

## ATELIERUL II

### PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

### NATURA RAPORTURILOR DINTRE ELITA POLITICĂ ȘI BIROCRAȚIE PRIN PRISMA BUNEI GUVERNĂRI

### THE NATURE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICAL ELITE AND BUREAUCRACY THROUGH GOOD GOVERNANCE

**Pantelimon VARZARI,**  
doctor habilitat în științe politice, profesor cercetător, profesor universitar,  
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

#### SUMMARY

*The article approaches some issues regarding the relationship between the political elite and bureaucracy through the good governance perspective. Some attention is paid to identifying the various relationships between political actors and government agencies in the act of governance, including relations between the ruling elite and the political opposition, between the presidency and the government and / or parliament, as well as between the political elite and bureaucracy. It is argued that these and other relations of governance in a democratic regime bear the imprint of a cohabitation and / or its institutional integration or, on the contrary, a fierce competition in the political sphere (the case of Georgia, Ukraine or the Republic of Moldova). It is concluded that relations between political actors and government agencies are ultimately reduced to the state-citizen relationship.*

**Keywords:** *political elite, bureaucracy, good governance, institutional excellency, political-administrative relations, theoretical approaches, public administration reform, Republic of Moldova.*

Construcția unei societăți de tip democratic, care ar implica cetățenii în procesul decizional, ar ține cont de nevoile și cerințele lor, a fost un lucru greu de realizat și de susținut în toate timpurile. Faptul este recunoscut încă în Politica lui Aristotel, conform căruia asociația politică (statul), cea mai importantă și mai complexă dintre formele de asociere a indivizilor, „are desigur drept scop virtutea și fericirea indivizilor, iar nu viața comună”. [1, p. 90-91]

Ideea despre virtutea statului și deci despre scopul guvernământului o găsim în gândirea politică americană din secolele XVIII–XIX, exprimată de către „arhitectul Constituției americane”, J. Madison, cel de-al patrulea Președinte al SUA (1751–1836): „O guvernare bună implică două lucruri: primul, fidelitatea față de obiectul guvernării, care este fericirea poporului, și, al doilea, cunoașterea mijloacelor prin care acest scop poate fi atins cel mai bine”. [2]

Dacă sintagma de „bună guvernare” este utilizată încă din anii '80 ai secolului al XX-lea, la început de organizații internaționale financiare, precum Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, în cadrul programelor de ajutorare a țărilor în curs de dezvoltare, iar agenda bunei guvernări este pe larg reflectată în diferite documente ale unor organisme

regionale (Consiliul Europei, OSCE și UE), atunci conceptul de bună guvernare capătă o răspândire largă în literatura de specialitate din ultimele două decenii, când populația statelor lumii nu mai este mulțumită de excluderea sa de la procesul decizional. Conceptul este cercetat din diverse perspective: prin prisma performanței instituționale, a calității vieții, a securității naționale. Aceste și alte abordări ale bunei guvernări trebuie privite sub aspectul extinderii, aprofundării și consolidării democrației într-o societate, în sensul funcționării firești și raționale a instituțiilor democratice, funcționare obținută nu prin fortificarea puterii statului (executivă, legislativă și judecătorească), ci, dimpotrivă, prin amplificarea rolului cetățeanului în procesul decizional.

În opinia noastră, câmpul hermeneutic și analitic al conceptului de bună guvernare este destul de vast și variază în funcție de modus operandi, de unghiul de abordare teoretică a problematicii discutate (funcționalistă, behavioristă, interacționistă, organizațională, instituțională etc.). Din perspectivă instituțională, buna guvernare este un concept referitor la întreaga arie a instituțiilor statului, la tot ce are legătură cu domeniul public și cu cei care-l deservesc, astfel încât în democrațiile liberale, mai ales în țările cu mare stabilitate și respectabilitate, buna guvernare s-a obținut nu doar prin consolidarea democrației și a libertăților, prin crearea unui „establishment” subordonat politicului, ci și prin competență, încredere, respect, cultivarea valorilor instituționale. [3]

Conotațiile conceptului de bună guvernare presupun desfășurarea de către decidenții politici a unor acțiuni chibzuite de conducere, de dirijare social-politică și de control politico-administrativ asupra afacerilor publice și obiectivelor fundamentale prevăzute în programele de guvernare a unei sau altei echipe guvernamentale, ceea ce ar asigura o eficacitate a puterii politice și, respectiv, o performanță instituțională. Aceasta din urmă, măsurându-se prin capacitatea guvernanților de a răspunde cerințelor cetățenilor, trebuie să îndeplinească, în opinia politologului american R. Putnam, patru funcții: 1) să fie cuprinzătoare, astfel încât acțiunile de adaptare la cerințele societății trebuie să vizeze atât operațiile instituționalizate, rutinare, cât și cele inovatoare în toate domeniile: sănătate, agricultură, educație, lucrări publice, servicii sociale, dezvoltare economică ș. a.; 2) să fie intern consistente, astfel încât să cuprindă toate domeniile vieții publice și sociale; 3) să fie solide în sensul în care performanța instituțională este de durată, nefiind relative sau limitate de conjuncturi politice, și 4) să fie democratice și responsabile față de toate cererile societății fără a impune „criterii străine, neconforme cu acești cetățeni”, rezultând o instituționalizare specifică regiunilor și nu o instituționalizare de gen global. În funcție de analiza performanțelor instituționale, este explicabilă modernitatea socioeconomică și comunitatea civică – de implicare și de solidaritate socială, de dezvoltare economică și de moștenire culturală. [4, p. 78-79, 181]

În sistemul actual de guvernare al unei societăți de tip democratic pot fi identificate diverse raporturi dintre actorii politici și agenții guvernamentali în actul guvernării, inclusiv raporturi între elita politică guvernantă și opoziția politică, între președinție și guvern și/sau parlament, precum și între elita politică (politicieni, deținătorii puterii politice) și birocrație (întruchipează funcționarii de carieră, corpul funcționarilor publici). Aceste și alte raporturi de guvernare într-un regim democratic poartă amprenta unei coabitări/integrări instituționale sau, dimpotrivă, a unei competiții aprige în sfera politică (cazul Georgiei, Ucrainei sau al Republicii Moldova), deoarece „câmpul puterii, nota politologul francez P. Bourdieu în 1992, este spațiul raporturilor de forță între agenți sau instituții care au în comun posedarea capitalului necesar pentru a ocupa poziții dominante în diferite domenii (inclusiv, în cel economic și cultural)” (conform cercetătorului francez Rémi Lenoir). [5]

Relațiile politico-administrative, adică raporturile dintre reprezentanții mediului politic și funcționarii de carieră, dintre elita politică și birocrație au fost abordate din perspectiva a

două paradigme diferite. Mai mulți autori, începând cu W. Wilson (președinte al SUA în perioada Primului Război Mondial, părinte al Ligii Națiunilor), au subliniat necesitatea separării domeniului politic de cel administrativ. În eseu „The Study of Administration” (1887), W. Wilson, făcând o distincție între politică și administrație, afirma că „problemele administrative nu sunt probleme politice. Deși politicul stabilește sarcinile administrației, nu ar trebui acceptată manipularea sa” (conform cercetătorului Richard Stillman). [6, p. 16]

De natura raporturilor dintre elita politică și birocrație depind, în cea mai mare măsură, rezultatele eforturilor depuse de către politicieni și funcționarii publici în vederea eficientizării actului politic și a celui administrativ și deci a funcționalității întregului sistem politico-administrativ al unui stat democratic. Descriind relația dintre omul politic și funcționarul public specializat, M. Weber spunea că în condiții normale, puterea unei birocrații complet dezvoltate este întotdeauna dominantă. „Conducătorul politic” se găsește în poziția unui „diletant” față în față cu „expertul” (conform cercetătorului Richard Stillman). [7]

În literatura de specialitate pot fi identificate câteva abordări teoretice mai semnificative care explică natura raporturilor dintre elita politică și birocrație, inclusiv paradigma dihotomiei politică-administrație, modelul complementarității dintre politică și administrație, abordarea din perspectiva influenței politicului asupra organizației birocratice, abordarea comparativă în studiul organizației birocratice etc. [8, p. 32-37; 9, p. 69-71] Interpretarea raportului dintre sfera politică și sfera administrativă definește cadrul politico-administrativ statal.

Dacă perspectivele teoretice enunțate pot constitui înțelegerea fenomenului politico-administrativ în globo, atunci modelele ce recurg din aceste abordări contribuie la proiectarea unei anumite imagini a administrației publice moderne. Dintre acestea pot fi menționate următoarele: modelul triunghiului de fier, modelul rețelilor de influență, modelele lui Peters (modelul formal-legal, modelul comunitar, modelul comunitar-funcțional, modelul adversarial, precum și modelul statului administrativ). În cadrul modelului administrativ rolul predominant în procesul de formulare a deciziilor politice îl are birocrația. El apare, în special, în sistemele politice caracterizate de o mare instabilitate, când administrației publice îi revine rolul de a asigura continuitatea guvernării, asumându-și, prin urmare, rolul decizional. O astfel de tendință poate apărea și în urma constituirii birocrației într-un corp unit sau, cu alte cuvinte, într-o castă. În mare măsură, este cazul Franței, unde funcționarii reprezintă de câteva secole o categorie privilegiată, deținând o poziție dominantă în societate. În cazul Marii Britanii, serviciul civil englez și-a făcut un titlu de onoare din loialitatea dovedită față de guvernele care s-au succedat în funcție, indiferent de culoarea lor politică. În țările în curs de dezvoltare, birocrația a fost folosită de multe ori ca agent de modernizare a societății. Funcționarii publici au fost implicați nu doar în administrarea treburilor publice, ci și în economie. În acest fel, ei au reușit în multe cazuri să obțină un rol important în cadrul statului. De asemenea, majoritatea regimurilor nedemocratice au cunoscut și ele acest fenomen. [10]

Dincolo de dezbaterile teoretice referitoare la natura raporturilor dintre elita politică și birocrație, la modelele de organizare și la problemele raționalității limitate, întreaga reformă administrativă în statele occidentale se bazează pe termeni noi, precum reinventarea guvernământului sau noul management public.

Este și cazul Republicii Moldova, unde decidenții politici încearcă să reformeze sistemul politico-administrativ și raporturile dintre mediul politic și cel administrativ la normele spațiului comunitar. Pentru realizarea acestui obiectiv, prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016, a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020, iar prin Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15 decembrie 2016 a fost aprobat Planul de Acțiuni pe anii 2016–2018 pentru implementarea acestei Strategii [11; 12]. Ceea ce este important de subliniat este că Strategia urmează să fie implementată în două etape: anii 2016–2018, perioadă în care se

va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și anii 2019–2020 (după alegerile parlamentare din 24 februarie 2019), care vizează reformarea autorităților locale.

Pachetul de acte normative referitoare la reforma administrației publice a fost completat cu Legea cu privire la Guvern din 7 iulie 2017 [13], iar acțiunile de bază prevăzute în acest act legislativ se înscriu în procesul de implementare a principiilor bune guvernări în Republica Moldova. Astfel, se încearcă să se fortifice activitatea Guvernului, prevăzându-se, printre altele, reducerea ministerelor (de la 16 la 9), divizarea funcțiilor politice de cele de administrare. Se preconizează să fie politice doar funcțiile premierului și miniștrilor, iar nivelele de decizie inferioare nu vor fi politizate, așa încât candidații la funcțiile din Guvern să fie aleși în bază de concurs. Potrivit Directorului Centrului de Implementare a Reformelor, I. Ciocan, „poziția Premierului este emanarea voinței politice a Parlamentului. Prim-ministrul, miniștrii și cabinetele lor rămân unica componentă politică din Guvern. Nivelele inferioare, după cel de ministru, nu vor fi politizate, în funcții politice vor fi doar conducătorii de vârf”. [14] Astfel, filiera europeană încearcă să prindă viață și în Republica Moldova, în sensul că în statele UE se merge pe ideea de delimitare foarte clară între funcționarul public pe termen lung și politicianul cu funcție de demnitate publică.

Per ansamblu, diversele raporturi de guvernare (între elita guvernantă și opoziția politică, între președinție și guvern și/sau parlament și între elita politică și birocrație) reflectă, prin însăși substanța lor, relația de interdependență dintre subiectul puterii și obiectul puterii (puterea, în esența sa, este un fenomen relațional), dintre guvernanți (care dețin puterea) și guvernați (care delegă puterea unui grup restrâns de persoane), dintre puterea politică și societatea civilă (care nu urmărește dobândirea puterii, ci realizarea unui echilibru între interesele legitime ale oamenilor și îndeplinirea acestora prin pârghiile puterii de stat). Astfel, în cele din urmă, aceste raporturi se reduc la relația stat–cetățean, iar prin relația dintre cele două părți – guvernant și guvernat – pot fi deslușite mai clar semnificațiile și conținutul conceptului de bună guvernare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Aristotel. *Politica*. Oradea, 1996, 286 p. În: <https://www.scribd.com/doc/25315388/Aristotel-Politica> (vizitat la 19.09.2015).
2. *Federalist Papers*. În: <https://quizlet.com/170132167/federalist-papers-flash-cards/> (vizitat la 21.09.2018).
3. Vocilă A. Buna guvernare – guvernare electronică. În: <https://andreivocila.wordpress.com/2010/09/17/buna-guvernare-guvernarea-electronica/> (vizitat la 17.09.2018).
4. Putnam R. D., Leonardi R., Nanatti R.Y. Cum funcționează democrația? Tradiții civice ale Italiei moderne. Iași: Editura Polirom, 2001, 280 p.
5. Lenoir R. L'État selon Pierre Bourdieu. În: <https://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2012-3-page-123.htm> (vizitat la 23.12.2018).
6. Stillman R. Definirea cadrului și scopului administrației publice. În: [https://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Woodrow\\_Wilson\\_Studiul\\_AP.pdf](https://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Woodrow_Wilson_Studiul_AP.pdf) (vizitat la 10.01.2018).
7. Stillman R. Structura formală: conceptul de birocrație. În: [http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Birocratia\\_Weber.pdf](http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Birocratia_Weber.pdf) (vizitat la 13.07.2013).
8. Georgescu C. M. Teorii asupra raporturilor dintre politică și administrație. În: *Revista de Științe Politice*, Craiova, 2010, nr. 25, p. 32-37. În: <http://www.thefreelibrary.com/Teorii+asupra+raporturilor+dintre+politica+si+administratie.-a0251631974> (vizitat la 20.05.2013).
9. Radu L. Influența politicului în administrația publică. Studiu de caz pe Suedia, Germania, Danemarca și Marea Britanie. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2008, nr. 2 (22), p.

68-77. În: [https://www.researchgate.net/profile/Liviu\\_Radu/publication/268271656Influenta\\_politicului\\_in\\_administratia\\_publica\\_Studiu\\_de\\_caz\\_pe\\_Suedia\\_Germania\\_Danemarca\\_si\\_Marea\\_Britanie/links/555c84b208ae91e75e780227.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Liviu_Radu/publication/268271656Influenta_politicului_in_administratia_publica_Studiu_de_caz_pe_Suedia_Germania_Danemarca_si_Marea_Britanie/links/555c84b208ae91e75e780227.pdf) (vizitat la 13.07.2013).

10. Mina S. Introducere în administrația publică (Suport de curs). În: <https://vdocuments.mx/introducere-in-administratia-publica-55939a5ed0191.html> (vizitat la 02.01.2019).

11. Hotărâre nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209> (vizitat la 12.08.2016).

12. Hotărâre nr. 1351 din 15.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016–2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368499> (vizitat la 23.12.2016).

13. Lege nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern. În: <http://lex.justice.md/md/370935/> (vizitat la 19.07.2017).

14. Parfeni Cr. Legea Guvernului – dezbătută în Parlament. În: <http://curentul.md/stiri/legea-guvernului-dezbatuta-in-parlament.html> (vizitat la 07.01.2017).