



Universitatea
Babeş-Bolyai
Cluj-Napoca

Nr. 1(44) / 2019

REVISTA TRANSILVANĂ DE ŞTIINŢE ADMINISTRATIVE



Editată de Departamentul de Administrație și Management Public
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării



Universitatea BABEȘ-BOLYAI, Cluj-Napoca
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării
Departamentul de Administrație și Management Public

REVISTA TRANSILVANĂ DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE

NR. 1(44) / 2019

Senior Editor: Călin Emilian Hîntea

Director: Ciprian Tripon

Editor: Cristina Mora

Administrative director: Ovidiu Boldor

Editorial Board: Balogh Marton, Daniel Buda, Marius Dodu, Dacian Dragoș, Călin Ghiolțan, Veronica Junjan, Dan Lazăr, Elena Minea, Natalia Negrea, Liviu Radu, Sorin Dan Șandor, Bogdana Neamțu, Bianca Radu, Raluca Gârboan, Adrian Hudrea, Cornelia Macarie, Dan Balica, Tudor Țiclău, Cristina Haruța, Horia Raboca, Raluca Suci, Ana Elena Ranta, Octavian Moldovan

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Carole NEVES, Smithsonian Institute, Washington, DC
Allan ROSENBAUM, Florida International University
Arno LOESSNER, University of Delaware
Roger HAMLIN, Michigan State University
Laszlo VARADI, Corvinus University of Budapest
Eric STRAUSS, Michigan State University
Gyorgy JENEI, Corvinus University of Budapest
Adriano GIOVANNELLI, Genoa University
Bernadine Van GRAMBERG, Victoria University
Julian TEICHER, Monash University
Geert BOUCKAERT, Catholic University of Leuven
Veronica JUNJAN, University of Twente
György HAJNAL, Corvinus University of Budapest
Taco BRANDSEN, Radboud University Nijmegen, Secretary-General
of the European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA)
Juraj NEMEC, Masaryk University, president of The Network of Institutes and Schools
of Public Administration in Central and Eastern Europe (Nispacee)
Maria ARISTIGUETA, University of Delaware
Yüksel DEMIRKAYA, Marmara University
Marian PREDA, University of Bucharest
Marius PROFIROIU, Bucharest Academy of Economic Studies
Alexander HENDERSON, Long Island University
Gregory PORUMBESCU, Northern Illinois University

CUPRINS

- Daniel BUDA
- 3 **Simplificarea politicii de coeziune a Uniunii Europene.
Instrumente și provocări**
- Ionuț Cătălin HĂDADEA
- 17 **Construcția strategiilor de dezvoltare locală
în arealul rural al zonei metropolitane Cluj-Napoca**
- Felicia Cornelia MACARIE
Liliana SOMEȘAN (VÎTCĂ)
- 34 **Invaliditatea și dizabilitatea. Interferențe legislative
ale sistemelor de asigurări sociale și asistență socială din România**
- Bogdan Dumitru MOLOMAN
Lazăr-Ciprian URECHE
- 51 **Considerații privind divorțul prin acordul soților
pe cale administrativă sau notarială**
- Bianca Veronica RADU
Liviu RADU
- 66 **Rolul consilierilor demnitarilor în România: între expertiză și rol politic**

ROLUL CONSILIERILOR DEMNITARILOR ÎN ROMÂNIA: ÎNTRE EXPERTIZĂ ȘI ROL POLITIC

Bianca Veronica RADU

Liviu RADU

Bianca Veronica RADU

Lect. univ. dr., Departamentul de Administrație
și Management Public, Facultatea de Științe Politice,
Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431.361
E-mail: bianca.radu@fspac.ro

Liviu RADU

Conf. univ. dr., Departamentul de Administrație
și Management Public, Facultatea de Științe Politice,
Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431.361
E-mail: liviu.radu@fspac.ro

The Role of Special Advisors to Dignitaries in Romania: Between Expertise and Political Roles

Abstract

In 1998, the law on ministers' cabinets institutionalized the position of special advisers to the dignitaries, which allowed the prime-minister, ministers, secretaries of state, prefects, mayors, presidents of county councils and other dignitaries to hire personal counsellors to assist them in their activities. The paper investigates the background of these advisers. We aim to grasp a better understanding of the special advisers, such as their educational background, former professions, number of years in the office, and the roles they perform within dignitaries' cabinets.

A key focus of the paper is on analyzing the expertise they provide to the dignitaries, as previous research on Romania showed that they are carriers of political and administrative roles. We explore whether they are facilitators of communication process in a multi-level network of policy making, and whether they perform co-ordination responsibilities on the dignitaries' behalf on some day-to-day activities.

Keywords: ministerial advisers, politicization, Romanian government, politico-administrative relations, political appointees.



1. Introducere

În anul 1998 Guvernul României a adoptat Ordonanța de Guvern nr. 32 din 30 ianuarie 1998 prin care au fost înființate cabinete ale demnitarilor în cadrul cărora demnitarii puteau să își angajeze consilieri personali. Demnitarii care au primit dreptul de a înființa cabinete ale demnitarilor erau: primul ministru, miniștrii, secretarii de stat, subsecretarii de stat, prefecții și subprefecții. Conform acestei ordonanțe, cabinetul demnitarului era format din director de cabinet, asistenți, consilieri personali, secretare și curieri iar mărimea cabinetelor demnitarilor variază în funcție de poziția demnitarului în ierarhia administrativă. Aceste unități organizatorice sunt direct subordonate demnitarului, și nu există cerințe formale privind modul de organizare internă a cabinetului sau cu privire la atribuțiile pe care le au persoanele angajate în cadrul acestuia. Ele sunt văzute ca o modalitate de prevenire a nivelului ridicat de politizare a administrației publice de către persoanele numite pe criterii politice (Haruța, Radu și Radu, 2009; Radu, 2014) și de asigurare a sustenabilității reformelor administrative (Radu, 2015), având în vedere că acești consilieri erau angajați pe durata mandatului demnitarului și ei sunt selectați pe baza încrederii demnitarului sau pe baza apartenenței la același partid politic. De-a lungul timpului, numărul de persoane care au dreptul la cabinetul demnitarului a crescut și include poziții de la nivel central, județean și local. În prezent primul ministru poate avea 18 consilieri, un ministru 8 consilieri și un secretar de stat 4 consilieri.

Prea puțină atenție a fost acordată analizei sistematice a activității consilierilor demnitarilor în România (Cobârzan, 2008), chiar dacă analize extinse au fost realizate în alte țări cu scopul de a înțelege mai bine rolul pe care consilierii îl au în cadrul Guvernelor (Connaughton, Sootla și Peters, 2008; Gouglas, Brans și Jaspers, 2017; Hustedt, Kolltveit și Salomonsen Houlberg, 2017; LSE GV314 Group, 2012). Pentru a înțelege mai bine poziția consilierilor demnitarilor în România, acest articol urmărește să prezinte dintr-o perspectivă comparată modul de selectare și rolurile pe care le au consilierii în diferite țări având tradiții administrative diferite, și să analizeze profilul consilierilor demnitarilor în România.

2. Aspecte comparate privind poziția consilierilor demnitarilor

Consilierii demnitarilor sunt o categorie de angajați ai sectorului public mai puțin vizibili și care au un statut special datorită modului de angajare, duratei mandatului și a activităților pe care le desfășoară. Consilierii sunt angajați pentru a oferi sprijin persoanelor numite sau angajate pe criterii politice în comunicarea cu aparatul administrativ, pentru colectarea de informații utile acestora, precum și pentru consilierea în elaborarea politicilor publice (Connaughton, 2017). Consilierii facilitează activitatea demnitarilor, desfășurându-și munca în umbra demnitarilor și de cele mai multe ori sunt trecuți cu vederea atunci când este analizată activitatea executivului. De aceea, cercetarea științifică tinde să se concentreze asupra relației dintre demnitari și funcționarii publici, mai precis, asupra dilemei dintre influența politicului asupra administrației și neutralitatea funcționarilor publici. Din perspectiva acestei dileme, pozițiile pe care le pot avea consilierii demnitarilor în cadrul guvernelor diferitelor țări pot fi privite pe un continuum care

variază de la persoane care acționează în numele demnitarilor încercând să politizeze activitatea administrației publice și să submineze influența funcționarilor publici, la persoane neutre din punct de vedere politic, având expertiză și experiență profesională recunoscute și care consiliază demnitarii pentru luarea celei mai bune decizii.

Activitatea desfășurată de consilierii demnitarilor în cadrul executivului poate varia în funcție de poziția pe care aceștia o au față de demnitari. Astfel, pe de o parte, consilierii pot desfășura activități în numele demnitarului, respectând sarcinile atribuite de acesta și facilitând luarea deciziei de către acesta. Această perspectivă implică o subordonare a consilierilor față de demnitari. Pe de altă parte, consilierii pot avea o poziție independentă față de demnitar, ei lucrând ca experți și a căror opinie poate fi diferită de cea a demnitarului. Din această perspectivă, articolul urmărește să analizeze poziția pe care o au consilierii în România comparativ cu poziția deținută de consilieri în alte țări.

În activitatea pe care o desfășoară, consilierii folosesc resurse care au dimensiuni endogene și exogene (Eichbaum și Shaw, 2011). Conform Eichbaum și Shaw (2011), consilierii dețin resurse interne (care le aparțin) și care sunt folosite pentru desfășurarea activității de consiliere; aceste resurse fac referire la cunoștințele și expertiza tehnică pe care aceștia o dețin, apartenența la un partid politic, rețele profesionale sau cunoașterea unor persoane cheie. În același timp, consilierii miniștrilor sunt numiți în funcție cu scopul de a „extrage” resurse care sunt localizate (ca de exemplu, colectarea și prelucrarea unor date statistice) și care să fie folosite la fundamentarea activității ministrului.

Rolurile pe care le pot avea consilierii sunt diverse, fluide și indefinite (Connaughton, 2017). Consilierii miniștrilor pot oferi consiliere care variază între consiliere pe probleme de natură politică și consiliere privind substanța politicilor publice. De asemenea, consilierii pot consilia miniștrii privind comunicarea cu mass-media și cu grupuri de interese. De exemplu, în Belgia, cabinetele miniștrilor joacă un rol important în generarea de consiliere în elaborarea politicilor publice (Brans, Pelgrims și Hoet, 2006) și sunt centre importante de comunicare și coordonare. Pe lângă aceste roluri, ele îndeplinesc și funcții politice. Adesea sunt recrutați funcționari publici în aceste cabinete, precum și membri din diferite organizații pentru a facilita comunicarea cu acestea. În Belgia, numărul consilierilor demnitarilor este mare și fiecare ministru și secretar de stat își alege angajații atâta timp cât nu depășește bugetul alocat în acest scop (Visscher și Salomonsen Houlberg, 2012).

În Olanda, miniștrii nu au cabinete ministeriale, dar pot să numească consilieri (Brans, Pelgrims și Hoet, 2006), cu toate că numărul acestora este mic. De cele mai multe ori, ei sunt selectați pe baza expertizei și experienței profesionale, fie din afara sectorului public, fie din rândul funcționarilor publici. În Danemarca, numărul consilierilor demnitarilor este foarte mic, având în vedere că în cadrul unui minister există un singur consilier al ministrului și pot exista cazuri în care un ministru nu are consilier (Visscher și Salomonsen Houlberg, 2012). Aceștia desfășoară activități mai ales de consiliere politică și sunt mai puțin integrați în activitatea de bază a ministerului.

În Irlanda (Connaughton, 2017), consilierii miniștrilor sunt numiți pentru a asista miniștrii în comunicarea cu alte părți și pentru a-i consilia în elaborarea politicilor publice. Adesea sarcinile pe care ei le desfășoară sunt cele ale unui manager de program. Consilierii

sunt selectați de către miniștri în funcție de sprijinul politic de care aceștia au nevoie pentru desfășurarea activității lor. În Noua Zeelandă, consilierii demnitarilor sunt percepuți ca un mijloc de politicizare a administrației pentru că au tendința de a interveni în relațiile dintre miniștri și departamentele din cadrul ministerelor (Eichbaum și Shaw, 2008).

Rolul cabinetelor demnitarilor a fost preluat, în Slovacia, de centre analitice care au fost înființate pentru realizarea de analize pentru fundamentarea politicilor publice și a documentelor strategice (Sedlačko și Staroňová, 2018). Aceste centre sunt subordonate miniștrilor și secretarilor de stat și desfășoară analize precum structurarea problemelor, analiza impactului unor propuneri de reglementare, precum și formularea unor propuneri de optimizare a politicilor existente.

Consilierii demnitarilor sunt priviți uneori cu suspiciune datorită influenței pe care o au asupra politicianilor și a diminuării rolului funcționarilor publici în fundamentarea deciziilor (Eichbaum și Shaw, 2008). Angajarea consilierilor în cadrul ministerelor este văzută ca o formă de politicizare a administrației publice (Hustedt și Salomonsen Houlberg, 2014; Connaughton, 2017), mecanismul de politicizare constând în substituirea criteriului de merit cu cel de apartenență sau loialitate politică în selecția consilierilor demnitarilor. Eichbaum și Shaw (2008) îi descriu pe consilieri ca „barbari aflați la poarta” (am putea spune, a administrației publice), care amenință neutralitatea funcționarilor publici.

Având în vedere această perspectivă asupra consilierilor în alte țări, am dorit să realizăm un profil al consilierilor demnitarilor din cadrul Guvernului României, demers care până în prezent lipsește. Astfel, în secțiunea următoare va fi prezentată metodologia folosită pentru colectarea informațiilor și apoi vor fi analizate datele culese. Tipul de analiză realizată este unul descriptiv și corespunde unui demers inițial de analizare a acestui subiect, demers pe care dorim să îl completăm în viitor cu o analiză mai aprofundată.

3. Metodologie

Scopul acestei cercetări a fost de a analiza profilul consilierilor demnitarilor din cadrul Guvernului României și de a înțelege mai bine rolurile pe care aceștia le desfășoară. În special am urmărit să analizăm implicarea lor în procesul de elaborare a politicilor publice, în activități politice și sprijinirea demnitarului în procesul de comunicare cu alte instituții. Pentru atingerea acestor obiective am trimis prin email un chestionar miniștrilor și secretarilor de stat care făceau parte din Guvernul României în luna mai 2019. Pentru a obține mai multe chestionare am adresat pe email o cerere către fiecare minister din cadrul Guvernului României cu rugămintea de a distribui chestionarul membrilor cabinetelor demnitarilor din cadrul ministerului respectiv. Structura chestionarului a fost inspirată de chestionarul creat de Gouglas, Brans și Jaspers (2017); cu toate acestea, cele două chestionare nu sunt identice. Am primit 25 de chestionare completate. Având în vedere că nu am putut estima numărul total al consilierilor demnitarilor care lucrează în cadrul Guvernului României, nu putem estima care este rata de răspuns. Cu toate acestea, putem afirma că numărul de chestionare completate este mic, ceea ce face ca rezultatele cercetării să nu fie reprezentative pentru întreaga populație cercetată. Cu toate acestea, ele creionează o imagine inițială a profilului consilierilor demnitarilor din România.

Un alt obiect al cercetării a fost de a afla dacă poziția de consilier al demnitarului este o poziție intermediară în ascensiunea către o poziție politică mai înaltă. Pentru a atinge acest obiectiv am analizat CV-urile miniștrilor și secretarilor de stat din cadrul Guvernului României în funcție în mai 2019, și anume 24 de miniștri și 88 secretari de stat. Am urmărit să identificăm dacă au ocupat anterior o poziție de consilier al demnitarului. De asemenea, am citit CV-urile președinților și directorilor de agenții naționale aflate în subordonarea sau în coordonarea ministerelor cu scopul de a identifica dacă au ocupat poziții de consilieri ai demnitarilor.

4. Analiza rezultatelor cercetării

4.1. Estimarea numărului de consilieri ai demnitarilor din cadrul Guvernului României

Având în vedere că nu există statistici oficiale privind numărul de consilieri ai demnitarului din cadrul Guvernului României, am solicitat tuturor ministerelor să ne furnizeze numărul de membri ai cabinetelor demnitarilor. Am primit răspunsuri cu informațiile solicitate doar de la trei ministere. În plus, numai cinci ministere au inclus în organigrama ministerului numărul de membri ai cabinetelor demnitarilor (organigramă care a fost făcută publică pe site-ul ministerului). Pe baza analizei acestor informații, am observat că unele cabinete ale demnitarilor conțin un număr mai mic de consilieri decât numărul maxim de persoane permis de lege. De exemplu, unii secretari de stat au unul sau doi consilieri în cadrul cabinetului demnitarului și nu patru cât este numărul maxim permis de lege. De asemenea, au fost miniștri care au șase consilieri și nu numărul maxim de opt¹.

Pe baza acestor informații estimăm că în cazul Guvernului României din mai 2019 erau angajați în cabinetele demnitarilor între 450 de consilieri (care este un număr conservator luând în considerare că în medie un ministru are șapte consilieri, iar un secretar de stat trei consilieri, plus 18 consilieri ai primului ministru) și 544 de consilieri (care este calculat ca numărul maxim de consilieri care pot fi angajați în cadrul cabinetelor tuturor demnitarilor, și anume 8 consilieri pentru un ministru, 4 consilieri ai un secretar de stat, și 18 consilieri ai primului ministru).

4.2. Durata mandatului consilierilor demnitarilor

Consilierii demnitarilor sunt angajați pe o perioadă determinată care coincide cu durata mandatului demnitarului care i-a angajat și ar trebui să își dea demisia atunci când demnitarul pleacă din poziția în care a fost numit. Cu toate acestea, cercetarea desfășurată de noi a arătat că există consilieri care continuă să lucreze în cabinetele demnitarilor chiar și după ce aceștia părăsesc pozițiile. 7 (28%) din cei 25 de consilieri care au completat chestionarul au afirmat că au lucrat în cabinetul altui demnitar înainte de a lucra pentru actualul demnitar. Putem presupune că o astfel de situație apare atunci când demnitarii fac parte din același partid politic.

1 De exemplu, ministrul transporturilor și ministrul culturii aveau câte șase consilieri în mai 2019.

Mai mult de jumătate dintre respondenți au afirmat că au lucrat în cabinetul demnitarului pentru mai puțin de un an (opt respondenți au lucrat pentru mai puțin de șase luni și șase respondenți au lucrat între șase și doisprezece luni). Chiar dacă numărul respondenților este mic și nu este reprezentativ pentru întreaga populație a consilierilor demnitarilor, acest rezultat este în concordanță cu schimbările frecvente ale miniștrilor și secretarilor de stat care au avut loc în Guvernul României, și care au fost urmate de schimbări ale membrilor cabinetelor demnitarilor. Cu toate acestea, doi consilieri au răspuns că lucrează în cabinetul demnitarului pentru mai mult de patru ani (patru ani este durata maximă a mandatului unui demnitar). Având în vedere că în România au existat alternanțe ale partidelor și alianțelor care au format Guvernul României în ultimii ani, putem presupune că unii consilieri au continuat să lucreze în cabinetele demnitarilor chiar după ce demnitarii care i-au angajat au plecat și au fost înlocuiți de alți demnitari având o culoare politică diferită.

4.3. Criteriile folosite pentru angajarea consilierilor demnitarilor

Unul dintre obiectivele cercetării noastre a fost de a analiza care sunt criteriile folosite pentru selectarea consilierilor de către demnitari, astfel că am rugat respondenții să evalueze importanța unor criterii care cred ei că au fost importante pentru angajarea lor, precum apartenența politică, competența și experiența profesională, încrederea demnitarului, etc. 14 din 25 de respondenți au afirmat că demnitarii i-au selectat datorită încrederii pe care au avut-o în ei, iar 12 din 25 de respondenți au afirmat că competența și experiența profesională au fost foarte importante pentru angajarea lor. Doar un respondent a afirmat că apartenența la același partid politic cu demnitarul a fost foarte importantă pentru angajarea lui/ei. Respondenții au fost întrebați dacă sunt membri ai unui partid politic, iar 19 din 25 de respondenți au afirmat că nu sunt membri, 4 respondenți au afirmat că sunt membri, în timp ce 2 respondenți au ales să nu răspundă la această întrebare. De asemenea, consilierii au fost rugați să evalueze importanța apartenenței politice pentru îndeplinirea cu succes a sarcinilor de serviciu. Mai mult de jumătate dintre respondenți (56%) au afirmat că apartenența politică nu este importantă. Cu toate acestea, 52% dintre respondenți au afirmat că pentru îndeplinirea cu succes a atribuțiilor în cadrul cabinetului demnitarului este important să cunoască cât mai mult persoane politice.

4.4. Nivelul de pregătire și experiența profesională anterioară

Nu există cerințe legale privind nivelul minim de pregătire pe care trebuie să îl aibă consilierii demnitarilor sau numărul de ani ca vechime profesională. Cercetarea noastră a arătat că toți respondenții au studii superioare: nivel masterat (15/25), nivel licență (5/25), doctorat (4/25), și un respondent a declarat că are studii post-universitare (care constau în studii cu durata de șase luni după absolvirea programului de licență).

Majoritatea respondenților au afirmat că studiile absolvite sunt într-un domeniu conex domeniului în care lucrează (19 din 25 de respondenți). Cei mai mulți dintre respondenți afirmă că au lucrat anterior în sectorul privat (14 din 25), 9 respondenți au lucrat în sectorul public, și 2 respondenți au lucrat în sectorul non-guvernamental.

4.5. Rolurile îndeplinite de consilierii demnitarilor

14 din 25 de respondenți consideră că rolul lor în cadrul cabinetului demnitarului este unul mai degrabă generalist decât specialist. Atunci când au fost întrebați despre activitățile pe care le desfășoară în cadrul cabinetului demnitarului consilierii au făcut referire la activități cu un caracter mai degrabă general decât de specialitate (vezi Figura 1). Cele mai frecvente sarcini desfășurate de consilieri includ colectarea de informații utile pentru demnitar (17 din 25 respondenți) și facilitarea procesului de rezolvare a unor probleme (13 din 25 respondenți).

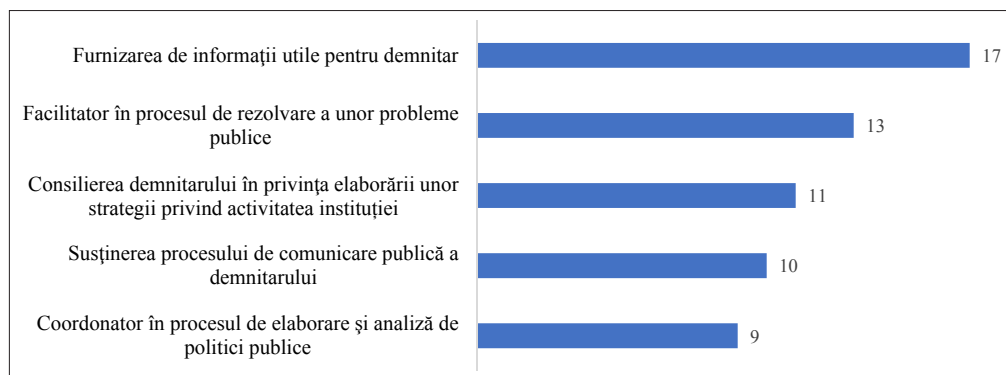


Figura 1: Rolurile consilierilor în cadrul cabinetelor demnitarilor

4.6. Sarcinile specifice desfășurate de consilierii demnitarilor

Legislația care reglementează funcționarea cabinetelor demnitarilor prevede că demnitarii stabilesc sarcinile pe care consilierii lor să le desfășoare. De aceea, consilierii desfășoară o gamă largă de sarcini în funcție de modul în care demnitarii doresc să își organizeze cabinetele. În acest context, un obiectiv al cercetării noastre a fost de a afla care sunt sarcinile pe care consilierii le desfășoară cel mai des în relație cu trei categorii mari de activități: elaborarea politicilor publice, implicarea în activități de natură politică și comunicarea în cadrul Guvernului. De asemenea, am dorit să aflăm cu care actori din cadrul și din afara sferei guvernamentale colaborează.

4.6.1. Implicarea în procesul de elaborare a politicilor publice

Chiar dacă consilierii demnitarilor nu dețin responsabilități conferite de lege în elaborarea politicilor publice, în cadrul acestei cercetări am pornit de la prezumția că aceștia participă la diferite activități specifice acestui proces ca reprezentanți ai demnitarilor și mijlocind activitatea demnitarilor în acest proces. Astfel, am rugat consilierii să evalueze gradul lor de implicare în activități precum: (a) identificarea de probleme care trebuie rezolvate de către ministerul în care lucrează, (b) stabilirea problemelor care trebuie rezolvate cu prioritate, (c) identificarea și propunerea de soluții la problemele de politică publică, (d) oferirea de consiliere și expertiză strategică, (e) participarea la elaborarea unor documente strategice sau propuneri legislative, (f) analizarea cadrului legislativ existent,

(g) colectarea de informații utile pentru demnitar, (h) revizuirea unor propuneri legislative realizate de compartimente din cadrul ministerului în care lucrează, (i) monitorizarea implementării unor decizii, programe sau a unui cadru legal nou, (j) participarea la implementarea unor proiecte realizate de minister și (k) monitorizarea atingerii unor indicatori de performanță importanți pentru demnitar sau pentru minister. Toate aceste activități corespund etapelor procesului de elaborare a politicilor publice, și anume stabilirea agendei, identificarea alternativelor, luarea deciziei, implementarea și evaluarea (Howlett, 2011).

Rezultatele cercetării au arătat că consilierii demnitarilor se implică cel mai adesea în identificarea de probleme (21 din 25 de respondenți), colectarea de informații utile pentru demnitari (19/25), participarea la implementarea unor proiecte (18/25), monitorizarea implementării unor decizii, programe sau a unui cadru legal nou (18/25) și monitorizarea atingerii unor indicatori de performanță (18/25) (vezi Figura 2).

Consilierii au evaluat că se implică mai rar în elaborarea unor documente strategice sau propuneri legislative. Rezultatele obținute sugerează că consilierii demnitarilor se implică mai ales în aspecte procedurale legate de procesul de politică publică decât în consilierea în ceea ce privește conținutul propunerilor de politică publică, așa cum ar fi fost de așteptat.

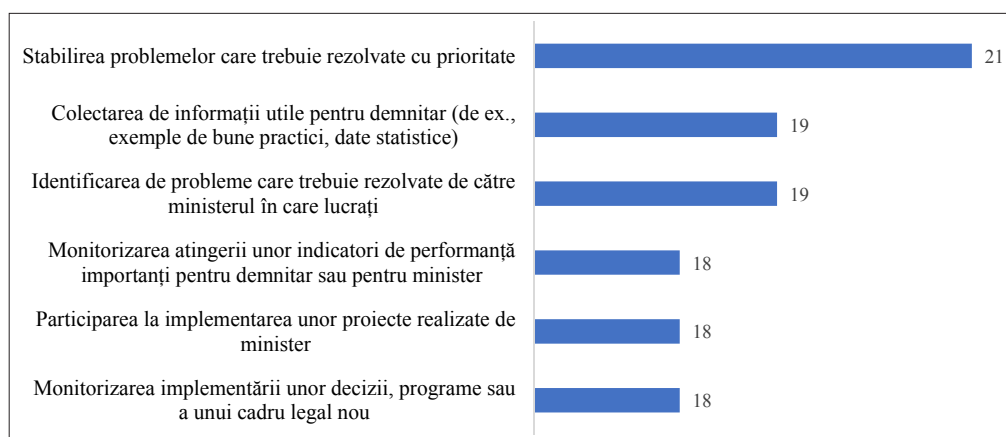


Figura 2: Activitățile legate de procesul de elaborare a politicilor publice în care se implică consilierii demnitarilor cel mai adesea

4.6.2. Implicarea în activități de natură organizatorică

În realizarea acestei cercetări am presupus că consilierii demnitarilor sunt implicați în activități privind sprijinirea activității politice a demnitarului, pregătirea întâlnirilor la care urmează să participe demnitarul și organizarea agendei acestuia. În acest sens, am rugat consilierii să evalueze gradul de implicare în desfășurarea de activități privind: (a) clarificarea obiectivelor demnitarului în relația cu alți actori sau funcționari publici, (b) pregătirea unor întâlniri la care urmează să participe demnitarul (atât la nivel central, cât și în teritoriu), (c) pregătirea agendei demnitarului, informarea acestuia cu privire la întâlnirile la care urmează să participe, (d) participarea alături de demnitar la întâlniri,

discuții, primirea de delegații, (e) reprezentarea demnitarului la întâlniri în cadrul ministerului, (f) reprezentarea demnitarului la evenimente publice și (g) participarea alături de demnitar la întâlniri.

Cercetarea a arătat că consilierii se implică cel mai frecvent în pregătirea agendei demnitarului (19 din 25 de respondenți), pregătirea unor întâlniri la care urmează să participe demnitarul (17/25) și participarea alături de demnitar la întâlniri, discuții, primirea de delegații (15/25) (vezi Figura 3). Consilierii acționează ca o legătură între demnitar și alți politicieni și funcționari urmărind să clarifice obiectivele demnitarului (16/25). Doar doi consilieri au afirmat că participă alături de demnitar la întâlniri cu membrii partidului politic din care face parte acesta.

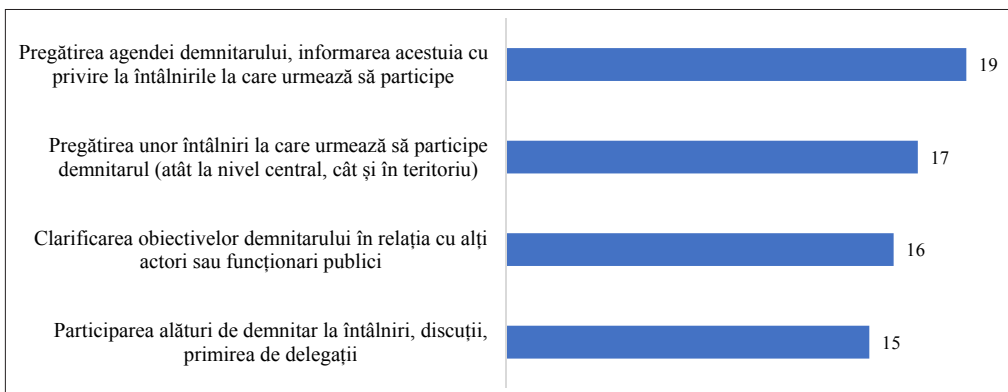


Figura 3: Activitățile de natură organizatorică în care se implică cel mai adesea consilierii demnitarilor

4.6.3. Sprijinirea activității de comunicare a demnitarului

Alte cercetări realizate cu privire la consilierii demnitarilor în România (Cobârzan, 2008) au arătat că consilierii sunt implicați în facilitarea procesului de comunicare al demnitarului. Astfel, am rugat consilierii să evalueze nivelul lor de implicare cu privire la diferite activități din sfera comunicării, și anume: (a) scrierea de comunicare de presă, (b) scrierea discursurilor demnitarului, (c) realizarea revistei presei pentru demnitar, urmărirea știrilor apărute presă și care sunt de interes pentru demnitar, (d) oferirea de informații mass-mediei și (e) consilierea demnitarului cu privire la modul în care să comunice cu alte instituții/departamente.

Rezultatele cercetării (vezi Figura 4) au arătat că consilierii se implică cel mai adesea în consilierea demnitarilor cu privire la modul în care să comunice cu alte instituții/departamente (11 din 25 de respondenți). Puțini consilieri au afirmat că se implică în scrierea unor comunicate de presă (6/25) sau oferă informații mass-mediei (6/25). Numai șapte consilieri au afirmat că se implică în scrierea discursurilor pentru demnitari și urmăresc știrile apărute în presă și care sunt de interes pentru demnitari.

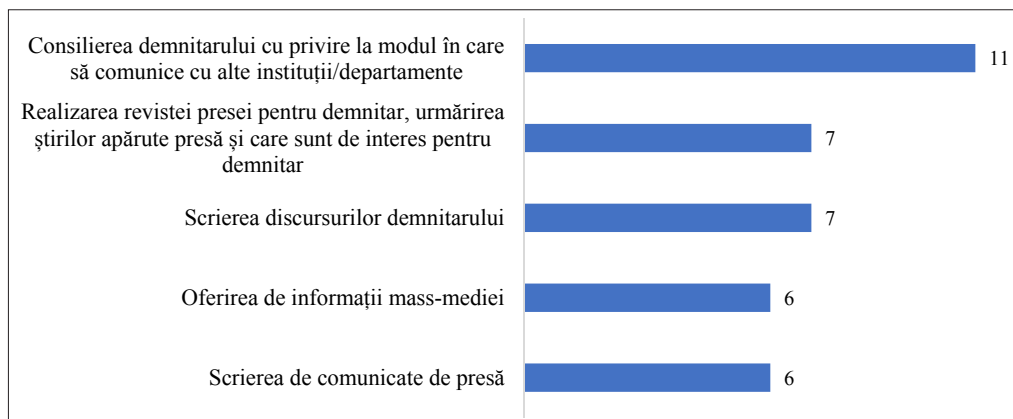


Figura 4: Cele mai frecvente activități desfășurate de consilieri pentru sprijinirea activității de comunicare a demnitarilor

Respondenții au afirmat că tind să comunice mai des pe orizontală, cu birouri din cadrul ministerului în care lucrează (22/25) și cu alte ministere și instituții de la nivel central (22/25). Comunicarea pe verticală o realizează mai ales cu instituții de la nivel local (17/25), în timp ce comunicarea cu diferite grupuri de interese este mai puțin frecventă (11/25).

4.7. Poziția de consilier al demnitarului ca o poziție intermediară către o poziție politică mai importantă

Unul dintre obiectivele cercetării a fost acela de a identifica dacă poziția de consilier al demnitarului este o poziție de lansare către o funcție politică mult mai importantă. În acest sens am analizat experiența profesională trecută în CV-urile a 24 de miniștri și 88 de secretari de stat care erau în funcție în mai 2019. Am aflat că nouă dintre secretarii de stat au lucrat anterior în calitate de consilieri ai unor demnitari, și am identificat trei traiectorii de promovare:

- promovarea în ierarhia politică, de la o poziție politică mai joasă către o poziție politică superioară;
- promovarea între ministere, și
- promovarea de pe poziția de consilier pe o poziție de director de agenție aflată în subordinea sau coordonarea aceluiași minister.

Pe baza analizei realizate am identificat cazuri în care secretarii de stat au lucrat anterior ca și consilieri în cabinete ale primarilor sau președinților de consilii județene, sau au lucrat în cabinete parlamentare ale deputaților și senatorilor. Analiza experienței profesionale a directorilor de agenții subordonate sau sub coordonarea ministerelor a arătat că unii dintre aceștia au lucrat ca și consilieri în cabinetele unor demnitari înainte de a fi numiți ca și conducători ai acestor instituții. Chiar dacă aceste cazuri nu pot fi generalizate, ele arată totuși că unele persoane consideră poziția de consilier al demnitarului ca și o etapă intermediară către o poziție politică mai importantă în structura guvernamentală.

5. Concluzii

Rolul consilierilor demnitarilor în România este fluid pentru că nu există sarcini clare care să le fie atribuite acestora prin lege. Demnitarii își selectează consilierii pe baza evaluării suportului tehnic și politic de care cred că au nevoie din partea consilierilor pentru îndeplinirea activităților lor. Consilierii lucrează în umbra demnitarilor iar activitatea lor nu este reglementată de statute sau coduri de conduită așa cum există în cazul funcționarilor publici și al demnitarilor. Aceștia acționează ca o extensie a voinței demnitarilor pentru că sunt implicați mai ales în activități ce țin de medierea activității demnitarilor.

Numărul consilierilor demnitarilor în cadrul Guvernului României este mult mai mare comparativ cu alte țări, precum Danemarca, unde un ministru are doar un consilier (Craft, 2013) sau Olanda (Brans, Perlgrims și Hoet, 2006), unde nu există cabinet al demnitarilor și numărul consilierilor politici este foarte mic (fără a se încălca însă principiul competenței profesionale în selectarea lor). Chiar și în țări precum Slovacia cabinetele demnitarilor au mai degrabă un rol de consiliere a demnitarilor cu privire la elaborarea politicilor publice (Sedlačko și Staroňová, 2018).

În România, consilierii demnitarilor îndeplinesc roluri organizatorice, politice, de comunicare și de elaborare a politicilor publice. Chiar dacă nu au responsabilități formale în procesul de elaborare a politicilor publice, aceștia se implică indirect în aspecte procedurale ce țin de identificarea de probleme, colectarea de informații utile și monitorizarea atingerii unor indicatori de performanță importanți. Ei se implică într-o măsură mai mică în elaborarea unor documente strategice sau a unor propuneri legislative. Cercetarea prezentă a arătat că ei joacă un rol important în facilitarea procesului de identificare de posibile alternative la problemele existente. Cu toate acestea, rolul lor este subminat de schimbările frecvente ale demnitarilor care i-au angajat, ceea ce înseamnă că unii dintre ei au o durată scurtă a mandatului. Cu toate acestea, unii consilieri ai demnitarilor își continuă cariera în sfera publică ocupând poziții de secretari de stat sau președinți ai unor agenții subordonate ministerelor, astfel această poziție este importantă pentru promovarea în ierarhia politică.

Bibliografie:

1. Brans, M., Pelgrims, C. și Hoet, D., „Comparative Observations on Tensions between Professional Policy Advice and Political Control in the Low Countries”, 2006, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 72, nr. 1, pp. 57-71.
2. Cobârzan, B., „Special Advisors to the Minister in Romania: Carriers of Political and Administrative Roles”, în Connaughton, B., Sootla, G. și Peters, G. (eds.), *Politico-administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*, Bratislava: NISPAcee Press, 2008, pp. 293-311.
3. Connaughton, B., „Political-administrative Relations: The Role of Political Advisers”, 2017, *Administration*, vol. 65, nr. 2, pp. 165-182.
4. Connaughton, B., Sootla, G. și Peters, G. (eds.), *Politico-administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*, Bratislava: NISPAcee Press, 2008.

5. Craft, J., „Appointed Political Staffs and the Diversification of Policy Advisory Sources: Theory and Evidence from Canada”, 2013, *Policy and Society*, vol. 32, nr. 3, pp. 211-223.
6. Eichbaum, C. și Shaw, R., „Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems”, 2008, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, nr. 3, pp. 337-363.
7. Eichbaum, C. și Shaw, R., „Political Staff in Executive Government: Conceptualising and Mapping Roles within the Core Executive”, 2011, *Australian Journal of Political Science*, vol. 46, nr. 4, pp. 583-600.
8. Gouglas, A., Brans, M. și Jaspers, S., „European Commissioner Cabinet Advisers: Policy Managers, Bodyguards, Stakeholder Mobilizers”, 2017, *Public Administration*, vol. 95, nr. 2, pp. 359-377.
9. Haruța, C., Radu, B. și Radu, L., „The Ruling Political Class? A Theoretical Analysis of the Political Actors' Role as Major Decision Makers in the Context of the Politico-administrative Relations”, 2009, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. 27E, pp. 71-88.
10. Howlett, M., *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, London: Routledge, 2011.
11. Hustedt, T., Kolltveit, K. și Salomonsen Houlberg, H., „Ministerial Advisers in Executive Government: Out from the Dark and into the Limelight”, 2017, *Public Administration*, vol. 95, nr. 2, pp. 299-311.
12. Hustedt, T. și Salomonsen Houlberg, H., „Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies”, 2014, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 80, nr. 4, pp. 746-765.
13. LSE GV314 Group, „New Life at the Top: Special Advisers in British Government”, 2012, *The British Journal of Parliamentary Affairs*, vol. 65, nr. 4, pp. 715-732.
14. Ordonanța de Guvern nr. 32 din 30 ianuarie 1998 privind organizarea cabinetului demnitarului de la nivelul guvernului central, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 42 din 30 ianuarie 1998.
15. Radu, L., „How to Develop Sustainable Public Administration Reforms”, 2015, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. 44E, pp. 180-195.
16. Radu, L., *Relațiile politico-administrative*, Cluj-Napoca: Accent, 2014.
17. Sedlačko, M. și Staroňová, K., „Internal Ministerial Advisory Bodies: An Attempt to Transform Governing in the Slovak Republic”, 2018, *Central European Journal of Public Policy*, vol. 12, nr. 1, pp. 1-16.
18. Visscher, C. și Salomonsen Houlberg, H., „Explaining Differences in Ministerial *Ménages à Trois*: Multiple Bargains in Belgium and Denmark”, 2012, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, nr. 1, pp. 71-90.