

Dragoș-Valentin DINCĂ

Oamenii „sistemului”

Reguli nescrise, compromisuri
și supraviețuire în administrația publică



Cuprins

<i>Prolog</i>	9
<i>Introducere</i>	13
1. Ce este „sistemul”, de fapt	16
2. Cine sunt oamenii sistemului	20
2.1. Demnitarii	23
2.2. Consilierii din cabinetele demnitarilor	33
2.3. Funcționarii publici și personalul contractual	39
3. Cum apar demnitățile și funcțiile publice	45
3.1. Organigrama, “o combinație între ideal și politic”	47
3.2. Timpul administrativ: trei ani pentru o organigramă	50
3.3. ”Casa de cultură” fără casă de cultură	53
3.4. De la un compartiment la o agenție	55
3.5. Reorganizarea care nu a mai avut loc	58
3.6. Reforma după prezența la birou	61
3.7. Reorganizarea ca exercițiu de imagine	65
4. Cum ajungi într-o funcție de ministru sau secretar de stat	69
4.1. Cine e ăsta și cum a ajuns aici?	73
4.2. Funcțiile nu se ocupă, se negociază	78
5. Cum ajungi primar	81
5.1. Programele electorale	83
5.2. Campaniile electorale	88
6. Cum ajungi funcționar public	91
6.1. Concursul, între aranjament și merit	95
6.2. Programul YPS – o cale ”altfel” de acces în funcția publică	99

7.	Ce face un demnitar în prima zi după numirea/alegerea în funcție...	103
7.1.	Ritualul instalării.....	106
7.2.	Prima zi de mandat.....	109
8.	Reguli pentru demnitari	112
9.	Cursurile pentru demnitari și funcționari publici.....	118
9.1.	Cursuri cu iepuri în bagaj	121
9.2.	Programul de formare specializată pentru Înalții funcționari publici (ÎFP)	126
9.3.	Învățarea prin vizite de studii	129
10.	Cu ce se ocupă și cum lucrează demnitarii și funcționarii publici.....	134
10.1.	PALG și PALCL	138
10.2.	Strategii, planuri și programe pentru centru	140
10.3.	Strategiile de dezvoltare locală	147
10.4.	Cum s-a redus cu 50% populația maghiară într-o comună	155
10.5.	CAF și BSC, adică inovație.....	160
11.	Ce îi motivează pe demnitari și pe funcționarii publici.....	165
11.1.	Cozile paralele	168
11.2.	Zona gri a puterii.....	171
11.3.	Puterea dată de mărimea ”împărăției” administrative.....	175
11.4.	În administrație, hârtia te salvează	177
11.5.	Condițiile de lucru ca sursă de demotivare	180
12.	Povești despre achizițiile publice	186
13.	Cum ies oamenii din sistem	196
14.	Administrația suferă de ”prea mult”	202
15.	Reducerea centrului	207
16.	Cum se îmbină politica și administrația	211

17. Reforma sistemului sau "reforma reformelor"	214
18. De ce eșuează reforma.....	219
19. Regulile nescrise ale sistemului	223
20. Cum să nu devii parte a sistemului	230
<i>Epilog</i>	239



1. Ce este „sistemul”, de fapt

În conversațiile de zi cu zi, „sistemul” apare aproape ca o entitate misterioasă, omniprezentă și omnipotentă. Pare o forță invizibilă care decide destine, blochează idei și controlează oportunități. Oamenii vorbesc despre „sistem” ca și cum ar fi o persoană:

- Sistemul face sau nu face („nu se face dom’le!”);
- Sistemul vrea sau nu vrea („nu se vrea!”);
- Sistemul nu te lasă sau te lasă;
- Sistemul te blochează;
- Sistemul lucrează.

Ani la rând am vorbit și eu la fel. Până când am realizat că problema nu este existența sistemului, ci felul în care ni-l imaginăm.

Sistemul nu este o conspirație. Aceasta este prima și cea mai consistentă lecție. Nu există o cameră secretă în care câțiva oameni decid totul. Nu există un plan unic, coerent și coordonat. Nu există un centru de comandă care controlează fiecare instituție și fiecare decizie.

Realitatea este mult mai banală. Sistemul este, pe de o parte, suma instituțiilor publice și a oamenilor care le compun, iar pe de altă parte este suma regulilor nescrise după care oamenii învață să supraviețuiască în interiorul acestor instituții.

Instituțiile funcționează după legi, regulamente, proceduri. Toate acestea sunt vizibile, publice și, în mare parte, bine intenționate. Dar ele nu sunt suficiente pentru a explica cum funcționează lucrurile în realitate. Între regulile scrise și realitate există un spațiu invizibil. În acel spațiu apar obiceiuri, reflexe, compromisuri, relații personale, temeri, forme de adaptare și structuri informale. Acest spațiu invizibil este ceea ce numim, de fapt, „sistem”.

„Sistemul” poate fi văzut drept suma micilor decizii zilnice luate de mii de oameni care încearcă să își facă treaba sau să o evite, să își protejeze poziția, să reducă riscurile și să traverseze incertitudinea. Nu este un mecanism malign, ci unul de supraviețuire.

Una dintre cele mai mari surprize a fost să descopăr cât de mult contează frica în funcționarea instituțiilor publice:

- Frica de greșeală;
- Frica de a fi controlați;
- Frica de mass-media;
- Frica de superiorii ierarhici sau față de șefii de partid;
- Frica de schimbarea politică;
- Frica față de reguli;
- Frica de a lua o decizie care ar putea deveni, peste ani, o problemă;
- Frica față de cetățeni („petenți”, „contribuabili” sau „beneficiari”).

Într-un astfel de mediu, decizia rațională nu este întotdeauna decizia optimă. Este, de cele mai multe ori, decizia cea mai sigură, confortabilă. Așa se explică de ce multe instituții preferă să nu decidă (să nu facă nimic) decât să decidă greșit. Preferă să nu facă lucruri decât să le facă atunci când există un minim risc. Se spune că „cine nu muncește, nu greșește”.

Din acest motiv, procedurile devin din ce în ce mai complicate, pentru că sunt considerate forme de apărare, iar responsabilitatea este împărțită în cât mai multe etape. Toate acestea apar nu pentru că oamenii nu vor să rezolve probleme, ci pentru că riscul personal este perceput ca fiind prea mare.

„Sistemul” nu este construit pentru viteză, ci pentru stabilitate. În mediul privat, viteza este un avantaj competitiv. În administrație, viteza poate deveni un risc. O decizie rapidă poate fi interpretată mai târziu ca o decizie insuficient fundamentată. Prin urmare, apare o contradicție: cetățenii cer rapiditate, iar instituțiile sunt construite pentru prudență. Între aceste două așteptări apare tensiunea permanentă dintre societate și administrație.

Un alt element esențial este echilibrul. În interiorul instituțiilor, rareori există soluții perfecte. Există soluții acceptabile. Deciziile sunt, în multe cazuri, rezultatul unor compromisuri între interese, presiuni și resurse limitate. Din exterior, aceste compromisuri par semne de slăbiciune. Din interior, ele sunt mecanisme de supraviețuire. Înțelegerea acestui lucru schimbă complet perspectiva. Nu mai vezi instituțiile ca pe niște entități incompetente sau odioase. Le vezi ca pe niște organizații complexe, populate de oameni imperfecti, care încearcă să reziste într-un mediu dificil.

Nu înseamnă că problemele dispar, nu înseamnă că disfuncționalitățile devin acceptabile. Înseamnă doar că înțelegi mai bine de ce schimbarea este atât de dificilă. Schimbarea nu presupune doar modificarea legilor sau reducerea numărului de posturi, ci presupune modificarea reflexelor, a obiceiurilor și a regulilor nescrise. Iar acestea se schimbă mult mai greu.

Sistemul nu este o entitate care trebuie învinsă. Este un mecanism care trebuie înțeles. Iar înțelegerea, cunoașterea lui în detaliu reprezintă primul pas către orice formă reală de schimbare.





2. Cine sunt oamenii sistemului

În interiorul sistemului politico-administrativ coexistă două mari categorii de oameni: cei care ocupă vremelnic o funcție de demnitate sau de autoritate publică și cei care ocupă funcții publice sau contractuale prin concurs, pe perioadă nedeterminată.

Prima categorie este formată din demnitari – persoane care ajung în funcții ca urmare a unui proces politic sau electoral și care își exercită mandatul pentru o perioadă limitată de timp. Ei vin cu propriile priorități, cu propriul stil de leadership și, uneori, cu propriile echipe. În mod firesc, mandatul lor este legat de ciclul politic și de voința electoratului sau de deciziile partidelor care îi propun ori îi susțin.

A doua categorie este reprezentată de aparatul administrativ – funcționarii publici și personalul contractual care asigură continuitatea instituției. Aceștia rămân în instituții indiferent de schimbările politice (așa ar trebui), cunosc procedurile, păstrează memoria organizațională și mențin funcționarea serviciilor publice chiar și atunci când conducerea se schimbă.

Între aceste două lumi există adesea o relație complexă, tensionată. Demnitarii au nevoie de aparatul administrativ pentru a-și implementa programul politic și pentru a transforma promisiunile electorale în politici publice concrete. În același timp, funcționarii trebuie să se adapteze permanent noilor priorități politice, păstrând însă cadrul legal și stabilitatea instituțională. Din această interacțiune se nasc atât momente de colaborare eficientă, cât și situații de neîncredere sau conflict, generate de diferențele de perspectivă dintre logica politică și logica administrativă.

Pe lângă aceste două categorii relativ bine definite, sistemul a generat în timp și o a treia categorie – a traseiștilor politico-administrativi. Sunt acei actori care reușesc să circule între cele două lumi, trecând periodic de la funcții politice la poziții administrative și invers. Unii ajung în administrație după ce au ocupat funcții politice, folosindu-se de experiența și de relațiile acumulate pentru a obține posturi stabile. Alții pornesc din administrație și, profitând de conjuncturi politice sau de relații de partid, ajung temporar în poziții de demnitate publică. După încheierea manda-

tului politic, revin adesea în aparatul administrativ, într-un post sigur, de unde pot relua ciclul atunci când apare o nouă oportunitate.

Această categorie hibridă reflectă flexibilitatea și, câteodată, ambiguitatea sistemului politico-administrativ. Pe de o parte, poate contribui la transferul de experiență între sfera politică și cea administrativă. Pe de altă parte, poate alimenta percepția că granițele dintre administrație și politică sunt mai puțin delimitate decât ar trebui să fie. În practică, traseiștii politico-administrativi devin adesea personaje bine conectate în sistem, cunosc regulile formale, informale și știu să se adapteze printre schimbările de putere, reușind să își păstreze poziția sau influența indiferent de contextul politic.



2.1. Demnitarii

Demnitarii sunt persoane care exercită funcții de demnitate publică în temeiul unui mandat, potrivit cadrului legal (Codul administrativ, art. 5). Unii sunt aleși direct de cetățeni, precum președintele țării, primarul sau președintele consiliului județean. Alții sunt aleși indirect, precum viceprimarul, din rândul consilierilor locali.

Aleșii locali, adică primarul, viceprimarul, consilierii locali, președintele consiliului județean, vicepreședinții consiliului județean și consilierii județeni, în exercitarea mandatului lor, îndeplinesc o funcție de autoritate publică.

Sunt demnități publice care se ocupă prin numire – ministru, secretar de stat, subsecretar de stat, consilier de stat și altele asimilate acestor funcții.

În general, instituțiile publice sunt conduse de demnitari (ministru, președinte de agenție, primar) ajutați de alți demnitari de rang mai mic (secretar de stat, viceprimar). Aceștia ocupă funcțiile ca rezultat al procesului democratic al alegerilor și, în cea mai mare parte, sunt politicieni. Există și situații de excepție, când sunt aleși primari independenți ori sunt numiți miniștri sau secretari de stat tehnocrați. Este o chestiune firească într-o societate democratică.

Pentru că numirea sau desemnarea pentru o candidatură se face pe baza unor criterii politice, stabilite în interiorul fiecărui partid politic, oamenii care ajung în funcții sunt de toate felurile, cu pregătire și experiență diferite. Sistemul politico-administrativ nu este determinat exclusiv de reguli sau de structuri instituționale, ci în mare măsură de profilul persoanelor care ocupă funcțiile de conducere. Demnitarii pot influența decisiv direcția unei instituții: pot accelera reformele, pot bloca procesele administrative sau pot transforma instituțiile în instrumente ale competiției politice.

Prin urmare, performanța administrației publice depinde într-o măsură semnificativă de combinația dintre competența profesională, motivația personală și stilul de leadership al demnitarilor.

O primă tipologie a demnitarilor ar arăta cam așa: