

Depolitizarea ministerelor – așteptări și realitate.

Rezumat.

Analiza dată are drept scop evaluarea gradului de implementare a conceptului de depolitizare a funcțiilor de conducere din ministere în urma reformei structurii Guvernului. Au fost sistematizate date privind gradul de implicare politică anterioară a secretarilor de stat din ministere până la și după reformă. Analiza comparativă arată că gradul de politicizare a funcțiilor de secretari de stat aproape că s-a dublat după reformă, contrar intenției anunțate de autorități.

Așteptări.

„Desigur, ei (membrii Guvernului – n.r.) vor fi aprobați de Parlament și reprezintă expresia politică a Parlamentului. Cei care vor fi mai jos de ministru vor fi aleși prin concurs, fără politică”

Spunea dl Iurie Ciocan la dezbaterile legii noi privind secretarii de stat din Guvern în Parlament la 7 iulie 2017¹.

„Funcțiile de la vice-miniștri se depolitizează și se transmit către secretarul general de stat și către secretar. Va fi în cadrul unui minister un secretar general de stat, asistat de secretari de stat responsabili pe domenii”

Ne declara dl Ciocan la aceeași dezbateră².

„...după reforma Guvernului noi într-adevăr am depolitizat activitatea Guvernului. Miniștrii care au venit, miniștrii noi, sunt miniștri tehnocrați. Mai mult ca atât, funcțiile de secretari generali și secretari sunt funcții apolitice, care se numesc prin concurs pentru ca atunci când pleacă ministrul să nu plece tot ministerul și să nu fie continuitate în acțiuni. Am acționat așa pentru ca în aceste funcții cheie să vină persoane profesioniste indiferent de viziunile lor politice.”

A declarat deputatul PD Eugen Nichiforciuc la emisiunea "Moldova în Direct" de la postul public de televiziune pe data de 6 februarie 2018 (adică după încheierea procesului de selectare a secretarilor de stat).

¹ <http://www.infotag.md/politics-ro/248892/>

² http://www.canal2.md/news/e-oficial-reforma-guvernului-initiata-de-actualul-executiv-fost-votata-cu-votul-53-de-deputati_68970.html

Depolitizarea activității ministerelor, caracterul tehnocrat al secretarilor de stat, accentul pe alegerea acestora prin concurs public – a fost unul dintre leit-motivele de bază a reformei Guvernului. Accentul pe independența de politic a viitorilor secretari de stat a fost la baza promovării necesității reformei de reorganizare a Guvernului. Chiar și în nota informativă la proiectul de lege nou se regăsește mențiunea depolitizării –

"delimitarea clară a funcțiilor politice de cele de administrare, exercitate de către miniștri, cu transferarea ulterioară a funcțiilor de administrare în competența exclusivă a secretarilor de stat, astfel consolidând instituția secretarilor de stat³."

Felul în care a fost explicată și poziționată depolitizarea ministerelor prin înlocuirea vice-miniștrilor numiți politic cu secretari de stat "tehnocrați, numiți prin concurs conform principiilor de profesionalism" au creat anumite așteptări în societate. Așa cum a fost prezentat și explicat, conceptul pare să dezvolte ideea de profesionalizare a activității ministerelor, inclusiv a funcțiilor de conducere. Așa cum s-a explicat și în 2014, când a fost instituită funcția de secretar de stat, aceasta ar avea menirea să asigure o continuitate și stabilitate în activitatea ministerelor.

Într-adevăr, în condiții de schimbări dese de Guverne și remanieri de miniștri, apariția unei trepte care să asigure continuarea activității normale și a memoriei instituționale în executiv nu poate fi decât salutăată. Ideea unui funcționar care rămâne să muncească chiar dacă miniștrii "vin și pleacă" este de salutat. Oricum, depolitizarea funcțiilor de vârf din ministere nu reprezintă în mod obligatoriu ceva pozitiv. Totuși, faptul că în noua structură a Guvernului sporește rolul funcționarilor profesioniști și independenți de partide poate fi considerat un plus incontestabil al reformei.

Realitate.

Pentru a vedea în ce măsură ideea depolitizării a ajuns să fie realizată în practică ca rezultat al reformei Guvernului, am realizat o comparație între corpul de secretari de stat care au existat înainte de reformă și cel aprobat după aceasta.

Funcția de secretar de stat a fost instituită în 2014⁴. 15 din 16 ministere care existau atunci urmau să aibă câte un secretar de stat. Ministerul de Externe nu beneficia de o astfel de funcție deoarece avea deja un secretar general. Pe parcursul următorilor 2 ani au avut loc concursuri pentru ocuparea funcțiilor de secretari de stat. Până la aprobarea reformei Guvernului în vara anului 2017, 13 ministere au avut pentru cel puțin o perioadă secretari de stat numiți în baza unui concurs (Tabelul 1). Ministerul Justiției nu a avut un secretar de stat, la fel cel al Tineretului și Sportului.

În Tabelul 1 am indicat cine erau secretari de stat în ministere la momentul efectuării reformei Guvernului sau cei care au ocupat ultimii această funcție⁵.

³ <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4188>

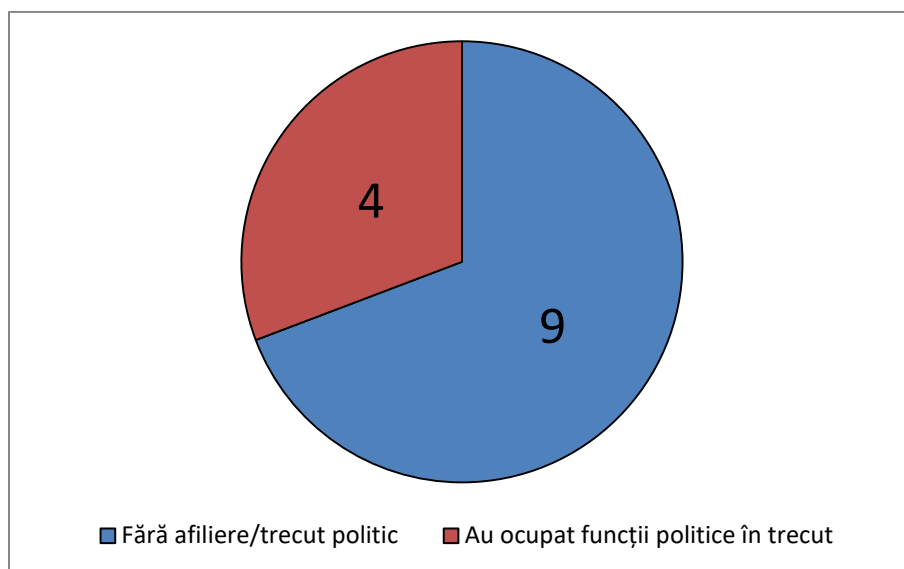
⁴ <http://lex.justice.md/md/352011/>

⁵ De exemplu la Ministerul Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor nu a fost numit un nou secretar de stat după ce precedentul a plecat în funcția de șef al cabinetului premierului Filip.

Tabelul 1. Secretarii de stat până la reforma Guvernului.

Minister	Nume și prenume	Background	Parcurs/ afiliere politică
Ministerul Economiei	Angela Susanu	director la Agenția Proprietății Publice	NU
Ministerul Finantelor	Veronica Ursu	șef de direcție la același minister	NU
Ministerul Justiției	nu avea		
Ministerul Afacerilor Interne	Mihail Beregoi	a fost o perioadă scurtă consilier al primului ministru	DA*
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	nu avea		
Ministerul Apărării	Aurel Fondos	Vice-ministru în același minister	DA*
Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	Dorin ANDROS	șef de direcție la același minister	NU
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	Veaceslav Cernat	Fost viceprimar al or. Ialoveni	DA
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	Oleg Tofilat	șef de direcție la același minister	NU
Ministerul Mediului	Inga Podoroghin	șef de direcție la același minister	NU
Ministerul Educației	Gabriela FRUNZĂ-DANAIL	carieră academică	NU
Ministerul Culturii	Andrei Chistol	șef de direcție la același minister	NU
Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	Anatol MĂMĂLIGĂ	carieră în sectorul public și asociativ	NU
Ministerul Sănătății	Rodica Scutelnic	șef de direcție la același minister	NU
Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	Violeta Văsa	a fost consilier al ministrului Pavel Filip, a candidat pentru funcția de consilier CMC din partea PDM	DA
Ministerul Tineretului și Sportului	nu avea		

Dintre cei 13 secretari de stat care au ocupat ultimii aceste funcții, 9 nu au avut în trecut nici un fel de carieră politică. Aceștia nu au ocupat funcții în virtutea câștigării alegerilor, nu au fost numiți în funcții politice. Majoritatea au avut o carieră îndelungată chiar în ministerele în care au ajuns secretari de stat, fiind chiar șefi de direcții. Doi secretari de stat au ocupat funcții în virtutea numirii politice – Mihail Beregoi (MAI), care a fost o perioadă consilier al premierului și Aurel Fondos (Min. Apărării), care a ocupat un timp funcția de vice-ministru. Totuși, trebuie să remarcăm că ambii au fost numiți în acele funcții datorită calificării în domeniile sale, nefiind implicați în activități politice. Dl Fondos are o carieră îndelungată în armată și Ministerul Apărării iar Mihail Beregoi a activat și în diverse proiecte internaționale. Unicii secretari de stat care au ocupat în trecut funcții eminentemente politice sunt Violeta Văsa (Epureanu) care a fost consilier al ministrului Filip și Veaceslav Cernat – fost primar adjunct al or. Ialoveni.



Grafic 1. Secretarii de stat înainte de reforma Guvernului.

În concluzie, putem spune că până la reforma Guvernului, 9 din 13 secretari de stat erau tehnocrați veritabili (70%). Doar 2 dintre secretarii de stat de până la reformă au deținut funcții, fiind numiți vădit după criteriile politice.

După reforma structurii Guvernului au fost create 42 funcții de secretari de stat și secretari generali de stat în ministere și o funcție de secretar general al Guvernului. Toate aceste funcții trebuie atribuite în baza unor concursuri publice către persoane profesionale, fără motivare politică.

În Tabelul 2 am realizat o sistematizare similară cu cea a secretarilor de stat până la reformă.

Tabelul 2. Secretarii de stat după reformă.

Minister	Funcția	Nume Prenume	Background	Parcurs/afiliere politică
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	secretar general de stat	Mihail Căpățână	membru al conducerii PPEM, în funcție a venit din poziția de șef de cabinet al vicepreședintelui Parlamentului	DA
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	secretar de stat	Carolina Perebinos	șef adjunct de direcție minister	NU
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	secretar de stat	Daniela Morari	Vice-ministru în același minister	DA
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	secretar de stat	Tatiana Molcean	șef adjunct de direcție minister	NU
Ministerul Afacerilor Interne	secretar general	Simion Carp	ex-vice ministru al	DA

	de stat		aceluiași minister	
Ministerul Afacerilor Interne	secretar de stat	Alexandru Larionov	carieră în cadrul ministerului	NU
Ministerul Afacerilor Interne	secretar de stat	Dorin Purice	ex-vice ministru al aceluiași minister	DA
Ministerul Afacerilor Interne	secretar de stat	Mihail Beregoi	secretar de stat în același minister, a fost o perioadă consilier al primului ministru	DA
Ministerul Afacerilor Interne	secretar de stat	Vitalie Bîrsan	mediul privat	NU
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	secretar general de stat	Iurie Ușurelu	fost vice-ministru al agriculturii	DA
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	secretar de stat	Dorin Andros	secretar de stat la ministerul construcțiilor	NU
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	secretar de stat	Valentina Țapiș	fost vice-ministru al mediului	DA
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	secretar de stat	Vasile Luca	fost vice-ministru al agriculturii	DA
Ministerul Apărării	secretar general de stat	Radu Burduja	reprezentant militar la NATO, fiul primarului PD din s. Lunca, Florești	DA
Ministerul Apărării	secretar de stat	Dumitru Mînzănari	carieră internațională	NU
Ministerul Apărării	secretar de stat	Vladimir Iliev	ministerul apărării și armata națională	NU
Ministerul Economiei și Infrastructurii	secretar general de stat	Iulia Costin	director general ODIMM	NU
Ministerul Economiei și Infrastructurii	secretar de stat	Anatol Usatâi	Vice-ministru al transporturilor	DA
Ministerul Economiei și Infrastructurii	secretar de stat	Iuliana Drăgălin	mediul academic	NU
Ministerul Economiei și Infrastructurii	secretar de stat	Serghei Bucătaru	Vice-ministru al transporturilor	DA
Ministerul Economiei și Infrastructurii	secretar de stat	Vitalie Iurcu	Vice-ministru al economiei	DA
Ministerul Economiei și Infrastructurii	secretar de stat	Vitalie Tarlev	Vice-ministru al comunicațiilor	DA
Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	secretar general de stat	Igor Șarov	fost vice-ministru în același minister	DA
Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	secretar de stat	Andrei Chistol	secretar de stat la ministerul culturii	NU
Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	secretar de stat	Elena Belei	carieră academică	NU

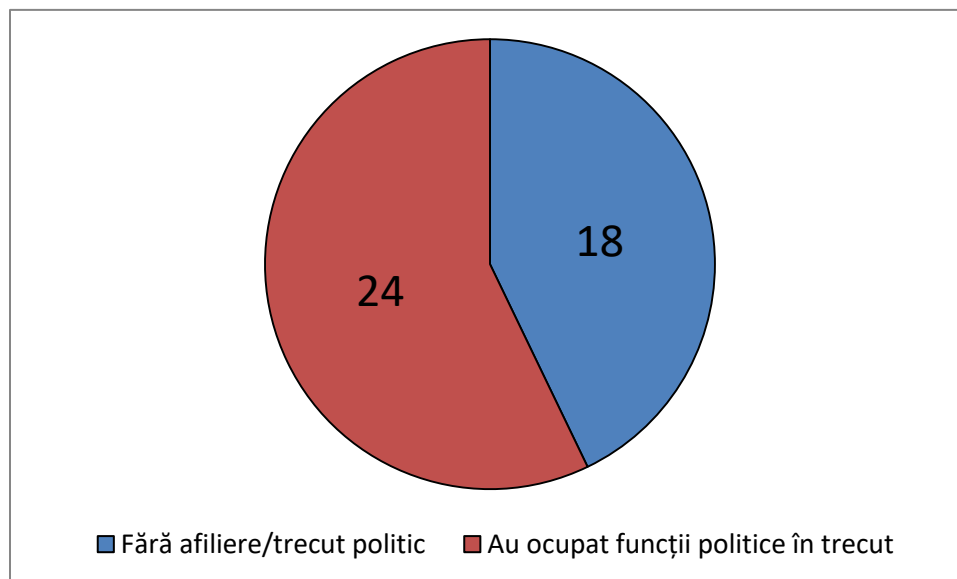
Ministerul Finanțelor	secretar general de stat	Ion Chicu	fost vice-ministru al finanțelor, ex consilier al primului ministru, în funcție a venit din calitatea de consultant	DA
Ministerul Finanțelor	secretar de stat	Tatiana Ivanicichina	a fost șefă de direcție în același minister	NU
Ministerul Finanțelor	secretar de stat	Veronica Ursu	secretar de stat, anterior carieră îndelungată în același minister	NU
Ministerul Finanțelor	secretar de stat	Veronica Vragaleva	Vice-ministru în același minister	DA
Ministerul Finanțelor	secretar de stat	Viorica Pricop	carieră îndelungată în același minister	NU
Ministerul Justiției	secretar general de stat	Anatolie Munteanu	carieră în procuratură și în mediul asociativ, inclusiv o funcție pentru monitorizarea drepturilor omului, fiind numit de Parlament	DA
Ministerul Justiției	secretar de stat	Eduard Serbenco	ex-vice ministru al aceluiasi minister	DA
Ministerul Justiției	secretar de stat	Nicolae Eșanu	ex-vice ministru al aceluiasi minister	DA
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	secretar de stat	Aliona Serbulenco	a fost vice-ministru în același minister	DA
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	secretar general de stat	Boris Gilca	fost vice-ministru în același minister	DA
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	secretar de stat	Anastasia Oceretnîi	Vice-ministru la același minister	DA
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	secretar de stat	Nelea Rusu	șef de direcție la același minister	NU
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	secretar de stat	Rodica Scutelnic	secretar de stat la ministerul sănătății	NU
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	secretar de stat	Viorica Dumbrăveanu	fost vice-ministru în același minister	DA
Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	secretar de stat	Alisa Pârlog	șef de catedră Universitatea Agrară	NU
Ministerului Educației, Culturii și Cercetării	secretar de stat	Radu Rebeja	federația de fotbal	NU
Guvern	secretar general al Guvernului	Lilia Palii	consilier al primului ministru	DA

Din cele 42 de persoane (despre care am găsit informații în spațiul public) – 24 au deținut în trecut funcții politice sau au o afiliere politică clară (57%). 20 dintre aceștia sunt foști vice-miniștri. Dacă ne vom referi doar la noii secretarii generali ai ministerelor, atunci din 9 persoane, 8 au deținut funcții

politice în trecut. Unica persoană care deține o funcție de secretar general de stat și nu a deținut în trecut o funcție politică este Iulia Costin (Min. Economiei). Aceeași situație este și în cazul secretarului general al Guvernului – Lilia Palii. Aceasta a venit în funcție din poziția de consilier al premierului Filip.

Este desigur cazul să remarcăm că în trecut foarte mulți dintre vice-miniștri erau numiți pornind prioritar de la capacitățile profesionale și nu afilierea politică. Același lucru se referă la unii consilieri de miniștri și a primul ministru. Totuși, odată ocupând o funcție în virtutea desemnării politice, persoana nu mai poate fi considerată tehnocrat. Este izbitoare diferența între ponderea tehnocraților până la reformă (70%) și după (43%) în funcțiile de secretari. În loc să scadă numărul de secretari de stat veniți din zona politică, acesta aproape că s-a dublat.

Drept concluzie, putem constata faptul neplăcut că depolitizarea s-a soldat de fapt cu o politizare și mai mare a corpului de funcționari de vârf din ministere (Graficul 2).



Graficul 2. Secretarii de stat după "depolitizarea" ministerelor.

Concluzii. Recomandări.

Introducerea funcției de secretar de stat în ministere a avut intenții bune în 2014. Din păcate, obiectivul principal – asigurarea stabilității funcției și a continuității în munca ministerelor indiferent de schimbările politice – nu a fost atins. Or, chiar și până la reformă, mulți secretari de stat erau schimbați după venirea unor miniștri noi. Acest comportament al Guvernului exclude însăși raționamentul existenței acestei funcții importante.

După aprobarea noii legi cu privire la Guvern, se anunța o depolitizare și mai mare a ministerelor, în loc de aceasta am obținut o politizare și mai pronunțată a funcțiilor administrative de secretari de stat. Fie că guvernării au mințit societatea în dorința lor de a realiza această depolitizare, fie nu au reușit să creeze condiții suficient de atractive pentru profesioniștii independenți, esența e aceeași – depolitizarea nu a reușit. Prima opțiune pare mai verosimilă dacă vom examina rezultatele concursurilor publice. În

cadrul acestora, candidații cu background politic au luat cam de fiecare dată fața tehnocraților, inclusiv a celor cu experiență bogată în cadrul ministerelor și studii de specialitate în instituții prestigioase de peste hotare.

Cert este că practica încrederii în intențiile bune a unei noi politici publice în Republica Moldova nu se mai poate baza doar pe declarațiile celor care le promovează. La fel cum s-a întâmplat în cazul celebrei reforme electorale, când cetățenilor li s-au promis anumite lucruri și beneficii (deputat din raionul său, 25 circumscripții pentru diaspora și regiunea separatistă, revocarea deputaților etc.), în lege a ajuns să fie scris cu totul altceva, iar în realitate și mai puțin. După aceeași logică putem interpreta reforma Guvernului.

Campania de promovare publică a pus accent pe depolitizare, același argument a fost prioritar în dezbaterile parlamentară, în noua lege însă nu este nici o prevedere care să permită evitarea accederii în funcții a unor persoane afiliate politic. În realitate, cel puțin 57% dintre secretari au trecut politic. Această pondere ne permite să admitem că și în cazul multor din ceilalți secretari loialitatea politică a jucat un rol important pentru numire în funcție.

Pentru a asigura o depolitizare veritabilă a funcțiilor de secretari de stat, sunt necesare prevederi legale foarte precise. La nivelul legii trebuie să fie prescrise condiții de acces la concursul public. Persoanele care au deținut în trecut (cel puțin ultimii 5 ani) funcții politice, nu trebuie admise la concurs. Aceasta dacă desigur se dorește o depolitizare veritabilă. Pe lângă aceasta, sunt necesare și niște garanții foarte solide a independenței funcției, la nivelul legii trebuie creat un mecanism care să prevadă păstrarea necondiționată a secretarilor de stat, indiferent de opțiunea ministrului. Un alt aspect important este concursul public pentru aceste funcții de importanță majoră.

Controlul politic asupra procesului de selectare a secretarilor de stat nicidecum nu adaugă credibilitate și independență funcției date. Pe termen mediu, ar fi o opțiune să fie atrași experți externi și reprezentanți ai societății civile independente în comisiile de concurs, sau măcar în monitorizarea detaliată a activității acestora. Un început minim ar fi măcar transmisiunea publică a concursului și publicarea proceselor verbale a comisiilor de concurs.

Cert este că rezultatul selectării secretarilor de stat, al directorului ANRE, a membrilor consiliului și conducerii ANI și multe alte cazuri discreditează însăși idea de concurs pentru o funcție publică.