



SIGMA

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**

19 iunie 2007

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**

**ORGANIZAREA ADMINISTRATIEI CENTRALE DE STAT:  
Politici și instrumente**

**PUBLICAȚIE SIGMA nr. 43**

**Publicație realizată cu sprijinul SIGMA/OECD și NISPAcee**

*Ediția în limba română aparține Institutului de Management Public din cadrul Școlii  
Naționale de Studii Politice și Administrative.*

*Coordonator: Prof. univ. dr. Ani Matei*

Principalul scop al publicației este acela de a oferi orientări bazate pe o abordare comparativă pentru actorii implicați în elaborarea politicilor publice privind întocmirea legislației referitoare la organizarea și funcționarea administrației de stat. Este scrisă într-un mod orientat pe cele mai bune practici, deși încearcă să realizeze câteva generalizări.

Pentru informații suplimentare, vă rugăm să-l contactați pe domnul Francisco Cardona, Sigma.  
Tel: (33 1) 45 24 13 74 - Email: francisco.cardona@oecd.org

**JT03229368**

Document complet disponibil pe OLIS în formatul său original

OECD 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 OECD 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 – Institutul de Management Public, 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/OECD pentru sprijinul acordat în realizarea acestei publicații.

Prezenta publicație este o traducere în limba română a publicației: „ORGANISING THE CENTRAL STATE ADMINISTRATION: Policies and Instruments”, SIGMA Paper no. 43, Copyright © OECD 2007.

Toate drepturile sunt rezervate OECD.

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 OECD și a statelor sale membre, ori a țărilor beneficiare participante în cadrul Programului Sigma.

Copyright © 2008, Școala Națională de Studii Politice și Administrative – Institutul de Management Public, pentru ediția în limba română.



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

## **ORGANIZAREA ADMINISTRATIEI CENTRALE DE STAT: Politici și instrumente**

**PUBLICAȚIE SIGMA nr. 43**

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

## PROGRAM SIGMA

Programul Sigma – Sprijin pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului – este o inițiativă comună a Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD) și a Uniunii Europene, finanțată în principal de către Uniunea Europeană.

Lucrând în parteneriat cu țările beneficiare, SIGMA sprijină o administrație eficientă prin:

- Evaluarea progreselor făcute în reforma administrației și identificarea priorităților stabilite față de liniile de bază trasate de practicile europene și legislația existentă în Uniunea Europeană (respectarea *acquis-ului comunitar*).
- Sprijinirea factorilor de decizie și a administrațiilor în a stabili organizații și proceduri conforme cu normele europene și cu practicile folosite în Uniunea Europeană.
- Facilitarea sprijinului financiar provenind din Europa și din afara Europei, pentru identificarea de proiecte, asigurarea condițiilor preexistente proiectelor și sprijinirea implementării proiectelor respective.

În 2007, Sigma are ca parteneri următoarele state:

- **Țări nou acceptate în Uniunea Europeană** – Bulgaria și România;
- **Țări candidate la Uniunea Europeană** – Croația, fosta Republică Yugoslavă a Macedoniei și Turcia;
- **Țări din Balcanii de Vest** – Albania, Bosnia și Herțegovina (Statul, Federația Bosnia și Herțegovina, și Republica Srpska), Muntenegru, Serbia și Kosovo (guvernat din iunie 1999 de Misiunea ONU de Administrare ad Interim în Kosovo – UNMIK);
- **Ucraina** (activități și proiecte finanțate de Suedia și Marea Britanie).

Programul Sigma sprijină eforturile țărilor partenere în următoarele domenii:

- Cadre legislative și cadre administrative, funcția publică și justiție, sisteme de asigurare a integrității publice.
- Control financiar intern al instituțiilor publice, auditări externe, sisteme anti-fraudă și managementul fondurilor Uniunii Europene.
- Administrarea și controlul cheltuielilor publice, sisteme bugetare și de trezorerie.
- Achiziții publice.
- Sisteme de elaborare a politicilor publice și de coordonare.
- O reglementare mai bună.

Pentru mai multe informații privind Sigma, consultați adresa de web:

<http://www.sigmaweb.org>

## CUVÂNT ÎNAINTE

Prezentul document a fost întocmit de Programul Sigma în urma cererii formulate de Guvernul Republicii Cehia. OECD a lucrat mult, în ultimii ani, pe domeniul aspectelor referitoare la dimensiunea organizațională a administrațiilor naționale și mai ales, în privința fenomenului de „agentificare” (creare de agenții) în domeniul administrației publice, și a consecinței creării acestor agenții asupra structurilor de guvernare. Sigma a finanțat studii și analize importante<sup>1</sup>, incluzând un studiu comparativ al mai multor tipuri de organizări ale administrațiilor publice, „*Distributed Public Governance* (2002)<sup>2</sup>. Sigma a publicat, de asemenea analize privind managementul cheltuielilor publice în țările aflate în tranziție<sup>3</sup>.

Prezenta lucrare elaborată în cadrul OECD a fost motivată de problemele cauzate de deconcentrarea administrativă și funcțională din ce în ce mai mare în țările membre. Întrebarea fundamentală care se pune este: Departamentalizarea (adică plasarea întregii responsabilități pe structura unui minister de resort) asigură sau nu un control mai eficient și un management mai eficient al serviciilor publice, sau din contră, crearea de agenții, „agentificarea”, (în sensul de construire a unor organizații separate) are efecte mai bune asupra managementului și a depolitizării activității serviciilor publice?

Prezentul document a fost elaborat în principal de Profesorul Jacques Ziller de la Departamentul de Drept al Institutului Universității Europene din Florența, Italia. El se inspiră din lucrările deja publicate prin Directoratul OECD-GOV, reproducând câteva din aspectele descriptive, dar și din recomandările lucrării sale în Anexele 1 și 2. Și alte surse<sup>4</sup> au fost folosite ca informare, de autor, care au completat experiența acestuia în calitate de cunoscător al administrațiilor statelor membre ale UE, și de consultant și cercetător academic în acest domeniu.

Prezenta lucrare se inspiră din lucrările publicate sub egida OECD, dar lărgiște și aprofundează descrierea modelelor administrației europene și a administrațiilor publice centrale, precum și cadrul lor legal de funcționare, ridicând problema unui model general destul de difuz al unor servicii de interes public care sunt încredințate unor structuri organizatorice autonome, independente de guvernele țărilor respective. Exemplele provin din statele membre ale UE, și din

<sup>1</sup> Între alte analize, studiul “Signposting the zoo — from agencification to a more principled choice of government organisational forms”, lucrare elaborată de Derek Gill și publicată în *OECD Budgeting Journal*, vol. 2, nr. 1 și în Revista de Politici a OECD, *Public Sector Modernisation: Changing Organisations*, 2004.

<sup>2</sup> OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD, Paris.

<sup>3</sup> Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris și SIGMA (2001), *Financial Management and Control of Public Agencies*, Lucrare Sigma nr. 32, OECD, Paris.

<sup>4</sup> Pentru o privire generală a lucrărilor de specialitate și a resurselor de Internet privind modernizarea sistemelor administrației publice în 29 de țări europene, vezi: Hermann Hill (2006), *Quellen zur Verwaltungsmodernisierung in den Staaten Europas — Bücher, Aufsätze, Internet*, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer (Speyerer Arbeitsheft Nr. 183, 266 p.). Printre cele mai recente publicații vezi Annie Chemla-Lafay și Céline Cholf (2006), *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE : Convergence et systémique*, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, Paris (disponibilă la :

[http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes\\_publication/etudes/bilan\\_de\\_25\\_ans\\_de\\_r/view?igpde\\_lang\\_redirect=1](http://www.comite-histoire.minefi.gouv.fr/sections/etudes_publication/etudes/bilan_de_25_ans_de_r/view?igpde_lang_redirect=1)) și Office parlementaire d'évaluation de la législation (2006), *Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié* (disponibilă la : <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-11.pdf>).

instituțiile UE, acestea din urmă fiind mai importante în virtutea principiului de loialitate și a obligațiilor unui stat al Uniunii Europene.

Aspectul mai sus menționat, de deconcentrare administrativă și funcțională a țărilor făcând parte din OECD are motivația de a mări eficiența, de a mări economiile făcute, o ofertă mai bună a serviciului public, nevoia de o transparență și neutralitate a organismelor ce reglementează piețele, de asemenea atragerea experților „independenți”, și a cetățenilor afectați, în procesul decizional din domeniile specifice. Observatorii au identificat și alte motive în anumite țări pentru înființarea organizațiilor autonome, care să nu fie subordonate legislației administrative și care să reducă constrângerile legale în recrutarea și sistemele de plată a personalului angajat în asemenea agenții.

Odată cu deconcentrarea, s-a pus problema unei posibile pierderi a controlului politic asupra instituțiilor, a slăbirii responsabilității publice (lipsa transparenței, control dificil de către legislativ), există și riscul unei slabe coordonări a politicilor, datorită faptului că decizia nu mai este luată la un singur nivel, ci aparține mai multor structuri fragmentate, precum și acela al unei conduite lipsite de etică în sectorul public, coroborată cu lipsa garanțiilor în exercitarea drepturilor cetățenești. În consecință, prezenta lucrare este în același timp o evaluare critică a experienței trăite în unele țări europene, fiindcă primul său obiectiv este acela de a oferi consultanță factorilor decizionali din Cehia pentru proiectarea legislației referitoare la organizarea și funcționarea administrației centrale și locale.

Evaluarea critică a consecinței *creării agențiilor*, care este tema de bază a prezentei lucrări, îl face pe autor, în mod logic, să insiste asupra acelor întrebări pe care factorii decizionali din Cehia trebuie să și le pună și să dea și răspunsuri la ele, mai degrabă decât să ofere o descriere detaliată a structurilor existente, care pot fi cu ușurință găsite în documente publicate anterior de OECD, mai ales într-un studiu comparativ global, numit *Distributed Public Governance — Agencies, Authorities and other Government Bodies*, precum și în lucrarea „Organising Ministries and Agencies: Recent Trends in OECD Member Countries”. Cele mai importante pasaje ale acestor două lucrări sunt reproduse în anexele prezentului document.

Unul din scopurile principale ale prezentului studiu este oferirea de consultanță în domeniul politicilor ce trebuie adoptate de strategii în privința legislației de organizare și funcționare a administrației de stat. Studiul are deci o puternică componentă orientată spre practică și, de aceea, se desprinde de standardele academice privind modele teoretice și referințele la publicații anterioare sau alte materiale. Totuși, acesta trasează linii generale ce trebuie urmate.

Publicația poate fi folosită și în alte țări din Europa Centrală și de Est, inclusiv în noile state membre ale UE, precum și în alte state din fostul sistem comunist, în care „agentificarea” era o realitate, cu multă vreme înainte de tranziția spre democrație. Această situație a fost descrisă de Beblavý, 2001, ca fiind “paradoxul autonomiei comuniste”.<sup>5</sup>

*„Deoarece comunismul (sau real-socialismul, - așa cum a fost, pe bună dreptate numit – chiar de țările respective) a însemnat un sistem totalitar bazat pe proprietatea colectivă asupra tuturor mijloacelor de producție, precum și pe un regim politic represiv și care permitea ingerința în viața personală a cetățeanului, foarte mulți observatori și din interiorul sistemului, și din afara acestuia, l-au considerat ca fiind un regim ce nu oferea niciun fel de autonomie actorilor individuali, în niciun fel de domeniu. Această abordare percepe întregul sistem comunist structurat pe verticală și pe orizontală într-o ierarhie foarte riguroasă, perfect centralizată, adică acolo unde centrul (de ex. Comitetele Centrale de Partid ale Partidului Comunist și aparatul de guvernare al acestuia) conducea și direcționa toate resursele și activitățile sectoarelor, ale organizațiilor, și ale*

<sup>5</sup> Miroslav Beblavý (2001), “Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems they have raised in Central and Eastern European Countries”, prezentare făcută la conferința organizată de OECD la Bratislava, în 22-23 noiembrie 2001 și găzduită de Guvernul Slovaciei.

*indivizilor ca atare. Cu precizie, mai ales în cadrul aparatului de stat, structurile identificate erau ministere integrate pe verticală. În consecință, se poate vedea similaritatea între căderea comunismului, pe de o parte, și începutul reformelor administrative care au modificat instituțiile țărilor aparținând OECD, în scopul de a conferi o mai mare autonomie anumitor părți din mecanismul guvernamental.*

*O astfel de abordare nu ia în considerare câteva aspecte foarte importante. Ierarhia de partid „strâns unită” conținea mii de organizații care dețineau autonomie din punct de vedere legal, și cuprindeau milioane de oameni. Dacă sistemul în ansamblul său putea să se sprijine într-o anumită măsură pe capacitatea sa de a exercita puterea în mod arbitrar, pentru a rezolva conflictele de interese pe diferite niveluri ale ierarhiei, utilizarea arbitrară a puterii ca atare, în activitatea de rutină, nu funcționa la fel în toate administrațiile, în niște societăți care aveau complexitatea lor. Sistemul comunist a durat de la 40 la 70 de ani în țările Europei Centrale și de Est, în care o economie industrializată oferea – de la leagăn până la mormânt – cetățeanului un super-stat al bunăstării (statul era cel ce oferea standardele de calitate, instrumentele de a genera veniturile și instrumentele de acțiune – răspuns la acțiune). Nici un sistem economic, politic sau social n-ar putea – actualmente – să dureze atât de mult, în aceste condiții complexe, decât dacă își dezvoltă un sistem relativ predictibil de rezolvare a conflictelor între interesele organizațiilor și cele ale individului.*

*Deoarece organizarea ierarhică cuprindea nu numai sectorul public, așa cum este înțeles în țările OECD, dar și toate întreprinderile producătoare, problema bine cunoscută a fluxurilor informaționale și a asimetriei gradului de informare era cu mult mai acută în aceste țări, față de țările din OECD – și datorită problemelor legate de control și lipsei sistemelor de responsabilitate. Directorii erau adevărații stăpâni ai sistemului fiindcă numai ei dețineau acea poziție unică în lanțul informațional și în procesul de luare a deciziei. Deoarece sistemul „administrației publice” și cel al „întreprinderilor de stat” funcționau după aceleași reguli în sistemul comunist, - fiecare din aceste sectoare era controlat de un minister și se supuneau aceluiași mediu de reglementare – acest amestec difuz a condus la situația în care întreprinderile se comportau ca niște „servicii publice”, iar „funcționarii publici” se comportau ca și când ar fi fost directori de întreprinderi.*

*Rezultatul acestui tip de organizare a fost că sistemul comunist a lăsat moștenire urmașilor săi din noile societăți democratice un sistem cu un număr mare de organizații individuale, atât în sectorul „întreprinderilor”, cât și în „sectorul public”, fiecare cu funcția sa. Aceste organizații s-au bazat în general pe principiul unei singure agenții, cu un singur scop, iar regulile lor de funcționare pentru procesul bugetar, administrarea resurselor, procedurile de angajare și salarizare a personalului erau aceleași.*

*Totuși, aceste organizații nu aveau alte sisteme de răspundere, în afară de supravegherea ministerelor. Pe de altă parte, aveau relații contractuale și legale cu alte organizații, și se putea ajunge la aparatul justiției când existau dificultăți de funcționare. Fiindcă organizațiile din sectorul public și ministerele de resort aveau același statut cu „întreprinderile” și fiindcă statutele legale de organizare și funcționare erau similare, organizațiile ca atare aveau un foarte mare grad de autonomie și din punct de vedere legal și în fapt (de jure și de facto).*

*Pe parcursul tranziției, această filosofie a fost întărită de o mentalitate care avea drept scop „nevoia de supraviețuire cu orice preț”, cauzată de dramatica reduceri în alocațiile provenind de la buget, perioadă în care organizațiile publice au fost forțate să-și mărească veniturile pe orice cale, și prin orice mijloace, indiferent de misiunea lor și indiferent de modalitățile de aplicare ale acestui tip de abordare.*

*Tot acest tablou a condus la situația în care moștenirea reală a comunismului în țările aflate în tranziție este actualmente o zonă în care structurile de conducere piramidale nu mai există, ci există un tip de haos în care fiecare e liber să facă ce dorește, în care organizațiile au autonomie clar definită din punct de vedere legal, ele dețin drepturi și au responsabilități, personalul angajat în aceste organizații și mai ales managerii simt că au anumite drepturi de proprietate nestatuate legal, iar distincția dintre mentalitatea personalului angajat în sectorul privat și cel angajat în sectorul public se șterge sau devine inexistentă pentru mai toți partenerii. Acest tip de situație desigur că a influențat mult fenomenul de „agențificare”, în timpul perioadei de tranziție”.*

În această situație general valabilă, Guvernul Cehiei a cerut sprijinul statelor membre ale Uniunii Europene și instituțiilor UE, pentru studii și analize. În consecință, prezenta lucrare se concentrează mai întâi pe dimensiunea organizațională a administrațiilor naționale și se bazează pe observațiile critice privitoare la consecințele creării de agenții, asupra structurilor de guvernare. Studiul prezent se ocupă mai ales de mecanismele de raportare ale structurilor organizaționale care în anumite țări europene există, în altele nu, cu privire la asigurarea coerenței politicilor administrațiilor de stat, cu privire la controlul fondurilor publice și la modul în care guvernul în întregul său răspunde așteptărilor exprimate de cetățeni. Aceste mecanisme instituționale sunt examinate din punctul de vedere al compatibilității lor cu obligațiile țărilor care vor deveni membre ale Uniunii Europene, adică respectarea principiilor și standardelor din tratatele Uniunii Europene

și ale Comunității Europene, precum și din punctul de vedere al respectării principiului loialității, așa cum este formulat în Articolul 10 al Tratatului de înființare al Comunității Europene.

*„Statele membre vor lua toate măsurile necesare, de ordin general sau particular, spre a asigura îndeplinirea obligațiilor ce decurg din prezentul Tratat, sau rezultând din acțiunile întreprinse de către instituțiile comunitare. Statele membre vor facilita realizarea obiectivelor Comunității Europene .... Se vor abține de la orice măsură care ar putea pune în pericol îndeplinirea obiectivelor acestui Tratat”.*

În al doilea rând, prezenta lucrare se referă la subiect din perspectiva instituțiilor Uniunii Europene. Este deosebit de interesant să luăm în considerare cazul agențiilor europene de execuție, care constituie una din puținele încercări de a statua gradul de creare și funcționare a agențiilor în general, statutele lor de funcționare, și modul lor de conducere („Reglementarea Consiliului (CE) Nr. 58/2003 din 19 decembrie 2002” stabilește statutul agențiilor de execuție, în privința încredințării unor sarcini de administrare a programelor Comunității<sup>6</sup> – vezi Anexa 4). Dacă recomandările stipulate în această Reglementare a Consiliului nu trebuie considerate neapărat ca model obligatoriu, reglementarea prezintă avantajul de a fi foarte cuprinzătoare, fiindcă se referă exact la acele aspecte ce trebuie supuse unor reglementări legale. În plus, este probabil ca această reglementare să fie utilizată în toate statele membre ale UE. De aceea, textul acestei reglementări este dat în anexa prezentei lucrări.

Răspunderea democratică va permite să se depășească situația paradoxului autonomiei comuniste, în privința organizării și funcționării administrației publice, dar și acest sistem are unele neajunsuri. În țările din Uniunea Europeană, acceptate înainte de 2004, există problema organizării generale a unui nou cadru legal și general, care să conducă la un echilibru între autonomia managerială și răspunderea politică și administrativă. Un asemenea cadru juridic este necesar pentru a se evita situațiile în care anumite instituții iau decizii arbitrare, dar în același timp cadrul legislativ trebuie să permită și libertatea legitimă privind deciziile conducătorilor.

Pentru mai multe informații în acest domeniu, vă rugăm contactați pe domnul Francisco Cardona, Consultant la Sigma ([francisco.cardona@oecd.org](mailto:francisco.cardona@oecd.org)).

---

<sup>6</sup> Reglementarea respectivă se află publicată în *Official Journal of the European Communities*, nr L 11 din 16 ianuarie 2003, pp. 1-8. dar n-a fost încă tradusă în limbile noilor state membre ale UE, deoarece a fost publicată înainte de extinderea din mai 2004.



## CUPRINS

PROGRAM SIGMA.....	4
CUVÂNT ÎNAINTE.....	5
1. CELE MAI BUNE PRACTICI, MODELE, REFORMA ȘI ETICHETĂRILE EI.....	10
Modele europene de guvernare.....	10
Folosirea modelelor și practicilor străine pentru reformă.....	11
Agenții, guvernare „independentă” și confuzii lingvistice.....	13
2. TIPURI DE STRUCTURI ORGANIZAȚIONALE REZULTÂND DIN SPECIALIZĂRI ÎN CADRUL GUVERNULUI.....	14
a) Fundamente conceptuale ale organizării și funcționării administrației centrale de stat.....	15
b) Motive pentru specializarea organizațiilor și crearea de agenții.....	17
c) Tipuri de unități organizaționale specializate, agenții și autorități.....	25
d) Este delegarea administrativă o alternativă la crearea de agenții?.....	27
3. CREAREA DE STRUCTURI ORGANIZAȚIONALE SPECIALIZATE.....	29
a) Constrângeri constituționale și politice.....	29
b) Cadrul legal de creare a structurilor organizaționale specializate.....	30
c) Stabilirea unor cadre instituționale și a instrumentelor de conducere a structurilor organizaționale specializate.....	32
d) Asigurarea coordonării manageriale a structurilor organizaționale specializate.....	35
e) Capacitatea de a reforma sau elimina structurile organizaționale specializate pe măsură ce condițiile se schimbă.....	37
ANEXA 1.....	38
ANEXA 2.....	41
ANEXA 3.....	52
ANEXA 4.....	66

## 1. CELE MAI BUNE PRACTICI, MODELE, REFORMA ȘI ETICHETĂRILE EI

### Modele europene de guvernare

În privința organizării administrative, o problemă des întâlnită este că adesea o înțelegere comună privind modelele, instituțiile și conceptele este acceptată ca fiind indicată peste tot, când în realitate predomină neînțelegerile asupra aceluiași termen, și clișeele folosite, de îndată ce dialogul între oficiali și politicieni depășește o anumită zonă de politică bine definită și precizată. Consultanții în management, și de asemenea mulți profesori în acest domeniu greșesc adesea în momentul în care trebuie folosite instrumentele unei analize comparative a mai multor modele, de aceea este necesar să se atragă atenția actorilor ce elaborează politicile în acest domeniu, asupra unor concepte – cheie și fenomene ce trebuie luate în considerare când gândesc reforma administrației publice.

Practicienii în domeniu se referă la „modele”, în timp ce sociologii, cunoscători ai teoriei lui Max Weber vorbesc despre « tipologii ideale ». Ceea ce aceste două concepte au în comun, este că adesea conduc la erori de înțelegere, sau ale cititorilor, sau ale ascultătorilor, care ajung să creadă că o descriere sau o analiză a unei comunități sociale trebuie luată ca o rețetă (deci ca un model care ar trebui urmat, și care ar constitui un ideal, în sensul de cea mai perfectă formă). Pentru a evita acest pericol, alte grupuri (profesori, politicieni, oficiali în funcții publice și ziariști) folosesc termenul de „paradigmă”, clar doar pentru aceia care cunosc etimologia cuvântului<sup>7</sup>, dar „el este prea des folosit de cei care ar dori să aibă câte o idee nouă însă n-o prea găsesc”.<sup>8</sup>

Termenul de „paradigmă” se folosește adesea când se vorbește de „o schimbare a paradigmei”<sup>9</sup>, adică o modificare în sensul de bază al unui concept sau model, și deci se pretează la multe sensuri în mod deosebit în literatura de specialitate referitoare la reformă și la managementul schimbării. Mare parte din literatura consacrată agentificării se referă la „schimbarea paradigmei” modului de organizare a guvernului. Lucrul poate fi adevărat pentru anumite țări considerate separat (cazul Marii Britanii în deceniul 1980), totuși lucrurile nu stau chiar așa dacă luăm în totalitate țările ce formează OECD, fiindcă multe din formele de guvernare examinate la capitolul „forme de guvernare distribuite”, au existat în ultimii 50 de ani, sau chiar în ultima sută de ani.

În ciuda acestor evidențe, este important să reținem că majoritatea sistemelor de guvernare din țările Vest-Europene au fost construite în secolul XIX și XX, fiind bazate pe un model destul de asemănător ca să fie considerate „model european standard de administrație”, care diferă fundamental de modelele de guvernare ale Suediei și ale Statelor Unite<sup>10</sup>. Modelul de

<sup>7</sup> „Paradigma” provine din cuvântul grecesc παράδειγμα care înseamnă "model" sau "exemplu", provenind la rândul lui din cuvântul παραδεικνύω "a demonstra".

<sup>8</sup> Mervyn Allister KING, fost Guvernator Adjunct al Băncii Angliei, (vezi *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

<sup>9</sup> Termenul de „Paradigm Shift”, folosit de Thomas Khun, ca fiind motor ce duce la o evoluție științifică a fost denaturat în sensul lui de bază. El a fost folosit și pentru o « logică de marketing » aplicată actului administrației, și a fost considerat ca neavând sens în contextul administrației. Eroarea de sens a fost atât de mare, încât Larry Trask îl menționează în cartea sa „*Mind The Gaffe*”, ca o sintagmă ce nu trebuie folosită și recomandă prudență la sensul exact care se dă cuvântului în contextul unde este folosit (vezi *Wikipedia, the Free Encyclopaedia*, <http://en.wikipedia.org>).

<sup>10</sup> Vezi Jacques Ziller (2001), „European Models of Government: Towards a Patchwork with Missing Pieces” în *Parliamentary Affairs*, pag. 102-119.

guvernare american este structurat și la nivelul federal și la nivelul statelor componente conform principiului distribuției puterii între ramura legislativă și cea executivă a guvernului (model prezidențial/și al congresului) și arată un rol foarte important al instanțelor, care nu au corespondent, ca instituții, în țările europene.

Franța, Germania și Marea Britanie sunt cel mai des citate când este vorba de tipuri de modele administrative, dar ele nu constituie arhetipuri ale sistemelor de guvernare din Europa de Vest. Sistemul Austriei, care a avut influență în zona Europei Centrale și a Italiei de Nord în secolul al XIX-lea, are la rândul lui specificități care-l deosebesc de sistemul folosit în Germania. În plus, multe din elementele comune celor trei sisteme administrative de mai sus se referă și la mărimea teritoriului statului respectiv – și ca teritoriu, și ca populație – și deci constituie sisteme nerelevante pentru țări cu dimensiune mai mică. Totuși, deși sistemele administrației din aceste țări mai mici ca pondere (în mod special Olanda) sunt diferite, ele se inspiră în mare parte din sistemele administrative ale vecinilor lor.

Țările Nordice constituie excepția. În timp ce Suedia și Finlanda și-au păstrat sisteme foarte precise, Danemarca și Norvegia au urmat o parte din modelul Suediei, și o altă parte din modelul european standard. Elveția are un sistem de guvernare unic, datorită faptului că este o federație și are un regim constituțional – care nu este niciun sistem parlamentar, ca și restul Europei, niciun sistem prezidențial/congresional, cum este sistemul Statelor Unite ale Americii – și datorită faptului că există omniprezentă, o democrație semi-directă. Aceste trăsături unice ne fac să ne gândim de două ori înainte de a aborda modelul de organizare a instituțiilor de stat ale Elveției, pentru reformă.

Italia prezintă un caz deosebit de interesant, fiindcă structurile administrative ale Regatului Italiei după unificarea din 1864, au rămas cele din Regatul Piemont-Sardinia, care la rândul lor fuseseră modelate după sistemul administrativ francez, din primele decenii ale secolului al XIX-lea. Aceste structuri au fost aplicate într-un mod relativ uniform după unificarea Italiei, dar în contexte foarte diferite în privința culturii guvernamentale și a structurilor instituționale de guvernare. În Nordul Italiei, regiunile Lombardia și Veneto aveau deja experiența unei administrații austriece foarte eficiente – dar în același timp străină și autocratică. În Sudul Italiei, există o structură de guvern foarte mică, ineficientă, subordonată regimului Bourbonilor din Regatul celor Două Sicilii, reacționară, autocratică și coruptă. Partea centrală a Italiei la rândul ei a trecut prin diverse structuri de guvernare, combinând tradiția guvernării cetății cu moștenirea vechilor opoziții dintre Ghelfi și Ghibelini (primii aliați ai împăratului, ceilalți aliați ai Papalității), toate aceste urme ale istoriei sunt încă prezente ca dovadă a slăbiciunii administrației de stat italiene.

### **Folosirea modelelor și practicilor străine pentru reformă**

Opiniile privind „cele mai bune politici pentru administrație” circulă în cercurile oficialilor publici, a factorilor decidenți în politici publice, la fel cum circulă și planurile de reformare a agențiilor guvernamentale din serviciile publice, opiniile consultanților în management și literatura de specialitate academică în domeniul administrației publice și a managementului public.

Diversitatea și abundența acestor surse de inspirație prezintă avantajul de a oferi multiple puncte de vedere, care ar putea ajuta la o mai bună organizare a serviciilor prestate de guvern. Totuși, ele prezintă inconvenientul de a adăuga un plus de incertitudine conceptului, și de a aduce nesiguranță cu privire la realitatea funcționării structurilor organizaționale, a regulilor după care ele lucrează și sunt organizate, ceea ce poate deveni un pretext sau pentru o reformă precipitată sau pentru o opoziție pasivă la schimbare.

În cadrul Uniunii Europene, schimbul de metodologii de reformă apare stipulat în “Open Method of Coordination”, document ce joacă un rol fundamental în *Strategia adoptată la Lisabona*, în anul 2000, în scopul de a face din Uniunea Europeană „cea mai competitivă și dinamică economie a lumii, bazată pe cunoaștere, până în anul 2010, capabilă de creștere

*economică susținută, generatoare de locuri de muncă mai numeroase și mai bune, și cu o coeziune socială mai mare”.*

Fără să comentăm meritele acestei *Metode Deschise de Coordonare*, trebuie să remarcăm că ea a exercitat o presiune asupra funcționarilor publici și politicienilor din statele membre ale UE, să-și prezinte propriile realizări într-o lumină favorabilă (este vorba mai ales de statele mai „vechi” ale UE), și să arate o atitudine constructivă în privința preluării metodelor și modelelor de organizare de la alte state – recunoscute ca fiind mai eficiente. Totuși, aceasta se întâmplă fără să se ia în considerare timpul necesar și fără să se folosească instrumentele unei analize comparative.

Dacă o bună analiză comparativă conduce la ideea că într-adevăr reforma instituțională este necesară (cum explică Beblavy, în 2001), trebuie să existe și o preocupare reală pentru asigurarea unei consecvențe și coordonări în crearea de noi instituții și agenții. Consecința la nivel național înseamnă că regulile care guvernează activitățile agenției, precum și stimulentele – de orice natură – acordate, se sprijină unele pe altele, într-un scop comun: căutarea structurii organizaționale eficiente și responsabile. Cu alte cuvinte, ceea ce contează nu este un transplant peste frontiere al unui tip de structură organizațională, ci modul în care acea instituție funcționează în cadrul unui sistem național de legi și norme, ca și regulile neoficiale, nescrise, care predomină în țara unde se face această transpunere instituțională.

În privința construirii de noi instituții, a reformei și managementului schimbării, în domeniul administrației publice, este important să plasăm practicile folosite în țări străine în contextul legal, politic și social în care acestea vor funcționa, nu numai pentru ca ele să poată fi înțelese, ci și pentru a vedea dacă merită să fie importate sau nu. Este adevărat că modelele sau practicile străine pot fi folosite ca stimulente pentru a ne asigura acordul celor ce modernizează politicile în domeniul administrației publice, sau în acele zone ale economiei și ale societății civile care au tot interesul să existe o administrație publică ce funcționează bine, dar folosirea unor modele și practici străine trebuie încorporată într-o strategie globală a reformei și a managementului schimbării, spre a se asigura consecvența între instituții la nivel național, după cum am văzut mai sus.

Totuși, și reversul medaliei este posibil. Folosirea modelelor și practicilor străine poate conduce la apariția unei contrareacții din partea elementelor conservatoare ale vechilor instituții din serviciile publice, care pot avea sentimentul naționalist de respingere a unor forme de organizare ce ar periclita statutul și prestigiul instituțiilor lor. În plus, importarea și practicarea unor modele instituționale străine pot avea ca efect marginalizarea unor profesioniști foarte buni, angajați în administrația publică a unei țări sau a unor politicieni, economiști sau experți din societatea civilă. Prima reacție apare atunci când modelele și practicile străine sunt percepute ca fiind complet străine de cultura instituțională, de sistemul social stabilit al țării respective, iar deplasarea unor cadre valoroase din sistem – a unor talente chiar – apare în a doua etapă, atunci când folosirea unor practici „de import”, în defavoarea celor naționale, existente deja, creează impresia generală că politicienii din țara respectivă vor să reformeze sistemul, dar nu știu cum să facă reforma. Acest dublu aspect apare și mai pregnant atunci când expertiza și cunoștințele provenind din străinătate sunt folosite în proiectarea sau în aplicarea reformelor organizaționale.

Dacă actorii implicați în elaborarea politicilor publice consideră necesar și adecvat să folosească un proces de „lovitură puternică” pentru managementul schimbării, utilizarea modelelor și practicilor străine pot fi într-adevăr adecvate pentru început, cu scopul de a schița planuri de reforme sau tipare. Totuși, există un mare pericol ca o parte din factorii esențiali, care contribuie la buna funcționare a unui sistem străin, să fi fost trecuți cu vederea sau pur și simplu nu pot fi reproduși în țara unde trebuie să fie aplicate reformele.

Dacă, dimpotrivă, procesul reformării se bazează pe implicarea majorității reprezentanților instituțiilor importante, a înalților oficiali din administrația publică și a personalităților marcante, practicile și modelele străine pot constitui un avantaj. Trebuie selectate cu mare grijă modelele și practicile străine potrivite, în funcție de utilitatea lor, de meritul lor și de capacitatea de a fi transpuse în alt mediu decât cel de proveniență, ca și prin examinarea similarităților de cultură organizațională, atât ale țării „exportatoare”, cât și ale țării primitoare. Una din dificultățile majore ce poate apărea este că ceea ce este perceput ca „similarități”, se poate baza pe clișee prestabilite sau pe elemente ale istoriei unor țării, care totuși au avut evoluții atât de diferite în timp, încât practic asemănările nu mai există.

### **Agenții, guvernare „independentă” și confuzii lingvistice**

O parte din literatura de specialitate referitoare la subiectul prezentei lucrări reflectă faptul că cei implicați sunt conștienți de dificultățile lingvistice întâmpinate atunci când se analizează și se compară aspectele operaționale și organizaționale ale unor sisteme de guvernare. Sunt multe studii care încearcă să ofere etichetările anumitor concepte folosite în diferite țări<sup>11</sup> sau chiar un set de definiții<sup>12</sup>. Totuși, nu există încă un consens asupra glosarului de termeni referitori la organizarea instituțiilor administrației publice, unanim acceptat și în cadrul OECD și în cadrul statelor membre ale UE – nici măcar într-un scop pur statistic. Este deci important să fim foarte precauți când folosim anumiți termeni privind organizarea guvernului în scopul promovării unei reforme, lucrul acesta fiind valabil ca avertisment și pentru lucrarea de față.

În plus față de toate acestea, folosirea unor modele și practici de guvernare „de import” conduce și la situația unor „cuvinte capcană” și a unor „etichete la modă”. Acest fapt este adevărat îndeosebi prin importul unor cuvinte englezești, folosite impropriu în țări care nu au la bază limba engleză, după cum se specifică în multe studii privind organizarea administrației publice și în rapoarte științifice privind politicile de reformă instituțională în acest domeniu. Trebuie să accentuăm faptul că, și pentru specialiștii vorbitori nativi de limbă engleză, aceleași cuvinte pot avea un sens diferit, chiar și din țările vorbitoare de limbă engleză.

Unul din exemplele cele mai bune este folosirea cuvântului „agenție”, și a fenomenului de „agențificare”. În Marea Britanie, și în țările din Commonwealth, cuvântul ca atare a fost folosit în ultimii douăzeci de ani ca termen general aplicabil structurilor organizaționale și instituțiilor din administrația de stat care au un anumit grad de autonomie managerială. „Cuvântul capcană” în acest context este „a fi la o lungime de braț de guvern”, deci la îndemâna guvernului, și a ministerului tutelar, ca atare atât de aproape de forul tutelar, încât poți fi prins, capturat sau lovit, ceea ce este exact inversul independenței. Anumiți conducători ai agențiilor din Marea Britanie atrag mereu atenția că se simt „la îndemâna” Ministerului Finanțelor Publice, ori de câte ori acesta le reduce creditele. Acestea fiind spuse, în Marea Britanie cuvântul *agenție* înseamnă o structură organizațională diferită de structura ierarhică piramidală a unui minister zis „tradițional”. Dar, recent s-a făcut o departajare între „agențiile executive” pe de o parte și „organismele nedepartamentale”, care treptat s-a impus și a redus și precizat aria de cuprindere a cuvântului „agenție”.

În SUA, totuși, mai ales la nivelul guvernului federal, termenul „agenție”, se folosește pentru toate tipurile de organizare ale administrației. Se aplică ministerelor care au structură piramidală, cuprinzând un politician din personalul executiv al Președintelui (și care este numit Secretar), și care sunt practic similare unui departament ministerial tradițional în Europa (și în Marea Britanie, și pe continent). Același termen de „agenție” se folosește pentru organisme autonome emițătoare de norme, standarde, reglementări, și care au și funcție executivă, indiferent

<sup>11</sup> Vezi mai ales, OECD, *Distributed Public Governance ...*, notă subsol nr. 2

<sup>12</sup> Vezi Sigma (2001), *Organisation of the Public Administration*, OECD, Paris.

dacă sunt create de Congresul SUA sau de către Președinție. În SUA, termenul „agenție” nu indică nimic despre gradul de autonomie al unei structuri administrative – și aceasta explică de ce o parte din literatura de specialitate supraestimează prezența unor agenții autonome, în cadrul Guvernului Statelor Unite. Tipul de structuri organizaționale ce se numesc de obicei agenții de reglementare sau independente (sau autorități), în alte țări vorbitoare de limbă engleză, poartă denumirea de „Comisie Federală” (sau „Comisie de Stat”), în Statele Unite, iar în Canada există – cu același rol – instituții echivalente ce se numesc „tribunale administrative”, lucru care complică și mai mult terminologia privind aceste concepte.

Un alt exemplu grăitor este distincția între delegarea de autoritate, definită ca transferul de autoritate către entitățile care rămân, din punct de vedere legal, parte a statului central și deconcentrarea, care înseamnă transferul efectiv de putere către entitățile separate, din punct de vedere legal, de stat<sup>13</sup>. Această distincție este perfect acceptabilă, dar nu se bazează pe o accepțiune unanim agreată a cuvintelor deconcentrare și delegare; definiția poate fi criticată și pentru accentul prea mare pus pe criteriul *juridic*, adică: personalitatea juridică a organizației sau statutul legal al instrumentului juridic, respectiv o lege dată de parlament în cazul deconcentrării, iar în cazul delegării de autoritate, un act administrativ. Totuși, există avantajul că definirea conceptului și aplicarea sa este operațională și conferă mai multe alternative când este vorba de reforma organizațională.

## **2. TIPURI DE STRUCTURI ORGANIZAȚIONALE REZULTÂND DIN SPECIALIZĂRI ÎN CADRUL GUVERNULUI**

Această parte a prezentei lucrări examinează tipologiile structurilor organizaționale în scopul de a ajuta factorii decizionali să folosească posibile modele străine, și cele mai bune practici de aplicare a acestora. Structurile organizaționale din cadrul guvernelor s-au dezvoltat în moduri diferite, de la țară la țară, ca rezultat al creșterii dimensiunii administrațiilor – adică al numărului de persoane implicate în funcțiile administrative și guvernamentale, ca și al diversificării funcțiilor administrative publice.

Pe de altă parte, mai multe structuri organizaționale au fost rezultatul unor preferințe personale ale celor ce dețin puterea, fie ei reprezentanți ai partidelor politice, fie funcționari publici. Monarhiile din Europa s-au sprijinit multă vreme pe guverne în care specializarea se baza mai ales pe interese de ordin geografic și în mai mică măsură pe interese de tip funcțional – finanțele fiind primul domeniu al unei specializări pe funcții. În anumite țării, câteva entități organizaționale (departamente ministeriale sau alte structuri) se bazează încă pe un criteriu geografic mai degrabă decât pe o anumită funcție specializată.

Aceste circumstanțe, împreună cu ambiguitățile de sens ale conceptelor folosite în administrația publică, fac dificilă examinarea generală și detaliată a structurilor care funcționează în cadrul unui guvern central, ca să nu mai punem la socoteală și autoguvernările regionale și locale. Totuși, câteva aspecte conceptuale comune se pot dovedi folositoare.

---

<sup>13</sup> Vezi PUMA (2001), *The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies*, OECD, Paris (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

### a) Fundamente conceptuale ale organizării și funcționării administrației centrale de stat

Fundalul conceptual care guvernează organizarea și funcționarea administrației centrale de stat este de regulă o construcție *ex-post* - ca modele, și ca tipuri ideale sau paradigme – el nu constituie o idee preconcepțată. În anumite cazuri, structurile și procedurile pot fi rezultatul unui plan al unui reformator – este cazul administrațiilor franceze și prusace, reorganizate la începutul secolului al XIX-lea de Baronul Von Stein și respectiv, de Napoleon Bonaparte, este, de asemenea cazul reorganizării funcției publice în Marea Britanie, sub influența guvernului Macaulay, la mijlocul aceluiași secol. Ar fi greșit să căutăm un concept general și detaliat, fiindcă aceste reforme au avut succes în principal deoarece au fost capabile să integreze câteva schimbări revoluționare la acea epocă, în societate și structurile guvernamentale, și în cultura societății din acea perioadă.

Mai recent, o parte din reformele introduse în organizarea administrativă au fost prezentate ca bazându-se pe un concept mai sofisticat (este cazul agențiilor executive, care au urmat reforma numită „Next Steps”, din 1987, în Marea Britanie). În aceste cazuri, totuși, nu a existat un concept global privind organizarea și funcționarea administrației centrale de stat, ci în cel mai bun caz, un concept de adoptare a unei anumite structuri instituționale specifice. Un exemplu recent al unei conceptualizări parțiale poate fi găsit în Anexa 4 la prezenta lucrare, care abordează istoricul reglementărilor Comunităților Europene privind funcționarea agențiilor executive. Acestea fiind spuse, este important să detaliem baza conceptuală care constituie fundația celor două modele de guvernare din care se inspiră crearea acestor agenții.

*Modelul standard european de organizare a administrației* – oferit în principal de sistemele administrației publice engleze, franceze și germane, dar prezent și în alte țări vest europene, cu excepția țărilor Nordice și a Elveției – se bazează pe o organizare ierarhică integrată, existentă în organizarea unui minister sau departament. Acest model este etichetat în general ca „*model Weberian de administrație*”. Este o expresie care conduce la ambiguități de sens, fiindcă implică ideea unui model prescriptiv, bazat pe o intenție – ceea ce nu este deloc cazul, fiindcă acum o sută de ani, când Max Weber a descris în mod analitic modelul, acesta era cel care funcționa în statele mai sus menționate și în SUA, fiindcă la acea vreme acestea erau statele moderne de mari dimensiuni. În modelul descris de Max Weber, nivelurile ierarhice încep cu un politician în vârful piramidei și coboară către nivelurile inferioare până la cel mai de jos funcționar al ierarhiei. Conceptul general se bazează pe o separare verticală în funcție de zonele politicii publice respective – între ministere și în cadrul aceluiași minister. Funcționarea unei asemenea structuri organizaționale se sprijină pe o departajare clară a liniilor ierarhice de autoritate, în privința nivelului la care se ia decizia și în privința modului de raportare a deciziilor, de asemenea pe existența unui sistem de puteri de sancționare disciplinară, și de asemenea pe un control parlamentar privind acțiunile politicianilor ce ocupă pozițiile de vârf ale piramidelor. Complementele naturale născute din acest sistem sunt principiul răspunderii guvernului și al ministerelor respective în fața Parlamentului, anonimatul funcționarilor care lucrează la baza piramidei, și un sistem de informare foarte coerent și strâns care reține informațiile în interiorul ministerelor respective, iar răspunderea decizională pentru acțiunile întreprinse de subordonații săi rămâne în mâna ministrului respectiv. Trebuie să adăugăm însă că, dacă modelul se referă la un model generic al sistemului administrației publice, el n-a împiedicat niciodată existența unor structuri publice autonome (numite în Franța *établissements publics* și în Germania *öffentliche Anstalten*), care au și ele niște funcții precise. Logica generală a sistemului însă putea fi găsită în acest tip de ierarhie și era reflectată și de compoziția Consiliilor Directoare ale acestor structuri, de tipurile de persoane numite în posturile de directori generali, și de mediul general al legilor și reglementărilor.

Modelul suedez de guvernare, construit în principal la începutul secolului al XIX-lea, este cu totul diferit de precedentele. Se bazează pe o separare orizontală între două lumi. Pe de o parte, ministerele și guvernul respectiv, care sunt împreună însărcinate să definească orientările de politică publică în sectoarele respective, alocarea resurselor bugetare respective, monitorizarea implementării politicii din domeniul respectiv, și rezolvarea nemulțumirilor cetățenilor privind deciziile administrative. Pe de altă parte, *birourile* sau *agențiile* administrative autonome au ca misiune implementarea legislației, deci veghează la aplicarea de zi cu zi a politicii guvernării respective, iar aceste birouri administrative sunt protejate prin Constituția Suediei de interpuneri ale altor oficiali publici în procesul de luare a deciziei (vezi Anexa 3 – pentru mai multe detalii privind regulile constituționale ale Suediei în acest domeniu). Răspunderea acestor agenții este asigurată nu prin mijloacele unor puteri pe cale ierarhică și disciplinară, ci prin raportările directe pe care conducătorii agențiilor le fac către Parlament și către public. Acest sistem de organizare se sprijină pe o transparență la accesibilitatea documentelor și pe libertatea presei de a avea acces la documentele respectivelor instituții; există garanția instituțională dată de *Avocatul Poporului*, ca instituție independentă delegată de Parlament, care poate iniția proceduri legale – sau pe calea dreptului civil, sau pe calea dreptului penal – împotriva oficialilor cu funcții publice.

Pe parcursul ultimelor două decenii ale secolului XX, un număr din ce în ce mai mare de țări a căror administrație era organizată conform *modelului standard european* implementau reforme ce fuseseră concepute în ideea unei separări clare între conceperea politicilor publice și executarea acestor politici. Trasarea politicilor publice se presupunea a fi sarcina ministerului sau a departamentului de resort, iar executarea politicilor sau managementul lor cădea în responsabilitatea „agențiilor”. La acest sistem de gândire au făcut referire toți cei ce-au scris despre „schimbarea paradigmei”, sistem pe care l-au criticat mai sus. Dacă poate fi folositor să examinăm și să legăm între ele sisteme de guvernare asemănătoare, *sistemul european standard*, sau *modelul Suediei*, spre a le compara între ele, există marele pericol, atunci când se fac reorganizări ale administrației publice, să se simplifice prea mult realitatea adevărată, și astfel, să se piardă din vedere câteva elemente fundamentale pentru o reorganizare. Este suficient, dacă examinăm modelul standard european de guvernare să vedem că există diferențe între Franța, Germania și Marea Britanie și că trebuie aduse modificări atunci când modelul administrativ al acestor trei țări este transferat cu folos în țerte țări.

Sistemul administrativ al Franței s-a bazat în ultimii 150 de ani pe folosirea conceptului de „descentralizare funcțională” a structurilor organizaționale, care au o personalitate juridică separată de cea a administrațiilor locale, regionale sau ale statului. Aceste instituții (*établissements publics*) au un echivalent în Germania (*öffentliche Anstalt*), dar echivalentul din Marea Britanie, este atât rar, cât și dificil de identificat.

Gradul de autonomie managerială variază mult de la o organizație publică la alta, din cauza detaliilor vaste ale legilor și regulamentelor valabile pentru fiecare organism și cărora trebuie să se supună. Autonomia sa depinde, de asemenea de puterile de scrutin atribuite oficialilor ce activează în sectorul politicilor publice din ministerele relevante. Ca întreg, administrația statului francez nu poate fi așadar redusă la un simplu model ierarhic al ministerelor.

Sistemul britanic al administrației s-a bazat mai bine de o sută de ani pe delegarea implementării politicilor guvernamentale către administrațiile locale. Sistemul se bazează pe dubla raportare a celor ce funcționează în administrația locală: odată în fața consiliilor locale alese și a doua oară către guvernul central de la Londra (valabil pentru toată Marea Britanie cu excepția Scoției și Țării Galilor, care și-au modificat sistemul de raportare prin Legea Deconcentrării din 1998). Un număr esențial de funcții care în Franța sunt exercitate la nivelul central al administrației de stat sau la nivelul local al administrației (*établissements publics*) sunt exercitate în Marea Britanie de funcționari ai administrației locale. Totuși, trebuie să menționăm că în Franța majoritatea funcțiilor statului bunăstării în privința protecției sociale n-au fost niciodată exercitate



de administrația ministerială, situație complet opusă celei din Marea Britanie, ci de către instituții publice specializate în acest sens.

În cazul Germaniei, este suficient să subliniem că acesta este statul federalismului executiv. În principiu, execuția legislației federale și a politicilor federale se face la nivelul *Landurilor*. Ca și în Franța, majoritatea funcțiilor statului bunăstării la nivelul protecției sociale n-au aparținut administrației publice. Trebuie totuși să ne amintim că, dacă și Franța și Marea Britanie au demonstrat o mare continuitate în sistemele lor pe parcursul ultimelor două secole, Germania a suferit o răsturnare totală în 1945, odată cu dizolvarea ca administrație de stat, a Landului Prusia, care reprezenta două treimi din teritoriul și populația întregii țări. În privința administrației publice, federalismul german de la 1870 la 1933 a fost foarte diferit de federalismul german de la 1949 încoace.

În plus, pentru a înțelege de ce aceste trei sisteme și-au îndeplinit funcțiile în mod satisfăcător pe parcursul multor decenii, trebuie să nu uităm că sistemul francez al administrației publice s-a bazat foarte mult de la sfârșitul secolului al XVIII-lea pe o puternică prezență a inginerilor, constructorilor de drumuri și poduri și administratorilor pădurilor și pământului arabil, care erau în mod tradițional reușiți în corporații (corpuri) profesionale, care aveau propriile lor școli, și sisteme de cariere profesionale. Sistemul german, de origine prusacă, s-a bazat o lungă perioadă de timp pe juriști și avocați (a existat o lungă tradiție „*juristenmonopol*”, în administrația publică a Germaniei). Sistemul britanic s-a bazat în mod tradițional pe o înaltă funcție publică, compusă din „generalisti”, absolvenți ai celor mai bune universități, care oferiseră consultanță pe politici publice sectoriale, sau care conduseseră departamente/ministere, și mai puțin pe „specialiști”, care aveau o educație tehnică precisă, inclusiv și avocați, și care executaseră aceste politici publice sau în ierarhia unui minister, sau ca funcționari publici ai administrației locale. Aceste trăsături specifice explică, de exemplu, faptul că fenomenele de deconcentrare și parteneriatele public-privat au fost folosite foarte mult, din prima jumătate a secolului al XIX-lea în Franța, (*concession de service public, concession de travaux publics etc.*), dar mult mai puțin în celelalte două state. Explicația acestei situații este că funcția publică în Franța a fost multă vreme ocupată de ingineri, care erau capabili să proiecteze și să controleze componentele foarte tehnice ale contractelor dintre administrația tehnică și partenerii privați, care pe vremea aceea erau executate de persoane cu aceleași profesii, dar angajați în firme private.

Pentru același motiv, după o oarecare opoziție, datorată unei pretinse „origini anglo-saxone”, modelul instituțiilor de reglementare a normelor pentru industriile de rețea și pentru serviciile de rețea a fost folosit în administrația franceză de la mijlocul anilor 1990, fiindcă inginerii au descoperit că acest model oferă o protecție și mai bună a capacității lor profesionale, a standardelor de etică și de interese ale profesiei, decât modelul tradițional de organizare a liniilor de autoritate într-o structură de tip piramidă din departamente/ministere sau ca directori ai organizațiilor numite „*établissements publics*”. În Germania, dimpotrivă, obstacolele constituționale – de natură legislativă și teoretică – au împiedicat generalizarea instituțiilor independente de reglementare.

#### **b) Motive pentru specializarea organizațiilor și crearea de agenții**

Specializarea funcțiilor guvernului, - la fel ca în orice organizație publică sau privată - are loc în mare măsură prin distribuirea sarcinilor și puterii de decizie între anumite persoane. Aceste persoane sunt la rândul lor grupate în entități organizaționale, care au în permanență un grup de îndatoriri și funcții. Sarcinile încredințate, ca și puterile decizionale pot cădea în seama unei singure persoane – un membru al guvernului ales direct sau de Parlament sau o instituție oficială cu atribuții în acest sens, dar executarea sarcinilor cotidiene, poate cu excepția unui tip de autoritate într-o zonă foarte limitată<sup>14</sup> – impune un anumit tip de delegare a atribuțiilor, către alte persoane.

Există forme diferite de structuri de organizare, ca și moduri diferite de a le conduce, cu variate grade de libertate în anumite domenii. Privind experiența statelor membre ale UE și alte structuri guvernamentale ale țărilor din OECD, putem să ne facem o idee generală despre motivele care au determinat un anumit tip de organizare, și nu altul. Nevoia de libertate organizațională, într-o anumită măsură, în cadrul unei guvernări cu structură centralizată, poate decurge dintr-un număr de motive.<sup>15</sup>

#### *i) Căutarea eficienței*

Uneori, eficiența este înțeleasă ca o grăbită punere în aplicare a voinței factorilor politici, în mod exact și mecanic, ca o traducere a deciziilor acestor politicieni răspunzători de administrație, și care la rândul lor raportează în fața Parlamentului. Acest tip de gândire conduce la crearea unor linii de răspundere foarte clare, și la o ierarhie precisă a raportărilor, care funcționează în modul următor: instrucțiunile sunt emise la vârf, sunt transmise repede și clar nivelurilor inferioare; există un sistem simplu de feed-back din partea oficialilor însărcinați să aplice aceste instrucțiuni; există mecanisme de transmitere a deciziilor, către vârful piramidei atunci când este necesar; și există un sistem de stimulente individuale și sancțiuni disciplinare care asigură funcționarea sistemului și respectarea normelor sale interne.

Dar tot în scopul măririi eficienței, se poate crea și alt tip de organisme separate. În acest caz, eficiența are un alt înțeles, și anume acela de valoare perenă a managementului, a cărei îndeplinire impune despărțirea managementului de politică. *„Separarea structurilor organizaționale cuplată cu o structură de guvernare diferențiată permite specializarea funcțiilor și o mai bună concentrare asupra nevoilor contribuabililor, percepuți ca clienți ai acestor organizații. Autonomia managementului acestor organizații, cuplată în anumite cazuri cu o structură de guvernare diferențiată, permite dezvoltarea unei culturi orientate spre performanța managerială, și o concentrare mai bună asupra rezultatelor și produselor. Un mediu de control diferențiat ajută organizația respectivă să scape de anumite reguli financiare și administrative care îi stânjenesc activitatea”*.<sup>16</sup>

#### *ii) Nevoia de specializare tehnică/funcțională*

Diferențierea funcțiilor pe baza unei specializări tehnice a condus, în majoritatea organizațiilor publice și private la ceea ce Max Weber a numit *„birocrăția”*, descrisă ca fiind un sistem care a fost – și continuă să fie – cea mai rațională modalitate de specializare. Se bazează nu numai pe o diferențiere verticală a unităților, în funcție de specializarea fiecăreia și pe expertiza profesională a persoanelor încadrate în fiecare unitate, ci și pe existența unor seturi de reguli generale, de norme și directive pentru implementarea politicii, ca și pe mecanisme care permit o îndepărtare de la aceste norme, reguli și directive, atunci când aceasta devine necesară. Există două tipuri de diferențiere funcțională a activității guvernamentale, în mod deosebit pertinente pentru identificarea nevoilor tehnice sau funcționale diferențiate.

<sup>14</sup> Este cazul celor aproape 20.000 comune din Franța cu mai puțin de 500 de locuitori fiecare, în care puterea executivă este într-adevăr exercitată de primarul ales, cu ajutorul unui secretar de primărie, *„secrétaire de mairie”*, care de obicei este învățătorul de la școala primară a comunei, ce efectuează o parte din munca de birou.

<sup>15</sup> Pentru autorii studiului *Distributed Public Governance* (vezi nota de subsol 2), în spatele motivelor de a conferi structurilor: *i) o organizare diferențiată a administrației ii) un control diferit asupra mediului lor, și/sau iii) o anumită autonomie managerială, adică trei seturi de motive pentru crearea de agenții, există tot o serie de 3 motivații: 1. „creșterea eficienței și eficacității structurilor guvernamentale cu funcții specializate,” 2. „îmbunătățirea legitimității organizației respective și a expertizei în domeniul luării deciziei,” și 3. „un set ascuns al motivelor pentru care aceste agenții sunt create”* (vezi paginile 14-15).

<sup>16</sup> *Distributed Public Governance*, p. 14.

*Mai întâi, o diferențiere între elaborarea politicii respective și executarea ei.* Cu cât mai mult este percepută diferențierea între aceste două funcții, cu atât mai mult va fi nevoie de autonomie a unităților organizaționale răspunzătoare de implementarea respectivei politici. Acest mod de gândire stă la baza modelului suedez de guvernare, la fel ca multe din schimbările organizaționale implementate la mijlocul anilor 1980, ideea fundamentală fiind aceea că definirea politicii într-un sector este de domeniul politicienilor – aleși sau numiți – și al consilierilor acestora, pe câtă vreme executarea politicii respective aparține tehnicienilor și managerilor. Un exemplu al acestei abordări se poate găsi în reglementarea Comunităților Europene privind agențiile executive (vezi Anexa 4).

Distincția între elaborarea unei anumite politici și executarea acesteia, poate fi criticată ca fiind prea simplistă și neglijează frontiera între cele două aspecte, care este și greu de definit, și în plus, se schimbă odată cu trecerea timpului. În plus, trebuie să subliniem că elaborarea unei politici, într-un sector anume, se bazează pe consultarea acelor care cunosc domeniul respectiv cel mai bine, fiindcă aceștia implementează aspectele cotidiene ale politicii respective iar, libertatea administrativă - necesară acțiunii administrative - implică anumite opțiuni care au consecințe asupra elaborării unei politici într-un domeniu.

Distincția clară între elaborarea unei politici și implementarea ei se datorează de fapt diferențierii care există între instituțiile politice, pe de o parte Parlamentul, Guvernul și instituțiile administrative și juridice, pe de altă parte. Gradul de autonomie al acestora variază, în funcție de domeniul politicii respective, care depinde de importanța relativă a componentelor sale politice și tehnice.

Pentru a se evita crearea unor structuri inadecvate sau nefuncționale, trebuie să reținem că ceea ce contează cel mai mult, nu e forma structurilor organizaționale, ci relațiile care există între aceste structuri și relația lor cu cadrul legislativ în vigoare și cu anumite rutine de muncă, al căror scop este să asigure și autonomia instituțională în munca zilnică, dar și o coordonare generală a elaborării politicilor sectoriale și a implementării acestora (vezi punctul 3, care va urma).

În al doilea rând, o diferențiere *între activitățile de reglementare și oferirea produsului sau serviciului* câștigă tot mai mult teritoriu, odată cu valul de „dereglementare”, și privatizările care au avut loc după mijlocul anilor 1980, mai ales în țările Europei de Vest, unde mari sectoare publice au rezultat ca urmare a dezvoltării „statului bunăstării” și a naționalizărilor petrecute după terminarea celui de-al Doilea Război Mondial. Ideologia bazată pe „respingerea progresivă a ideii de stat” propune un rol mai mic jucat de instituțiile statului. Pe lângă rolul de elaborare și executare a politicilor, se consideră că statul răspunde de reglementarea pieței și a societății, iar implicarea sa în furnizarea serviciilor sau a produselor trebuie să fie numai în mod excepțional și bazată pe motive temporare neprevăzute, care pot fi incluse în conceptul de eșec al pieței.

Acolo unde într-adevăr statul furnizează servicii sau produse, acesta trebuie să respecte regulile concurenței, și respectă aceeași legislație pe care firmele din sectorul privat sunt obligate s-o respecte<sup>17</sup>. De-aici, decurge ideea că cea mai potrivită formă de organizare instituțională este structura apropiată de cea a unei firme de afaceri, care poate varia în funcție de activitățile ce trebuie îndeplinite. În mod general vorbind, acest fapt este considerat ca un argument în favoarea conferirii unei mari autonomii structurilor organizaționale respective. Potrivit programelor partidelor care au cea mai liberală orientare, aceste unități organizaționale trebuie cât mai repede

<sup>17</sup> Acest fapt nu constituie o noutate la sfârșitul secolului XX, fiindcă în 1921, Curtea Supremă a Franței a hotărât că „services publics industriels et commerciaux” vor fi conduse pe baza dreptului civil și comercial, și la fel ca întreprinderile private (Tribunal des Conflits, 22 ianuarie 1921: Société commerciale de l'Ouest africain, cazul Bac d'Eloka).

translatate din sectorul public în cel privat, când împrejurările permit acest fapt, ceea ce înseamnă încă o schimbare, și anume o altă structură de model organizațional, potrivită cu sectorul privat.

Acolo unde statul exercită o activitate de reglementare acesta folosește instrumente considerate ca aparținând sectorului public, adică emiterea de norme, judecarea<sup>18</sup> și monitorizarea, stimulente și sancțiuni pentru a se asigura că normele sunt respectate. Structura organizațională care emite norme și reglementări depinde de fiecare sector în parte, lucru foarte vizibil în industriile de rețea și în servicii (telecomunicații, căi ferate, servicii de poștă etc.) care au fost privatizate destul de recent și în cazul cărora există un organism precis care răspunde de normele în vigoare în domeniul respectiv.

### *iii) Menținerea încrederii publicului și a factorilor de interes*

Exercitarea funcțiilor de reglementare nu implică în mod automat și autonomia unității care are sarcina să reglementeze. Soluțiile pot varia în timp, și de la țară la țară, fie reglementările sunt emise de departament/minister, fie de autorități autonome mai mult sau mai puțin specializate în domeniul în cauză. Printre motivele care au condus la o mai mare autonomie a unităților organizaționale responsabile să emită norme și reglementări, se află și complexitatea tehnică a sectorului care trebuie supus unor reglementări, și nevoia de a mări încrederea factorilor importanți și actorilor principali din sector. Interesul acestora din urmă, totuși, trebuie contrabalansat prin obligațiile decurgând din acordurile internaționale și din legislația Uniunii Europene și prin respectarea principiilor constituționale.

În cazul administrației Uniunii Europene, creșterea autonomiei corpurilor de reglementare este ilustrată de dezvoltarea unei serii de agenții (Agenția pentru Mediu, Agenția pentru Siguranța Alimentației Publice, Agenția pentru Medicamente, etc.)<sup>19</sup>, care nu revin sub incidența reglementărilor Comunităților Europene (vezi Anexa 4) și care nu sunt încorporate într-un cadru general de reglementare, fiindcă activitățile lor, actorii principali din domeniul lor, structura lor organizațională și puterile lor, variază foarte mult și nu urmăresc un model global sau general valabil pentru toate instituțiile.

În modelul standard al administrației europene, bazat pe un sistem parlamentar, principala linie de răspundere merge de la oficialii publici către membrii guvernului, de la aceștia către parlament, și de la parlament către electorat. Modelul suedez de guvernare are la bază un alt tip de linie de răspundere și are originea în lipsa de încredere a burgheziei suedeze, manifestată la începutul secolului al XVIII-lea în instituția regalității. Totuși, conflictul respectiv nu a condus la restrângerea prerogativelor instituției monarhice, și la crearea instituției cabinetului, așa cum s-a întâmplat în Marea Britanie un secol mai devreme, nici la abolirea instituției monarhice așa cum s-a întâmplat în Franța, la Revoluția din 1781. În Suedia, conflictul între instituția monarhică și autoritățile administrative, a condus la o puternică separare a liniilor de autoritate, fiindcă aceste autorități administrative, având puterea de decizie în domeniul de resortul lor, s-au bucurat de încrederea burgheziei, tocmai fiindcă erau independente față de monarh.

Același motiv – nevoia de a capta încrederea publicului și a instituțiilor importante dintr-un anumit domeniu, în mod independent de guvernul aflat la putere într-o anumită perioadă – reapare mai târziu, când Congresul Statelor Unite creează instituții de reglementare în domenii sensibile, cum a fost cazul Comisiei Federale pentru Comunicații – și în industriile de rețea sau în domeniul serviciilor; crearea acestor organizații de reglementare cu sarcina de a elabora norme, standarde, reglementări în domeniul de care răspundeau, avea ca scop exact protejarea unor

<sup>18</sup> În dreptul administrativ american și englez, "judecarea" înseamnă să se ia o decizie pentru fiecare situație în parte, în afara situației de contencios administrativ, câtă vreme alt sens dat cuvântului "judecare" este acela folosit în activitatea tribunalelor și a judecătorilor. În prezenta lucrare, cuvântul judecare este folosit în accepțiunea sa americană – întâiul sens.

<sup>19</sup> Vezi: [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_en.htm)

drepturi precise ale cetățeanului, cum ar fi dreptul la intimitatea personală, și acela de a se opune intruziunii în viața personală a reprezentanților oricărei organizații – fie privată, fie autoritate publică.

Autorii studiului OECD „*Distributed Public Governance*”, au exprimat în mod elegant aceste motivații sub titlul general „*Îmbunătățirea legitimității și expertizei în domeniul luării deciziei*”<sup>20</sup>, unde sunt date trei subseturi de motivații:

*„Independența politicii publice: Pentru anumite funcții (cum ar fi alocarea de granturi sau beneficii, reglementări economice, supraveghere generală a anumitor corpuri profesionale, sau atunci când acțiunile guvernului sunt supuse jurisdicției organismului respectiv) și în anumite situații de organizare a instituțiilor, diferențierea formelor de organizare poate ajuta la creșterea independenței față de influența fie a factorului politic, fie a celui birocratic, și poate semnaliza schimbarea.*

*În general, schimbarea este cea care impune o structură de guvernare diferită, un grad diferit de autonomie managerială și un mediu de control diferențiat.*

*O structură de guvernare diferențiată, adesea cuplată cu o anumită autonomie managerială, permite stabilirea unor parteneriate de colaborare între organizații din cadrul aceleiași guvern național, precum și între organizații aparținând unor niveluri ierarhice diferite”.*

#### *iv. Respectarea obligațiilor internaționale*

Într-un număr din ce în ce mai mare de situații, cea mai evidentă rațiune pentru crearea unor unități organizaționale specializate este legată de obligațiile internaționale rezultând din situația unei țări care este parte într-un tratat multilateral. Acest lucru este evident într-un număr de zone tehnice, cum ar fi aviația civilă sau meteorologia, unde a fi parte într-un tratat multilateral conduce automat la crearea unei agenții corespunzătoare domeniului, împuternicită cu anumite drepturi, și în domeniul drepturilor civile, în care acordurile și convențiile internaționale obligă la crearea unei agenții de monitorizare sau în domeniul mediului. În privința statelor membre ale Uniunii Europene, un număr din ce în ce mai mare de instrumente ale politicilor publice sectoriale – reglementări sau directive – obligă în mod explicit sau implicit guvernele să-și creeze unități organizaționale specifice într-un anumit domeniu, însărcinat să implementeze politica comună în domeniu, sau să emită reglementările necesare pentru un anumit sector ce urmează a fi deschis concurenței altor operatori cu același profil, din celelalte țări ale Uniunii Europene.

Forma organizațională exactă a unității specializate sau a agenției ce trebuie stabilită ca rezultat al obligațiilor ce decurg, sau din tratatele internaționale sau din cele ale Uniunii Europene, nu este precizată în tratatul multilateral sau în reglementarea sau directiva europeană. În majoritatea cazurilor, și mai ales în cazul instrumentelor legale ale Comunităților Europene, ceea ce se precizează sunt obiectivele ce trebuie îndeplinite, tipurile de puteri ce pot fi exercitate și uneori instrumentele ce urmează a fi folosite (mai ales atunci când este vorba de administrarea unor fonduri care intră sau ies din bugetul Uniunii Europene), precum și tipul de garanții ce trebuie prezentate publicului și actorilor principali din domeniul respectiv. Uneori, aceste obligații procedurale nu provin dintr-o clauză scrisă într-un tratat, reglementare sau directivă, ci din jurisprudența Curții Europene de Justiție<sup>21</sup>. Uneori, aceste obligații sunt foarte numeroase și precise, îndeajuns de mult încât să implice crearea unei instituții sau a unei autorități independente, dar prevederile lasă deschise toate opțiunile factorilor ce decid politica respectivă în domeniu.

Această posibilitate de alegere este adesea subestimată, sau chiar nu este percepută ca atare în noile state membre ale Uniunii Europene. Explicația este că, pentru aceste state, reprezentanții Comisiei Europene și omologii lor din țările candidate, aplicau modelele antedefinite

<sup>20</sup> *Distributed Public Governance*, p. 14.

<sup>21</sup> Una din cele mai vechi obligatii este obligația de a prezenta motivația unor decizii ale autorităților publice și de a stabili modalități de corecție care să permită revizuirea în justiție a acelor decizii pentru ca cetățenii europeni să își poată exercita drepturile lor, ce decurg din principiul de nediscriminare în funcție de naționalitate, stabilit în 1987 (15/10/1987 cazul 222/86 *Unectef / Heylens*).

de agenții sau de autorități publice, fiindcă obligația statelor era să aleagă un model. Metoda prezenta câteva avantaje, fiindcă permitea o rapidă luare a deciziilor și stabilirea instituțiilor respective, dar a avut ca inconvenient și „crearea unor structuri formale, care nu aveau nicio substanță”<sup>22</sup>.

#### v. Respectarea cerințelor constituționale

Există situații în care cerințele constituționale impun un anumit tip de organizare a instituțiilor administrației (vezi secțiunea 3a, mai jos). Astfel de cerințe rezultă fie dintr-o experiență istorică dată, fie reflectă gândirea fondatorilor Constituției despre cel mai bun tip de structură organizatorică a administrației. În funcție de data textului constituțional, de precizia prevederilor constituționale și de gradul de rigiditate al acestui proces, cerințele constituționale pot fi pur și simplu translatarea, în legea fundamentală a unui stat, a problemelor abordate mai sus, sau pot decurge din nevoile reale sau percepute ale actorilor care elaborează politicile publice. În acest mod, Constituțiile pot servi fie ca un instrument pentru o bună administrație, fie ca pretext al rezistenței la schimbare sau chiar o frână în calea unei reforme. Totuși, nu greșim dacă afirmăm că „legea” sau „dreptul public” ca atare constituie o frână sau un impediment în calea reformelor<sup>23</sup>.

#### vi. Adaptarea la aspectele neprevăzute ale politicii de partid sau încercarea de a evita regulile bugetare și regulamentele impuse personalului

Printre motivele care conduc la alegerea unei anumite structuri organizaționale, în defavoarea alteia, se pot găsi răspunsuri în aspectele neprevăzute din viața partidelor politice – care depind de țară, și de o anumită dată la care sunt luate deciziile. Autorii studiului OECD *Distributed Public Governance* au grupat aceste trei motive principale sub două titluri<sup>24</sup>.

La titlul „Îmbunătățirea legitimității și expertizei procesului decizional”, autorii studiului OECD atrag atenția asupra faptului că alegerea unei agenții autonome ca structură de organizare poate fi un mod de diminuare a impactului politicii de partid asupra administrației publice. „Continuitatea politicii: O structură diferențiată de guvernare ajută la continuarea unei anumite linii directe pentru anumite funcții ale guvernului, fiindcă numirile pe post de conducere a șefilor (conducătorul suprem și pentru anumite cazuri, membrii Consiliului Director), pot fi izolate de evoluția la putere a unui partid sau a altuia”. Pe de altă parte, cum se spune în capitolul „Rațiuni ascunse pentru crearea de agenții/autorități guvernamentale”, se poate întâmpla ca alegerea unei structuri autonome de guvernare să fie o consecință a unor opțiuni hazardate ale membrilor unui partid politic:

„Se pare că doar în ultimii ani crearea de agenții a fost rezultatul unui proces de delegare a puterii către structuri separate de guvernare. În anumite situații, când nu există norme și standarde precise detaliind ce anume creează o agenție [...]. se stipulează că într-un anumit moment ele au fost create nu ca o revizuire coerentă a instituțiilor de guvernare, ci fiindcă există un interes conjunctural, pentru crearea lor. Pe de o parte, motivațiile date poate că nu reflectă dinamica politică reală care a condus la crearea agenției, ele fiind create spre a plăti serviciile unor aliați în lupta pentru putere, sau pentru a oferi oportunități de mascare a modului de cheltuire sau a unor resurse publice, materiale, sau a unor fonduri publice”.

#### vii. Modul de eludare a unor restricții impuse de dreptul administrativ

Finalmente, rațiunea invocată pentru care s-a ales structura de organizare autonomă, și care în mod repetat a fost condamnată de organizațiile de auditare, control, revizuire bugetară,

<sup>22</sup> Formula îi aparține lui Bojan Bugarič (2006), ‘*The Europeanisation of National Administration in Central and Eastern Europe: Creating formal structures without substance?*’ – în cartea *After Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, pp. 195-223. Vezi, de asemenea Miroslav Beblavý, “*Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems they have raised in Central and Eastern European Countries*”, citată mai sus.

<sup>23</sup> Vezi Jacques Ziller, (2005) “Dreptul public: un instrument al managementului modern, nu un impediment în calea reformei”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, nr. 2 iunie 2005, pp. 267-277.

<sup>24</sup> *Distributed Public Governance*, pp. 14 - 15.

este aceea că ele sunt create din voința de a seocoli regulile financiare și bugetare general valabile, și reglementările privind personalul, administrația de stat. Acest fapt poate fi justificat prin motivații aparent foarte corecte, așa cum din nou se spune în studiul „*Distributed Public Governance*”<sup>25</sup>: „În țările aflate în tranziție și în economiile în curs de dezvoltare, care au trecut prin etapa unui val de creație a acestor noi instituții, crearea „insulelor de excelență” în serviciile publice a reprezentat de asemenea un motiv important. Justificarea acestei separări de organizații din structurile vechi, cu integrare pe verticală, a fost aceea de aocoli regulile tradiționale din domeniul administrației publice, de a conferi o autonomie mai mare unor echipe de manageri mai tineri și mai implicați, și o focalizare mai directă pe nevoile clienților”.

Pe termen mediu și lung, însă, crearea de agenții poate să se dovedească o activitate plină de riscuri, fiindcă subminează ideea de respectare a legislației. Este deci mai bine să se încerce să se reformeze instrumentele, care conțin regulile generale, astfel încât ele să permită flexibilitate, dacă este absolut necesar.

#### *viii. Coerența între funcție, formă și autonomia managerială*

Este folositor să avem o viziune corectă asupra modului de alegere a unei anumite structuri organizaționale, și a unei mai mari libertăți a managementului acestora, însă să nu uităm că în practică nu există automat o corespondență între motivațiile invocate și anumite structuri ale organizațiilor. Din nou, recomandăm prudență în adoptarea unor modele străine instituționale și a unor proceduri de lucru. După cum se spune în „*Distributed Public Governance*”<sup>26</sup>, modelele străine nu trebuie adoptate ca rețete general valabile sau scheme care funcționează oriunde, și de aceea vom cita în întregime paragraful respectiv cuprins în studiu (cu accentuările făcute de autor).

#### **„Mitul compatibilității formei organizaționale, funcției guvernării și autonomiei manageriale”**

*Este tentant să încercăm să clasificăm agențiile, autoritățile, și alte organizații guvernamentale, în funcție de forma organizațională, tipul și gradul de extindere a managementului acestora, de regulile financiare, de regulile de conducere și de recrutare/promovare a personalului lor. Dacă toate acestea sunt probleme legitime pentru consultanții în domeniul elaborării politicilor publice, niciunul din aceste elemente nu este realmente satisfăcător în sine.*

*Mai întâi de toate, funcțiile guvernării nu se potrivesc cu formele organizaționale specifice, la toate cele nouă țări ce fac obiectul prezentului studiu. De exemplu, serviciile necomerciale către cetățeni pot fi oferite direct de către ministere, de către entități separate de ministerele centrale sau de întreprinderile operaționale ale guvernului, fie în forma unor companii, fie în altă formă organizațională decât cea de companie.*

*Singurele concluzii pozitive ce le putem trage sunt: 1) funcțiile de suveranitate ale administrației centrale sunt de obicei realizate de departamente ministeriale centrale; 2) organizațiile independente de guvernarea centrală au tendința să realizeze funcții coerente, concentrate spre un domeniu precis, și care pot fi măsurate cantitativ; 3) entitățile care au în sarcină mai multe funcții comerciale au și ele tendința de a respecta aceleași norme legale, aceeași politică de recrutare și promovare a personalului și aceleași reguli bugetare care sunt apropiate sau chiar identice cu cele ce funcționează în sectorul privat. Cu cât mai mult sarcina unei organizații anume constituie „un serviciu public”, cu atât mai mult organizația trebuie să se conformeze dreptului public general valabil în țara respectivă, care, în multe țări, are tendința să favorizeze managementul orientat mai mult pe conformitatea proceselor și intrările în sistem.*

*În al doilea rând, autonomia managerială și un mediu de control diferențiat nu au similitudini ca forme organizaționale în toate țările. În anumite țări, și mai ales acolo unde Constituția și legile organice sunt valabile pentru toate structurile de stat, oferirea unei identități juridice separate unui organism guvernamental este singura cale de a asigura mediul de control necesar. Lucrul acesta nu se face în toate țările. De asemenea, capacitatea de a oferi autonomie managerială în cadrul ministerelor variază de la o țară la alta, depinzând de contextul juridic și cultural, iar această capacitate va fi cea care hotărăște dacă este sau nu nevoie de crearea unor forme instituționale sau legale separate de ministerele respective. Acest fapt explică de ce entități aparținând ministerelor, pot avea, în anumite țări, mai multă autonomie managerială sau independență în*

<sup>25</sup> Idem, p. 15.

<sup>26</sup> Idem, p. 19 - 20

*stabilirea politicilor din sectorul lor, decât entitățile care, în alte țări, sunt complet separate din punct de vedere juridic.*

### **Problema independenței politicilor**

*S-au făcut de asemenea încercări de clasificare a formelor de organizare în funcție de nivelul de autonomie al politicii pe care ele o elaborează. Tendința, în literatura despre managementul public, pe parcursul ultimelor decenii, a fost să se încurajeze desprinderea din instituțiile centrale administrative a multor funcții care reclamă o mare autonomie a politicilor. Ideea generală a fost să se reducă influența directă – politică și ministerială – printr-o alternativă diferențiată a instituțiilor de guvernare (de exemplu, un Comitet Director, și reprezentanți ai celor mai importanți factori de interes) cu un control diferit asupra sectorului respectiv, și un grad de independență managerială. Crearea de corpuri separate în scopul independenței politicilor s-a dovedit benefică pentru unele dintre funcții. În alte situații, a apărut pericolul, care a amenințat chiar ideea de creare a organizațiilor respective, și anume lipsa reprezentativității Comitetului respectiv, precum și lipsa unor garanții care să protejeze independența agenției (de influența diferită a diverșilor factori de interes și de influență politică), precum și lipsa de control care decurge dintr-un anumit grad de control asupra sectorului respectiv, precum și autonomia managerială.*

*De fapt, organismele având independență în privința elaborării politicilor, pot fi găsite în forme organizaționale diverse, în cadrul guvernului. De exemplu, în majoritatea țărilor, poliția are independență în urmărirea cazurilor individuale, dar această funcție a sa este printre ultimele care se desprinde de la centru. La fel, anumite funcții – fie de reglementare, sau funcții cvasijudiciare, care, repetăm, beneficiază de o mare independență în anumite cazuri precise, pot fi realizate fie de organisme de drept privat, fie de drept public. În anumite cazuri, independența politicilor este asigurată în fapt fie printr-o ierarhie ministerială de tip tradițional, care aplică regulile și normele clasice pentru sectorul public și pentru funcția publică, care cuprind garanții puternice pentru independența deciziilor (de exemplu, garanția că funcționarii publici nu vor fi disponibilizați, scheme clare de angajare, remunerare, promovare a personalului, reguli clare privind achizițiile etc.). Se pare că separarea instituțiilor este justificată în situația în care statul, la un moment dat în existența sa, în calitatea sa de actor principal, are un anumit interes politic în a obține un rezultat al unor decizii ale sale, sau, de exemplu, pentru funcții de reglementare.”*

Concluziile de mai sus se bazează pe mărturii serioase provenind din nouă țări OECD; ele sunt confirmate de alte studii pertinente și interesante ale OECD și de o importantă literatură ce se bazează pe date empirice, și nu pe modele conceptuale ex ante. În materie de consecințe practice, pentru consultanții în domeniu, putem spune că:

1. Aspectul formal al unei anumite structuri organizaționale uneori nu se potrivește deloc cu funcțiile pe care organizația respectivă trebuie să le îndeplinească. Mai ales, motivele alegerii între o organizație care are personalitate juridică și una care nu are personalitate juridică, diferă foarte mult de la o țară la alta. În majoritatea cazurilor, există un set de rațiuni cumulate, care conduc la alegerea unui anumit tip de structură de organizare, cum ar fi o agenție de un anumit tip, iar motivația creării acestora nu e neapărat cunoscută de public.

2. Pentru a încerca să se răspundă la întrebarea „Ce fel de dovezi există pe plan internațional și în Europa că agențiile sau autoritățile independente într-adevăr își ating scopurile pentru care au fost create, trebuie să fim foarte prudenți. Există puține dovezi în acest sens, din mai multe motive: a) După cum s-a văzut din experimentări, nu există o legătură clară și evidentă între motivele creării acestor agenții și forma aleasă pentru ele, iar dovezile au demonstrat că succesul unei agenții nu înseamnă și că agenția respectivă își îndeplinește obiectivele pentru care a fost creată; b) Evaluarea impactului structurii organizaționale pe baza succesului obținut ar cere o analiză comparativă între două tipuri diferite de structură, și aceasta nu se întâmplă fiindcă structura organizațională alternativă nu coexistă cu cea aleasă – cel puțin nu în același mediu de activitate; c) Există puține comparații și studii independente, adică documentații strânse de alte instituții decât cele relevante, care să fie suficiente spre a fundamenta o demonstrație, mai degrabă decât a răspunde la o întrebare în scopul unei cercetări.

Aceasta nu înseamnă că nu există și agenții și alte structuri organizaționale autonome, care au succes. Pur și simplu, faptele demonstrează că este o iluzie să ne așteptăm că se poate fundamenta pe baze științifice alegerea unui tip de structură, sau a alteia. Actorii care elaborează



politicile publice ar fi sfătuiți mai bine să-și investească timpul într-o analiză aprofundată a funcțiilor pe care vor să le exercite și a acelor elemente organizaționale care par necesare să fie aplicate - ex ante - pentru a asigura îndeplinirea funcțiilor într-un context anumit: ei nu trebuie să caute, în sprijinul opțiunilor lor, motivația că anumite modele au reușit foarte bine în alte țări.

3. Personalitatea juridică a unei structuri organizaționale nu trebuie considerată ca o linie de demarcație între diferite tipuri de structuri organizaționale. Consecințele faptului că o anumită instituție are personalitate juridică sunt numeroase și nu sunt toate prezentate într-o formă precisă (posibilitatea instituției de a semna anumite contracte; posibilitatea de a se constitui ca parte într-o procedură judiciară; posibilitatea de a-și exercita dreptul de proprietate pe anumite active specifice; posibilitatea de a primi donații, granturi, etc.). Chiar statutul de alegere a unei forme de organizare – fie sub incidența dreptului privat, fie sub incidența dreptului public, are consecințe diferite în funcție de țara respectivă. Ca ilustrare a acestui fapt, trebuie să subliniem că motivul care stă la baza specificării personalității juridice, stipulat în reglementarea Comunității Europene privind agențiile executive (vezi Anexa 4, articolul 2, paragraful 2) este justificat de contextul foarte specific al Comunității Europene, care are personalitate juridică în statele sale membre, și anume aceea că numai Comisia Europeană sau Consiliul European au dreptul să semneze contracte în numele Comunității Europene.

În plus, condițiile politice și juridice pentru crearea unei structuri organizaționale cu o personalitate juridică sau pentru a conferi anumite puteri unei astfel de structuri nu sunt cu mult mai greu de îndeplinit decât acelea necesare creării unor structuri fără personalitate juridică, sau cele necesare delegării de autoritate. Nu există o limită clară și bine definită între deconcentrare, care s-ar aplica acelor agenții care nu sunt subordonate statului din punct de vedere juridic, și pentru a căror creare este nevoie de o lege dată de Parlament, și delegarea de autoritate, care se poate aplica în cadrul ierarhiei departamentelor ministeriale, care sunt subordonate guvernului.

Personalitatea juridică este relevantă pentru agențiile de reglementare numai dacă într-un anumit sistem juridic ea constituie un element indispensabil pentru garanții specifice de independență. Totuși, este suficient să subliniem faptul că, instanțele nu au o identitate juridică separată, și deci aceasta este prea puțin relevantă pentru exercitarea funcțiilor de reglementare ale unui anumit domeniu. Pe de altă parte, atunci când este vorba de furnizarea de bunuri și servicii, chestiunea personalității juridice a unei organizații contează foarte mult, și anume în acele situații în care tipul de personalitate juridică permite o mărire a eficienței funcțiilor exercitate de organizația respectivă: rapiditate în realizarea contractelor, rapiditate în mobilizarea unor active, etc. Cu cât mai mult activitatea respectivă este integrată într-un mediu competitiv sau al UE, cu atât aceste elemente vor fi mai importante și vor conduce la alegerea unui anumit tip de organism de drept public, sau drept comercial, sau drept civil. Se poate întâmpla ca forma organizațională să decurgă din cerințele dreptului internațional sau al UE; aceste tipuri de legislații sunt de obicei un cadru general, și lasă loc pentru alegerea unei forme organizaționale potrivite cu menirea instituției.

### **c) Tipuri de unități organizaționale specializate, agenții și autorități**

Nu există o tipologie generală convingătoare referitoare la forma unei administrații guvernamentale centrale, care să aibă sarcina de a analiza politici și de a face recomandări. Tipologiile existente funcționează fie doar în cadrul unei anumite țări sau organizații internaționale, fie răspund unor scopuri pedagogice (ex. pentru educație și, într-o mică măsură, pentru clarificarea ideilor dintr-o fază pregătitoare a creării politicilor publice. Pentru aceasta din urmă, clasificările făcute de autorii studiului „*Distributed Public Governance*” – pe de o parte - și cele din lucrarea OECD/GOV “Organising Ministries and Agencies — Recent Trends in OECD

Member Countries”, extrase din numeroase publicații OECD (vezi Anexa 2 la prezenta lucrare) – de pe altă parte – sunt cele mai satisfăcătoare.

“*Distributed Public Governance*” folosește o tipologie bazată pe 4 tipuri de structuri (vezi detalii în Anexa 1): 1) Departamente ministeriale; 2) Agenții departamentale; 3) Administrații ale dreptului public; 4) Organisme de drept privat. Pentru fiecare categorie lucrarea oferă o scurtă descriere a temeiurilor legale și instituționale; a structurii guvernantei și a modalităților de control; a normelor și regulilor financiare, de conducere, a regulilor privind recrutarea/promovarea personalului încadrat precum și funcția îndeplinită de aceste instituții, la care se adaugă exemple provenind din mai multe țări.

Lucrarea “*Organising Ministries and Agencies*”, utilizează o tipologie binară (vezi detalii în Anexa 2) care face diferențe între: 1) Ministerele de bază (centrale), care în mod tradițional au structură piramidală integrată vertical și 2) Structuri în departamente care cuprind trei subcategorii: a) agenții departamentale; corpuri instituționale indirect controlate care la rândul lor se subdivid în: administrații de drept public și întreprinderi ale guvernului (fie întreprinderi cu profil comercial, fie necomerciale; alte organisme de drept privat); și 3) entități cvasi-guvernamentale. Pentru fiecare categorie și subcategorie, lucrarea face prezentarea generală a structurii de organizare și a mediului de reglementare legislativă, inclusiv a normelor de funcționare și control, precum și a funcțiilor organizației respective. Lucrarea are drept concluzie „*Condiții de succes ale structurilor independente*” și indică următoarele:

*„condițiile de bază pentru un sistem descentralizat de guvernare, de succes, sustenabil [...] includ:*

- 1) *Un cadru legislativ și instituțional solid și sănătos, care să reducă numărul de tipuri de instituții care se află sub influența directă a guvernului, care să explice temeiul legal al existenței acestor instituții și să justifice excepțiile de la regulile obișnuite [...];*
- 2) *O structură bine gândită pentru instituțiile individuale este importantă, inclusiv o trecere graduală spre sisteme subordonate [...];*
- 3) *Organizarea unei interfețe (stabile) între aceste organizații și ministerele centrale de care aparțin;*
- 4) *Sistemul de răspundere și de raportare prin directori delegați, și nevoia unei stricte supravegheri a acestor noi organisme, inclusiv de către Parlament.*

O citire mai atentă a ambelor lucrări citate mai sus arată că perspectiva funcțională și cea legală nu se potrivesc neapărat în rețeaua generală existentă de structuri organizaționale. Dintr-o perspectivă funcțională, principala distincție este între funcțiunile de reglementare și funcțiunile executive, care pot fi analizate în funcție de furnizarea de bunuri sau servicii, dacă prin emiterea de certificate sau oferirea de granturi înțelegem furnizare de servicii. Dacă nu există o analiză comparativă între modul în care funcțiile de reglementare sunt exercitate în cadrul structurilor ierarhice din departamentele ministeriale, totuși distincția între agențiile de reglementare și agențiile executive corespunde acestei împărțiri. Niciuna dintre aceste două funcții nu are o formă care să atragă statutul de personalitate juridică sau chiar un grad înalt de autonomie formală și numaidecât vizibilă.

Decât să se încerce urmărirea unei tipologii internaționale general valabilă de structuri organizaționale, care nici nu există în lumea reală, factorii de decizie ar trebui să-și bazeze opțiunile lor pe o listă a restricțiilor – legale și politice – și pe cadrele legislative și de reglementare existente, de asemenea trebuie să-și bazeze deciziile pe examinarea cerințelor deja stabilite pentru o anumită funcție, în materie de autonomie și coordonare.

#### d) Este delegarea administrativă o alternativă la crearea de agenții?

Cum s-a menționat mai sus, literatura OECD face distincție între *delegare* și *deconcentrare*<sup>27</sup>. Distincția nu se bazează pe o înțelegere generală comună a cuvintelor „delegare” și „deconcentrare”. Expresiile precum deconcentrare, delegare și descentralizare – pentru a da trei exemple de expresii obișnuite în limba engleză – au o semnificație diferită în sens politic și legal, ca și de la o țară la alta. Când sunt folosite în cadrul unei organizații internaționale, se utilizează, de obicei, o definiție realizată pentru o politică publică specifică, sau chiar pentru o anumită lucrare, fiind rar utilizate într-un mod consecvent de-a lungul timpului și pentru domeniile politicii publice.

*Delegarea*, în sensul în care este utilizată în literatura menționată mai sus, poate fi înțeleasă ca transfer de autoritate către entități care din punct de vedere juridic rămân parte a organizației (minister, departament) de stat centrale, iar deconcentrarea poate fi definită ca transfer de puteri către entități separate, din punct de vedere legal, de stat. Și această distincție poate fi criticată pentru că pune prea mult accentul pe criterii, cum ar fi: personalitatea juridică sau statutul legal al instrumentului juridic prin care organizația a fost creată (o lege dată de parlament în cazul deconcentrării, iar în cazul delegării este vorba de un act administrativ).

O altă deosebire se poate face, și există în dreptul administrativ al multor state, și în analiza și practica managerială. Există două concepte opuse: *delegarea de puteri sau competențe* pe de o parte, și *delegarea de semnătură* sau *delegarea de decizii de rutină*, pe de altă parte. Cuvântul deconcentrare poate fi folosit pentru *delegarea de puteri sau competențe*, iar cuvântul *delegare* rămâne rezervat pentru delegarea *semnăturii* sau a *deciziilor de rutină*. În acest sens, diferența între deconcentrare și delegare, nu depinde de personalitatea juridică a acelei structuri organizaționale căreia îi sunt încredințate (sau prin delegare sau prin deconcentrare) anumite funcții ce trebuie să le îndeplinească, ci depinde de tipul de mecanisme ierarhice ce pot fi folosite.

*Delegarea de semnătură sau delegarea deciziilor de rutină* este *temporară* și poate fi retrasă de autoritatea care a acordat-o; apelul se face către această autoritate centrală, de către instituția căreia i-a fost delegată, iar a doua instituție poate decide în locul celei care a luat decizia inițială. Astfel de tip de delegare poate fi exercitat numai în cadrul unei structuri ierarhice – în majoritatea cazurilor, un departament ministerial – care deține puterea de a emite instrucțiuni și de a da sancțiuni disciplinare. Delegarea de putere, pe de altă parte, poate opera la fel de bine și în cadrul unei structuri ierarhice – departament ministerial – ca și în cazul deconcentrării, când puterea de decizie este încredințată unei instituții externe.

Delegarea de semnătură sau cea a deciziilor manageriale de rutină îmbunătățește, de regulă, eficiența managerială, fiindcă face posibilă evitarea amânărilor sau întâzierilor cauzate de așteptarea unui act oficial emis de ministru sau de conducătorul ministerului respectiv. Ea permite ca anumite decizii să fie luate de către acele persoane care sunt cele mai familiarizate cu rutina zilnică a administrației, dar permite conducerii superioare a ministerului să ia decizii în mod excepțional sau în circumstanțe politice deosebit de proeminente. Acolo unde condițiile generale ale delegării sunt înscrise într-un document-cadru de fondare a organizației respective, și în situația în care ministrul sau conducerea ministerului acceptă să verifice acțiunile persoanelor, sau ale unităților cărora le-au fost delegate dreptul de semnătură sau puterea decizională pentru deciziile de rutină, și pe baza unor criterii de benchmarking prestabilite, există condițiile necesare ca să se creeze „agenții executive” sau „agenții departamentale”. Un astfel de document poate avea forma unui document-cadru, care descrie puterile generale și organizarea structurii sau a

<sup>27</sup> vezi PUMA (2001), *The Governance of the Wider State Sector: Principles for Control and Accountability of Delegated and Devolved Bodies*, OECD, Paris (CNM/GF/GOV/PUBG(2001)4).

unui contract specific de performanță, care stabilește obiective cuantificabile și o perioadă de timp de funcționare pentru agenția respectivă și pentru conducătorii ei.

*Delegarea semnăturii sau a deciziilor de rutină* este indicată în toate cazurile în care deciziile privind cazuri individuale se bazează pe evaluări de rutină. De asemenea, este indicată pentru furnizarea de servicii sau produse, și poate constitui o alternativă la crearea de agenții (în sensul creării unor noi instituții, separate). Prezintă avantajul de a fi implementată foarte rapid, dar și retrasă foarte repede, presupunând, totuși, că normele și standardele generale ale luării deciziei administrative permit acest lucru, fie că există normative în acest sens, fie pe baza jurisprudenței tribunalelor care se ocupă de contenciosul administrativ.

Din contră, delegarea de semnătură sau a deciziilor de rutină nu este indicată atunci când există serioase motive pentru a garanta autonomia factorului decizional față de interferența reprezentanților partidelor politice, sau atunci când luarea deciziei include participarea diferiților factori importanți în luarea deciziei finale – așa cum stau lucrurile în cazul funcției de reglementare. Posibilitatea ca autoritatea care delegă să acționeze în locul instituției delegate ar crea un scurt-circuit îngrijorător în procesul decizional.

*Delegarea de puteri sau competențe* se mai numește și descentralizare. Este permanentă și nu poate fi retrasă. Este de obicei însoțită de mecanisme de apel – recurs, care permit guvernului sau unor organizații independente terțe (cum ar fi Curțile de Apel sau tribunalele) să revizuiască o anumită decizie și să o caseze, sau – mai rar – să emită un ordin de suspendare sau amânare – către instituția căreia i-a fost delegată puterea respectivă – despre modul în care să aplice decizia.

În timp ce crearea de agenții (în sensul de creare a unor corpuri instituționale separate) implică cu necesitate o delegare de puteri, delegarea puterilor ca atare se poate realiza nu neapărat prin crearea unor agenții, ci chiar acolo unde există totuși o nevoie specială de asemenea instituții, necesare spre a evita imixtiunea factorilor politici sau a instituțiilor ce joacă un rol important în sectorul respectiv. Fiindcă, de fapt, ceea ce contează este tipul de mecanisme de apel – recurs, care există, mai mult decât forma instituției însărcinate cu o putere ce i-a fost conferită prin delegare. E perfect fezabil ca o asemenea structură să fie inserată într-un minister, și să se prevadă ca statut de funcționare apelul, sau față de guvern în întregul său, sau față de o comisie a Parlamentului, sau față de un corp independent sau o instanță. Pentru a putea funcționa ca instituție, este necesar un cadru legal foarte clar al statutului de înființare a instituției, care să stabilească clar condițiile delegării de putere, instrumentele și mecanismele de apel și un sistem de drept al funcției publice și reglementări pentru personal, care să excludă posibilitatea sancțiunilor disciplinare sau echivalentul lor (cum ar fi concedierea funcționarului respectiv, întreruperea contractului său de muncă, transferul pe alt post sau în altă zonă, etc.). În această situație, legea constituțională și principiile administrative generale trebuie să permită înființarea acestor mecanisme care să fie funcționale.

Din cele spuse mai sus, rezultă că agențificarea (în sensul creării unor corpuri separate) și departamentalizarea nu sunt necesar opuse. Agențificarea poate oferi o vedere mai clară a cadrului formal sau poate fi mai potrivită ca formă instituțională, datorită sistemului general de principii și reguli administrative sau datorită legii constituționale ca atare. Ea se poate însă dovedi o iluzie, dacă mecanismele de apel și legea funcției publice sunt prost definite și permit o prea mare imixtiune a factorilor politici sau dacă din contra, stânjenesc mecanismele de răspundere.

### 3. CREAREA DE STRUCTURI ORGANIZAȚIONALE SPECIALIZATE

Crearea unei structuri organizaționale specializate pentru exercitarea unor funcții care aparțin de administrația centrală este condiționată de mediul cultural, juridic, politic, al unei societăți, care variază de la țară la țară și de la perioadă la perioadă. Deci, nu este posibil să se dea înainte indicații despre modul în care astfel de structuri trebuie create, deoarece acest tip de recomandare pentru o politică în domeniul administrației poate fi făcută doar după ce se analizează cu precizie funcția ce urmează a fi exercitată, nevoia de a se crea o astfel de funcție, și opțiunile existente în teorie și în practică pentru structura organizațională respectivă – acestea din urmă fiind dependente de o bună cunoaștere a sistemului politic și administrativ al țării respective, ca și a Constituției și a legilor țării în cauză. Prezenta lucrare poate doar să precizeze principalele elemente ce trebuie luate în considerare atunci când se încearcă folosirea unor modele experimentate în alte țări, așa cum apar în literatura de specialitate sau în alte surse.

#### a) Constrângeri constituționale și politice

Cadrul constituțional pentru organizarea și funcționarea administrației centrale de stat diferă în mod considerabil de la țară la țară. Este foarte important să cunoaștem acest cadru general și să înțelegem, tiparele diferite existente ale regulilor constituționale relevante și ale principiilor pentru: 1) a înțelege constrângerile politice și oficiale care forțează alegerea unei anumite structuri de funcționare a administrației de stat și/sau reformarea acestor instituții ale administrației centrale de stat; 2) a identifica precondițiile constituționale pentru o posibilă reformă a administrației centrale de stat; 3) a identifica amendamentele constituționale care ar putea fi necesare pentru a implementa o anumită reformă; și 4) a opta pentru o a doua soluție posibilă, în cazul în care constrângerile constituționale nu pot fi ocolite, fie din cauza caracterului accentuat politic al normei sau principiului respectiv, fie din cauza lipsei de consens privind tipul de reformă administrativă între reprezentanții partidelor politice.

Literatura de specialitate privind agențiile este foarte limitată și dezamăgește, în acest sens, deoarece ignoră adesea constrângerile constituționale, iar în alte cazuri are tendința de a supraestima consecințele aspectelor juridice – ignorând impactul mediului politic asupra funcționării Constituției – sau, din contră, de a subestima importanța regulilor oficiale și a constrângerilor pe care o reprezintă – la bine sau la greu – pentru politicieni.

Prezenta lucrare propune examinarea unui număr limitat de cazuri naționale care să pună în lumină problema constrângerilor constituționale: Franța, Germania, Italia, Olanda, Suedia, Regatul Unit al Marii Britanii și Uniunea Europeană în integralitatea ei. Aceste cazuri au fost alese tocmai fiindcă natura precisă a regulilor lor constituționale este de regulă ignorată (de exemplu, prerogativa regală, care funcționează în Marea Britanie), și, în general, fiindcă situațiile respective sunt foarte diferite în funcție de posibilități și constrângeri. Cazul legislației UE, în integralitatea ei, este deosebit de relevant și ca model posibil, și ca sursă de restricții, pentru statele sale membre.

O analiză comparativă a acestor cazuri naționale (vezi Anexa 3) arată în mod clar următoarele: 1) nu există un model general al constrângerilor constituționale privind organizarea și funcționarea administrației centrale de stat – sau a administrației Uniunii Europene, în afară de constrângerile provenite din regulile generale comune, de buget și financiare, care impun ca bugetul și administrarea cheltuielilor să se facă cu aprobarea parlamentului și să cuprindă principiile ce delimitează efectul dreptului financiar doar la un an calendaristic. 2) ponderea constrângerilor constituționale privind organizarea și funcționarea administrației variază nu numai în funcție de distribuția puterilor între Guvern și Parlament (pondere ce diferă de la țară la țară), ci și în funcție de stabilitatea coalițiilor guvernamentale și de existența și de gradul de detaliere a posibilităților de revizuire judiciară a actelor emise de Parlament și a regulamentelor emise de guvern (care la rândul lor depind de accesul mai mare sau mai mic la tribunale). 3) în cazurile în

care există o diferență între deconcentrarea către un corp independent care are personalitate juridică diferită de cea a statului (sau de cea a Comunității Europene), pe de o parte, și delegarea către unitățile departamentale sau agențiile executive care rămân integrate în administrația centrală, pe de altă parte, nu există un model general conform căruia delegarea să poată fi efectuată pe calea unei reglementări sau decizii a guvernului, pe câtă vreme deconcentrarea ar impune existența unei legi dată de parlament. 4) dincolo de constrângerile constituționale, guvernele sunt, de asemenea restricționate și de necesitatea de a implica factorii importanți din domeniul lor, atunci când trebuie să-și reorganizeze administrațiile, pentru a asigura coerența între instituții și finalmente, eficiența acestora.

#### **b) Cadrul legal de creare a structurilor organizaționale specializate**

Cerințele legale pentru înființarea unor structuri organizaționale specializate în administrația centrală depind de constrângerile constituționale. Un cadru general legal poate exista sau nu, în momentul în care se pune problema ca actorii care elaborează politicile publice să înființeze asemenea structuri, sau să delege anumite funcții către acestea. Acest cadru legal general poate fi deja integrat într-o serie de reguli, principii sau reglementări care funcționează ca un corp coerent și accesibil de reguli scrise. Dimpotrivă, în alte situații, ele pot fi regăsite dispersat în mai multe prevederi constituționale, în instrumente de reglementare sau statute, în jurisprudența Curții constituționale și administrative, iar uneori în jurisprudența tribunalelor comerciale sau de drept civil.

Este, de asemenea, posibil ca astfel de cerințe legale să fie integrate în reglementările și directivele Comunității Europene sau în deciziile cadru ale Uniunii Europene, sau să decurgă drept consecință celor prevăzute în tratatul Comunității Europene sau în Tratatul Uniunii Europene, așa cum sunt aplicate și interpretate de Curtea Europeană de Justiție. În general, trebuie să se rețină că și dreptul CE, și cel al UE, ca și dreptul internațional, prevăd că statul este răspunzător pentru funcțiile exercitate în numele său, indiferent de tipul de structură organizațională care exercită acțiunea (acesta este răspunzător nu numai pentru autoritățile statului, ci și pentru administrațiile locale sau intermediare, ca și pentru persoanele private ce acționează în numele lui).

În absența unor cerințe legale preexistente, într-o anumită țară, problema care se pune este dacă strategii vor să fixeze mai întâi acest cadru general de legi și norme, - operație care s-ar dovedi extrem de consumatoare de timp și din motive tehnice, și din motive politice, - sau dacă este fezabil – din punct de vedere politic și juridic – să se adopte regulile și principiile ad hoc necesare, în mod experimental, spre a se obține o experiență înainte de a aplica acel cadru legal general. În cazul din urmă, este necesară consultanța juridică pentru a se pune în aplicare un cadru general experimental care să fie în acord cu restul normelor legislative valabile în țara respectivă și cu normele și cerințele dreptului Uniunii Europene. Strategii trebuie să se sprijine neapărat pe o expertiză juridică adecvată – și e greu de presupus că o singură persoană, sau un grup de consultanți în materie juridică și legislativă – indiferent cât ar fi de capabili – ar deține toate cunoștințele juridice necesare pentru implementarea unui asemenea cadru.

Oricare ar fi situația dată într-o anumită țară, și la un anumit moment, următoarele aspecte trebuie luate în considerare, spre a ne da seama care este situația juridică generală a unui stat la un moment dat. Pot fi, de asemenea folosite drept ghid pentru stabilirea unui cadru legal general sau chiar și a unui cadru legal experimental pentru un set dat de funcții. Trebuie examinate următoarele puncte de pe lista de mai jos, care nu este completă:

1) Cine deține competența de a înființa o anumită structură organizațională? Parlamentul? Guvernul în întregul său? Ministererele, în mod individual? Structurile care există deja în cadrul departamentului ministerial? Alte organisme publice existente?

2) Dacă funcțiile care trebuie exercitate rezultă dintr-o reglementare sau directivă a Comunității Europene sau o decizie - cadru a Uniunii Europene, există cerințe specifice în instrumentul respectiv, care să ofere garanții precum independența și implicarea partenerilor? Funcțiile instituției nou create sunt cele impuse de dreptul Comunității Europene și de implementarea acestuia? Pot aceste funcții să aibă un impact în privința libertății de circulație a persoanelor, a mărfurilor, a serviciilor sau a capitalului din țara respectivă sau pot conduce la discriminări între cetățenii țării respective și alți cetățeni aparținând Uniunii Europene?

3) Care este procedura care trebuie urmată în cadrul autorității care deține competența de a înființa o anumită structură organizațională? Este necesară aprobarea dată de șeful statului respectiv? Care sunt acele organisme sau grupuri reprezentative care trebuie consultate și în ce măsură opinia acestora este obligatoriu să fie respectată? Există obligația să se facă publică o notificare privind crearea unei noi structuri, pe plan intern (în fața Parlamentului țării respective sau a altor corpuri naționale) sau extern – în fața Comisiei Europene, a organizațiilor internaționale – dacă țara este parte în tratate multilaterale, sau bilaterale?

4) Există un cadru legal general de norme și proceduri administrative în țara respectivă și dacă da, este acesta codificat sau nu? Acest cadru general permite excepții, și dacă da, în ce condiții? Funcțiile ce trebuie exercitate de noua instituție sunt conforme cu legislația UE și a CE, și dacă da, există mecanisme care asigură „dreptul la buna administrare” (așa cum este el formulat în Carta Uniunii Europene privind Drepturile Fundamentale, dezvoltată ulterior de Codul European al Bunei Conduite Administrative)<sup>28</sup> cunoscute și aplicate, de structura organizațională?

5) Există principii legale sau norme care stânjenesc delegarea de puteri de la o autoritate la alta? Există principii legale sau norme care împiedică delegarea de semnătură sau a deciziilor de rutină? Există sau nu principii legale sau norme care să impună existența unor mecanisme de apel împotriva deciziilor care au fost delegate? Dacă nu există prevederi scrise relevante în Constituție, în statute sau în reglementările generale, există vreo speță relevantă care să provină de la tribunale? Consecințele responsabilității instituțiilor statului – așa cum sunt stipulate în legislația internațională și în dreptul european, au fost luate în considerare, în sensul că factorii decizionali să fie obligați să respecte normele dreptului european sau internațional?

6) Există principii generale și norme referitoare la adoptarea bugetului și la managementul financiar? Acestea permit sau nu excepții, și în ce condiții? Au fost luate în considerare consecințele participării la Sistemul Monetar European, și participarea – prezentă sau viitoare – la Uniunea Monetară Europeană (EMU), astfel încât să existe mecanisme supuse criteriilor de aderare la EMU și Pactul de Stabilitate și Creștere?

7) Activitatea ce urmează a fi desfășurată este supusă prin lege examinării instituției Avocatului Poporului, în țara respectivă, dacă această instituție există, sau/și autorităților administrative, în privința protecției datelor, a intimității, a regulilor concurenței? Sunt puterile acestor autorități definite în funcție de natura corpului decizional care decide, sau în funcție de natura și scopul deciziilor ce trebuie luate?

8) Există sau nu un sistem general de contencios administrativ? Dacă da, temeiurile sale și modul de funcționare a acestuia sunt explicitate în cazul deciziilor administrative importante? Există remedii care să permită revizuirea judiciară a unor decizii, și care să respecte jurisprudența Curții Europene de Justiție?

9) Există tribunale/Curți specializate, și dacă da, care sunt acele criterii care stabilesc jurisdicția acestor Curți? Structura formală a corpului decizional este sau nu relevantă față de jurisdicția Curților/tribunalelor, și în ce măsură?

<sup>28</sup> Vezi: <http://www.ombudsman.europa.eu/code/en/default.htm>.

### **c) Stabilirea unor cadre instituționale și a instrumentelor de conducere a structurilor organizaționale specializate**

Așa cum se întâmplă în cazul cadrului legal de funcționare, cadrele instituționale și instrumentele de guvernare a structurilor organizaționale specializate pot exista sau nu, în momentul în care se pune problema ca actorii care elaborează politicile publice să înființeze astfel de structuri sau să delege anumite funcții unor structuri care există deja. Regulile de funcționare pot fi cuprinse într-un număr de norme, legi sau reglementări deja existente, și care pot fi adaptate. Ele pot, de asemenea, fi prezente în reglementările și directivele publicate de CE, sau pot apărea în cadrul general al deciziilor luate de Uniunea Europeană, care sunt obligatorii – din punct de vedere juridic – pentru statele membre; aceste norme mai pot apărea în instrumentele juridice care nu au statut de obligativitate, emise de Comisia Europeană, cărți verzi, cărți albe, comunicări. Prin urmare, sprijinirea deciziilor pe consultanță și expertiză – în domeniul managementului și în domeniul juridic – este o cerință fundamentală, fiindcă strategiile trebuie să înțeleagă ce marjă de manevră au și pentru a determina măsura în care modelele instituționale existente la nivel național pot fi folosite, sau ușor adaptate și măsura în care sunt necesare inovații. În acest al doilea caz, nu se pot da indicații precise care să fie aplicabile imediat și care să depășească setul de recomandări deja existente, formulate de OECD (vezi Anexa 2).

Oricare ar fi situația într-o anumită țară, și la un anumit moment, trebuie examinate următoarele puncte, deși ele nu constituie o listă exhaustivă. Ele pot constitui linii generale de orientare pentru stabilirea unui cadru legal experimental pentru un anumit set de funcții. Următoarele puncte pot fi adăugate la lista de verificare conținută în secțiunea anterioară:

1. Care sunt consecințele alegerii unei structuri instituționale care există și funcționează deja, în privința aplicării regulilor generale de luare a deciziei, de management al finanțelor, de reglementări privind politica de personal, de auditare, de revenire asupra unor decizii de ordin juridic sau nejuridic?

2. Care sunt obiectivele, rolul și misiunea structurii instituționale respective? Depinde ea de cerințele Constituției din țara respectivă, de cerințele formulate în politica publică sectorială respectivă, de obligațiile formulate de Comunitățile Europene sau de Uniunea Europeană? Care sunt actorii principali implicați în misiunea, rolul și obiectivele instituției? (Parlament, guvern în întregul sau, ministere însărcinate cu elaborarea politicii din sectorul respectiv, Comisia Europeană, furnizorii de resurse, operatorii care funcționează într-un anumit sector sau în legătură cu alte sectoare, clienții acestor sectoare, grupurile de interese, cetățenii?). Răspunsul la aceste întrebări nu trebuie să se bazeze pe o simplă examinare a declarațiilor scrise din legislațiile, reglementările sau cadrele legale în vigoare în Europa, ci trebuie să fie un rezultat al consultărilor dintre actorii care elaborează politicile publice – din Guvern și din Parlament – și experții și reprezentanții grupurilor de interese. Odată identificați acești factori de interes, trebuie examinate acele mecanisme de răspundere decizională – fie către Parlament, ca răspundere politică, fie direct către cetățeni, mecanismele specifice de răspundere directă către principalele organizații din sectorul respectiv, și mecanismele de legătură cu organizații de același tip, pentru acele structuri profesionale cu înaltă specializare. Toate aceste analize vor conduce la anumite opțiuni în materie de structuri și proceduri: poate că răspunderea în fața Parlamentului este cel mai bine organizată pe cale ierarhică, ministerială, sau prin raportări către o structură instituțională în întregime separată de departamentele ministeriale. Răspunderea în fața actorilor interesați poate fi făcută prin crearea unui consiliu, prin instituții și mecanisme de raportare, prin revizuire externă, prin auditare externă, sau prin combinații între acestea.

3. Care vor fi funcțiile principale ale structurii nou create? de șef executiv sau/și de corp colegial? Un singur corp executiv va permite o mai rapidă luare a deciziilor, va costa mai puțin, va fi mai puțin greoi și împovăraător decât un corp colegial. Va permite, de asemenea, mecanisme mai rapide de raportare către ministerul însărcinat cu sectorul în cauză. Pe de altă parte, un corp



colegial, va permite o comunicare mai bună cu actorii diverși din sectorul respectiv, și poate constitui garanția împotriva situației de conflict de interese sau de corupție. Cum sunt făcute numirile pe posturile superioare, de conducere, în structura organizațională respectivă? Este folositor să existe și să funcționeze un sistem prin care posturile să fie ocupate de oameni numiți de diferite corpuri instituționale sau/și, numiți în virtutea unor proceduri diferite, spre a se crea un sistem de verificări și echilibrări în sânul sectorului respectiv. Care sunt opțiunile de a se asigura și verificările și echilibrările în cadrul instituției, și de a se evita blocarea sistemului în ansamblul său? Funcțiile de conducere se completează una pe cealaltă pe baza specializării, într-un tot coerent? Care sunt opțiunile existente, spre a ne asigura că expertiza adecvată este prezentă, păstrându-se în același timp unitatea conducerii?

4. Care sunt criteriile după care este evaluată structura organizațională respectivă, după ce își îndeplinește misiunea și joacă rolul pentru care a fost creată și îl joacă bine? Este posibil ca aceste criterii să fie stabilite ex ante? Este posibil să se cuantifice și să se măsoare aceste criterii, presupunând că celelalte – ale unui management financiar corect – sunt deja funcționale, sau este prea greu de făcut o cuantificare, sau aceasta poate fi chiar contraproductivă, fiindcă se concentrează doar pe aspectele minore? În acele cazuri în care acțiunea structurii respective poate fi cuantificată – și cu condiția ca elementele cuantificate să fie suficient de semnificative pentru eficiența funcției care se va exercita – obiectivele cantitative pot fi făcute publice (ca dată a realizării lor) și pot conduce la compensări financiare pentru cei care le-au obținut. Dacă acest lucru poate fi o cale de întărire a încrederii publicului, nu este neapărat necesar stimulentele cel mai adecvat pentru obținerea unei eficiențe mai mari, care depinde de tipul de resurse al structurii respective, și de impactul său asupra situației individuale a personalului angajat. Când există posibilitatea ca obiectivele să fie cuantificate, un instrument adecvat, numit de obicei „*contract de performanță*”, trebuie folosit, care specifică sarcinile de îndeplinit și timpul alocat îndeplinirii lor. Contractul este de regulă semnat de șeful cu cel mai înalt rang în ierarhie, de ministrul cu responsabilitate sectorială sau adjunctul acestuia, și de ministrul de finanțe. Contractul de performanță servește ca instrument de evaluare a performanței structurii și a conducătorilor săi de vârf, și poate avea consecințe financiare – pozitive sau negative – sau poate conduce la promovarea oficialilor respectivi. Această situație trebuie echilibrată prin angajamentul de a oferi resurse pe o perioadă de mai mulți ani. Astfel de contracte, care există în legislații cu caracter foarte diferit cum ar fi, în Marea Britanie (contractele ce funcționează în agențiile departamentale) și în Franța, (în cadrul *centrelor de responsabilitate*) sunt considerate ca neobligatorii din punct de vedere juridic, adică aplicarea lor nu poate fi introdusă în vreo instituție, printr-o decizie; toate aceste tipuri de contracte fac parte din tipul de contracte „gentlemen’s agreements”. Principalul neajuns al acestui tip de contracte este că ele nu se pot deroga de la principiile legii bugetului din țara respectivă, când există creșteri bugetare, nu apar probleme, dar când se impun restricții ale bugetului, atunci intervine grava problemă a resurselor limitate. Odată dat răspunsul la aceste întrebări, se pot stabili mecanisme de raportare, care să prevadă clar *cine* raportează și *către cine* merge raportul (în funcție de liniile de responsabilitate stabilite în legislația respectivă; în ce formă sunt prezentate documentele raportului – scris sau oral), ce fel de documentație suplimentară se cere, când? cât de des? Care sunt consecințele rapoartelor?

5. Trebuie să existe un cadru general care să stabilească modul de luare a deciziilor. Acesta poate fi aplicarea directă a unui cod general de procedură administrativă sau un set precis de tipuri de aranjamente, sau modalități, care sunt folosite atunci când *nu* există un cod general de procedură administrativă. Ele pot fi folosite sau necesare fie din cauză că funcția ce trebuie exercitată impune existența anumitor modalități care simplifică actul de luare a deciziei, sau fiindcă există un grup de actori care fac ca decizia în sectorul respectiv să fie complexă. În ambele cazuri, procesul de luare a deciziei trebuie să fie consecvent cu celelalte reguli, dacă vrem ca instituția să funcționeze corect. Dacă nu există un cod general de conduită administrativă, neapărat trebuie fixate reguli și norme de comportament, care să fie făcute

cunoscute tuturor angajaților, și care să indice și posibilitățile de revizuire a nemulțumirilor sau a încălcărilor regulilor respective.

6. Trebuie să existe, de asemenea, un cadru general pentru procesul bugetar și pentru managementul financiar. Și aici, se poate aplica modelul menționat mai sus, adică o aplicare directă a regulilor managementului financiar și a procedurii bugetare generale, sau se aplică reguli precise și specifice legate de anumite funcții. Este neapărat necesar să se aplice principiile unui management financiar solid și sănătos<sup>29</sup>.

7. Un cadru general pentru procesul de auditare trebuie de asemenea creat. Dacă țara respectivă dispune deja de un sistem general de auditare pentru administrația publică, (curți de conturi și inspectorate financiare), probabil că sistemul este valabil pentru toate structurile specializate aparținând statului, indiferent de forma lor, de funcția pe care o au și de statutul lor legal. Derogările de la sistemul general aplicat în țara respectivă trebuie examinate cu mare grijă, dacă ele conduc la „relaxarea” mecanismelor de auditare. Dacă, din contră, ele conduc la mecanisme de control financiar mai pretențioase și mai rigoroase – și aceasta ar putea fi o cerință formulată de obligațiile contractuale impuse de CE sau de UE - ele trebuie acceptate ca binevenite, cu condiția să nu împiedice sau să încetinească buna funcționare a structurii (de exemplu, fiindcă s-ar consuma mai mult timp pentru adunarea tuturor documentelor necesare auditorilor). Încă o dată, această situație ar putea fi considerată ca o bună oportunitate de a experimenta mecanisme de audit extern, în ideea de a le generaliza mai târziu, cu condiția ca acest experiment să nu devină un scop primar pentru crearea unei anumite structuri instituționale. În ceea ce privește controlul financiar intern, există, din nou, alternativa de aplicare a unui sistem care există ca schemă generală și care funcționează și creează alte mecanisme specifice. Și pentru auditarea externă, și pentru mecanismele interne de control financiar, opțiunea ce trebuie făcută trebuie să ia în considerare natura funcției ce trebuie exercitată, fiindcă aceasta ar putea impune expertize foarte precise și diferite. În afara mecanismelor de auditare, care se concentrează în special asupra unui management financiar foarte bun<sup>30</sup>, s-ar putea să fie nevoie de auditare din partea unor experți, pentru felul în care este exercitată funcția de auditare în sine. În cadrul politicilor CE/UE, există elemente de auditare externă, (în cadrul fondurilor structurale și a politicilor agricole comune), care ar implica oficiali din partea Comisiei Europene. Una din întrebările ce se ridică este dacă aceste elemente sunt suficiente pentru o anumită țară, sau dacă mai trebuie create în plus alte mecanisme de auditare.

8. În privința angajamentelor referitoare la politica de personal (recrutare, promovare, scheme și sisteme de plată), trebuie, de asemenea, să existe un sistem legal, care, o spunem din nou, poate fi sau legea generală a salarizării funcționarului public care, dacă există și e clar formulată, trebuie să cuprindă clar și condițiile păstrării postului funcționarului public, în cazul unor schimbări ale partidelor politice, sau atunci când au loc „rotații” periodice ale funcțiilor care impun o schimbare în structurile de luare a deciziei. Acest cadru legal de funcționare pentru personalul angajat în administrația publică trebuie neapărat să prevadă un regulament care să împiedice situația în care oficialii publici devin „prada” unor reprezentanți ai instituțiilor din sectorul lor, și își pierd astfel independența pe care trebuie să o aibă, pentru a fi imparțiali în deciziile și hotărârile lor. Dacă în țara respectivă nu există o lege a funcționarului public, sau dacă ea nu se aplică în cazul structurii instituționale nou create, trebuie acordată o atenție cu totul deosebită reglementărilor privind politicile de personal. Trebuie făcută o diferențiere între conducătorii structurii instituționale respective și restul angajaților, mai ales fiindcă aceștia din urmă trebuie să aibă și ei statutul de funcționari publici, și să se supună aceluiași reguli ca și restul ierarhiei.

<sup>29</sup> Vezi Sigma (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, Paris, și *“Financial Management and Control of Public Agencies”* (citată în nota de subsol 2), care nu poate fi rezumat în câteva propoziții.

<sup>30</sup> Vezi n. 27.

Totuși, decizia de a se face excepții de la lege și regulile generale ale funcționarului public, nu trebuie luată doar de dragul creării unei noi structuri organizaționale. Dacă regulile stabilite pentru funcționarii publici sunt considerate ca fiind prea inflexibile pentru nevoile specifice ale unei anumite structuri instituționale, trebuie să ne punem întrebarea dacă nu cumva regulile stabilite pentru funcționarii publici nu sunt prea rigide și trebuie reformulate sau dacă motivele care îi determină pe actorii implicați în elaborarea politicilor publice să caute excepții de la regulile generale nu sunt cumva determinate de un tip de „miopie”, sau sunt chiar nelegitime. Dacă, pe de altă parte, motivația de a se face excepții de la legea funcționarului public este aceea că normele respective sunt prea multe sau prea stufoase, sau prea nepredictibile, înființarea unei noi instituții, cu propriile ei reglementări în materie de personal poate constitui o oportunitate de a experimenta un nou sistem, cu alte norme de personal, care ulterior ar putea fi extins la întregul sistem al administrației publice. Totuși, sistemul experimentat nu trebuie să fie un scop în sine, sau scopul esențial al alegerii unei asemenea structuri, care astfel ar fi deviată de la rolul și funcția sa de bază.

Cu titlu de ilustrare, anexa 4 reproduce reglementarea CE privind agențiile executive, care dă un exemplu recent despre modul în care trebuie abordate problemele de personal prezentate mai sus. Totuși, exemplul nu trebuie aplicat, și în niciun caz copiat ca atare, fără o prealabilă analiză a reglementărilor financiare prevăzute în acordul Comunităților Europene și în cadrul său legislativ general și instituțional<sup>31</sup>.

#### **d) Asigurarea coordonării manageriale a structurilor organizaționale specializate**

„Agentificarea” este văzută adesea ca un factor care conduce la fragmentarea structurilor administrative și deci creează probleme de coordonare a acțiunii și a politicilor formulate de Guvern. E greu de spus dacă acest lucru este adevărat în toate cazurile, și în ce măsură. Acolo unde funcțiile de coordonare a politicilor guvernamentale funcționează în cadrul unui sistem – cadrul juridic, bazat pe ierarhizarea departamentelor ministeriale, crearea de agenții poate într-adevăr cauza ruperea unor rutine de lucru prestabilite și a liniilor de comunicare. Poate, de asemenea conduce la situația în care oficialii cu rang înalt în ierarhie să caute să obțină foarte multă autonomie, schimbând deci cultura funcționarilor publici, mai ales în cadrul acelor sectoare în care mobilitatea interdepartamentală nu este obișnuită. În cazurile în care coordonarea politicilor nu funcționează bine, crearea de agenții nu va schimba, probabil, situația, nici într-un caz, nici în celălalt. Indiferent de situație, menținerea unui sistem corect de coordonare a politicilor *nu* este rezultatul direct al modelului organizațional al structurilor specializate și al aparatului guvernamental în întregul său. El nu poate fi decât rezultatul unei înțelegeri corecte a noțiunii și instrumentelor de coordonare între politicile sectoriale.

Scala Metcalfe de coordonare a politicilor<sup>32</sup> sectoriale, constituie un instrument care se poate folosi pentru raționalizarea strategiilor de coordonare, în mod special pentru stabilirea relației între diferitele mecanisme. Constituie de asemenea un instrument de măsurare a gradului de coordonare (pe o scală de nouă niveluri); ea se poate folosi și pentru identificarea „punctelor de sugrumare” a fluidității sistemului<sup>33</sup>. Asigurarea coordonării între structurile specializate ale

<sup>31</sup> Pentru o analiză detaliată a reglementărilor privind agențiile executive și reglementările financiare ale CE, cărora aceste agenții li se supun, vezi Paul Craig, *A New Framework For EU Administration: The Financial Regulation 2002*, 68 *Law & Contemporary Problems* 107, disponibilă la adresa:

<http://www.law.duke.edu/journals/lcp/articles/lcp68dwinter2004p107.htm>;

<sup>32</sup> Vezi Les M. METCALFE, 'International Policy Coordination and Public Management Reform' în *International Review of Administration Sciences*, 60, 1994, p. 271 — 290; Les M. Metcalfe, 'Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance', in *Journal of Common Market Studies* 2000, 38(5), p. 817-841.

<sup>33</sup> Pentru folosirea recentă a scalei Metcalfe, vezi Duncan RUSSEL și Andrew JORDAN, 'The United Kingdom', *Cambridge EPI Workshop 12-13 octombrie 2005*, disponibilă la adresa:

[http://www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi/russel\\_jordan.pdf](http://www.uea.ac.uk/env/cserge/events/epi/russel_jordan.pdf).

guvernului impune stabilirea instrumentelor necesare pentru o bună funcționare a primelor 4 niveluri ale acestei scale (următoarele 4 niveluri se referă la aspecte ale coordonării care nu fac obiectul prezentului studiu). Primele cinci niveluri sunt următoarele:

Nivelul 1. Independența (fiecare unitate are propria sa autonomie în cadrul sectorului său, indiferent de efectul „consecință” asupra unităților sau zonelor asociate): Aceasta constituie o premiză pentru orice sistem de coordonare și se bazează pe o definiție clară și corectă a funcțiilor și puterilor care pot fi exercitate de o unitate oarecare, indiferent de gradul său oficial de independență. Dacă delimitarea funcțiilor și puterilor este neclară sau vagă, sau dacă suprapunerile dintre funcțiile și puterile unității nu pot fi evitate, sau sunt chiar recomandabile (în situații experimentale), structura de guvernare și rutinele sale de funcționare trebuie în consecință adaptate pentru a se asigura coordonarea constantă de la nivelul 2 până la nivelul 5. Dacă, din contră, separarea dintre funcțiile și puterile unității este clară, și nu există suprapuneri, va fi suficient să fie organizate canale de comunicare de natură generală, spre a permite structurii instituționale respective să identifice orice schimbare care ar putea conduce la o delimitare neclară a funcțiilor, sau la suprapuneri între funcții, și prin aceasta, să necesite acțiunea nivelurilor centrale ale Guvernului.

Nivelul 2. Comunicarea (unitățile se informează una pe alta privind activitățile din domeniu prin canale de comunicare cunoscute și acceptate ca atare): Această comunicare se bazează pe instrumente oficiale, adică întâlniri periodice ale șefilor departamentelor în cauză, distribuirea listelor de documente ale unităților, sau pe instrumente neoficiale, cum ar fi discuțiile între directorii care conduc unitățile respective.

Nivelul 3. Consultarea (unitățile se consultă una cu alta pe parcursul formulării propriilor politici, spre a evita suprapuneri și inconsecvențe): Consultarea, de asemenea se bazează pe instrumente oficiale (reuniuni între șefii unităților și trimiterea documentelor către alte unități, cu invitația de a-și exprima poziția față de cele scrise în documente) sau instrumente neoficiale (și deci neobligatorii), cum ar fi discuții între conducătorii responsabili pentru unitățile din subordinea lor.

Nivelul 4. Evitarea divergențelor în stabilirea politicilor (unitățile caută în mod activ să se asigure că politicile lor sunt convergente): La acest nivel, coordonarea se bazează tot pe reuniuni periodice între șefii unităților, dar cu obiectivul precis exprimat nu doar al informării și consultării reciproce, ci al depășirii eventualelor divergențe și al luării unor decizii care să cuprindă și părerile și reacțiile celorlalte unități.

Nivelul 5. Căutarea consensului (unitățile subordonate depășesc faza de suprapuneri de competențe și faza de propagare a documentelor, lucrând împreună constructiv, prin echipe interdepartamentale (sau comitete pentru a atinge același obiectiv). Această etapă se bazează, la rândul ei, pe instrumente mult mai formalizate, adică ședințe periodice la inițiativa unităților centrale de coordonare, crearea unor grupuri de intervenție și, posibil, luarea unor decizii privind conducerea unor domenii precise ale politicilor publice.

Ceea ce este important să se rețină este că o bună funcționare a instrumentelor de fundamentare a unei politici la un anumit nivel implică prezența și folosirea instrumentelor aflate la nivelurile precedente. Tehnologiile informaționale își aduc o contribuție mare la această etapă, mai ales fiindcă există softuri care creează liste de distribuire, sau distribuirea unor documente cu atenționări speciale, (*spre informarea dvs; vă rugăm să rețineți și să ne dați un răspuns; spre consultare; vă rugăm, răspundenți; vă rugăm revizuiți situația; nu este necesar un răspuns; deci instrucțiuni care corespund necesităților anumitor niveluri de coordonare*). Totuși, trebuie să ne dăm seama că funcționarea normală și bună a acestor mecanisme depinde în mare măsură de o anumită cultură instituțională care trebuie formată și perfecționată – presupunând că ea există deja – și care presupune și mobilitatea persoanelor de la o unitate la alta, în cadrul aceleiași

sector. Încercarea de a se obține coordonarea prin arbitraj oficial, emanând de la vârful piramidei ierarhice este sortită eșecului, dacă nu există deja stabilite niște rutine de lucru, o anumită cultură a instituției și mecanismele respective de comunicare.

Toate acestea înseamnă că, înființarea unei structuri specializate, cauzată de creșterea și diversificarea funcțiilor guvernamentale, generează serioase probleme de coordonare cu restul aparatului. Funcțiile respective trebuie analizate înainte de crearea instituției respective, fiind unul din principalii factori care trebuie analizați, deoarece coordonarea politicilor respective nu constituie rezultatul direct al unui cadru general de reglementări, ci depinde de capacitatea administrativă și managerială existentă și disponibilă la un moment dat.

**e) Capacitatea de a reforma sau elimina structurile organizaționale specializate, pe măsură ce condițiile se schimbă.**

O grijă legitimă a actorilor implicați în elaborarea politicilor publice – de fapt, o datorie a acestora – este să se asigure că anumite structuri organizaționale specializate care încetează să corespundă nevoilor pentru care au fost create, pot fi reformate sau eliminate în momentul în care situația generală se schimbă. Există o tensiune între această necesitate, și nevoia de stabilitate, pe care o cere orice fel de tip de administrație, iar această tensiune se poate afla în opoziție cu nevoia de independență a factorilor decizionali. Echilibrul corect între stabilitate și posibilitatea de a reforma este greu de găsit, și trebuie să ia în considerare nu numai nevoile unor politici care se modifică în timp, dar și aspectele legate de politica partidului respectiv, într-o anumită situație.

Cadrul constituțional și normele legale în vigoare pot fi deci mai mult sau mai puțin adaptate pentru a se potrivi cu acest echilibru greu de obținut, între obiective care se află în conflict, iar în plus față de aceasta, ele trebuie evaluate și din punctul de vedere al obligațiilor impuse de legislația Comunităților Europene și Uniunii Europene și, pe plan general, ele trebuie să respecte principiile statului de drept și separației puterilor. Există un „preț fix” care trebuie plătit pentru existența statului de drept și a democrației, care poate include și o anumită rigiditate a organizării instituțiilor administrației de stat. Accentul trebuie deci pus pe condițiile și situația generală care se schimbă, pe alocarea resurselor, și pe respectarea valorilor generale de respectare a statului de drept și a democrației.

Trebuie să mai adăugăm că teoriile privind organizațiile, studiile empirice și experiența converg în aceeași direcție, și anume că odată ce o anumită structură specializată a fost înființată, cei ce obțin pozițiile de conducere încă vor avea tendința naturală de a o menține și crește din ce în ce mai mult, lucru care pare complet nepotrivit celorlalți „actori” din afara sistemului. Singurele remedii care există la această tendință, sunt evaluările periodice ale structurii respective, făcute de persoane sau corpuri instituționale externe, independente, (care să poată recomanda schimbările) limitarea în timp a mandatului conducătorilor executivi și a principalilor lor colaboratori și, dacă se poate, existența unei „clauze a retragerii”, în legislația țării respective, care să oblige la evaluări periodice pentru reînnoirea mandatului. Și aici pot avea loc tensiuni. Consecințele acestor mecanisme depind de sistemul general al administrației și al funcționarilor publici din țara respectivă: un sistem<sup>34</sup> funcțional al funcției publice constituie o resursă care să permită reînnoirea periodică necesară a funcțiilor executive, spre a se asigura adaptarea guvernării, atunci când circumstanțele se schimbă, dar care să păstreze expertiza necesară guvernării unui stat.

<sup>34</sup> Vezi Jacques Ziller (1995), *Top Management in Central Government — Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, Sigma Papers no. 1, OECD, Paris.

## ANEXA 1

## Extras din:

***Distributed Public Governance Agencies, Authorities and other Government Bodies***  
OECD, Paris, paginile 17 19

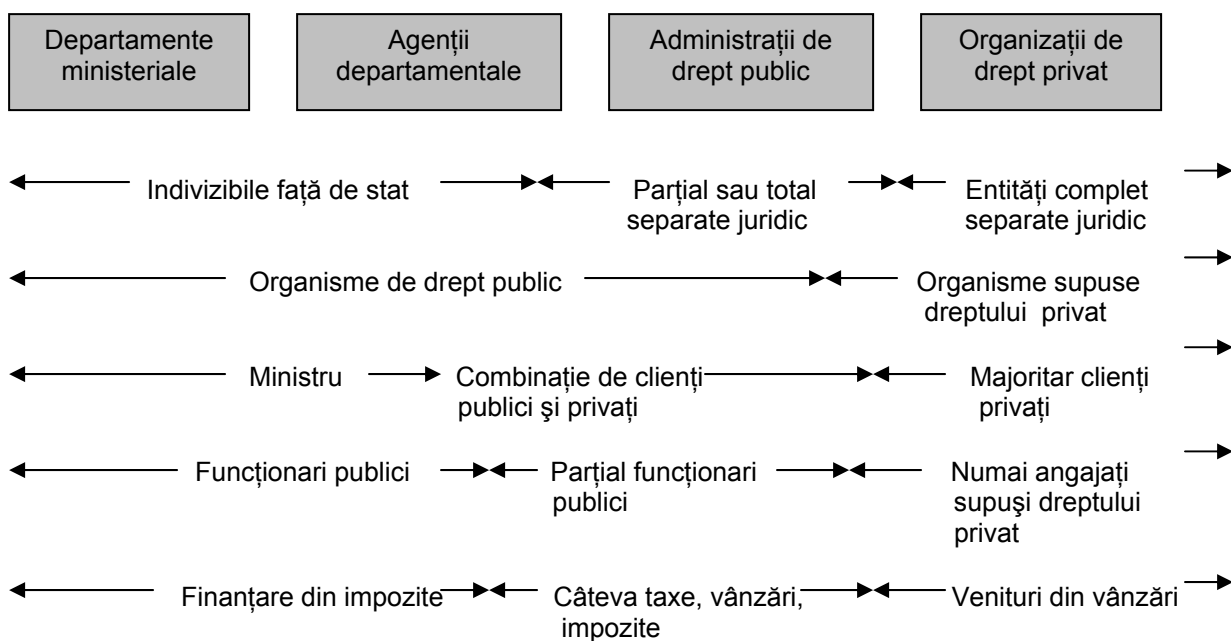
Clasificarea agențiilor, autorităților, și a altor organisme guvernamentale

În lucrarea sa, Derek Gill dezvoltă o tipologie a formelor organizaționale guvernamentale care combină trăsăturile instituționale și cele juridice, cu analiza regulilor financiare, de management și de personal care se aplică fiecăreia dintre ele. Datele provenind din rapoartele de țară arată că majoritatea corpurilor de guvernare se încadrează în această clasificare, care adaugă valori importante în înțelegerea problemelor cu care se confruntă guvernele în procesul de guvernare privind acest set variat de organizații și corpuri instituționale (problemele legate de tipurile de forme organizaționale sunt descrise în secțiunea 1 a prezentului raport). Conform acestei clasificări, există trei tipuri majore de corpuri instituționale studiate în lucrarea de față (vă rugăm să rețineți că folosim terminologia subliniată mai jos, în restul raportului de sinteză):

**1. Agențiile departamentale**

*Fundații instituționale și juridice:* Acestea constituie o parte din ministere, și nu au o identitate proprie, separată de cea a statului. Ele funcționează sub incidența dreptului public, în general pe o relație cvasi-contractuală cu ministerul de resort.

**Guvern central executiv<sup>1</sup>**



1. Acest grafic este o versiune simplificată a celui prezentat de Derek Gill în lucrarea sa (vezi nota de subsol nr. 10)

*Structura de guvernare și control:* Agențiile departamentele nu au un Consiliu Director (dar pot avea comitete sau Consiliu de conducere sau de consultanță), directorul general fiind numit direct de ministru. Acesta are control oficial (dar mai puțin direct), în timp ce directorul executiv deține controlul operațional.

*Reguli financiare, manageriale și de personal:* Angajații agențiilor sunt supuși normelor funcționarilor publici, ca numire, promovare, transfer pe alt post, dar controalele privind costul și cantitatea muncii acestor angajați sunt în general mai relaxate. Majoritatea sunt plătiți din alocații provenite de la bugetul de stat, iar acest buget este revizuit anual prin procesul bugetar. O parte din ele sunt finanțate parțial din onorariile plătite de utilizatorii serviciilor lor.

*Funcție:* de regulă, prestarea de servicii necomerciale către cetățeni și servicii de sprijinire a altor corpuri din sectorul de stat.

*Exemple:* Germania: Administrația federală directă; Olanda: Agenții; Noua Zeelandă: Corpuri semi-autonome, Spania: Organisme autonome; Marea Britanie: Agenții executive; Statele Unite: Organizații bazate pe performanță.

## **2. Administrații de drept public (PLAs)**

*Fundații juridice și instituționale:* Acestea funcționează, în majoritatea lor, sub incidența dreptului public, dar sunt din punct de vedere instituțional parțial sau complet desprinse de ministere și pot fi complet separate din punct de vedere juridic de minister.

*Structura de guvernare și control:* ele pot avea un consiliu director, un consiliu de consultanță sau pot fi subordonate unui singur director. Controlul este deconcentrat, la nivelul consiliului director, iar ministrul deține un control indirect.

*Reguli financiare, manageriale și de personal:* Regulile privind angajații acestor structuri variază între controale obișnuite ale funcționarilor publici, controale diferențiate, și regulile generale de angajare prevăzute în codul muncii, dar angajații din aceste structuri rămân în general sub jurisdicția legii funcționarului public. Majoritatea acestor instituții sunt finanțate din veniturile provenite din impozite, bugetul lor constituind un capitol din legea generală a bugetului, dar li se permite să aibă și surpluse de finanțări.

*Funcție:* Aceste organisme sunt create pentru a oferi: o structură de guvernare diferențiată (consiliu director) – care permite o mai mare autonomie a echipei manageriale și o independență a politicii instituției; un control diferențiat al sectorului în care lucrează, și o mai mare autonomie a conducătorilor instituției respective. Funcțiile specifice variază larg, de la furnizarea de servicii, până la funcții de emiteră de reglementări și funcții cvasi-judiciare.

*Exemple:* Franța: Instituții publice administrative - „*Etablissements publics administratifs*” și Instituții publice profesionale - „*Etablissements publics professionnels*”; și autorități administrative independente - „*Autorités Administratives Indépendantes*”; Germania: Administrații publice indirecte; Olanda: administrații supuse dreptului public; Noua Zeelandă: multe entități subordonate Coroanei, inclusiv: “statutory corporations”, “corporations sole”, “Crown agents”, școli, “entități autonome ale Coroanei”, “entități independente ale Coroanei”; Spania: administrații OA și corpuri de reglementare selectate; Suedia: agenții și Consilii. Marea Britanie: multe organisme publice executive nedepartamentale.

**3. Organisme de drept privat** (excluzând companiile subordonate guvernului) – PLBs: cvasi-corporații și corpuri necomerciale subordonate dreptului privat.

*Fundații instituționale și juridice:* Ele nu constituie companii, ci funcționează sub incidența dreptului privat, de obicei cu o identitate juridică complet separată de stat.

*Structura de guvernare și control:* Aceste instituții au, de obicei, un consiliu director, iar ministrul deține un control indirect.

Reguli financiare, manageriale și de personal: Personalul este angajat pe baza legii generale fără control, sau cu un control limitat. Angajații sunt plătiți din veniturile provenite din vânzări, au permisiunea legală de a reține surplusurile financiare, de a da cu împrumut și a lua cu împrumut. Bugetele lor sunt separate de bugetele ministerelor.

*Funcție:* Acestea pot avea un obiectiv centrat pe obținerea de profit, sau pot avea o funcție obiectivă de a furniza un serviciu, în funcție de o anumită restricție privind costurile. Multe dintre ele, dar nu toate, funcționează în sectorul comercial și sunt subordonate Sistemului Național de Conturi, alte organisme de acest tip constituie organisme guvernamentale în curs de privatizare .

*Exemple:* Franța: Instituții publice industriale și comerciale “*Etablissements publics industriels et commerciaux*”; Germania: Administrații supuse dreptului privat; Olanda: Administrații supuse dreptului privat; Marea Britanie : Câteva organisme publice nedepartamentale.



## Anexa 2

**Extras din:**  
**Organizarea Ministerelor și Agențiilor – Tendințe recente în statele membre OECD**  
 (lucrare realizată de către Elsa Pilichowski, extrasă din diverse publicații OECD), paginile 13 - 23

### **II. Formele de organizare ale organizațiilor guvernamentale care furnizează servicii publice<sup>35</sup>**

După cum a fost prezentat în prima parte a acestei lucrări, guvernele OECD au redefinit serviciile publice prin faptul că activitățile comerciale pot fi preluate de către sectorul privat fără implicarea guvernului, realizându-se în același timp creșterea implicării sectorului privat în furnizarea serviciilor publice. În ciuda acestor tendințe importante, serviciile publice de bază sunt furnizate de către organizațiile guvernamentale, ambele prin intermediul ministerelor vertical integrate, dar cu o creștere a delegării de responsabilități către organizațiile independente.

Țările OECD au diversificat formele de organizare guvernamentală pentru a face față provocărilor ridicate de îmbunătățirea serviciilor și a guvernării. Acest capitol furnizează o analiză a diferitelor tipuri de forme organizaționale guvernamentale pentru furnizarea serviciilor publice.

#### **II.1 Ministere vertical integrate în sistem tradițional**

##### **II.1.a Prezentare generală:**

Numărul ministerelor guvernului și structura acestora se schimbă constant. Majoritatea noilor guverne schimbă structura cabinetului și numărul de ministere. În general, dimensiunea și numărul ministerelor în guvernele țărilor OECD au crescut rapid începând cu anul 1950, apoi s-au stabilizat la mijlocul anilor 1980 și începând de atunci chiar au început să descrească pentru anumite sectoare ale economiei.

Este imposibil de tras concluzii generale dacă marile organizații ministeriale sunt mai bune în comparație cu micile organizații sau invers. Depinde de natura funcțiilor, de reglementările instituționale, de obiectivele manageriale care sunt urmărite și de cultura organizațiilor. În general micile organizații oferă o concentrare mai puternică și un control transparent dar reprezintă o colectivitate dificilă. Organizațiile mai mari pot oferi economii de scară, pot transforma unitățile care funcționează slab în unități eficiente, dar pot lua decizii interne care ar trebui aprobate politic.

---

<sup>35</sup> Extras din clarificarea oferită de articolul lui Derek GILL (2002), *Distributed Public Governance*, OECD, 2002, și GOV/PUMA (2003)19;

### **Reguli și controale**

Ministerele nu au o identitate separată față de stat și funcționează în general conform dreptului public, legilor generale în domeniul managementului guvernamental sau reglementărilor administrative generale. Ministrul are un control formal direct și ierarhic în timp ce Directorul General se ocupă de controlul operațional. Ministerele sunt finanțate anual prin taxe și nu au nicio abilitate să împrumute sau să închirieze și în mod tipic au abilități reduse să raporteze surplusul. Sunt supuse procedurilor administrative și procesului de control (de ex. pentru achiziții). Tradițional au existat controale privind statele de plată sau salariile personalului și/sau numărul de angajați. Personalul acestora este supus procesului de control pentru numirea, promovarea și înlocuirea angajaților.

#### **II.1.b Funcțiile de bază ale ministerelor**

Principalele puncte tari ale ministerelor ca forme organizaționale constau în faptul că sunt multifuncționale, relativ izolate de interferențele politice asupra proceselor administrative (reguli privind personalul și management financiar), sensibile față de contextul politic, vizibile din punct de vedere democratic și sunt forme organizaționale durabile.

Principalele slăbiciuni sunt posibila lipsă de competențe principale, tendința acestora către un risc excesiv, inovație limitată și o implementare limitată a managementului performanței, cultura managerială cu puțină concentrare asupra cetățenilor și posibila intervenție politică asupra unor probleme unde miza reprezintă un interes special (o parte a funcțiilor de reglementare).

Cel mai bine sunt folosite atunci când este nevoie de o supraveghere directă a ministerului și de funcții suverane (apărare), o lipsă a cuantificării, obiective politice care sunt ambigue sau reprezintă subiectul unor schimbări rapide și nepredictibile și înaltă relevanță politică. Prin urmare, ministerul este cea mai adecvată formă organizațională pentru toate activitățile multifuncționale, pentru dezvoltarea politicilor și este preferat pentru toate funcțiile executive cu excepția grupărilor concentrate asupra acțiunilor și activităților comerciale.

#### **II.2 Structuri independente**

##### *Privire de ansamblu*

Tradițional în majoritatea guvernelor OECD, guvernul central este definit ca reprezentând ministerele și departamentele executive, sub controlul ierarhic direct al unui ministru și/sau primul ministru în sistemele parlamentare sau al șefului statului în sistemele prezidențiale. Aceste linii directe de răspundere furnizează un model de guvernare simplu și stabil, în care elaborarea politicilor și furnizarea serviciilor revin sub responsabilitatea unui guvern clar răspunzător în fața parlamentului și în final, a poporului. Același set de legi financiare și manageriale și mecanisme de raportare sunt aplicate în general tuturor acestor structuri.

Cu toate acestea, toate țările, au avut întotdeauna un grad de autonomie managerială pentru structurile guvernamentale principale, care sunt separate de structura tradițională a ministerelor sau a departamentelor. Multe dintre aceste structuri sunt de durată și au fost create pentru o varietate de motive, atât manageriale, cât și politice.

În ultimele două decenii, această imagine a fost semnificativ modificată prin alocarea responsabilităților publice unor structuri aflate sub controlul direct și constant al politicienilor, cu diferite structuri ierarhice în raport cu ministerele tradiționale și în unele cazuri autonomie managerială sau independență față de influența politică. În unele cazuri au fost create noi organisme cu noi structuri de guvernare, în alte cazuri organismelor existente le-a fost acordată o autonomie managerială semnificativă.

### Motive pentru schimbare

Motivul pentru aceste schimbări au avut următoarele două obiective: îmbunătățirea eficienței și a eficacității sistemului; și/sau în funcție de tipul organismului, pentru a legitima procesul de adoptare a deciziilor prin acordarea unei anumite independențe față de intervenția politică directă. Acest lucru este furnizat de o bună cunoaștere a costurilor și o clară separație a responsabilităților între dezvoltarea politicilor și execuția politicilor.

În general, în cazul furnizării de servicii, guvernele s-au confruntat cu o creștere a presiunii pentru a se concentra asupra performanțelor și ca atare, să eficientizeze răspunderea angajaților și a organizațiilor. Organismele independente au reprezentat o formă privilegiată pentru implementarea managementului performanței pentru că ele funcționează mai bine decât ministerele centrale, având contacte clare de performanță cu ministerele de resort, beneficiază de o relaxare a controalelor intrărilor, dar răspund direct ministrului și, în majoritatea cazurilor, rămân din punct de vedere instituțional parte a ministerului.

Nu există o clasificare universal acceptată pentru aceste structuri distincte. Ele diferă major în ceea ce privește organizarea, personalitatea juridică și gradul de autonomie managerială sau independența politică. Dar, în general, guvernele au utilizat trei metode principale pentru a distanța aceste organisme față de ministerele centrale (nu toate metodele se aplică în același timp): 1) prima metodă este o structură diferită de guvernare și ierarhie dintr-un minister tradițional. 2) cea de-a doua este un mediu diferit de control, cu alte cuvinte, o scutire parțială sau completă de la regulile manageriale, financiare și ale personalului, care se aplică de obicei ministerelor tradiționale. 3) iar cea de-a treia se referă la gradul de autonomie managerială (incluzând o administrație financiară separată).

Aceste organisme independente în guvernul central au cheltuieli cuprinse între 50% și 75% (sau chiar mai mult în foarte puține cazuri) din cheltuielile publice și din numărul de angajați din sectorul public în multe dintre țările OECD. Acest nou mediu instituțional a creat noi provocări pentru guverne care trebuie să mențină direcția centrală și controlul. Această parte a lucrării va examina diferitele tipuri de forme organizaționale pentru conducerea independentă și condițiile care trebuie îndeplinite de către aceste entități pentru a funcționa corespunzător și a obține rezultatele așteptate.

## **II.2 a Agențiile departamentale**

### Privire de ansamblu

Agenciile departamentale sunt forme organizaționale relativ noi. Agenciile departamentale sunt filiale directe ale ministerelor și funcționează conform dreptului public sau procedurilor administrative generale care se aplică tuturor ministerelor. Principala diferență a acestora față de ministerele tradiționale integrate vertical este acordarea unei mai mari libertăți manageriale și funcționarea în baza unui contract managerial axat pe obiective și performanță negociată cu ministerul tradițional vertical integrat. Aceasta înseamnă că o bună raportare asupra randamentului și a rezultatelor de către agențiile departamentale și controale detaliate asupra randamentului și asupra rezultatelor de către ministere sunt cruciale pentru funcționarea sistemului.

### **Reguli și controale**

Agențiile departamentale nu au un consiliu de conducere. Ministrul deține controlul formal, dar mult mai puțin direct decât într-un minister, în vreme ce directorul general deține controlul operațional. Agențiile departamentale sunt complet impozitate sau în parte impozitate în parte finanțate prin taxe achitate de utilizatori. Au un buget anual, și pot, de cele mai multe ori, gestiona surplusul. Pot fi controlate procedural sau nu. Personalul acestor agenții face parte din funcționarii publici, dar adesea cu o oarecare relaxare a pregătirii și a numărului personalului funcționarilor publici. De obicei, nu au nicio putere de a împrumuta fonduri, dar câștigurile obținute în urma bunurilor vândute pot fi reținute.

Marea Britanie a creat 131 de agenții departamentale începând cu anul 1988, ai căror angajați reprezintă mai mult de  $\frac{3}{4}$  din funcționarii publici. În Olanda este de așteptat ca până în anul 2004, 80% dintre funcționarii publici să lucreze în agențiile departamentale. Alte reforme, mult mai restrânse, cum ar fi programul organizațional bazat pe performanță din SUA sau Centrele de Responsabilitate din Franța au implicat un număr mult mai mic de organizații. Reforme importante au fost realizate, de exemplu în Coreea, unde 23 de agenții departamentale au fost create începând cu anul 1999 și acum lucrează în aceste agenții mai mult de 5000 de persoane având cheltuieli de 7% din bugetul guvernului.

#### Funcțiile

Agențiile departamentale pot fi foarte variate și pot acoperi o mulțime de funcții față de funcțiile ministerelor tradiționale integrate vertical, îndeosebi furnizarea serviciilor necomerciale către cetățeni sau a serviciilor suport către alte organisme sectoriale ale statului. De exemplu, servicii de reglementare și conformitate (de exemplu, cele care emit premise de conducere), servicii de sprijin pentru ministere. Această formă organizațională este posibil de aplicat la furnizarea serviciilor administrative tangibile (de exemplu, emiterea permiselor de conducere), unde informațiile cheie nu sunt tacite, dar pot fi transformate în date (de exemplu, colectarea veniturilor, și furnizarea de servicii de sprijin unde, pentru anumite motive, externalizarea către sectorul privat sau privatizarea nu reprezintă o opțiune).

Forma agenției departamentale poate ameliora performanța printr-o mai bună concentrare și o contractare mai performantă acolo unde există un grup funcțional cu sarcini administrative care furnizează în mod predominant servicii tangibile. Forma de agenție departamentală permite concentrarea asupra unuia sau a câtorva servicii asociate pentru cetățeni sau clienți ai guvernelor, o mai bună izolare față de politică și o mai bună concentrare în ceea ce privește serviciile în slujba cetățenilor și a clienților, și nu în slujba ministrului, contractarea performanței prin autonomie managerială și răspundere, experiență managerială îmbunătățită în furnizarea serviciilor.

Totuși, precum alte forme organizaționale, agențiile departamentale nu sunt potrivite pentru toate serviciile publice. Acolo unde interconexiunea dintre politici este ridicată, forma agenției poate conduce la dificultăți de coordonare unde accentul politic este mare, acestea pot duce la pierderea controlului politic. De asemenea, numai unele activități guvernamentale sunt măsurabile și specificațiile infime pot submina modelul organizațional. Agențiile concentrate pot, de asemenea rezista realocării resurselor, o problemă particulară unde elaborarea politicilor nu este stabilă sau durabilă. În cele din urmă, managementul are mai puțină experiență în ceea ce privește activitatea într-un context politic și guvernamental.

### Clasificarea organizațională a structurilor guvernamentale [...]

		Separarea legală față de stat	Regulamente aplicabile entităților	Clienți	Statutul personalului	Finanțare	
<b>Ministerele tradiționale</b>		Indivizibile față de stat	Reguli generale aplicabile ministerelor/drept public	Ministru	Funcționari publici	Finanțate prin impozite	
	<u>Agențiile departamentale</u>	Finanțate prin taxe (posibil din mici onorarii)	Reguli generale aplicabile ministerelor. Simplificarea unor controale ale intrărilor.	Combinăție clienți publici /privati	Funcționari publici	Finanțate prin impozite	
<b>Organisme independente</b>		Separate legal parțial sau total față de stat	Reguli generale aplicabile entităților guvernului / drept public	Combinăție clienți publici și privați	Parțial funcționari publici	O serie de onorarii, vânzări, impozite	
	<i>Administrații de drept public</i>		Simplificarea unor controale la intrare și a regulilor procesului de control				
	<u>Structuri controlate indirect</u>						
	<i>Întreprinderi ale guvernului</i>	Întreprinderi guvernamentale comerciale	Entități separate legal față de stat	Organisme de drept privat	Clienți privați	Angajamente private (uneori cu un statut special)	Finanțate din venitul din vânzări/subvenții
		Alte organisme de drept privat necomerciale	Id.	Id.	Id.	Id.	
	<u>Entități cvasiguvernamentale</u>		Id.	Id.	Id.	Id.	

## II.2.b Organisme controlate indirect

Organismele controlate indirect sunt separate față de ministere și de cele mai multe ori sunt entități legale distincte. Având o entitate legală distinctă, s-a permis unor țări să furnizeze acestor organisme o structură guvernamentală mult mai diferită (cel mai important cu existența unei conduceri relativ independente) și diferite reguli manageriale în raport cu ministerele integrate vertical. În toate cazurile, cum ar fi agențiile departamentale, cheia pentru o bună funcționare a organismelor controlate indirect se regăsește în administrarea unui contract, cu rezultate create de minister în colaborare cu organismul controlat indirect precum și în răspunderea generală și în mecanismele de conducere aplicabile organismului.

Majoritatea țărilor OECD prezintă un număr semnificativ de organisme publice nedepartamentale și toate disting tipuri diferite în acest context general. În schimb acestea pot fi clasificate în: 1) administrații de drept public (în principal funcționând în baza unor reguli administrative generale care se aplică tuturor entităților guvernului deseori având funcții administrative), 2) întreprinderile guvernului (în principal funcționând sub legislația generală - deseori având activități comerciale, industriale sau financiare).<sup>36</sup>

### *II.2.b.i Administrațiile de drept public (PLAs)*

#### *Privire de ansamblu*

Aceste organisme sunt distincte față de ministere și operează ca organisme independente față de miniștri, astfel încât controlul este exercitat mai degrabă indirect decât direct.

Administrațiile de drept public pot fi angajatori semnificativi ai guvernului. În Germania, ministerele angajează numai 6% din angajații publici federali, în comparație cu 51% în administrațiile de drept public.<sup>37</sup> Prin contrast, în Franța 70% din personalul administrației centrale sunt angajați de către ministere (66% excluzând apărarea).

Cu câteva excepții, administrațiile de drept public reprezintă grupuri responsabile bine stabilite, care în unele cazuri au date istorice încă din perioada medievală. Excepțiile notabile sunt Noua Zeelandă, care a creat un mare număr de Entități ale Coroanei în perioada 1980 și 1990 și crearea unor servicii publice specializate distincte de reglementare în majoritatea țărilor.

---

<sup>36</sup> Diferența dintre organismele de drept public și drept privat nu înseamnă că fiecare organism va rămâne total în una din aceste jurisdicții legale. De exemplu, organismele de drept privat se înscriu în dreptul privat, însă pot fi create prin statut și se pot supune legii bugetare sau administrative în privința exercitării anumitor puteri administrative. Similar, organismele de drept public pot fi supuse dreptului privat (și tratate ca entități legal separate pentru acele scopuri) atunci când fac anumite tranzacții cu terțe părți (închirieri, etc.).

<sup>37</sup> 40% din angajații ministerelor federale lucrează în sectorul apărării.

### **Reguli și controale**

Administrațiile de drept public sunt caracterizate prin diversitatea acestora. În cadrul oricărei țări, o mulțime de regimuri guvernamentale și forme legale pot fi utilizate pentru a iniția o largă varietate de funcții. De la o țară la alta, personalitatea juridică, regimurile de control, puterile, mărimea, funcțiile, guvernarea internă și culturile administrative variază chiar mai mult.

Administrațiile publice funcționează în majoritate sub anumite reguli generale aplicabile entităților guvernamentale. Principala diferență a acestora față de ministere se regăsește în entitățile legale separate față de stat și în structura de conducere diferită a acestora. Pot avea un consiliu director, un consiliu consultativ, sau să fie conduse de o singură persoană. Controlul acestora este dat organismului de conducere, care în general îl delegă către directorul general. Ministrul păstrează controlul indirect. Unele pot fi finanțate doar prin taxe, altele pot fi finanțate din taxe și din contribuția utilizatorilor. Deseori le este permis să-și gestioneze surplusul. Statutul personalului acestor entități se referă la funcții publice depline supuse controlului parțial sau integral, sau codului muncii (într-un cadru general pentru funcționarii statului privind standardele de conduită, merit EEO etc.). Există diferite controale în ceea ce privește numirea directorului general în funcție de statutul biroului de conducere. În final, diferă controalele asupra împrumuturilor, creditării și reținerii câștigului din vânzarea bunurilor.

Exemplele diferă considerabil de la o țară la alta, dar pot include entități pentru finanțarea artei și a culturii, sportului, științei, organisme de reglementare pentru siguranța sănătății sau pentru mediu, universități publice, muzee, câteva spitale etc.

#### *Roluri și funcții*

Administrațiile de drept public (PLA) pot îmbunătăți performanța pentru un grup coeziv de funcții unde: 1) un consiliu de conducere furnizează o conducere puternică și o monitorizare eficace. În multe țări, PLA au un consiliu de conducere. Un bun consiliu de conducere adaugă expertiză în management, asigură conducere, stabilește un ton etic, și acționează atunci când monitorizarea performanței semnalează o problemă. Un consiliu de conducere poate să aibă un rol deosebit de important pentru activitatea comercială unde, pentru reglementări sau alte motive politice, forma companiei nu a fost utilizată. În mod similar, o PLA cu un consiliu director poate fi utilizată pentru a iniția un grup de activități administrative de coeziune potrivite pentru o agenție departamentală. Cu toate acestea, mecanismele de numire/destituire a membrilor din consiliul de conducere trebuie să fie transparente și să asigure legitimitatea celor numiți. 2) mediul de control poate fi mai bine ajustat pe statutul și funcțiile entității. Acest lucru înseamnă că în multe cazuri, managementul financiar, contabilitatea, funcția publică și regulile de achiziție sunt oarecum diferite față de cele care se aplică ministerelor integrate vertical. Este foarte probabil să fie folositor pentru organizațiile unde comensurabilitatea este înaltă și relevanța politică este scăzută.

Administrațiile de drept public sunt cel mai bine utilizate atunci când se concentrează doar asupra unui sau a câtorva servicii relaționate cu cetățenii sau cu clienții guvernului; unde ele pot izola activitățile de politică pentru a permite dezvoltarea unei culturi concentrată asupra intereselor cetățenilor; atunci când au un consiliu de conducere care furnizează expertiză în management, conducere și "ton" și supraveghează performanța; când un mediu de control diferențiat poate fi ajustat pe statutul și funcțiile organismului; atunci când pot atrage mai bine personal din afara funcției publice; atunci când măresc legitimitatea pentru procesul de adoptare

a deciziilor prin implicarea factorilor interesați (sectorul privat, societatea civilă) și pe cei cu cunoștințe de specialitate și expertiză.

Administrațiile de drept public au de asemenea slăbiciuni importante ca forme organizaționale. Acestea pot duce la o pierdere a coordonării, împotrivindu-se realocării resurselor unde interconectarea este ridicată, pe fondul unei slăbiciuni a etosului serviciului public și a mobilității personalului, și la creșteri ale diferențelor de salarii. În plus, ele implică un risc de patronaj în numirea în consiliile de conducere, subminând calitatea consiliului de conducere.

### *II.2.b.ii Întreprinderile guvernamentale*

Toate țările au întreprinderi guvernamentale, în general stabilite conform dreptului privat și care au activități comerciale, industriale sau financiare. În plus, guvernele din câteva țări au organisme necomerciale de drept privat.

#### *1) Întreprinderile comerciale guvernamentale*

##### *Privire de ansamblu*

Întreprinderile guvernamentale – cuprind companiile deținute de guvern (care sunt încorporate într-o corporație de drept privat) și, de asemenea cvasicorporațiile (nu sunt entități separate legal, dar acționează ca și când ar fi o corporație guvernamentală) - au jucat un rol semnificativ într-un număr mare de țări. Deși țările diferă semnificativ la nivelul activității inițiate de către întreprinderile guvernamentale, există o similitudine remarcabilă în industriile în care au fost concentrate în trecut (serviciile poștale, căile ferate, liniile aeriene, telecomunicațiile, distribuția și producerea electricității, rețeaua de gaze, furnizarea de servicii de radio și televiziune). Extinderea privatizării inițiată într-un număr de țări în ultimii ani a schimbat acest tipar.

Cu toate acestea, în cadrul țărilor OECD o medie de 7% din PIB este încă produsă de către întreprinderile guvernamentale. Un număr de țări corporatizează cvasi-corporațiile și separă activitățile de reglementare comerciale, plasându-le pe cele din urmă în companiile guvernamentale.

Forma companiei dezvoltată în sectorul privat pentru a iniția activități comerciale și aproape toate trăsăturile (rolul consiliului de conducere, etc) sunt egal aplicabile în sectorul public. Această formă este totuși nepotrivită pentru consilierea politică sau funcțiile de reglementare.

Utilizarea companiilor guvernamentale necesită de cele mai multe ori separarea intereselor guvernului – ca proprietar, reglementator sau utilizator de servicii de stabilirea aranjamentelor de conducere care răspund cel mai bine fiecărui interes. Îndeosebi în cazurile unde guvernul este capabil să-și clarifice obiectivele politicii publice și să folosească alte instrumente de politici publice (cum ar fi subvenții explicite și regularizare) câștiguri semnificative au fost realizate prin mutarea funcțiilor comerciale în întreprinderile de stat înființate, în calitate de companii.



Plasarea activităților comerciale în companiile guvernamentale poate îmbunătăți performanța, în special atunci când sunt însoțite de reforme bugetare și de reglementare.<sup>38</sup>

Punctele tari ale întreprinderilor guvernamentale se regăsesc în concentrarea asupra unuia sau mai multor servicii relaționate clienților; în existența unui consiliu de conducere care izolează organizația de politică, permițând dezvoltarea culturii comerciale; și în posibilitatea de a măsura performanța financiară. Cu toate acestea, consiliul de conducere poate fi subminat acolo unde obiectivele politicilor publice domină / interferența politică este ridicată. Întreprinderile guvernamentale implică o serie de riscuri politice legate de slaba performanță care aparține ministrului.

### **Reguli și controale**

Întreprinderile guvernului funcționează după legislația dreptului privat și au o entitate legală separată față de stat. Controlul acestora revine în sarcina unui consiliu care îl delegă directorului executiv. Ministrul are numai un control indirect. De obicei, acestea au un consiliu de conducere. Personalul acestora este angajat în conformitate cu legislația generală a muncii. Ele sunt finanțate din propriul câștig și pot lua împrumuturi, pot gestiona surplusul sau acorda fonduri. Nu există alte controale de personal sau ale altor intrări. Beneficiile de pe urma vânzărilor propriilor bunuri și deprecierile sunt reținute.

### Modele și funcții

Întreprinderile guvernamentale sunt un grup destul de diferit: cvasi-corporațiile care au apărut din alte organisme guvernamentale necomerciale, organizațiile publice în curs de privatizare, companiile private care sunt deținute de guvern (dar care de altfel acționează pentru a maximiza profitul în cadrul contextului politic asemenea oricărei întreprinderi private care urmărește profitul); organizațiile apropiate de sectorul privat, însă fără profit, care maximizează o altă funcție obiectiv (serviciu, randament, etc) supusă unei constrângeri de costuri.

Întreprinderile guvernamentale pot fi cu folos împărțite folosind distincția (per SNA) dintre: pentru profit și fără profit. În conformitate, două sub-tipuri sunt propuse: i) întreprinderi în proprietatea statului, care au ca funcție obiectiv profitul; ii) întreprinderi guvernamentale fără profit, care urmăresc maximizarea funcției obiectiv a serviciului (randament, furnizarea serviciilor etc).

Întreprinderile de stat sunt superioare întreprinderilor guvernamentale fără profit privind realizarea activităților comerciale, unde măsurarea interesului politicilor publice este ridicată, pentru că aceasta permite guvernului să urmărească obiectivele politicilor publice prin alte instrumente de politici publice (cum ar fi subvenții explicite sau regularizare), și să stabilească obiective strategice solide pentru consiliul de conducere al organizației.

<sup>38</sup> De exemplu, Banca Mondială subliniază că doar schimbarea formei legale nu este suficientă. « *Bureaucrats in Business* » arată că ceea ce a diferențiat reformele de succes de cele eșuate ale întreprinderilor guvernamentale a fost că țările de succes au introdus un pachet de reforme care a inclus: vânzarea acțiunilor deținute majoritar de stat; introducerea concurenței; aplicarea constrângerii bugetare puternice (eliminarea subvențiilor directe și indirecte); introducerea reformelor sectorului financiar (acces la finanțare pe bază comercială); reforma instituțională (organisme de supraveghere, autonomie managerială, acorduri de performanță).

## 2) *Alte organisme necomerciale de drept privat (PLBs)*

Un mare număr de țări raportează organisme guvernamentale supuse dreptului privat, dar care nu sunt comerciale cum sunt definite de către SNA. În vreme ce întreprinderile guvernului realizează activități comerciale semnificative, alte organisme de drept privat se regăsesc doar în câteva țări și chiar și acolo operează la o scară mai mică.

Ele realizează o arie largă de funcții, incluzând furnizarea de servicii de membru unor grupuri definite, aplicarea reglementărilor și furnizarea serviciilor de asistență. Este neclar dacă aceasta este o categorie sensibilă care ar putea fi aleasă dintre formele organizaționale.

### **II.2.c Entitățile cvasiguvernamentale**

În toate jurisdicțiile există o serie de organisme în exteriorul entității prezentate care realizează funcții ale politicilor publice (furnizarea de servicii, reglementări, etc). De obicei sunt organisme de drept privat cu proprietari privați, cu un consiliu de conducere, cu o serie de beneficii guvernamentale, sunt parțial finanțate din granturile guvernamentale și nu au nici un fel de control din partea guvernului asupra personalului sau asupra altor domenii. În această categorie regăsim de exemplu unele dintre fundațiile create de guvern.

Există riscuri semnificative pentru guvern cu privire la aceste organisme private, în special atunci când membri numiți ai guvernului se află în consiliul de conducere. Chiar dacă se află în afara guvernului general consolidat, linia de demarcație dintre sectorul public și privat este mai degrabă neclară decât incisivă. În unele țări, tribunalele au găsit guvernele responsabile pentru acțiunile organismelor care nu se aflau sub îndrumarea guvernului (motiv pentru care se află în afara entității de raportare financiară), dar care trebuie controlate. Acest control poate avea loc în absența unui reclamant remanent, cel mai probabil prin puterea de numire sau demitere a membrilor consiliului de conducere.

Prin urmare, există o serie de organisme legale stabilite prin statut, dar care nu se află în posesia sau pe deplin controlate de către guvern și care sunt încredințate, în parte, cu executarea unor funcții ale politicilor publice. Guvernul are un interes cu privire la modalitatea în care organismul îndeplinește o serie dintre funcțiile sale și o eventuală răspundere, dacă se apreciază că deține controlul. Acest risc sugerează nevoia de a acționa cu precauție extremă în stabilirea instrumentalităților cvasi-guvernamentale.

### **II.2.d Concluzii: Condiții de succes pentru organismele independente**

Este posibil să tragem concluzii din experiența țărilor OECD care reprezintă condiții de bază pentru un sistem de conducere de succes și durabil. Ele includ:

1) Un cadru instituțional solid și legal care să limiteze numărul de tipuri de organisme independente, să le ofere o bază legală clară și să justifice orice excepție față de regulile statului. Acest cadru legal și instituțional ar trebui să ia în considerare următoarele:<sup>39</sup> 1) gruparea organizațiilor în clase, stabilirea unor principii stricte pentru crearea și înlăturarea noilor entități; 2) stabilirea unor responsabilități de conducere specifice; 3) furnizarea unui cadru generic legislativ pentru organizații; 4) stabilirea unor acorduri de politici publice cu diferite organisme; 5) stabilirea principiilor finanțelor publice pentru aceste organisme; 6) precizarea regulilor după care funcționează personalul; 7) specificarea raportării externe și a procedurilor de auditare precum și ciclul de control și planificare; 8) stabilirea responsabilităților individuale; 9) stabilirea unor proceduri clare pentru controlul asupra utilizării resurselor publice, rezultatele obținute și standardele unei bune conduceri; pentru consultarea și raportarea către factorii interesați;

<sup>39</sup> Extras din "Distributed Public Governance: principles for Control and Accountability of Agencies, Authorities and other Government Bodies", de Rob Laking, în *Distributed Public Governance*, OECD, 2002;

10) stabilirea unor standarde comportamentale; 11) stabilirea controlului, a principiilor și procedurilor de audit.

2) O structură bine gândită a instituțiilor individuale este de asemenea importantă, incluzând o mișcare graduală către sistemul organismelor independente. Nu toate organismele vor fi gata în același timp să funcționeze ca organisme independente față de guvern, deoarece guvernele au nevoie să se asigure că au suficienți manageri disponibili care să lucreze în organismele independente într-un mediu bazat pe rezultate. O problemă este reprezentată de faptul că ministerele care sunt responsabile pentru monitorizarea organismelor independente pot fi mai lente în a se adapta managementului performanței decât noile organizații create, și confruntarea cu acestea reprezintă o provocare în stabilirea unui sistem de conducere cu o funcționare distributivă bună.

3) Organizarea unei interfețe constante între organismele independente și ministerele centrale.

4) Răspunderea și raportarea de către managerii delegați și necesitatea unei puternice supravegheri a organismelor, inclusiv de către parlament.

În oricare caz, construirea capacității necesită timp. Necesită luni și uneori ani pentru a transforma o parte a unui minister tradițional ierarhizat într-un organism independent care să funcționeze bine, iar pentru ministerul care supraveghează să fie capabil să-l conducă bine. Procesul de a face lucrurile bine nu poate fi condus în întregime de sus, dar depinde de cooperarea și învățarea din partea ambelor părți.

## ANEXA 3

**Constrângeri constituționale ale specializării organizaționale și agențificării**

Jacques Ziller

Studiu nepublicat, scris pentru SIGMA în scopul prezentei lucrări

Aici sunt examinate un număr de cazuri, ce iau în considerare atât ponderea relativă a statelor alese, cât și tipul reformelor realizate sau preconizate de către administrația lor centrală. Ordinea urmărită pentru această prezentare este de la modelul mai flexibil la modelul mai puțin flexibil – un concept care rămâne relativ, de vreme ce prevederile constituționale inflexibile încă mai pot permite reformarea cu ușurință, dacă există un consens politic suficient de puternic cu privire la aceasta.

**Cazul Regatului Unit al Marii Britanii**

Autori, politicieni și practicieni britanici, dar și nebritanici, susțin adesea faptul că Regatul Unit al Marii Britanii nu ar avea Constituție, sau cel puțin că nu ar avea o constituție scrisă. Acest lucru este eronat și, din acest motiv, ar fi bine să intrăm în mai multe detalii cu privire la principiile și regulile constituției engleze relevante pentru organizarea și funcționarea administrației publice, și mai ales pentru problematica agențificării administrației centrale.

Constituția Marii Britanii este formată dintr-un anumit număr de principii și practici nescrise („convențiile constituției”), dar și din texte scrise, inclusiv un număr de legi ale parlamentului mai mult sau mai puțin recente, cărora natura constituțională le este recunoscută prin statut (lege a parlamentului), de către instanțe și de către doctrină. Faptul că parlamentul (anume Regina, Camera Comunelor și Camera Lorzilor) poate modifica aceste statute pe calea procedurilor legislative ordinare nu contrazice natura lor constituțională, și uneori doar conferă iluzia că sunt ușor de modificat (de exemplu este posibil a fi modificate componenta și puterile Camerei Lorzilor, însă probabil aceasta nu ar putea fi desființată). Un anumit număr de principii, reguli și proceduri constituționale sunt relevante pentru problema agențificării în Marea Britanie și este necesar a fi explicate, deși adesea acestea sunt total ignorate de către rapoartele oficiale relevante sau de literatura de specialitate.

***Prerogativa regală***

Cel mai relevant set de reguli constituționale cu privire la organizarea și funcționarea guvernării britanice este noțiunea de prerogativă regală și scopul acesteia. Toate puterile care cad sub incidența prerogativei regale permit executivului să decidă și să reglementeze în lipsa unei legi a parlamentului. Guvernul de la momentul respectiv este responsabil în fața parlamentului pentru deciziile luate sub incidența prerogativei regale - și într-adevăr majoritatea parlamentară influențează puternic aceste decizii – dar pentru ca aceste decizii să fie adoptate este suficient un ordin al consiliului – și anume o decizie a Cabinetului. Însă, dacă parlamentul a legiferat într-un domeniu de responsabilitate al prerogativei regale, este necesară o nouă lege a parlamentului pentru a modifica sau desființa respectiva legiferare pentru a restaura libertatea deplină a executivului<sup>40</sup>. Sfera de aplicabilitate a prerogativei regale a fost redusă de-a lungul

<sup>40</sup> Este cazul, de exemplu, atunci când este emisă legislația generală cu privire la condițiile de muncă sau la relațiile industriale, legislație care este în mod special aplicabilă pentru angajarea în sectorul public.

istoriei britanice, însă rămâne totuși vastă, acoperind pe de o parte relațiile externe<sup>41</sup>, și pe de altă parte organizarea și funcționarea serviciilor publice – adică administrația centrală de stat<sup>42</sup>.

Faptul că organizarea și funcționarea serviciilor publice cade sub incidența prerogativei regale explică atât flexibilitatea (și uneori schimbările rapide în managementul guvernării centrale din Marea Britanie), cât și lipsa statutului legal pentru instrumentele de implementare a reformelor. Aceste instrumente nu sunt de obicei acte legal obligatorii (legi ale parlamentului sau ordine ale consiliului), ci rapoarte către guvern (de exemplu Next Steps Report din 1987, reforma majoră care a condus la agențificare), cărți albe sau alte instrumente legale neobligatorii<sup>43</sup>. Acest lucru explică și faptul că reglementările cu privire la personal pentru „funcționarii Coroanei” (anume serviciul public de stat) nu trebuie prevăzute într-o lege a parlamentului și nici chiar într-un ordin al consiliului. În cea mai mare parte a secolului XX, aceste reglementări au fost rezultatul înțelegerilor dintre reprezentanți ai departamentelor ministeriale și reprezentanți ai personalului din cadrul „consiliilor Whitley”, și care au reprezentat locul de discuție și înțelegere asupra condițiilor de muncă pentru serviciul public. Aceste înțelegeri erau apoi înscrise în „coduri” fără putere legal obligatorie, și care erau ignorate total de instanțe până în anii 1980. Deși în prezent instanțele iau în considerare aceste legi în soluționarea litigiilor dintre funcționarii publici și instituția angajatoare, există o jurisprudență relevantă redusă deoarece în mod tradițional acest tip de litigii nu era prezentat instanțelor din două motive majore: absența unor remedii procedurale specifice și costul înfățișărilor în instanță.

Din punct de vedere juridic, Cabinetul este în întregime liber să organizeze și să conducă serviciul public în orice mod dorește, cu condiția de a respecta, pe de o parte, competențele relevante ale parlamentului în materie de buget și legislație, iar pe de altă parte, principiul jurisprudențial al rezonabilității. Procesului de reformă nu i se aplică niciun principiu sau regulă procedurală, ceea ce explică faptul că unele reforme recente ale serviciului public britanic au fost puse în aplicare foarte repede și au fost implementate de îndată ce a fost posibil, din punct de vedere tehnic și politic. Din punct de vedere politic, Cabinetul este obligat de responsabilitatea sa politică în fața parlamentului, adică are nevoie de sprijinul politic al partidului propriu. Cu toate acestea, majoritatea întrebărilor legate de organizarea și funcționarea serviciului public au doar o aprobare politică redusă, ceea ce explică motivul pentru care Prim-Miniștri, precum Margaret Thatcher sau Tony Blair, au putut adopta reforme majore relativ rapid în domeniul funcției publice, ceea ce este de obicei de invidiat de către guvernele statelor europene continentale (precum și de către guvernul SUA), state care nu beneficiază de o asemenea flexibilitate în introducerea și implementarea reformelor guvernamentale.

#### *Competențele legislative și bugetare ale Parlamentului*

Alte două reglementări constituționale, care nu sunt scrise, dar își găsesc baza în întregul sistem legislativ britanic, sunt principiul conform căruia doar parlamentul deține puterea de a mări taxele și principiul suveranității parlamentului.

Ca o consecință a primei reglementări constituționale, toate principiile, regulile și procedurile referitoare la mărirea taxelor și cheltuirea banilor publici trebuie înscrise într-o lege a parlamentului sau prin delegare legislativă bazată pe o lege a parlamentului. Din acest motiv,

<sup>41</sup> Acest lucru explică de ce un tratat internațional poate fi ratificat de Marea Britanie fără acordul parlamentului, dar și de ce este necesară o lege a parlamentului pentru ca respectivul tratat să producă efecte pe plan intern.

<sup>42</sup> Guvernul local de reglementare, pe de altă parte, necesită o lege a parlamentului, deși cu greu există principii constituționale care s-ar putea opune centralizării procesului de adoptare a deciziei în mâinile administrației centrale, atât timp cât parlamentul o aprobă în forma unui act normativ.

<sup>43</sup> Acest lucru nu are nimic de-a face cu atributele sistemelor juridice de drept comun: în Statele Unite, datorită existenței unei Constituții scrise, care definește puterile Congresului și ale Președintelui, instrumentele pentru implementarea reformelor funcției publice sunt legal obligatorii, de ex. acte ale Congresului sau reglementări ale executivului.

orice agenție ale cărei resurse financiare depind de colectarea taxelor sau de cheltuirea fondurilor provenite din bugetul general trebuie să obțină autorizația corespunzătoare printr-o lege a parlamentului, lege care poate fi reprezentată de bugetul anual. Acest lucru înseamnă că libertatea de a înființa o agenție printr-o decizie a executivului întâlnește bariere de îndată ce bugetul respectivei agenții nu este în întregime bazat pe venitul generat de activitatea agenției.

Ca o consecință a celei de-a doua reglementări constituționale, parlamentul este liber să legifereze după cum crede că este necesar. Dacă este nevoie, parlamentul poate legifera într-un domeniu ce intră sub incidența prerogativei regale. Natura parlamentară a sistemului politic britanic, și, mai mult decât atât, faptul că primul ministru este liderul membrilor parlamentului din guvern exclude orice conflict dintre parlament și executiv cu privire la legislație, care ar putea avea impact asupra prerogativei regale, care a fost în mod obligatoriu adoptată cu acordul guvernului. Din acest motiv, o agenție poate fi înființată printr-o lege a parlamentului. Dacă o astfel de lege este necesară pentru a conferi personalitate juridică unei agenții depinde foarte mult de sfera personalității juridice – care ar putea fi, de asemenea, conferită printr-o cartă regală.

Pentru problema în discuție este mai important faptul că legile parlamentului trebuie să ofere indicații precise cu privire la autoritatea împuternicită să adopte deciziile necesare pentru executarea legilor. În general, o astfel de lege numește ministrul – sau secretarul - căruia îi este delegată această putere, în timp ce prerogativa regală permite executivului să organizeze structurile care relaționează cu ministrul conform indicațiilor acestuia, inclusiv organizarea unei agenții executive dacă se consideră că acest lucru este necesar. Cu toate acestea, în cazul în care puterea executivă trebuie delegată unei agenții independentă de guvern, acest lucru se poate realiza numai dacă respectiva agenție a fost constituită printr-o lege a parlamentului sau, prin delegare legislativă, pe baza unei legi a parlamentului. Reglementările constituționale cu privire la delegarea legislativă – înscrise într-o lege a parlamentului – asigură aprobarea de către parlament a conținutului delegării legislative *ex post*, în mod explicit sau în mod implicit, prin acord. Orice agenție independentă care a fost constituită printr-o lege a parlamentului și care nu ia decizii în baza unei legi a parlamentului de delegare explicită de puteri, acționează *ultra vires*, iar instanțele vor desființa aceste decizii.

#### *Responsabilitatea parlamentară a guvernului*

Principiile și regulile constituționale anterior menționate explică faptul că, atât timp cât guvernul britanic dorește să își păstreze libertatea de a forma și reforma agenții fără a apela la parlament, trebuie să își restricționeze exercitarea acestei libertăți pentru agențiile direct responsabile în fața unui ministru, care la rândul lui este responsabil în fața parlamentului.

În dreptul constituțional britanic, responsabilitatea are două fațete: una reprezintă caracteristica principală a regimului său parlamentar, anume aceea că parlamentul poate destitui executivul sau poate obliga un membru al executivului să demisioneze. Acest mecanism funcționează numai ca o sancțiune virtuală deoarece de obicei în guvernele britanice majoritatea parlamentară din Camera Comunelor este deținută de un singur partid<sup>44</sup>. Ultimul Prim-Ministru care a fost învins printr-o moțiune de încredere în Camera Comunelor a fost James Callaghan în 1979, al cărui Guvern Laburist a trebuit să se bazeze pe suportul Partidului Național Scoțian, iar înaintea sa a mai fost învins Ramsay MacDonald în 1924. A doua fațetă a responsabilității este aceea că guvernul trebuie să ofere toate informațiile solicitate de către parlament cu privire la acțiunile sale și mai ales referitoare la modul în care utilizează puterile delegate miniștrilor prin legi ale parlamentului. Acest lucru implică o structură organizațională în care, chiar dacă funcționarii publici trebuie să răspundă în fața parlamentului (ceea ce se întâmplă în mod regulat

<sup>44</sup> Executivul nu este responsabil în fața Camerei Lorzilor, care deține puterea de scrutin, însă nu deține puterea de a sancționa guvernul.

în fața ambelor Camere reunite și în fața comitetelor ad hoc), în cele din urmă ministrul este cel care ia deciziile și care trebuie să le poată explica.

### *Controlul de legalitate*

Un alt principiu constituțional de extremă importanță pentru problematica funcționării și organizării administrației publice este principiul conform căruia toate deciziile autorităților publice altele decât parlamentul – anume instanțe, tribunale și guvern – sunt supuse controlului de legalitate al instanțelor. Deși este un principiu nescris, reprezintă unul dintre fundamentele supremației dreptului în Marea Britanie.

Pentru o perioadă îndelungată de timp instanțele și-au restrâns domeniul pe care îl controlau la a verifica dacă autoritățile publice nu au acționat *ultra vires*, adică de a se asigura că acestor autorități le-a fost acordată competența de a lua decizii printr-o lege a parlamentului, însă instanțele nu au avut anterior ocazia de a examina valoarea acestor decizii. După Al Doilea Război Mondial instanțele au început să controleze ceea ce numeau raționalitatea deciziilor autorităților publice, utilizând „testul *Wednesbury* al rezonabilității”<sup>45</sup>, conform căruia o decizie ar fi nerezonabilă dacă „...nicio autoritate rezonabilă nu ar fi putut să ajungă la o asemenea decizie” (Lord Greene). Acesta a constituit unul dintre fundamentele dezvoltării dreptului administrativ britanic modern, alături de reforma controlului de legalitate de la sfârșitul anilor 1970 și mai recent Legea Drepturilor Omului din 1998, care a intrat în vigoare la data de 2 octombrie 2000. Până în 1985, instanțele nu acceptau să controleze deciziile luate sub prerogativa regală, dar acest lucru s-a schimbat dramatic prin cunoscutul caz *GCHQ*<sup>46</sup>, în care Camera Lorzilor (Curtea Supremă din Marea Britanie) a decis ca aceste decizii să fie supuse controlului.

Standardele controlului deciziei administrative continuă să aibă la bază, într-o mare măsură, legislația sectorială și jurisprudența, deoarece nu există încă o codificare generală a procedurii administrative în Marea Britanie. Legea Libertății Informațiilor din 2000 poate fi considerată drept prima lege generală cu privire la procedura administrativă, care este aplicabilă tuturor autorităților publice. Când autoritățile publice implementează legislația Uniunii Europene, standardele controlului și instrumentele de protecție juridică includ utilizarea principiilor tipice dreptului administrativ european, cum ar fi proporționalitatea sau încrederea legitimă.

### **Cazul Franței**

Franța are o constituție scrisă încă din 1791, în prezent Constituția din 4 octombrie 1958. Nu toate principiile constituționale relevante pentru organizarea și funcționarea administrației publice, și mai ales pentru problematica agentificării guvernării centrale, sunt expres înscrise în textul constituțional. Unele principii au fost statuate prin jurisprudența *Consiliului de Stat*, instanța administrativă supremă din Franța, încă în urmă cu două secole, și au fost recunoscute recent drept principii constituționale de către *Consiliul Constituțional*, Curtea Constituțională franceză, printre care principiul separației autorităților judiciare și administrative, ceea ce în mod normal implică faptul că, instanțele administrative trebuie să exercită controlul legalității deciziilor executive – spre deosebire de instanțele ordinare civile și penale<sup>47</sup>.

O relevanță specială pentru problematica în discuție o are articolul 20 din Constituția din 1958, conform căruia:

*Guvernul va determina și conduce politica Națiunii.*

<sup>45</sup> După numele cazului, *Associated Provincial Picture Houses, Limited vs. Wednesbury Corporation*, decis de Curtea de Apel la data de 7 noiembrie, 1947

<sup>46</sup> *Consiliul Sindicatului Funcției Publice vs Ministerul Funcției Publice* [AC 347, 1985].

<sup>47</sup> Vezi Decizia 86-224 DC din 23 ianuarie 1987 — *Conseil de la concurrence*.

*Va avea la dispoziția sa funcția publică și forțele armate.*

*Va fi răspunzător în fața Parlamentului în conformitate cu termenii și procedurile înscrise în articolele 49 și 50<sup>48</sup>.*

Acest articol reprezintă baza puterii fundamentale a guvernului de a organiza administrația de stat pe calea decretelor – spre deosebire de statute care sunt în mod obligatoriu acte ale parlamentului, după cum se confirmă în articolul 34, conform căruia:

*Statutele vor fi emise de Parlament.*

*Statutele vor determina regulile privind: [...]*

*- baza, ritmul și metodele de colectare a taxelor de toate tipurile; [...]*

*Statutele, de asemenea, vor determina regulile privind: [...]*

*- crearea categoriilor de stabilimente publice;*

*- garanțiile fundamentale conferite personalului civil și militar angajat de Stat;*

*- naționalizarea întreprinderilor și transferul de proprietate a întreprinderilor din sectorul public în sectorul privat. [...]*

*Statutele vor determina principiile fundamentale ale:*

*- organizării generale a apărării naționale;*

*- autogovernării unităților teritoriale, puterile și resursele acestora;*

*- educației; [...]*

*Legile financiare vor determina resursele și obligațiile statului în modul și cu rezervele specificate într-o lege instituțională.*

*Legile financiare privind asigurările sociale vor determina condițiile generale pentru balanța financiară a asigurărilor sociale și, conform previziunilor veniturilor, vor determina cheltuielile țintă în modul și cu rezervele specificate într-o lege instituțională.*

*[...]*

Astfel, guvernul este liber să reglementeze administrația de stat fără a fi nevoie să treacă prin parlament, cu excepția regulilor și principiilor la care face referire articolul 34, pentru care este nevoie de o lege a parlamentului. Acestea fiind spuse, adoptarea reglementărilor guvernamentale nu este neapărat mai ușoară sau mai rapidă decât adoptarea legislației, ținând cont de faptul că de obicei trebuie realizat un număr de consultări înainte de adoptarea reglementării. Deși guvernul nu este legat de opiniile organizațiilor și comitetelor pe care trebuie să le consulte, procedura trebuie urmată și poate conduce la întârzieri considerabile și poate genera dezbateri publice, având consecințe care nu sunt mereu ușor de întrevăzut. Astfel, se întâmplă de numeroase ori ca guvernul să prefere instrumentul unei legi a parlamentului, mai ales dacă se poate baza pe o coaliție stabilă a partidelor, ceea ce de obicei se și întâmplă. Legile parlamentului mai au avantajul că odată intrate în vigoare nu mai pot fi supuse scrutinului instanțelor, spre deosebire de reglementările guvernamentale, care pot fi anulate pe baza unei cereri introduse în termen de două luni după adoptarea lor, sau pot fi declarate ilegale, astfel neputând fi aplicate fără vreo limitare în timp.

Constituția poate fi amendată printr-o majoritate calificată (două treimi din numărul total al membrilor din ambele camere ale parlamentului) sau prin referendum. Acest lucru înseamnă

---

<sup>48</sup> Traducere oficială de către Adunarea Națională, disponibilă pe site-ul acesteia din urmă <http://www.assemblee-nationale.fr>.



că, în practică, posibilitatea de a amenda Constituția depinde de configurarea majorității parlamentare<sup>49</sup> și de relația dintre Președintele Republicii și majoritatea parlamentară.

Limitele exacte ale acelor reguli și principii au fost consolidate atât de jurisprudența *Consiliului de Stat*, cât și de jurisprudența *Consiliului constituțional*, primul hotărând asupra constituționalității reglementărilor guvernamentale care nu au la bază un statut, iar ultimul hotărând, în urma petiției guvernului, dacă o anumită parte a unui statut poate fi modificată printr-o reglementare guvernamentală. Trebuie subliniat faptul că posibilitatea de a avea un statut controlat de *Consiliul constituțional* pentru conformitate cu Constituția se referă strict la statutele care nu au intrat încă în vigoare (având la bază solicitarea a cel puțin 60 de membri ai parlamentului, președintele ambelor camere, Președintele Republicii sau Primul Ministru), controlul de legalitate a reglementărilor guvernamentale de către *Consiliul de Stat* fiind foarte amplu, datorită unor reguli foarte deschise aflate în vigoare și datorită faptului că *acest Consiliu de Stat* deține ample puteri de anulare și interdicție împotriva guvernului. În ceea ce privește agentificarea, libertatea guvernului este destul de amplă, incluzând posibilitatea de înființare a unor agenții cu personalitate juridică, cu condiția ca acestea să se includă în categoriile existente de *instituții publice*. Reglementările cu privire la personal și reglementările bugetare și financiare, pe de altă parte, trebuie să aibă la bază o lege a parlamentului, iar unele dintre elementele lor nu pot fi adoptate nici măcar pe calea legislației delegate bazată pe o autorizare parlamentară.

Nu există o codificare generală a procedurii administrative, deși un anumit număr de acte reglementează aspecte importante, cum ar fi statutul numărul 2000-321 din 12 aprilie 2000 *cu privire la drepturile cetățenilor în relațiile lor cu administrația publică*, care cuprinde unele principii ce ar putea fi considerate atât de către *Consiliul de Stat* cât și de către *Consiliul constituțional* ca având valoare constituțională. Regulile ce se aplică constituirii și executării bugetului sunt instituite prin *lege organică*, care necesită aprobarea ambelor camere (spre deosebire de legislația ordinară, care necesită doar acordul final din partea Adunării Naționale), și sunt aplicabile finanțelor tuturor autorităților publice. Aceste reguli au fost profund reformate prin *Legea organică* numărul 2001-692 din 1 august 2001 privind statutele financiare, generic cunoscută ca *LOLF*. Datorită schimbărilor majore pe care le-a implicat, aplicarea acestei legi a fost graduală, iar primul buget care a fost în întregime adoptat conform *LOLF* a fost bugetul din 2006, adoptat la finele anului 2005.

Vorbind la modul general, spre deosebire de parlament, guvernul este relativ autonom în ceea ce privește înființarea agențiilor, și în orice caz guvernul se poate baza pe coaliții relativ stabile pentru susținere în parlament și pentru adoptarea legislației necesare. De asemenea, există un nivel relativ înalt de consens între partidele politice cu privire la chestiuni organizaționale altele decât privatizările. Limitările libertății guvernului derivă mai degrabă din principii legale, care de multe ori sunt rezultatul jurisprudenței și nu pot fi ușor modificate și din puterea unor corporații ale unor oficiali publici, „*mari corpuri*”, care în mod tradițional domină organizarea și funcționarea administrației de stat, anume, pe de o parte, membri ai *Consiliului de Stat* și Curtea de Conturi, cât și Inspectoratul General de Finanțe (majoritatea absolventi ai *Școlii Naționale de Administrație*), iar pe de altă parte corporații ale inginerilor (absolventi ai *Școlii Politehnice*). Politicienii (dintre care un număr important sunt foști funcționari publici provenind din „marile corpuri”) trebuie să se bazeze pe suportul acestora pentru a redacta și implementa reforme cu impact asupra organizării și funcționării administrației publice.

---

<sup>49</sup> Coalițiile de centru-dreapta au mai multe posibilități de a amenda Constituția deoarece de obicei se pot baza pe o majoritate în ambele camere, spre deosebire de coalițiile de centru-stânga.

## Cazul Germaniei

Germania a avut o Constituție scrisă de la 1870 — în măsura în care vorbim despre Germania unită; aceasta a fost precedată de un număr de constituții statale separate încă de la începutul secolului al XIX-lea. Constituția curentă este Legea fundamentală din 23 mai 1949. Un număr de prevederi ale Legii fundamentale sunt direct relevante pentru organizarea și funcționarea administrației publice, și, în special, pentru chestiunea legată de agentificarea administrației centrale; acestea sunt completate de jurisprudența Curții Constituționale germane, care este destul de abundentă.

De o importanță deosebită cu privire la chestiunile adresate în această lucrare sunt articolele 86 și 87 din Legea fundamentală, care prevăd<sup>50</sup>:

### Articolul 86

#### *[Administrația federală]*

*Acolo unde Federația execută legile prin propriile sale autorități administrative sau prin corporațiile federale sau instituții înființate conform dreptului public, Guvernul federal, în măsura în care legea în discuție nu conține prevederi speciale, va emite reguli administrative generale. Guvernul federal va prevedea înființarea autorităților în măsura în care legea în discuție nu indică altfel.*

### Articolul 87

#### *[Subiecte ale administrației federale directe]*

*(1) Serviciile externe, administrația financiară federală, și, în conformitate cu prevederile Articolului 89, administrarea căilor de apă navigabile federale și transportul vor fi conduse de autoritățile administrative federale cu propriile lor substructuri administrative. Legea federală poate înființa autorități ale Poliției Federale de Frontieră și birouri centrale de informații pentru poliție și comunicații, pentru poliția judiciară, și în scopul colectării datelor, pentru protecția Constituției și pentru protecția împotriva activităților din teritoriul federal, care, prin utilizarea forței sau prin acte preliminare folosirii forței, pun în pericol interesele externe ale Republicii Federale Germania.*

*(2) Instituțiile de asigurări sociale a căror jurisdicție se întinde dincolo de teritoriul unui singur Land trebuie administrate precum corporații federale de drept public. Instituțiile de asigurări sociale a căror jurisdicție se întinde dincolo de teritoriul unui singur Land, dar nu dincolo de cel de-al treilea Land trebuie, în ciuda primei fraze a acestui paragraf, să fie administrate precum corporații Land de drept public, dacă land-urile vizate au precizat care Land va exercita autoritatea de supraveghere.*

*(3) În plus, autoritățile federale supreme autonome, ca și corporațiile federale noi și instituțiile de drept public pot fi înființate printr-o lege federală pentru probleme în care Federația are putere legislativă. Acolo unde Federația se confruntă cu responsabilități noi în ceea ce privește problemele pentru care are putere legislativă, autoritățile federale de la nivel intermediar și inferior pot fi înființate, cu acordul Bundesrat-ului și a majorității membrilor Bundestag-ului, în caz de urgență.*

<sup>50</sup> Traducere oferită de Parlamentul german (Bundestag) și disponibilă pe pagina <http://www.bundestag.de>.

Principala problemă a acestor prevederi, în ceea ce privește cele discutate în această lucrare, este aceea că guvernul federal poate înființa în principiu agenții prin reglementări guvernamentale dacă nu există nicio prevedere în legile federale sau în Constituție (de exemplu, în special în articolul 87) care să necesite o lege a parlamentului. Trebuie precizat că reglementările generale ale guvernului federal au nevoie de acordul Bundesrat-ului oricând ele ar putea influența interesele land-urilor; așadar, adoptarea reglementărilor guvernamentale nu este neapărat mai ușoară sau rapidă decât adoptarea legislației prin parlament.

Pentru a înțelege pe deplin acele prevederi, care stabilesc distribuția competențelor între guvernul federal și parlament în ceea ce privește organizarea și funcționarea administrației federale, trebuie luat în considerare articolul 30 [Împărțirea autorității între Federație și land-uri], care stipulează: „Dacă nu se prevede sau permite altfel în legea fundamentală, exercitarea puterilor și a funcțiilor statului ține de land-uri.”

Alte prevederi specifice ale Legii Fundamentale care au un impact direct asupra problemelor discutate aici sunt: articolul 20 (principiile fundamentale instituționale, apărarea ordinii constituționale), care se referă la „ordinea constituțională a Republicii Federale Germane ca stat federal democratic și social”; articolul 33 (cetățenie egală; funcție publică profesională), care stipulează în paragraful 5: „Legea ce guvernează serviciul public trebuie să fie reglementată ținând cont de principiile tradiționale ale funcției publice profesionale”; și articolul 36 [personalul autorităților federale], care stipulează în paragraful 1: „Funcționarii publici angajați de autoritățile federale supreme trebuie să provină de la toate land-urile într-o proporție adecvată. Persoanele angajate de alte autorități federale trebuie, ca regulă, să provină din Land-ul unde lucrează.” O importanță deosebită au articolele 1-19, care garantează drepturile fundamentale și care nu pot fi amendate în esența lor, la fel ca articolele 70-74, care reglementează distribuția competențelor legislative între Federație și land-uri și care au suferit o serie destul de cuprinzătoare de modificări în august 2006 („Reforma federalismului”).

Curtea Constituțională are un rol deosebit de important în Germania, în ceea ce privește problemele tratate în această lucrare. Acest fapt se datorează, în primul rând, profunzimii și anvergurii tradiționale a culturii legale a funcției publice germane, care este însoțită de un standard ridicat al controlului legalității, exercitat de Curtea Constituțională, care include o examinare a coerenței interne a legislației, derivată din înțelegerea principiului egalității. Pe de altă parte, se datorează celor două trăsături specifice ale sistemului german al revizuirii constituției. Prima trăsătură este cea a sistemului foarte vast al remediilor deschise, care facilitează aducerea dezbaterilor politice în fața Curții Constituționale – un sistem care a influențat multe constituții în Europa Centrală și este complementar influenței jurisprudenței Curții Constituționale germane asupra perechii din Europa Centrală. A doua trăsătură este cea a existenței remediilor tehnice care dau posibilitatea Curții Constituționale să împiedice adoptarea amendamentelor constituționale care sunt contrare esenței drepturilor fundamentale prevăzute în articolele 1-19 și principiului unui stat federal democrat prevăzut în articolul 20 al Legii fundamentale. Jurisprudența Curții Constituționale legată de consecințele separației puterilor este îndeosebi relevantă în contextul agențificării și sprijină rezistența doctrinară de a admite compatibilitatea anumitor forme ale agențiilor cu Legea fundamentală.

Pe de altă parte, Legea fundamentală este foarte ușor de amendat când niciunul din aceste principii fundamentale nu este în pericol și când există un consens între partidele importante de guvernământ, de exemplu, Creștin Democrației și Social Democrației, așa cum s-a întâmplat la adoptarea celor 51 de amendamente din 1949.

În afara specificităților sistemului federal german și a sistemului său de control al legalității de către Curtea Constituțională, există mai multe similitudini între Marea Britanie, Franța și Germania în ceea ce privește reglementările guvernamentale – opuse legilor parlamentului – supuse limitărilor derivate din puterile bugetare și financiare ale parlamentului,

pe de o parte, și controlului de legalitate al curților administrative, pe de altă parte. Spre deosebire de Marea Britanie, însă precum în Franța, reglementările de personal pentru funcționarii publici în Germania sunt în mare măsură supuse adoptării prin legi ale parlamentului și limitărilor de către principiile constituționale. Spre deosebire de Franța și Marea Britanie, în Germania o codificare destul de vastă a procedurii administrative generale a fost realizată prin lege a parlamentului, care se aplică tuturor autorităților publice.

### **Cazul Olandei**

Olanda are o Constituție scrisă din 1814, care a trecut printr-o revizuire majoră în 1848 și a fost rescrisă fără modificări fundamentale în 1983. Articolul 134 din Constituție este cea mai relevantă prevedere pentru chestiunile legate de organizarea statului și agentificare:

#### Articolul 134<sup>51</sup>

*1. Organismele publice pentru profesii și meserii și alte organisme publice pot fi înființate și dizolvate prin sau conform unei Legi a Parlamentului.*

*2. Sarcinile și organizarea acestor organisme, componența și puterile organelor lor administrative și accesul public la adunările lor trebuie reglementate prin lege a Parlamentului. Puterile legislative pot fi acordate organelor administrative prin sau conform legii Parlamentului.*

*3. Supervizarea organelor administrative va fi reglementată prin lege a Parlamentului. Deciziile organelor administrative pot fi casate numai dacă sunt în conflict cu legea sau cu interesul public.*

Această prevedere trebuie citită în combinație cu articolele de la 81 la 88, care reglementează procedura legislativă pentru adoptarea legilor parlamentului, și cu articolul 89, conform căruia:

*1. Ordinele în consiliu vor fi stabilite prin Decret Regal.*

*2. Orice reglementări la care sunt anexate penalizări vor fi încorporate în aceste ordine numai în conformitate cu o lege a Parlamentului. Penalizările care vor fi impuse vor fi determinate prin lege a Parlamentului.*

*3. Publicarea și intrarea în vigoare a ordinelor din consiliu vor fi reglementate prin lege a Parlamentului. Acestea nu vor intra în vigoare înainte de a fi fost publicate.*

*4. Cel de-al doilea și al treilea paragraf se vor aplica mutatis mutandis celorlalte reglementări general obligatorii stabilite de stat.*

Combinația acestor prevederi înseamnă că există o libertate amplă pentru guvern să organizeze și să conducă structurile administrative. O lege a parlamentului este necesară numai pentru a stabili baze pentru înființarea unui organism public cu personalitate juridică deplină, și pentru a reglementa componența, puterile și supravegherea acestor organisme, care pot primi chiar și puteri legislative. Pentru toate celelalte aspecte ale creării, dizolvării, organizării și conducerii administrației centrale de stat, instrumentul unui ordin al consiliului sau altă reglementare generală a guvernului este suficient. Acest lucru este în mod special important, întrucât procedura legislativă este în mod special lungă în Olanda, datorită regulilor constituționale pentru adoptarea legilor parlamentului, și datorită faptului că guvernele olandeze se bazează deseori pe coaliții de partide, ceea ce face conducerea administrației centrale de stat destul de complicată și dificilă.

<sup>51</sup> Traducere în limba engleză de către Ministerul olandez de Interne, disponibilă pe site-ul său de Internet: <http://www.minbzk.nl>.

Olanda este una din rarele țări europene unde nu există un control al legalității cu privire la constituționalitatea legilor parlamentului (expres interzis prin articolul 120 din Constituție); conform articolului 94 din Constituție totuși, instanțele trebuie să dea prioritate acordurilor internaționale (inclusiv legislație CE), dacă legile parlamentului le contrazic. Ordinele din consiliu și celelalte reglementări guvernamentale general obligatorii, din contră, sunt supuse controlului de legalitate și pot fi anulate de către Consiliul de Stat, acționând ca instanță administrativă supremă.

Constituția stabilește, de asemenea, nevoia unei legi a parlamentului pentru a impune impozite (art. 104), pentru a stabili bugetul de stat anual (art. 105), și pentru a reglementa statutul funcționarilor publici, protecția lor la angajare și codeterminarea (art. 109), precum și dreptul la accesul public la informații.

Deși înființarea și conducerea structurilor administrative este ușor reglementată în principal de reglementări ale guvernului, un număr de reglementări generale li se aplică în mod necesar, inclusiv reglementările bugetare și financiare, reglementările cu privire la personal și un set complet de reguli și principii care codifică procedura administrativă generală din 1992 (*algemene wet bestuursrecht*).

Global, situația din Olanda ar putea fi calificată ca aflându-se undeva între aceea a Franței și cea a Germaniei, pe de o parte, și aceea a Marii Britanii, pe de altă parte. Folosirea instrumentelor legal obligatorii pentru reglementarea de către guvern și existența unei reglementări generale a funcției publice prin intermediul legilor parlamentului și reglementări ale guvernului plasează Olanda mai aproape de cele două state continentale.

### **Cazul Italiei**

Italia are o Constituție scrisă de la unificarea sa în 1861 — prin extinderea la nivelul întregii Italii a Constituției din 1848 a Regatului Piemont-Sardinia, statutul liberal dat supușilor săi de către Regele Charles-Albert (*Statuto Albertino*). Constituția actuală, care a înlocuit *Statuto Albertino*, este Constituția Republicii Italiei din 27 decembrie 1947. Principala prevedere a Constituției, care este direct relevantă pentru organizarea și funcționarea administrației publice, și în special pentru problema agentificării în administrația centrală, este articolul 97, care este completat de jurisprudența Curții Constituționale a Italiei, care este destul de bogată.

Conform articolului 97<sup>52</sup>:

*Funcțiile publice sunt organizate conform prevederilor legii, astfel încât să asigure eficacitatea și imparțialitatea administrației.*

*Reglementările acestor funcții stabilesc domeniile de competență, sarcinile și răspunderile oficialilor.*

*Accesul la angajarea în administrația publică se face prin examene competitive, cu excepția cazurilor stabilite prin lege.*

Pentru a fi înțeleasă, această prevedere trebuie citită în combinație cu articolele 76 și 77 din Constituție, care stabilesc că:

*Art. 76. Exercițarea funcției legislative nu poate fi delegată Guvernului decât dacă principiile și criteriile au fost stabilite, și atunci numai pentru o perioadă limitată și în scopuri specificate.*

---

<sup>52</sup> Traducere de către Camera Deputaților din Italia, disponibilă pe site-ul de Internet al acesteia <http://english.camera.it>.

*Art. 77. Guvernul nu poate, fără o lege de împuternicire din partea Camerelor, să emită decrete având forță de lege ordinară.*

*Atunci când în cazuri extraordinare de necesitate și urgență, Guvernul adoptă măsuri temporare având forța legii, acestea trebuie prezentate în aceeași zi pentru confirmarea Camerelor care, chiar dacă sunt dizolvate, vor fi convocate special în acest scop și se vor întruni în termen de cinci zile.*

*Decretele își pierd efectul, de la concepere, dacă nu sunt confirmate în termen de șaiszeci de zile de la publicare. Camerele pot totuși să reglementeze prin lege relațiile juridice care se nasc din decrete neconfirmate.*

Combi-nația articolului 97, pe de o parte, cu articolele 76 și 77, pe de altă parte, a condus la interpretarea spre efectul că orice creare de noi structuri sau orice modificare a structurilor existente ale administrației centrale trebuie să se bazeze pe o lege a parlamentului, care poate fi, fie o lege ordinară, fie un decret temporar, care, la rândul său, se bazează pe autorizarea parlamentului acordată guvernului, pentru a acționa prin decrete. Deși în practică guvernele italiene au tendința de a utiliza decrete prezidențiale bazate pe art. 76-77 atât pentru legiferarea de zi cu zi, cât și pentru reforme mai largi, pentru a putea acționa rapid, acesta tot trebuie să treacă prin deliberările parlamentare *ex ante* și *ex post* pentru crearea și reorganizarea organismelor publice independente și pentru reorganizarea ministerelor existente. Acest lucru se poate face numai dacă există o bază legală suficient de detaliată într-o lege a parlamentului sau într-un decret prezidențial care face posibilă continuarea cu schimbarea intenționată.

Procedura legislativă este de obicei lungă și mai degrabă imprevizibilă în detalii, datorită combinației celor doi factori. În primul rând, Italia este singurul stat european cu un parlament bicameral, în care ambele camere au exact aceleași puteri, și, în al doilea rând, combinația legii electorale și un model extrem de fragmentat de partide politice conduce deseori la modele diferite ale majorității în Camera Deputaților și în Senat. De aceea, procesul de reformă administrativă are nevoie de mai multă stabilitate și angajare din partea politicianilor de vârf decât orice altă țară europeană examinată în această secțiune.

Acele legislative sunt supuse controlului de legalitate al Curții Constituționale, cu un sistem mai degrabă deschis de remedii bazat pe întrebări adresate Curții Constituționale de orice instanță care are dubii în legătură cu constituționalitatea unei legi pe care trebuie să o aplice pentru a soluționa o dispută. Instanțele administrative — și, în calitate de instanță supremă administrativă, Consiliul de Stat — pot anula decizii și reglementări guvernamentale care nu au o bază legală suficientă. Acest sistem de control constituțional și de legalitate are drept consecință faptul că pot trece mai mult de doi ani înainte ca o problemă de constituționalitate a unei legi a parlamentului să ajungă în instanță, ducând până la urmă la anularea parțială a bazei legislative a reformei. Încetinirea acestui sistem de control este încă un factor în încetinirea adoptării și implementării reformei administrative în țară.

În ceea ce privește reglementările bugetare și financiare, Italia este într-o situație destul de similară cu cea a celorlalte state discutate aici, dar situația sa referitoare la reglementările de personal diferă. Din 1993, angajarea în administrația publică este supusă legislației generale a muncii și contractelor colective între sindicate și o agenție centrală autonomă pentru angajarea în sectorul public. Instanțele ordinare sunt competente în cazul disputelor, cu o excepție: prevederea constituțională din articolul 97, care solicită examene competitive pentru angajarea în sectorul public, trebuie să fie reglementată de legi specifice ale parlamentului, iar disputele legate de aceste examene trebuie să fie soluționate de instanțe administrative. Din 1992, o lege a parlamentului mai degrabă cuprinzătoare, care este aplicabilă oricărui tip de autoritate administrativă, a codificat procedura administrativă generală.

În comparație cu celelalte cazuri discutate aici, Italia se caracterizează printr-un sistem care este mult mai solicitant prin faptul că este nevoie de legi ale parlamentului — care necesită o procedură lungă și complexă pentru adoptarea acestora — nu numai pentru organizarea și funcționarea organismelor publice care sunt independente de departamentele ministeriale, ci și pentru organizarea internă a ministerelor.

### **Cazul Suediei**

Suedia are o Constituție scrisă, constând din patru legi fundamentale<sup>53</sup>, care datează de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea. Cea mai relevantă prevedere referitoare la organizarea administrației de stat este articolul 7 din capitolul 11 al “Instrumentului Guvernului”, care stipulează:

*Nicio autoritate publică, inclusiv Riksdag și organismele de adoptare a deciziei ale autorităților locale, nu pot hotărî modul în care va decide o autoritate administrativă într-un caz anume legat de exercitarea autorității publice vizavi de un subiect privat sau o autoritate locală, sau referitor la aplicarea legii.*

Acest articol este baza pentru sistemul suedez foarte specific de administrație prin agenții independente. Pentru a fi pe deplin înțeles, acesta trebuie citit împreună cu articolul 6:

*Art. 6. Cancelarul pe Justiție, Procurorul General, autoritățile administrative centrale și autoritățile administrative județene sunt sub nivelul Guvernului. Alte autorități administrative de stat sunt sub nivelul Guvernului, în afara cazului în care sunt autorități sub nivelul Riksdag, conform prezentului Instrument al Guvernului, în virtutea unei alte legi.*

*Funcțiile administrative pot fi încredințate unei autorități locale.*

*Funcțiile administrative pot fi delegate unei societăți cu răspundere limitată, asociații, colectiv, fundații, comunități religioase înregistrate sau oricărei părți a organizației sale, sau unei persoane particulare. Dacă această funcție implică exercitarea autorității publice, delegarea se va face în virtutea legii.*

De asemenea, relevant pentru chestiunile discutate aici sunt: articolul 8, care declară: “Nicio funcție judiciară sau administrativă nu poate fi efectuată de Riksdag”; articolul 9, conform căruia “numirile în funcții [...] autorități administrative aflate sub nivelul Guvernului se fac de către Guvern sau de o autoritate publică desemnată de către Guvern. [...]”; și articolul 10, conform căruia “regulile de bază conform statutului legal al funcționarilor publici [...] sunt stabilite prin lege.”

Principala diferență dintre sistemul suedez și alte sisteme de guvernare — în ceea ce privește chestiunile de specializare și agentificare organizațională — este că nici guvernul, nici parlamentul nu are opțiunea ca funcțiile administrative (în sensul articolului 6 de mai sus) să fie exercitate în cadrul departamentelor ministeriale. Singura alegere este între înființarea unei autorități administrative specializate (sau delegarea de noi puteri unei autorități existente) sau delegarea acestora către o persoană juridică sau fizică, conform articolului 6. Regulile bugetare și financiare se aplică oricărei autorități sau persoane care se ocupă de aceste funcții administrative, în măsura în care acestea sunt finanțate din bani publici, iar legea referitoare la funcționarii publici se aplică autorităților administrative.

<sup>53</sup> Cele patru legi fundamentale în Suedia sunt Instrumentul Guvernului, Legea de succesiune, Legea pentru libertatea presei și Legea fundamentală cu privire la libertatea de expresie. Legea Riksdag ocupă o poziție intermediară între legea fundamentală și legea ordinară. Vedeți site-ul de Internet al Parlamentului suedez: <http://www.riksdagen.se>.

## Cazul Uniunii Europene

Tratatul de la Roma din 1957, acum Tratatul de Instituire a Comunității Europene (CE), și Tratatul de la Maastricht din 1992 cu privire la Uniunea Europeană (UE)<sup>54</sup> au funcția unei Constituții, în ceea ce privește organizarea și puterile instituțiilor UE.

Un număr de prevederi ale Tratatului CE (care se aplică pentru Tratatul UE) sunt relevante pentru chestiunile de organizare și funcționare în special a administrației CE/UE:

Articolul 211 (fostul Articol 155)

*Pentru a asigura funcționarea corespunzătoare și dezvoltarea pieței comune, Comisia:*

- se va asigura că prevederile acestui Tratat, și măsurile luate de instituții conform acestuia, sunt aplicate;
- va formula recomandări sau va furniza opinii referitoare la chestiunile tratate în acest Tratat, dacă acesta prevede în mod expres acest lucru sau dacă Comisia consideră necesar;
- va avea propria putere de decizie și va participa la conturarea măsurilor luate de Consiliu și de Parlamentul European în maniera indicată în acest Tratat;
- va exercita puterile conferite de Consiliu pentru implementarea regulilor stabilite de acesta din urmă.

Articolul 202 (fostul Articol 145)

*Pentru a se asigura atingerea obiectivelor stabilite prin prezentul Tratat, Consiliul, în conformitate cu prevederile Tratatului:*

- va asigura coordonarea politicilor economice generale ale statelor membre;
- va avea puterea de a lua decizii;
- va conferi Comisiei, în actele pe care le adoptă Consiliul, puteri pentru implementarea regulilor pe care le stabilește Consiliul. Consiliul poate impune anumite cerințe cu privire la exercitarea acestor puteri. De asemenea, Consiliul își poate rezerva dreptul, în anumite cazuri, de a exercita el însuși, direct, implementarea puterilor. Procedurile la care se face referire mai sus trebuie să fie în concordanță cu principiile și regulile care vor fi stabilite în avans de către Consiliu, acționând în unanimitate la o propunere din partea Comisiei și după obținerea Opiniei Parlamentului European.

Articolul 218 (fost Articol 162)

1. Consiliul și Comisia se vor consulta și vor stabili de comun acord metodele de cooperare.
2. Comisia își va adopta Regulile de procedură astfel încât să se asigure că atât ea, cât și departamentele sale, operează în conformitate cu prevederile prezentului Tratat. Comisia se va asigura că aceste reguli sunt publicate.

Articolul 283 (fostul Articol 212)

*Consiliul, acționând cu majoritate calificată și la propunerea Comisiei și după consultarea celorlalte instituții implicate, va stabili Reglementările referitoare la personal pentru oficialii Comunităților Europene și Condițiile de angajare a altor funcționari ai acestor Comunități.*

Prevederile legate de procedurile de adoptare și executare a actelor Comunității (articolele de la 249 la 256, care se bazează, de obicei, pe puterea de hotărâre a Consiliului de Miniștri și, într-un număr tot mai mare de domenii, pe puterea de veto a Parlamentului European), precum și prevederile financiare ale articolelor de la 268 la 280, completează

---

<sup>54</sup> Așa cum au fost amendate prin Actul Unic European semnat în 1986, și prin Tratatul semnat la Maastricht în 1992, la Amsterdam în 1997 și la Nisa în 2000.



articolul citat ca și cadru pentru organizarea și funcționarea administrației UE. Din citirea combinată a acestor prevederi reiese următorul fapt: Comisia are numai puterea de a acționa singură în măsura în care sunt implicate organizarea internă a departamentelor sale, cu excepția reglementărilor financiare și de personal. Pentru cea din urmă, la fel ca pentru orice altă măsură legată de organizarea și funcționarea administrației UE, reglementările trebuie adoptate cu consimțământul a cel puțin o majoritate calificată din cele 25 (27 din ianuarie 2007) de guverne ale statelor membre care acționează în Consiliul de Miniștri.

Mai mult, aceste prevederi implică faptul că hotărârile în numele CE/UE se pot face numai de către instituții înființate prin Tratat (Parlament, Consiliu, Comisie, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi, la care se pot adăuga Banca Centrală Europeană și Banca Europeană de Investiții). Orice alt organism, înființat prin reglementarea generală sau hotărârea individuală a acestor instituții, poate exercita numai funcții de consiliere, care nu pot fi obligatorii. Pe scurt, aceasta a hotărât Curtea Europeană de Justiție (CEJ) în baza Tratatului care înființa Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului în 1958 în *Cazul Meroni*<sup>55</sup>, atrăgând atenția asupra necesității de respectare a “echilibrului instituțional” al Comunității, jurisprudență care este considerată a fi aplicabilă întregului sistem instituțional al UE/CE.

CEJ exercită controlul de legalitate asupra tuturor deciziilor organismelor CE, fie direct, prin procedura anulării, care poate fi deschisă cu ușurință de statele membre sau de instituțiile majore ale CE (Consiliul, Comisia și Parlamentul) și — cu mai puțină ușurință — de destinatarii acestor hotărâri, fie indirect prin intermediul întrebărilor legate de validitate, adresate de instanțele naționale cu privire la reglementări, directive sau hotărâri ale instituțiilor sau organismelor CE, care sunt intenționate a avea efect asupra sistemului juridic al statelor membre. Limitele constituționale care derivă din tratate sunt, de aceea, ușor de aplicat.

Aceste premise conduc la următoarea situație: organismele UE cu puteri de luare a deciziilor pot fi înființate numai prin revizuirii ale Tratatului — așa cum s-a întâmplat cel mai recent pentru Banca Centrală Europeană cu Tratatul de la Maastricht. Alte organisme ale UE pot fi înființate prin intermediul reglementărilor, ceea ce necesită aprobarea majorității calificate a guvernelor statelor membre, și, de obicei, a Parlamentului European, dar aceste organisme nu pot avea puteri de luare a deciziilor<sup>56</sup> — așa cum este ilustrat de numărul crescând de agenții ale CE și UE înființate în ultimul deceniu<sup>57</sup>. Comisia își poate organiza propriile departamente, fără a trebui să obțină aprobarea statelor membre sau cea a Parlamentului European, dar dacă dorește să înființeze agenții executive — care au o autonomie chiar mai limitată decât alte agenții ale CE și UE — trebuie să aplice criteriile și procedurile stabilite într-o Reglementare a Consiliului<sup>58</sup> care au fost aprobate cu acordul unei majorități calificate a guvernelor statelor membre și care pot fi amendate numai în același mod. Deci, Comisia însăși are foarte puțin spațiu de manevră cu privire la agențificare.

<sup>55</sup> Decizia din 13/06/1958, *Meroni vs. High Authority*, cazul 10/56.

<sup>56</sup> Numai cu excepția Biroului pentru armonizare pe piața internă (Mărci comerciale și proiecte) (în original, OHIM); vedeți: [http://europa.eu/agencies/community\\_agencies/ohim/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/community_agencies/ohim/index_en.htm).

<sup>57</sup> Pentru o privire de ansamblu completă, vedeți: [http://europa.eu/agencies/index\\_en.htm](http://europa.eu/agencies/index_en.htm).

<sup>58</sup> Reglementarea Consiliului (CE) Nr. 58/2003 (OJ L 11, 16.1.2003).

**ANEXA 4**

**REGULAMENTUL CONSILIULUI (CE) Nr. 58/2003**  
**din 19 decembrie 2002**  
**de stabilire a statutului agențiilor executive cărora urmează să li se încredințeze anumite sarcini în gestionarea programelor comunitare**  
16.1.2003 Jurnalul Oficial al Comunităților Europene L 11/1

Consiliul Uniunii Europene, având în vedere Tratatul de Instituire a Comunității Europene și în special articolul 308,

Luând în considerare propunerea Comisiei

Luând în considerare propunerea Parlamentului European

Luând în considerare propunerea Curții de Conturi

Având în vedere că:

(1) A fost creat un număr mare de programe în arii distincte, îndreptate către o varietate de beneficiari, ca parte din activitățile dispuse de Articolul 3 al Tratatului. Ca regulă generală, Comisia este responsabilă pentru adoptarea măsurilor de implementare a programelor amintite (programele comunitare).

(2) Implementarea programelor comunitare este finanțată, cel puțin în parte, din veniturile bugetului general al Uniunii Europene.

(3) Potrivit articolului 274 al Tratatului, Comisia este responsabilă pentru implementarea bugetului.

(4) Dacă Comisia este responsabilă în fața cetățenilor, ar trebui să se concentreze în primul rând pe sarcinile sale instituționale. Ea va trebui să poată delega câteva sarcini legate de managementul programelor comunitare unor parteneri terți. Finanțarea externă a unor obiective manageriale ar putea servi la îndeplinirea mai eficace a misiunii programelor comunitare.

(5) Externalizarea unor obiective manageriale ar trebui totuși să se limiteze la granițele sistemului instituțional așa cum este el stabilit în Tratat. Aceasta înseamnă că pentru obiectivele încredințate prin Tratat instituțiilor, obiective ce reclamă folosirea puterii discreționare în scopul transunerii opțiunilor politice în acțiune, externalizarea este imposibilă.

(6) Externalizarea trebuie, cu deosebire, să facă obiectul unei analize cost-beneficiu, care să aibă în vedere factori precum identificarea sarcinilor care justifică externalizarea, o analiză cost-beneficiu ce include costurile de coordonare, impactul resurselor umane, eficiența și flexibilitatea implementării sarcinilor externalizate, simplificarea procedurilor utilizate, proximitatea activităților externalizate de beneficiarii finali, vizibilitatea Comunității ca inițiator al programelor comunitare în discuție și nevoia de a menține un nivel adecvat al know-how-ului în interiorul Comunității.

(7) O formă de externalizare este reprezentată de folosirea de organisme ale Comunității cu personalitate juridică (agenții executive).

(8) Pentru a asigura uniformitatea agențiilor executive în sens instituțional, ar trebui elaborat statutul, cu deosebire în ceea ce privește aspectele esențiale ale structurii, sarcinilor, operațiilor, sistemului bugetar, ale personalului, controlului și responsabilității.

(9) Ca instituție responsabilă pentru implementarea diferitelor programe comunitare, Comisia este cea îndreptățită să evalueze dacă și în ce măsură este necesară încredințarea managementului sarcinilor privitoare la unul sau mai multe programe comunitare, unei agenții executive. Apelul la o agenție executivă nu eliberează însă Comisia de responsabilitățile sale prevăzute de Tratat și în mod particular, de articolul 274. Comisia trebuie de aceea, să fie capabilă să circumscrie acțiunea fiecărei agenții executive și să mențină un control real asupra funcționării și a organelor decizionale.

(10) Aceasta înseamnă că instituția Comisiei trebuie să dispună de puterea de a decide să creeze și, acolo unde este necesar, să dizolve, o agenție executivă, în conformitate cu prezentul Regulament. Fiindcă decizia de a crea o agenție executivă este o măsură generală, încadrată de Articolul 2 al Deciziei Consiliului 1999/468/CE din 28 iunie 1999, stabilește procedurile de exercițiu pentru implementarea puterilor conferite Comisiei (4), asemenea decizii trebuie adoptate în concordanță cu Decizia 1999/468/CE.

(11) Comisia trebuie, de asemenea, să poată numi, pentru fiecare agenție executivă atât membrii, cât și directorul Comitetului Director și să asigure că în delegarea sarcinilor ce țin de responsabilitatea sa unei agenții executive, își păstrează controlul.

(12) Activitățile desfășurate de o agenție executivă trebuie să se supună programării pe care Comisia o stabilește programelor comunitare coordonate de agenție. Programul de lucru anual al Comisiei trebuie astfel să facă obiectul aprobării Comisiei și să se supună deciziilor bugetare.

(13) Pentru a asigura că externalizarea este eficace și că beneficiul complet este datorat expertizei agenției executive, Comisia trebuie să permită delegarea către aceasta a tuturor sau a unei părți din sarcinile de implementare a programelor comunitare, mai puțin a celor ce presupun transpunerea alegerilor politice în acțiune, prin măsuri discreționare. Sarcinile ce trebuie delegate includ managementul tuturor sau a unor faze din viața unui proiect, implementarea bugetului, adunarea și procesarea informației ce va fi transmisă Comisiei și pregătirea recomandărilor pentru Comisie.

(14) Fiindcă bugetul unei agenții executive finanțează numai costurile în derulare, veniturile sale trebuie să constea în principal într-o subvenție ce intră în bugetul general al Uniunii Europene fiind determinată de autoritatea bugetară și rezultată din alocarea financiară către programul comunitar al cărui management este asigurat de agenția executivă implicată.

(15) Având în vedere aplicarea articolului 274 al Tratatului, mențiunile operaționale ale programelor comunitare în care este implicată o agenție executivă trebuie să continue să fie integrate în bugetul general al Uniunii Europene și trebuie implementate prin încărcarea directă prin bugetul amintit. Operațiile financiare care țin de aceste mențiuni trebuie desfășurate conform Regulamentului Consiliului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 din 25 iunie 2002 privind Regulamentul Financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene.

(16) Agenția executivă poate fi însărcinată cu implementarea obiectivelor legate de managementul programelor finanțate prin alte surse decât cele provenind de la bugetul general al Uniunii Europene. Totuși, aceasta nu ar trebui să conducă, nici măcar indirect, la costuri administrative suplimentare, care vor putea fi acoperite prin eventuale suplimentări bugetare. În asemenea cazuri și în condiții specifice stabilite pentru programele comunitare în discuție, se aplică prezentul Regulament.

(17) Obiectivul transparenței și responsabilității pentru managementul agențiilor executive reclamă nevoia de efectuare de verificări interne și externe. În acest sens, agențiile executive trebuie ținute responsabile pentru acțiunile lor, iar Comisia trebuie să exercite controlul administrativ asupra agenției executive, fără a exclude posibilitatea unui audit al Curții de Justiție.

(18) Publicul ar trebui să aibă acces la documentele agențiilor executive, în termenii și limitele similare celor prevăzute de Articolul 255 din Tratat.

(19) Fiecare agenție executivă trebuie să colaboreze intensiv și continuu cu departamentele Comisiei responsabile pentru programele comunitare pe care le gestionează. Pentru a facilita o asemenea colaborare, agenția executivă trebuie să fie situată acolo unde se află Comisia și departamentele sale, conform Protocolului de stabilire a sediilor instituțiilor și a organelor și departamentelor Comunităților Europene și ale Europolului, anexat Tratatului Uniunii Europene și Tratatelor de Instituire a Comunității Europene, a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului și a Comunității Europene a Energiei Atomice.

(20) Pentru adoptarea acestui Regulament, Tratatul nu oferă alte puteri decât cele conferite de Articolul 308,

**ADOPTĂ URMĂTORUL REGULAMENT:**

#### *Articolul 1*

##### **Scop**

Acest Regulament stabilește statutul agențiilor executive cărora Comisia, sub controlul și responsabilitatea proprie, le poate încredința anumite sarcini legate de gestionarea programelor comunitare.

#### *Articolul 2*

##### **Definiții**

Pentru acest Regulament:

- (a) „agenția executivă” este persoana juridică stabilită în acord cu prezentul Regulament;
- (b) „programul comunitar” desemnează orice activitate, set de activități sau orice altă inițiativă, pentru care există un instrument ori autorizație bugetare din partea Comisiei, pentru una sau mai multe categorii specifice de beneficiari.

#### *Articolul 3*

##### **Crearea și desființarea agențiilor executive**

1. Comisia poate decide, după o analiză cost-beneficiu, să creeze o agenție executivă în scopul de a-i încredința anumite sarcini de gestionare a unuia sau a mai multor programe comunitare. Ea stabilește durata de funcționare a agenției executive.

Analiza cost-beneficiu trebuie să ia în considerare un număr de factori precum identificarea sarcinilor care justifică externalizarea, o analiză cost-beneficiu care include costurile de coordonare, impactul resurselor umane, eventualele economii plasate în cadrul general al bugetului general al Uniunii Europene, eficiența și flexibilitatea în implementarea sarcinilor externalizate, simplificarea procedurilor utilizate, proximitatea activităților externalizate beneficiarilor finali, vizibilitatea Comunității ca inițiator al programelor comunitare în discuție și nevoia de a menține un nivel ridicat al know-how-ului din interiorul Comisiei.

2. La data stabilită, odată cu crearea agenției executive, Comisia poate extinde durata de viață a acesteia pentru o perioadă care să nu depășească timpul inițial stabilit. O asemenea extindere poate fi reînnoită. Când Comisia consideră că nu mai are nevoie de serviciile agenției

executive înființate sau consideră că existența ei nu mai îndeplinește rigorile principiilor managementului financiar, poate decide desființarea acesteia. În această situație, vor fi numiți doi lichidatori. Comisia va determina condițiile lichidării agenției executive. Rezultatul net al lichidării va fi preluat de bugetul general al Uniunii Europene. Decizia de a prelungi existența agenției executive, de a reînnoi o eventuală prelungire anterioară ori de a desființa agenția se va lua pe baza unei analize cost-beneficiu prevăzută în paragraful 1.

3. Comisia va adopta deciziile prevăzute de paragrafele 1 și 2 în conformitate cu procedura stabilită de articolul 24(2). Ele vor fi modificate în conformitate cu aceeași procedură. Comisia va înainta Comitetului menționat la Articolul 24(1) toate informațiile necesare relevante și în mod special, analiza cost-beneficiu prevăzută în paragraful 1 al prezentului Articol și rapoartele de evaluare prevăzute de Articolul 25.

4. La adoptarea unui program comunitar, Comisia va informa autoritatea bugetară cu privire la eventuala intenție de creare a unei agenții executive pentru implementarea programului.

5. Toate agențiile executive create conform paragrafului 1 al prezentului Articol trebuie să se supună prezentului Regulament.

#### *Articolul 4*

#### **Personalitatea juridică**

1. Agenția executivă este un organ al Comunității și joacă rolul unui serviciu public.

2. Agenția executivă are personalitate juridică. În fiecare dintre statele membre, ea se bucură de capacitate deplină de exercițiu, potrivit normelor legale naționale. Agenția executivă poate, cu deosebire, dobândi ori dispune de bunuri mobile și imobile și fi parte în operațiunile legale. În acest sens, ea este reprezentată de un Director.

#### *Articolul 5*

#### **Sediul**

1. Agenția executivă are sediul acolo unde sunt localizate Comisia și departamentele acesteia, în conformitate cu Protocolul de stabilire a sediilor instituțiilor și a organelor și departamentelor Comunităților Europene și ale Europei.

2. Agenția își organizează departamentele în conformitate cu nevoile de management ale programelor comunitare pentru care este responsabilă, în acord cu criteriile managementului financiar.

#### *Articolul 6*

#### **Sarcinile**

1. În vederea îndeplinirii obiectivului stabilit în Articolul 3(1), Comisia poate încredința agenției executive orice sarcină necesară implementării programelor comunitare, cu excepția celor ce necesită puterea discreționară în transpunerea opțiunilor politice în acțiune.

2. Agențiile executive pot primi următoarele sarcini:

(a) managementul unora sau tuturor fazelor din viața unui proiect, în legătură cu proiectele individuale, în contextul implementării programelor comunitare și al îndeplinirii operațiunilor necesare, prin adoptarea deciziilor relevante folosind puterile delegate de Comisie;

(b) adoptarea instrumentelor de venituri și cheltuieli pentru implementare bugetară și realizarea activităților necesare în acest sens, prin adoptarea deciziilor relevante cu ajutorul puterilor delegate de Comisie;

(c) colectarea, analiza și transferul tuturor informațiile necesare ghidării implementării programelor comunitare, către Comisie;

3. Termenii, criteriile, parametrii și procedurile pe care trebuie să le respecte agenția executivă când îndeplinește sarcinile prevăzute de paragraful 2, alături de detaliile pe care trebuie să le ia în considerare departamentele Comisiei responsabile de programele comunitare atunci când în proces este implicată o agenție executivă, sunt stabilite de Comisie, prin instrumentul delegării.

#### *Articolul 7* **Structura**

1. Agenția executivă este condusă de un Comitet Director și un director.
2. Directorul agenției executive are autoritate asupra personalului.

#### *Articolul 8* **Comitetul Director**

1. Comitetul Director este alcătuit din cinci membri numiți de Comisie.
2. Durata mandatului membrilor Comitetului Director este în principiu de doi ani și ia în considerare termenul fixat pentru implementarea programului comunitar în al cărui management este implicată agenția executivă. Numirea poate fi reînnoită. La expirarea mandatului sau în cazul unei demisii, membrii vor continua să-și exercite mandatul până la data reînnoirii mandatului ori înlocuirea lor.
3. Comitetul Director alege din membrii săi, un președinte de ședință și un adjunct al acestuia.
4. Comitetul Director se întrunește prin hotărârea președintelui, de cel puțin patru ori pe an. Întrunirea poate fi stabilită și de membri, prin majoritate simplă sau la cererea directorului.
5. Orice membru al Comitetului Director ce nu poate participa la întruniri poate fi reprezentat de un alt membru împuternicit în acest sens, pentru o reuniune anume. Fiecare membru poate reprezenta un singur alt membru. Dacă Președintele ședinței nu poate participa, Comitetul Director va fi prezidat de adjunctul Președintelui.
6. Deciziile Comitetului Director se adoptă cu majoritate simplă de vot. În eventualitatea unei egalități, votul decisiv aparține președintelui.

#### *Articolul 9* **Sarcinile Comitetului Director**

1. Comitetul Director adoptă regulile proprii de procedură.
2. Pe baza proiectului depus de director și după aprobarea Comisiei, Comitetul Director adoptă, nu mai târziu de începutul fiecărui an, programul de lucru al agenției executive, ce cuprinde obiectivele detaliate și indicatorii de performanță. Programul de lucru trebuie să fie în acord cu programarea definită de Comisie în conformitate cu instrumentele ce stabilesc programele comunitare în managementul cărora sunt implicate agențiile executive. Programul de lucru anual poate fi modificat pe parcursul anului urmărind o procedură similară, și respectând deciziile Comisiei cu privire la programele comunitare avute în vedere. Proiectele incluse în programul anual de muncă vor fi însoțite de o estimare a cheltuielilor necesare.
3. Comitetul Director va adopta bugetul administrativ al agenției executive conform procedurii prevăzute de Articolul 13.

4. Comitetul Director trebuie să obțină acordul Comisiei înainte de a decide acceptarea oricăror cadouri, moșteniri sau granturi din alte surse decât cele ale Comunității.

5. Comitetul Director stabilește organizarea departamentelor agenției executive conduse.

6. Comitetul Director adoptă regulile speciale necesare implementării dreptului de acces la documentele agenției executive în conformitate cu Articolul 23(1).

7. Până nu mai târziu de 31 martie în fiecare an, Comitetul Director adoptă și prezintă Comisiei raportul anual de activitate, împreună cu informările financiare și manageriale. Raportul va fi întocmit în conformitate cu Articolul 60(7) din Regulamentul (CE, Euratom) Nr. 1605/2002. Raportul va acoperi deopotrivă implementarea operațiunilor necesare rulării programelor comunitare și a bugetului administrativ propriu. Comisia va trimite anual autorității bugetare, până nu mai târziu de 15 iunie, un rezumat al rapoartelor anuale ale agențiilor executive pe anii încheiați, pentru a fi atașate documentelor prevăzute de Articolul 60(7) din Regulamentul (CE, Euratom) Nr.1605/2002.

8. Comitetul Director adoptă și aplică măsurile de combatere a fraudei și a neregularităților.

9. Comitetul Director realizează celelalte sarcini care îi sunt încredințate prin prezentul Regulament.

#### *Articolul 10*

##### **Directorul**

1. Directorul agenției executive este numit de Comisie. Aceasta va însărcina în acest sens un funcționar (potrivit înțelesului conferit acestui termen prin Regulamentul Personalului și condițiilor de angajare a funcționarilor Comunității Europene prevăzut de Regulamentul Consiliului (CEE, Euratom, ECSC) Nr. 259/68 (1), numit în continuare, „Regulamentul personalului”.

2. Directorul va fi numit în principiu pentru o perioadă de patru ani, luându-se în considerare termenul fixat pentru implementarea programului comunitar în al cărui management este implicată agenția executivă. Numirea poate fi reînnoită. În urma opiniei Comitetului Director, Comisia poate înlătura de la conducere directorul, înainte de expirarea mandatului.

#### *Articolul 11*

##### **Sarcinile directorului**

1. Directorul reprezintă agenția executivă și este responsabil pentru conducerea sa.

2. Directorul pregătește întâlnirile Comitetului Director și în mod special, proiectul programului de muncă al agenției executive. Directorul participă, fără a vota, la activitatea Comitetului Director.

3. Directorul asigură implementarea programului anual de muncă al agenției executive. În mod special, directorul este responsabil pentru îndeplinirea sarcinilor descrise în Articolul 6 și pentru luarea deciziilor relevante în acest sens. Directorul acționează ca reprezentantul delegat al agenției executive în ceea ce privește implementarea operațiunilor care țin de programele comunitare în al căror management este implicat, acolo unde Comisia și-a delegat puterea de implementare a sarcinilor bugetare, agenției.

4. Directorul redactează declarația provizorie de venituri și cheltuieli și, ca agent autorizat, implementează bugetul administrativ al agenției executive în conformitate cu Regulamentul Financiar prevăzut de Articolul 15.

5. Directorul este responsabil pentru pregătirea și publicarea rapoartelor pe care agenția executivă trebuie să le prezinte Comisiei. Acestea sunt rapoartele anuale ale activităților agenției

executive prevăzute de Articolul 9(7) și rapoartele generale ori specifice, pe care Comisia le solicită spre întocmire agenției executive.

6. Directorul este împuternicit, conform normelor aplicabile funcționarilor Comunităților Europene, să încheie contracte de muncă pentru personalul agenției executive. Directorul este responsabil în orice materie legată de managementul personalului din agenția executivă reprezentată.

7. În conformitate cu regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene, directorul stabilește sistemele de management și control intern necesare sarcinilor încredințate agenției executive, în vederea asigurării funcționării legale, în acord cu reglementările și în mod eficace.

#### *Articolul 12*

### **Bugetul operațional**

1. Previzionările veniturilor și cheltuielilor agenției executive vor fi realizate în fiecare an financiar, stabilit asemenea celui calendaristic, și evidențiate în bugetul operațional. Previzionările ce includ planul de înființare a agenției executive sunt trimise autorității bugetare cu documentele care țin de bugetul general al Uniunii Europene. Planul de înființare ce cuprinde nu numai posturile temporare și numărul, gradele și categoriile personalului angajat de agenția executivă în anul financiar analizat este aprobat de autoritatea bugetară și publicat în anexa Secțiunii III – Comisia – a bugetului general al Uniunii Europene.

2. Veniturile și cheltuielile bugetului operațional al agenției executive trebuie echilibrate.

3. Veniturile agenției executive includ subvenții înscrise în bugetul general al Uniunii Europene, fără a prejudicia alte venituri stabilite de autoritatea bugetară, subvenții deduse din alocațiile financiare pentru programele comunitare în al căror management este implicată agenția.

#### *Articolul 13*

### **Pregătirea bugetului operațional**

1. Anual, directorul întocmește proiectul bugetului operațional al agenției executive, care cuprinde costurile de funcționare ale agenției în anul financiar următor și îl prezintă Comitetului director.

2. Nu mai târziu de 1 martie în fiecare an, Comitetul Director adoptă proiectul bugetului operațional și planul de înființare pentru anul financiar următor și-l prezintă Comisiei.

3. Pe baza proiectului de buget și a programării Comisiei pentru programele comunitare gestionate de agenția executivă, Comisia propune ca parte a procedurii bugetului anual, subvenția anuală a bugetului operațional a agenției executive.

4. La începutul fiecărui an financiar, Comitetul director adoptă bugetul operațional al agenției executive, pe baza subvenției anuale determinată astfel de autoritatea bugetară, în același timp în care adoptă programul de lucru anual, modificând bugetul în conformitate cu contribuțiile diferite recunoscute agențiilor executive și fondurile din alte surse.

5. Bugetul operațional al agenției va fi adoptat definitiv odată cu bugetul general al Uniunii Europene.

6. Când Comisia analizează oportunitatea înființării unei agenții executive, informează autoritatea bugetară potrivit procedurii bugetare și în acord cu principiul transparenței:

(a) resurselor, în termeni de posturi necesare funcționării agențiilor executive;

(b) planificărilor detașărilor oficialilor Comisiei la agențiile executive;



(c) resurselor administrative libere de sarcini de transfer de la departamentele Comisiei către agențiile executive și realocarea resurselor administrative eliberate.

7. În concordanță cu Regulamentul financiar prevăzut de Articolul 15, toate modificările aduse bugetului operațional, inclusiv planul de înființare sunt prevăzute în bugetul modificat adoptat conform procedurilor prevăzute în acest Articol.

#### *Articolul 14*

### **Implementarea și execuția bugetului operațional**

1. Directorul implementează bugetul operațional al agenției executive.
2. Încasările agenției executive sunt consolidate cu cele ale Comisiei, potrivit procedurilor prevăzute de Articolele 127 și 128 din Regulamentul (CE, Euratom) Nr. 1605/2002 și în conformitate cu următoarele:
  - (a) în fiecare an, directorul prezintă Comitetului Director încasările provizorii detaliate pentru toate veniturile și cheltuielile anului financiar anterior. Comitetul le înaintează până cel târziu la 1 martie, ofițerului de conturi al Comisiei și Curții de Conturi;
  - (b) încasările finale sunt trimise ofițerului de conturi al Comisiei și Curții de Conturi până nu mai târziu 1 iulie al următorului an.
3. Pe baza unei recomandări a Consiliului, Parlamentul European poate dispune execuția de către agenție a bugetului până nu mai târziu de 29 aprilie din anul n+2 după examinarea raportului Curții de Conturi. O asemenea execuție este permisă odată cu cea a bugetului general al Uniunii Europene.

#### *Articolul 15*

### **Regulamentul financiar aplicabil bugetului operațional**

Regulamentul financiar standard aplicabil bugetului operațional al agenției executive este adoptat de Comisie. Regulamentul standard poate devia de la regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunității Europene numai dacă cerințele operaționale specifice ale agențiilor executive o cer.

#### *Articolul 16*

### **Regulamentul financiar aplicabil operațiilor bugetare**

1. Când Comisia și-a delegat sarcini agenției executive prin implementarea operațiilor bugetare în conformitate cu Articolul 6(2)(b), operațiunile vor intra în bugetul general al Uniunii Europene și se vor implementa prin atribuirea lor directă bugetului aflat sub responsabilitatea Comisiei.
2. Directorul acționează ca ofițerul autorizat al agenției executive în implementarea operațiilor bugetare amintite și respectă obligațiile stabilite de Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene.
3. Execuția implementării operațiilor amintite se realizează în conformitate cu Articolul 276, odată cu bugetul general al Uniunii Europene din care fac parte integrantă.

#### *Articolul 17*

### **Programele finanțate din alte surse decât din bugetul general al Uniunii Europene**

Articolele 13 și 16 nu contravin prevederilor stabilite în instrumentele fundamentale relaționate cu programele finanțate din alte surse decât bugetul general al Uniunii Europene.

*Articolul 18*  
**Personalul**

1. Personalul agențiilor executive este alcătuit din funcționari ai Comunității, detașați ca membri temporari în poziții de responsabilitate la nivelul agențiilor executive și alți membri temporari recrutați direct de agenția executivă și funcționari recrutați de agenție pe bază de contract reînnoit. Natura contractelor, privată ori publică, durata și aria de responsabilitate a funcționarilor în relație cu agenția și criteriile de eligibilitate sunt stabilite în funcție de sarcinile ce urmează a fi realizate, Regulamentul Personalului și legislația națională actuală.

2. În funcție de activitățile permanente și fără legătură cu tipul detașării oficialilor, instituțiile de origine:

(a) pe durata detașării, nu vor ocupa posturile vacante datorită detașării;

(b) vor avea în vedere, în abaterea standard, cheltuielile oficialilor transferați la agențiile executive;

Cu toate acestea, numărul total al posturilor prevăzute la paragraful 1 și primul subparagraf al paragrafului 2 nu va depăși numărul posturilor necesare îndeplinirii sarcinilor conferite agenției executive de către Comisie.

3. Comitetul Director, în acord cu Comisia, adoptă, dacă este necesar, regulile necesare implementării managementului personalului din cadrul agenției executive.

*Articolul 19*  
**Privilegiile și Imunități**

Protocolul din 8 aprilie 1965 privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene se aplică deopotrivă agențiilor executive și personalului acestora, potrivit Regulamentului Personalului.

*Articolul 20*  
**Controlul**

1. Implementarea programelor comunitare încredințate agențiilor executive va fi controlată de Comisie. Un asemenea control urmează procedurile adoptate în conformitate cu Articolul 6(3).

2. Funcția de auditor intern este îndeplinită la nivelul agențiilor executive de un auditor intern al Comisiei.

3. Comisia și agenția executivă implementează recomandările auditorilor interni, în funcție de puterile recunoscute.

4. Oficiul European Anti-Fraudă (OLAF) înființat prin Decizia Comisiei 1999/352/CE, ECSC, Euratom din 28 aprilie 1999 are aceleași puteri în relație cu agențiile executive și personalul acestora, precum în cazul departamentelor Comisiei. Odată ce este înființată, agenția executivă se înscrie Acordului Interinstituțional din 25 mai 1999 semnat de Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Comunităților Europene privind investigațiile interne ale OLAF. Comitetul director oficializează acceptul și adoptă reglementările necesare facilitării controlului intern condus de OLAF.

5. Curtea de Conturi examinează încasările agențiilor executive în conformitate cu Articolul 248 al Tratatului.

6. Actele agențiilor executive și cu deosebire deciziile adoptate și contractele ce derivă din acestea, trebuie să includă mențiunea că auditorul intern al Comisiei, OLAF și Curtea de

Conturi pot conduce, la fața locului, inspecții asupra documentelor tuturor contractorilor și subcontractorilor ce au primit fonduri comunitare, inclusiv la sediile beneficiarilor finali.

#### *Articolul 21*

##### **Obligația**

1. Obligația contractuală a agențiilor executive este guvernată de legea aplicabilă contractului în discuție.

2. În cazul obligației necontractuale, agenția executivă trebuie să îndrepte orice pagubă cauzată de agenție și personalul ei în timpul realizării activităților, în conformitate cu principiile generale comune legilor statelor membre. Curtea de Justiție are jurisdicție în disputele privind compensațiile pentru orice pagubă.

3. Obligația contractuală a personalului față de agenția executivă se va conduce după regulile stabilite de respectivele agenții.

#### *Articolul 22*

##### **Legalitatea actelor**

1. Orice act al agenției executive care aduce prejudicii terților poate fi deferit Comisiei de orice persoană vizată în mod direct ori individual sau de statul membru pentru o revizuire a legalității.

Procedurile administrative preliminare vor fi înaintate Comisiei în decursul unei luni de la data la care partea interesată sau statul membru a luat la cunoștință despre actul contestat.

După audierea argumentelor părții interesate sau ale statului membru interesat și ale agenției executive, Comisia decide asupra preliminarilor administrative în decursul a două luni de la data la care procedura de contestare a fost lansată. Fără a contraveni obligației Comisiei de a răspunde în scris, oferind justificări pentru decizia luată, non-răspunsul Comisiei în termenul fixat trebuie înțeles ca respingerea acțiunii preliminare.

2. Din inițiativă proprie, Comisia poate revizui orice act al agenției executive. Ea poate decide în termen de două luni de la revizuire, după ascultarea argumentelor agenției.

3. Când un act este conferit Comisiei în conformitate cu paragrafele 1 și 2, Comisia poate suspenda implementarea actului la publicare sau poate indica măsuri provizorii. În decizia sa finală, Comisia poate retrage actul agenției executive ori decide că agenția trebuie să-l modifice în parte ori în întregime.

4. Agențiile executive trebuie să ia măsurile necesare respectării deciziei Comisiei, într-o perioadă de timp rezonabilă.

5. Acțiunea în anulare a deciziei explicite sau implicite a Comisiei de a respinge apelul administrativ poate fi deferită Curții de Justiție, în conformitate cu Articolul 230 al Tratatului.

#### *Articolul 23*

##### **Accesul la documente și confidențialitatea**

1. Agențiile executive se supun Regulamentului (CE) Nr 1049/2001 al Parlamentului European și al Regulamentului Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul publicului la documentele Parlamentului European, Consiliului și Comisiei (2) când primesc o cerere de accesare a documentelor proprii.

Comitetul Director adoptă orice regulă specială necesară implementării prevederilor amintite mai sus, până nu mai târziu de șase luni după înființarea agenției executive.

2. Membrii Comitetului Director, directorul și membrii personalului, alături de celelalte persoane implicate în activitățile agenției executive sunt obligate, fie și după încetarea raporturilor de muncă, să păstreze secretul informațiilor încadrate ca secret profesional.

*Articolul 24*  
**Comitetul**

1. Comisia este asistată de un comitet, numit în continuare „Comitetul pentru Agenții Executive”.

2. Referirile viitoare la acest paragraf vor viza aplicarea articolelor 5 și 7 din Decizia 1999/468/CE. Perioada prevăzută în Articolul 5 (6) al Deciziei 1999/468/CE trebuie să fie de trei luni.

3. Comitetul adoptă propriile regulamente și proceduri.

*Articolul 25*  
**Evaluarea**

1. Comisia redactează un raportul de evaluare externă a primilor trei ani de operare pentru fiecare agenție executivă și îl prezintă Comitetului Director al agenției executive, Parlamentului European, Consiliului și Curții de Conturi. El include o analiză cost-beneficiu așa cum a fost ea descrisă în Articolul 3(1).

2. Evaluarea se repetă la fiecare trei ani, în aceleași condiții.

3. Urmare a rapoartelor de evaluare, agenția executivă și Comisia vor lua măsurile necesare rezolvării eventualelor probleme identificate.

4. Dacă, urmare unei evaluări, Comisia găsește că însăși existența agenției executive nu mai este justificată în perspectiva managementului financiar, cea dintâi decide să desființeze agenția.

*Articolul 26*  
**Măsuri provizorii**

După înființarea agențiilor executive:

(a) raportul anual de activitate prevăzut de Articolul 9 (7) se va elabora pentru anul financiar 2003;

(b) termenul prevăzut în Articolul 14(2)(b) privind transmiterea încasărilor finale se va aplica pentru prima dată în anul financiar 2005.

(c) pentru anul financiar anterior anului 2005, termenul transmiterii încasărilor finale va fi 15 septembrie.

*Articolul 27*  
**Intrarea în vigoare**

Prezentul Regulament va intra în vigoare în a zecea zi de la publicarea sa în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene.

Prezentul Regulament este obligatoriu în întregime și se va aplica direct în toate statele membre.

Bruxelles, 19 decembrie 2002.

Pentru Consiliu

Președinte

L. ESPERSEN