

GOV/SIGMA (2004)2



Support for Improvement in Governance and Management
A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development
Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

09 septembrie 2004

Traducere din limba engleză

DIRECTORATUL GUVERNARE PUBLICĂ ȘI DEZVOLTARE TERITORIALĂ

**SIGMA – O INIȚIATIVĂ A ORGANIZAȚIEI PENTRU COOPERARE ȘI
DEZVOLTARE ECONOMICĂ ȘI A UNIUNII EUROPENE,
FINANȚATĂ ÎN PRINCIPAL DE UNIUNEA EUROPEANĂ**

**COORDONAREA LA NIVEL GUVERNAMENTAL CENTRAL:
FUNȚIILE ȘI ORGANIZAREA
CABINETULUI GUVERNAMENTAL**

PUBLICAȚIE SIGMA nr. 35, 2004

Publicație realizată cu sprijinul SIGMA/OECD și NISPAcee

*Ediția în limba română aparține Centrului de Pregătire pentru Administrație Publică din
cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative.*

Coordonator: Prof. univ. dr. Lucica Matei

Pentru informații suplimentare, vă rugăm să o contactați pe doamna Anke Freibert, Manager – Western Balkans Programme in Sigma: Tel: (33 1) 45 24 13 99 - Fax : (33 1) 45 24 13 00 – Email: anke.freibert@oecd.org

JT00168881

Document complet disponibil pe OLIS în formatul său original

OCDE nu este responsabilă pentru calitatea traducerii textului în limba română și concordanța acesteia cu textul original.

Traducerea și publicarea acestei cărți au beneficiat de sprijinul acordat de OCDE și NISPAcee.

Traducerea acestei publicații a fost posibilă cu sprijinul acordat de Local Government and Public Service Reform Initiative (afiliată la Open Society Institute).

Traducerea acestei publicații a fost efectuată de către Școala Națională de Studii Politice și Administrative – Centrul de Pregătire pentru Administrație Publică, România, în cadrul unui proiect finanțat de NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe), Bratislava, Republica Slovacă.

Se aduc mulțumiri NISPAcee și SIGMA/OCDE pentru sprijinul acordat în realizarea acestei publicații.

Prezenta publicație este o traducere în limba română a publicației: „Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office”, SIGMA Paper no. 35, Copyright © 2004 OECD.

Toate drepturile sunt rezervate OCDE.

Acest document a fost realizat cu asistența financiară a Uniunii Europene. Opiniile exprimate aici aparțin autorilor și nu reflectă în niciun fel opinia oficială a Uniunii Europene, ori pe cea a OCDE și a statelor sale membre, ori a țărilor beneficiare participante în cadrul Programului Sigma.

Copyright © 2006, Școala Națională de Studii Politice și Administrative – Centrul de Pregătire pentru Administrație Publică, pentru ediția în limba română.

GOV/SIGMA (2004)2

**Coordonarea la nivel guvernamental central:
Funcțiile și organizarea Cabinetului guvernamental.
Analiză comparativă a statelor din OCDE, Europa Centrală și de Est și
Balcanii de Vest**

de Michal Ben-Gera

martie 2004

PROGRAMUL SIGMA

PROGRAMUL Sigma – Support for Improvement in Governance and Management – este o inițiativă a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și a Uniunii Europene, finanțată în principal de Uniunea Europeană.

Sigma sprijină statele partenere în eforturile de îmbunătățire a guvernării și managementului prin:

- Evaluarea progreselor de reformă și identificarea priorităților în raport cu liniile de ghidare ce reflectă buna practică și legislația comunitară existentă (acquis comunitar);
- Asistarea decidenților și administratorilor în construcția instituțională, juridică și procedurală necesară îndeplinirii standardelor și bunelor practici comunitare;
- Facilitarea asistenței prin donații a Uniunii Europene și a altor actori din interiorul și din afara Europei, prin încurajarea scrierii de proiecte, asigurarea îndeplinirii condițiilor și sprijinirea implementării.

Partenerii de lucru ai Sigma sunt guvernele din:

- Majoritatea statelor candidate la integrarea în Uniunea Europeană – Bulgaria, Cehia, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Turcia.
- Țările din Balcanii de Vest – Albania, Bosnia și Herțegovina, Croația, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Serbia și Muntenegru / Muntenegru, Serbia și Kosovo.
- Rusia (cu finanțare OCDE).

Programul Sigma și-a stabilit prioritățile în sprijinirea eforturilor de reformă a statelor partenere în următoarele domenii:

- Crearea și implementarea programelor de reformă;
- Cadru juridic, funcție publică și justiție;
- Audit extern și control financiar;
- Managementul cheltuielilor publice;
- Capacități de elaborare a politicilor și coordonare, inclusiv managementul reglementărilor;
- Achiziții publice.

Pentru mai multe informații despre Sigma, consultați adresa noastră de internet:

<http://www.sigmaweb.org>

Acest document a fost realizat cu asistența financiară a Uniunii Europene. Opiniile exprimate aici aparțin autorilor și nu reflectă în niciun fel viziunea oficială a Uniunii Europene, ori pe cea a OCDE și a statelor sale membre, ori a țărilor beneficiare participante în cadrul Programului Sigma.

CUVÂNT ÎNAINTE

Multe dintre statele din Balcanii de Vest au început recent demersurile de adaptare instituțională și juridică la nevoile și condițiile economiei occidentale de piață. Totuși, cerințele complexe ale proceselor de stabilizare și asociere, cărora li se alătură și eventuala integrare în structurile comunitare justifică dezvoltarea temeinică a unor politici de coordonare, monitorizare și evaluare. În majoritatea statelor din Balcanii de Vest și mai multe noi membre ale Uniunii Europene însă, capacitatea guvernelor și administrațiilor de a fixa priorități pentru politicile publice de a realiza analize, monitorizări de implementare și evaluare a rezultatelor acestora este redusă.

În statele din Balcanii de Vest, ministerele și secretariatele guvernelor (cabinetele guvernamentale) par a nu înțelege în totalitate rolul pe care ar trebui să-l joace în procesele de dezvoltare, coordonare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. Concepția predominantă referitoare la sarcinile ce revin acestor actori este una pur administrativă – constând, de pildă, în executarea ordinelor Guvernului ori miniștrilor. Excepția de la această regulă o constituie, de obicei, ministerul sau directoratul responsabil cu integrarea europeană (IE); buna lui funcționare însă nu poate înlocui un întreg cabinet guvernamental. De fapt, eventuala încercare ar putea conduce la dezechilibrarea tuturor ministerelor. În orice caz, cum capacitatea politică profesională lipsește la vârful și în interiorul structurilor ministeriale, existența sau absența ei la nivelul ministerului IE nu va asigura alegerea oportună a priorităților și a soluțiilor naționale. Fără aceste două precondiții, implementarea ar putea deveni prea costisitoare ori ineficace.

În statele OCDE și în toate celelalte democrații occidentale dezvoltate, cabinetul guvernamental, în special, este un actor esențial în coordonarea și evaluarea politicilor publice. El garantează coeziunea politicii guvernamentale cu restul priorităților asumate.

Această publicație a fost mai întâi una dintre lucrările prezentate la workshopul Sigma referitor la rolul cabinetelor guvernamentale în statele din Balcanii de Vest. La cererea participanților, informația oferită atunci a fost completată și reactualizată. Astfel, actualul conținut se fundamentează pe studii mai vechi întreprinse de Directoratul OCDE pentru Guvernare Publică și Dezvoltare Teritorială (GOV) și Sigma. În viitor, se prefigurează realizarea unei baze de date comune GOV/Sigma referitoare la structurile și misiunile guvernamentale centrale (CoG) pentru a oferi date comparative pentru OCDE și rețelele Sigma.

Grupul țintă pentru această publicație este reprezentat în primul rând de cabinetele/secretariatele guvernamentale din țările din Balcanii de Vest, însă lucrarea se poate dovedi utilă și altor state în tranziție ce se află în plin proces de îmbunătățire a capacităților de coordonare a politicilor publice.

Toate publicațiile SIGMA sunt disponibile la adresa web Sigma (www.sigmaweb.org).

SUMAR

Un cabinet funcțional al Guvernului acționează ca un coordonator al sistemului decizional, fiind esențial definirii și urmăririi obiectivelor guvernamentale colective.

„Cabinetul guvernamental” este numele generic dat instituțiilor din centrul Guvernului, responsabile cu sprijinirea Primului ministru și deservirea Consiliului de Miniștri, din ipostaza unui corp decizional colectiv. Această lucrare descrie și analizează comparativ funcțiile și organizarea cabinetelor guvernamentale în statele membre ale OCDE, în cele din Europa Centrală și de Est (CEEC) și Balcanii de Vest (spațiul ex-iugoslav și Albania). Analiza se bazează pe informațiile adunate de Sigma și GOV (PUMA)¹ începând cu mijlocul anilor '90 și pe rezultatele unui chestionar scris, administrat de Sigma și GOV în 2003.

Funcții:

Complexitatea guvernului modern – deopotrivă în termeni de subiect și organizare – necesită concentrarea pe dimensiunea coordonării. Aceasta este de fapt, principala responsabilitate a Cabinetului guvernamental – agent de coordonare cu misiunea principală de asigurare a eficacității și coerenței diverselor activități ale ministerelor și agențiilor. În acest cadru, lucrarea analizează și compară funcțiile Cabinetului guvernamental în diferite țări, urmând opt dimensiuni de coordonare:

- Coordonarea pregătirii sesiunilor Consiliului de Miniștri, incluzând aici pregătirea agendei și a distribuției de materiale participanților;
- Coordonarea activităților necesare asigurării conformității legale (inclusiv pentru proiectele de lege) cu prevederile Constituției și ale celorlalte organisme de drept;
- Coordonarea pregătirii și aprobării priorităților guvernamentale strategice, a programului de lucru și a asigurării legăturii acestora cu prevederile bugetare;
- Coordonarea conținutului politicilor publice incluse în propuneri, în vederea aprobării lor de Consiliul de Miniștri. La aceasta se adaugă definirea procesului de pregătire a politicilor publice de către ministere, coordonarea inter-ministerială și asigurarea compatibilității dintre textele propunerilor și prioritățile guvernamentale;
- Coordonarea activităților guvernamentale de comunicare în vederea asigurării coerenței mesajului guvernamental, a timpului efectiv și a conținutului mesajelor ministeriale;
- Coordonarea monitorizării performanțelor guvernamentale pentru asigurarea prestațiilor guvernamentale eficiente și în concordanță cu promisiunile realizate publicului;
- Coordonarea relațiilor dintre guvern și celelalte părți ale statului (Președinte, Parlament) și

¹ Serviciul de Management Public al OCDE – *Public Management Service*, PUMA a devenit Directoratul OCDE pentru Guvernare Publică și Dezvoltare Teritorială (GOV) în septembrie 2002.

GOV/SIGMA (2004)2

- Coordonarea priorităților strategice orizontale specifice, ca de pildă reforma administrației publice, integrarea europeană și relațiile inter-guvernamentale în federații.

Analiza arată că majoritatea cabinetelor guvernamentale îndeplinesc sarcinile de mai sus. Din deceniul trecut, cabinetele statelor din Europa Centrală și de Est au devenit din ce în ce mai apropiate în sens funcțional, de cele ale OCDE. În general, cabinetele guvernamentale din statele Balcanilor de Vest sunt, în termeni de performanță a funcțiunilor, în urmă, în special în ceea ce privește planificarea și coordonarea politică.

Structură:

Cabinetele guvernamentale variază semnificativ în termeni de structură; această variabilitate însă ascunde similitudini fundamentale. Deși inexistentă în mod explicit, construcția unui model general pentru un Cabinet guvernamental nu este dificilă, de vreme ce fiecare stat și-ar putea regăsi propriile particularități. Majoritatea cabinetelor guvernamentale sunt conduse de un ministru sau de un secretar general (numit fie de guvern, fie de Primul Ministru). În aproape toate cazurile, secretarul general (chiar dacă funcționar public) este schimbat din funcție odată cu Primul Ministru. De asemenea, cabinetele guvernamentale sunt însărcinate atât cu asigurarea asistenței politice și logistice pentru Primul Ministru, cât și pentru Consiliul de Miniștri (ca entitate colectivă). În unele situații, aceste organisme sunt separate, în vreme ce într-altele se manifestă o distincție internă dintre funcționarii publici și oficialii numiți politic.

Organizarea cabinetelor guvernamentale include, de regulă, o combinație de unități (departamente, sectoare, birouri, etc.), fiecare responsabil pentru realizarea uneia sau a mai multor funcții de coordonare. În general, principalele unități sunt:

- Cabinetul Primului Ministru (PMO): acesta este un cabinet politic ce asigură sprijinul logistic și politic în special Primului Ministru;
- Cabinetele adjuncților primilor miniștri (acolo unde aceștia există) și cabinetele miniștrilor fără portofoliu;
- Unitatea de presă și comunicare: de cele mai multe ori, parte integrantă a Cabinetului Primului Ministru, grație naturii în special politice a comunicărilor;
- Unitatea de pregătire tehnică/logistică a sesiunilor Consiliului de Miniștri și a întâlnirilor comitetelor ministeriale (acolo unde este cazul);
- Unitatea sau unitățile ce asigură coordonarea politicilor publice și consilierea Consiliului de Miniștri, a Primului Ministru și a birourilor comitetelor: în multe cazuri, există trei până la cinci asemenea unități definite de-a lungul unor linii sectoriale (de ex. politică economică, politică socială, apărare, politică externă);
- Unitatea de planificare: uneori, aceasta este inexistentă, misiunea ei fiind preluată de unitățile de coordonare a politicilor publice;
- Unitatea juridică sau legislativă;

- Unitatea de monitorizare a implementării deciziilor guvernamentale: acolo unde monitorizarea este mai degrabă tehnică, această funcție poate fi realizată de direcția responsabilă cu pregătirea sesiunilor Consiliului de Miniștri;
- Unitatea de gestionare a relațiilor dintre guvern și parlament și/sau cabinetul președintelui;
- Unitățile specializate în gestionarea elementelor orizontale de substanță, atașate Cabinetului guvernamental, precum afacerile europene sau relațiile interguvernamentale (în federații) și
- Unitatea de administrare internă a Cabinetului guvernamental (personal, buget, IT, etc.).

Reforma Cabinetelor guvernamentale:

Lucrarea concluzionează că reforma Cabinetelor guvernamentale este posibilă și de cele mai multe ori, dezirabilă în țările aflate în tranziție. Lecțiile importante ale unor asemenea reforme sunt:

- Nevoia manifestării angajamentului pentru reformă la nivel central este necesară, mai cu seamă dacă acesta vine din partea Primului Ministru sau cel puțin a Secretarului General.
- Cea mai bună strategie este aceea de a păstra organizațiile existente și a construi pe baza lor mai degrabă decât a începe de la zero, folosind, eventual, modelul altcuiva. Merită, de asemenea, să investești timp și efort în evaluarea inițială a situației, pentru a reforma mai târziu, pe baza acesteia.
- Asistența externă este de obicei utilă, dar în cazurile în care nu există relații de muncă apropiate cu conducerea și personalul Cabinetului guvernamental, valoarea asistenței se diminuează considerabil după evaluarea inițială.
- Schimbarea necesită timp, fiindcă procesul de implementare este de multe ori dificil, presupunând decizii ale Primului Ministru și Guvernului, planificări, schimbări în domeniul legislativ și de reglementare, resurse și programe de formare. Rezultate palpabile de reformă se obțin, în general, după cel puțin un an, în vreme ce implementarea completă se poate finaliza după doi sau trei ani.
- Reforma Cabinetului guvernamental trebuie realizată în paralel cu creșterea capacității administrative a ministerelor. Aceasta deoarece Cabinetul guvernamental depinde, în mare măsură, de materialele elaborate de ministere. Or, dacă ministerele nu dispun de capacitatea de a dezvolta propuneri de calitate, de a oferi consultanță și de a evalua impacte, Cabinetul guvernamental nu poate asigura un proces decizional informat.
- Reformele de succes presupun deopotrivă schimbări la nivelul culturii organizaționale. Cabinetul guvernamental are nevoie de funcționari publici care pot depăși exercițiul aplicării regulilor, oferind judecăți solide referitoare la consecințele opțiunilor prezentate spre decizie Consiliului de Miniștri.

După cum reiese din această lucrare, reformarea Cabinetului guvernamental este posibilă și dezirabilă în statele în tranziție, atâta vreme cât se construiesc politici și se întăresc abilități de planificare, pentru gestionarea cu succes de guvernele desemnate a sarcinilor multiple ale tranziției.

CUPRINS

CUVÂNT ÎNAINTE.....	5
SUMAR	6
1. Introducere	13
2. Scopul și obiectivele Cabinetului guvernamental.....	14
3. Instrumente pentru creșterea coerenței politicilor publice.....	16
4. Funcțiile principale ale Cabinetul Guvernamental: Opt dimensiuni ale coordonării ...	18
4.1. Coordonarea pregătirii sesiunilor de guvern.....	19
4.1.1 Termene limită pentru primirea și distribuirea materialelor pentru sesiuni.....	19
4.1.2 Agenda sesiunilor Consiliului de Miniștri	23
4.1.3. Verificarea materialelor în scopul asigurării unor dosare complete și a îndeplinirii procedurilor de consultare.....	24
4.2. Coordonarea conformității legale	27
4.3. Coordonarea pregătirii Programului de guvernare (priorități strategice, planuri de lucru anuale) și a încadrării acestuia în buget.....	28
4.3.1. Planificarea strategică	30
4.3.2. Planificarea anuală a activității	31
4.4. Coordonarea conținutului de politici publice a propunerilor pentru Consiliul de Miniștri (pregătirea în ministere, activități ale Cabinetului guvernamental)	32
4.4.1. Pregătirea materialelor la nivelul ministerelor: rolul Cabinetului guvernamental în stabilirea procedurilor de analiză a politicilor publice.....	33
4.4.2. Revizuirea politicilor publice la nivelul Cabinetului guvernamental coordonarea și soluționarea conflictului	36
4.5 Coordonarea mesajelor de comunicare.....	44
4.6 Coordonarea monitorizării performanțelor guvernamentale	45
4.7 Coordonarea relațiilor cu alte organe ale statului (Președinte, Parlament).....	46
4.8 Coordonarea priorităților strategice orizontale specifice (Integrare europeană, Reforma administrației publice).....	47
5. Structura Cabinetelor guvernamentale.....	50
5.1 Paradoxul variabilității și asemănării.....	50
5.2 Notă structurală despre Cabinetul Primului Ministru	51
6. Concluzii: Întărirea, în perspectivă, a Cabinetului guvernamental.....	54

Tabele

Tabelul 1. Pregătirea sesiunilor guvernului	20
Tabelul 2. Respectul pentru reguli	22
Tabelul 3. Motive pentru returnarea materialelor ministerelor pentru reanaliză	26
Tabelul 4. Capacitatea de planificare strategică și a activității Consiliului de Miniștri	29
Tabelul 5. Coordonarea întâlnirilor preliminare sesiunilor Consiliului de Miniștri	39
Tabelul 6. Consultanță în domeniul politicilor publice oferită de Cabinetul guvernamental	41
Tabelul 7. Unități de coordonare la nivelul Uniunii Europene și al Reformei Administrației publice	48
Tabelul 8. Legături între Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru	53

GOV/SIGMA (2004)2

NOTĂ LA TERMINOLOGIA ȘI ABREVIERILE FOLOSITE ÎN ACEASTĂ LUCRARE

Guvern/Consiliu de Miniștri (CdM): În această lucrare, termenii menționați sunt interșanjabili. Ei fac referire la membrii guvernului (ca întreg). În unele state, Consiliul de Miniștri desemnează întâlnirile – de obicei săptămânale – ale guvernului. Pentru mai multă claritate, atunci când vom face referire la întâlniri, vom specifica, de ex., sesiunile guvernului, sesiunile Consiliului de Miniștri.

Cabinetul guvernamental (CG): Acest termen generic desemnează, pe parcursul lucrării, organul administrativ ce deservește șeful guvernului (de regulă, Primul Ministru) și Guvernul/Consiliul de Miniștri. În fapt, noțiunea amintită diferă de la stat la stat, existând, de pildă, Secretariat General, Cabinet guvernamental, Secretariat guvernamental, Cancelarie, Birou de cabinet, etc. A se nota că termenul este folosit chiar și în cazurile în care întregul organ ce deservește Guvernul poartă numele de Cabinet al Primului Ministru (de ex. Polonia, Australia, Danemarca, Serbia și Muntenegru/Kosovo, și Olanda).

Cabinetul Primului Ministru sau Cabinet (CPM): Acest termen generic desemnează, pe parcursul lucrării, biroul ce deservește **în mod particular** pe șeful Guvernului, de obicei, Primul Ministru. Acest cabinet este predominant politic și aproape întotdeauna parte a Cabinetului guvernamental cel puțin la nivelul dimensiunii administrative. În unele țări (de ex. Bulgaria și Irlanda), CPM este relativ mic și oferă, în principal, sprijin logistic; în alte țări (de ex. Franța și Canada) este destul de mare și înglobează capacități semnificative de consultanță în domeniul politicilor publice și în cel strict politic.

N.B. Datorită gradului mare de variații ale structurilor organizatorice și terminologiei, realizarea unei demarcații clare între Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru, fără studiul detaliat al fiecărui caz, este aproape imposibilă. În particular, tabelele prezentate în lucrare se fundamentează pe chestionare completate la nivel național, în care este posibil să nu se fi păstrat cu acuratețe distincțiile realizate aici. În lucrare însă, intenția a fost de păstrare a consecvenței. Dacă entitatea vizată deservește exclusiv Consiliul de Miniștri sau depotrivă Consiliul de Miniștri și Primul Ministru, atunci o numim Cabinet guvernamental. Dacă deservește în mod particular Primul Ministru, atunci este Cabinet al Primului Ministru. Pentru a complica și mai mult problema, multe state își numesc Cabinetul guvernamental, Cabinet al Primului Ministru. În acord cu funcțiile deținute, ele vor fi numite în lucrare, de cele mai multe ori, Cabinete guvernamentale.

Politică publică: Acesta este un termen complex, ce nu se regăsește în vocabularul tuturor. O politică publică este o abordare ținută spre rezolvarea unei probleme sau îmbunătățirea unei situații. De obicei, ea face parte din corpul legilor ori regulamentelor; excepții în acest sens însă, există. De pildă, guvernul poate anunța că principalul obiectiv

al politicii externe este integrarea în NATO, ori dezvoltarea unei politici de asistență a Întreprinderilor Mici și Mijlocii prin măsuri combinate de impozitare și investiții.

Legislație, Acte juridice: Acestea sunt cel mai des folosite instrumente pentru împuternicirea normativă a unei politici. Un act juridic înglobează o politică sau mai multe și, în general, aspecte ce țin de implementarea și impunerea ei/lor.

Primul Ministru: Termen folosit în state diferite pentru a numi Președintele Guvernului, Președintele Consiliului de Miniștri, Cancelarul ori Taoiseach. În această lucrare, Primul Ministru va desemna persoana care prezidează Consiliul de Miniștri.

Secretar de stat: Termenul este folosit pentru a desemna șeful administrativ al unui minister. Rolurile, responsabilitățile, locul în ierarhie și modalitatea de numire a secretarilor de stat variază de la țară la țară. Numele în sine poate stârni confuzii, mai cu seamă în cazurile în care titlul folosit pentru miniștri juniori este secretarul de stat.

Secretar-General: Termenul este folosit pentru a desemna șeful Cabinetului guvernamental. Din nou, și aici există diferențe de funcții, responsabilități, statut și modalitate de numire, însă confuziile sunt mai puțin pertinente.

Comitete ministeriale: Acest termen denumește comitetele oficiale ale ministerelor, create în general pentru gestionarea unor sectoare particulare, de ex. afaceri economice, afaceri sociale, sau a unora specifice, de ex. integrare europeană, minorități, echitate. În general, aceste entități sunt permanente cel puțin pe durata mandatului unui Prim Ministru, fiind prezidate de miniștri seniori ori adjuncți ai Primului Ministru. Comitetele sunt deseori folosite ca forumuri de discuție în detaliu ori rezolvare a divergențelor înainte de prezentarea diferitelor probleme în fața Consiliului reunit.

Notă la sursele de informare ale acestei lucrări

Exemplele folosite pe parcursul acestei lucrări sunt în mod primar cele folosite în „Profile ale Centrelor de Guvernare” (*Profiles of Centres of Government*) (PUMA, OCDE, 1996) și în evaluări ale sistemelor decizionale din statele Europei Centrale și de Est și din Balcanii de Vest, realizate de Sigma între 1997 și 2003. Profilurile PUMA au fost pregătite de guvernele participante, terminologia și detaliile oferite variind în mod semnificativ. (Pentru statele Europei Centrale și de Est, sursa primară de analiză este reprezentată de rapoartele Sigma și evaluările variate semnate de Jacques Fournier, Michal Ben-Gera, Simon James și Tony Verheijen).

Informațiile de mai sus au fost verificate încă o dată cu ajutorul chestionarului trimis statelor membre OCDE, celor ale Europei Centrale și de Est și din Balcanii de Vest. Chestionarul a fost completat de majoritatea guvernelor, în funcție de informațiile deținute asupra structurii, funcțiilor și personalului Cabinetului guvernamental și Cabinetului Primului Ministru. Toate datele prezentate în tabele derivă direct din răspunsurile chestionarului. Oricum, prezenta lucrare nu-și propune să acopere în întregime informațiile oferite de chestionar sau să aprofundeze situația vreunei țări în

GOV/SIGMA (2004)2

mod particular. Mai degrabă, exemplele sunt incluse ca o ilustrare a observațiilor generale.

De asemenea a fost consultat materialul analitic pregătit de PUMA/GOV și în special studiul realizat asupra coerenței politicilor publice. Notele nepublicate ale lui Anne Evans și Simon James au oferit la rândul lor comentarii utile pentru proiectul inițial al acestei lucrări. Benjamin Kumpf a oferit asistență în verificarea chestionarelor și a coerenței acestora cu datele anterioare.

1. Introducere

Scopul acestei lucrări este de a asista guvernele statelor din Europa Centrală și de Est și din Balcanii de Vest în reformarea și dezvoltarea Cabinetelor guvernamentale și ale celor aparținând Primilor Miniștri, și astfel în consolidarea sistemelor lor decizionale. Aspectul esențial constă în faptul că guvernele pot învăța unele de la altele despre diferitele abordări privind organizarea și personalul Cabinetului guvernamental și al Cabinetului Primului Ministru. Varietatea abordărilor sugerează că nu există un model care să se potrivească tuturor sistemelor, fapt ce asumă că avantajul major al demersului comparativ constă în oferta de idei pentru contemplatorii reformei. În același timp, este cunoscut faptul că toate eforturile de reformă sunt unice și bazate în mod necesar pe analiza profundă a condițiilor naționale, orientată spre adaptarea Cabinetelor guvernamentale și a celor aparținând Primilor Miniștri la nevoile și obiectivele locale, specifice unor tipuri distincte de sisteme constituționale, politice și administrative.

În exemplele incluse în lucrare, statele se regăsesc într-unul din grupurile ce urmează: membre ale OCDE, țări din Europa Centrală și de Est sau state din Balcanii de Vest. De vreme ce aceste clasificări nu sunt reciproc exclusive, decizia de plasare a statelor într-o categorie sau în alta este o chestiune de apreciere. De pildă, Polonia, Ungaria, Cehia și Slovacia sunt deopotrivă state din regiunea centrală și de răsărit a Europei și membre ale OCDE. De vreme ce scopul acestei lucrări este de a contribui la reforma Cabinetelor guvernamentale din noile democrații și cum țările amintite nu au fost incluse în Profilurile PUMA din 1996, am ales să le considerăm în prezenta lucrare drept state ale Europei Centrale și de Est. Pe de altă parte, Balcanii de Vest includ țările vechii Iugoslavii (cu excepția Sloveniei, privită ca parte a Europei Centrale și de Est) și Albania. Aceste grupuri cuprind, de asemenea, țări al căror statut nu a fost încă determinat, ceea ce înseamnă că acceptă și guverne ce își pot modifica statutul.

Pe scurt, statele/republicile/entitățile incluse în tabelele comparative ale grupurilor menționate sunt următoarele:

OCDE: Australia, Austria, Franța, Germania, Islanda, Irlanda, Olanda, Norvegia, Spania și Suedia. Dintre țările membre OCDE, am ales să includem în tabele aceste zece țări, reprezentând o varietate de regiuni, mărimi și abordări ale CG și CPM. Textul include, în anumite părți, și exemple din alte țări. Nu am inclus și alte țări prezidențiale, întrucât discuția privind CG și CPM nu este aplicabilă în întregime în cazul acestora. În sistemele semi-prezidențiale, cum este, spre exemplu, cazul Franței, atenția este

focalizată asupra Primului-Ministru și a Guvernului (și nu asupra administrației prezidențiale).

Țări din Europa Centrală și de Est: Bulgaria, Cehia, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia și Slovenia. (România nu a completat chestionarul, prin urmare, nu a fost introdusă în tabele).

Balcanii de Vest: Albania, Bosnia și Hertegovina (la nivel de stat și Federația Bosnia și Hertegovina), Croația, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Serbia și Muntenegru (Nivelul Uniunii Statale și Republica Muntenegru), și Kosovo; (Serbia și Muntenegru/Serbia, și Bosnia și Hertegovina/Republica Srpska nu au furnizat informații, prin urmare, nu au fost introduse în tabele).

2. Scopul și obiectivele Cabinetului guvernamental

Guvernele moderne și administrația sunt complexe; acestea reprezintă, de fapt, un set de complexități multi-dimensionale. Există o varietate aproape infinită de subiecte privind guvernul, de la drepturile omului la dezvoltarea economică, de la mediu la transport, educație, agricultură, poliție și pensii. Guvernul și administrația se confruntă pe termen scurt și lung cu valorile indivizilor și aspirațiile colectivităților cu probleme locale și globale, cetățeni, grupuri, regiuni, minorități etnice, națiuni și comunitatea internațională. Întâlnim niveluri interrelaționate ale guvernului – municipal, local, regional, național și supranațional. În țările din Centrul și Estul Europei în țările din Balcanii de Vest și din fosta Uniune Sovietică, guvernele trebuie să se confrunte cu toate aceste aspecte, având în vedere contextul tranziției (naționale și economice), și trebuie să le rezolve în timp util pentru a răspunde aspirațiilor populațiilor nerăbdătoare să “prindă din urmă” Vestul, păstrându-și și construindu-și, în același timp, culturile proprii unice și instituțiile.

De asemenea, guvernul și administrația sunt, complexe din punct de vedere organizațional, fiind alcătuite dintr-o multitudine de ministere, ele însele comprimând multe sectoare și unități, organisme descentralizate și deconcentrate, agenții, comisii și reprezentanțe internaționale. Guvernele democratice combină un element variabil, subiect al alegerilor periodice și al înlocuirilor, cu un personal permanent, care servește atât cetățenii, cât și politicienii. Interacțiunea dintre aceste elemente, fiecare cu propriile motivații și aspirații, este, de cele mai multe ori, departe de a fi ușoară. Aproape că ar fi evident să spunem că este o minune că guvernele moderne nu degenerază mai des într-un adevărat haos! În mod egal, este un truism să spunem că pentru guvernul eficient, coordonarea îi este crucială, în aceeași măsură în care este și altor organizații complexe.

“Coordonarea” este definită în Dicționarul American Heritage ca fiind “ordonarea diferitelor elemente într-o operație integrată și armonioasă”. Dicționarul Cambridge definește “coordonarea” drept “modalitatea de a face ca mai multe lucruri diferite să funcționeze eficient ca un întreg”. Mult mai operațional, Bordeau și Wasson, într-un articol privind informația și comunicarea (1997), definesc “coordonarea” drept

GOV/SIGMA (2004)2

“gestionarea dependențelor dintre activitățile și interdependențele dintre actori”. Sunt câteva lucruri de notat legat de aceste definiții. În primul rând, termenul “coordonare” tinde să aibă conotații pozitive, indicate de folosirea unor cuvinte precum “armonios” și “eficient”. Cel de-al doilea este reprezentat de presupunerea conform căreia “coordonarea” nu se întâmplă în mod independent, ci necesită management și reglementări. În cel de-al treilea rând, în general, “coordonarea” este definită ca fiind un proces, mai degrabă, decât un rezultat. În cele din urmă, coordonarea permite elementelor și actorilor să rămână multipli și diferiți, în timp ce țintesc către rezultate care sunt armonioase și eficiente.

Toate organizațiile mari și complexe dezvoltă instrumente pentru coordonare, de cele mai multe ori la niveluri variate în interiorul organizației. “Cartierul general” Coca-Cola din Atlanta, ori cel al Națiunilor Unite din New York sau conducerea generală a oricărei organizații militare reprezintă vârful unui sistem dezvoltat pe multe niveluri, de coordonare între unități, care ar putea fi organizate pe baza regiunii, sectorului, sau a altor forme de grupare. În oricare organizație de mari dimensiuni și complexă, “rațiunea de a fi”, justificarea, și “valoarea adăugată” a “cartierelor generale” sunt reprezentate de gestionarea coordonării în luarea deciziei și monitorizarea performanței organizaționale ca un întreg. “Cartierele generale” nu înlocuiesc unitățile sau direcțiile, nu duc la bun sfârșit activitatea acestora, și, în mod ideal, nu le micro-gestionează. “Cartierele generale” există pentru a asigura, cât de bine posibil, că fiecare companie, filială, sau diviziune, își îndeplinește sarcinile destinate, și că toate acestea, împreună răspund obiectivelor colective.

Analogia cu guvernul este clară. În sistemele parlamentare și în majoritatea sistemelor semi-prezidențiale, vârful sistemului decizional este reprezentat de sesiunile săptămânale ale Consiliului de Miniștri, prezidate de către Primul Ministru. În aceste sisteme, scopul acestor sesiuni este de a atinge următoarele:

- Distingerea unei perspective strategice: stabilirea obiectivelor guvernamentale generale, stabilirea priorităților și alocarea resurselor pentru aceste priorități;
- Discutarea problemelor politice și de comunicare cu care se confruntă guvernul;
- Luarea de decizii de mare importanță în numele guvernului, asigurându-se că toți miniștrii le respectă;
- Adoptarea unor decizii coerente: prin aceasta înțelegând deciziile care sunt legale, pentru care au fost identificate resurse financiare și umane, și pentru care diferitele interese ale miniștrilor au fost identificate și conciliate și
- Asumarea unei responsabilități colective pentru performanțele guvernului.

Procesul decizional în sistemele democratice parlamentare (inclusiv sistemele semi-prezidențiale) depinde de performanța rolului dublu asumat de către toți membrii guvernului. În general, miniștrilor le sunt atribuite responsabilități personale pentru un anumit domeniu de politici publice (finanțe, sănătate, agricultură etc), iar în înfăptuirea acestor responsabilități, ei sunt asistați de propriile ministere. În plus, aceștia se întâlnesc în mod regulat în timpul sesiunilor Consiliului de Miniștri, unde discută propunerile venite din partea membrilor guvernului, iau decizii și li se cere să-și asume

responsabilitatea colectivă pentru programul guvernamental și pentru deciziile specifice. In executarea rolului colectiv, mai exact în favoarea guvernului ca întreg, miniștrii sunt asistați și sprijiniți de către CG.

Responsabilitatea principală a Primului Ministru privește atât performanța colectivă a guvernului, un rol jucat, în mod normal, prin prezidarea sesiunilor Consiliului de Miniștri, cât și asigurarea îndeplinirii ordonate și coerente a programului guvernamental. Primul Ministru deține, de asemenea, responsabilitatea reprezentării țării în străinătate și a gestionării coaliției. Fiind Președinte al Consiliului de Miniștri, Primul Ministru este sprijinit de către CG. Biroul politic sau “Cabinetul” Primului Ministru (CPM) este, în mod normal, o parte a CG, cel puțin din punct de vedere administrativ, iar cele două sunt colocalizate, chiar dacă, din punct de vedere funcțional, de cele mai multe ori rămân distincte într-o anumită măsură.

Pe scurt, responsabilitățile CG derivă direct din responsabilitățile colective ale guvernului și PM. Din acest motiv, unicul și cel mai important scop al CG este de a servi Consiliul de Miniștri și pe președintele acestuia în coordonarea activităților tuturor miniștrilor, în vederea facilitării performanței eficiente și eficace a îndatoririlor lor colective. CG, prin urmare, este, în primul rând, un organism coordonator al administrației. Adesea, CG trebuie să îndeplinească rolul său coordonator fără a se afla, efectiv, într-o poziție ierarhică superioară formală față de ministere. Capacitatea acestuia de a-și îndeplini rolul coordonator, prin urmare, nu derivă din abilitatea de a comanda sau de a ordona ministerele să acționeze într-un mod anume, ci din acceptarea de către toți jucătorii sistemului a importanței pe care o implică coordonarea. Atunci când aceasta nu este suficientă, CG are nevoie de autoritatea Primului Ministru pentru a impune disciplina colectivă în guvern.

3. Instrumente pentru creșterea coerenței politicilor publice

În ultimii ani, Serviciul de Management Public al OCDE (PUMA) – din septembrie 2002, Directoratul pentru Guvernare Publică și Dezvoltare Teritorială (CGV) - a pus accentul pe nevoia și dificultatea sporită a membrilor OCDE de a atinge coerența politicilor publice. Motivele sunt numeroase și variate, și includ nevoia de a administra și a maximiza eficacitatea resurselor limitate, schimbarea rapidă și continuă care necesită flexibilitate; întrepătrunderea politicilor internaționale și a domeniilor naționale de politici publice, fapt ce necesită gestionarea multiplelor niveluri de luare a deciziei; explozia de informații care a multiplicat numărul de actori din arena politică permițând fragmentarea politicilor publice. Într-un periodic intitulat “Crearea coerenței politice – Instrumente și tensiuni”², PUMA a subliniat că problemele de organizare internă interferează cu coerența, notând:

“Guvernele pot fi implicate în tensiuni divergente la nivelul politicilor publice, de cele mai multe ori rezumate în interesele contradictorii sectoriale ale ministerelor, care concurează unele cu altele pentru a obține resurse financiare, în timp ce

² *Building Policy Coherence – Tools and Tensions*, Public Management Occasional Paper, PUMA, OCDE, 1996.

GOV/SIGMA (2004)2

ministerul responsabil de buget caută, în mod caracteristic, să controleze cheltuielile. În unele țări, gradul de competiție politică este menținut în mod deliberat pentru ministere, pentru a asigura un nivel de tensiune creativă și pentru a intensifica gradul de contestare a consultanței politice. În toate țările, compromisuri importante între interese divergente trebuie făcute la cele mai înalte niveluri”.

Periodicul notează că în zilele noastre există o percepție mai bună a faptului că politicile inconsecvente presupun un risc mai mare de dublare, cheltuieli ineficiente, calitate mai scăzută a serviciilor, dificultate în atingerea scopurilor, și, în cele din urmă, capacitate redusă de guvernare. Cu toate acestea, periodicul atrage atenția asupra faptului că deși există motive pertinente pentru a crește coerența politică, există, de asemenea, motive pentru a fi circumspecți, având în vedere limitele practice reale pe care coerența ridicată le presupune. Mai mult, este important să ne asigurăm că eforturile pentru a atinge o coerență ridicată nu au drept consecință un control excesiv sau o pierdere a flexibilității și a creativității în sistemul elaborării politicilor publice.

Cercetarea experienței membrilor OCDE a condus GOV către identificarea a opt instrumente de bază ale coerenței. Notând că “instrumentul principal al coerenței este procesul decizional informat”, următoarele instrumente sunt evidențiate, sub rezerva că ele trebuie adaptate la nivel național, cu o atenție deosebită:

- Angajamentul față de conducerea politică este o condiție necesară a coerenței și un instrument pentru a o intensifica.
- Stabilirea unui cadru strategic pentru politicile publice ajută la garantarea faptului că politicile individuale sunt în concordanță cu scopurile și prioritățile guvernului.
- Decidenții au nevoie de o consiliere fundamentată pe o definiție clară și o analiză exactă a problemelor, având la bază indicații explicite ale posibilităților inconsecvente.
- Existența unei perspective centrale și a capacității de coordonare este esențială pentru a asigura consecvența orizontală între politici.
- Mecanismele de anticipare, detectare și rezolvare a conflictelor politice încă de la începutul procesului ajută la identificarea neconcordanțelor și la reducerea incoerenței.
- Procesul de luare a deciziei trebuie să fie organizat pentru a obține o reconciliere eficientă între prioritățile politice și imperativele bugetare.
- Procedurile de implementare și mecanismele de monitorizare trebuie să fie proiectate pentru a asigura că politicile pot fi ajustate în lumina progresului, a noilor informații și circumstanțelor în schimbare.
- Cultura administrativă care promovează cooperarea sectorială transversală și dialogul sistematic între comunități politice diferite contribuie la întărirea coerenței politicilor publice.

Actorii principali care ar trebui să folosească aceste instrumente sunt conducătorii politici, ministerele, CG și CPM.

În ultimii doisprezece ani, studiile efectuate de Sigma privind Cabinetele guvernamentale din țările Europei Centrale și de Est și din țările din Balcanii de Vest au condus către concluzii similare în ceea ce privește întărirea sistemului politicilor publice, și rolul CG în această privință. Încă din 1997, Sigma a realizat studii detaliate privind CG din șapte țări din regiune. De asemenea, din 1999, Sigma a evaluat pentru Comisia Europeană performanța sistemului politicilor publice în toate țările Europei Centrale și de Est, pornind de la standarde comune. Una dintre concluziile principale ale acestor evaluări este aceea conform căreia utilizarea eficace a acestor instrumente care promovează coerența politică, necesită capacități interrelaționate între ministerele în linie și CG.

În ministerele de linie, utilizarea eficace a instrumentelor necesită proceduri și capacități pentru a dezvolta politici și propuneri legislative de calitate ridicată. În mod specific, procedurile trebuie să presupună consultări inter-ministeriale și cu factorii de interes, și trebuie să existe capacitatea de a fundamenta propunerile pe analize valide, bazate pe evaluări *ex ante* privind impactul propunerilor și evaluări periodice *ex post* ale rezultatelor.

CG deține un rol central în specificarea, promovarea și utilizarea acestor instrumente pentru a crește coerența politică. CG este responsabil pentru stabilirea, reactualizarea și aplicarea procedurilor pentru pregătirea și prezentarea materialelor în fața CdM. Trebuie să fie capabil să furnizeze coordonarea politică, analiza și consilierea astfel încât să faciliteze și să asigure circuitul informațiilor de înaltă calitate în ședințele CdM și să asigure că majoritatea conflictelor, în special cele tehnice, sunt rezolvate înainte ca punctele din program să ajungă la CdM.

Funcțiile și activitățile Cabinetelor guvernamentale din țările membre OCDE, din țările Europei Centrale și de Est, precum și din țările din Balcanii de Vest sunt discutate într-un cadru comparativ în secțiunea următoare a acestei lucrări.

4. Funcțiile principale ale Cabinetul Guvernamental: Opt dimensiuni ale coordonării

Este util să observăm că toate funcțiile CG sunt legate de coordonare. În general, CG este rar în mod direct responsabil pentru o zonă politică specifică (chiar dacă există anumite excepții). În schimb, CG este un coordonator, a cărui slujbă, pentru a cita, din nou, Dicționarul Cambridge, este de a face “ca mai multe lucruri diferite să funcționeze eficace ca un întreg”. În această secțiune, sunt discutate sub opt titluri funcțiile comune ale CG în diferite țări, toate reprezentând aspecte ale coordonării. În multe cazuri, CG împarte câteva dintre aceste responsabilități cu CPM, dar distincțiile constante dintre acestea două ar complica și împovăra această lucrare în mod inutil, astfel încât o referință către CG ar trebui să includă și CPM, de asemenea. Cele opt dimensiuni ale coordonării discutate în această lucrare, sunt:

1. Coordonarea pregătirii sesiunilor de guvern;
2. Coordonarea conformității legale;
3. Coordonarea pregătirii programului și priorităților guvernamentale și legătura acestora cu bugetul;
4. Coordonarea conținutului de politici publice a propunerilor CdM;
5. Coordonarea comunicatelor, de exemplu declarațiile de presă;
6. Coordonarea monitorizării performanțelor guvernamentale;

GOV/SIGMA (2004)2

7. Coordonarea relațiilor cu alte componente ale statului (Președinte, Parlament);
8. Coordonarea priorităților strategice orizontale specifice.

4.1. Coordonarea pregătirii sesiunilor de guvern

Cel mai comun mod prin care CG contribuie la coordonare este prin managementul logisticii pentru pregătirea sesiunilor CdM. Această funcție este întâlnită în toate CG ale țărilor membre OCDE, ale țărilor Europei Centrale și de Est precum și în cele ale țărilor din Balcanii de Vest. Ea este, în mod esențial, o funcție tehnică, fundamentală pentru succesul CdM întrucât are legătura cu managementul procesului de luare a deciziei, prin stabilirea regulilor și aplicarea acestora. Ca proces, coordonarea politicilor publice este direcționată către crearea condițiilor – în particular, proceduri standard în aparatul de stat – sub care coordonarea poate fi atinsă în interiorul și de-a lungul diferitelor sectoare ale politicilor publice. Așa cum se va arăta în cele ce urmează, coordonarea procedurală nu este suficientă pentru a asigura rezultate de calitate ridicată pentru sesiunile CdM dar este absolut necesară pentru adoptarea deciziilor de calitate înaltă. Coordonarea procedurală deține avantajul implicit de a fi relativ ușor de îmbunătății prin tehnici care nu sunt controversate sau dificil de implementat.

Cu una sau două excepții, toate CdM studiate aici țin ședințe săptămânale regulate care se concentrează, în principal, pe subiectele pregătite de către ministere și trimise către CG pentru o trecere în revistă și pentru planificarea calendaristică. Suportul logistic pentru CG constă în următoarele activități principale:

4.1.1 Termene limită pentru primirea și distribuirea materialelor pentru sesiuni

Dacă materialele nu sunt furnizate în timp util, există posibilitatea ca miniștrii să nu le poate studia și consulta cu oficialii lor anterior ședințelor Consiliului de Miniștri. În majoritatea țărilor, prin urmare, este responsabilitatea CG să respecte termenele finale. Spre exemplu, în Austria, materialul este distribuit cu cinci zile înainte de ședință, pentru a permite consultații anterioare (de exemplu cu partidele coaliției). În Belgia, materialul trebuie să ajungă la CG în luna dinainte de ședința de vineri, iar în Irlanda materialul este distribuit cu trei zile înainte de ședință. În Bulgaria, Republica Cehă și Estonia, materialul trebuie pus în circulație cu șapte zile înainte de ședințe. În general, durata de la trei la șapte zile anterior ședinței pare să fie normă de distribuire a materialului în majoritatea țărilor.

În majoritatea țărilor, agenda pentru fiecare ședință este pregătită de Secretarul General și aprobată de Primul Ministru. Pentru fiecare ședință săptămânală, există reguli care specifică o dată finală pentru ca materialul să fie furnizat CG pentru a fi planificat pentru o ședință anume. Aceasta are în vedere zilele necesare pentru ca CG să analizeze materialul, pentru orice ședință eventual necesară, în care sunt trecute în revistă punctele viitoarei sesiuni CdM. (de exemplu comitetele “filtru” ale CdM, ședințe săptămânale ale secretarilor de stat). Spre exemplu, în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, subiectele pentru ședințele de guvern trebuie să sosească la CG cu 15 zile înainte de sesiune dacă în discuție sunt legi organice sau alte probleme importante, sau cu 8 zile înainte pentru restul subiectelor.

Tabelul 1. Pregătirea sesiunilor guvernului

Țări membre OCDE	Termen limită pentru înaintarea subiectelor de către ministere Cabinetului guvernamental anterior datei sesiunii CdM	Termen limită pentru distribuirea materialului către ministere anterior datei sesiunii CdM
Australia	5 zile	5 zile
Austria	5 zile	5 zile
Franța	5 zile	5 zile
Germania	14 zile	7 zile
Islanda	Fără limită de timp	Fără limită de timp
Irlanda	3 zile	3 zile
Olanda	7 zile	7 zile
Norvegia	2 zile	2 zile
Spania	4 zile	4 zile
Suedia	1 zi	Fără limită de timp

Țări din Europa Centrală și de Est	Termen limită pentru înaintarea subiectelor de către ministere Cabinetului guvernamental anterior datei sesiunii CdM	Termen limită pentru distribuirea materialului către ministere anterior datei sesiunii CdM
Bulgaria	10 zile	7 zile
Cehia	7 zile	7 zile
Estonia	14 zile	7 zile
Ungaria	4 zile	Fără limită de timp
Letonia	2 zile	4 zile
Lituania	20-28 zile	3 zile
Polonia	5 zile	5 zile
Slovacia	Fără limită de timp	Fără limita de timp
Slovenia	4 zile	4 zile

GOV/SIGMA (2004)2

Țări din Balcanii de Vest	Termen limită pentru înaintarea subiectelor de către ministere Cabinetului guvernamental anterior datei sesiunii CdM	Termen limită pentru distribuirea materialului către ministere anterior datei sesiunii CdM
Albania	Fără limită de timp	2 zile
Bosnia și Herțegovina (nivel statal)	Fără limită de timp	3 zile
Bosnia și Herțegovina (Federație)	De la 7 la 2 zile	2 zile
Croația	Fără limită de timp, dar există procedura regulată pentru estimări anterioare	7 zile
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	15 zile	15 zile
Serbia și Muntenegru (Federație)	5 zile	Cât de repede sunt primite
Serbia și Muntenegru/Muntenegru	9 zile	7 zile
Serbia și Muntenegru/Kosovo	5 zile	5 zile

Multe țări se folosesc de comitetele ministeriale sau de comisii pentru a discuta subiectele și a rezolva conflictele înainte de a ajunge la CdM. În aceste cazuri, materialele de discuție trebuie să ajungă la timp pentru a fi planificate calendaristic, mai întâi pentru comisii, iar mai apoi pentru CdM. În Canada, documentele trebuie să ajungă cu cinci zile înainte de ședința comisiei, să fie distribuite membrilor cu cel puțin trei zile în avans. Agenda de discuție este planificată calendaristic pentru sesiunea plenară a CdM ținându-se însă seama de timpul necesar distribuirii.

În unele țări din Europa Centrală și de Est și în țările din Balcanii de Vest, de exemplu România, Cehia, Slovacia, Bosnia și Herțegovina (stat), există o problemă rezultată din faptul că prea multe puncte de discuții apar în ultimul minut și sunt puse în discuție direct la ședința CdM. Elementele ce apar pe agendă în ultimul moment pot fi regăsite în majoritatea sistemelor, dar devin o problemă acolo unde ele reprezintă întreaga agendă, sau când includ aspectele politice importante care necesită o analiză completă. Este astfel important ca CG să dezvolte metode pentru a controla această tendință în sensul prevenirii (sau limitării) situațiilor în care deciziile importante sunt luate fără o analiză temeinică. Spre exemplu, în Portugalia există o regulă care prevede că numai Primul Ministru poate aduce în discuție aspecte care nu sunt deja trecute în agendă. În multe alte țări, regula este că miniștrii pot înscrie puncte de discuție în agendă în ultimul moment numai după permisiunea anterioară a Primului Ministru.

Problema principală aici este dacă miniștrilor le este “permis” să aducă material direct la ședință și, astfel, să ignore limitele de timp. Când se întâmplă acest lucru, propunerile evită procesul rezoluției conflictului adițional anterior ședinței, de exemplu atât prin comisiile ministeriale și întrunirile săptămânale ale secretarilor de stat (acolo unde acestea există), cât și prin validarea anterioară de către CG (vezi în continuare). Cele mai multe sisteme permit unele excepții, dar, în mod ideal, aceste excepții ar trebui să fie rare și ar trebui să fie reglementate procedural, de exemplu trebuie să fie urgente și să necesite permisiunea Primului Ministru sau a Secretarului General. În analiza finală, în general, singura persoană care poate controla tendința de a aduce puncte de discuție care nu sunt pregătite în totalitate este Primul Ministru. În ultimii ani, rapoartele făcute de Sigma au indicat Bulgaria ca fiind un bun exemplu de guvern în care Primul Ministru și-a folosit autoritatea pentru a controla eficient practica punctelor de discuție de ultim moment.

Tabelul 2. Respectul pentru reguli

Țări membre OCDE	Sunt în general respectate termenele limită pentru prezentarea materialelor?	Miniștrii aduc în discuție direct în ședințele CdM aspecte neplanificate?
Australia	Da	Rar
Austria	Cu multe excepții	Rar
Franța	Cu câteva excepții	Nu
Germania	Da	Nu
Islanda	Cu multe excepții	Rar
Irlanda	Da	Adesea
Olanda	Da	Rar
Norvegia	Da	Rar
Spania	Da	Rar
Suedia	Cu multe excepții	Rar

Țări din Europa Centrală și de Est	Sunt în general respectate termenele limită pentru prezentarea materialelor?	Ministrii aduc în discuție direct în ședințele CdM aspecte neplanificate?
Bulgaria	Da	Nu
Republica Ceha	Cu multe excepții	Adesea
Estonia	Cu multe excepții	Rar
Ungaria	Da	Rar
Letonia	Cu multe excepții	Rar
Lituania	Cu multe excepții	Rar
Polonia	Da	Rar
Slovacia	Cu multe excepții	Adesea
Slovenia	Da	Rar

GOV/SIGMA (2004)2

Țări din Balcanii de Vest	Sunt în general respectate termenele limită pentru prezentarea materialelor?	Ministrii aduc în discuție direct în ședințele CdM aspecte neplanificate?
Albania	Da	Rar
Bosnia și Herțegovina (nivel statal)	Nu	Adesea
Bosnia și Herțegovina (Federatie)	Cu multe excepții	Rar
Croația	Da	Rar
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Cu multe excepții	Adesea
Serbia și Muntenegru (Federație)	Da	Rar
Serbia și Muntenegru/Muntenegru	Da	Rar
Serbia și Muntenegru/Kosovo	Cu multe excepții	Rar

Rezultatele din chestionar raportate în aceste tabele sugerează că neputința de a respecta termenele limită este cât se poate de comună, dar practica de a aduce puncte de discuție direct în timpul CdM fără planificare și trecere anterioară în revistă de către CG nu este atât de răspândită. În trecut, Sigma a observat, de foarte multe ori, că aceste practici erau, de fapt, destul de comune în țările din Europa Centrală și de Est și în țările din Balcanii de Vest și a făcut comentarii negative la adresa acestora. Rezultatele raportate aici pot sugera că există îmbunătățiri în aceste practici și că CG din regiune sunt acum mai capabile să controleze pregătirea procesului pentru sesiunile CdM. Există, de asemenea, posibilitatea ca tendințele de auto-expunere să fie excesiv pozitive.

4.1.2 Agenda sesiunilor Consiliului de Miniștri

Planificarea agendei CdM în avans este un proces important. În multe țări, punctele din agendă depind aproape în întregime de propunerile care ajung de la miniștri la o anumită dată. Irlanda este reprezentativă pentru această abordare: “Agenda este pregătită de către Secretarul Guvernului și reprezintă o listă a tuturor memorandumurilor primite de la miniștri”. Alte țări încearcă să facă o anumită pregătire în avans. În Estonia, Letonia și Serbia și Muntenegru/Kosovo, spre exemplu, întrunirile săptămânale ale secretarilor de stat, care stabilesc punctele de discuție pentru agenda din săptămâna curentă, pregătesc, de asemenea, și agenda pentru săptămâna următoare.

În Franța, un sistem cu mult mai elaborat permite o planificare în avans mult mai bună a agendei. Agenda este derivată din programul de lucru al guvernului, care este, de obicei, pregătit în fiecare semestru de către Cabinetul Primului Ministru (CPM) și de către CG (Secretariatul General al Guvernului). Planul agendelor pentru cele opt ședințe

consecutive ale Consiliului de Miniștri este trasat în fiecare vineri dimineața, în două ședințe consecutive. Prima este o ședință internă a CG; cea de-a doua reprezintă o ședință combinată a CPM și CG.

Structura agendei pentru CdM poate fi folosită, de asemenea, pentru a profila ședințele și a aloca mai mult timp problemelor importante sau controversate. În Franța, spre exemplu, agenda este divizată în trei părți: prima include proiecte care, în mod obișnuit, nu ridică alte probleme, odată ce discuțiile au fost încheiate; cea de-a doua parte include lucruri stabilite, care, de asemenea, nu necesită discuții ulterioare; numai cea de-a treia parte a agendei conține subiecte de politici publice și de comunicare care necesită discuții și elaborarea unor puncte de vedere. În mod clar, cea de-a treia parte reprezintă punctul central al ședinței. În Olanda și în Germania, agenda este alcătuită din două părți, care pot necesita sau nu discuții.

În România, prima parte a agendei săptămânale a ședinței de guvern este consacrată discuției aspectelor strategice. Numai după ce aceste subiecte au fost analizate în ședință se adoptă acte juridice și se discută alte aspecte ce necesită luarea unor decizii formale. Incluziunea subiectelor în prima parte a agendei este decisă de Primul Ministru la propunerea miniștrilor, care, în general, pregătesc documentele pentru discuție vizând subiectele care îi interesează direct. Recent, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei a început, de asemenea, să folosească agenda divizată în trei părți, similară cu cea a Franței, iar miniștrii au apreciat că acest lucru a îmbunătățit și a eficientizat ședințele. Divizarea agendei în părți distincte îi poate ajuta pe miniștri să-și centralizeze pregătirea și atenția asupra aspectelor importante; acest lucru este în mod evident important atunci când agenda tinde să fie lungă, sau atunci când are atașată o cantitate mare de materiale.

4.1.3. Verificarea materialelor în scopul asigurării unor dosare complete și a îndeplinirii procedurilor de consultare

Cele mai multe țări dețin proceduri detaliate care reglementează pregătirea documentelor pentru Consiliul de Miniștri, inclusiv cerințe pentru analiza complementară. De asemenea, în mod normal în reguli sunt incluși și pașii pe care ministerele trebuie să-i urmeze pentru a se asigura că restul ministerelor interesate, și, câteodată, și alte grupuri din exterior, sunt consultate în mod adecvat anterior trimiterii subiectului respectiv către Cabinetului guvernamental spre planificare. Calitatea și profunzimea unor asemenea consultări interministeriale, sau cu alți factori de interes, reprezintă contribuții cruciale pentru coerența politicilor publice. Consultările trebuie să includă toate părțile interesate, să aibă loc la începutul procesului de pregătire, să furnizeze celor care sunt consultați suficient timp pentru a lua în considerare subiectele de discuție și să ofere un răspuns. Ele trebuie să fie deschise și informale. Dacă aceste consultări sunt realizate în mod corect, este posibil ca elementele contradictorii sau ilogice ale politicilor și proiectelor de legi să fie corectate înainte ca acestea să ajungă în ședința Consiliului de Miniștri. Consultările sunt responsabilitatea ministerelor, și în general Cabinetul guvernamental are rolul de a verifica dacă acestea se realizează prin luarea în considerare a tuturor părților interesate și a opiniilor acestora. Având în vedere că procedurile sunt în mod normal specificate în legi, Cabinetul guvernamental ar trebui,

GOV/SIGMA (2004)2

cel puțin, să verifice că acestea au fost urmate. Totuși, acest lucru nu este întotdeauna ușor de realizat. De exemplu, în multe cazuri, legile specifică faptul că anumite ministere (de ex. Ministerul finanțelor sau justiției) trebuie să fie consultate de fiecare dată, sau că trebuie consultat Secretariatul legislativ, pentru toate actele legislative. Mai mult, legile spun adesea că “toate celelalte ministere relevante trebuie consultate”. Un bun exemplu pentru o asemenea abordare provine din Australia. “Manualul guvernului cere ca ministerele și oficialii din ministere interesați de o propunere, să aibă oportunități ample pentru a contribui la dezvoltarea acesteia și să rezolve diferențele înainte de trimiterea propunerii către Cabinetul guvernamental. Propunerea trebuie să aibă comentarii coordonatoare din partea tuturor ministerelor interesate”. Este posibil să ne bazăm pe faptul că ministerele întotdeauna identifică corect cine trebuie consultat? Ce putem spune despre răspunsurile ministerelor privind comentariile altor persoane? Au fost acestea luate în considerare sau, dacă au fost respinse comentariile, actul a fost justificat corespunzător? Cabinetul guvernamental, ca parte a responsabilității sale de a asigura un proces decizional informat, ar trebui împuternicit să verifice toate aceste aspecte ale pregătirii și consultărilor ministeriale. Este util, prin urmare, ca acest Cabinet guvernamental să se implice cât mai devreme în proces și să primească documente bune despre procesul de consultare.

În general, Cabinetul guvernamental este gardianul regulilor de completare a dosarelor. De exemplu, acesta verifică dacă toate semnăturile cerute sunt atașate, dacă sunt incluse memorandumurile explicative și dacă legislația secundară este prezentă alături de legislația primară (acolo unde normele solicită aceste elemente). Principala întrebare este: dacă dosarul nu este complet, dacă lipsesc elemente importante, dacă ministerele în cauză nu au fost consultate, etc. poate Cabinetul guvernamental să returneze dosarul ministerului și să refuze să-l planifice în agendă până când acesta este complet?

În aproape toate țările din Balcanii de Vest, legile permit Cabinetului guvernamental să returneze materialele ministerelor numai pe motive tehnice formale, pe fond formal, de exemplu dacă lipsesc documente sau semnăturile necesare. Din păcate, acest lucru, de cele mai multe ori, nu include oportunitatea și realizarea completă a consultărilor. De exemplu, în multe dintre aceste țări, regulile specifică faptul că ministerul care propune trebuie să includă un document care să indice cine a fost consultat și cu ce rezultate. Cabinetul guvernamental este împuternicit să returneze materialele ministerelor, dacă acest document lipsește. Totuși, Cabinetul guvernamental nu este îndreptățit să judece dacă toate ministerele în cauză au fost consultate pentru ca apoi să returneze documentele atunci când există omisiuni. În multe cazuri, chiar și atunci când Cabinetul guvernamental deține puterea formală de a returna materialele, îi poate lipsi capacitatea sau autoritatea de face ca această decizie să reziste în practică. În trecut, evaluările făcute de către Sigma au demonstrat că situația în țările din Europa Centrală și de Est era de acest tip. Totuși, chestionarele indică faptul că în cinci țări din nouă, Cabinetul guvernamental deține, în prezent, autoritatea de a evalua caracterul adecvat al politicilor publice și de a returna materialele ministerelor pentru completare atunci când conținutul lor este considerat a fi inadecvat.

În cele din urmă, dacă miniștrii vor să aducă spre dezbateră un anumit subiect, pot să meargă la Primul Ministru și să planifice acest subiect în ultimul moment. De aceea, Cabinetele guvernamentale au nevoie de sprijinul Primului Ministru atunci când trimit dosare incomplete înapoi ministerelor, sau riscă să piardă un instrument extrem de folositor pentru păstrarea integrității sistemului decizional.

Tabelul 3. Motive pentru returnarea materialelor ministerelor pentru reanaliză

Țări membre OCDE	Cabinetul guvernamental poate returna materiale către ministere pe motive tehnice	Cabinetul guvernamental poate returna materiale către ministere pe motive legate de politici publice
Australia	Da	Da
Austria	Da	Da
Franța	Da	Unele (soluționate de către CG pe alte căi)
Germania	Da	Da
Islanda	Nu deține autoritate de returnare	Nu deține autoritate de returnare
Irlanda	Unele	Da
Olanda	Nu deține autoritate de returnare	Nu deține autoritate de returnare
Norvegia	Da	Nu
Spania	Da	Da
Suedia	Da	Da

Țări din Europa Centrală și de Est	Cabinetul guvernamental poate returna materiale către ministere pe motive tehnice	Cabinetul guvernamental poate returna materiale către ministere pe motive legate de politici publice
Bulgaria	Da	Nu
Cehia	Da	Da
Estonia	Da	Nu
Ungaria	Da	Da
Letonia	Da	Da
Polonia	Da	Da
Slovacia	Da	Nu
Slovenia	Da	Nu

GOV/SIGMA (2004)2

Țări din Balcanii de Vest	Cabinetul guvernamental poate returna materiale către ministere pe motive tehnice	Cabinetul guvernamental poate returna materiale către ministere pe motive legate de politici publice
Albania	Da	Da
Bosnia și Herțegovina (nivel de stat)	Da	Nu
Bosnia și Herțegovina (Federație)	Da	Nu
Croația	Da	Nu
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Da	Nu (dar planificate ca parte a reformei)
Serbia și Muntenegru (Federație)	Da	Nu
Serbia și Muntenegru /Muntenegru	Da	Da
Serbia și Muntenegru /Kosovo	Da	Nu

4.2. Coordonarea conformității legale

În strânsă legatură cu pregătirea întâlnirilor Consiliului de Miniștri este coordonarea conformității legale a proiectelor. În Europa continentală și în special în Europa Centrală și de Est, precum și în Balcanii de Vest, Consiliul de Miniștri are un rol crucial în procesul de creare efectivă a normelor juridice; tot materialul legislativ care este adus la Consiliul de Miniștri pentru decizie necesită o revizuire atentă în sensul îndeplinirii cerințelor legale naționale. Aceste cerințe se referă, în mod tradițional, la trei dimensiuni: conformitatea cu Constituția, conformitatea cu alte legi și reglementări și conformitatea cu stilul de redactare a acestora. Pentru țările care doresc să adere la Uniunea Europeană, conformitatea cu “*acquis-ul comunitar*” este acum adăugată ca o a patra dimensiune.

Majoritatea Cabinetelor guvernamentale din țările Europei Centrale și de Est și din țările din Balcanii de Vest se concentrează puternic pe revizuirea legală, în timp ce doar câteva din țările OCDE fac același lucru. Rar, pentru Cabinetele guvernamentale din țările OCDE, amintita funcție este una centrală. De exemplu, din cele 25 de țări OCDE care au realizat, în 1996, un Profil PUMA despre Cabinetul lor guvernamental, doar una sau două au enumerat revizuirea legală ca pe una din funcțiile propriului Cabinet guvernamental (Chestionarul recent arată o imagine oarecum diferită, dar natura răspunsurilor sugerează că e posibil ca această întrebare să fi fost greșit înțeleasă, fapt ce ar necesita cercetări ulterioare). În cazul profilelor Cabinetelor guvernamentale ale țărilor

Europei Centrale și de Est (CG) pregătite de Sigma, toate țările au menționat revizuirea legală ca pe o funcție a CG. În țările fostei Iugoslavii, pe de altă parte, este normal să existe un consiliu legal independent, separat, care să fie responsabil cu revizuirea legală. În multe țări, membre OCDE și țări ale Europei Centrale și de Est, CG nu este singurul organ administrativ care revizuieste conformitatea legală. De exemplu, în Slovacia și Cehia, conformitatea legală este verificată de către Cabinetul guvernamental și Consiliul Legislativ, iar în Estonia atât de Cabinetul guvernamental cât și de Ministerul Justiției.

În general, această funcție nu ridică probleme și operează constant în majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est și a țărilor din Balcanii de Vest, fie în interiorul Cabinetului guvernamental fie într-un consiliu independent. În plus, ea nu apare decât rar pe agenda reformelor propuse de evaluările Sigma. Totuși, există probleme conexe care merită să fie luate în considerare. Cea mai importantă dintre acestea – din punctul de vedere al coerenței politicilor publice – vizează considerarea conformității legale în țările Europei Centrale și de Est și Balcanii de Vest drept un substitut al preocupărilor legate de conținutul politicilor publice din legislația propusă. Problema amintită apare nu numai în ceea ce privește concentrarea aproape exclusivă a Cabinetului guvernamental asupra aspectelor legale/tehnice, dar și la nivelul stadiului de pregătire și consultări cu ministerele. De exemplu, practica uzuală în statele din Balcanii de Vest și țările Europei Centrale și de Est este aceea de a debuta cu elaborarea proiectului legislativ, înainte de a fi clarificate și fundamentate politicile publice și implicațiile implementării. Consultările inter-ministeriale apar de asemenea în multe cazuri numai după ce propunerile sunt pe deplin elaborate sub formă de legi. Drept rezultat, consultările sunt adesea mai degrabă formale, presupunând o presiune asupra celor consultați pentru comentarii pe probleme tehnice și mai puțin orientate pe problemele fundamentale legate de politică și de raportul cost – beneficii. Din acest motiv, unele dintre eforturile intense de reformă a Cabinetului guvernamental – de exemplu, în Letonia, Lituania și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei – se concentrează pe întărirea rolului Cabinetului guvernamental în privința analizelor politicilor publice și coordonării.

4.3. Coordonarea pregătirii Programului de guvernare (priorități strategice, planuri de lucru anuale) și a încadrării acestuia în buget

Planificarea – atât planificarea strategică cât și planificarea muncii - și managementul legăturilor dinamice dintre cele două, reprezintă chintesența responsabilităților guvernului și ale Primului Ministru. Un cadru strategic, după cum a notat PUMA, este un instrument central pentru realizarea coerenței politicilor publice. În democrațiile parlamentare, fixarea scopurilor strategice guvernamentale este o responsabilitate politică, adesea reflectată în declarațiile guvernului din parlament. Pe de altă parte, pregătirea planurilor, analizele necesare susținerii acestora și activitățile de implementare sunt sarcinile administrației. Ministerele propun idei și analizează informațiile din domenii diferite, iar Cabinetul guvernamental are responsabilitatea de a coordona materialul și de a asista guvernul în stabilirea priorităților în cadrul cererilor competitive referitoare la resurse fiscale sau de altă natură

GOV/SIGMA (2004)2**Tabelul 4. Capacitatea de planificare strategică și a activității Consiliului de Miniștri**

Țări membre OCDE	Capacitate de planificare strategică	Capacitate de planificare anuală a activității
Australia	În Cabinetul Primului Ministru	În Cabinetul guvernamental
Austria	Nu	Nu
Franța	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Germania	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Islanda	Nu	În Cabinetul Primului Ministru
Irlanda	În Cabinetul Primului Ministru	În guvern
Olanda	Nu (de creat curând)	Nu
Spania	În Cabinetul Primului Ministru	În Cabinetul Primului Ministru și guvern
Suedia	În Cabinetul Primului Ministru	În guvern

Țări ale Europei Centrale și de Est	Capacitate de planificare strategică	Capacitate de planificare anuală a activității
Bulgaria	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Cehia	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Estonia	Nu	În Cabinetul guvernamental
Ungaria	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Letonia	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Lituania	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Polonia	Într-un organism separat care raportează direct Primului Ministru	În Cabinetul guvernamental
Slovacia	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Slovenia	Nu	În Cabinetul guvernamental

Țări din Balcanii de Vest	Capacitate de planificare strategică	Capacitate de planificare anuală a activității
Albania	În Cabinetul guvernamental	Nu
Bosnia și Herțegovina (nivel de stat)	Nu	În Cabinetul guvernamental
Bosnia și Herțegovina (federatie)	Nu	În Cabinetul guvernamental
Croația	În Cabinetul guvernamental	Nu
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	În Cabinetul guvernamental	În Cabinetul guvernamental
Serbia și Muntenegru (Federatie)	Nu	În Cabinetul guvernamental
Serbia și Muntenegru /Muntenegru	Nu	În Cabinetul guvernamental
Serbia și Muntenegru /Kosovo	Nu	Nu

4.3.1. Planificarea strategică

În general, rolul Cabinetului guvernamental cu privire la planificarea strategică include următoarele:

- să asigure că deliberările guvernului asupra propriilor priorități strategice au loc în beneficiul evaluării situației generale economice politice și sociale;
- să asigure că prioritățile strategice sunt armonizate cu alte documente strategice ale guvernului, cum ar fi aderarea la Uniunea Europeană, strategiile economice și fiscale și alte strategii de reformă și politici publice esențiale;
- să asigure că procesul de pregătire a bugetului ia în considerare și reflectă prioritățile strategice;
- să asigure că planurile de lucru ale ministerului reflectă prioritățile strategice ale guvernului;
- să asigure că Primul Ministru este informat pe scurt în mod regulat despre noile dezvoltări care influențează prioritățile strategice și planul anual de lucru și despre posibile răspunsuri sau ajustări relevante.

Multe Cabinete guvernamentale din țările OCDE răspund de planificarea strategică. De exemplu, în Austria, una din funcțiile Cabinetului guvernamental este aceea de a “formula politici publice guvernamentale generale, și cu deosebire direcția generală a politicii economice”. În Canada, Cabinetul guvernamental “oferă Primului Ministru abilități de gestionare strategică a problemelor de guvernare, de planificare

GOV/SIGMA (2004)2

generală și fixare a priorităților”. În Elveția, la fiecare patru ani, Cabinetul guvernamental “pregătește programul de guvernare pentru următorul termen parlamentar, în colaborare cu ministerele”. Acest “Program pe durata mandatului” evidențiază problemele principale și prezintă soluțiile concrete, sub forma unei declarații” a Consiliul de Miniștri.

Pe de altă parte, în țările Europei Centrale și de Est și în cele din Balcanii de Vest, capacitatea Cabinetelor guvernamentale de a coordona pregătirea planurilor strategice este rar întâlnită³. Recent, au fost făcuți pași pentru a consolida capacitatea strategică în anumite țări, de exemplu în Letonia, Lituania, Polonia și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei. De curând, ca parte a unei reforme cuprinzătoare a Cabinetului guvernamental din Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Guvernul a luat decizia de a crea o unitate de planificare strategică în cadrul Cabinetului guvernamental, în prezent fiind făcute demersurile necesare stabilirii unei legături coerente între prioritățile strategice și cele bugetare. Dezvoltări similare au loc și în Letonia și Lituania. Tabelul 4 arată că de fapt o anumită capacitate de planificare strategică există în șapte din cele nouă țări ale Europei Centrale și de Est respondente ale chestionarului. România, care nu a răspuns, nu are această capacitate. Informațiile strânse de Sigma în ultima rundă de evaluări ale coordonării politicilor publice (2000) încearcă să sugereze că această capacitate rămâne în general insuficientă în majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est.

4.3.2. Planificarea anuală a activității

Majoritatea guvernelor se angajează anual în una sau mai multe forme de planificare a activității. Programele se pot concentra asupra tuturor aspectelor planificate de către ministere pentru Consiliul de Miniștri, sau numai asupra anumitor aspecte, de exemplu un plan legislativ. În aproape toate cazurile, pregătirea unor asemenea planuri este sarcina Cabinetului guvernamental, Tabelul 4 arătând că aproape toate au capacitatea de a pregăti planuri anuale de lucru.

Problema principală referitoare la pregătirea planului/planurilor anual(e) de lucru este dacă acesta este un proces “ascendent”, în care Cabinetul guvernamental strânge laolaltă materialele trimise de către ministere, sau mai degrabă unul în care Cabinetul guvernamental are autoritatea și capacitatea de a evalua compilarea planului pe baza resurselor furnizate. Aceasta înseamnă, de exemplu, că CG evaluează dacă planurile trimise de ministere au luat în calcul prioritățile guvernului și pot solicita informații suplimentare unui minister dacă aspectele necesare îndeplinirii priorităților strategice nu au fost incluse. Invers, Cabinetul guvernamental poate atenționa ministerul că a inclus prea multe aspecte, pentru care guvernul și parlamentul nu au timpul necesar să le evalueze. În acest fel, pregătirea planului de lucru devine un proces interactiv între ministere, care promovează prioritățile specifice sectoriale, și Cabinetul guvernamental responsabil pentru luarea în considerare a problemelor intersectoriale și a celor guvernamentale generale. Este evident că decizia finală asupra planului de lucru, inclusiv rezolvarea conflictelor, rămâne responsabilitatea exclusivă a Consiliului de Miniștri.

³ Cea mai recentă evaluare Sigma a coordonării politicilor publice în țările Europei Centrale și de Est a fost cea din 2000; evaluările au fost realizate în perioada 2003 – 2004 în țările/entitățile din Balcanii de Vest.

4.4. Coordonarea conținutului de politici publice a propunerilor pentru Consiliul de Miniștri (pregătirea în ministere, activități ale Cabinetului guvernamental)

În general, sistemele pentru dezvoltarea de politici publice și proiecte legislative trasează fiecărui ministru următoarele sarcini:

- identificarea problemelor care impun un răspuns de la guvern;
- inițierea dezvoltării de soluții pentru politici publice;
- consultarea ministerelor interesate și a grupurilor din exterior;
- analizarea consecințelor soluțiilor propuse și
- prezentarea de soluții propuse (sau de alternative pentru soluții) pentru deciziile colective ale Consiliului de Miniștri.

În realizarea acestor sarcini, ministrul este susținut de propriul minister. În cazul unor probleme complicate, ministrul poate căuta sprijin suplimentar la experți externi sau la grupuri speciale de lucru (inclusiv de natură inter-ministerială). Impulsul pentru inițierea activității în domeniul politicilor publice poate fi constituit de prioritățile de guvernare, analizele ministerului, obligațiile internaționale sau presiunea externă exercitată prin intermediul companiilor, a grupurilor de interese sau a cetățenilor. Indiferent de impulsul inițial, primii pași îi aparțin ministrului, susținut de propriul minister.

Pe de altă parte, din moment ce deciziile de politici publice constituie responsabilitatea colectivă a guvernului, Consiliul de Miniștri, ca întreg, trebuie asigurat că propunerile diferitelor ministere au fost pregătite conform standardelor existente, că propunerile se potrivesc cu planurile, termenele de timp și prioritățile guvernamentale și că nu sunt în contradicție cu alte decizii. Această activitate se numește coordonarea politicilor publice și în mod normal aparține Cabinetului guvernamental ca organizație centrală ce deservește Consiliul de Miniștri.

Coordonarea politicilor publice este un instrument central al Cabinetului guvernamental ce deservește responsabilitatea colectivă a Consiliului de Miniștri în dezvoltarea și implementarea politicilor coerente. Concret, Cabinetul guvernamental ar trebui să poată oferi asigurări că materialele care ajung la guvern și comitetele sale ministeriale sunt consecvente, coerente și bine coordonate.

Activitățile Cabinetului guvernamental constau în:

- asigurarea rezolvării problemelor dintr-un anumit sector sau a celor inter-sectoriale sub toate aspectele;
- asigurarea de standarde înalte pentru analizele și materialele analitice (fiscale, economice, sociale, de mediu, etc) ce susțin propunerile ministerelor;
- asigurarea alinierii priorităților bugetare și strategice ale guvernului cu propunerile ministerelor;
- asigurarea rezolvării sau a minimizării neînțelegerilor dintre ministere în privința materialelor trimise către guvern, înainte de sesiunile Consiliului de Miniștri;

GOV/SIGMA (2004)2

- asigurarea informării Primului Ministru și a președinților comitetelor ministeriale asupra problemelor care ajung la comitete și la Consiliul de Miniștri pentru luarea deciziilor.

4.4.1. Pregătirea materialelor la nivelul ministerelor: rolul Cabinetului guvernamental în stabilirea procedurilor de analiză a politicilor publice

Pregătirea și dezvoltarea de propuneri pentru Consiliul de Miniștri reprezintă responsabilitatea miniștrilor și a ministerelor acestora în toate țările menționate în lucrarea de față. Procesul de dezvoltare a legislației și a politicilor publice este, el însuși, dincolo de sfera acestei lucrări. Este important de notat, totuși, că în multe țări, Cabinetul guvernamental are rolul central în ghidarea procesului de pregătire, în special prin fixarea regulilor pentru prezentarea către Consiliul de Miniștri. Mai simplu spus, dacă Cabinetul guvernamental solicită Consiliului de Miniștri prezentarea unor anumite informații și analize, ministerul propus va trebui în mod normal să realizeze această analiză în cadrul procesului propriu de pregătire și să o includă în propunerea sa. Din acest motiv, este uzual pentru Cabinetele guvernamentale din multe țări OCDE (de exemplu, Canada, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și Danemarca) să pregătească un manual de instrucțiuni pentru ministere despre tipurile specifice de informații cerute de către miniștri pentru dezbateră din cadrul Consiliului de Miniștri. Din moment ce susținerea analizei și a cercetării și justificarea unei propuneri sunt pregătite de fiecare ministru și ministerul aferent, instrucțiunile generale se concentrează pe asigurarea prezentării celor mai importante probleme într-un format fix și într-un rezumat (de obicei limitat la aproximativ cinci pagini). Rezumatul, dacă este bine pregătit, ajută la concentrarea discuției, în cadrul Consiliului de Miniștri, mai degrabă pe problemele importante, decât pe detaliile tehnice și de elaborare (care mai bine sunt lăsate în grija experților). În plus, acesta conferă disciplină procesului de pregătire, este util pentru discuțiile interne din cadrul ministerului și furnizează o bază bună pentru Cabinetul guvernamental în revizuirea propunerii în contextul general al politicilor publice.

Elementele specifice din rezumatul memorandumului către ministere variază într-un fel de la țară la țară și, în timp, la fel și forma acestuia. Este important de observat că este responsabilitatea Cabinetului guvernamental să se asigure că ministerele primesc informațiile de care au nevoie pentru a lua decizii fundamentate. În timp ce asemenea informații trebuie să provină de la minister, Cabinetul guvernamental este cel responsabil de calitatea lor. Dacă este bine elaborat, rezumatul furnizează miniștrilor aspectele esențiale atunci când le citesc pentru întâlnirile Consiliului de Miniștri, și adesea servește ca referință principală în timpul discuțiilor din cadrul sesiunii.

Principalele condiții solicitate în general materialelor prezentate Consiliului de Miniștri, sunt prezentate în cele două exemple de mai jos.

Exemplu general de format pentru rezumatul adresat Consiliului de Miniștri

<p>1. Decizia solicitată/deciziile solicitate</p> <p>Această secțiune clarifică pentru Consiliul de Miniștri, în una sau două propoziții, ce problemă (probleme) este (sunt) solicitată(e) de către inițiator, pentru a fi luată în considerare și aprobată.</p>
<p>2. Alternativele de luat în considerare</p> <p>Această secțiune explică pe scurt ce opțiuni au fost luate în considerare de către inițiatorul propunerii. Se vor da informații cheie, descriptive sau contextuale pentru fiecare alternativă, preferabil cu un comentariu de una/două propoziții. Comentariul va include implicațiile majore, precum și argumentele pro și contra.</p>
<p>3. Rezultatul principal al consultărilor</p> <p>Această secțiune trebuie să identifice ministerele, ONG-urile și grupurile țintă asupra cărora această propunere va avea un impact major și să le evidențieze pe cele care au fost consultate și pe cele care au probleme majore nerezolvate. Este important ca aceste puncte de vedere să fie reflectate just și clar în cadrul rezumatului.</p>
<p>4. Alternativa recomandată și justificarea</p> <p>Această secțiune trebuie să indice alternativa recomandată și să aducă în prim plan motivul pentru care a fost preferată. Acolo unde este posibil, trebuie evidențiată legătura cu prioritățile strategice ale guvernului, angajamentele și deciziile Consiliului de Miniștri. Considerațiile bazate pe raportul cost – eficacitate și opinia publică sunt de asemenea informații utile care trebuie incluse în această secțiune.</p>
<p>5. Costul alternativei recomandate</p> <p>Pe baza unei analize financiare complete, această secțiune trebuie să indice costul previzionat al variantei recomandate și, unde este cazul, sursa de finanțare (de exemplu, fondurile ministerului, bugetul anului viitor, rezerve, etc). În anumite cazuri (de exemplu în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei), această secțiune trebuie susținută de o evaluare completă a impactului fiscal.</p>
<p>6. Impacte previzionate</p> <p>Această secțiune rezumă pe scurt ce impact poate avea decizia luată, de exemplu, asupra publicului, grupurilor țintă, a contribuabililor, economiei, pieței muncii, mediului. Acest rezumat trebuie să atragă atenția asupra analizei sau asupra oricărei cercetări cantitative conținută în dosarul trimis Consiliului de Miniștri.</p>
<p>7. Armonizarea cu legislația UE</p> <p>Această secțiune trebuie să explice pe scurt importanța pe care o are materialul propus, în ceea ce privește armonizarea legislativă cu legislația UE. În cazul proiectelor de legi, trebuie indicat dacă materialul a fost revăzut și autorizat de un organism competent responsabil cu armonizarea legislativă.</p>
<p>8. Mesaje de comunicare</p> <p>Această secțiune trebuie să sugereze Consiliului de Miniștri un număr mic de mesaje cheie necesare anunțării deciziei luate și/sau explicării rațiunii adoptării acesteia. Acest lucru este mai cu seamă important în cazurile unde se previzionează că o anumită decizie va fi nepopulară în rândul publicului, sau al anumitor grupuri, sau este vulnerabilă în ceea ce privește nerespectarea ei.</p>

**Categoria 1. Recomandări pentru pregătirea materialelor care se vor prezenta
în cadrul întâlnirilor Consiliului Guvernului din Norvegia
(traducere neoficială)**

Ministrul Sănătății

**Confidențial
Memorandum încredințat Consiliului Guvernului
13 august 2000**

Titlurile care descriu pe scurt și concret esența memorandumului

1. Fundament

Scopul acestui memorandum este acela de a obține aprobarea guvernului pentru o nouă schemă de finanțare a prescripției de medicamente. În 22 octombrie 1997 comisia a stabilit să se ia în considerare introducerea unei asemenea scheme cu prezentarea recomandărilor ...

2. Soluții alternative

Am luat în considerare câteva modalități alternative de soluționare a problemei. O alternativă ar putea fi

3. Argumente pro și contra propunerii

Argumente pro

Argumente contra

4. Recomandarea mea

După evaluarea diferitelor alternative, am decis să recomand 2 alternative. Motivele mele sunt după cum urmează:

.....
.....

5. Prezentarea pentru comentarii

Memorandumul Guvernului a fost prezentat Ministerului de Finanțe și Ministerului Mediului. Ministerul de Finanțe nu a avut comentarii. Ministerul Mediului a avut următorul comentariu:

»”

(concluzie alternativă, dacă este cazul)

»”

6. Concluzii

1. Trebuie introdusă o schemă prin care ...

2. Costul schemei trebuie să fie acoperit în cadrul bugetului existent al Ministerului Sănătății...

4.4.2. Revizuirea politicilor publice la nivelul Cabinetului guvernamental: coordonarea și soluționarea conflictului

Odată ce propunerea pentru Consiliul de Miniștri ajunge la Cabinetul guvernamental, revizuirea conținutului său este importantă, ea urmând a certifica posibilitatea discuției și luării deciziei în cadrul sesiunii sau a comitetelor ministeriale. Majoritatea Cabinetelor guvernamentale din țările OCDE enumeră coordonarea politicilor publice și rezolvarea disputelor ca fiind una din funcțiile principale uneori chiar singura funcție. În Germania, de exemplu, una din cele trei funcții ale Cabinetului guvernamental este aceea de a “furniza informații Cancelarului și de a coordona capacitățile necesare dirijării politicii guvernamentale”. În Irlanda, principala funcție menționată este aceea “de a furniza consultanță politică și susținere administrativă Primului Ministru (*Taoiseach*)”. În Noua Zeelandă, principala funcție a Cabinetului guvernamental este aceea “de a promova interesul colectiv al guvernului și de a coordona efectiv procesul de dezvoltare a politicilor publice”. În Turcia, una din funcțiile Cabinetului guvernamental este aceea “de a asigura coordonarea între ministere, de a monitoriza gestionarea agendei de politici publice generale”.

Situația este însă diferită în țările Europei Centrale și de Est și în cele din Balcanii de Vest unde evaluările Sigma indică lipsa capacității de politici publice drept punctul slab al Cabinetelor guvernamentale. Există, desigur, anumite semne de încurajare care indică schimbarea acestei situații. Unul din cele mai bune exemple în acest sens este Ungaria, unde încă din 1998 Cabinetul guvernamental reorganizat a avut un rol mai puternic în implementarea obiectivelor guvernului și în asigurarea coordonării semnificative. Un grup de experți, denumit “*Referatura*”, monitorizează ministerele pentru a asigura coordonarea orizontală. Letonia a înființat un Departament de Coordonare a Politicilor Publice în cadrul Cabinetului guvernamental, iar Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei este, de asemenea, în stadiu avansat cu înființarea unei structuri similare. Alte țări, cum ar fi Bulgaria și Slovacia, au deja o anumită capacitate politică în cadrul Cabinetului guvernamental, dar mai au încă nevoie să-și consolideze competențele și expertiza.

Coordonarea politicilor publice este un proces complex și uneori eludant. Echipa responsabilă de aria politicilor publice în interiorul Cabinetului guvernamental nu trebuie să aibă cunoștințe aprofundate despre orice subiect tratat într-un minister și de aceea nici nu trebuie să încerce să înlocuiască experții din ministere. Mai degrabă, personalul responsabil de politici publice tinde să cuprindă “generalisti în sectorul respectiv” sau altfel spus, economiști sau experți în politica socială sau externă, cu o privire de ansamblu asupra întregului sector.

Imediat ce aceștia au studiat o propunere, au în general patru instrumente de coordonare:

- **Extinderea perspectivei:** Ei își pot folosi cunoștințele despre prioritățile guvernului și sectorului în general, pentru a indica echipei ministeriale locul unde este nevoie de o ajustare a propunerii făcute de minister.

GOV/SIGMA (2004)2

- **Urmărirea procesului:** Ei pot informa și reaminti ministerelor care sunt regulile de pregătire ale propunerilor pentru Consiliul de Miniștri, cât de importantă este analiza de înaltă calitate și consultările deschise, indicând cazurile unde procesul ar trebui gestionat mai bine.
- **Rezolvarea conflictului:** Ei pot de asemenea să convoace și să prezideze întâlniri inter-ministeriale ale oficialilor (formale sau informale) pentru a rezolva conflictele și a găsi soluții.
- **Informarea superiorilor:** Acolo unde problemele importante nu pot fi rezolvate, aceștia îi pot informa pe Primul Ministru, pe președinții comitetelor ministeriale sau pe Secretarul General despre problemele pe care le ridică o anumită propunere, așa încât aceasta să fie delegată unui nivel mai înalt. Ei pot sugera Secretarului General ca problemele nerezolvate să fie aduse în discuție în cadrul întâlnirilor săptămânale ale secretarilor de stat și pot propune Primului Ministru (prin intermediul Secretarului General) modul cum ar putea fi pusă problema în cadrul sesiunii Consiliului de Miniștri.

Implicarea de la început în procesul de dezvoltare a politicilor publice din cadrul ministerelor este necesară folosirii cu succes a instrumentelor menționate mai sus. În general, echipa pentru politicile publice din Cabinetul guvernamental este desemnată pentru a urmări un minister, un număr de ministere sau un întreg sector (economic, social, al politicii externe sau al apărării). În cazurile în care o inițiativă de politică importantă este dezvoltată de unul din ministerele încredințate, personalul Cabinetului guvernamental trebuie să fie informat despre aceasta prin intermediul propriilor rețele oficiale sau neoficiale. Membrii echipei pot participa la întâlnirile grupurilor de lucru și pot discuta informal cu persoane ce pregătesc ideile sau proiectele inițiale. Ei propun reuniuni inter-ministeriale cu experți pentru a dezbate problemele înainte de a se lua decizia finală sau în scopul de a da idei suplimentare despre sursele de informare și experiența internațională.

Pentru un tabel rezumat al implicării Cabinetului guvernamental în revizuirea conținutului politicilor publice, a se vedea Tabelul 3, prezentat mai sus.

O descriere a modului de operare a *Referaturii* în Ungaria demonstrează utilitatea unora dintre aceste instrumente. Experții se implică în pregătirea documentelor ministerelor chiar din primele etape, conținutul acestora le este bine cunoscut în momentul în care documentele ajung la Cabinetul guvernamental. Responsabilul din cadrul *Referaturii* pregătește o notă pentru fiecare document, incluzând fundamentul, descrierea propunerii, rezultatul consultărilor inter-ministeriale, punctele nerezolvate, aspectele problematice în viziunea Cabinetului guvernamental și propunerile de rezolvare a acestora. Nota este trimisă Primului Ministru, ministrului responsabil din Cabinetul guvernamental, șefului *Referaturii* și purtătorului de cuvânt al guvernului.

Cel mai folosit instrument pentru rezolvarea conflictelor inter-ministeriale vizând problemele de politici publice înainte de decizia finală din cadrul Consiliului de Miniștri îl constituie întâlnirile oficialilor seniori organizate și/sau conduse de către Cabinetul guvernamental. Aceste întâlniri pot fi oficiale – de exemplu Franța, (arbitrajul) – sau

neoficiale, precum în Canada. Ele se desfășoară, implicând două ministere (când apare o problemă serioasă, (de exemplu când există conflicte fundamentale între obiectivele Ministerului Transportului și cele ale Ministerului Mediului) sau în cadru lărgit, când mai multe ministere și chiar agenții și birouri regionale sunt vizate. Membrul echipei Cabinetului guvernamental care convoacă și prezidează asemenea întâlniri are avantajul de a acționa ca un “agent de bursă onest” din moment ce el/ea nu reprezintă nici un interes al ministerului, ci doar responsabilitatea colectivă a guvernului.

Ca un stadiu final de coordonare, înainte de luarea în considerare a problemelor de către miniștri (în cadrul comitetelor sau în plin Consiliu de Miniștri), multe țări (în special țările Europei Centrale și de Est, se pare) găsesc utilă întâlnirea secretarilor de stat din toate ministerele, prezidată de către Secretarul General. Asemenea întâlniri au loc, de exemplu, în Ungaria, Lituania, Letonia, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Estonia, Spania, Norvegia, Finlanda și Germania. Pentru această întâlnire, Secretarul General are nevoie să fie bine informat de către echipa responsabilă de politici publice a Cabinetului guvernamental, astfel încât să fie capabil să se concentreze asupra problemelor nerezolvate și eventual să le clarifice înainte de decizia miniștrilor. Încă o dată, implicarea continuă și timpurie a echipei Cabinetului guvernamental în privința problemelor și ministerelor de care ea răspunde va crește calitatea informațiilor furnizate Secretarului General.

În sfârșit, multe țări au dezvoltat un sistem de comitete ministeriale care se întâlnesc pentru a discuta problemele în profunzime și a rezolva conflictele finale înainte de întâlnirea Consiliului de Miniștri. Uneori denumite “comitete filtru”, acestea strâng laolaltă miniștrii (și uneori și pe alți oficiali) într-un grup larg sectorial, de exemplu comitetul politico-economic, comitetul pentru afaceri sociale sau comitetul pentru integrarea europeană. Comitetele pot fi prezidate de către Premier, Vice Premier sau de către un ministru senior dintr-un domeniu specific. Revizuirea de către comitete poate fi o cerință pentru toate materialele trimise către Consiliul de Miniștri; comitetele pot fi astfel convocate pentru a discuta problemele specifice de importanță politică sau strategică. În majoritatea cazurilor, activitatea acestor comitete este susținută de către Cabinetul guvernamental.

GOV/SIGMA (2004)2**Tabelul 5: Coordonarea întâlnirilor preliminare sesiunilor Consiliului de Miniștri**

Țări membre OCDE	Subiectele sunt discutate de comitetele ministeriale anterior deciziei Consiliului de Miniștri?	Există o întâlnire săptămânală a oficialilor din ministere pentru a discuta și a finaliza subiectele de pe agendă?
Australia	Da, este obligatoriu	Nu
Austria	Da, este obligatoriu	Da, în fiecare săptămână
Franța	Da, este obligatoriu	Nu (doar întâlniri de arbitraj)
Germania	Da, este obligatoriu	Da, în fiecare săptămână
Islanda	Doar problemele importante sunt discutate	Nu
Irlanda	Doar subiectele importante sunt discutate de comitete	Nu
Olanda	Da, este obligatoriu	Nu
Norvegia	Nu	Da, în fiecare săptămână
Spania	Da, este obligatoriu	Da, în fiecare săptămână
Suedia	Nu, nu există niciun comitet ministerial. Subiectele sunt discutate de ministere în deliberări generale	Nu

Țări din Europa Centrală și de Est	Subiectele sunt discutate de comitetele ministeriale anterior deciziei Consiliului de Miniștri?	Există o întâlnire săptămânală a oficialilor din ministere pentru a discuta și a finaliza subiectele de pe agendă?
Bulgaria	Doar subiectele importante sunt discutate.	Da, în fiecare săptămână
Cehia	Doar subiectele importante sunt discutate.	Da, în fiecare săptămână
Estonia	Nu	Da, în fiecare săptămână
Ungaria	Da, este obligatoriu	Da, în fiecare săptămână
Letonia	Da, este obligatoriu	Da, în fiecare săptămână
Lituania	Doar subiectele importante sunt discutate.	Da, în fiecare săptămână
Polonia	Da, este obligatoriu	Da, în fiecare săptămână
Slovacia	Doar subiectele importante sunt discutate.	Nu
Slovenia	Da, este obligatoriu	Da, în fiecare săptămână

GOV/SIGMA (2004)2

Țări din Balcanii de Vest	Subiectele sunt discutate de comitetele ministeriale anterior deciziei Consiliului de Miniștri?	Există o întâlnire săptămânală a oficialilor din ministere pentru a discuta și a finaliza agenda problemelor?
Albania	Doar subiectele importante sunt discutate.	Uneori
Bosnia și Herțegovina (la nivel de stat)	Da, este obligatoriu	Nu
Bosnia și Herțegovina (Federație)	Nu	Nu
Croația	Da, este obligatoriu	Nu
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Da, este obligatoriu	Da
Serbia și Muntenegru (Federație)	Da, este obligatoriu	Nu
Serbia și Muntenegru/ Muntenegru	Da, este obligatoriu	Da. În fiecare săptămână
Serbia și Muntenegru/Kosovo	Doar subiectele importante sunt discutate.	Da. În fiecare săptămână

Un instrument foarte important pentru a ne asigura că eforturile Cabinetului guvernamental influențează rezultatele discuțiilor Consiliului de Miniștri este pregătirea unei scurte informări pentru președintele Consiliului de Miniștri (în general Primul Ministru). Astfel de informații permit Cabinetului guvernamental să informeze Președintele cu privire la subiectele importante sau conflictele nerezolvate dintre ministere care ar avea nevoie de atenție specială în timpul sesiunii. Prin faptul că informează Președintele înaintea sesiunii, Cabinetul guvernamental capătă un statut aparte și o autoritate informală, care îi permit să impulsioneze transmiterea unor informații pertinente și să rezolve conflictele. Dacă ministerele știu că Președintele ar putea fi informat că anumite probleme nu îndeplinesc condițiile necesare dezbaterii în cadrul Consiliului, atunci e posibil să depună un efort suplimentar pentru a rezolva subiectele și a evita un raport „negativ”.

GOV/SIGMA (2004)2**Tabelul 6. Consultanță în domeniul politicilor publice oferită de Cabinetul guvernamental**

Țări membre OCDE	Notifică Cabinetul guvernamental Președintele Consiliului de Miniștri cu privire la subiectele de pe agenda pentru reuniunile Consiliului de Miniștri?	Informațiile adresate Președintelui includ recomandări cu privire la gestionarea subiectelor în cadrul reuniunii?	Informațiile adresate Președintelui sunt furnizate și celorlalți membri ai Consiliului de Miniștri?
Australia	Da, pentru fiecare subiect	Da	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Austria	Nu	Nu	Nu sunt pregătite astfel de informări
Franța	Da, pentru fiecare subiect	Da (de către Cabinetul Primului Ministru)	Nu, sunt adresate numai Președintelui și purtătorului de cuvânt
Germania	Da, pentru fiecare subiect	Da	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Islanda	Nu	Nu sunt pregătite astfel de informări	Nu sunt pregătite astfel de informări
Irlanda	Da, pentru fiecare subiect	Uneori	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Olanda	Da, pentru fiecare subiect	Da	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Norvegia	Da, pentru fiecare subiecte	Da	Nu, sunt adresate numai președintelui
Spania	Doar pentru anumite subiecte	Uneori	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Suedia	Doar pentru anumite subiecte	Da	Nu, sunt adresate numai Președintelui

GOV/SIGMA (2004)2

Țări din Europa Centrală și de Est	Notifică Cabinetul guvernamental Președintele Consiliului de Miniștri cu privire la subiectele de pe agenda pentru reuniunile Consiliului de Miniștri?	Informațiile adresate Președintelui includ recomandări cu privire la gestionarea subiectelor în cadrul reuniunii?	Informațiile adresate Președintelui sunt furnizate și celorlalți membri ai Consiliului de Miniștri?
Bulgaria	Da, pentru fiecare subiect	Da	Da, către toți membrii
Cehia	Da, pentru fiecare subiect	Da	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Estonia	Da, pentru fiecare subiect	Uneori	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Ungaria	Da, pentru fiecare subiect	Da	Nu, sunt adresate numai președintelui
Letonia	Doar pentru anumite subiecte	Da	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Lituania	Da, pentru fiecare subiect	Da	Da, către toți membrii
Polonia	Da, pentru fiecare subiect	Da	Nu, sunt adresate numai președintelui
Slovacia	Doar pentru anumite subiecte	Uneori	Nu, sunt adresate numai Președintelui
Slovenia	Da, pentru fiecare subiect	Da	Da, către toți membrii

GOV/SIGMA (2004)2

Țările din Balcanii de Vest	Notifică Cabinetul guvernamental Președintele Consiliului de Miniștri cu privire la subiectele de pe agendă pentru reuniunile Consiliului de Miniștri?	Informațiile adresate Președintelui includ recomandări cu privire la gestionarea subiectelor în cadrul reuniunii?	Informațiile adresate Președintelui sunt furnizate și celorlalți membri ai Consiliului de Miniștri?
Albania	Da, pentru fiecare subiect	Uneori	Nu, sunt numai pentru Președinte
Bosnia și Herțegovina (nivelul statului)	Nu	Nu	Nu sunt pregătite astfel de informări
Bosnia și Herțegovina (Federație)	Nu	Nu	Nu sunt pregătite astfel de informări
Croația	Nu	Nu sunt pregătite astfel de informări	Nu sunt pregătite astfel de informări
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Nu	Nu	Nu sunt pregătite astfel de informări
Serbia și Muntenegru (Federație)	Da, pentru fiecare subiect	Nu	Nu, sunt numai pentru președinte
Serbia și Muntenegru / Muntenegru	Da, pentru fiecare subiect	Da	Da, pentru toți membrii
Serbia și Muntenegru / Kosovo	Doar pentru anumite subiecte	Uneori	Doar pentru miniștrii direct interesați

În ceea ce privește pregătirea înștiințărilor referitoare la politicile publice, rezultatele chestionarului sugerează că statele Europei Centrale și de Est au realizat un progres semnificativ în ultimii ani, de la ultima evaluare realizată de Sigma în 2000. Iar în cazul în care aceasta nu este o consecință a auto-evaluărilor, faptul prezentat ar putea indica rolul important al Cabinetului guvernamental în domeniul politicilor publice. În ceea ce privește țările din Balcanii de Vest, la fel ca în multe dintre aspectele tratate în acest raport, se manifestă tendința de a fi în urmă.

4.5 Coordonarea mesajelor de comunicare

În ultimile decenii, legătura dintre politica publică și comunicare a devenit tot mai puternică, asemănător cu relația dintre politică și mass-media. Astfel, procesul de dezvoltare a politicilor publice și comunicarea guvernamentală se întrepătrund. Unele dintre motivele care contribuie la întărirea legăturii dintre elaborarea politicilor publice și comunicare sunt următoarele:

- Din ce în ce mai pregnant, un element esențial al democrației moderne este transparența, care impune guvernelor obligația de a explica publicului ce fac și cu ce scop. Accesul la informații referitoare la politicile guvernului și deciziile luate este considerat un drept fundamental cetățenesc.
- Succesul acțiunilor întreprinse de guvern depinde în ultimă instanță de toleranța și acceptul cetățenilor: dacă o lege sau un impozit sunt percepute ca nedrepte, acestea vor fi mai degrabă încălcate sau ocolite. Explicând motivele acțiunilor guvernamentale ce determină luarea unei decizii, poate fi asigurat succesul acțiunilor guvernamentale.
- Dacă guvernul eșuează în a explica de ce face ceea ce face, se creează o serie de speculații legate de neonestitatea motivelor de acțiune. Dacă presa pune întrebări, iar guvernul nu are răspunsurile potrivite, sau dacă ministerele oferă răspunsuri contradictorii, atunci mulți oameni vor trage concluzii nefavorabile.
- Multe acțiuni ale guvernului creează atât câștigători cât și învinși. Cei care pierd ca urmare a unei noi politici guvernamentale – fie legată de reformarea sistemului de impozitare sau de decizia de a construi un nou drum - vor fi mai vehemenți în manifestare decât câștigătorii, iar presa ar putea să-i susțină în critici. Pentru a-și promova politica, guvernul va fi motivat în a prezenta toate detaliile luării deciziilor respective.
- Guvernele sunt foarte sensibile atunci când este vorba de imaginea lor publică în timpul mandatului, și în special în momentul apropierei alegerilor. Ele sunt interesate să influențeze modul în care sunt prezentate știrile, conținutul și momentul difuzării acestora. Dacă fiecare ministru se bucură de libertate în a furniza mesaje către presă, este puțin probabil ca managementul colectiv al guvernului și politicile sale să fie contradictorii.

Cererea sporită a cetățenilor pentru informații a dezvoltat interesul guvernului în a controla și coordona mesajele cu scopul de a spori popularitatea și a obține acceptul public pentru politicile proprii. Controlul și coordonarea realizate de guvern contribuie la prevenirea apariției unor mesaje contradictorii din partea ministerelor. Multe guverne dezvoltă o abordare colectivă în ceea ce privește comunicarea, fapt ce-l împuternicește pe Primul Ministru să-și asume răspunderea pentru informarea publicului cu privire la activitățile desfășurate de guvern. Pe de altă parte, ministerelor le revine sarcina să se consulte cu Primul Ministru pentru a se asigura că publicul este informat cu privire la evoluțiile înregistrate în domeniul de activitate al fiecărui ministru. Managementul cotidian și coordonarea funcției de comunicare pot fi regăsite la nivelul Cabinetului guvernamental ori al Primului Ministru, aflându-se în sarcina directă fie a purtătorului de cuvânt al Guvernului, fie în cea a biroului de presă al Guvernului.

GOV/SIGMA (2004)2

Cabinetul guvernamental stabilește apoi mecanismele menite să asigure, de exemplu, că informația furnizată de un minister corespunde informațiilor emise de celelalte instituții și de purtătorul de cuvânt al Guvernului și că inițiativele sunt sincronizate, iar anunțurile realizate la timp, pentru maximizarea impactului. Mecanismele de coordonare includ: necesitatea de a indica mesajele de comunicare ca făcând parte din rezumatul memorandumului adresat Consiliului de Miniștri (a se vedea exemplul de mai sus); întâlniri săptămânale ale consultanților pe comunicare aparținând ministerelor, conduse de purtătorul de cuvânt al Guvernului; un subiect săptămânal dedicat comunicării pe agenda întâlnirilor Consiliului de Miniștri și o planificare strategică a comunicării guvernamentale.

În multe țări, capacitatea de coordonare a mesajelor guvernului este deținută de Cabinetul guvernamental și/sau Cabinetul Primului Ministru. În Slovenia de exemplu, Biroul de Relații cu publicul formează pe de o parte un serviciu, iar pe de altă parte, un mecanism de coordonare. Astfel, furnizează relații complete și sprijin informațional guvernului și asigură, de asemenea, informarea publicului din țară și străinătate în domeniul relațiilor internaționale. Directorul acestuia este purtătorul oficial de cuvânt al guvernului. Biroul coordonează în egală măsură relația ministerelor cu publicul, prin intermediul unei rețele bine stabilite de oficialitățile ministeriale. În Austria, unul dintre cele cinci departamente ale Cancelariei Federale este numit “Presă Federală și Unitatea de Informare”, iar Cancelaria germană include un Birou guvernamental de Presă și Informații, cu personal numeros aflat sub coordonarea unui Secretar de Stat.

Comunicarea guvernamentală reprezintă aproape întotdeauna linia de demarcație dintre informație și propagandă. Într-o democrație, trebuie făcută distincția complexă dintre a informa și a influența publicul. Din acest motiv, coordonarea și managementul informațiilor și mesajelor guvernamentale sunt mai degrabă incluse în competența politică a Cabinetului guvernamental (Cabinetului Primului Ministru) și mai puțin în cea administrativă. Totuși, în multe țări, atât Cabinetul guvernamental cât și Cabinetul Primului Ministru includ serviciile menționate de “informare” respectiv “comunicare”. Distincția amintită subliniază obligația colectivă a guvernului de a informa publicul, precum și dreptul său politic de a explica, justifica și chiar “vinde” politicile și legile publicului.

4.6 Coordonarea monitorizării performanțelor guvernamentale

Implementarea deciziilor guvernamentale și monitorizarea rezultatelor reprezintă în mod esențial responsabilitatea fiecărui minister. Totuși, guvernul, ca întreg și în special Primul Ministru personal deține o responsabilitate (constituțională, legală sau convențională) deopotrivă pentru performanța individuală și pentru cea colectivă. Din informațiile oferite de profilurile PUMA deja menționate, Olanda abordează concis această problemă. „Implementarea deciziilor Consiliului de Miniștri reprezintă responsabilitatea ministerului vizat. Ca regulă generală, programul guvernului și evoluția propunerilor politicilor proiectate sunt revizuite de Consiliul de Miniștri. Raportul progreselor este realizat de Secretarul Consiliului de Miniștri (șeful Cabinetului Guvernamental). Majoritatea țărilor OCDE și multe state din Europa Centrală și din Balcanii de Vest au o abordare similară, Cabinetele guvernamentale având cel puțin capacitatea limitată de monitorizare a performanțelor.

Cea mai întâlnită problemă existentă la nivelul țărilor din Europa Centrală și de Est și al celor din Balcanii de Vest cu privire la monitorizare se referă la faptul că se concentrează în exclusivitate pe aspectele formale; cu alte cuvinte, sunt monitorizate elemente precum sarcinile alocate și timpul de realizare (de cele mai multe ori printr-un sistem computerizat) fără a fi incluse și efectele actuale asupra societății și a economiei. Această tendință este legată de definiția prea legală dată “implementării”, echivalată cu adoptarea unei legi și/sau a legislației secundare (reglementări).

În acest context, o decizie este considerată ca fiind implementată, atunci când legea a fost adoptată; în mod similar se apreciază că un ministru a reușit să implementeze o decizie a Consiliului de Miniștri odată ce legislația secundară cerută a fost aprobată.

Deși adoptarea actelor juridice reprezintă un pas necesar implementării depline, cu siguranță nu se poate spune că un buget sau un impozit sau o curriculă școlară este „implementată” atunci când sunt adoptate legile și regulamentele. Implementarea implică mai degrabă, câțiva pași concreți, de exemplu: o nouă curriculă este implementată atunci când toți (sau majoritatea) profesorilor și școlilor o utilizează. Una dintre provocările reformei administrației publice din țările Europei Centrale și de Est și din Balcanii de Vest este legată de lărgirea conceptelor de implementare și monitorizare dincolo de definițiile lor formale și legale.

Cabinetul guvernamental poate contribui la această dezvoltare prin extinderea definiției a ceea ce reprezintă performanța colectivă și prin extinderea activităților de monitorizare în sensul concentrării pe implementarea actuală și concretă a politicilor și a legislației.

4.7 Coordonarea relațiilor cu alte organe ale statului (Președinte, Parlament)

Menținerea coerenței politicilor publice este o sarcină ce continuă și după decizia Consiliului de Miniștri. În toate țările analizate în acest material, Parlamentul adoptă legislația primară și poate modifica legislația Guvernului. În plus, Parlamentul inițiază proiecte de legi care pot să fie sau nu în armonie cu politicile și prioritățile Guvernului. Acest din urmă aspect reprezintă o problemă acută în țările Europei Centrale și de Est unde parlamentele tind să inițieze un număr mare de legi, iar la guvernare să existe coaliții instabile. Într-o asemenea situație, guvernul poate avea probleme în exercitarea controlului asupra agendei politicilor publice și de aceea se manifestă intenția de a coordona relațiile cu Parlamentul pentru ca miniștrii să fie dispuși să discute și să apere legile care se încadrează în portofoliile lor și să prezinte o poziție comună când este cazul. O altă legătură importantă pentru guvern este asigurată de Președinte (și de biroul acestuia/acesteia). Este cazul sistemelor semi-prezidențiale unde, într-o serie de domenii, Președintele și Primul Ministru împart, de regulă, responsabilitatea. Chiar și în sistemele pur parlamentare, conducătorul statului exercită câteodată influențe asupra politicilor publice.

Din aceste motive, este uzual ca responsabilitatea pentru managementul și coordonarea relațiilor cu parlamentul în numele guvernului, și, cu deosebire pentru planificarea și programarea legislației guvernamentale, să aparțină Cabinetului guvernamental.

GOV/SIGMA (2004)2

De exemplu, în Italia, Belgia, Franța și Germania, Cabinetul guvernamental include o unitate care se ocupă cu subiectele legate de parlament. În țările Europei Centrale și de Est, această funcție este foarte importantă. În Lituania, responsabilitatea relației cu parlamentul este deținută de Cabinetul guvernamental. În Polonia, o funcție importantă a Cabinetului guvernamental este aceea de a coordona cooperarea Consiliului de Miniștri și a Primului Ministru cu Sejm (parlamentul), Senatul și Președintele Republicii. Sarcinile acestor unități includ monitorizarea adoptării proiectelor guvernamentale de lege, pregătirea și planificarea apariției membrilor guvernului în Parlament, pentru furnizarea de informații vizând pregătirea “orei guvernului” în Parlament, monitorizarea răspunsurilor scrise la întrebările deputaților și furnizarea de informații generale și consiliere în relațiile cu Parlamentul și deputații.

În sistemele parlamentare, unitățile care asigură relația cu șeful statului sunt mai puține decât cele care coordonează activitatea cu parlamentul, de vreme ce aceste relații sunt limitate ca rază de acțiune, sunt mai degrabă formale decât orientate spre politicile publice și mai puțin controversate. Cu toate acestea, în unele țări, ca de exemplu Marea Britanie, Germania și Canada, Cabinetul guvernamental gestionează în mod special relațiile cu șeful statului. Managementul relațiilor dintre guvern și președinte este o sarcină importantă în sistemele semi-prezidențiale, cum ar fi Franța (dar și Portugalia, Finlanda și posibil Polonia) Delimitarea competențelor variază destul de mult în aceste sisteme, dar considerațiile detaliate ale aspectelor specifice sistemelor semi-prezidențiale nu reprezintă scopul acestei lucrări.

4.8 Coordonarea priorităților strategice orizontale specifice (Integrare europeană, Reforma administrației publice)

Majoritatea Cabinetelor guvernamentale îndeplinesc o serie de funcții adiacente și prin urmare aduce, uneori, la îndeplinire sarcini care nu aparțin de responsabilitățile lor principale: legate de managementul procesului decizional în numele Primului Ministru și al Consiliului de Miniștri. Funcțiile amintite implică adesea activități cu specific național sau temporal. Exemple pentru prima categorie sunt cele vizând managementul afacerilor inter-guvernamentale în federații, precum Canada și Germania, sau aspecte legate de copii, în România. Pentru cea de-a doua categorie, exemple relevante sunt oferite de birourile înființate în Polonia pentru gestionarea consecințelor inundațiilor, a reformei constituționale, în Marea Britanie, și a gestionării Acordului Cadru, în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei.

Totuși, o serie de funcții secundare sunt mult mai des întâlnite în Cabinetele guvernamentale. În general, aceste activități sunt îndeplinite de Cabinetul guvernamental pentru că ambele se intersectează și dețin o înaltă prioritate strategică. De exemplu, în statele federale, cum ar fi Canada, Germania și Austria, managementul și coordonarea relațiilor cu guvernele constituante (landuri, provincii) se află în sarcina Cabinetului guvernamental. În țările Europei Centrale și de Est și în cele din Balcanii de Vest, două arii politice sunt acoperite de Cabinetul guvernamental: reforma administrației publice și integrarea europeană. Plasarea acestor activități în sarcina Cabinetului guvernamental nu este însă universală în regiune, tabelul de mai jos fiind o dovadă în acest sens. Totuși, discuții pot apărea de vreme ce consultanții străini recomandă de obicei guvernelor să plaseze aceste funcții în cadrul Cabinetului guvernamental.

Tabelul 7. Unități de coordonare la nivelul Uniunii Europene și al Reformei administrației publice

Țări membre OCDE	Departament care coordonează relațiile cu UE	Departament care coordonează reforma administrației
Australia	Inaplicabil	Cabinetul guvernamental
Austria	Cabinetul Primului Ministru, Ministerul Afacerilor Externe	Cabinetul Primului Ministru
Franța	Într-un secretariat separat	Ministerul Funcției Publice
Germania	Cabinetul guvernamental	Ministerul de Interne
Islanda	Ministerul Afacerilor Externe	Cabinetul Primului Ministru
Irlanda	Cabinetul Primului Ministru / Afaceri Externe	Cabinetul Primului Ministru / Ministerul de Finanțe
Olanda	Ministerul Afacerilor Externe	Ministerul de Interne
Spania	Ministerul Afacerilor Externe	Ministerul Administrației Publice
Suedia	Cabinetul Primului Ministru Ministerul Afacerilor Externe	Ministerul de Finanțe

Țări din Europa Centrală și de Est	Departament care coordonează relațiile cu UE	Departament care coordonează reforma administrației
Bulgaria	Cabinetul guvernamental	Cabinetul guvernamental
Estonia	Ministerul Afacerilor Externe	Nu există un astfel de departament
Cehia	Ministerul Afacerilor Externe	Cabinetul Primului Ministru
Ungaria	Ministerul Afacerilor Externe	Cabinetul guvernamental
Letonia	Biroul pentru integrare europeană	Cabinetul guvernamental (secția din cadrul departamentului pentru coordonarea politicilor)
Lituania	Cabinetul guvernamental Cabinetul Primului Ministru	Ministerul de Interne
Polonia	Ministerul Afacerilor Externe	Ministerul Administrației și Internelor
Slovacia	Cabinetul guvernamental	Nu există un astfel de departament
Slovenia	Cabinetul guvernamental pentru Afaceri Europene	Ministerul de Interne

GOV/SIGMA (2004)2

Țări din Balcanii de Vest	Departament care coordonează relațiile cu UE	Departament care coordonează reforma administrației
Albania	Cabinetul guvernamental (Ministru de Stat pentru Integrare)	Cabinetul guvernamental
Bosnia și Herțegovina (nivel de stat)	Directorat independent	Ministerul de Justiție
Bosnia și Herțegovina (Federație)	Nu există	Nu există
Croația	Ministerul Integrării Europene	Sarcina guvernului (în Ministerul Integrării Europene)
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Cabinetul guvernamental	Poate fi dat în sarcina Cabinetului guvernamental
Serbia și Muntenegru (Federație)	Ministerul Relațiilor Economice Internaționale	Biroul pentru Organizarea și Situația Administrației
Serbia și Muntenegru/ Muntenegru	Ministerul Economiei și Integrării Europene	Ministerul de Justiție
Serbia și Muntenegru/ Kosovo	Cabinetul guvernamental	Ministerul Funcției Publice

Interesant, integrarea europeană este plasată în cadrul Cabinetului guvernamental în aproape jumătate din țările Europei Centrale și de Est și din Balcanii de Vest, în comparație cu reforma administrației publice care este situată în Cabinetul guvernamental doar în relativ câteva state. În țările membre OCDE, plasarea responsabilității pentru reforma administrației publice în Cabinetul guvernamental/Cabinetul Primului Ministru este chiar neobișnuită deși în câteva cazuri aceste cabinete împart sarcinile cu un minister.

Este importantă plasarea acestor funcții în cadrul Cabinetului guvernamental? Deși câteva evaluări ale managementului integrării europene au fost realizate în Europa Centrală și de Est, niciun răspuns concludent la această întrebare nu poate fi formulat. Se pare totuși că plasarea este mai puțin importantă decât coordonarea. Există de fapt trei moduri de repartizare - în Cabinetul guvernamental, în Ministerul Afacerilor Externe sau într-un minister clar stabilit - toate potențial eficace. Important este că există o concentrare asupra coordonării activităților legate de integrarea europeană la nivelul administrației și că organul de coordonare este astfel recunoscut, iar autoritatea sa nu este contestată birocratic sau administrativ iar centrul este bine relaționat cu unitățile din interiorul ministerelor și că dispune de personal calificat.

În ceea ce privește reforma administrației publice, situația nu este foarte clară. După cum am arătat mai sus, consultanții străini sfătuiesc adesea guvernele să plaseze reforma administrației publice în Cabinetul guvernamental, sub autoritatea Primului Ministru. Acest sfat se întemeiază pe credința că, de vreme ce reforma administrației publice influențează toate ministerele și organele statului, fiind deopotrivă urgentă și dificilă, nu poate fi eficace decât dacă este condusă de la centru. De fapt, nu există nicio cercetare semnificativă în acest domeniu și nicio dovadă că plasarea reformei administrației publice la nivelul Cabinetului guvernamental conduce la o mai mare eficacitate.

5. Structura Cabinetelor guvernamentale

5.1 Paradoxul variabilității și asemănării

Se observă deseori că, spre deosebire de ministere precum Ministerul Agriculturii sau Ministerul Sănătății, Cabinetele guvernamentale variază la nivel de țară mult mai mult. Există o serie de motive întemeiate pentru acest lucru. De exemplu, în comparație cu structura ministerelor de linie, Cabinetul guvernamental este mult mai direct relaționat cu separarea constituțională a puterilor. Structura Cabinetului guvernamental este supusă schimbărilor în funcție de circumstanțele politice (un partid *versus* o coaliție mai mare sau mai mică, prezența sau absența unui adjunct al primului ministru), depinde mult mai mult de nevoile și personalitatea unui anumit Prim Ministru, decât depinde un minister de ministrul său mare. Într-adevăr, studierea organigramei diferitelor Cabinete guvernamentale relevă o mare variabilitate în structura proprie.

Mai mult decât variațiile mai sus menționate, în multe dintre țările Europei Centrale și de Est și în cele din Balcanii de Vest, Cabinetul guvernamental se află el însuși în tranziție și încă nu are o structură fixă și stabilă. În unele cazuri, experimentele sunt utile pentru a vedea ce merge cel mai bine într-un anumit sistem. În altele, structura poate fi rezultatul conflictului dintre asistența tehnică și consilierea externă, sau al altor schimbări administrative cum ar fi adoptarea unei noi legi a funcției publice. Oricare ar fi motivele, revizuirea și evaluările efectuate în regiune în ultimii 12 ani demonstrează că funcțiile și structurile Cabinetului guvernamental sunt încă în schimbare.

Paradoxal, variația structurilor Cabinetului guvernamental ascunde similitudini fundamentale. Deși nu există un model general pentru Cabinetul guvernamental, nu este foarte dificil să construim un astfel de model, asemănător multora dintre Cabinetele guvernamentale naționale. Cercetările au arătat că la nivel de funcții generale, Cabinetele guvernamentale realizează foarte multe activități ce fac parte din activitatea guvernului și a administrației și, în consecință, servesc mai puțin publicul și publicului. În general ele urmează unele sau toate dintre următoarele funcții: logistice și tehnice, relaționate cu sesiunile Consiliului de Miniștri; planificarea strategică a activității; coordonarea politicilor publice; consultanță politică și rezolvarea conflictelor; funcții legislative; de comunicare; unele funcții de monitorizare; precum și funcții specifice de management intern. Rareori ele se implică în furnizarea de servicii publice ori realizează funcții de reglare sau control.

Majoritatea Cabinetelor guvernamentale sunt conduse de un ministru sau un Secretar General (care este numit fie de guvern, fie de Primul Ministru). În majoritatea cazurilor, Secretarul General (chiar dacă este funcționar public) este supus schimbării atunci când se schimbă Primul Ministru. Printre țările Europei Centrale și de Est, în Ungaria, Polonia, Slovacia, Slovenia și Cehia, șeful Cabinetului guvernamental este un ministru.

În mod similar, în țările OCDE, majoritatea liderilor Cabinetului guvernamental sunt oficiali seniori, excepțiile notabile în acest caz aparțin Germaniei și Spaniei.

De obicei, organizarea Cabinetului guvernamental include o combinație de unități (departamente, sectoare, birouri etc) responsabile cu realizarea activităților descrise în detaliu în partea a patra a acestei lucrări.

Aceste unități comune sunt:

GOV/SIGMA (2004)2

- Cabinetul Primului Ministru: furnizează sprijin administrativ și politic exclusiv Primului Ministru;
- Cabinetele Vice Prim-Miniștrilor (acolo unde există) și cabinetele celorlalți miniștri fără portofoliu;
- Unitatea de presă și comunicare: în multe cazuri aceasta face parte din Cabinetul Primului Ministru, datorită naturii predominant politice a comunicatelor;
- Unitatea pentru pregătirea tehnică a sesiunilor guvernului și a întâlnirilor comitetelor ministeriale (unde există), care joacă un rol în sistemul de luare a deciziilor;
- Unitatea sau Unitățile care să asigure coordonarea politicilor publice și furnizarea de consultanță pentru Consiliul de Miniștri, Primul Ministru și președinții comitetelor. În multe cazuri există 3-5 asemenea unități definite de-a lungul unei linii sectoriale (de exemplu: politica economică, politica socială, de apărare, sau politica externă);
- Unitatea de planificare: în unele cazuri, nu există o unitate separată, iar planificarea reprezintă unul din serviciile unităților de coordonare a politicilor publice;
- Unități juridice sau legislative;
- Unitatea care monitorizează implementarea deciziilor guvernamentale: acolo unde monitorizarea este în primul rând tehnică, această funcție poate fi realizată de aceeași unitate care pregătește sesiunile;
- Unitatea care se ocupă de managementul relațiilor guvernului cu Parlamentul și Cabinetul Președintelui;
- Unitate pentru managementul intern al Cabinetului guvernamental (personal, buget, IT etc.)

În plus, multe Cabinete guvernamentale au o serie de funcții complementare (după cum au fost menționate în secțiunea 4.8). Ele sunt specifice fiecărui sistem și fac generalizarea imposibilă.

5.2 Notă structurală despre Cabinetul Primului Ministru

Această lucrare nu se ocupă în detaliu de funcțiile și organizarea Cabinetului Primului Ministru, parte a aparatului central ce deservește exclusiv Primul Ministru, șeful politic al guvernului (distinct de președintele sesiunilor Consiliului de Miniștri). Totuși, în contextul discuțiilor referitoare la structura organizațională a Cabinetului guvernamental, câteva cuvinte despre acest subiect sunt oportune.

Unul dintre aspectele structurale importante este reprezentat de diviziunea responsabilităților între Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru. După cum am menționat mai sus, Cabinetul Primului Ministru face parte aproape întotdeauna, la nivel administrativ, din Cabinetul guvernamental. Din punctul de vedere al funcțiilor, există două modele extreme și multe variații mediane. Prima extremă este reprezentată de un model în care majoritatea funcțiilor importante (juridice, politice, etc) fac parte din Cabinetul guvernamental, lăsând pentru Cabinetul Primului Ministru sarcina limitată de a servi direct nevoile Primului Ministru cu activități de secretariat, transport, management

al agendei zilnice, scriere a discursurilor, ofițer de presă, unul sau doi consilieri politici. În acest model, restul asistenței pentru Primul Ministru este oferită de Cabinetul guvernamental ca parte din serviciile sale pentru Consiliul de Miniștri. Exemple clare ale acestui model sunt Bulgaria, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei și Danemarca. Al doilea model aflat la extremitate este format din două instituții distincte, cu Cabinetul Primului Ministru care exercită multe din funcțiile Cabinetului guvernamental dar dintr-o perspectivă politică. Exemple clare ale acestui model sunt Canada și Franța; în ultimii ani însă, și Marea Britanie face pași în această direcție.

Din punctul de vedere al organizării, se pare că și în țările membre OCDE, cele două modele sunt integrate, astfel încât conducerea Cabinetului guvernamental este responsabilă și pentru Cabinetul Primului Ministru în aceeași măsură. În țările Europei Centrale și de Est și din Balcanii de Vest, tendința este aceea a unei separații între Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru. În cazurile în care șeful Cabinetului guvernamental este și șeful Cabinetului Primului Ministru, rațiunile sunt mai degrabă administrative. Aceasta înseamnă că bugetul și personalul sunt sub responsabilitatea Cabinetului guvernamental, dar nu există o autoritate zilnică, o trasare a sarcinilor sau un control realizat de șeful Cabinetului guvernamental asupra personalului din Cabinetul Primului Ministru.

În practică, această problemă este mai puțin importantă decât poate părea. Chiar și în țările unde există o organizare separată, cele două organisme împart de cele mai multe ori aceeași clădire precum și personalul administrativ. În plus, chiar și țările cu o organizare mixtă realizează de obicei o distincție funcțională clară între cele două birouri, permițându-le să funcționeze ca organisme paralele. De fapt, ceea ce contează mult mai mult decât structura formală este diferențierea funcțională clară dintre cele două organisme precum și strânsa cooperare dintre ele. Aceasta necesită o distincție dificilă care trebuie făcută între funcțiile politice pe de o parte, și cele legate de politicile publice și dimensiunea administrativă pe de altă parte.

Ca urmare a acestui fapt, funcțiile și structura Cabinetului Primului Ministru trebuie analizate în contextul mai larg oferit de aparatul administrativ ce sprijină sesiunile guvernului, pe Primul Ministru, pe Vice Premier, și pe miniștrii fără portofoliu. Este important ca toate funcțiile necesare să fie exercitate. După aceea, ele pot fi distribuite spre executare pentru a satisface tradiția și nevoile fiecărei țări, fie Cabinetului guvernamental, fie Cabinetului Primului Ministru.

Problemele de personal sunt esențiale pentru această diferențiere. În structura generală apare nevoia unui echilibru între managementul politicilor publice, consilierea în domeniul politicilor publice, inputul politic și suportul tehnic și logistic. Sunt astfel necesare două tipuri de resurse umane:

- un element permanent, necesar pentru a asigura stabilitatea structurii și continuitatea procedurilor și cunoștințele despre politicile publice, astfel încât o schimbare a guvernului să nu cauzeze o disfuncționalitate și să reducă eficiența și
- elemente temporare care să permită consilierea politică a Primului Ministru, care pot fi schimbate pentru fiecare nou titular de funcție.

În majoritatea țărilor, Cabinetul guvernamental este corpul permanent format în principal din funcționari publici, iar Cabinetul Primului Ministru cel este format temporar din funcționari politici numiți. Este cazul Letoniei, Bulgariei, Sloveniei și Canadei.

GOV/SIGMA (2004)2

Totuși, alte țări, de exemplu Franța, au combinat cu succes structurile formate din funcționarii publici permanenți cu cele ale funcționarilor politici temporari la nivelul Cabinetului Primului Ministru, realizând astfel continuitatea în cazul schimbărilor guvernamentale.

Tabelul 8. Legături între Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru

Țări membre OCDE	Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru reprezintă una sau două organizații?	Sunt cele două organizații conduse de aceeași persoană?
Australia	Două	Nu este aplicabil
Austria	Una	Da
Franța	Două	Da, numai în scopuri administrative
Germania		Da, numai în scopuri administrative
Islanda	Una	Da
Irlanda	Una	Da
Olanda	Una	Da
Norvegia	Una	Da
Spania	Două	Da, numai în scopuri administrative
Suedia	Una	Da

Țările Europei Centrale și de Est	Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru reprezintă una sau două organizații?	Sunt cele două organizații conduse de aceeași persoană?
Bulgaria	Una	Nu
Cehia	Una	Da, numai în scopuri administrative
Estonia	Una	Da, numai în scopuri administrative
Ungaria	Una	Da
Letonia	Una	Da, numai în scopuri administrative
Lituania	Una	Da, numai în scopuri administrative
Polonia	Una	Da
Slovacia	Una	Da, numai în scopuri administrative
Slovenia	Una	Nu

Țări din Balcanii de Vest	Cabinetul guvernamental și Cabinetul Primului Ministru reprezintă una sau două organizații?	Sunt cele două organizații conduse de aceeași persoană?
Albania	Două	Nu
Bosnia și Herțegovina (Nivel de stat)	Două	Da, numai în scopuri administrative
Bosnia și Herțegovina (Federație)	Una	Nu
Croația	Două	Nu
Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei	Două	Da, numai în scopuri administrative
Serbia și Muntenegru (Federație)	Două	Nu este aplicabil
Serbia și Muntenegru/ Muntenegru	Una	Da, numai în scopuri administrative
Serbia și Muntenegru/ Kosovo	Una	Da

6. Concluzii: Întărirea, în perspectivă, a Cabinetului guvernamental

Această lucrare a abordat un număr însemnat de aspecte referitoare la misiunea, funcțiile și structura Cabinetelor guvernamentale în țările OCDE, țările Europei Centrale și de Est precum și cele din Balcanii de Vest. Toate elementele prezentate sunt însă mai complexe în realitate. Lucrarea ridică multe probleme, sugerând că mai este mult de învățat de la alții, dacă și atunci când există dorința de a îmbunătăți activitatea de asistență oferită Consiliului de Miniștri și Primului Ministru.

În același timp, varietatea sistemelor naționale sugerează că a copia nu garantează succesul.

De-a lungul anilor, SIGMA a acumulat experiență considerabilă în evaluarea Cabinetelor guvernamentale și acordarea asistenței pentru reformele acestora. Câteva dintre cele mai importante lecții învățate sunt cele ce urmează:

Angajament la nivel superior: Pentru a avea succes, sprijinul clar și continuu în reformarea Cabinetului guvernamental trebuie să plece de la vârful piramidei, de preferat de la Primul Ministru, sau cel puțin de la Secretarul General. Voința Primului Ministru este crucială pentru a susține reforma sistemului.

De la baza oferită de organizația existentă la construcția viitorului: Reforma Cabinetului guvernamental trebuie să înceapă după analiza structurii existente și nu de la un model abstract. Cum Cabinetul guvernamental dispune de regulă de o bază, personal calificat și proceduri bune, este irațională și ineficientă reconstrucția cabinetului pornind de la zero sau de la modelul altora. Merită investit efort în redresarea situației actuale și în construcția ideilor de reformă pornind de la această bază.

Valorile oferite de asistența externă: asistența externă este de cele mai multe ori utilă, dar dacă experții externi nu au relații strânse de muncă cu conducerea și personalul Cabinetului guvernamental național, valoarea unei astfel de asistențe se diminuează semnificativ după evaluarea inițială.

GOV/SIGMA (2004)2

Implementarea schimbărilor necesită timp: analiza Cabinetului guvernamental nu trebuie să ia mult timp, două luni fiind în acest caz suficiente. Procesul implementării, pe de altă parte este lung și de multe ori dificil, deoarece implică decizii din partea guvernului, planificare, schimbări legislative, de reglementare, resurse și prognoze de formare. Procesul poate dura un an sau mai mult, iar finalizarea poate dura până la doi sau trei ani.

Reforma Cabinetului guvernamental trebuie să se desfășoare concomitent cu creșterea capacității administrative a ministerelor: Un coordonator trebuie să aibă ce coordona. Extinderea activității Cabinetului guvernamental depinde de materialul original primit de la ministere. Dacă ministerele nu au capacitatea să dezvolte propuneri bine documentate și studii de impact, Cabinetul guvernamental nu poate asigura un proces decizional bine informat.

Reformele de succes necesită schimbări în cultura organizațională: O moștenire a trecutului ce persistă este lipsa de experiență a oficialilor în a-și folosi judecata. În trecut, aceștia erau antrenați în primul rând să aplice sau cel mult să caute date obiective și informații. Totuși politica de dezvoltare și coordonarea reprezintă atât o artă cât și o știință, care necesită mai presus de toate judecată. Deși este recunoscut faptul că elaborarea deciziilor în sfera politicilor publice este responsabilitatea Consiliului de Miniștri, trebuie să beneficieze de consultanța și sprijinul experților, care nu trebuie să se refere doar la deciziile anterioare și la reglementările juridice. Ei trebuie să aibă la dispoziție evaluări ale posibilelor rezultate ale unei anumite politici, precum și o evaluare neutră din punct de vedere politic privind reacția cetățenilor față de acea politică publică.

Reforma Cabinetului guvernamental este deopotrivă importantă și posibilă: capacitatea de a dezvolta și de a implementa politici coerente este importantă pentru integrarea europeană. Este însă mult mai important pentru a deveni un membru de succes după integrare.