la remodelarea atitudinilor prin intermediul instruirii comune, a mobilității inter-ministeriale și eventual prin intermediul unui *esprit de corps* a funcționarilor publici implicați direct în procesul ministerial și interministerial de elaborare a deciziilor.

*Un set comun de standarde, proceduri și regularități destinate diferitelor departamente guvernamentale.*

În câteva dintre țările OCDE ( în special, în Marea Britanie, Australia și Noua Zelandă) există o tendință de fragmentare a administrației centrale în unități administrabile de proporții mai mici. Acestor unități li se va oferi o autonomie majoră nu numai în ce privește managementul politicilor de care sunt responsabile, ci și în ceea ce ține de standardele, procedurile și regularitățile implicate, dat fiind faptul că orientarea lor spre client trebuie să ducă la adaptarea reglementărilor pentru a satisface propriile lor necesități. Această tendință nu va fi discutată în materialul de față. Este de comun acord, însă, faptul, că țările ECE necesită în, primul rând, să elaboreze și să implementeze în mod consecvent un set unic de standarde, proceduri și regularități pentru diferitele departamente guvernamentale, mai înainte, chiar, de a prelua posibilul succes al fragmentării, practicate în alte țări. Aceste standarde, proceduri și regularități unice urmează a fi stabilite și /ori consolidate cel puțin în trei domenii majore: procedura bugetară, managementul resurselor umane și verificarea legalității.

După cum am menționat mai sus, în cadrul administrației moderne, elaborarea bugetului guvernamental reprezintă un proces îndelungat de negocieri. Este necesar, însă, să accentuăm faptul, că procesul în cauză se ghidează de proceduri tehnice înalt standardizate, care urmează a fi adoptate de către toate părțile administrației pentru a permite existența unor prevederi realiste și a unei încrederi reciproce în etapele de negociere și arbitraj ale procesului. Această chestiune nu ține numai de interesul specialiștilor. Toți factorii de decizie din cadrul guvernului trebuie să aibă o înțelegere clară și unică a acestor standarde și proceduri pentru a fi negociatori abili când se intră în faza respectivă, dar, totodată, și pentru, fapt mai general, a fi capabili să țină cont în permanență de constrângerile bugetare atunci, când pregătesc proiecte ori elaborează decizii vizând o politică sau alta.

Încă o dată accentuăm faptul, că crearea unui STM ar putea constitui o cale rapidă de stabilire și promovare a unei conștiințe și culturi unice în cadrul administrației centrale.

#### *Conducerea în cadrul serviciului public din administrația centrală*

Țările ECE trec printr-o serie de transformări dramatice de ordin economic și social mult mai importante, decât cele prin care au trecut țările OCDE. După o perioadă scurtă de credință în soluții radicale de piață, când administrația publică era percepută ca o «pacoste», actualmente este pe deplin recunoscut faptul, că guvernul urmează să joace un rol deosebit de important atât în dirijarea procesului de tranziție, cât și în propria adaptare la noua sa poziție de «portar» al economiei de piață și al societății guvernate de lege. Acesta presupune necesitatea existenței unei conduceri în cadrul administrației, menite să mențină o linie coerentă în procesul de elaborare a deciziilor. Conducerea nu poate fi realizată numai de către elita politică, chiar și în perioadele unei conjuncturi politice relativ stabile. După cum ne demonstrează o serie de exemple istorice, cum ar fi, să zicem, Prusia după războiul cu Napoleon, ori mai recent Franța de după cel de al Doilea Război Mondial, un serviciu public puternic poate juca un rol important în reconstruirea instituțiilor și a economiei unei țări.

Nivelul scăzut al eficienței în cadrul serviciului public reprezintă un obstacol în calea unui proces efectiv de elaborare al deciziilor, ba chiar mai mult, un obstacol în ce privește reafirmarea rolului guvernului în perioada de tranziție. Aceasta necesită un efort cuprinzător de reformare, care poate avea succes doar în cazul existenței unei dorințe constante și bine definite pentru reformă la nivelul top al serviciului public. Claritatea și persistența respectivă nu pot fi asigurate, însă, doar de elita politică. Guvernele de coaliție, deseori complementare de instabilitatea guvernamentală pot oferi cu mare greu imboldul persistent necesar pentru procesele de transformare. O elită administrativă solidă, însă, sprijinind eforturile politice, ori chiar substituindu-le, poate contribui la atingerea unor rezultate de mare importanță, după cum ne arată, spre exemplu, experiența Franței postbelice, unde reindustrializarea și adaptarea la o economie mai deschisă au

fost realizate în condițiile unui imbold din partea mecanismului de administrare publică, condus cu stăruință de către funcționarii publici de rang înalt chiar și în perioadele de existență a unor guverne slabe ori de scurtă durată.

Crearea unui STM ar putea fi o cale de obținere a unei atare conduceri, prin instituirea unui espirit de corps, consolidat prin experiențele și valorile unice ale serviciului public. În cazul când sistemul este bine conceput și înzestrat cu mijloace suficiente, el poate deveni un instrument puternic de restaurare și / ori consolidare a moralei în cadrul serviciului public, prin asigurarea unor perspective de carieră bine definite, destinate celor mai bune elemente ale serviciului public existent și prin atragerea celor din exterior ori reîntoarcerea foștilor membri ai serviciului. El poate servi drept instrument major de creare, perpetuare și consolidare a unei culturi administrative.

### *Unele avantaje ale STM*

Există diverse soluții de abordare a problemelor curente și de viitor ale administrației din țările ECE și stabilirea unui STM poate fi doar o parte a procesului general de reformare. În orice caz, unul dintre avantajele introducerii STM la o etapă timpurie rezidă în faptul, că obiectivele și mijloacele unei atare reforme sunt mult mai identificabile; acesta este mai axat și mult mai cuprinzător decât celelalte elemente ale reformei și, în particular, el dispune de potențialul de dezvoltare al imboldului pentru reformarea în continuare a administrației. Urmează a fi evidențiate și o serie de alte avantaje, dat fiind caracterul lor mediu și de lungă durată, grație cărora se poate pleda pentru introducerea unui STM în calitate de model permanent de activitate al administrației.

### *Oferirea unei consultanțe neutre, politice și senzitive miniștrilor*

Un Serviciu al Top - Managementului (STM) bine conceput urmează să contribuie la dezvoltarea unei elite administrative de generaliști conștienți de diferitele aspecte ale lucrului administrativ, capabili să administreze departamentele ministeriale și agențiile guvernamentale, dar, totodată, și să ofere o consultanță politică, senzitivă miniștrilor. STM s-ar putea isprăvi cu un rol, care probabil nu poate fi jucat nici de consilierii cu o experiență destul de mică ai politicienilor, nici de consultanții privați, fie ei locali ori străini, cărora le lipsește înțelegerea adecvată a sistemului administrativ în forma în care acesta există ori urmează a fi dezvoltat.

Mai mult decât atât, un STM poate servi la acoperirea decalajului dintre elaborarea politicilor și implementarea lor, care poate duce la elaborarea unor programe de politici departe de realitate. STM ar putea fi conceput în vederea dezvoltării mobilității dintre departamentele ministeriale centrale, pe de o parte, și agențiile guvernamentale ori serviciile de ramură, pe de alta. O schemă adecvată a mobilității dintre aceste diferite părți ale administrației ar putea contribui la producerea unor noi idei bazate pe o bună înțelegere a circumstanțelor politice.

### *Asigurarea stabilității la cele mai superioare niveluri administrative ale guvernului*

În vederea facilitării schimbărilor la nivel politic, după cum se preconizează să aibă loc în contextul democrațiilor parlamentare, fără întreruperea funcționării administrației, stabilitatea trebuie să existe undeva la nivelurile top ale guvernelor. Un STM, bazat pe separarea dintre rang și funcție, ar asigura existența unui nucleu de funcționari publici, rămânând în sfera administrației indiferent de schimbările care au loc în guvernul zilei.

Un sistem conceput în modul adecvat ar putea să încerce să împace două obiective opuse, în aparență:

- reducerea interferenței politice și de partid în procesul de recrutare al cadrelor în serviciul public și managementul carierei;
- asigurarea unei flexibilități suficiente pentru ca miniștrii să fie capabili să stabilească relații bune și confidentiale de lucru cu topul administrativ al departamentelor lor, astfel încât să fie posibilă sporirea eficacității proceselor administrative.

Experiențele occidentale tradiționale arată ce trebuie să evităm și ce poate fi realizat în domeniul respectiv.

Sistemul britanic al neutralității totale a serviciului public a fost criticat în ultimii ani pentru faptul că permite secretarilor permanenți și locțiitorilor acestora să determine politicile miniștrilor lor, dând dovadă de o influență mai puternică decât cea în cazul platformei electorale a partidului din care fac parte. Pe de altă parte, rămășițele sistemului răsfățat al administrației prezidențiale din SUA a fost supus criticii pentru generarea unei dezbinări prea mari a activității de guvernare odată cu venirea noilor administrații și pentru numirea în funcții executive a unui număr prea mare de top - manageri lipsiți de experiența necesară.

Sistemul german al «funcționarilor publici politicieni» reprezintă o soluție parțială a dilemei în cauză, dat fiind faptul că oferă guvernului posibilitatea să nominalizeze persoane din exterior pentru posturile vacante din top, dar numai cu condiția că candidații respectivi deja dispun de calificările necesare pentru a deveni funcționari publici de rang înalt. Deocamdată acesta este un sistem rigid, dat fiind faptul că unica cale de a crea un loc vacant este de a pensiona deținătorul funcției, transferându-l în categoria celor «pensionați provizoriu». Sistemul francez are trăsături comune cu STM necătând la faptul că serviciul public superior este fragmentat în circa zece corpuri. Numirile în poziții superioare («la discreția guvernului») poate avea loc și din exteriorul serviciului public. O astfel de situație, însă, este destul de rară, deoarece corpurile de funcționari publici superiori asigură o rezervă importantă și suficientă de funcționari bine instruiți și cu experiență pentru ca administrația curentă să găsească în componența serviciului public candidații adecvați pentru suplinirea pozițiilor superioare. În cazul când miniștrii nu sunt capabili să stabilească relații de încredere reciprocă cu funcționarii din cadrul departamentului pe care îl conduc, aceștea îi pot înlocui. Ei, însă, continuă să rămână în cadrul serviciului public superior, fie într-o nouă poziție în cadrul departamentului ori agenției guvernamentale cu ministrul căruia sunt capabili să conlucreze mai bine, ori deținând poziții mult mai independente în organele de revizie, comisii ori tribunale administrative, unde o relație strânsă cu ministrul nu reprezintă o condiție obligatorie de lucru.

O soluție complementară de împăcare a stabilității administrative cu afectuoșitatea politică o reprezintă sistemul de *cabinete* ministeriale utilizat în Belgia, Franța și Italia (și în cadrul Comisiei Europene), cât și în unele dintre țările ECE. Ele constau dintr-un grup de consilieri speciali ai ministrului, responsabili pentru transpunerea deciziilor politice ale ministrului în directive și instrucțiuni destinate activității administrative și de monitoringul lucrului unităților administrative. De obicei numirile membrilor cabinetului sunt la discreția ministrului. În orice caz, în Belgia două treimi din membrii cabinetului urmează a fi selectați din cadrul serviciului public, astfel fiind asigurată competența tehnică a cabinetului. În Franța nu există o atare reglementare, dar în practică circa 90% din membrii cabinetului vin din cadrul serviciului public, în special din «grupurile superioare» și se reîntorc la administrația lor atunci, când ministrul respectiv părăsește guvernul ori îl dizolvă.

De asemenea un STM poate deveni un rezervor de funcționari publici competenți din punct de vedere tehnic, care ar putea activa în cadrul cabinetelor ministeriale, odată acesta fiind corelat cu un set clar de reguli ce asigură transparența în ce privește componența și rolul cabinetelor: câți membri intră în componența lor, sunt ei remunerați din buget ori de către ministrul la cabinetul căruia aparțin, care sunt regulile de delegare a puterii de elaborare a deciziilor de la ministru la membrul cabinetului? etc.

Prin urmare, conceptul STM este compatibil în termeni scurți cu desemnările politice discreționare în pozițiile - cheie din cadrul ministerelor, în timp ce el instituie o structură, care în termeni lungi va garanta competența și cunoștințele tehnice bine întemeiate ale persoanelor care pot fi numite în pozițiile respective prin alegerea discreționară a miniștrilor.

### *Centralizare pentru descentralizare*

Pentru a funcționa în mod efectiv, un STM trebuie să includă un fel de instituție centrală, responsabilă de administrarea serviciului. În orice caz, o atare instituție centrală urmează a fi privită ca un instrument al unei descentralizări efective, deoarece descentralizarea poate funcționa doar în condițiile existenței unui grad suficient de cultură administrativă comună și a unei bune comunicări între unitățile descentralizate. În loc să ducă la o mai mare centralizare, managementul centralizat al serviciului public superior va deveni unul din instrumentele principale ale unui proces eficient de descentralizare.

### *Generarea unui spor în remunerarea funcționarilor publici de rang înalt fără extinderea costurilor bugetare*

Una dintre problemele întâlnite în câteva dintre țările ECE este cea a scurgerii intelctelor, cauzată de imensa discrepanță dintre salariile managerilor din sectorul privat și cele ale funcționarilor publici de rang înalt. Aceasta poate fi și un factor de reținere în cazul unora dintre cei mai buni studenți în tentativa de a adera la serviciul public. Existența unui grup de top - manageri cu experiență, capabili să dețină diferite poziții în diverse ministere urmează să contribuie la reducerea numărului general al funcționarilor publici de rang înalt. Ajunsurile în ce privește productivitatea oferite de către sistem pot duce la o suprimare a câtorva poziții, astfel făcând posibilă redistribuirea numărului total de salarii preconizate pentru funcțiile superioare respective între membrii STM. Aceasta, la rândul său, poate genera perspective de îmbunătățire a structurii salariilor, făcând astfel serviciul public superior mai atractiv pentru tineri.

### **Componentele necesare pentru stabilirea unui STM**

După cum ne demonstrează descrierea foarte succintă a experiențelor existente ale STM, aceste sisteme sunt alcătuite dintr-o serie de componente, care diferă de la o țară la alta. Secția în cauză încearcă să definească acele componente care sunt esențiale pentru stabilirea unui STM și reflectă diferite opinii existente vizavi de fiecare dintre aceste componente.

Urmează să scoatem în evidență faptul că sistemul urmează să fie unul robust și destul de simplu, în special în primii ani de existență. Un sistem foarte sofisticat ar fi fragil și foarte puțin transparent pentru a prinde rădăcini și a face posibilă dezvoltarea ulterioară.

### ***Cadrul legislativ minim***

Implimentarea unui STM necesită atât o definiție clară a regulilor, cât și o specificare suficient de clară a indicilor de timp pentru a face noul sistem să fie atractiv și a permite o evaluare după o anumită perioadă de practică.

În cazul SES federal al SUA, actul cu privire la reforma serviciului public care nu a pornit de la zero, ci a fost precedat de numeroase și îndelungate studii și discuții purtate pe parcursul anilor, a prevăzut o evaluare după cinci ani de funcționare înainte ca SES să devină definitiv. În țările ECE este necesar un

consensus și un acord între ministerele și instituțiile implicate, în timp ce legislația prevăzută pentru acceptarea STM poate fi adoptată mai târziu.

#### *Act parlamentar ori legislație secundară?*

Faptul dacă cadrul legislativ urmează a fi inclus într-un act parlamentar ori poate fi adoptat ca segment al legislației secundare rămâne deschis pentru discuție. Aceasta depinde de legile constituționale cu privire la competența de reglementare a serviciului public și de stabilitatea respectivă, de capacitatea de construire a încrederii ambelor tipuri de instrumente juridice. Totodată situația mai depinde în mare măsură de factori politici (componenta parlamentului și coalițiile guvernamentale) și sociali cum ar fi influența și omogenitatea uniunilor serviciilor publice. Din aceste considerente punctul în cauză nu urmează a fi desfășurat în mod mai detaliat.

#### *Principii și reguli de bază:*

Acest cadru legislativ minim urmează să stabilească cel puțin următoarele principii și reguli:

- (a) Definierea STM și a relațiilor sale cu restul serviciului public, în particular relațiile dintre generaliști și specialiști în serviciul public [(vezi p.iii)];
- (b) Definierea cerințelor minime pentru admiterea și stabilirea clară a instituțiilor și /ori autorității de verificare a calificărilor candidaților. Totodată aceasta înseamnă identificarea faptului dacă numai funcționarii publici permanenți pot fi membri ai STM, iar dacă nu, care este procentajul maxim al desemnărilor temporare ori politice în Serviciu. În acest caz legea urmează să stipuleze și faptul dacă unele poziții pot fi completate doar de funcționari publici permanenți și care sunt criteriile de urmat și instituțiile investite cu puterea de a stabili o listă a acestor poziții;
- (c) Definierea responsabilităților pentru admitere și managementul carierei prin enumerarea precisă a puterilor diferitelor instituții centrale de guvernământ. După cum se arată în următoarele două exemple pentru diferite tipuri de poziții pot fi efectuate diferite alegeri:

#### **Exemplul 1**

##### **Puterea de elaborare a deciziilor**

	<b>Selectarea</b>	<b>Desemnarea</b>	<b>Evaluarea</b>	<b>Promovarea</b>	<b>Înlocuirea</b>	<b>Măsuri disciplinare</b>
<b>Instituții</b>						
Șeful Statului		X				
Parlamentul						
Șeful Guvernului					X	
Consiliul de Miniștri						

Miniștrii		X	
Conducătorii administrației		X	X
Comisiile speciale	X		

În acest exemplu, desemnarea în STM este efectuată în mod oficial de către șeful statului pentru a sublinia faptul că membrii STM deserveșc guvernul ca pe o instituție integră și nu ca pe un singur ministru din cadrul administrației curente. Destituirile sunt efectuate la decizia Șefului Guvernului pentru a asigura faptul că miniștrii nu sunt obligați să țină lucrătorii care nu împărtășesc politicile administrației curente, deși membrii serviciului rămân activi pentru administrație. Selectarea este efectuată de către comisii speciale în vederea asigurării unui acces egal în STM și a calificării profesionale a membrilor acestuia, în timp ce evaluarea și măsurile disciplinare de natură tehnică sunt pronunțate de către funcționarii publici care conduc administrațiile respective. Promovarea depinde de miniștri, dat fiind faptul că ea poate duce la desemnarea în cea mai înaltă poziție administrativă din cadrul guvernului: dacă promovarea ar depinde de însuși serviciul public, s-ar putea lesne întâmpla că un funcționar public, care nu corespunde așteptărilor unui ministru, să devină Secretar General.

## **Exemplul 2**

### **Puterea de elaborare a deciziilor**

	Selectarea	Desemnarea	Evaluarea	Promovarea	Înlocuirea	Măsuri disciplinare
<b>Instituții</b>						
Șeful Statului						
Parlamentul						
Șeful Guvernului		X				
Consiliul de Miniștri				X	X	
<b>Miniștrii</b>						
Conducătorii administrației	X					
Comisiile speciale			X			X

În exemplul al doilea, desemnarea în STM este efectuată în mod oficial de către Șeful Guvernului, pentru a evidenția faptul că membrii STM deserveșc guvernul ca o instituție integră

și nu ca pe un singur minister. Destituirile și promovările sunt efectuate la decizia Șefului Guvernului pentru a asigura faptul, că miniștrii nu sunt obligați să țină lucrătorii care nu împărtășesc politicile administrației curente, deși membrii serviciului rămân activi pentru administrație. Aceasta ar urma să contribuie la evitarea fragmentării pe sectoare. Selectarea este realizată de către conducătorii administrației din rândul funcționarilor publici care deja au calificarea profesională necesară, în timp ce evaluarea și măsurile disciplinare țin de competența unor comisii speciale, astfel fiind asigurată neutralitatea politică și de partid a sistemului de carieră;

- (d) Crearea instituțiilor și / ori instituirea autorității de dezvoltare a programelor specifice de instruire; definirea corelației minime dintre instruire și admiterea în serviciu, cât și dintre instruire și avantajele de carieră;
- (e) Stabilirea principiului de clasificare și descriere a lucrului în administrație și instituirea autorității de dezvoltare a criteriilor și verificarea aplicării lor, cât și de aprobare a listei pozițiilor care fac parte din STM;
- (f) Definirea principiilor pentru sistemul de remunerare și cel de pensii pentru STM, stabilirea instituțiilor și / ori autorității de administrare a acestor sisteme.

#### *Legăturile cu cadrul legislativ general pentru serviciul public*

Se pare a nu fi necesar pentru o țară să aibă adoptată deja legislația generală pentru întreg serviciul public înainte de instituirea STM. De fapt, numărul și complexitatea prevederilor de adoptat pentru cadrul legislativ al unui STM sunt cu mult mai puțin extensive, decât cele pentru cadrul legislativ general al serviciului public. Aceasta înseamnă că procesul de legiuire în cazul unui STM ar fi mai rapid decât același proces raportat la întreg serviciul public. Stabilirea unui STM, limitat la câteva sute de poziții, ar putea contribui la experimentarea sistemelor serviciului public înainte de a face alegerile generale definitive.

Cu toate acestea, procesul de stabilire a unui cadru legislativ pentru STM urmează să poarte doar un caracter tranzițional și legăturile cu viitorul sistem urmează a fi prevăzute tot atât de clar, dacă nu și în aceleași detalii, ca și în cazul legislației deja existente. Principalele momente care urmează a fi evidențiate sunt următoarele:

- (a) Cadrul legislativ al STM și legile și reglementările generale vizând serviciul public trebuie să stabilească clar condițiile și consecințele trecerii de la sistemul general la STM ori viceversa. Urmează a fi stabilite principiile de corespundere a remunerării, astfel încât să fie asigurat faptul că admiterea în cadrul STM nu se va solda cu o reducere a salariului. Principiile pentru compensația minimă urmează a fi stabilite pentru cei, în caz dacă atare există, care ar decide să se întoarcă înapoi din STM în cadrul serviciului public general;
- (b) În cazul când cadrul legislativ general vizând funcționarii publici este deja stabilit, el trebuie să confirme existența STM și să stipuleze care sunt posibilitățile și limitele de derogare ale legilor serviciului public general pentru STM;
- (c) Ambele cadre legislative trebuie să definească faptul dacă sistemul de remunerare și cel de pensii ale STM sunt părți componente ale sistemului serviciului public general ori sunt specifice doar STM. În al doilea caz se face simțită necesitatea elaborării actelor normative, care ar permite funcționarilor publici să-și păstreze drepturile vizând pensionarea odată cu trecerea din cadrul unui sistem în altul;

- (d) Este necesară elaborarea mecanismelor de asigurare a coordonării dintre cadrul legislativ al STM și legislația vizând serviciul public general, în special, în cazul revizuirilor parțiale;
- (e) Deciziile urmează a fi efectuate vizavi de diversele clișee posibile de carieră atât pentru generaliști, cât și pentru specialiști.

### ***Un sistem pentru admitere și management al carierei***

Sistemul pentru admitere și management al carierei constituie probabil componenta cheie a STM. El urmează a fi conceput cu minuțiozitate, luând în considerație trăsăturile specifice ale tuturor țărilor și făcând posibilă efectuarea evaluării și corectărilor necesare după câțiva ani de experiență. La proiectarea STM urmează a fi luate în considerație cel puțin șase elemente:

#### ***Dimensiunile STM***

Dimensiunile STM vor fi determinate de către dimensiunile generale ale serviciului public guvernamental și de extinderea funcțiilor administrative superioare incluse în STM. Dimensiunile net ale STM (numărul de membri ori poziții) trebuie să fie suficient de mari pentru a permite flexibilitatea în alocarea funcțiilor persoanelor individuale (câteva sute), dar, totodată, suficient de mici pentru a face posibilă dezvoltarea *esprit de corps* (pentru ceva mai mult de câteva mii). În orice caz, urmează să existe o fază de tranziție de câțiva ani, înainte ca STM să-și atingă dimensiunile sale definitive<sup>4</sup>.

Mijloacele de clarificare a sistemului pozițiilor serviciului public și de efectuare a câtorva alegeri:

- (a) *Clarificarea faptului care sunt pozițiile politice ori discreționale și care sunt pozițiile permanente ale serviciului public; este evident că miniștrii dețin poziții politice, dar statutul consilierilor ministrului și funcțiile de top - management în cadrul ministerelor (cum ar fi cele de secretari generali, directori) pot varia de la o țară la alta;*
- (b) *Deciderea asupra faptului câte graduri ori ranguri de poziții urmează a fi incluse în STM<sup>5</sup>. Numărul de ranguri poate varia de la un departament ministerial la altul și de la o agenție guvernamentală la alta. În cazul când un departament ori o agenție ar tinde în baza unor motive de ordin statutar să includă numărul maxim de ranguri, Consiliul de Miniștri ori prim - ministrul sunt entitățile care urmează să primească o decizie politică clară în acest sens. În orice caz, din considerente de transparență, se recomandă de a avea un clișeu destul de omogen pentru a fi aplicabil la majoritatea ministerelor;*

---

<sup>4</sup> Pentru comparație: SES Federal din SUA are aproximativ 8 000 membri (0.2% din întregul serviciu public federal); *dirigenza* italiană reprezintă 2% din întregul serviciu public; în Suedia a fost experimentat un program special de dezvoltare destinat pentru 200 - 300 directori generali de agenții, care reprezintă ceva mai puțin de 1/1000 din numărul total de funcționari publici.

<sup>5</sup> SES Federal din SUA acoperă, spre exemplu, cele trei ranguri superioare existente în clișeu administrativ (fără desemnările care necesită aprobarea din partea Senatului, care pot fi considerate doar ca poziții politice). Pe de altă parte, în Germania serviciul superior cuprinde toate funcțiile de management, ba chiar includ unele poziții lipsite de responsabilități manageriale, care reprezintă punctul de intrare în carieră.

- (c) *Deciderea asupra faptului dacă STM urmează să includă întreprinderi publice ori să rămână devotat doar departamentelor ministeriale și agențiilor guvernamentale. Posibilitățile respective de evoluție (privatizarea întreprinderilor publice, transformarea unei agenții guvernamentale în întreprindere publică) urmează a fi luate în considerație;*
- (d) *Deciderea asupra faptului, care poziții pot rămâne în afara STM. În mod evident acesta ar fi cazul pozițiilor militare din cadrul Ministerului Apărării și a altor ministere aplicabile. Totodată, din cadrul STM ar putea fi exclusă o listă bine definită de poziții ale specialiștilor. În orice caz, trebuie efectuată o alegere clară, care la rândul său urmează a fi publicată, specificându-se faptul dacă excluderea respectivă se axează doar pe criterii tehnice ori au la bază și considerente de ordin politic. În vederea stabilirii unui climat de încredere în cadrul serviciului public atare decizii ar trebui să aibă cel puțin statut de decizii guvernamentale și, în cazul în care nu necesită forma unui act parlamentar, să nu fie lăsate în seama miniștrilor, luați în parte.*

#### *Criterii de admitere*

Dat fiind faptul că un STM are la bază separarea gradului de poziție, urmează să facem distincția între admiterea în serviciu și desemnarea în poziție (post). Ultima reprezintă subiectul legilor constituționale și în mod obișnuit presupune o decizie a Consiliului de Miniștri ori a unui ministru, în timp ce admiterea în Serviciu urmează a fi hotărâtă ori cel puțin controlată de către o instituție specializată și autonomă. Aceasta înseamnă că desemnarea într-o poziție în cadrul STM poate avea loc doar în cazul candidaților care deja sunt membri ai STM, ori în cel al persoanelor care corespund condițiilor de admitere în Serviciu.

În mod normal instituția - controlor este cea care trebuie să stabilească criteriile detaliate pentru admitere, luându-se în considerație studiile, experiența și însușirea cu succes a anumitor programe specifice de instruire. Urmează a fi instituit un organ ori câteva organe speciale având drept sarcină verificarea faptului, dacă candidații selectați corespund criteriilor respective.

Cu toate acestea, este necesar ca o parte din criteriile generale de admitere să fie stabilite în cadrul legislativ al STM, fapt care implică și de data aceasta câteva alternative:

- (a) *Este oare posibilă admiterea în cadrul STM doar pentru funcționarii permanenți, deja formați, ori Serviciul este deschis și pentru cei din exterior, veniți din sectorul privat ori din rândurile oficialilor aleși?*
- (b) *În primul caz, care este minimumul necesar de timp care urmează a fi petrecut în cadrul serviciului public pentru a fi eligibil?*
- (c) *În cazul al doilea, cum urmează a fi determinată corespunderea dintre experiența necesară în cadrul serviciului public și cea acumulată în exterior? Este o atare admitere în cadrul STM de natură permanentă ori este limitată la desemnarea într-o poziție specifică (care sunt consecințele în ce privește schema de pensionare)?*
- (d) *Urmează ca instruirea să aibă loc înainte de efectuarea unei desemnări în poziție ori după o oarecare perioadă de lucru? Există oare numai o instituție responsabilă de dezvoltarea și implementarea programelor de instruire a candidaților pentru STM?*
- (e) *Este posibilă oare reintegrarea în cadrul STM după ce acesta a fost părăsit în mod voluntar ori involuntar?*
- (f) *Ce se întâmplă cu desemnările neordinare în cadrul STM?*

Pot fi efectuate diferite alegeri, trebuie, însă, să accentuăm faptul că mai cu seamă într-o perioadă de tranziție este recomandabilă explorarea unei intrări multiple în STM, asigurându-ne concomitent de faptul, că legile ce administrează mecanismul fiecărei intrări sunt simple și transparente.

### *Principii de destituire*

Dat fiind faptul că un STM trebuie să permită o flexibilitate a desemnărilor și, dacă nu le neutralizează în structură, cel puțin interferențe de ordin politic și de partid, este necesară stabilirea unor principii vizând destituirea. Și de data aceasta sunt implicate câteva alegeri:

- (a) Se află oare destituirea dintr-o poziție a STM totalmente la discreția ministrului? Chiar dacă acesta este cazul, un sistem de apel urmează să evite posibilitatea de deghizare a deciziei politice într-o sancțiune disciplinară ori una pentru insuccesul managerial;
- (b) Este oare destituirea subiect al cărorva date limită (notificarea într-un prealabil minim, moratoriu asupra destituirii după intrarea în funcție a unui nou ministru)<sup>6</sup>? Trebuie să existe un timp limită unic pentru întregul guvern ori datele limită trebuie să fie ajustate la diversitatea departamentelor guvernamentale? Dacă da, atunci situația nu trebuie lăsată pe seama fiecărui ministru în parte, ci cel puțin să fie subiect al deciziei Consiliului de Miniștri;
- (c) Este oare destituirea subiect al altor condiții de ordin procedural ori tehnic? Cine și în ce mod urmează să stabilească aceste condiții și cine controlează respectarea lor?
- (d) Ce se întâmplă cu funcționarii destituiți dacă aceștia nu sunt imediat desemnați într-o poziție vacantă? Pentru a răspunde la această întrebare crucială este necesară revizuirea pozițiilor incluse în STM, pentru a vedea dacă acestea oferă un număr suficient de poziții în afara celor care nu sunt subiecte ale unor relații speciale cu ministrul. Dacă nu, urmează a fi conceput un sistem de «depozitare», astfel fiind posibilă menținerea membrilor STM util antrenați, atât timp cât ei nu au găsit o poziție vacantă potrivită în cadrul administrației active<sup>7</sup>;
- (e) Trebuie să fie desemnat un termen limită maxim de ocupare a poziției? În multe dintre țările occidentale aflarea mai bine de cinci ani în aceeași poziție este dăunătoare, deoarece ea poate duce la pierderea flexibilității și a imaginației, dacă nu și mai rău;
- (f) Care instituție centrală ar fi cea mai potrivită pentru administrarea acestor destituiri?

Chestiunile prezentate mai sus ne demonstrează în mod evident faptul, că pentru a permite luarea deciziilor vizând elementele respective ale STM este necesară un fel de analiză demografică a serviciului public existent la ora actuală în țară.

---

<sup>6</sup> În cadrul SES Federal al SUA, urmează a fi respectat un moratoriu de 120 de zile în cazul când o nouă administrație vine la putere după alegerile prezidențiale. Aceasta se face cu intenția de a permite o cunoaștere reciprocă înainte de a fi luată decizia unei posibile destituiri.

<sup>7</sup> Un exemplu interesant este oferit de către Programul de Desemnare Temporară din cadrul Guvernului Canadei, care permite ca deținătorii celor mai înalte posturi manageriale din ministere să fie plasați la nivelul temporar, cu o repartizare în scopuri de instruire ori cercetare la universități și centre guvernamentale de instruire ori cercetări științifice.

## *Principii de carieră*

Unul dintre cele mai delicate elemente care urmează a fi abordate în procesul de stabilire a unui STM rezidă în proiectarea adecvată a unui sistem de carieră, incluzând factorii de motivare a membrilor STM pentru păstrarea acestei cariere. Crearea și funcționarea unui STM reprezintă o modalitate potrivită de asigurare a recrutării adecvate a funcționarilor publici mai tineri, dacă acestora li se oferă perspective interesante de carieră, aplicabile unor manageri publici inteligenți și motivați. Aceasta se realizează prin stabilirea unor legături clare între promovare și evaluarea performanței.

În cazul când STM este limitat la rangurile superioare ale administrației și dacă dimensiunile generale ale serviciului public sunt într-o oarecare măsură mici există un risc evident de descurajare a unora dintre cei mai buni membri ai STM doar după câțiva ani de activitate în cadrul serviciului.

Faptul pledează pentru crearea unei instituții centralizate de management, responsabile de coordonarea clișeele de carieră în conformitate cu anumite criterii standardizate de promovare în poziții mai importante. O mizare exclusivă pe evaluarea performanței și mecanismele de piață ar putea prezenta interes pentru țările cu o piață a forței de muncă foarte flexibilă pentru top - manageri și o diferență neînsemnată de salarii între sectorul public și cel privat<sup>8</sup>. Aceasta însă ar prezenta un pericol deosebit în țările ECE, unde managerii reprezintă o resursă insuficientă și există o tendință larg răspândită a elementelor valoroase din cadrul serviciului public de a trece în sectorul privat. O soluție adițională ar putea consta în asigurarea mobilității între pozițiile guvernamentale și cele din cadrul întreprinderilor publice. În acest sens ar putea fi menționate și reglementările serviciului public care garantează accesul ușor la o carieră politică<sup>9</sup>.

## *Instituții pentru admitere, destituire și management al carierei*

Punctele precedente ar fi trebuit să demonstreze într-un mod clar necesitatea unor instituții specifice pentru administrarea STM. Urmează a fi găsit un echilibru între complexitatea exagerată a instituțiilor și luarea în considerație a necesităților variabile de decizii primite de către un organ independent ori în mod contrar de către conducătorii departamentelor și a agențiilor guvernamentale.

Desemnările în poziții în cadrul STM urmează a fi o responsabilitate a membrilor guvernului, în timp ce deciziile de admitere în STM, cât și controlul asupra destituirilor urmează a fi efectuate de către un organ autonom; managementul general al STM urmează probabil a fi o sarcină a oficiului prim - ministrului, ori a unui minister al serviciului public, dacă o atare instituție există. Pentru a facilita implementarea unui STM se prezintă a fi recomandabilă crearea unui anumit tip de instituție centrală care ar permite efectuarea unui management oficial sau neoficial de carieră, în special prin asigurarea posibilităților de angajare a membrilor serviciului, care la un anumit moment s-ar putea întâmpla să nu dețină poziții superioare în cadrul ministerelor datorită lipsei de încredințare politică din partea ministrului. Acesta ar putea fi un centru de instruire și cercetare unde membrii serviciului ar avea posibilitatea să lucreze după schimbarea guvernului care a cauzat destituirea lor. Instituția în cauză ar mai putea avea statutul unei agenții de revizie, controluri inspectare, sau chiar a unei curse administrative, cum ar fi Consiliul de Stat, Curtea de

---

<sup>8</sup> Bineînțeles, aceasta este filozofia Serviciului Executiv Superior din Noua Zelandă.

<sup>9</sup> În Franța și Germania, spre exemplu, funcționarilor publici li se permite să concureze în cadrul alegerilor. Fiind aleși ei nu sunt obligați să se retragă din serviciul public, ci sunt trecuți în mod automat la regimul temporar. Dacă nu sunt realeși, dâșii se pot reîntoarce în serviciul public, unde li se păstrează dreptul la pensie și dreptul la promovare. Această modalitate explică faptul de ce un număr mare de politicieni francezi cu renume sunt membri ai *grand corps*.

Revizii și Inspectoratul General de Finanțe din Franța. Deși scopul primar și oficial al unei atare instituții rezidă în rolul ei de audit, ea reprezintă un sistem foarte efectiv de instruire în procesul muncii. Membrii ei beneficiază de o trecere în revistă a întregului sistem administrativ prin intermediul funcțiilor lor în cadrul instituției respective. Astfel membrii ei pot fi lesne chemați să suplinească pozițiile - top din cadrul ministerelor, păstrând totodată o bază suficient de prestigioasă și un lucru interesant la care se pot întoarce în cazul în care un nou ministru dorește să-i înlocuiască pe deținătorii acestor poziții - top.

### *Transparența în suplinirea posturilor vacante*

Cel mai important mecanism de asigurare a unei bune administrări a STM, cât și de creare a suportului lui în cadrul serviciului public rezidă în asigurarea transparenței procesului la nivelul intrării în STM. În continuare este necesară crearea unui sistem publicitar de popularizare a informației vizând pozițiile vacante, care ar contribui la un concurs regulat al membrilor calificați ai STM pentru suplinirea majorității acestor poziții, întrucât miniștrii ar putea să se simtă constrânși de către un atare sistem. Urmează să creăm posibilitatea de a-i convinge, că scopul lui nu constă în limitarea posibilității lor de selectare a deținătorilor top pozițiilor, ci dimpotrivă, are menirea să le ofere un spectru mai larg de candidați competenți din rândul cărora să aleagă persoanele cu care ar dori să lucreze.

### *Un sistem clar al responsabilității*

Discuțiile purtate în SUA și în alte țări unde există «*Servicii Executive Superioare*» ne arată lipsa unor răspunsuri clare la o întrebare foarte importantă și anume cea cu privire la responsabilitate.

Prezența unor principii contradictorii în cadrul obiectivelor și a proiectului STM generează o serie de chestiuni în ce privește responsabilitatea membrilor serviciului: sunt ei responsabili în fața șefilor direcții, a Ramurii Executive a Guvernului, a Parlamentului ori a «*clienților*» lor, ori sunt responsabili numai în fața legii și a justiției?

În majoritatea cazurilor aceste dezbateri își au originea în forța numerică a unor opinii simpliste și managerialiste, care au dominat discuțiile publice referitoare la serviciul public în perioada anilor optzeci. Grație influenței pe care opiniile respective au avut-o în unele țări din ECE este necesar ca declarațiile referitoare la responsabilitatea membrilor STM să fie efectuate de către guverne, să fie incluse atât în cadrul legislativ al sistemului, cât și în programele de instruire.

### *Instruirea specifică*

Trăsătură specifică a STM rezidă în importanța acordată dezvoltării executive și a dezvoltării candidaților. Utilizarea acestui vocabular în locul conceptelor de instruire și educație mai clasice ne atrage atenția asupra opțiunilor filozofice și a constrângerilor de ordin tehnic caracteristice instruirii pentru admiterea în cadrul STM.

### *Luarea în considerație a constrângerilor de ordin tehnic*

Instruirea membrilor și a viitorilor membri ai STM se confruntă cu aceleași constrângeri ca și instruirea destinată restului funcționarilor publici din țările ECE (insuficiența de materiale specifice, dezvoltarea insuficientă a programelor și a metodelor de instruire în sectorul public, etc.).

Există însă o constrângere mai specifică derivată din natura STM, care este specifică și majorității țărilor dezvoltate: clienții potențiali ai unei atare programe dispun de foarte puțin timp pentru instruire dat fiind faptul că de obicei sunt cei mai efectivi funcționari publici superiori ori activează în calitate de manageri în sectorul privat. Prin urmare, dezvoltarea programelor trebuie să se bazeze în principiu pe metode active de asimilare a cunoștințelor în cazul cărora partea cea mai consumatoare de timp a instruirii revine procesului de lucru, ea fiind sprijinită de sesiuni intermediare de pregătiri și monitoriu în condițiile unei strânse colaborări cu instructorii și tutorii. Unul din avantajele acestei metode rezidă în faptul, că cei instruiți se transformă ei înșiși în instructori-pentru propriul personal în procesul dezvoltării programului și pentru noi veniții în STM în anii ce urmează.

#### *Adaptarea programului de studiu la domeniile unde conducerea trebuie să se exercite în ale guvernării*

Conținutul fundamental al programului de studiu destinat top managerilor din sectorul public urmează a fi elaborat pentru fiecare țară în parte, ținându-se cont de trăsăturile lor specifice.

Cu toate acestea un oarecare lucru realizat în comun de instituțiile țărilor ECE ar putea oferi un cadru util indicând tipul subiectelor de explorat și metodele de utilizat<sup>10</sup>.

#### *Corelarea instruirii cu evaluarea performanței și dezvoltarea carierei*

Programele de instruire destinate membrilor unui STM urmează a fi profund individualizate. Ele pot fi dezvoltate în mod optim după o serie de interviuri de evaluare efectuate într-un proces implicând top - managerii ori candidații în STM, unitatea de management al instruirii și conducătorul (conducătorii). Ele au menirea să perfecționeze fiecare manager în parte în domeniile în care el/ea simte că performanța lui/ei este insuficient de dezvoltată. În mod ideal, programul de dezvoltare urmează să ducă la o nouă evaluare și dezvoltare a carierei odată cu elaborarea unei noi poziții potrivite.

#### *Strategii specifice pentru țările ECE*

Crearea unui STM în țările ECE va necesita în mod firesc anumite strategii specifice. Nevoia de a atrage noua generație în serviciul public va duce probabil la o diferențiere și mai mare dintre modelul de studiu al celor din exterior și cel de instruire activă al persoanelor din interior.

Insuficiența resurselor de instruire va duce și ea probabil la utilizarea cooperării internaționale în procesul de proiectare și monitoring a programelor de dezvoltare. În orice caz implementarea programelor de instruire urmează a fi lăsată pe cât e posibil cu puțință în seama instructorilor și a instituțiilor locale. Pentru a facilita intrarea viitorilor funcționari publici în STM urmează a fi examinat rolul programelor de administrare publică în universitățile și institutele speciale, și elaborat un nou program de studiu.

#### *Analize și descrieri de lucru*

Pentru a crea o mobilitate între ministere și agenții cât și a stabili diapazonul de lucru al STM, departamentele ministeriale și agențiile guvernamentale urmează să lanseze activități de analiză a lucrului pentru pozițiile superioare. Aceasta ar putea fi efectuată de organizațiile centrale ce administrează STM, în cooperare cu ministerele și deținătorii acestor poziții pentru a demonstra, faptul că întreg guvernul utilizează o metodologie unică.

Acest efort de analiză a lucrului trebuie să aibă două rezultate de bază:

- producerea unei liste de poziții care urmează a fi incluse în STM;
- producerea descrierilor de lucru care vor fi utilizate la stabilirea obiectivelor de evaluare a performanței, la analiza necesităților instruirii din punct de vedere al organizațiilor și la publicitatea locurilor vacante. Descrierea lucrului urmează să evolueze odată cu serviciul și să fie periodic revizuită. Aceasta înseamnă că analiza lucrului nu este o operație unilaterală legată de stabilirea unui STM, ci trebuie să devină parte componentă a funcționării standarde a sistemului.

### ***Sisteme și condiții de remunerare***

Promotorii «Sistemelor Executive Superioare» din SUA și alte țări au încercat să introducă într-o măsură mai mare sau mai mică remunerarea în baza de merit. Aceasta a fost prezentată ca o contribuție majoră la motivarea și dinamismul membrilor serviciilor. Cu toate acestea, experiența, în special cea a SES federal din SUA, ne arată că remunerarea în baza de merit reprezintă un element major al nemulțămirii în rândurile membrilor serviciului. Situația în cauză are la bază două motive esențiale. Primul rezidă în faptul că promisiunile incluse în reformele care au generat crearea SES-urilor n-au fost îndeplinite din cauza schimbărilor în administrația la zi și din lipsa de resurse financiare. Cel de al doilea, acesta fiind probabil mai important, a avut la bază suspectarea faptului, că primele au fost repartizate nu în funcție de performanță, ci în conformitate cu preferințele de ordin politic ori personal, dat fiind faptul că premiile respective au fost distribuite de către oficialii politici superiori într-o perioadă, când funcționarii publici de rang înalt au fost martorii unui nou avânt de desemnări politizate. Învățământul care urmează a fi tras din aceste realități rezidă în importanța unui management continuu al STM. Este nerecomandabilă doar o simplă creare a acestui serviciu.

Experiența din majoritatea țărilor, unde remunerarea în bază de merit a fost introdusă în serviciul public, ne demonstrează necesitatea efectuării unei deosebiri constante între criteriile de remunerare automată, care duc la demotivarea unor oameni, deoarece ei nu țin cont în mod suficient de performanța reală și de alocarea discreționară efectuată de către șefii serviciilor, ducând la suspicii în ce privește lipsa posibilă de obiectivitate a conducătorului, în special dacă persoana este un oficial politic. De aceasta va trebui să se țină cont la proiectarea sistemelor și formulare a condițiilor de remunerare.

Urmează să luăm în considerație următorul moment: dacă unul din obiectivele principale ale creării unui STM rezidă în dezvoltarea unei elite administrative caracterizate prin spirit de corps, concurența între membrii serviciului trebuie să rămână limitată, accentul urmează să fie plasat mai degrabă pe comportamentul și valorile comune, decât pe deosebirile în ce privește performanța.

Aceasta duce la crearea unui sistem de remunerare în cadrul căruia urmează să coexiste trei elemente:

- i. parte semnificativă a remunerării trebuie să fie corelată cu rangul deținut în cadrul STM. În cazul lipsei unor poziții vacante potrivite, aceasta permite promovărilor în carieră să scoată în vileag consecințele financiare imediate în condițiile unui clișeu de angajare prea rigid. Partea respectivă a remunerării nu trebuie să fie legată în mod automat de factorul vechimii în muncă: o parte a sporurilor în ce privește remunerarea ar putea fi raportate la absolvirea cu succes a cursurilor de instruire și evaluarea performanței și ar putea fi administrate în mod centralizat cu participarea membrilor aleși din cadrul serviciului.
- ii. O altă parte semnificativă a remunerării urmează să fie corelată cu poziția deținută la momentul zilei de către fiecare membru al serviciului. Regulamentele de lucru sunt indispensabile pentru ca mecanismul în cauză să funcționeze normal, deoarece în caz contrar,

criteriile utilizate ar putea fi criterii de natură statutară, determinate de importanța politică a miniștrilor ori șefilor agențiilor guvernamentale.

- iii. Cea de a treia parte a remunerării ar putea să fie alcătuită din premii speciale legate ori nu de performanță. Ultima reprezintă probabil cel mai dificil sistem de instituit, dat fiind faptul că urmează a fi corelat cu performanța lucrului, în forma în care acesta este apreciată de către conducător (și politic). Unica soluție de a limita suspiciile pare a fi un sistem standard de evaluare, dirijat în mod centralizat, cu compensări între departamente, ce duc la elaborarea recomandărilor destinate miniștrilor. Experiența ne demonstrează, că în acest caz riscul este de a avea un sistem de premiere automat și de a pierde, astfel, legătura cu performanțele reale. O serie de investigații sociologice, efectuate în țările occidentale ne arată că remunerările în formă de bani sunt importante pentru atragerea tinerilor absolvenți universitari în serviciul public. Cu toate acestea, ele joacă doar un rol minor în motivarea funcționarilor publici de rang înalt; sistemele precise și demn de încredere de achitare a pensiilor deseori sunt considerate la acest nivel mult mai importante, decât premiile speciale.

O atenție deosebită urmează a fi acordată structurii și transparenței remunerărilor monetare și nemonetare: pare a fi esențial faptul de a evita în țările ECE crearea impresiei în rândurile publicului și a restului serviciului public că un STM reprezintă o altă versiune a așa numitei *nomenklaturi*.

## Concluzii

Un Sistem al Top - Managementului (STM), altfel zis, un sistem structurat și recunoscut al managementului de personal prevăzut pentru funcțiile superioare nonpolitice (funcțiile de manageri publici) din cadrul guvernului, ar putea reprezenta o reformă majoră capabilă să faciliteze dezvoltarea funcțiilor manageriale necesare din cadrul guvernului, să sporească calitatea și eficiența lucrului administrației centrale și a procesului de elaborare a deciziilor și să contribuie la îmbunătățirea procesului general de management al resurselor umane din cadrul guvernului. El poate spori competența profesională a funcționarilor publici de rang înalt prin intermediul evitării unei interferențe politice ori de partid în procedurile sale de selectare și management al carierei și, astfel, să multiplice posibilitățile de alegere a miniștrilor, care doresc să aibă un personal eficient, dar și senzitiv din punct de vedere politic.

Un atare sistem se bazează pe un serviciu public de carieră și manageri cu experiență, care urmează a fi desemnați în funcții de manageri publici. Serviciul este administrat în mod centralizat prin intermediul instituțiilor și al procedurilor adecvate, menite să asigure stabilitate și profesionalism nucleului de top-manageri și să ofere gradul necesar de flexibilitate pentru administrarea cu succes a schimbărilor din componența guvernului. Deși materialul în cauză prezintă un spectru larg de întrebări la care urmează să se dea răspuns în vederea instituirii unui STM, un atare sistem nu trebuie să fie prea sofisticat. El poate fi bazat pe un simplu și robust model, adaptat la necesitățile imediate ale țării și care poate fi dezvoltat în continuare, în etapele ulterioare pentru a merge în pas cu transformările de ultimă oră din cadrul administrației publice și reformei serviciului public.

## ANEXA 1

### BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

BAN, Carolyn și INGRAHAM, Patricia ed. (1984) *Legislarea schimbării birocratice: Actul cu privire la reforma serviciului public din 1978*, Serviciul de presă al Universității de Stat din Albany, New York.

BUCHANAN, Bruce (1981), «*Serviciul Executiv Superior: Cum putem spune că el lucrează?*», *Revista de Administrare Publică*, Nr. 41, pag. 349 - 358.

CULLEN, R. B. (1986), «*Serviciul Executiv Superior Victorian*»: *O metodă de abordare bazată pe performanță a managementului funcționarilor de rang înalt*», *Jurnalul australian de administrare publică*, Vol. XLV, Nr. 1 (martie).

HECLO, Hugh (1983), «*Un guvern al inamicilor*», *Birocratul*, Nr. 12, pag. 12 - 14.

INSTITUTUL INTERNAȚIONAL DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE (1988), *La haute fonction publique en Belgique et les pays industrialisés – Recrutement, carrière et formation*, IISA, Bruxelles.

KISSLER, M.-C. (1994), *Le grands corps de l'Etat*, PUF, Paris.

NEWLAND, Chester A. (1988), «*Serviciul Executiv Superior din SUA: Idei vechi și realități noi*», *Revista internațională de știință administrativă*, Nr. 4, pag. 699.

SULEIMAN, Ezra N. (1984), *Birocrație și elaborarea politicilor*, Holmes și Mezer, New - York.

ZILLER, Jacques (1993), «*Les systèmes politico-administratifs de l'Europe de Douze*», *Administrations comparees*, Montchrestien, Paris.

ZILLER, Jacques (1988), «*L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne*», *Egalité et mérite*, Bruylant, Bruxelles.

## ANEXA II

### RECOMANDĂRILE NISPACEE VIZÂND SUBIECTELE UNUI PROGRAM DE INSTRUIRE ÎN SERVICIU, DESTINAT TOP-MANAGERILOR PUBLICI

Pe parcursul primei întruniri a Școlii de Vară realizate de către *Rețeaua de instituții și școli de administrare publică din Europa Centrală și de Est (NISPACEE)*, obiectivul major al căreia a fost dezvoltarea

programele de studii în domeniu, participanții au discutat în mod detaliat chestiunile referitoare la instruirea în serviciu.

Grupul de lucru a întocmit o listă de aproximativ 25 de subiecte pentru considerație și au ajuns la un consens în ce privește următoarele cursuri de bază:

### **Dreptul**

- Cum să utilizăm bazele de date
- Familiarizarea cu sursele legii
- Interpretare/tehnici de analiză a textelor
- Cadrul legislativ
- Protecția drepturilor omului
- Dereglementarea
- Mașinăria justiției
- Organizarea și procesul dreptului administrativ/constituțional

### **Buget și finanțe**

- Cum trebuie să fie un proces bun de bugetare
- Tehnici de bugetare și finanțare
- Cum este perceput/înțeles procesul de bugetare
- Rolul unor instituții cum ar fi trezoreria, Ministerul de Finanțe, instituțiile externe
- Controlul costurilor
- Achiziționări (proces și legislație)

### **Comunicare**

- *Comunicare în interiorul guvernului:*
  - conducerea ședințelor, deprinderi de scris și prezentare
  - administrarea și circuitul informației
  - strategii de comunicare internă
- *Comunicare în exteriorul guvernului:*
  - deprinderi de scris și prezentare

- sinceritatea și parametrii ei în relațiile cu publicul ( inclusiv minoritățile)
- relațiile cu publicul
- relațiile cu mas - media

#### **Rolul și responsabilitățile managerilor**

- de planificare
- de stabilire a priorităților
- de stabilire a scopurilor
- de echilibrare a politicilor, programelor și considerare a resurselor
- de oferire a consultanței
- de materializare a lucrurilor

#### **Managementul resurselor umane**

- Aspecte descriptive - legea cu privire la serviciul public, categoriile de funcții
- Politicile de recrutare, promovare, calificare
- Sisteme de salarizare, condiții
- Evaluarea performanței
- Dosarul personal
- Motivarea, premiarea oamenilor

#### **Managementul serviciului și cel operațional, managementul de oficiu**

- Deprinderi de analiză și îmbunătățire a prestării serviciilor
- Consolidarea serviciului public:
- operațiuni
- comportamente
- Serviciul administrativ «one stop»
- Formulare în ajutorul utilizatorului
- Perfecționarea managementului de oficiu
- Etică și corupție

### **Soluționarea conflictelor, negocieri**

- Abilități interpersonale
- Cooperare/concurență
- Crearea echipelor
- Cultura administrativă
- Relațiile dintre comportament și stres
- Comportamente comparative (cum se comportă cei din cadrul altor culturi și sectoare publice)
- Comportamente în cadrul sectorului public vizavi de noi tendințe de comportament în sectorul privat.