

Instabilitatea ministerială afectează continuitatea decizională?

Cele mai remaniate cabinete și guvernări din România după 1989

■ IONELA GAVRIL

[Independent Researcher]

Abstract

Does ministerial instability adversely affect the continuity of the decision-making process in Romania? Although the normative premises of many studies in the literature give an affirmative answer to the question above, an empirical study on the Romanian ministerial reshuffles after 1989 shows that ministerial instability does not create the premises for discontinuity at decision-making level, given that almost 40% of those replacing the reshuffled ministers come from staff who previously served in the government (state secretaries or ministers). Given this empirical conclusion that ministerial instability does not necessarily lead to the lack of continuity in government decision-making, then what determines ministerial stability or instability?

Keywords

government instability; government performance; ministers; Romania; lack of continuity; decision-making process; ministerial reshuffles

Există o instabilitate ministerială ridicată în România? Câteva precizări metodologice și conceptuale

Pe fondul remanierii guvernamentale, din noiembrie 2018, media a scos în evidență gradul mare de instabilitate ministerială sau a cabinetelor din timpul guvernării PSD-ALDE, prin schimbarea, în numai 22 de luni, a trei premieri și a 31 de miniștri. S-a insistat pe faptul că, prin această remaniere, guvernarea actuală a atins cea mai mare instabilitate ministerială de după 1989, conducând astfel la o lipsă de continuitate decizională. Literatura de specialitate s-a aplecat într-o mai mică măsură asupra relației dintre stabilitatea/instabilitatea ministerială sau a cabinetelor și continuitatea decizională și s-a concentrat mai mult pe relația dintre instabilitatea ministerială/ a cabinetelor și conceptul de performanță instituțională/ guvernamentală.

Când vorbim despre continuitate decizională la nivel ministerial ne referim mai puțin la procesul în sine de luare a deciziilor, cât la un tip de continuitate decizională funcțională¹, prin care

1 Conceptul de coninuitate decizională în sensul de acumulare de experiență executivă apare la autori precum: Mattei Dogan, Peter Campbell, „Le personnel ministeriel

se transmite un know-how instituțional/guvernamental, prin intermediul actorilor implicați (secretari de stat, miniștri) care au aprofundat mecanismele decizionale, fiind astfel deținători ai unei acumulări de experiență executivă. Această acumulare de experiență guvernamentală poate fi benefică în asigurarea continuității la nivelul adoptării și implementării deciziei și, mai departe, în menținerea continuității pe zona de politici publice.

Pentru a măsura nivelul instabilității ministeriale din România și a avea un tablou al celor mai remaniate și al celor mai puțin remaniate cabinete și guvernări de după 1989, am inventariat, într-o primă etapă, toate remanierele de după 1989. Într-o a doua etapă, pentru a vedea dacă se poate stabili o relație de cauzalitate între instabilitatea guvernamentală și lipsa de continuitate decizională, am ales ca indicator **rata de înnoiere a miniștrilor care îi înlocuiesc pe cei remaniați** din guvernele postdecembriste. Am ales calcularea acestui indicator, pentru a vedea dacă noii miniștri care iau locul celor remaniați au mai fost anterior miniștri sau secretari de stat, ocupând poziții din eșalonul 1 și 2 guvernamental. Odată ajunși în funcția ministerială în locul miniștrilor remaniați, aceste persoane care au mai fost anterior pe una dintre cele două poziții știu care este traseul actelor în minister, au deprins mecanismele decizionale, au ceea ce am numit acumularea de experiență executivă.

Inventarul remaniierilor din perioada 1989-2018 arată că guvernele PSD-ALDE, investite de parlament ca urmare a alegerilor parlamentare din decembrie 2016, au avut cel mai mare număr de remanieri. Prin opoziție, guvernarea cu cel mai mic număr de miniștri schimbați a fost cea de după alegerile din 2012, în care prim-ministru a fost Victor Ponta (dec. 2012-nov. 2015): 12 remanieri în 35 de luni. La nivel de guverne, cabinetul cu cea mai mică rată anuală de remanieri a fost Guvernul Mugur Isărescu, cu un scor de 2,18 (Anexă: echivalentul a 2 remanieri în 11 luni), în timp ce cabinetul cu cea mai mare rată de remanieri a fost Guvernul Sorin Grindeanu, cu un scor de 14 (Anexă: echivalentul a 7 remanieri în 6 luni).

În intervalul 1989-2018, în România s-au înregistrat 161 de remanieri ministeriale, acest inventar, corelat cu alte studii comparative arătând un grad ridicat de instabilitate ministerială, dublat de o tendință de creștere a fenomenului în anii 2017 și 2018. Pentru perspectiva comparată, amintim un studiu recent² care arată că România are printre cele mai mari instabilități ministeriale și la nivel de prim-ministru între nouă state luate în discuție: România, Germania, Marea Britanie, Franța, Italia, Spania, Bulgaria, Polonia, Ungaria. Un alt studiu din 2000, care analizează doar instabilitatea cabinetelor, efectuat pe țări din Europa Centrală și de Est care include și România, relevă că aceasta din urmă avea o instabilitate guvernamentală dintre cele mai ridicate (locul 5 din 17, cu o durată a cabinetelor de 390 de zile³).

en France et en Grande Bretagne", *Revue Francaise de Sciences Politiques* VII (2), (1957): 313-345; John D. Huber, Cecilia Martinez-Gallardo, „Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective”, *British Journal of Political Science* 34 (1), (2004): 27-48; Alexandra Ionașcu, „Instabilitate du personnel gouvernemental et continue decisionnelle en Roumanie postcommuniste”, *Studia Politica: Romanian Political Science Review* 6 (2), (2006): 329, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/56152/ssoar-sp-rpsr-2006-2-ionascu-Instabilitate_du_personnel_gouvernemental_et.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-sp-rpsr-2006-2-ionascu-Instabilitate_du_personnel_gouvernemental_et.pdf.

2 „Instabilitate guvernamentală cronică. Cifrele care arată de ce România are una dintre cele mai ridicate instabilități guvernamentale europene, în ultimii 27 de ani” (Studiu al Centrului pentru Promovarea Participării și Democrației SNSPA, București, iulie 2017). Studiul a fost realizat pe nouă state (România, Germania, Marea Britanie, Franța, Italia, Spania, Bulgaria, Polonia, Ungaria) și pe un număr limitat de ministere: Externe, Interne, Educație (și Cercetare, după caz), Sănătate, Apărare, Transporturi, <http://civicparticipation.ro/wp-content/uploads/2017/07/Instabilitate-guvernamentala-cronica-Studiu-CPD.pdf>.

3 Philipp Harfst, „Government Stability in Central and Eastern Europe. The Impact of Parliaments

Această dinamică guvernamentală/ministerială crescută este însă de natură să provoace, în mod necesar, și o lipsă de continuitate decizională? Pentru a răspunde la această întrebare, vom urmări două tipuri de analiză cantitativă pe care le-am amintit și mai sus: inventarul numărului de remanieri, atât la nivelul fiecărei guvernări, cât și la nivelul fiecărui cabinet în parte și o statistică cu privire la gradul de înnoire al persoanelor care înlocuiesc miniștrii remaniați (sunt persoane noi în sfera guvernamentală sau au mai deținut înaintea funcției în eșalonul 1 au 2 al guvernului: miniștri/secretari de stat)?

Cele mai remaniate și cele mai puțin remaniate guvernări de după 1989

A doua cea mai remaniată guvernare, după cea din 2016-2018, este guvernarea 2004-2008, care l-a avut ca prim-ministru pe Călin-Popescu-Tăriceanu (26 remanieri). Urmează, în top, guvernul condus de Nicolae Văcăroiu, în intervalul 1992-1996, cu 22 de remanieri, și guvernarea de coaliție 1996-2000⁴ cu 21 de remanieri. Perioadele cu cele mai puține remanieri au fost cea din 2012-2015 (Guvernele Victor Ponta), cu 12 remanieri, și cea din 2008-2012 (Guvernele Emil Boc), cu 14 remanieri. De notat că cele 12 remanieri din Guvernele Victor Ponta au fost calculate la o perioadă de 35 de luni, iar cele 14 din perioada Guvernului Emil Boc la 37 de luni (Guvernul Emil Boc a fost înlocuit de Guvernul Mihai Răzvan Ungureanu, iar Guvernul Victor Ponta de Guvernul Dacian Cioloș), față de 48 de luni cât am calculat pentru perioadele 2004-2008, 1996-2000, când ciclurile postelectorale au fost complete. Pentru a avea tabloul complet, în timpul guvernării 2000-2004 (prim-ministru - Adrian Năstase), am contabilizat 18 remanieri, iar în perioada de tranziție 1990-1992, 5 remanieri.

Nu se poate observa, în cifrele de mai sus, vreun pattern solid pe anumite criterii, ca de exemplu, numărul de partide aflate la guvernare sau ideologia partidelor din guvern. Pe criteriul guverne monocolor vs. guverne de coaliție, nu se poate stabili nicio distincție: guvernarea 1996-2000, de coaliție, a avut 21 de remanieri, în timp ce guvernarea monocoloră din intervalul 1992-1996 a avut un număr apropiat de remanieri: 22. Un traseu oarecum asemănător par să-l fi parcurs guvernele conduse de Emil Boc (2004-2008) și cele conduse de Victor Ponta (2012-2015). Într-un număr comparabil de luni (37 – Emil Boc și 35 – Victor Ponta), s-au înregistrat 14, respectiv 12 remanieri. Ambele au fost guvernări de coaliție (cu două partide mari), iar după ieșirea partenerilor mari din coalițiile de guvernare (PSD din Guvernele Emil Boc și PNL din Guvernele Victor Ponta), stabilitatea ministerială a fost mai ridicată. Nici pe criteriul ideologiei partidelor care intră în componența guvernului nu se pot stabili anumite tendințe, guvernarea de dreapta, din 2004-2008 având 26 de remanieri, în timp ce guvernarea de dreapta din 2008-2012, a avut doar 14 remanieri. La fel, guvernarea de stânga din 1992-1996 a avut 22 de remanieri, în timp ce guvernarea de aceeași culoare politică, din 2012-2015, a înregistrat doar 12 remanieri.

and Parties”, Workshop on The Management of Decision-Making in the Centre of Government in Eastern Europe and the CIS, (Copenhaga, 14-19 aprilie 2000), <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d74da79a-d22d-4126-86ae-94db98bb7231.pdf>.

⁴ Guvernarea de coaliție din perioada 1996-2000 era formată din CDR, USD (PD+PSDR) și UDMR. CDR (Convenția Democrată Română/ Convenția Democratică din România) a fost o amplă alianță politică și electorală, înființată în România, în 1991, cu scopul de a contracara dominația Frontului Salvării Naționale, formațiune de stânga, câștigătoare a alegerilor din 1992. CDR regrupa forțe politice dar și civece de dreapta din acea perioadă, între care amintim: PNL, PNȚCD, PSDR, PNL-CD, PNL-AT, PER, PAC etc.

Recordul absolut de remanieri raportat la durata guvernării este înregistrat de guvernarea de coaliție PSD+ALDE, care din ianuarie 2017 și până în noiembrie 2018 (22 de luni), a schimbat nu mai puțin de 3 premieri și 31 de miniștri.

Cele mai remaniate guverne și cele mai puțin remaniate guverne de după 1989

După cum rezultă din calculul pe care îl vom detalia mai jos, în intervalul 1989-2018, **rata medie anuală a remanierii în România, este de 6,43 remanieri pe an.** Astfel, am obținut rata medie anuală de remanieri (Rma) prin calcularea mediei ratelor anuale de remanieri ale tuturor celor 21 de guverne postcomuniste. Am calculat rata medie a fiecărui guvern în parte prin raportul dintre numărul de remanieri dintr-un guvern (R) înmulțit cu 12 luni ale unui an și numărul de luni aferent fiecărui guvern (L). Avem, astfel, următoarea formulă de calcul pentru rata medie anuală a remanierii unui guvern: $Rma = 12 \times R / L$. De exemplu, Guvernul Călin Popescu-Tăriceanu 1, cu o durată de 28 de luni și 19 remanieri, are o rată medie anuală de 8.14.

Dintre cele 21 de guverne care s-au succedat în România după 1989, 12 se situează sub media anuală de remanieri (a se consulta *Anexa*), iar 9 peste această medie. În acest sens, guvernele cu cele mai mici rate anuale de remanieri sunt: Guvernul Mugur Isărescu (scor: 2,18), Guvernul Victor Ponta 2 (scor: 2,4), Guvernul Radu Vasile (scor: 3,42), Guvernul Călin Popescu-Tăriceanu 2 (scor: 4,2), Guvernul Adrian Năstase (scor: 4,5), Guvernul Mihai Răzvan Ungureanu (scor: 4), Guvernul Emil Boc 2 (scor: 4,6 remanieri pe an). Cele mai mari rate anuale de remanieri, care au depășit cu mult rata medie anuală pe toată perioada 1989-2018, au fost înregistrate la Guvernul Sorin Grindeanu (scor: 14), Guvernul Victor Ponta 1 (scor: 13,5), Guvernul Viorica Dăncilă (scor: 12), Guvernul Mihai Tudose (scor: 10,28). Alte guverne care au depășit rata medie anuală de remanieri sunt Guvernul Petre Roman 2 (9), Guvernul Victor Ciorbea (9,75), Guvernul Călin Popescu - Tăriceanu 1 (8,14), Guvernul Dacian Cioloș (8,57).

Observăm din cele de mai sus că perioada în care Victor Ponta a fost premier, care a avut în total cel mai mic număr de remanieri de după 1989, în intervalul 2012-2015, a conținut un cabinet (Guvernul Victor Ponta 1) cu o rată anuală de remanieri dintre cele mai mari, astfel încât nu se poate stabili vreo corespondență între gradul de stabilitate al unei anumite guvernări și cel al cabinetelor sale.

Portofoliile cel mai des supuse remanierii după 1989: economia, transporturile, sănătatea, educația

Dacă ne raportăm la portofoliile care au fost cel mai des remaniate, în intervalul 1989-2018, inventarul arată că primele patru cele mai remaniate portofolii au fost economia (13 remanieri), transporturile (11), educația și cercetarea (10) și sănătatea (10). Urmează, la egalitate, munca (9), comunicațiile (9) și educația (9) și, la foarte mică distanță, internele (8) și cultura (8). Alte portofolii remaniate: justiție (7), apărare (7), agricultură (7), externe (6), mediu (6), fonduri europene (4), integrare europeană (4), tineret și sport (4), finanțe (4), dezvoltare regională (4).

Ca tendință, se observă că PSD a remaniat în cel mai mare grad portofoliile justiție (6 din 7 remanieri aparțin PSD) și cultură (6 din 8 remanieri aparțin PSD). În rest, remanierea pe domenii precum sănătate, educație, transporturi, interne, este egal distribuită în guvernele și guvernările de stânga sau de dreapta.

Instabilitatea ministerială duce, în mod necesar, la lipsă de continuitate decizională?

Există studii care arată că durata medie de viață a unui premier în România este de 1,9 ani⁵, iar a unui ministru de 1,3 luni⁶ și că această durată medie de activitate pentru miniștri sau premieri a scăzut în decada 2000-2018, raportat la decada 1989-2000, considerându-se că stabilitatea unui cabinet este fundamentală pentru asigurarea continuității deciziei sau politicilor publice⁷.

În acest context, aceste remanieri frecvente aduc în ministere oameni noi sau sunt, în bună măsură, o rotație a aceluiași cadre? Pentru a răspunde la întrebare, am calculat ce procente din personalul ministerial remaniat reprezintă foști miniștri (eșalon 1 din guvern) sau foști secretari de stat (eșalon 2 din guvern), iar acolo unde există și alte date, prezint și gradele de înnoire a guvernelor în ansamblu.

Avem, următoarele rezultate:

- Guvernul Petre Roman 1: **50%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri.
- Guvernul Petre Roman 2: **33,33%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior secretari de stat.
- Guvernul Theodor Stolojan: nicio remaniere
- Guvernul Văcăroiu: **47,68%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri și secretari de stat⁸; **27%** dintre cei nou veniți în urma remanierii au fost anterior miniștri și secretari de stat.
- Guvernul Ciorbea: **28,19%** dintre membrii guvernului au fost anterior miniștri sau secretari de stat⁹; **38,46%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au ocupat în trecut poziții pe cele două paliere.
- Guvernul Radu Vasile: **83,34%** dintre membrii guvernului au fost foști miniștri și secretari de stat¹⁰; **50%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri.
- Guvernul Mugur Isărescu: **90,91%** dintre membrii guvernului au fost anterior miniștri și secretari de stat¹¹; **50%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri.
- Guvernul Adrian Năstase: **54,17%** dintre membrii guvernului au fost anterior miniștri și secretari de stat; **50%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri.
- Guvernul Călin Popescu-Tăriceanu 1: **21%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost miniștri și secretari de stat anterior.
- Guvernul Călin Popescu-Tăriceanu 2: **47%** dintre membrii guvernului au fost miniștri și secretari de stat anterior; **71,42%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost miniștri și secretari de stat anterior.
- Guvernul Emil Boc 1: **25%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost miniștri și secretari de stat anterior.
- Guvernul Emil Boc 2: **41,17%** dintre membrii guvernului au fost miniștri și secretari de stat anterior; **40%** dintre persoanele care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost miniștri și secretari de stat anterior.
- Guvernul MRU: a avut loc o singură remaniere și persoana nouă care a ocupat portofoliul remaniat a mai fost ministru anterior.

5 „Instabilitate guvernamentală cronică”, 6.

6 Alexandra Ionașcu, „Instabilitate du personnel gouvernemental”, 321, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/56152/ssoar-sp-rpsr-2006-2-ionascu-Instabilite_du_personnel_gouvernemental_et.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-sp-rpsr-2006-2-ionascu-Instabilite_du_personnel_gouvernemental_et.pdf.

7 „Instabilitate guvernamentală cronică”, 17.

8 Alexandra Ionașcu, „Instabilitate du personnel gouvernemental”

9 Alexandra Ionașcu, „Instabilitate du personnel gouvernemental”

10 Alexandra Ionașcu, „Instabilitate du personnel gouvernemental”

11 Alexandra Ionașcu, „Instabilitate du personnel gouvernemental”

- Guvernul Victor Ponta 1: **66,6%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost miniștri și secretari de stat anterior.
- Guvernul Victor Ponta 2: nu s-a înregistrat nicio continuitate la nivelul persoanelor care i-au înlocuit pe miniștrii remaniați.
- Guvernul Victor Ponta 3: 60% dintre membrii guvernului au fost miniștri anterior; **50%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost miniștri anterior.
- Guvernul Victor Ponta 4: 85,71% dintre membrii guvernului au fost miniștri anterior; **60%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri și secretari de stat.
- Guvernul Dacian Cioloș: **30%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost secretari de stat anterior.
- Guvernul Sorin Grindeanu: **28,57%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost miniștri anterior.
- Guvernul Mihai Tudose: 53,84% dintre membrii guvernului au fost miniștri anterior; **20%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri.
- Guvernul Viorica Dăncilă: 38,46% dintre membrii guvernului au fost miniștri anterior; **50%** dintre cei care au înlocuit personalul ministerial remaniat au fost anterior miniștri.

Analiza de față se limitează la calcularea ratei de înnoiere a persoanelor care înlocuiesc personalul ministerial remaniat în guvernele postdecembriste. Datele de mai sus arată că un procent ridicat (**40,07%**) dintre miniștrii noi care i-au înlocuit pe miniștrii remaniați după 1989 reprezintă persoane care au mai ocupat poziții de miniștri sau de secretari de stat și anterior numirii lor în funcție.

Guvernul Călin Popescu-Tăriceanu 2 are procentul cel mai mare de miniștri noi (care îi înlocuiesc pe cei remaniați) care au mai ocupat și anterior numirii lor poziții similare (ministru sau secretar de stat) - 71,42% -, urmat de Guvernele Victor Ponta 1 (66,6%) și Victor Ponta 4 (60%). Guvernele cu cele mai mari rate de înnoiere a personalului, adică cu cel mai mic număr de miniștri noi care au mai ocupat și anterior poziții similare, sunt Guvernele Mihai Tudose (20%), Călin Popescu-Tăriceanu 1 (21%), Emil Boc 1 (25%).

Concluzii

O primă concluzie a analizei cantitative a numărului de remanieri și a gradului de continuitate a noilor miniștri care îi înlocuiesc pe cei remaniați este aceea că o instabilitate ministerială crescută (remanieri dese) nu conduce, în mod necesar, și la instabilitatea cabinetelor¹². Dimpotrivă, concluziile empirice arată că longevitatea premierului (cabinetului) este menținută prin numeroase remanieri ale miniștrilor. De exemplu, instabilitatea ministerială crescută din perioada 2004-2008 (26 remanieri) a asigurat continuitatea la nivel de prim-ministru, Călin Popescu-Tăriceanu reușind să fie premier timp de patru ani. La fel s-a întâmplat și cu premierul Nicolae Văcăroiu, care a remaniat 22 de miniștri, dar a supraviețuit în fruntea guvernului întreg ciclul postelectoral.

Pe de altă parte, perioadele cu cea mai mare instabilitate a cabinetelor (3 premieri în guvernarea 1996-2000 și 3 premieri în guvernarea 2017-2018), au tendința

12 Și John D. Huber și Cecilia Martinez Gallardo au ajuns la concluzia că instabilitatea ministerială nu conduce și la instabilitate guvernamentală, „Replacing Cabinet Ministers. Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review* 102/ 2 (2008): 171-172

de a avea și o instabilitate ministerială mare (21, respectiv 31 de remanieri), în acest caz putându-se vorbi atât despre o instabilitate a cabinetelor, cât și despre o instabilitate ministerială.

Cât despre premisa potrivit căreia **instabilitatea guvernamentală ar conduce la o lipsă de continuitate decizională**, analiza cantitativă privind persoanele care au înlocuit miniștrii remaniați după 1989 arată un grad ridicat de continuitate: 40,07% din personalul care îi înlocuiește pe miniștrii remaniați după 1989 este reprezentat de oameni care au mai ocupat în trecut poziții în eşaloanele 1 și 2 ale sferei guvernamentale. Astfel, în contextul în care aproape jumătate dintre cei care ocupă pozițiile miniștrilor remaniați în România, după 1989, au mai ocupat înainte poziții de miniștri sau secretari de stat, continuitatea decizională, înțeleasă ca acumulare e experiență executivă, ar trebui să fie, cel puțin parțial, asigurată. Din acest punct vedere, relația de cauzalitate dintre instabilitatea ministerială și lipsa de continuitate decizională, cel puțin în România, nu este așa de evidentă. Există autori care consideră că stabilitatea ministerială nu este, în mod necesar dezirabilă, și că, în funcție de context, uneori se impune ca miniștrii să fie schimbați¹³. De exemplu, dacă anumiți miniștri sunt incompetenți, ei nu trebuie menținuți de dragul stabilității ministeriale, în acest caz remanierea putând fi numită "buna remaniere". Mai mult, Kam și Indridason¹⁴ susțin, nu numai că instabilitatea ministerială nu afectează negativ continuitatea decizională, ci avansează ideea că instabilitatea ministerială poate fi benefică, în sensul în care ar reduce din fenomenul numit „captură birocratică”¹⁵, în cadrul căruia noii miniștri au dificultăți în a controla aparatul birocratic și ajung să depindă de funcționari în procesul decizional.

În plus, pentru a avea o imagine mai completă asupra relației dintre continuitate decizională și instabilitatea ministerială, trebuie să amintim că un rol decisiv în asigurarea continuității procesului decizional îl are componenta birocratică a executivelor, prin funcționari și aparatul birocratic. Spre deosebire de componenta politică a guvernelor (miniștri și secretari de stat), aparatul birocratic nu este supus aceluiași schimbări frecvente. Un exemplu clar în acest sens este dat de secretarul general al ministerului care are pârghia legală explicită de a „asigura stabilitatea funcționării ministerului, continuitatea conducerii și realizarea legăturii funcționale între structurile ministerului”¹⁶. Ideea de a înființa o astfel de funcție ar fi fost un răspuns la nevoia de a asigura continuitatea în conducerea ministerială, plecând de la premisa că portofoliile ministeriale sunt foarte volatile, iar în conducerea ministerului e nevoie de o persoană care să cunoască evoluția activității acestuia¹⁷. Astfel, contribuția semnificativă a aparatului birocratic, dublată de un grad de continuitate ridicat al persoanelor care îi înlocuiesc pe miniștrii remaniați, întăresc ideea generală de continuitate în procesul decizional.

În condițiile în care studiul empiric arată că instabilitatea ministerială nu conduce la un grad ridicat de discontinuitate decizională și în condițiile în care am văzut că stabilitatea ministerială nu este dezirabilă în orice condiții, atunci noțiunea de stabilitate/instabilitate ministerială ce arată de fapt? Poate că ar trebui analizată în raport cu o altă noțiune, și anume cea de performanță guvernamentală, iar următoarea întrebare de investigat ar fi dacă stabilitatea ministerială

13 Huber, Martinez, „Replacing Cabinet Ministers”, 178-179.

14 Christopher Kam, Indridi H. Indridason, „Cabinet Reshuffles, Bureaucratic Capture and Ministerial Drift”, (Universite de Montreal, University of South Carolina, martie 2003).

15 Richard Crossman, *Diaries of a Cabinet Minister*. Vol. 1: Minister of Housing, 1964-66 (London: Hamish Hamilton Ltd, 1975).

16 Art. 49, alineat 1, Legea 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, actualizată la 1 martie 2019, publicată în *Monitorul Oficial* nr. 164 din 2 aprilie 2001, www.legislatie.just.ro, accesat la 20 aprilie 2019.

17 Dana Aposol Tofan, *Drept administrativ, Volumul I* (București: Editura All Beck, 2003), 207.

conduce la o mai mare performanță instituțională/guvernamentală. În acest sens, există numeroase studii care avansează, în general, două premise: unii autori, precum Lipjhart¹⁸ sau Sartori¹⁹ care consideră că stabilitatea cabinetelor nu este atât de importantă, guvernele rele sau neperformante putând și ele fi longevive și autori care văd în instabilitatea ministerială/a cabinetelor un indicator al slabei performanțe instituționale²⁰. Huber, la rândul său, a constatat pe un studiu de caz, pe politica de sănătate în 19 țări (1945-1999)²¹, că sunt dificil de corelat empiric instabilitatea guvernamentală și performanța guvernamentală. Nu este însă obiectul acestui studiu de a analiza relația dintre stabilitatea ministerială și performanța guvernamentală.

Cum însă în România continuitatea decizională nu se dovedește a fi influențată negativ de instabilitatea ministerială, rămâne de investigat empiric dacă instabilitatea guvernamentală/ministerială afectează negativ performanța guvernamentală sau dimpotrivă relația dintre cele două noțiuni este una flexibilă și contextuală cum consideră autori precum Sartori sau Lipjhart. Mai mult, dacă ne referim la noțiunea de performanță instituțională, ca fiind influențată în mod decisiv de angajamentul civic, așa cum consideră Putnam²², atunci retorica privind continuitatea sau discontinuitatea decizională devine mai puțin importantă, pentru că centrul atenției se mută dinspre guvernanți înspre contribuția societală la performanța instituțională, în special, și la performanța democrațiilor în general. Un studiu separat ar merita dedicat, așadar, detalierii acestei relații dintre performanța instituțională și instabilitatea ministerială.

Anexă

| Guvernare | Cabinet 1 | Cabinet 2 | Cabinet 3 | |
|---|---|--|--|--|
| Guvernele provizorii din perioada 1990-1992 | Guvernul Petre Roman 1 (2 rem./6 luni) | Guvernul Petre Roman 2 (3 rem./4 luni) | Guvernul Theodor Stolojan (0 rem./13 luni) | |
| Rata anuală a remanierii | 4 | 9 | 0 | |
| Guvernarea PDSR (1992-1996) | Guvernul Nicolae Văcăroiu (22 rem./48 luni) | | | |
| Rata anuală a remanierii | 5,5 | | | |
| Guvernarea CDR+PD+UDMR (1996-2000) | Guvernul Victor Ciorbea (13 rem./16 luni) | Guvernul Radu Vasile (6 rem./21 luni) | Guvernul Mugur Isărescu (2 rem./11 luni) | |
| Rata anuală a remanierii | 9,75 | 3,42 | 2,18 | |

18 Arendt Lijphart, „A Note on the Meaning of Cabinet Durability”, *Comparative Political Studies* 17/ 2 (1984): 163-166.

19 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (London: Macmillan, 1994)

20 Juan J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration* (Baltimore: Johns Hopkins P University Press, 1978); Powell, G. Bingham, *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence* (London: Harvard University Press, 1982), 279; Kaare Strom, „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science* 34/2 (1990): 565-598.

21 Huber, Martinez, „Replacing Cabinet Ministers”, 170.

22 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, (Princeton: Princeton University Press, 1994).

| | | | | |
|---|--|---|--|---------------------------------------|
| Guvernarea PDSR/ PSD (2000-2004) | Guvernul Adrian Năstase (18 rem./48 luni) | | | |
| Rata anuală a remanierii | 4,5 | | | |
| Guvernarea PNL-PD / PNL (2004-2008) | Guvernul Călin Popescu- Tăriceanu 1 (19 rem./28 luni) | Guvernul Călin Popescu- Tăriceanu 2 (7 rem./20 luni) | | |
| Rata anuală a remanierii | 8,14 | 4,2 | | |
| Guvernarea PD-PSD/ PD (2008-2012) | Guvernul Emil Boc 1 (4 rem./10 luni) | Guvernul Emil Boc 2 (10 rem./26 luni) | | |
| Rata anuală a remanierii | 4,8 | 4,6 | | |
| Guvernul de tranziție (febr.-mai 2012) | Guvernul Mihai Răzvan Ungureanu | | | |
| Rata anuală a remanierii | 4 | | | |
| Guvernarea PSD+PNL/PSD (2012-2015) | Victor Ponta 1 (9 rem./8 luni) | Victor Ponta 2 (3 rem./5 luni) | Victor Ponta 3 (4 rem./10 luni) | Victor Ponta 4 (5 rem./11 luni) |
| Rata anuală a remanierii | 13,5 | 2,4 | 4,8 | 5,45 |
| Guvernare tehnocrată (nov. 2015-ian. 2017) | Guvernul Dacian Cioloș (10 rem./14 luni) | | | |
| Rata anuală a remanierii | 8,57 | | | |
| Guvernarea PSD+ALDE (2016- 2018) | Guvernul Sorin Grindeanu (7 rem./6 luni) | Guvernul Mihai Tudose (6 rem./7 luni) | Guvernul Viorica Dăncilă (10 rem./10 luni) | |
| Rata anuală a remanierii | 14 | 10,28 | 12 | |

BIBLIOGRAFIE

Thomas L. Brewer, „The Instability of Governments and the Instability of Controls on Funds Transfers by Multinational Enterprises: Implications for Political Risk Analysis”, *Journal of International Business Studies* 14/3 (1983): 147-157.

James C. Davies, „Political Stability and Instability: Some Manifestations and Causes”, *The Journal of Conflict Resolution* 13/1 (1969): 1-17.

Lawrence C. Dodd, „The Study of Cabinet Durability: Introduction and Commentary”, *Comparative Political Studies* 17/2 (1984): 155-161.

Mattei Dogan, Peter Campbell, „Le personnel ministeriel en France et en Grande Bretagne”, *Revue Française de Sciences Politiques* VII (2) (1957) : 313-345.

Philipp Harfst, „Government Stability in Central and Eastern Europe. The Impact of Parliaments and Parties”, Workshop *The Management of Decision-Making in the Centre of Government in Eastern Europe and the CIS*, (Copenhaga, 14-19 aprilie 2000), <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d74da79a-d22d-4126-86ae-94db98bb7231.pdf>.

- John D. Huber, „How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies”, *The American Political Science Review* 92/3 (1998): 577-591.
- John D. Huber, Cecilia Martinez Gallardo, Cecilia, „Replacing Cabinet Ministers. Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies”, *American Political Science Review* 102/ 2, (2008): 169-180.
- John D. Huber, Cecilia Martinez-Gallardo, „Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective”, *British Journal of Political Science* 34 (1), (2004): 27-48.
- Leon Hurwitz, „Contemporary Approaches to Political Stability”, *Comparative Politics* 5/3, (1973): 449-463.
- Alexandra Ionașcu, „Instabilitate du personnel gouvernemental et continuité decisionnelle en Roumanie postcommuniste”, *Studia Politica: Romanian Political Science Review* 6/2 (2006): 319-356.
- Juan J. Linz, *Crisis, Breakdown and Reequilibration* (Baltimore: Johns Hopkins P University Press, 1978).
- Arend Lipjhart, „Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries” (Londra: Yale University Press, 2012).
- G. Bingham Powell, „Party Systems and Political System Performance: Voting Participation, Government Stability and Mass Violence in Contemporary Democracies”, *The American Political Science Review* 75/4 (1981): 861-879.
- G. Bingham Powell, *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence* (London: Harvard University Press, 1982), 279.
- Robert D. Putnam, „Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy” (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994).
- Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (London: Macmillan, 1994).
- Kaare Strom, „A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science* 34/2 (1990): 565-598.
- „Instabilitate guvernamentală cronică. Cifrele care arată de ce România are una dintre cele mai ridicate instabilități guvernamentale europene, în ultimii 27 de ani”, Studiu al Centrului pentru Promovarea Participării și Democrației, SNSPA, iulie 2017, <http://civicparticipation.ro/wp-content/uploads/2017/07/Instabilitate-guvernamentala-cronica-Studiu-CPD.pdf>.