



SIGMA

Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările Europei Centrale și de Est



Rod.

## MANAGEMENTUL ȘI CONTROLUL FINANCIAR AL AGENȚILOR PUBLICE

DOCUMENTE SIGMA: Nr. 32

Pentru uz oficial

CCNM/SIGMA/PUMA(98)41

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) 12 aprilie 2001

Română- Originalul în Engleză

**SIGMA — O INIȚIATIVĂ COMUNĂ A CENTRULUI OCDE PENTRU COOPERARE CU ECONOMIILE ȚĂRILOR NEMEMBRE ȘI A PROGRAMULUI PHARE AL UNIUNII EUROPENE, FINANȚAT PREPONDERENT DE PHARE**

**MANAGEMENTUL ȘI CONTROLUL FINANCIAR AL AGENȚIILOR PUBLICE**

**DOCUMENTELE SIGMA: Nr. 32**

Traducători: Gabriela Avram  
Popa Alin

**Dr. Bob Bonwitt, Responsabilul Programului SIGMA pentru țările candidate; Tel: 33 1 45 24 13 10;  
Fax: 33 1 45 24 13 00; Email: bob.bonwitt@oecd.org**

JT00105997

Document disponibil în întregime pe OLIS în formatul original

Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu sprijinul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale (afiliată la Open Society Institute, Budapesta, Ungaria).

*The translation of these materials has been made possible with the support of Local Government and Public service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).*

Traducerea acestui document a fost efectuată de către Filiala Alba-Iulia a Fundației Universitare AISTEDA, România, în cadrul unui proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

*The translation of this document has been performed by the Alba-Iulia branch of the AISTEDA University Foundation, Romania under a grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.*

Se aduc mulțumiri NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrație Publică din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru sprijinul acordat la organizarea proiectului în cauză.

*We express our appreciation to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organisational support to the project concerned.*

Traducere a textelor din engleză, care este versiunea oficială a acestei publicații, intitulată *Financial Management and Control of Public Agencies*, Copyright OCDE, Paris 2001.

*Translation from the English text, which is the official version of the publication titled Financial Management and Control of Public Agencies, Copyright OCDE, Paris 2001.*

OCDE nu poate fi făcută responsabilă pentru calitatea traducerii în limba română.

*OECD cannot be considered responsible for the accuracy of the translation into Romanian.*

**Această traducere a fost realizată în cadrul Centrului Universitar Alba Iulia al Fundației Universitare AISTEDA.**

*This translation has been done at the Alba Iulia University Center of the AISTEDA University Foundation.*

**Managementul și controlul financiar al agențiilor publice, Ediția în limba română, Copyright © Fundația Universitară AISTEDA, 2001**

Tiraj: 300 ex.

© OCDE, 2001

## PROGRAMUL SIGMA

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în Europa Centrală și de Est) – este o inițiativă comună a Centrului OCDE pentru Cooperare cu economiile țărilor ne-membre și a programului PHARE al Uniunii Europene. Inițiativa sprijină eforturile de reformă în domeniul administrației publice din 13 țări aflate în tranziție și este, în principal, finanțată de PHARE.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) este o organizație inter-guvernamentală a 30 de democrații având economii de piață dezvoltate. Centrul canalizează consultanța și asistența într-un spectru larg de domenii din sfera economică spre țările aflate în reformă din centrul și estul Europei și din fosta Uniune Sovietică. Phare oferă finanțări pentru a sprijini țările partenere din Europa Centrală și de Est să atingă stadiul când vor fi gata să-și asume obligațiile ce revin membrilor Uniunii Europene.

Programele Phare și SIGMA se adresează aceluiași țări: Albania, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, fosta Republică Iugoslavă Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Creat în 1992, programul SIGMA funcționează în cadrul Direcției de Management Public al OCDE, care furnizează informații și analize făcute de experți, referitoare la managementul public, factorilor de decizie politici și facilitează contactele și schimburile de experiență între managerii din sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare acces la o rețea de specialiști cu experiență în administrația publică, informații comparative și cunoștințe tehnice legate de Direcția de Management Public.

SIGMA are ca scop:

- asistarea țărilor beneficiare în efortul lor spre o bună guvernare, astfel încât să facă posibilă îmbunătățirea eficienței administrative și promovarea aderării personalului din sectorul public la valorile democratice, etice și respectării statului de drept;
- ajutarea acestora să-și constituie capacități indigene la nivelul administrației centrale pentru a face față eforturilor de internaționalizare și de integrare în Uniunea Europeană; și
- sprijinirea inițiativelor Uniunii Europene și ale altor donatori de a asista țările beneficiare în reforma administrației publice și contribuția la coordonarea activităților donatorilor.

În întreaga sa activitate, programul acordă cea mai înaltă prioritate înlesnirii cooperării interguvernamentale. Activitățile sale includ oferirea de suport logistic pentru formarea de rețele de profesioniști din administrația publică din centrul și estul Europei, și între acești profesioniști și omologii lor din alte democrații.

SIGMA lucrează în 5 domenii tehnice: Strategii de dezvoltare pentru administrația publică; Elaborarea de politici, coordonarea și reglementarea; Managementul serviciilor publice; și Control financiar și audit. În plus, un departament pentru Servicii de informare diseminează materiale publicate sau oferite on-line vizând problemele administrației publice.

**Copyright OCDE, 2001**

**Cererile pentru permisiunea de a reproduce sau traduce în întregime sau părți din acest material trebuie adresate: Șefului Serviciului Publicații, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.**

**Punctele de vedere exprimate în această publicație nu reprezintă punctele oficiale de vedere ale Comisiei, ale țărilor membre OCDE, sau ale țărilor central- sau est-europene participante la Program.**

## PREFAȚĂ

Toate statele membre ale UE și țările din centrul și estul Europei folosesc agenții publice de diferite forme și dimensiuni ca parte a sistemului lor de administrație publică. Forma lor juridică variază de la țară la țară, în funcție de tradiția juridică și sistemul de administrație. Agențiile publice, dacă sunt concepute și conduse în mod adecvat, oferă o șansă pentru descentralizarea administrației publice, obținerea unei mai bune transparențe în funcționarea guvernului și îmbunătățirea eficienței și eficacității cu care serviciile publice sunt furnizate utilizatorilor finali. Astfel, agențiile publice pot fi utilizate din rațiuni benefice din punct de vedere economic și social și, într-adevăr, sunt uneori utilizate ca etapă intermediară în drumul spre opțiuni mai radicale, cum ar fi privatizarea serviciilor publice. Cu toate acestea, agențiile publice pot fi utilizate și pentru scopuri ce contravin principiilor unei bune administrări și celor ale gestiunii financiare sănătoase. Ele pot fi o sursă de ineficiență, de cheltuieli nereglementare și ascunse, de favoritism politic și corupție.

Această lucrare își are originea într-o solicitare de sprijin a Ministrului de Finanțe din Cehia din partea SIGMA pentru elaborarea de noi prevederi legale pentru gestiunea financiară a agențiilor publice. Totuși, acest subiect nu poate fi tratat fără luarea în considerare a contextului mai larg. Această lucrare a fost extinsă mult dincolo de domeniului mandatului original. Ea evidențiază practica și experiența a cinci state membre ale UE cu sisteme juridice și structuri administrative foarte diferite. Ea se concentrează asupra unor probleme legate de managementul financiar al agențiilor publice, dar dezbate, de asemenea, fără să intre în detalii, și alte probleme referitoare la structurile juridice și administrație. În acest domeniu complex, nu există un "model" unic de bune practici. Cele mai bune practici pe plan internațional sunt încă în plină evoluție. În plus, recomandăm o abordare precaută țărilor care sunt tentate să transpună elemente ale modelelor de agenții publice care sunt aplicate în țări precum Noua Zeelandă, Suedia și Marea Britanie. Doritorii de reforme ar trebui să verifice dacă structurile juridice și administrative sunt comparabile și dacă există sistemele necesare de reglementare, control și raportare deschisă și pot fi aplicate.

Încercând să evite soluțiile simpliste, lucrarea include recomandări pe care decidenții politici din Europa centrală și de est ar trebui să le ia în considerare înainte de a începe reforme majore în acest domeniu.

Larry O'Toole a fost conducătorul proiectului și a scris capitolele introductive, sub coordonarea lui Richard Allen, SIGMA. Autorii capitolului dedicat țărilor au fost Daniel Tommasi (Franța), Peter Van der Knapp (Olanda), Nuno Vittorino (Portugalia), Åke Hjalmarsson (Suedia) și Colin Talbot (Marea Britanie).

Pentru informații suplimentare, vă rugăm contactați-l pe Bob Bonwit, responsabilul Programului SIGMA pentru țările candidate, la adresa de mai jos.

Această lucrare și altele din seria SIGMA sunt disponibile pe site-ul SIGMA la adresa: [www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)

## CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA .....	2
PREFAȚĂ .....	3
REZUMAT .....	8
<b>CAPITOLUL 1. MANAGEMENTUL FINANCIAR ȘI CONTROLUL AGENȚIILOR DE STAT .....</b>	<b>13</b>
1. Introducere .....	13
1.1. Aria de cuprindere și auditoriul vizat .....	13
1.2. Implicațiile aderării la UE .....	15
2. Rezumatul rapoartelor de țară .....	15
2.1. Franța – Capitolul 3 .....	15
2.2. Olanda – Capitolul 4 .....	16
2.3. Portugalia – Capitolul 5 .....	17
2.4. Marea Britanie – Capitolul 6 .....	18
2.5. Suedia – Capitolul 7.....	20
<b>CAPITOLUL 2. ELABORAREA CADRULUI PENTRU MANAGEMENTUL FINANCIAR ȘI CONTROLUL AGENȚIILOR PUBLICE – ABORDĂRI SUGERATE .....</b>	<b>22</b>
1. Introducere .....	22
2. Utilizarea agențiilor publice în organizarea administrației .....	23
3. Principalele riscuri .....	25
4. Elemente particulare ale cadrului managementului și controlului financiar: abordări sugerate .....	26
4.1. Alegerea și clasificarea modelelor de agenție .....	26
4.2. Alegerea gradului adecvat de autonomie .....	28
4.3. Statutul juridic .....	30
4.4. Active imobiliare.....	31
4.5. Împrumuturile .....	31
4.6. Politici de venituri ale agențiilor publice .....	32
4.7. Programe de plăți administrate în numele guvernului .....	34
4.8. Contribuții cu destinație specială .....	34
4.9. Analiza și controlul bugetar pentru agențiile publice finanțate din propriile lor venituri și care funcționează pe principii comerciale .....	34
4.10. Analiza și controlul bugetar pentru agențiile publice ce depind semnificativ de sprijinul primit de la bugetul de stat pentru funcționare .....	35
4.11. Vânzarea de produse private la concurență cu sectorul privat .....	40
4.12. Contabilitatea și întocmirea rapoartelor .....	41

CAPITOLUL 3. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND FRANȚA .....	43
PARTEA I. DESCRIERE GENERALĂ .....	43
1. <i>L'Établissement Public</i> .....	43
1.1. Tipurile de bază de EP .....	43
1.2. Tipuri speciale de Établissement Public.....	45
2. Întreprinderi de stat .....	46
3. Alte cadre instituționale .....	47
3.1. Autoritățile administrative independente .....	47
3.2. Service à Compétence Nationale.....	49
3.3. Alte entități .....	49
PARTEA A II-A: <i>ÉTABLISSEMENT PUBLIC</i> .....	51
1. Cadrul instituțional .....	51
1.1. Principalele tipuri de Établissement Public.....	51
1.2. Probleme juridice .....	52
1.3. Crearea unui Établissement Public .....	53
1.4. Organizarea autorității în Établissements Publics .....	53
2. Active și pasive.....	56
2.1. Proprietăți imobiliare .....	56
2.2. Împrumuturi .....	57
2.3. Alte active și pasive .....	58
3. Controlul și auditarea bugetului .....	59
3.1. Controlul și contabilitatea bugetului : principii generale .....	59
3.2. Instituția "contabilului public" în Établissements Publics .....	61
3.3. Controalele și auditul exercitate de Ministerul de Finanțe .....	61
3.4. Auditul intern .....	62
3.5. Instituția Supremă de Audit .....	63
4. Elaborarea și implementarea bugetului .....	63
4.1. Forma bugetului .....	63
4.2. Cheltuieli de personal .....	64
4.3. Elaborarea și aprobarea bugetului .....	65
4.4. Regulile managementului alocațiilor bugetare .....	67
4.5. Probleme speciale .....	67
4.6. Relația dintre bugetul unui Établissement Public și bugetul statului .....	69
4.7. Managementul performanțelor .....	70
BIBLIOGRAFIE .....	73
CAPITOLUL 4. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND OLANDA .....	74
1. Introducere .....	74
2. Agențiile din Olanda: origini istorice și principii .....	74
2.1. Anii '80 – reducerea dimensiunii statului: crearea de societăți în scopul privatizării..	75
2.2. Anii '90 – Îmbunătățirea eficienței și eficacității statului (Partea I): noi linii directoare pentru organismele cu administrare autonomă .....	75
2.3. Anii '90 - Îmbunătățirea eficienței și eficacității statului (Partea II): înființarea agențiilor de stat .....	77
3. Olanda: un profil orizontal cu elemente verticale .....	78
3.1. Companii înființate în condițiile dreptului privat (în care guvernul exercită controlul prin intermediul deținerii acțiunilor).....	78
3.2. Organe autonome de guvernare .....	84

3.3. Agențiile de stat .....	89
4. Sectoare verticale: universități, spitale și muzee .....	94
BIBLIOGRAFIE .....	98
CAPITOLUL 5. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND PORTUGALIA .....	99
1. Introducere .....	99
2. Administrația publică în Portugalia – o vedere de ansamblu .....	99
2.1. Cadrul constituțional .....	99
2.2. Organizarea generală administrativă .....	100
2.3. Categoriile de agenții de stat .....	101
2.4. Administrația financiară publică .....	102
2.5. Trăsături juridice și administrative ale agențiilor publice .....	103
2.6. Planul Oficial de Contabilitate Publică .....	104
2.7. Achizițiile publice .....	106
2.8. Entitățile de control .....	107
2.9. Companiile de stat .....	109
3. Rezumatul regulilor generale privind managementul financiar al agențiilor publice .....	109
3.1. Statutul juridic .....	110
3.2. Principalele caracteristici ale bilanțului contabil .....	111
3.3. Bugetul .....	111
3.4. Managementul, controlul și auditul performanței .....	112
3.5. Sectoarele selectate .....	113
BIBLIOGRAFIE .....	117
CAPITOLUL 6. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND MAREA BRITANIE .....	122
1. Privire generală asupra sistemului englez .....	122
1.1. Agențiile de stat .....	122
1.2. Agențiile Administrative .....	125
1.3. NDPB .....	126
1.4. Constituirea .....	127
1.5. Finanțele .....	127
1.6. Rolul Trezoreriei .....	128
1.7. Auditul .....	129
1.8. Numiri în funcții publice și administrația publică .....	129
1.9. Inspectorate .....	129
2. Muzee .....	129
2.1. Statutul juridic .....	130
2.2. Administrarea .....	130
2.3. Veniturile și bilanțul contabil .....	131
2.4. Bugetul .....	131
2.5. Managementul, controlul și auditarea performanței .....	132
3. Spitale .....	133
3.1. Statutul juridic .....	133
3.2. Administrarea .....	134
3.3. Veniturile și bilanțul contabil .....	135
3.4. Bugetul .....	137
3.5. Managementul, controlul și auditarea performanței .....	137
4. Universități .....	140
4.1. Statutul juridic .....	140
4.2. Administrarea .....	142
4.3. Veniturile și bilanțul contabil .....	144



4.4. Bugetul .....	147
4.5. Managementul, controlul și auditarea performanței .....	148
4. Biroul Național de Audit .....	150
REFERINȚE .....	151
CAPITOLUL 7. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND SUEDIA .....	152
1. Sector public de mari dimensiuni – administrație publică centrală de dimensiuni reduse..	152
2. Structura administrației publice centrale .....	152
3. Agențiile administrației centrale .....	154
3.1. Cadrul juridic .....	154
3.2. Raportul anual .....	155
3.3. Managementul bugetului .....	156
3.4. Raportarea, controlul și auditul .....	157
4. Alte modele .....	158
4.1. Fundațiile .....	158
4.2. Societățile pe acțiuni .....	159
4.3. Asociațiile non-profit .....	161
4.4. Modele speciale .....	161
4.5. Administrațiile locale .....	162
5. Câteva observații .....	163

## REZUMAT

Aproape toate țările au utilizat multă vreme agențiile publice (AP) ca formă de organizare în domenii specifice ale administrației publice și serviciilor. În timpul ultimilor 10-20 de ani, țările UE, și țările dezvoltate în general, au creat noi agenții într-un ritm accelerat. Guvernele țărilor în tranziție din centrul și estul Europei (ECE) au moștenit multe agenții de la regimul precedent și au creat altele noi pentru a implementa noi sarcini și pentru a accelera modernizarea administrației publice.

Lucrarea de față este menită să aducă lumină în dilemele deosebite ce apar în legătură cu bugetul și controlul financiar pentru agențiile publice. Întrebări fundamentale, cum ar fi: dacă guvernele ar trebui să utilizeze forma organizatorică de tip agenție, și dacă da, pentru ce fel de sarcini și în ce configurație, nu sunt tratate aici. Lucrarea ar trebui să folosească țărilor în tranziție și în curs de dezvoltare de pretutindeni și, de asemenea, țărilor dezvoltate confruntate cu probleme legate de agențiile publice, sau care au în vedere reforme în acest domeniu. Totuși, ea a fost consacrată, în principal, țărilor în tranziție din regiunea central și est-europeană care se pregătesc pentru aderarea la UE. Capitolul 1 descrie aria de cuprindere a lucrării, leagă problema agențiilor de cea a aderării la UE și prezintă un rezumat al capitolelor referitoare la țările cuprinse în studiu.

Lucrarea se bazează pe o anchetă desfășurată în cinci țări vest-europene, selectate astfel încât să reflecte o diversitate de tradiții și abordări ale administrației și managementului public. Suedia are locul său datorită tradiției nordice îndelungate de folosire a agențiilor publice, Marea Britanie, ca reprezentantă a școlii de gândire a "noului management public", cu un accent puternic pe utilizarea pieței, Franța, ca un sistem centralizat, dar în curs de modernizare, care se îndreaptă încet spre deschiderea sectorului său public pentru forțele pieței, Olanda, ca folosind o combinație echilibrată de abordări, și Portugalia, ca o țară în curs de modernizare, cu o puternică tradiție centralistă. În capitolele de la 3 la 7, experții autori ai rapoartelor de țară descriu sistemele lor juridice, instituțiile și practicile de administrare pentru crearea și controlul agențiilor de stat, împreună cu scopurile și preocupările ce modelează sistemele.

Capitolul 2 este un eseu asupra conceperii cadrului de management și control financiar pentru agențiile publice și se bazează atât pe experiențele celor cinci țări, cât și pe principiile general acceptate ale managementului cheltuielilor, pentru a oferi sugestii de abordare în problemele-cheie ale elaborării cadrului. Un scurt sumar al experiențelor internaționale identifică motivele care au condus unele țări la utilizarea formei organizatorice de agenție încă de la începutul secolului 20; în vreme ce în Suedia și Franța, agențiile au fost de multă vreme vehiculele de implementare universale, în alte țări ele au fost utilizate sporadic pentru scopuri speciale, cum ar fi utilitățile, misiuni de reglementare și pentru aducerea de experți din afară în procesul de elaborare a politicii. Începând din 1980, în multe țări a existat o explozie a interesului față de modelul agențiilor, determinată, în mare măsură, de presiunile pentru reducerea cheltuielilor și creșterea promptitudinii serviciilor pentru cetățeni.

În mod clar, există multe avantaje curente și potențiale în folosirea agențiilor (o mai mare eficiență și eficacitate, relații mai apropiate cu clienții, servicii de o calitate mai înaltă). În același timp, observatorii sunt îngrijorați de numeroasele probleme curente și potențiale și de faptul că pretențiile referitoare la avantaje nu sunt încă dublate de evaluări credibile. Într-adevăr, există o dezbatere amplă în mediul academic și printre practicieni referitoare la gradul în care țările au realizat beneficiile așteptate de pe urma creării agențiilor și, de asemenea, în legătură cu daunele colaterale pe care le pot produce. În unele țări, preocupările legate de responsabilitatea politică redusă sunt precumpănitoare și au condus chiar la o serie de pași înapoi.

Pe scurt, crearea agențiilor nu poate fi privită ca o "pilulă magică" ce poate trata bolile administrației. Faptul că există multe pretense avantaje, ca și multe capcane potențiale, subliniază necesitatea ca țările în curs de tranziție să-și analizeze cu grijă problemele administrative și să examineze toate posibilitățile înainte de a se decide asupra arhitecturii unui regim de administrare prin agenții. Întrebarea nu trebuie să fie "unde putem utiliza agenții?", ci mai degrabă întrebarea mai cuprinzătoare și mai fundamentală

"care sunt problemele organizării actuale și cum pot fi ele cel mai bine rezolvate?". Această analiză ar putea releva faptul că problemele ar putea fi depășite printr-un tip de reformă administrativă mai direct și mai puțin riscantă. Dacă, după toate acestea, se ajunge la concluzia că unele funcții trebuie independent organizate, analiza alternativelor trebuie să includă numeroasele modele de organizare folosite în țările vest-europene pentru a crea funcțiuni în afara ministerelor organizate ierarhic; acestea includ, pe lângă agențiile publice sub toate formele lor variate, birouri centrale, comisii, comitete inter-ministeriale și consilii consultative.

În acest context de experiențe internaționale și incertitudini, lucrarea continuă cu identificarea riscurilor specifice inerente, legate de managementul și controlul financiar. Însăși libertatea de acțiune, care este cheia de boltă a funcționării agențiilor, deschide calea pentru un nou set de riscuri: utilizarea banilor și a bunurilor publice în alte scopuri decât cele avute în vedere de guvern și parlament, creșterea datoriei publice peste limitele aprobate, crearea de noi posibilități de corupție, punerea în pericol a drepturilor cetățenești fără o reparație adecvată. Riscurile specifice, care diferă de la țară la țară, nu pot fi grupate în categorii, dar pot fi scoase în relief două probleme comune: dacă nu se dispune de suficient personal pregătit și de sisteme informaționale adecvate, va fi imposibilă implementarea de controale de înaltă calitate, și dacă însăși organismele centrale ale unei administrații nu au practici eficiente în materie de buget și control, există puține speranțe ca în agențiile din subordine să poată fi instaurate standarde mai înalte.

Capitolul 2 include recomandări referitoare la abordările ce ar trebui să luate în considerare de țările în tranziție pentru conceperea unui cadru de management și control financiar pentru agenții publice. Aceste recomandări sunt enumerate mai jos. Ele nu sunt prezentate nici ca o arhitectură cuprinzătoare pentru un sistem de management al agențiilor, nici ca 'cele mai bune practici', pentru că practica internațională nu justifică încă pretenția de a fi găsit aceste 'cele mai bune practici'. Totuși, se consideră că abordările sugerate reprezintă practici sănătoase și adecvate pentru orice țară care se gândește la reformă.

## 1. Alegerea și clasificarea modelelor de agenții

### Abordări recomandate:

- Reformatorii nu trebuie să adopte un model străin de agenție publică, ci să caute să analizeze obiectivele specifice, riscurile și stimulentele administrative care sunt cele mai importante în propriile lor țări.
- Experiența din țările dezvoltate demonstrează că este foarte importantă o clasificare semnificativă a agențiilor pentru ca inițiativa reformei să poată trece dincolo de ciclul tipic al schimbărilor bazate pe încercări și greșeli.
- Clasificarea grupurilor de agenții în funcție de gradul lor de autonomie reprezintă o procedură recomandabilă, făcându-se, în cazul unor anumite agenții, ajustările minore corespunzătoare prin intermediul legii de înființare. Totuși, clasificările bazate pe alte criterii pot fi și ele valabile, dacă reflectă probleme sau preocupări speciale ale țării. Uneori, lipsa competențelor administrative poate dicta folosirea unei clasificări imperfecte, dar simple, cu foarte puține distincții, dar foarte clare, cum e în cazul Portugaliei.

## 2. Alegerea gradului adecvat de autonomie

**Abordări recomandate:** Definirea atentă a obiectivelor și analiza metodelor de funcționare oferă fundamentul pentru stabilirea naturii și gradului de autonomie de care are nevoie o agenție pentru a-și îndeplini cu eficacitate sarcinile. Îmbinarea în proporții adecvate a autonomiei cu mecanisme de asumare a responsabilității este extrem de importantă pentru conceperea agențiilor. Pentru a asigura disciplina în proiectarea și utilizarea agențiilor, în legislație trebuie specificat un proces de decizie adecvat pentru aprobarea creării agențiilor.

### 3. Statutul juridic

**Abordări recomandate:** Punctul logic de plecare este oferirea unui statut juridic de subiect de drept privat pentru agențiile care funcționează preponderent pe principii comerciale și unul de subiect de drept public pentru toate celelalte. În plus, regulile pentru conferirea unei personalități juridice distincte trebuie stabilite de fiecare țară pe baza mediului său juridic și administrativ specific. Cu toate acestea, trebuie acordată o atenție deosebită, fie în legile administrative generale, fie în legile de înființare a agenției, eliminării posibilității ca agențiile separate să devină într-atât de independente încât să poată sfida guvernul în domenii ce constituie obiectul atribuțiilor care-i revin. Trebuie în mod clar identificate persoanele sau posturile din ministerele de specialitate și/sau ministerele de finanțe ca fiind canalele oficiale prin care se exercită acțiunile de supervizare ale guvernului.

### 4. Bunurile imobile

**Abordări recomandate:** Utilizarea bunurilor imobiliare în cadrul agenției trebuie monitorizată în măsura în care este necesară pentru asigurarea că aceasta se limitează strict la mandatul încredințat agenției. Agențiilor care funcționează preponderent pe principii comerciale ar trebui să li se permită să poseze și să administreze proprietăți imobiliare fără intervenția guvernului, cu excepția aprobării de către deținătorul acțiunilor a planurilor de afaceri și/sau a bugetelor de investiții. Deciziile celorlalte agenții de a schimba modul de utilizare a terenului sau de a dispune de acesta ar trebui să fie supuse analizei și aprobării de către autoritățile guvernamentale. În cazul aparte al agențiilor care cumpără și vând terenuri ca parte a mandatului lor principal, legea lor de înființare ar trebui să le scutească de o supraveghere guvernamentală detaliată, dar să stabilească condiții și procese stricte pentru a asigura încadrarea strictă a tuturor tranzacțiilor cu proprietăți în cadrul mandatului lor.

### 5. Împrumuturile

**Abordări recomandate:** Împrumuturile făcute de agenții ar trebui supuse supravegherii guvernului în raport cu gradul de responsabilitate asumat de stat pentru plata datoriei. Pentru agențiile care funcționează preponderent pe principii comerciale, pentru care guvernul nu garantează în mod explicit împrumuturile, acordurile de supraveghere ar trebui limitate la rolul acționarului și/sau concepute în așa fel încât să înlăture ideea unei garanții implicite. Pentru agențiile comerciale aflate în dificultate și pentru toate celelalte agenții, deoarece guvernul nu prea poate evita răspunderea pentru datoriile acestora, ar trebui cerută aprobarea prealabilă a ministerului de finanțe pentru orice împrumuturi ale agenției de la creditori din afară. Atât datoriile agențiilor către guvern, cât și datoriile agențiilor care sunt garantate de guvern, ar trebui făcute publice în documentele referitoare la bugetul de stat și ar trebui constituite provizioane anuale, ca rezerve pentru pierderi potențiale.

### 6. Politica de venituri a agențiilor

**Abordări recomandate:** Politica de venituri a agențiilor ar trebui analizată de guvern în contextul bugetului anual, sau în cadrul unui proces structurat distinct. Pentru guverne, este recomandabil să-și limiteze intervențiile legate de metodele de obținere a veniturilor în cazul agențiilor comerciale, la cazurile în care este vorba de un monopol, sau de autoritatea de a stabili taxe. Pentru alte agenții, o procedură recomandabilă ar fi stabilirea recuperării integrale a costurilor ca regulă fundamentală; excepțiile propuse de agenții vor necesita o aprobare a respectivei politici de către guvern.

### 7. Programe de plăți administrate în numele guvernului

**Abordări recomandate:** Bugetele pentru programele de plăți administrate de o agenție ar trebui evidențiate într-un cont total separat de bugetul administrativ, pentru a evita posibila "scurgere" a fondurilor programelor către măririi de salarii, amenajări de birouri, sau alte facilități, și pentru ca publicul să perceapă aceasta.

## 8. Contribuții cu destinație specială

**Abordări recomandate:** Contribuțiile cu destinație specială oferite agențiilor trebuie întotdeauna însoțite de condiții scrise în ceea ce privește scopurile și administrarea acestora. Aceste acorduri se plasează în afara sferei de cuprindere a regimului general de administrare și control a agențiilor. Totuși, în această privință, ministerul de finanțe ar trebui să reglementeze practicile ministerelor donatoare.

## 9. Analiză și control bugetar pentru agenții publice finanțate din propriile lor venituri și funcționând pe principii comerciale

**Abordări recomandate:** Examinarea bugetului și metodele de control pentru agențiile care sunt finanțate din propriile lor venituri și care funcționează preponderent pe principii comerciale ar trebui modelate după acelea ale firmelor private, adăugând acestui model elemente speciale de analiză și control doar pentru anumite domenii cu risc real. Cerințele și standardele pentru controlul managerial și auditul extern trebuie definite prin legi și regulamente.

## 10. Analiză și control bugetar pentru agenții publice dependente în mod semnificativ în funcționare de sprijinul bugetului statului

### (a) Includerea în buget a cheltuielilor brute sau includerea contribuției nete a guvernului?

**Abordări recomandate:** Toate aprobările bugetelor agențiilor trebuie să se bazeze pe analiza cheltuielilor brute, și nu pur și simplu pe contribuția bugetului statului, și aceleași informații ar trebui incluse și în documentele privitoare la buget trimise parlamentului. Totalul de control pentru execuția bugetară ar trebui să fie contribuția netă de la buget pentru agențiile comerciale și cheltuielile brute pentru toate celelalte. În acest din urmă caz, controlul poate să devină mai flexibil dacă se perfecționează tehnicile de management.

### (b) Procesul de elaborare a bugetului, respectarea standardelor guvernamentale în domeniul bugetului odată cu oferirea autonomiei agenției

**Abordări recomandate:** Majoritatea țărilor ar trebui să rămână la o analiză bugetară orientată spre intrări, la un nivel suficient de detaliat pentru a asigura cunoașterea și aprobarea de către guvern a modului în care agențiile cheltuiesc bani publici. Ar trebui aplicate aici standardele obișnuite de analiză (cum ar fi prioritățile guvernului, economia, eficiența, eficacitatea, etc.) Trebuie încurajată, după cum se arată și în (e), mai jos, utilizarea tehnicilor de management al performanțelor pentru a consolida procesul de analiză. Respectarea autonomiei agențiilor trebuie demonstrată prin proceduri simplificate. Pe cât posibil, ar trebui ca analiza bugetului să fie făcută de ministerele tutelare. Funcționând în cadrul parametrilor de bază fixați de Ministerul de Finanțe, ele au flexibilitatea necesară pentru a ajusta cerințele și procesele informaționale potrivit caracteristicilor fiecărei agenții.

### (c) Supravegherea încadrării cu personal și a costurilor legate de acesta

**Abordări recomandate:** Supravegherea de către guvern a încadrării personalului și a costurilor de personal din cadrul agențiilor ar trebui să fie proporțională cu importanța acestor elemente în bugetul agenției. În timp ce, în principiu, eficacitatea agenției poate fi îmbunătățită prin relaxarea restricțiilor referitoare la încadrarea cu personal și compensații, este pur și simplu prudent pentru majoritatea țărilor să analizeze bugetele costurilor de personal mai în detaliu, acolo unde acestea sunt un factor major al costurilor. Dacă unele agenții au autoritatea să creeze funcționari publici prin deciziile lor de angajare, pentru evitarea comportamentului corupt sau a aparențelor acestora, ar putea fi necesare aceleași proceduri de audit și supraveghere ca și cele prevăzute de legea serviciului public.

### (d) Controlul pe durata execuției bugetului

**Abordări recomandate:** Agențiile necomerciale ar trebui să rămână în sistemul Trezoreriei și să fie auditate de către instituția supremă de audit, cu excepția cazurilor justificate prin merite deosebite. În

timp ce, pe termen scurt, pot fi necesare metodele de control preliminar, ar trebui să constituie o prioritate introducerea de proceduri de control al managementului, potrivit standardelor specificate de ministerul de finanțe, și îmbunătățirea acestora, până la punctul în care intervențiile unei terțe părți să poată fi eliminate.

(e) Practici de management al performanțelor; relația cu execuția bugetară și controlul

**Abordări recomandate:** Țările în tranziție ar trebui să pună accentul pe procesele de execuție bugetară și control orientate spre intrări, concomitent cu promovarea tehnicilor de management al performanțelor, pentru a face aceste procese mai eficiente, și nu pentru a le înlocui. Concepute și implementate sistematic, controlul managementului, contabilitatea costurilor și auditul intern sunt practicile care au probabilitatea cea mai mare de a conduce la rezultate rapide. Pe măsură ce reformele își produc efectul, atât elaborarea bugetului, cât și controlul ar trebui să devină mai eficiente și se deschide posibilitatea concentrării în continuare a procedurilor de supraveghere a agențiilor.

**11. Vânzarea de bunuri private la concurență cu sectorul privat**

**Abordări recomandate:** În mod normal, agențiilor de stat ar trebui să li se interzică vânzarea de produse sau servicii care sunt mărfuri private deja disponibile la furnizorii din sectorul privat; în cazurile în care fac aceasta, regulile de control ar trebui concepute astfel încât să se asigure ca prețul de vânzare să nu fie subvenționat și, ca în Olanda, să se ceară ca activitatea comercială să fie total separată din punct de vedere organizatoric și contabil, și eventual privatizată.

**12. Contabilitate și raportare**

**Abordări recomandate:** Evidențele contabile și raportarea realizate de agențiile comerciale trebuie să corespundă celor mai înalte standarde pentru sectorul privat. Activitățile financiare ale agențiilor necomerciale trebuie raportate public și cuprinse în întregime în rapoartele financiare guvernamentale. Standardele contabile și de raportare ale acestora trebuie să fie aceleași ca și pentru restul guvernului, care, la rândul lor, trebuie aliniate la standardele acceptate pe plan internațional.

## CAPITOLUL 1. MANAGEMENTUL FINANCIAR ȘI CONTROLUL AGENȚILOR DE STAT

*Capitolele 1 și 2 au fost redactate de Mr. Larry O'Toole, consultant SIGMA, pe baza lucrării anterioare aparținând Prof. Sue Richards de la Universitatea din Birmingham, a cărui contribuție este cu deosebită apreciere recunoscută*

### 1. Introducere

Aproape toate țările au folosit de multă vreme agenții publice (AP) ca formă de organizare în unele domenii specifice din sfera administrației și a serviciilor publice. În timpul ultimilor 10-20 de ani, țările UE și, în general, țările dezvoltate au creat noi agenții într-un ritm accelerat, sub presiuni atât politice, cât și manageriale. Guvernele țărilor în tranziție din centrul și estul Europei au moștenit multe agenții de la precedentul regim și au creat altele noi pentru a implementa noile sarcini și pentru a grăbi modernizarea administrației publice.

Această lucrare are drept obiectiv punerea în lumină a problemelor specifice care apar în legătură cu elaborarea bugetului și controlul financiar al agențiilor de stat. Întrebările fundamentale legate de utilizarea sau neutilizarea de către guverne a agenției ca formă de organizare și, în cazul utilizării, a sarcinilor și configurației acestora, nu sunt tratate aici. În mod clar, există multe avantaje reale și potențiale ce conduc la crearea agențiilor în numeroase țări, după cum există numeroase probleme reale și potențiale care-i îngrijorează pe observatori. Această lucrare tratează un domeniu important de probleme potențiale legate de faptul că agențiile, create anume pentru a se bucura de libertate și autonomie în realizarea misiunilor lor, pot utiliza această libertate și în moduri care pervertesc obiectivele financiare ale guvernului și parlamentului. Autoritățile financiare din cadrul guvernului trebuie să construiască o structură de management financiar și control pentru a se asigura că avantajele pe care le pot aduce agențiile pot fi realizate fără a pune în pericol disciplina financiară și eficiența alocării fondurilor.

#### 1.1. Aria de cuprindere și auditoriul vizat

Această lucrare ar trebui să fie utilă țărilor în tranziție și în curs de dezvoltare de pretutindeni, și chiar și țărilor dezvoltate care se confruntă cu probleme referitoare la agențiile de stat sau care au în vedere reforme în acest domeniu. Totuși, ea se adresează în primul rând țărilor în tranziție din Europa centrală și de est, care se pregătesc pentru aderarea la UE.

Proiectul se bazează pe un studiu realizat în cinci țări vest-europene. Capitolul de față descrie contextul studiului, aria sa de cuprindere și prezintă pe scurt capitolele referitoare la cele cinci țări. Capitolul 2 este un eseu pe tema elaborării cadrului de management financiar și control al agențiilor de stat și pornește atât de la experiențele celor cinci țări, cât și de la principiile general acceptate ale managementului cheltuielilor pentru a oferi sugestii de abordare a unor elemente cheie. Capitolele 3-7 conțin rapoartele de țară care descriu regulile, instituțiile și practicile acestora pentru crearea și administrarea agențiilor de stat.

Țările cuprinse în studiu au fost selectate pentru a reflecta o diversitate de tradiții și abordări ale administrației publice și managementului public. Suedia a fost aleasă datorită îndelungatei tradiții nordice de utilizare a agențiilor publice, Marea Britanie, ca reprezentantă a școlii radicale de gândire a "Noului management public"<sup>1</sup>, cu un puternic accent asupra utilizării pieței, Franța, ca sistem centralizat, dar în curs de modernizare, care s-a mișcat mai încet în deschiderea sectorului său public pentru forțele pieței, Olanda, ca folosind o abordare combinată, iar Portugalia, ca o țară pornită recent pe drumul modernizării, având o tradiție centralistă puternică.

Autorilor rapoartelor de țară li s-a cerut să identifice mai întâi structurile "orizontale", sau structurile și

regulile generale care se aplică în toată administrația de stat, descriind clase de agenții. Anumite sectoare “verticale” – universități, spitale și instituții culturale – prezintă un interes deosebit pentru câteva țări din Europa centrală și de est și rapoartele fac referire la acestea. Totuși, cea mai mare parte a eforturilor sunt canalizate spre descrierea și analiza claselor de pe orizontală.

Agențiile de stat se pot situa la orice nivel al administrației – central, regional sau local. Accentul este diferit în fiecare din țările cuprinse în studiu, în funcție de împărțirea responsabilităților între nivelurile guvernamentale. Totuși, pentru acest proiect, autorilor li s-a cerut să se concentreze, în principal, asupra agențiilor de la nivelul administrației centrale.

Este greu de definit “agenția publică” cu precizie într-un mod coerent în țări cu tradiții legale și culturi administrative diferite. Pentru scopul acestui proiect, drept descriere operațională, oferim următoarea listă de caracteristici:

- Organizația funcționează cu un oarecare grad de autonomie față de conducerea politică a unui ministru sau a unui alt lider politic
- Direcția strategică a organismului este stabilită printr-o lege de înființare, un statut sau un contract la care se pot adăuga, în proporția admisă de reguli, instrucțiunile unui ministru sau ale unui alt lider politic
- Organizația își gestionează bugetul în mod autonom, dar în cadrul unui set de reguli stabilite de guvern
- Finanțarea se face printr-o combinație de venituri proprii, contribuții cu destinație specială și subvenții de exploatare și/sau investiții de la bugetul statului
- Bunurile organismului sunt proprietate publică și nu pot fi utilizate pentru beneficiul privat
- Natura și gradul de responsabilitate publică sunt definite prin lege și prin tradiție.

Deși această abordare nu este în întregime satisfăcătoare atunci când se încearcă comparații internaționale, ea oferă un punct de plecare pragmatic. După cum poate revela chiar o analiză superficială a experienței internaționale, termenul de agenție publică, atunci când este utilizat de un guvern național primește acea semnificație pe care guvernul dorește să i-o dea.

Această lucrare nu analizează separat, ca o categorie specială, întreprinderile proprietate de stat (ÎPS), acele entități organizatorice cu care principala legătură a statului este aceea de unic acționar. Totuși, în multe țări, există o “zonă gri”, rezultată din schimbări făcute recent, sau doar propuse, în statutul juridic al întreprinderilor. Întreprinderile de tipul agențiilor de stat sunt înregistrate ca subiecte de drept public; agențiile comerciale și societățile de stat sunt subiecte de drept privat, în totalitate sau parțial; proprietatea asupra firmei este transferată parțial către sectorul privat sau firma este desemnată pentru a fi privatizată în viitor; întreprinderile rămase în forma agențiilor publice sunt încurajate să adopte practici manageriale și financiare proprii sectorului privat. Din cauza acestei tendințe, multe dintre rapoartele de țară conțin informații despre întreprinderi proprietate de stat, și unele din observațiile din capitolul 2 referitoare la agenții comerciale sunt aplicabile și întreprinderilor proprietate de stat.

În final, ar trebui menționate alte câteva omisiuni. Băncile centrale și instituțiile supreme de audit nu sunt incluse în acest studiu datorită caracterului lor special<sup>ii</sup>. În majoritatea țărilor europene apar pe scară largă agenții de protecție socială sau fonduri extra-bugetare, dar structura acestora este adesea condiționată de filozofia socială ce stă la baza programului și de participarea partenerilor sociali la administrarea lor.

Din cauza acestei complexități, nici agențiile de protecție socială, și nici agențiile de reglementare, care se impun atenției ca fiind un alt grup, nu sunt analizate ca o categorie separată în acest studiu; rapoartele arată clar că țările au agenții de foarte multe categorii investite cu putere de reglementare, dar ar fi nevoie de un alt studiu specializat pentru a compara organizarea funcțiilor de reglementare ca atare în diferitele țări.



## 1.2. Implicații ale aderării la UE

Țările Europei Centrale și de Est procedează just evaluând toate reformele administrative în lumina cerințelor de aderare. Trebuie arătat că nu există reguli speciale ale Comisiei Europene referitoare la utilizarea agențiilor sau la administrarea acestora, cu excepția regimului de control financiar, extrem de important, impus oricărei entități implicate în managementul fondurilor UE. (Aceste reguli nu sunt analizate aici, dar în publicația *SIGMA Managementul cheltuielilor publice în țările aflate în tranziție* poate fi găsită o descriere completă).

În același timp, calitatea de membru UE exercită importante influențe indirecte asupra dezvoltării sectorului public. Nici o țară care aspiră la aderare nu ar trebui să definească statutul agențiilor sale și regulile de administrare a lor fără a lua în considerare cu atenție implicațiile unor atribute ale calității de membru UE, astfel: definirea sectorului public conform criteriilor Eurostat derivă, la rândul ei, din definițiile date deficitului și datoriei publice prin Tratatul de la Maastricht și cel de la Amsterdam; definirea sectorului public protejat este afectată de deciziile Curții Europene de Justiție referitoare la locurile de muncă rezervate; regulile pieței interne determină serviciile publice care trebuie expuse concurenței, iar autoritățile Comisiei Europene în domeniul concurenței iau decizii care afectează statutul și administrarea anumitor servicii de comunicații, cum sunt oficiile poștale.

Guvernele țărilor din Europa Centrală și de Est, care concep reforme în domeniul agențiilor, sunt sfătuite să ceară sfatul experților din domeniile juridic și financiar, care sunt versați în ce privește cerințele detaliate ale standardelor UE.

## 2. Rezumatul rapoartelor de țară

### 2.1. Franța – Capitolul 3

Contextul administrativ din Franța este caracterizat, pe de o parte, de rețeaua extinsă de elemente de control, întreținută de Ministerul de Finanțe, și, pe de altă parte, de cadrul oficialităților publice care, prin pregătire profesională îndelungată și experiență, stăpânesc arta guvernării. Sistemul legislației administrative în sine și rețelele orizontale puternice, formate prin instruire și experiențe comune în rândul funcționarilor publici superiori, s-au dovedit foarte adaptabile în timpul revoluției manageriale din ultimii ani.

Practica franceză tradițională implică folosirea de entități juridice separate de ministerele ierarhice pentru realizarea celei mai mari părți din sarcinile guvernamentale; excepție fac funcțiile de tip "prerogative regale" ale apărării, poliției, justiției și afacerilor externe. Sectorul public conține o varietate de forme juridice de organizații, dar autorul raportului de țară referitor la Franța și-a concentrat atenția asupra așezământului public (*établissement public (EP) - în original N.T.*), ca fiind modelul cel mai tipic de agenție publică și unul dintre cele mai relevante pentru acest studiu. Deoarece acesta este doar unul dintre numeroasele modele organizatorice franceze, acest rezumat urmează modelul raportului de țară, păstrând sintagma de *établissement public (EP)*. Se disting două tipuri principale. EP 'administrative' sunt cele mai numeroase. EP 'industriale și comerciale' se bucură de un grad mai mare de autonomie, conceput inițial pentru a permite eficiență competitivă; conceptul a fost extins și la unele organizații speciale, cu funcții pur administrative, aparent pentru a îmbunătăți flexibilitatea managementului. (Unele EP 'profesionale', care nu sunt discutate în detaliu, sunt asociații comerciale și profesionale, conduse și finanțate în cea mai mare măsură de membrii lor din sectorul privat.) EP de ambele tipuri sunt extrem de utile când o activitate necesită cooperarea dintre stat și un corp profesional, cum este cazul în agricultură și îngrijirea sănătății.

Pentru a crea o categorie de EP, o categorie fiind o mulțime de EP sub aceeași autoritate administrativă și cu obiecte similare de activitate, este nevoie de o lege aprobată de Parlament. După ce a fost creată prin lege o categorie de EP, pot fi create EP individuale prin decret guvernamental. Există în prezent circa două sute de categorii. Fiecare EP este o persoană juridică sub autoritatea dreptului public. În principiu, activitățile agențiilor 'industriale și comerciale' cad sub incidența legii private, iar cele ale altor EP, sub incidența legii publice. Totuși, pare să existe un spectru larg de

combinații posibile de încadrări juridice.

În cadrul parametrilor largi specificați în legislația categoriilor (relația cu autoritățile de supraveghere, constituirea comitetului director), decretul de înființare al fiecărui EP specifică o serie individualizată de prerogative, privilegii și proceduri de supraveghere considerate ca adecvate pentru respectivul caz particular. Se pare că Franța, comparativ cu alte țări, individualizează cel mai mult prerogativele agențiilor și metodele de administrare. Particularizând factori ca procesul de luare a deciziilor semnificative, administrarea bunurilor, selecția personalului și formularea bugetului și a regulilor de execuție bugetară, se încearcă conceperea de agenții adaptate exclusiv pentru fiecare sarcină specifică. Chiar și jurisdicția aplicabilă - sfera îndatoririlor legale - poate fi nuanțată; unele dintre EP industriale și comerciale pot avea anumite funcții puse sub jurisdicția dreptului public, în timp ce unele agenții care funcționează sub incidența dreptului public pot fi supuse prevederilor dreptului privat și deciziei tribunalelor pentru anumite scopuri. Efectul combinat al acestei ajustări în detaliu poate duce la existența unor agenții cu aproape la fel de multă autonomie ca și o întreprindere de stat și poate crea altele la fel de strict supravegheate ca și un departament din cadrul unui minister.

În vreme ce în Franța privatizarea s-a accelerat în ultimii ani, este important de menționat cazul special al EP orientate preponderent spre practici comerciale. Circa douăzeci de întreprinderi de stat din cadrul administrației centrale au rămas sub forma de agenții publice. Unele dintre ele sunt foarte mari, cum ar fi cazul companiei de electricitate și al celei de căi ferate (France Telecom a fost transformată într-o companie sub incidența dreptului privat și parțial privatizată). Ca toate EP industriale și comerciale, întreprinderile de acest gen sunt sub incidența dreptului privat, cel puțin în ceea ce privește încadrarea personalului, relațiile dintre angajatori și angajați și majoritatea disputelor cu terțe părți. Totuși, ele sunt rareori supuse doar unei jurisdicții sau alteia. Conducătorii marilor întreprinderi din acest grup sunt numiți direct de Consiliul de Miniștri, iar puterea și influența lor este adesea echivalentă cu cea a ministrului căruia îi sunt subordonați cu numele. Astfel, deși ele sunt, din punct de vedere formal, incluse în aceeași categorie cu alte EP industriale și comerciale, aceste întreprinderi se bucură de un nivel extrem de ridicat de independență de acțiune.

În comparație cu acestea, majoritatea celorlalte EP își văd puterile în mare măsură îngrădite de cultura administrativă generală și de un cadru atotcuprinzător de supraveghere guvernamentală, așa cum a fost el adaptat și înscris în decretele de înființare. În general, autoritățile de supraveghere din cadrul consiliilor directoare ale agențiilor dețin cea mai mare parte a puterii; directorii din ministerele de resort și din Ministerul de Finanțe au rolul de supraveghere tehnică și, respectiv, financiară și se întâlnesc de obicei cu reprezentanții agențiilor înaintea întâlnirilor directorilor, pentru a regla toate problemele controversate. Funcționarii superiori ai agențiilor sunt, de obicei, selectați din rândul corporilor profesionale sau experților menționați mai sus.

## 2.2. Olanda – Capitolul 4

Descriind structura administrației, autorul capitolului referitor la Olanda citează termenul de “stat descentralizat unitar”, o descriere care sugerează exact echilibrul ce caracterizează stilul administrativ. Statul este descentralizat teritorial, prin municipii și provincii, și funcțional, prin transferarea autorității publice către un mare număr de Organisme cu Administrare Autonomă (AGB), care sunt răspunzătoare pentru realizarea unei funcții specializate, o tradiție străveche în Olanda, orientată către accesul la expertiză sau cunoștințe de specialitate și atragerea acestora în procesul de guvernare. Unele dintre aceste organisme funcționale au birouri locale sau filiale, care le face să fie prezente la nivel local. Integrarea dintre organismele teritoriale și cele funcționale la nivele inferioare celui național ia forma asocierii sau a parteneriatului voluntar, în care mai multe agenții colaborează pentru a realiza obiective comune, cum ar fi relansarea economică. Introdus mai recent, noul “model de agenție publică” este conceput pentru a oferi flexibilitate managerială, păstrând în același timp un nivel de responsabilitate politică mai înalt decât al unui AGB.

Organismele cu Administrare Autonomă sunt o categorie de agenții care sunt juridic separate de departamentele guvernului. Ele sunt de trei tipuri: (1) agenții care aduc experți în procesul decizional; (2) agenții cărora li se cere să-și exercite judecata pe baza unor linii directoare generale, dar

independent față de ministru; (3) agenții concepute pentru a facilita participarea celor interesați și a experților independenți. Termenul de “autonom” în denumirea de Organism cu Administrare Autonomă semnifică faptul că aceste organisme nu sunt într-o relație ierarhică directă față de miniștri. Majoritatea AGB sunt organisme sub incidența dreptului public, înființate printr-o lege specifică a parlamentului. Nu există o schemă unică pentru administrare sau luarea deciziilor, din cauza mării varietăți a sarcinilor lor. În schimb, acestea sunt decise de la caz la caz. Ministerul de specialitate decide sarcina, scopurile, produsele, serviciile și grupul de clienți al AGB. AGB aflate sub incidența dreptului public, care sunt finanțate din propriile lor venituri, își gestionează bugetele independent de ministerele sectorului lor de activitate. Bugetele acelor AGB aflate sub incidența dreptului public, care sunt finanțate în principal prin granturi, vor fi elaborate de ministerul de care aparțin. AGB care nu sunt de stat (adică acelea exercitând funcții publice ca unul dintre elementele unei asocieri private) își vor finanța în mod uzual sarcinile din domeniul public percepând taxe.

În timp ce AGB este un model tradițional și de succes, numărul tot mai mare de asemenea agenții poate fi perceput ca o diminuare a răspunderii democratice. Din această cauză, a fost concepută o nouă categorie de agenții, care plasează administrarea acestora sub o conducere politică mai directă. Noua formă, numită “agenție de stat”, a fost concepută pentru operațiuni care aveau nevoie de asumarea răspunderii prin procesul democratic, dar cu un regim care permitea mai multă libertate și responsabilitate managerială, supraveghere orientată spre rezultate și contabilitate de angajament. Ministrul de specialitate, împreună cu Ministrul de Finanțe, pot hotărî să transforme o parte a ministerului în agenție de stat și sunt împuterniciți să facă aceasta prin Legea Contului Guvernului (1994).

Uneori, aceste agenții prestează, ca o activitate colaterală, lucrări de natură comercială, dar asemenea activități trebuie să fie sub un regim contabil și de control separat, astfel încât activitățile colaterale să nu creeze concurență neloială și, atunci când se consideră potrivit, să fie transferate sectorului privat.

Agențiile de stat rămân sub controlul ministrului, dar printr-o relație de “coordonare”, enunțată în statutul de înființare și detaliată prin protocoale de coordonare. În aceste acorduri specifice pentru fiecare agenție se detaliază nivelul de opțiune și responsabilitate, dar nu li se dă niciodată autonomie 100% în stabilirea prețurilor și taxelor, pentru că aceste decizii trebuie luate în lumina presiunii totale asupra societății exercitate de asemenea taxe. Se alcătuiește un acord cadru specificând regimul surplusurilor bugetare, iar agenția poate păstra și redirecționa unele dintre câștigurile sale din economii realizate prin eficientizare, oferind astfel stimulente pentru perfecționare în continuare. Managementul performanțelor este un principiu cheie. Serviciile nu pot deveni agenții decât dacă, și atunci când au un sistem de planificare și control orientat spre rezultate, și acesta oferă baza de raportare către ministerul de specialitate. Ca și în cazul altor organizații de stat, Curtea Olandeză de Audit realizează auditul.

În final, este necesar să menționăm evoluția statutului agențiilor cu orientare comercială în ultimele două decenii. În special în timpul anilor ‘80, au fost „privatizate” numeroase întreprinderi proprietate de stat, dându-li-se forma unei societăți cu răspundere limitată (NV) și puse sub incidența legii olandeze referitoare la societățile comerciale. În unele cazuri, au fost vândute 100% din acțiuni, în alte cazuri statul a rămas acționar în proporție de 100%, sau a păstrat numai o parte din acțiuni. Ultimele două cazuri au fost considerate, ambele, ca un pas de tranziție către privatizarea totală. Cazurile în care relația statului cu aceste societăți este una de monitorizare nu intră în preocupările acestui raport. Pentru cazurile în care relația aceasta este una de proprietate, principalele practici sunt descrise în capitolele dedicate țărilor.

### 2.3. Portugalia – Capitolul 5

Portugalia este un stat unitar, cu auto-administrare regională introdusă, până în prezent, doar pentru insulele portugheze. Auto-administrarea locală există la nivel municipal cu proceduri ușor diferite pentru cele două orașe importante. Portugalia post-revoluționară este pe un drum rapid spre modernizare, în special după aderarea a la Uniunea Europeană și, mai recent, la Uniunea Monetară. Cu toate acestea, cultura administrativă păstrează încă tradiții vizibile și puternice din trecutul unui stat autocratic centralizat. După intrarea în Uniunea Europeană în 1986, Portugalia a adoptat o politică economică mai liberală, încurajând o tendință către privatizarea întreprinderilor proprietate de stat și folosirea

unor tehnici și metode de tip comercial în acele organizații care au rămas parte a sectorului public.

Statul participă ca acționar într-o serie de întreprinderi privatizate a căror activitate se desfășoară în conformitate cu legea de funcționare a societăților private. Multe firme au fost naționalizate după revoluția din 1974, dar un număr mare dintre acestea au fost acum privatizate, în special de la aderarea Portugaliei la Uniunea Europeană. Există în prezent cinci societăți comerciale „de stat” care realizează funcții importante, cum ar fi administrarea căilor ferate și a metroului din Lisabona, administrarea aeroporturilor și tipărirea banilor. Ele sunt entități juridice separate și urmăresc obținerea de profit, dar consiliile lor directorale sunt numite de Consiliul de Miniștri și ele sunt inspectate de Inspectoratul General de Finanțe.

Cele mai multe agenții publice din Portugalia se încadrează în unul din cele două grupuri, în funcție de categoria în care au fost încadrate în timpul reformei contabilității publice din 1990 – „autonomie administrativă” sau „autonomie administrativă și financiară”. Reforma din 1990 a fost un efort extins menit să descentralizeze controlul financiar printr-o multitudine de căi.

Statutul de autonomie administrativă a fost conceput pentru a fi aplicat serviciilor care nu produc un volum semnificativ de venituri. De unde până atunci, ele aveau nevoie de aprobarea prealabilă a Ministerului de Finanțe, cheltuielile curente ale acestor agenții se pot face în prezent fără aprobare, dacă sunt în concordanță cu legea, se încadrează în buget și în categoria corespunzătoare și sunt realizate în concordanță cu principiile economicității, eficienței și eficacității. Managementul financiar este realizat de un consiliu administrativ din trei membri care sunt singura autoritate în probleme financiare. Bugetele, gestiunea numerarului și planificarea investițiilor sunt realizate ca părți integrante ale cadrului de ansamblu.

Statutul de autonomie administrativă și financiară este o situație excepțională, și nu regula. Teoretic, el este disponibil doar pentru agențiile care produc venituri mai mari decât două treimi din cheltuieli și acest statut trebuie enunțat explicit în fiecare caz. Acest statut superior dă posibilitatea unei mai mari flexibilități în folosirea bugetului intern pentru a produce rezultate. Agențiile cărora li s-a dat autonomie administrativă și financiară au răspunderea controlului operațiunilor lor, potrivit principiilor generale ale managementului financiar: acest lucru este asigurat prin controlul intern, conducerea agenției având răspunderea să asigure capacitatea sistemelor sale de a realiza aceasta. Ca orice alte organisme de stat, aceste agenții sunt auditate de Curtea de Audit.

#### 2.4. Marea Britanie – Capitolul 6

Marea Britanie a implementat constant principiile și ideile Noului Management Public încă de la începutul anilor '80. Principalele obiective au fost, inițial, de a reduce cheltuielile totale agregate și de a crește responsabilitatea funcționarilor publici și a serviciilor publice, dar același impuls puternic a fost aplicat și privatizării. Întreprinderile proprietate de stat au fost privatizate – mai întâi cele situate pe piețe concurențiale, apoi cele care constituiau cazuri de „monopol natural”, creându-se și noi instituții de reglementare care să protejeze interesul „consumatorului”. În stadiul final, s-a pus un accent mărit pe subcontractare și pe parteneriate de încredere stat/privat, cu acces la, sau proprietate asupra altor bunuri publice. Au mai rămas doar câteva cazuri de întreprinderi proprietate de stat, din care importante sunt Poșta și Televiziunea (British Broadcasting Corporation - N.T.).

Ca și Olanda, Marea Britanie are o îndelungată tradiție în privința reprezentării intereselor prin procesul de elaborare a politicilor și de asigurare a serviciilor. Tradiția a fost implementată prin numeroase și diverse roluri, printr-o categorie de agenții intitulate organisme publice non-departamentale (*non-departmental public body – NDPB în original – N.T.*), o entitate care, potrivit Biroului Cabinetului, „are un rol în procesul național de guvernare, dar nu este un departament<sup>1</sup> guvernamental sau parte a unui departament, care funcționează ca atare mai mult sau mai puțin independent de decizia miniștrilor”. Organismele publice non-departamentale cu funcții executive au, în general, un statut independent și își angajează singure personalul. Ele funcționează sub un regim financiar care le permite să-și folosească

<sup>1</sup> Un departament din Marea Britanie poate fi considerat, pentru scopuri practice, ca fiind echivalentul unui minister în alte părți.

propriul lor buget, dar departamentele „tutolare” își exercită supravegherea prin acordul asupra planurilor de perspectivă și a planurilor de afaceri. Acest tip de relație a fost, de regulă, foarte divers de-a lungul timpului, dar din anii '80, Trezoreria Maiestății Sale<sup>iii</sup> a introdus unele norme comune în managementul și controlul organismelor publice non-departamentale. Raportul de țară descrie mai detaliat modelul de administrare și control pentru organismele publice non-departamentale, folosind ca exemplu muzeele.

Un alt model de agenție autonomă a apărut la începutul anilor '90, ca parte a reformei Serviciului Național de Sănătate (*National Health Service – NHS în original – N.T.*). În concordanță cu ideologia guvernamentală orientată spre piață, a fost creată o „piață internă”, prin separarea rolurilor de cumpărător și furnizor. Spitalele din cadrul Serviciului Național de Sănătate și alți furnizori de servicii de îngrijire a sănătății au devenit „trusturi” semi-autonome, înființate prin statut ca entități juridice separate în cadrul Serviciului Național de Sănătate. Trusturile își câștigă propriile venituri prin contracte cu practicienii generalişti și cu Departamentul de Sănătate local, au controlul asupra propriilor lor active în cadrul limitelor impuse de necesitatea de a realiza un anumit profit enunțat, țin evidențe contabile și realizează raportări de tipul celor folosite pentru sectorul privat. Guvernul actual a făcut unele modificări în regulile pieței interne, inclusiv eliminarea cerinței ca relația cumpărător/furnizor să fie „competitivă”.

O caracteristică importantă a sistemului din Marea Britanie este existența unui set complex de standarde atotcuprinzător, care se aplică persoanelor și entităților din sectorul public, inclusiv aceluia cu personalitate juridică separată. Sistemul include regulile emise de Trezoreria Maiestății Sale pentru contabilitate, raportare, audit etc., și un Comitet Permanent pentru Standarde în Viața Publică, care promulgă standarde de guvernare și coduri de comportament pentru membrii consiliilor și funcționari. În plus, agențiile din toate categoriile sunt auditate de Oficiul Național de Audit. Ca un rezultat important, așa cum o demonstrează raportul de țară, regulile și procedurile de control al managementului sunt enunțate oficial în cel mai mic detaliu, pentru fiecare agenție în parte. Formularea și monitorizarea sistematică a controlului managementului diferențiază în mod clar Marea Britanie de toate celelalte țări cuprinse în studiu.

Anii '80 au fost martorii introducerii modelului de Agenție Executivă, cunoscută în general și discutată pe plan internațional sub denumirea de „Next Steps Agency”. Continuându-și căutarea fermă de mijloace pentru îmbunătățirea eficienței și eficacității, Guvernul Marii Britanii a început trecerea în forma agențiilor executive a celor mai multe servicii funcționale din cadrul administrației. Nefiind un sistem bazat pe Constituție, această decizie a fost o acțiune a executivului care nu a avut nevoie de aprobarea Parlamentului. Din acel moment, tot mai multe servicii au fost tratate în acest mod, astfel încât în prezent există 140 de agenții executive, al căror personal însumează 81% din totalul funcționarilor publici. Aceste agenții rămân parte integrantă a ministerului, conducătorul executiv fiind subordonat atât secretarului permanent, cât și ministrului, dar ele dispun de o flexibilitate substanțială în gestionarea bugetului și a personalului și proceduri de evidență contabilă și raportare separate.

Fiecare propunere de a crea o nouă agenție executivă este comparată cu celelalte opțiuni (adică menținerea activității în cadrul departamentului, subcontractarea ei către sectorul privat, sau privatizarea integrală). Aceasta este numită procedura de „analiză preliminară a opțiunilor” și trebuie realizată înaintea confirmării deciziei de creare a agenției. Dacă statutul de agenție executivă este confirmat, se stabilește un cadru referitor la politică și resurse, determinând ce prerogative vor fi delegate către agenție. Elementul cheie al structurii manageriale este conducătorul executiv, punându-se un puternic accent pe rolul performanțelor individuale în orientarea agenției spre îmbunătățirea performanțelor. Conducătorii executivi ai agențiilor mai mari sunt desemnați ca ofițeri contabili (*Accounting Officer în original – N.T.*), același rol ca și cel jucat de funcționarul public cu rangul cel mai înalt (Secretarul Permanent) din cadrul unui departament. Spre deosebire de agențiile din celelalte țări cuprinse în studiu, acești funcționari pot fi trași la răspundere în mod direct de către Parlament pentru modul în care au gestionat banii publici.

Datorită importanțelor puteri nelimitate deținute de stat în absența unei constituții scrise, autonomia agențiilor executive nu are nici o bază legală și se bazează pe ordinele revocabile ale miniștrilor, dând astfel naștere la o gamă largă de interpretări. S-a dovedit că nu este posibilă nici separarea clară a responsabilităților „politice” de cele „executive”, așa cum s-a imaginat în proiectarea acestui sistem, și nici definirea unei granițe precise între rolul politic al ministrului și cel al unui șef executiv de agenție. Din cauza acestor ambiguități care se mențin, se arată că există o oarecare dezamăgire referitoare la

utilitatea acestui model particular în realizarea perfecționării scontate a performanțelor.

## 2.5. Suedia – Capitolul 7

Ca o națiune care a folosit agenții publice vreme de peste 300 de ani, Suedia a fost în mod natural aleasă pentru a lua parte la acest studiu. Autorul capitolului referitor la Suedia o caracterizează ca având „un sector public de dimensiuni mari, cu o administrație centrală de dimensiuni foarte mici”. În parte, acest lucru se explică prin importanța administrației municipale și locale în Suedia, care sunt nivele autonome ale administrației și care furnizează, în mod corespunzător, cea mai mare parte a serviciilor publice personale. Această caracterizare este explicată și de structura administrației centrale, unde un nucleu minuscul format din mai puțin de 4000 de angajați în Birourile Guvernamentale este responsabil de stabilirea cadrului general de control pentru agențiile publice, implicând legi și ordonanțe, stabilirea de obiective și ținte, elaborarea și monitorizarea bugetului, dar nu este implicat funcțional în implementarea politicilor aprobate.

Modelul dominant de agenție în Suedia este forma administrativă străveche, ce datează dinaintea erei moderne. Circa 300 dintre aceste agenții, având cam 200.000 de angajați, au drept sarcină toată munca de implementare. Acestea au o libertate considerabilă în alegerea modului de organizare și a metodelor pentru serviciul pe care-l furnizează, deși guvernul este acela care stabilește cadrul general. Nu există nici un cadru cu caracter profesional pentru funcționarii publici care să aibă monopolul asupra anumitor poziții în administrație, iar libertatea acordată de legea referitoare la informare asigură transparența activităților guvernului. O altă caracteristică unică a Suediei este faptul că agenția nu răspunde juridic în fața ministrului de resort, ci în fața întregului Cabinet, o procedură care favorizează, fără nici o îndoială, autonomia în funcționare.

Agențiile sunt înființate pe baza unui statut general care creează cadrul larg de prerogative și responsabilități și, apoi, fiecare agenție are propria sa reglementare privind sarcinile, structura managerială, organizarea și mijloacele de apel public și redresare. Agențiile rămân o parte a statului, dar sunt și separate, într-un anumit grad de acesta, asemenea filialelor unei companii. Ele pot gestiona terenul și bunurile imobiliare încredințate și dispune de acestea (în limita anumitor praguri valorice). Pot face împrumuturi doar de la Biroul Național de Împrumuturi, în limita unei sume totale stabilite în parlament și alocată ca limită a creditului de către guvern.

Majoritatea agențiilor sunt finanțate printr-o combinație între sume alocate de la buget și taxe percepute de la utilizatori. Controlul bugetar se concentrează asupra ceea ce a fost, lăsând ceea ce va fi în mare măsură pe seama agenției și a politicilor sale de marketing, sub rezerva ca aceasta să-și acopere, în mare, cheltuielile. Raportarea se concentrează asupra rezultatelor, cu un „dialog despre obiective și rezultate” instituit între agenție și minister, Birourile Guvernamentale oferind asistență tehnică. Guvernul stabilește scopuri și obiective de ansamblu pentru agenții, iar controlul este orientat preponderent spre ieșiri, controlul intrărilor fiind extrem de redus. Directorii agențiilor au, în general, foarte mare autonomie în ceea ce privește modul de realizare a obiectivelor și rezultatelor folosind bugetele care le sunt atribuite.

Biroul Național de Audit realizează auditul statutar și auditul de eficiență și eficacitate. Recent, celor patruzeci cele mai mari agenții li s-a cerut să-și înființeze propriile funcții de audit intern.

Suedia folosește modelul de societate pe acțiuni pentru întreprinderi ale statului de natură comercială. Aceste companii depind rareori de finanțarea directă de la stat și majoritatea, cum sunt societățile de jocuri de noroc, câteva societăți din domeniul imobiliar și Compania de Stat de Electricitate, sunt profitabile și aduc venituri statului, dar sunt păstrate în această formă pentru a permite controlul statului ca proprietar, integral sau în parte, asupra activităților lor. Aceste organisme se supun legii societăților comerciale în aceeași manieră ca oricare altă societate comercială privată. Ele pot colecta fonduri de pe piață și pot recurge la credite. Acolo unde este cazul să se primească fonduri cu destinație specială din partea statului, aceasta se face pe baza unor condiții speciale stabilite la acea dată. Supravegherea guvernamentală este exercitată prin metodele legale corespunzătoare unui acționar.

În fine, există și un alt model organizatoric care exprimă natura comunitară puternică a culturii politice suedeze. Societățile de Șomaj sunt entități sub incidența dreptului public, cu rădăcini străvechi ca

societăți de întraajutorare, dar alocațiile sunt în prezent finanțate în întregime de către stat. Societățile de Asigurări Sociale sunt formal independente față de stat. Există 20 de societăți de acest tip, fiecare acoperind teritoriul unei regiuni. Ele sunt responsabile cu plata alocațiilor – structura și nivelul lor este decis de către stat. Cheltuielile și alocațiile, precum și 90% din costurile administrative sunt suportate de stat.

- i Noul Management Public desemnează o filozofie de reformă a administrației publice care a câștigat teren semnificativ în timpul ultimilor zece ani, în special în țările cu tradiție anglo-saxonă, cum ar fi Australia, Noua Zeelandă, Marea Britanie și Canada. Ea pune accentul pe introducerea metodelor de management caracteristice sectorului privat și pe aplicarea sau simularea unei conduite de tip piață concurențială. Reformele tipice includ caracteristici cum ar fi: rezultate și obiective clar definite, alocarea de resurse în corelație cu măsurarea performanțelor, o mai mare flexibilitate în ceea ce privește angajările și retribuirea, reducerea costurilor și disciplina muncii, precum și spargerea ministerelor monolit în unități sau agenții descentralizate centrate pe produse sau servicii bine definite. Atât eficacitatea reformelor din țările în care au fost implementate, dar și adecvarea lor pentru țările aflate în tranziție rămân subiect de dezbatere atât pentru mediul academic, cât și pentru practicieni. Pentru mai multe informații, a se vedea publicația SIGMA *Managementul cheltuielilor guvernamentale în țările aflate în tranziție*.
- ii Informații referitoare la un aspect important al administrării băncii centrale pot fi găsite în lucrarea SIGMA nr.24, *Practici de auditare a Bancii Centrale*.
- iii Trezoreria Majestății Sale, Trezoreria MS, sau pur și simplu Trezoreria, este denumirea utilizată pentru Ministerul de Finanțe în Marea Britanie.

## CAPITOLUL 2. ELABORAREA CADRULUI DE MANAGEMENT ȘI CONTROL FINANCIAR PENTRU AGENȚIILE PUBLICE – ABORDĂRI SUGERATE

### 1. Introducere

Rapoartele de țară ilustrează spectrul larg de specii ce pot fi găsite în cadrul genului reprezentat de agențiile publice. Procedurile de management și control<sup>iv</sup> financiar există, de asemenea, într-o mare varietate și ar fi dificil de prezentat un model general acceptat pe plan internațional. Totuși, este limpede că anumite reguli și proceduri au șanse mai mari decât altele să ducă la rezultate bune în țările aflate în tranziție, care încearcă să stabilizeze și să modernizeze metodele de administrare a agențiilor lor publice. Scopul acestui capitol este tocmai identificarea unor asemenea proceduri recomandabile.

Capitolul se concentrează asupra unor aspecte din cadrul sistemului agențiilor publice care sunt relevante îndeosebi pentru management și controlul financiar. În acest scop, el se bazează pe experiența descrisă în cele cinci rapoarte de țară și pe principiile gestiunii cheltuielilor, care sunt general acceptate de practicieni și de literatura internațională referitoare la bugete. Această lucrare nu-și propune să ofere o analiză detaliată a avantajelor și dezavantajelor modelului agenției ca atare și a situațiilor în care acesta ar trebui utilizat. Prezentarea, pe scurt, a experienței internaționale în acest domeniu (și a întrebărilor rămase fără răspuns) incluse în secțiunea 2.2 are doar scopul redării contextului pentru prezentarea principalilor factori de risc ai managementului și controlului financiar.

Secțiunea 2.2 identifică motivele care au făcut unele țări să utilizeze formula organizatorică a agențiilor încă de la începutul secolului 20; în timp ce în Suedia și Franța, agențiile au fost de multă vreme un instrument de implementare general utilizat, în alte țări ele au fost sporadic folosite pentru scopuri mai speciale, cum ar fi administrarea utilităților publice, misiuni de reglementare și pentru a aduce experți din afară în cadrul procesului de elaborare a politicilor. Începând din anii '80 a existat o explozie a interesului pentru modelul agenției în multe țări, determinată în mare măsură de presiunile pentru restrângerea cheltuielilor și pentru o mai mare promptitudine a serviciilor pentru cetățeni.

În mod evident, există multe avantaje reale și potențiale ale folosirii agențiilor (o mai mare eficiență și eficacitate, relații mai apropiate cu clienții, servicii de o calitate mai înaltă). În același timp însă, observatorii sunt preocupați de numeroase probleme curente și potențiale și de faptul că avantajele înfățișate nu sunt susținute de evaluări credibile. Într-adevăr, există o amplă dezbatere în mediile universitare și printre practicieni cu privire la proporția în care țările au obținut beneficiile scontate de pe urma creării agențiilor și, de asemenea, cu privire la daunele colaterale pe care le pot ele cauza. Preocupările legate de răspunderea politică redusă prevalează în unele țări, și chiar au condus la pași înapoi.

Pe scurt, crearea agențiilor nu poate fi privită ca un fel de „pilulă magică” pentru vindecarea bolilor de care suferă administrația. Faptul că există multe pretinse avantaje, ca și multe primejdii potențiale, subliniază necesitatea ca țările aflate în tranziție să-și analizeze cu atenție problemele administrative și să examineze toate opțiunile posibile, înainte de decide cu privire la arhitectura unei administrații bazate pe agenții. Întrebarea *nu* ar trebui să fie „unde putem utiliza agenții?”, ci una mai amplă și fundamentală „care sunt problemele actualelor proceduri administrative și cum pot fi ele rezolvate cel mai bine?”. O asemenea analiză ar putea releva faptul că problemele pot fi rezolvate printr-un tip mai direct și mai puțin riscant de reformă administrativă. Chiar dacă până la urmă se ajunge la concluzia că anumite funcții ar trebui organizate independent, analiza opțiunilor ar trebui să includă numeroasele modele organizatorice folosite în țările din Europa de vest pentru a crea funcțiuni în afara ministerelor ierarhice standard; acestea includ, pe lângă agenții publice în toate variatele lor forme, birouri centrale, comisii, comitete interministeriale și consilii consultative.



Pe acest fundal de experiențe internaționale și incertitudini, secțiunea 2.3 continuă prin identificarea riscurilor specifice managementului și controlului financiar, inerente modului de organizare de tip agenție publică. Însăși marea libertate de acțiune, care este cheia de boltă a existenței agențiilor, deschide drumul unei noi serii de riscuri: banii și bunurile publice să fie utilizate pentru alte scopuri decât cele avute în vedere de guvern și parlament, datorii publice contractate peste limitele aprobate, crearea de noi posibilități de corupție, încălcarea drepturilor cetățenilor fără compensații corespunzătoare și neglijarea metodelor de asumare a răspunderii, de genul transparenței, raportării și auditului financiar. Alte riscuri suplimentare specifice fiecărei țări nu au putut fi clasificate, dar două probleme sunt scoase în evidență: dacă personalul nu este suficient de instruit sau sistemele informaționale sunt necorespunzătoare, va fi imposibilă implementarea unor proceduri de control de înaltă calitate; iar dacă organismele centrale ale unei administrații nu au ele însele proceduri eficiente de elaborare a bugetului și de urmărire a realizării lui, există slabe speranțe de a impune standarde mai înalte pentru agențiile care le sunt subordonate.

Secțiunea 2.4 descrie anumite elemente ale cadrului de management și control financiar, care ar trebui implementate pentru a preîntâmpina riscurile identificate. Ele nu sunt prezentate nici ca o arhitectură cuprinzătoare pentru metoda de administrație prin agenții, nici ca „cele mai bune practici”, pentru că experiența internațională nu justifică încă titlul de „cele mai bune”. Pentru fiecare dintre aceste elemente cheie, sunt explicate în detaliu abordările sugerate – concepute pentru a constitui practici ferme și adecvate pentru orice țară ce reflectează la reforme – în secțiunea 2.4.

## 2. Utilizarea agențiilor în organizarea administrației

Când se are în vedere o reformă a metodei generale de administrare a agențiilor într-o anumită țară, sau chiar când se are în vedere crearea unei noi entități specifice, întrebarea cea mai importantă care trebuie pusă este „de ce să folosim forma organizatorică de agenție?”. Nu se încearcă aici un răspuns general valabil la această întrebare. Cele cinci rapoarte de țară ilustrează multe motive excelente pentru care țările înființează agenții; ele merg de la îmbunătățirea eficienței din punct de vedere comercial, până la izolarea deciziilor sensibile de influența politică, realizarea de economii și creșterea eficienței, crearea posibilității ca experții și cetățenii vizați să fie atrași la luarea deciziilor. În același timp, raportul descrie sau oferă indicii referitoare la unele motive greșite pentru crearea de agenții (sau de agenții având prea multă putere); acestea includ evitarea responsabilității politice, evitarea regulilor financiare și de personal ale guvernului, însușirea unui flux de venituri publice în folosul exclusiv al unui grup, permițând influențe politice de culise asupra deciziilor, și permițând ca favoritismul și nu meritele să determine atribuirea contractelor sau a altor beneficii.

Unele țări au o istorie foarte lungă în ce privește utilizarea agențiilor, într-o formă sau alta, ca instrument preferat pentru implementarea programelor, Suedia și Franța fiind exemplele alese pentru acest studiu. Chiar în țările în care ele nu constituiau o soluție generalizată, anumite forme de agenții au fost utilizate încă de la începutul secolului trecut, pentru sarcini considerate ca nepotrivite pentru a intra în sfera de cuprindere a însăși administrației centrale. Unele servicii publice furnizate în manieră comercială, cum ar fi utilitățile, trebuiau să fie libere de regulamentele de încadrare a personalului din administrația publică, clasificarea rigidă a cheltuielilor, limitarea creditelor și restricțiile în utilizarea veniturilor. Unele sarcini importante de reglementare sau de inspecție au fost considerate atât de sensibile, încât au trebuit plasate dincolo de sfera de influență a favoritismelor politice partizane. Unele domenii ale analizei politice au fost considerate atât de complexe sau problematice încât a fost nevoie de mecanisme pentru a aduce în cadrul procesului expertiză de specialitate din afară și grupuri de interes. Pentru o bună perioadă în acest secol, unele țări au creat agenții pentru asemenea motive, astfel încât ele reprezentau o parte relativ mică a administrațiilor lor publice.

Din anii '80 a existat o explozie a interesului pentru agenții în multe țări, și conceptul de „contractare” cu ministerul s-a evidențiat ca un nou mecanism pentru conducere și control. Această explozie rezultă dintr-o nouă serie de motivații, care se adaugă celor tradiționale menționate mai sus, și a fost extinsă de universitari, consultanți și instituțiile financiare internaționale. Pentru majoritatea guvernelor,

forțele determinante au fost, pe de o parte, necesitatea de a reduce cheltuielile, în același timp cu, pe de altă parte, întărirea propriei lor legitimități, prin îmbunătățirea calității și promptitudinii furnizării serviciilor publice. Modelul agenției oferă avantajul separării sarcinilor de implementare de elaborarea politicii. Prin încredințarea sarcinilor operative specifice unei entități separate, este de așteptat ca responsabilitățile și obiectivele de performanță să poată fi specificate mai clar, având ca rezultat un management mai responsabil și un personal mai motivat. Rezultatele prognozate includ: o mai bună eficiență, economii în utilizarea resurselor, relații mai apropiate cu clienții și o calitate mai înaltă a serviciilor. Se accentuează distanțarea agenției de supravegherea politică, dar dintr-un motiv diferit de pericolele favoritismului menționate în paragraful precedent; argumentul este că ministerele sunt supuse interferențelor excesive și „micro-managementului” operațiunilor pe care le controlează direct. Indicațiile lor, fiind ad-hoc, speculative și tactice, se pretinde că subminează serios eforturile strategice ale managementului de a construi, în timp, organizații și sisteme eficiente și receptive. Deci, mai la îndemână, agențiile oferă un model pentru eliminarea acestui handicap. Acestea sunt, pe scurt, avantajele vizate de guverne prin creșterea numărului și formelor de agenții aflate în administrarea lor.

Pe de altă parte, guvernele care reflectează la un program de creare de agenții sunt sfătuite să fie precaute, deoarece crearea agențiilor nu poate fi privită ca o „pilulă magică”, o formulă general valabilă a succesului în modernizarea unei administrații publice. De fapt, există o dezbatere amplă în mediile universitare și printre practicieni cu privire la proporția în care țările au realizat beneficiile scontate de pe seama creării agențiilor și, de asemenea, cu privire la daunele colaterale pe care le pot pricinui. Trebuie menționat că s-au făcut foarte puține evaluări riguroase în țările în care crearea de agenții a fost cea mai dinamică. În plus, îngrijorarea provocată de gradul scăzut de responsabilitate și supraveghere politică este comună și a condus în unele țări, în fapt, la reducerea autonomiei agențiilor lor sau la desființarea lor. Unele guverne au avut și de suferit din punct de vedere politic în efortul de a se distanța de operațiunile agențiilor, fie că aceasta s-a făcut cu intenția admirabilă de a reduce „intervențiile”, sau pentru motivul mai puțin laudabil de evitare a răspunderii. Ele au aflat că electoratul nu ar exonera guvernul de răspunderea pentru probleme, numai pentru că acesta are un contract scris sau a externalizat în vreun alt mod o anumită activitate. De fapt, guvernele ar putea fi puse în cea mai proastă situație când renunță la pârghiile de control asupra agențiilor, în vreme ce sunt considerate încă responsabile de către cetățeni pentru eșecurile politice, deficiențele în serviciu sau pierderea controlului financiar. Observatorii arată că unele țări au creat agenții doar ca să evite reforme fundamentale politice, instituționale sau manageriale (cum ar fi descentralizarea sau reforma serviciilor publice), sau opțiuni politice dificile (cum ar fi restrângerea activității sau reducerea reglementărilor). Alții au observat că succesul aparent al noilor agenții în unele țări și absența problemelor ar putea fi datorate tradițiilor de disciplină ale unui serviciu public datând de foarte multă vreme, care și-ar fi putut îndeplini îndatoririle în aproape orice tip de arhitectură organizatorică.

Trebuie adăugat încă un factor. Un sistem de control eficace al cheltuielilor publice se bazează pe existența unei culturi a interesului public. Țările în care agențiile sunt utilizate pe scară largă, fără vreo consecință dezastruoasă, au avut avantajul de a construi bazându-se pe o asemenea cultură. În timp ce interesele private ale politicianilor, oficialilor și managerilor instituțiilor publice – în special perspectivele propriei lor cariere – sunt toate afectate de mecanismul de control financiar, dacă ei se simt obligați prin tradiție să acționeze în interesul public mai larg, va exista o șansă mult mai mare ca tranzacțiile necesare în cadrul cheltuirii banilor publici să se facă în mod adecvat. O cultură a interesului public este un bun prețios, care nu ar trebui considerată ca un dat natural. Ea trebuie susținută și dezvoltată și trebuie create condițiile pentru perfecționarea ei. Acolo unde cultura interesului public este slabă sau absentă, legile și controlul trebuie să fie mult mai stricte, cu scopul de a compensa acest lucru.

Se recomandă multă precauție când se ia decizia referitoare la statutul juridic, mandatul și prerogativele care ar trebui acordate unei anumite agenții, deoarece s-a demonstrat că modele conceptuale identice pot conduce la consecințe extrem de diferite când sunt aplicate unor agenții cu însărcinări diferite. Dimensiunea este un factor cheie; dacă sarcina de rezolvat cere ca agenția să aibă dimensiuni foarte mari, este probabil, pe de o parte, ca aceasta să fie supusă aceluiași tendințe birocratice ca orice altă organizație de aceleași dimensiuni și, pe de altă parte, se poate dovedi suficient de puternică din punct de vedere financiar și politic pentru a nu se supune eforturilor de control ale ministerului coordonator.

O agenție însărcinată cu unul dintre aspectele de dezvoltare a politicii sectoriale poate, dacă funcționează cu prea multă autonomie, să fie „preluată” de grupuri de clienți în detrimentul intereselor naționale mai largi”. Sau o agenție căreia i se lasă la discreție marketingul serviciilor pentru care se percep taxe, poate începe să pună propriile venituri și avantajele interne ale organizației înaintea responsabilităților sale privind serviciul public.

Faptul că există multe avantaje declarate, ca și multe neajunsuri potențiale, subliniază necesitatea ca țările aflate în tranziție să-și analizeze cu atenție problemele administrative și să examineze toate alternativele de soluții înainte de a se decide asupra structurii unui regim de administrare prin agenții. Nu trebuie îngăduit ca presiunile exercitate de donatorii de ajutoare din exterior sau sectorul privat să determine deciziile. Întrebarea nu trebuie să fie „unde putem utiliza agenții?”, ci mai degrabă întrebarea mai amplă și fundamentală „care sunt problemele legate de sistemele actuale și cum pot fi ele cel mai bine rezolvate?”. O asemenea analiză ar putea să arate că problemele pot fi rezolvate printr-un tip mai simplu și mai puțin riscant de reformă administrativă. Dacă, până la urmă, se ajunge la concluzia că anumite funcțiuni trebuie organizate independent, analiza opțiunilor ar trebui să includă numeroasele modele organizatorice folosite în țările vest-europene pentru a crea funcțiuni în afara ministerului ierarhic standard; acestea includ birouri centrale, comisii, comitete inter-ministeriale și comitete consultative, pe lângă agenții publice în întreaga lor varietate de forme.

### 3. Principalele riscuri

Un regim adecvat de management și control financiar trebuie să ia în considerare aspectele și riscurile inerente însuși modelului agenției publice, plus cele care sunt specifice unei țări la un moment dat. Trebuie notat că riscul politic, riscurile legate de coerența politicii și celelalte asemănătoare nu sunt luate în considerare în această secțiune, care tratează doar factorii care afectează managementul și controlul financiar.

Printre riscurile inerente însuși modelului de agenție publică, se consideră că cele mai importante sunt:

- Agențiile pot aloca bani publici pentru scopuri diferite de cele avute în vedere de guvern și parlament;
- Agențiile pot determina folosirea bunurilor publice în scopuri diferite de cele avute în vedere de guvern și parlament;
- Agențiile pot, direct sau indirect, să mărească volumul împrumuturilor publice dincolo de limitele aprobate de guvern și parlament;
- Agențiile se pot angaja în practici corupte, pentru îmbogățirea necinstită a miniștrilor, angajaților sau a unor prieteni favorizați, sau pot pune piedici în calea aplicării legilor anti-corupție existente;
- Agențiile pot fi folosite ca instrumente pentru ocolirea regulilor financiare sau administrative de către ministerele tutelare sau de către alte părți;
- Finanțele agențiilor nu pot fi incluse în mod adecvat în rapoartele financiare ale guvernului;
- Mecanismele de asumare a responsabilității de tipul transparenței, rapoartelor referitoare la performanțe, a raportării, auditului și controlului financiar pot fi slabe sau absente;
- Drepturile cetățenilor de a face apel împotriva agențiilor și de a fi despăgubiți pot fi compromise;
- Există posibilitatea ca executivul să nu-și păstreze prerogative adecvate pentru a impune remedii sau sancțiuni când agențiile publice eșuează în îndeplinirea responsabilităților lor.

(Trebuie arătat că „intențiile” guvernului și parlamentului menționate mai sus, ca și alte standarde, pot fi exprimate în multe modalități, cum ar fi legi, acorduri, contracte de performanță, politici administrative etc.; ele nu trebuie neapărat să fie puse în aplicare prin posturi separate în buget sau control detaliat în timpul execuției bugetare).

A doua categorie, problemele specifice țărilor, prin însăși natura lor, nu pot fi enumerate. Totuși, e important să menționăm două condiții de risc, care, dacă există într-o anumită țară, trebuie luate în considerare în totalitate în orice strategie de reformă a agențiilor:

- Este posibil să nu existe suficient personal instruit, sisteme informaționale adecvate sau bani suficienți disponibili pentru a pune în practică sistemele de control și administrare prevăzute de legislație; chiar dacă legislația încorporează tipurile de măsuri de siguranță sugerate în continuare, incapacitatea de a le aplica face loc eșecului;
- Organismele centrale de guvernământ trebuie ca ele însele să aibă un set eficace de reguli și proceduri pentru elaborarea bugetului, management financiar, control intern și audit, și sistemul trebuie să fie transparent și cu responsabilități clare. Deci, orice regim de agenție publică va reprezenta o derogare de la, sau o versiune mai palidă a controlului aplicabil restului guvernului. În mod evident, dacă această ipoteză nu se aplică într-o anumită țară, standardele propuse mai jos pot fi mai înalte decât cele existente în restul administrației și pot fi astfel aproape imposibil de aplicat în agențiile subordonate.

Nici unul dintre riscurile identificate mai sus nu poate fi eliminat printr-o singură tehnică. Pentru a face față oricărui risc specific este nevoie de două sau trei, sau, uneori, de toate elementele cadru prezentate mai jos. Reformatorii confrunțați cu această agendă încărcată se pot consola, totuși, cu faptul că se poate prognoza că fiecare și oricare dintre abordările sugerate aici va avea un oarecare efect pozitiv în reducerea expunerii la riscurile managementului financiar.

#### **4. Elemente particulare ale cadrului de management și control financiar: abordări sugerate**

Cele ce urmează nu sunt prezentate ca o arhitectură cuprinzătoare pentru agențiile din sectorul public; nici nu se ridică pretenția că ele reprezintă „cele mai bune practici” în vreun sens absolut, pentru că literatura universală nu oferă nici o dovadă a acceptării unui unic model standard; totuși, se crede că abordările sugerate mai jos pot fi luate, privite în sens minim, ca reprezentând practici „sănătoase” pentru guvernele care încearcă să obțină avantajele modelului agențiilor minimizând în același timp riscurile.

Nu este discutat aici controlul informal, care este o componentă vitală a bunei guvernări în toate statele democratice: mass-media, grupurile de interese organizate ale societății civile, și cultura interesului public în cadrul administrației. Totuși, accentul pus pe transparență în cadrul acestei analize este un factor indispensabil în cultivarea simțului răspunderii, care dă semnificație controlului informal.

##### **4.1. Alegerea și clasificarea modelelor de agenție**

Diferențele dintre cele cinci țări din cadrul studiului au fost semnalate în repetate rânduri. Și există indicații că asemenea diferențe ar putea fi găsite pretutindeni în țările dezvoltate. Agențiile însele diferă în mare măsură prin statut și alte atribute de la țară la țară. Mai mult decât atât, sistemele generale de administrare a agențiilor, incluzând managementul financiar, diferă considerabil. O indicație-cheie pentru potențialii reformatori este faptul că toate aceste sisteme funcționează destul de bine, în ciuda diferențelor dintre ele. Evident nu există nici un model de management al agențiilor care să poată fi considerat „potrivit” pentru toate țările.

Suedia, la nivelul administrației centrale, se bazează pe un model unic de agenție utilizat pentru toate sectoarele și funcțiunile. Majoritatea agențiilor din Portugalia se bucură de autonomie doar în acele

domeniul ale managementului administrativ și financiar de la care se așteaptă să contribuie la îmbunătățirea eficienței. În cadrul unor reguli generale foarte largi, agențiile din administrația centrală a Franței tind să aibă prerogative și metode de supraveghere care sunt adaptate pentru fiecare la sarcinile și circumstanțele specifice din imediata proximitate. Marea Britanie are multe entități publice separate din punct de vedere juridic, cu o mare varietate de roluri și bucurându-se de grade extinse (și uneori ambigue) de autonomie managerială și financiară; dar mai are și bine-cunoscutele agenții executive în interiorul administrației care funcționează pe baza unor contracte cu ministerele. Agențiile tradiționale olandeze au puteri autonome substanțiale adaptate fiecăreia în parte, ca și în cazul Franței; dar preocupările legate de lipsa răspunderii politice au condus Olanda la definirea unui nou model de „agenție de stat” care oferă o flexibilitate suplimentară în domeniul managementului financiar, menținându-le în același timp sub conducerea ministerelor.

Merită arătat că nici una dintre țări nu pare să se mulțumească să-și lase sistemul de agenții publice nemodificat mai mult timp. Este vorba de intervenții și îmbunătățiri permanente. Chiar și agențiile suedeze, cel mai străvechi și cel mai stabil model, par a fi evoluat prin numeroase schimbări succesive; exemple recente sunt bugetul bazat pe rezultate și introducerea dialogului referitor la rezultatele oficiale, legislația referitoare la auditul intern și încetarea utilizării fundațiilor în cadrul sectorului public. Țările aflate în tranziție ar trebui și ele să monitorizeze orice noi acțiuni și să anticipeze necesitatea unor modificări periodice și ajustarea bazată pe experiență.

**Abordarea sugerată:** Reformatorii nu ar trebui să importe un model străin, ci să încerce să analizeze obiectivele, riscurile și stimulentele manageriale specifice care sunt cele mai importante în țara lor.

Din aceste rapoarte de țară se poate deduce cu claritate că o analiză a agențiilor publice va avea o eficacitate maximă, dacă începe cu o clasificare a agențiilor existente în grupuri bazate pe asemănarea atributelor. Deși acesta ar putea părea un clișeu, trebuie neapărat arătat că cel puțin trei dintre aceste țări par să fi făcut o asemenea clasificare doar în timpul reformelor recente. Din punct de vedere istoric, în acestea și în alte țări membre OCDE, tendința a fost de creare a unor agenții după cum apărea necesitatea, fiecare cu prerogative și atribute concepute pentru a răspunde nevoilor percepute la momentul respectiv, și probabil fără să fie imune la „modele” din teoria administrației publice, care se schimbă o dată la câteva anotimpuri. Mai târziu, când au trebuit făcute reforme din cauza problemelor noi apărute sau în efortul de a restructura sistemul, fiecare guvern a făcut un efort retrospectiv de a împărți agențiile în grupuri și de a crea reguli comune de management pentru agențiile din cadrul aceluiași grup.

Olanda și-a definit mai riguros categoriile de agenții în timpul ultimului deceniu, permițând, în același timp, implementarea etapizată și permițând în anumite cazuri speciale scutirea în continuare de noile reguli. Marea Britanie pare să-și fi stabilit categoriile într-un proces gradat și pragmatic, în cursul ultimilor zece ani, permițând și ea excepțiilor și ambiguităților să existe în continuare și alocând timp pentru adaptare graduală. Portugalia și-a inclus propria codificare a regulilor pentru agențiile publice în cadrul unei modificări mult mai ample a regulilor bugetului și a contabilității administrației, deși se pare că această clasificare a agențiilor a clarificat, în esență, un sistem care exista deja în practică. În Suedia și în Franța s-au făcut modificări succesive în reguli și proceduri, fără să existe necesitatea de a clasifica din nou grupurile de agenții.

**Abordare sugerată:** Experiența din țările dezvoltate demonstrează că o clasificare semnificativă a agențiilor este esențială pentru a face ca o inițiativă de reformă să treacă dincolo de ciclul tipic al încercărilor și greșelilor.

Criteriul utilizat pentru clasificarea agențiilor poate fi ales în funcție de prioritățile și preocupările naționale. Criteriul-cheie al Portugaliei este proporția din buget acoperită prin propriile venituri, o opțiune care reflectă, probabil, o preocupare predominantă pentru reformele în curs referitoare la buget și control, din care reforma agențiilor reprezintă doar o mică parte. Reformele din Marea Britanie reflectă preferințe ideologice stricte pentru privatizarea serviciilor publice sau introducerea mecanismelor „de tip piață” pentru a stimula eficiența, și această influență se poate vedea și în clasificarea în curs de realizare a agențiilor. Olanda a definit trei clase folosind drept criteriu obiectivele sau „vocația” unei

agenții, dintre cele trei: operațiuni comerciale, decizii politice sau eficiență administrativă.

Pot fi alese și alte baze de clasificare în funcție de problemele prioritare dintr-o anumită țară. De exemplu, se poate alcătui un grup din agențiile al căror unic obiectiv este izolarea deciziilor acestora de imixtiunile politice, în cazuri cum ar fi acordarea de fonduri pentru a sprijini proiectele de cercetare științifică, sau la achiziționarea și expunerea operelor de artă într-un muzeu național. Se poate imagina că un asemenea grup poate fi supus majorității regulilor administrației de management și control financiar, acordându-i-se, în același timp, o protecție solidă împotriva influențelor politice pentru deciziile lor fundamentale (selectarea proiectelor exclusiv prin analiza de specialitate, o procedură de numire a conducerii executive pe baza meritelor, contracte pe termen lung pentru personalul de specialitate). Iar o altă clasificare ar putea fi făcută pe baza sectoarelor de activitate, asemănător celor 200 de categorii din Franța. În realitate, aproape toate țările acordă agențiilor din domeniul protecției sociale, sănătății și educației regimuri de administrare specifice fiecărui sector.

Totuși, o clasificare practică și inteligibilă ar putea fi construită pe baza gradului de autonomie acordat. O serie gradată de trei sau patru nivele de autonomie poate fi identificată și definită în funcție de statutul de personalitate juridică, rolul politic (dacă există), procedura de elaborare a bugetului, modalitățile de execuție bugetară, gestiunea activelor și prerogativele în domeniul realizării de împrumuturi, și relațiile cu ministerele care le supraveghează activitatea. Apoi toate agențiile vor fi încadrate în grupurile rezultate, fără a se ține cont de sector sau vocație. Prin această abordare, există încă posibilitatea de a ajusta autonomia unei anumite agenții într-o oarecare măsură. Acest lucru e poate face cel mai ușor prin statutul, decretul sau contractul de înființare a agenției, eliminând sau reducând una sau mai multe dintre prerogativele definite pentru clasă în ansamblul ei.

**Abordare sugerată:** Clasificarea grupurilor de agenții în funcție de gradul lor de autonomie, făcând ajustări minore corespunzătoare prin intermediul legilor de înființare a fiecărei agenții în parte constituie o practică recomandabilă. Cu toate acestea, sunt acceptabile și clasificările bazate pe alte criterii, dacă acestea reflectă probleme sau interese speciale ale țării. Uneori, o lipsă de competențe administrative ar putea dicta folosirea unei clasificări imperfecte, dar simple, cu puține, dar foarte clare diferențieri, așa cum a făcut Portugalia.

#### 4.2. *Alegerea gradului adecvat de autonomie*

Cele cinci rapoarte de țară demonstrează modul în care guvernele au ajuns gradat să se concentreze asupra a ceea ce ar putea fi numit „autonomie legată de sarcina de îndeplinit”. Din punct de vedere istoric, procesul adesea haotic de creare de agenții a dat naștere la numeroase organizații ale căror prerogative nu se potriveau cu nevoile lor reale: unele agenții ce realizau programe simple se bucurau de mult mai multă autoritate financiară sau politică decât le era necesar, în vreme ce alte agenții erau încorsetate de o supraveghere care le submina eficacitatea sau eficiența activității.

În definirea naturii și limitelor autonomiei agențiilor, practica recomandabilă este găsită în mod clar în exemplul reformelor recente făcute de acele guverne care caută răspunsuri precise la întrebările: Care sunt obiectivele și sarcinile agenției? Care dintre prerogative sunt esențiale pentru ca ele să-și atingă obiectivele și să-și îndeplinească sarcinile? Pot fi acordate aceste prerogative într-un cadru care să ofere un control acceptabil asupra banilor publici și o asumare publică satisfăcătoare a răspunderii? Fiecare dintre dimensiunile acestei autonomii trebuie evaluată, ca, de exemplu, cea legală/constituțională, cea legată de elaborarea politicii, cea financiară, de personal, cea legată de performanță etc.

Acolo unde sunt în joc eficiența și profitabilitatea dintr-o organizație de tip comercial, o metodă optimă ar putea fi copierea cât mai fidelă cu putință a atributelor unei companii din sectorul privat, rezervând guvernului dreptul de a numi directorii și conducătorul executiv, și prerogative de supervizare doar pentru probleme vitale pentru interesul public (cum ar fi prețurile de monopol sau folosirea subvențiilor de la buget).

Acolo unde trebuie menținută răspunderea politică directă pentru furnizarea unor servicii administrative importante, pentru a permite creșterea eficienței poate fi suficientă relaxarea regulilor financiare și administrative.

În cazurile în care o agenție trebuie să exercite prerogative publice și/sau să facă opțiuni politice pentru a-și atinge obiectivele, ar trebui făcută o analiză mai în detaliu pentru a răspunde la întrebarea „câtă libertate de opțiune?” Olanda, de exemplu, face diferența între agenții cu autonomie totală în luarea deciziilor în cadrul mandatului lor legiferat și cele care au autoritatea de a decide în cazuri particulare, dar numai într-un cadru politic aprobat de ministrul de sector. O altă metodă de restrângere a autonomiei este de a impune o anumită procedură de luare a deciziilor (cum ar fi analiza de specialitate) în legislație sau printr-un ordin al ministrului, cu excepția intervenției guvernului în anumite cazuri.

Nu mai e nevoie să spunem, orice acordare de autonomie pentru decizii politice trebuie însoțită de măsuri de protecție adecvate incluzând transparența, raportări referitoare la performanțe, proceduri corecte și stipularea modalităților de apel. Pentru agențiile cu autonomie politică, guvernele mențin adesea răspunderea prin mecanismul simplu de numire a directorilor și conducătorului executiv „după libera alegere”, aceasta însemnând că ei pot fi demiși pentru conduită necorespunzătoare. Totuși, acest mecanism puternic ar trebui utilizat cu economie – numai pentru anumite cazuri specifice bine justificate – pentru că este deschis unor utilizări inadecvate, ca instrument de influență politică. Celălalt mecanism, numiri pe bază de contract pentru termen fix, este folosit pentru a întări imunitatea față de influența politică pentru directorii și conducătorii executivi ai agențiilor cu poziții deosebit de sensibile, cum ar fi mijloacele mass-media care difuzează știri, tribunalele administrative sau sprijinirea artelor.

Deciziile de creare a unor agenții cu autonomie politică par a fi îngreunate de preocuparea referitoare la erodarea responsabilității, preocupare care este în întregime justificată în contextul unei administrații democratice. În cele patru țări cu agenții de acest tip, autoritățile centrale analizează sistematic fiecare propunere de creare a unei asemenea entități, acest lucru necesitând în mod normal autoritatea parlamentului, într-un fel sau altul. În Marea Britanie și în Olanda, parlamentului este întrebare, sau i se dă posibilitatea să-și manifeste autoritatea, legislația fiind specifică fiecărui caz. În Suedia și Franța, anumite organisme pot fi create prin decret guvernamental, dar numai în interiorul unui cadru aprobat în prealabil de către parlament. Deși există probabilitatea ca parlamentul să fie interesat de diferitele detalii ale cazurilor ce le sunt supuse, concluzia logică pare să fie că numitorul comun al preocupărilor lor este plasarea deciziilor politice semnificative în afara ariei de cuprindere a supervizării politice.

Deși acest lucru se menționează explicit doar în capitolele referitoare la Franța și Portugalia, lipsa, în trecut, a unor asemenea analize legate de sarcinile de realizat, poate fi considerată cauza multora dintre utilizările greșite sau implementările dezorganizate ale modelului agențiilor. În mod tipic pentru experiența multor țări, capitolul referitor la Portugalia afirmă că statutul de agenție a fost frecvent vizat și acordat pentru unicul motiv de a se evita regulile bugetare și/sau de încadrare de personal existente pentru guvern. Capitolul referitor la Franța descrie largă autonomie concepută pentru nevoile agențiilor industriale/comerciale, dar arată că același statut poate fi acordat anumitor organizații a căror funcție este pur administrativă, și vorbește despre îngrijorarea Ministrului de Finanțe că înființarea continuă de autorități publice provoacă erodarea controlului financiar fără a produce prea multe dovezi referitoare la îmbunătățirea eficienței sau eficacității. Deși nu întotdeauna lucrul acesta este menționat explicit în rapoartele de țară, se poate presupune că negocierea politică partizană (încercând să obțină prerogative sporite pentru agențiile agreate de un partid sau de un ministru) afectează toate țările (deși Suedia ar putea fi o excepție, pentru că agențiile sale sunt și omniprezente, și uniforme); acesta este un efect colateral în totalitate previzibil, atunci când se acordă prerogative de autonomie fără o analiză a nevoilor reale, și se poate sconta că va crea probleme mai devreme sau mai târziu.

În fine, dată fiind importanța deosebită a deciziilor referitoare la autonomia agențiilor, trebuie să existe un proces de decizie eficace și clar pentru crearea oricărei agenții. Rapoartele de țară descriu procedurile structurate de analiză utilizate în aceste cinci țări, ca și nivelele legale de aprobare pentru înființarea unei agenții din fiecare clasă. Procesul în sine și nivelul de autorizare legală cerut sunt chestiuni care trebuie decise de fiecare țară în parte; important este ca deciziile de înființare a agențiilor

să se facă într-un mod sistematic și ca ele să fie amendate prin acțiune legislativă la nivelele adecvate.

**Abordări sugerate:** Obiectivele definite cu atenție și analiza metodelor de funcționare oferă o bază pentru a defini natura și gradul de autonomie necesar unei agenții pentru a-și îndeplini cu eficacitate sarcinile. Corelarea autonomiei cu mecanisme de asumare a răspunderii este extrem de importantă în conceperea agențiilor. Pentru a asigura disciplina în folosirea și conceperea agențiilor, trebuie specificat în legislație un proces de decizie adecvat pentru aprobarea înființării agențiilor.

#### 4.3. Statutul juridic

Știind că acest subiect este de un interes deosebit într-o serie de țări din Europa Centrală și de Est, SIGMA le-a cerut autorilor rapoartelor de țară să descrie statutul juridic al agențiilor și regulile conform cărora li se conferă acest statut agențiilor publice, dacă există asemenea reguli. O analiză a rapoartelor de țară scoate în evidență faptul că, în această privință, practicile sunt diferite în fiecare țară și nu oferă nici un tipar general. Singura excepție, poate, este apariția pe scară largă a utilizării modelului societăților private pentru organizațiile mari care activează pe piața comercială. În Franța, agențiile industriale și comerciale sunt plasate sub incidența legii private pentru majoritatea funcțiilor și, recent, unele au fost convertite în societăți comerciale și privatizate total sau parțial.

În Franța și Portugalia, toate agențiile par să fie entități juridice separate, în vreme ce toate agențiile suedeze rămân în cadrul statului. Cele mai multe agenții necomerciale sunt sub incidența dreptului public, dar continuă să existe și excepții. În Olanda și Marea Britanie, regulile specifică statute diferite pentru diferitele clase de agenții, dar sunt permise și numeroase excepții. Motivul cel mai probabil pentru aceasta este că există mulți factori care influențează deciziile asupra statutului juridic, printre care factorul managementului și controlului financiar este doar unul între cele multe. Cadrul constituțional și juridic, aria de cuprindere a legilor administrative, practicile parlamentare și cultura administrativă vor fi alți posibili factori cheie.

În același timp, este important de arătat că guvernele își păstrează autoritatea de a adapta modelele juridice, acolo unde este necesar, prin mijloace administrative. Agențiile franceze și portugheze, în ciuda statutului lor, sunt deschise diferitelor forme de influențe administrative și financiare din partea ministrului de resort și/sau a ministerului de finanțe. Unele agenții din Marea Britanie create pe principiile dreptului privat par a fi tratate, în practică, ca instrumente pentru realizarea unor programe predeterminate și în totalitate subordonate ministrului de resort. Majoritatea țărilor au un mecanism de „cont revolving” care să permită să i se dea unei agenții ce funcționează în cadrul unui minister destulă flexibilitate financiară pentru a mima aspecte importante din conduita societăților comerciale. Se poate trage concluzia că, dacă nu ar fi existat asemenea mecanisme adaptive, acele țări ar fi putut fi forțate să aleagă forme juridice diferite.

În orice caz, agențiile trebuie clar informate despre canalele prin care se va exercita supravegherea legală a guvernului. În Franța, un reprezentant al ministrului tutelar poate fi desemnat oficial drept „comisar” pentru o anumită agenție; alte țări identifică, pur și simplu, pozițiile de supraveghere pe organigrame. Important este să se elimine ambiguitatea care i-are putea tenta pe unii înalți funcționari sau politicieni să încerce să influențeze deciziile agențiilor.

**Abordări sugerate:** Punctul de pornire logic în acest caz este oferirea unui statut juridic privat agențiilor mari preponderent comerciale și statut juridic public celorlalte tipuri de agenții. Mai departe, regulile de creare a personalității juridice separate trebuie determinate de fiecare țară pe baza propriului mediu juridic și administrativ specific. O problemă prevalentă este, totuși, asigurarea, fie în legile administrative cu caracter general, fie în legile de înființare a agențiilor, ca agențiile separate să nu fie într-atâta de independente încât să poată sfida guvernul în probleme ce țin de competența acestuia (cum a fost cazul agențiilor franceze care au refuzat ordinul guvernului de a-și muta sediul în afara Parisului în cadrul unei inițiative de dezvoltare regională). Trebuie identificate în mod clar persoanele sau posturile din ministerele de resort și/sau ministerele de finanțe care reprezintă canale legitime pentru realizarea acțiunilor de supraveghere ale guvernului.



#### 4.4. *Active imobiliare*

Principalele riscuri legate de lăsarea activelor imobiliare pe mâinile agențiilor autonome sunt: ca terenul public să fie înstrăinat din patrimoniul național, întreținut neadecvat sau utilizat într-o manieră ce deteriorează mediul înconjurător, sau ca terenul să fie cumpărat, vândut sau folosit într-un mod care este în avantajul anumitor persoane și nu pentru interesul public. Deși aceleași riscuri există într-o oarecare măsură pentru toate proprietățile imobiliare ale statului, răspunderea politică a miniștrilor față de parlament este o măsură de protecție finală, care poate fi slabă sau absentă în cazul unei agenții cu un grad înalt de autonomie.

Utilizarea proprietății imobiliare de către agenții se va înscrie, probabil, în una din următoarele trei situații. Prima este cea a multor agenții comerciale, pentru care principalul motiv de înființare a fost acela de a plasa separat anumite active, în speranța că investițiile și exploatarea lor pot fi gestionate mai eficace în afara administrației. În a doua situație, probabil majoritatea agențiilor folosesc proprietățile imobiliare doar ca pe un sprijin administrativ în realizarea mandatului lor de bază. Al treilea caz este reprezentat de agențiile al căror principal obiectiv poate fi realizat doar prin cumpărarea, dezvoltarea și vânzarea de proprietăți imobiliare (de exemplu, în cazul creării și funcționării unui parc industrial în scopul dezvoltării regionale). În vreme ce în al doilea caz, guvernul trebuie să-și păstreze influența directă asupra deciziilor de a utiliza și de a dispune de proprietățile imobiliare, celelalte situații necesită o formă mai generală de supraveghere prin intermediul bugetului de investiții sau al unor reguli speciale.

În agențiile mari cu orientare comercială, proprietatea imobiliară, ca și alte bunuri de capital, trebuie, în mod normal, să fie direct în proprietatea agențiilor, și nu micro-gestionată de către guvern. Totuși, guvernul, înainte de a aproba planul de afaceri și/sau bugetul de investiții, ar trebui să verifice atent specificațiile care afectează proprietățile imobiliare. În unele țări, legile referitoare la bunurile publice pot crea măsuri de protecție generale suplimentare pentru anumite tipuri de teren.

Pentru alte agenții (de obicei cele aflate sub incidența dreptului public), practicile diferă între cele cinci țări cuprinse în studiu, în ceea ce privește înregistrarea titlului de proprietate pe numele agenției. Totuși, nici una dintre aceste țări nu acordă decât un set limitat de drepturi de proprietate agențiilor necomerciale. Chiar și acolo unde agenției i se permite să înregistreze titlul pe numele său și/sau să includă valoarea proprietății în bilanț, de obicei este supusă unor restricții în ceea ce privește dreptul de a cumpăra sau de a vinde teren, și în ce privește utilizarea profitului rezultat în urma vânzării. Prin urmare, cel mai adesea, titlul de proprietate asupra terenului este deținut în numele statului, al ministerului de resort sau în custodie, astfel încât deciziile urmează procedurile administrative generale pentru astfel de tranzacții.

**Abordări sugerate:** Utilizarea activelor imobiliare de către agenții ar trebui supravegheată pe măsura necesității de a asigura limitarea ei strictă la mandatul încredințat agenției. Agențiilor mari orientate spre principii comerciale ar trebui să li se permită să dețină și să gestioneze proprietăți imobiliare fără intervenția guvernului, cu excepția aprobării ca acționar a planului de afaceri și/sau a bugetelor de investiții. Deciziile altor agenții de a schimba destinația terenului, sau de a dispune de acesta, ar trebui să fie supuse analizei și aprobării autorităților guvernamentale. În cazul special al agențiilor care cumpără și vând terenuri, ca parte a mandatului lor de bază, legea de înființare a acestora ar trebui să le scutească de supervizarea în detaliu a guvernului, stabilind condiții și proceduri stricte pentru a asigura că toate tranzacțiile imobiliare se limitează strict la mandatul pe care-l au.

#### 4.5. *Împrumuturile*

Obiectivul, în acest caz, este de a se asigura că agențiile autonome nu iau decizii de împrumut care să creeze datorii publice peste limitele prevăzute în planul fiscal al guvernului, sau mai mari decât nivelul împrumuturilor autorizat de către parlament.

În cele cinci țări care au făcut obiectul studiului, împrumuturile de pe piața liberă contractate de agențiile cu orientare comercială, în cadrul limitelor planului de afaceri aprobat de guvern ca acționar, sunt considerate normale. Acest fapt este evident de dorit, pentru că vine în sprijinul scopului supunerii totale a acestor agenții față de disciplina pieței. În majoritatea cazurilor, guvernul nu garantează în mod explicit datoriile, dar, printre creditori, există uneori ideea sau așteptarea unei garanții implicite. Înregistrarea acestor agenții ca subiecte de drept privat, așa cum s-a recomandat mai sus, ar putea aduce și avantajul suplimentar al reducerii acestor așteptări. Totuși, nu este de loc neobișnuit pentru societățile proprietate de stat să li se întâmple să aibă pierderi în funcționare, să se lupte cu investiții imprudente și/sau să aibă de suferit de pe urma unui management prost în general. Deoarece, în aceste situații, datoriile vor deveni, mai mult ca sigur, datorii la buget, este imperios necesar ca guvernele să își păstreze autoritatea de a impune un control direct asupra tuturor aspectelor managementului împrumuturilor și datoriilor, atunci când este necesar.

Împrumuturi similare ale agențiilor cu autonomie politică par a fi permise într-o formă oarecare în toate țările. Totuși, în aceste cazuri, guvernul păstrează controlul, fie permițând agenției să împrumute doar de la Trezorerie (sau echivalentul acesteia), sau prin cererea aprobării prealabile a guvernului pentru împrumuturile de la creditorii de pe piață. Este recunoscut peste tot că datoriile agențiilor de acest tip către creditori din afară sunt garantate de guvern, dacă nu explicit, atunci implicit. Deși este aparent dificil de confirmat, rapoartele de țară indică faptul că unii creditori oferă rate ale dobânzii preferențiale și agențiilor, datorită acestei garanții.

Referitor la înregistrarea datoriilor agențiilor în conturile guvernului, practicile variază. Unele țări fac acest lucru, dar multe nu o fac. Nu reiese clar din rapoartele de țară modul în care se reflectă în bugetul de stat expunerea financiară a guvernului prin garantarea datoriilor agențiilor. În unele țări, se pot face rezerve pentru pierderile potențiale, dar acestea nu sunt întotdeauna identificate separat de celelalte rezerve. Fără discuție, cea mai bună practică în elaborarea bugetului administrației este de a raporta toate datoriile potențiale și de a face sistematic provizioane pentru pierderi prin sume alocate anual. Totuși, această chestiune este complicată pentru administrațiile publice din multe țări, existând dezbateri permanente referitoare la universul mult mai amplu al datoriilor interdependente ale administrației și la modul în care ar trebui contabilizate și raportate în buget.

**Abordare sugerată:** Împrumuturile făcute de agenții ar trebui să constituie obiectul supravegherii de către guvern proporțional cu gradul de responsabilitate asumat de stat pentru plata datoriei. Pentru agențiile mari cu orientare comercială, în cazul cărora guvernul nu garantează în mod explicit datoriile, acțiunile de supraveghere ar trebui să fie limitate la rolul de acționar al statului și/sau concepute astfel încât să se minimizeze ideea unei garanții implicite. Pentru agențiile comerciale în dificultate, și pentru toate celelalte agenții, pentru că guvernele pot cu greu evita răspunderea pentru datoriile lor, ar trebui cerută aprobarea prealabilă a ministerului de finanțe pentru toate împrumuturile făcute de agenții de la creditori din afară. Atât datoriile agențiilor către guvern, cât și datoriile agențiilor garantate de către guvern ar trebui să fie făcute publice în totalitate, prin documentele referitoare la bugetul de stat, și ar trebui făcute rezerve pentru pierderi potențiale prin alocarea de sume anuale.

#### 4.6. *Politica de venituri a agențiilor*

Politica de venituri se referă la deciziile ce privesc factorii controlabili care afectează în mod direct veniturile agențiilor, cuprinzând stabilirea prețurilor, reduceri legate de canalele de furnizare, subvenții încrucișate între produse sau regiuni, reduceri pentru anumiți clienți etc. Supravegherea guvernamentală a politicii de venituri este adesea integrată în procesul de elaborare a bugetului anual, mai ales când venitul constituie o proporție mică, dar nu există nici un motiv pentru a nu constitui un exercițiu separat dacă se dorește aceasta (de exemplu, în cazul în care este alcătuit un grafic complet de taxe pentru servicii de spitalizare de către o autoritate separată). Lucrul cel mai important este să se instituie un proces structurat în cadrul căruia să existe roluri clar definite pentru agenție, ministerul de specialitate și/sau Ministerul de Finanțe.

Pentru agențiile de orientare comercială, o caracteristică integrantă a modelului este faptul că politica de venituri trebuie determinată cât mai mult cu putință de forțele pieței. Unde există forțe de piață reale, este suficientă supravegherea realizată de guvern ca proprietar sau acționar, când aprobă planul de afaceri, bugetul de investiții și planul de credite întocmit de conducerea agenției. Totuși, când venitul rezultă dintr-un monopol sau o formă de taxă, sau când există o subvenționare permanentă a prețului pentru unii clienți, forțele pieței nu oferă o disciplină adecvată. Cetățenii pot fi confrunțați cu prețuri ridicate care nu sunt necesare, asemenea prețuri putând masca practici manageriale risipitoare și ineficiente, și putând exista grupuri favorizate prin prețuri subvenționate la discreția managerilor. Din aceste motive, toate rapoartele de țară indică o abordare duală a politicii de venituri: factorii legați de piață ai veniturilor sunt lăsați pe seama conducerii agențiilor, în timp ce, pentru monopoluri și venituri de tipul impozitelor, guvernele participă, sau își păstrează puterea de a interveni, la luarea deciziilor referitoare la prețuri, nivelul și calitatea serviciilor. (În Franța, chiar parlamentul însuși trebuie să autorizeze impozitele cu destinație specială care finanțează anumite autorități publice funcționând ca asociații profesionale sau camere de comerț). Prețurile subvenționate pentru anumite grupuri trebuie să fie întotdeauna transparente și necesită aprobarea guvernului. Aceste precauții sunt în întregime justificate pentru a preveni abuzul de putere și proasta administrare a agențiilor care îl însoțeste.

Problemele politicii de venituri din agențiile necomerciale sunt la fel de variate ca și mandatele și tipurile de venituri ale acestora, complicând în acest fel sarcina supravegherii lor. O abordare care ar putea simplifica problemele este ca guvernul să adopte o regulă simplă a recuperării integrale a costurilor, și apoi să ia în considerare doar cazurile excepționale în care agențiile doresc să se abată de la această regulă de bază. Practicile dintr-un număr de țări din cadrul studiului indică următoarele elemente caracteristice pentru un cadru politic adecvat: prețurile trebuie fixate astfel încât să se recupereze integral costurile de producție, inclusiv costul capitalului, cu excepția cazului când este, în mod special, autorizată o diferență; prețurile care acoperă mai puțin decât costurile integrale includ subvenții, iar subvențiile trebuie să fie transparente și trebuie autorizate în același mod ca orice altă subvenție; prețurile care poartă un 'profit' de-a lungul ciclului complet de producție, reprezintă venituri generale colectate selectiv (adică numai de la cetățenii care au de-a face cu acea agenție) și, pentru acest motiv, ele trebuie aprobate în fiecare caz în parte de către guvern, acționând sub autoritatea parlamentului. Un asemenea cadru politic recunoaște că există multe servicii ale agențiilor ale căror prețuri *nu* ar putea fi fixate astfel încât să acopere integral costurile; motivele întemeiate pentru excepții includ probleme sociale și de mediu și descurajarea cererii frivole. Direcția politicii este de a lăsa, în asemenea cazuri, decidenții din cadrul guvernului să hotărască și nu conducerea agenției. (Desigur, o politică generală de acest tip ar trebui, din start, să excepteze anumite categorii marginale de taxe, cum sunt taxele de intrare la muzeu, sau taxele de parcare pentru angajați).

Rapoartele de țară demonstrează o dorință comună de a oferi agențiilor celor mai autonome libertate maximă în chestiunea veniturilor: se avansează ipoteza că acest cadru politic descris mai sus este în concordanță cu acest scop, deoarece dacă o agenție aderă la politică, deciziile sale detaliate referitoare la prețuri nu trebuie puse la îndoială.

Nevoia de analiză și supraveghere a politicii de venituri oferă un motiv în plus pentru care agențiilor cu surse de venituri proprii ar trebui să li se ceară să aibă un bun sistem de contabilitate a costurilor. În agențiile având capital intensiv, mai mult decât atât, contabilitatea de angajamente este un sprijin de dorit pentru sistemul costurilor.

**Abordare sugerată:** Politica de venituri a agențiilor ar trebui analizată de guvern în contextul bugetului anual sau al unui proces structurat separat. Procedura recomandabilă este limitarea intervențiilor guvernului, în domeniul acestor politici ale agențiilor comerciale, la cazurile cu putere de monopol sau impozitare. Pentru alte agenții, procedura recomandabilă este stabilirea, ca regulă de bază, a recuperării integrale a costurilor, excepțiile propuse de agenții necesitând aprobarea politică a guvernului.

#### 4.7. *Programe de plăți administrate în numele guvernului*

Un rol obișnuit atribuit agențiilor este acela de administrare a programelor de plăți către populație, cum sunt ajutorul de șomaj, granturi de cercetare, pensiile, etc. Este important pentru disciplina bugetară, ca și pentru păstrarea încrederii publice în integritatea guvernului, ca sumele votate de parlament pentru anumite plăți către public să nu fie deturnate către alte utilizări. Modelul agenției, creat pentru a da o mai mare autonomie managementului, ar putea permite convertirea fondurilor programelor în salarii mai mari și avantaje pentru personal și manageri, reducând astfel sumele disponibile pentru beneficiarii vizați de parlament.

O procedură comună țărilor studiate este păstrarea fondurilor unor asemenea programe separat de bugetul operativ al agenției. Multe țări stabilesc bugetul unor asemenea programe chiar în cadrul ministerului de resort și ele sunt implementate printr-un cont de trezorerie separat de cel al agenției. Cealaltă metodă ar fi păstrarea fondurilor programului în cadrul unui post separat dintr-un capitol separat în bugetul agenției, conducerea neavând puterea de a face viramente (transferuri) între capitole.

**Abordare sugerată:** Bugetele pentru programele de plăți administrate de agenții trebuie păstrate într-un cont total separat de bugetul administrativ pentru a evita posibila "scurgere" a fondurilor programelor către majorări de salarii, amenajări ale birourilor sau alte avantaje.

#### 4.8. *Contribuții cu destinație specială*

Contribuțiile cu destinație specială sunt o sursă importantă de venituri pentru multe agenții din toate țările. Ele pot veni de la ministerul tutelar, un alt minister, un alt nivel al administrației, o entitate privată. Orice contribuție cu destinație specială, prin definiție, dă donatorului dreptul să pună condiții; și acceptarea de către agenție a contribuției include acceptarea definiției date de către donator scopurilor, metodelor, obiectivelor, contabilizării și raportării etc. Dacă, în anumite cazuri, aceste condiții nu sunt bine definite sau nu sunt monitorizate corespunzător, greșeala aparține donatorilor, care trebuie să-și asume răspunderea asigurării că banii lor sunt cheltuiți eficient.

**Abordări sugerate:** Contribuțiile cu destinație specială către agenții ar trebui să fie întotdeauna însoțite de condiții scrise referitoare la scopurile și administrarea lor. Aceste proceduri cad în afara ariei de cuprindere a regimului general de management și control al agențiilor. Cu toate acestea, practicile ministerelor donatoare în această privință ar trebui reglementate de Ministerul de Finanțe.

#### 4.9. *Analiza și controlul bugetului pentru agențiile finanțate din propriile lor venituri și care funcționează pe principii comerciale*

Agențiile apropiate de principiile pieței, vorbind în general, sunt înregistrate ca subiecte juridice de drept privat în patru dintre cele cinci țări cuprinse în studiu, iar a cincea, Franța, se deplasează în această direcție. În cadrul acestui model, supravegherea este exercitată aproape exclusiv prin prerogativele acționarului definite prin prevederile Codului Civil referitoare la societăți comerciale, și prin statutul de înființare. Raționamentul pare clar: un anumit grad de autonomie, foarte apropiat de cel al societăților din sectorul privat, poate fi tolerat datorită faptului că, în asigurarea unei discipline financiare și funcționale semnificative în cadrul agenției, sunt folosite drept fundament condițiile pieței comerciale.

Pentru agenții de acest tip, guvernul (jucând rolul de acționar) analizează și aprobă planul de afaceri al agenției, bugetul de investiții și, dacă este cazul, programul de împrumut. Tehnicile adecvate sunt acelea ale analizei viabilității comerciale și a analizei investițiilor, care, împreună, pun în lumină toți factorii importanți ai strategiei și funcționării agențiilor. Standardele controlului exercitat de management<sup>vi</sup> sunt stabilite fie prin legislația civilă referitoare la societăți comerciale, fie prin regulamente ministeriale. Auditul extern obligatoriu al rapoartelor financiare poate fi încredințat instituției supreme de audit sau unor auditori din sectorul privat, în funcție de poziția fiecărei agenții. În practică, desigur,

nici o agenție publică nu este atât de complet integrată în piață, încât să folosească acest model în forma sa originală.

Se arată, totuși, că țările și-ar putea concepe regulile folosind acest model fundamental și adăugându-i caracteristicile necesare pentru a face față anumitor riscuri sau probleme care apar în variatele lor agenții comerciale. Pentru a evita complexitatea, caracteristicile suplimentare ar trebui să se limiteze la cele mai importante. Printre nenumăratele posibilități, sunt modificări de tipul celor de mai jos:

- Selectarea investițiilor pentru agenții ar putea fi supusă procedurii și criteriilor obișnuite folosite în cadrul administrației;
- Precum în cazul Franței, s-ar putea aplica reguli speciale managementului personalului și pentru controlul costurilor totale cu salariile;
- Îndatoririle încredințate unei agenții ar putea fi evidențiate separat în planul de afaceri, pentru a putea fi analizate în mod special și a se putea întocmi rapoartele corespunzătoare;
- Poate fi aplicată legea cu privire la achizițiile publice, sau i se poate cere agenției să-și elaboreze propriile reguli pentru achiziții, care să fie supuse aprobării guvernului;
- Pentru anumite activități specifice, pot fi cerute evaluări ale performanței;
- Pot fi supuse guvernului spre aprobare tranzacțiile cu active imobiliare și contractarea împrumuturilor, așa cum s-a arătat mai sus.

**Abordare sugerată:** Metodele de analiză și control a bugetului pentru agenții de acest tip ar trebui modelate după cele ale societăților comerciale care sunt subiecte de drept privat, adăugându-se modelului elemente speciale de analiză și control doar în cazul unor domenii specifice cu risc deosebit. Cerințele și standardele pentru controlul exercitat de management și pentru audit extern trebuie definite prin legi sau regulamente.

#### **4.10. Analiza și controlul bugetului pentru agenții ce depind semnificativ de sprijinul primit de la bugetul de stat pentru funcționare**

În aceste cazuri, este necesar ca guvernul să aibă suficiente pârghii pentru a se achita de propriile sale răspunderi în ceea ce privește alocarea și controlul resurselor. Ar trebui promovate tehnici de management al performanțelor pentru a spori eficacitatea procedurilor de analiză și control.

(a) Includerea în buget a cheltuielilor brute sau a contribuției guvernamentale nete?

Acolo unde agențiile sunt finanțate printr-o combinație de contribuții de la bugetul de stat și venituri din surse proprii, ambele trebuie privite ca bani publici, iar guvernul este răspunzător să se asigure că este alocat și utilizat în mod adecvat. Includerea în buget a cheltuielilor brute este procedura standard, deși, în anumite condiții, ar putea fi adecvată și elaborarea bugetului pe baza contribuțiilor nete.

(Trebuie arătat, ca o problemă separată, dar înrudită, că datele referitoare la venitul brut și cheltuieli trebuie raportate parlamentului prin documentele bugetului și execuția bugetară finală, cu excepția cazului agențiilor cu adevărat comerciale).

În elaborarea bugetului pe baza contribuțiilor nete, analiza se concentrează asupra contribuției bugetului de stat, care este aprobată ca o limită de numerar. Implicit, această abordare împuternicește agenția să-și formuleze propriul plan de cheltuieli, în măsura în care este finanțat din veniturile din surse proprii. În timpul execuției bugetare, agenția este liberă să cheltuiască orice sumă necesară

funcționării sale, cu condiția ca aceasta să fie acoperită prin propriile venituri, și să nu fie depășită contribuția guvernului. Așa cum se explică în paragrafele următoare, abordarea bugetului pe baza contribuțiilor nete nu este neobișnuită pentru agențiile din țările avansate, care au capacitatea să-i alăture alte forme de supraveghere și disciplină. Din nefericire, această abordare este uneori greșit adoptată de țări slab pregătite, pornind de la ideea că o agenție, o dată creată, are un fel de drepturi de "proprietate" asupra veniturilor sale. În asemenea situații, toate riscurile enunțate în secțiunea 2.2. devin extreme. Acolo unde există asemenea cazuri, pot fi necesare eforturi viguroase pentru a modifica atât cultura administrativă, cât și orice formulare neglijentă din lege care dă naștere acestei interpretări greșite a autonomiei agențiilor.

În elaborarea bugetului pe baza cheltuielilor brute, este analizat planul general de cheltuieli al agenției, care include propriile venituri și contribuția bugetului statului. În plus, față de problema fezabilității planului în interiorul limitelor fiscale stabilite, aceasta permite analiza volumului total de lucru, compararea costurilor, analiza celor mai importante costuri de intrare, etc. Dacă se impune o limită pentru cheltuielile brute în timpul execuției bugetare, controlul poate varia de la rigiditate până la flexibilitate extremă. Parlamentul poate impune o limită oficială prin legea anuală a bugetului; sau limita poate fi impusă administrativ, ministrul de finanțe sau ministrul de resort având autoritatea să aprobe cheltuirea veniturilor suplimentare atunci când acestea sunt garantate. În oricare dintre cazuri, când veniturile depășesc volumul estimat, orice surplus financiar rezultat este luat în considerare la stabilirea bugetului pentru anul următor. (În unele circumstanțe speciale, cum ar fi întârzieri în proiecte importante, poate fi justificată îngăduirea unei flexibilități, pentru ca ministerul de finanțe să aprobe păstrarea sumelor rămase din surplusuri).

Cu toate acestea, pentru agențiile cu activitate comercială, execuția bugetară este, în mod normal, controlată la nivelul contribuției nete de la buget: într-adevăr, oricare altă formulă le-ar putea afecta eficiența. Controlul la nivel net poate fi justificat și pentru unele dintre agențiile cărora li se dă un grad ridicat de autonomie pentru decizii politice, de la caz la caz. (Rapoartele de țară indică faptul că Suedia, Olanda și Marea Britanie controlează execuția bugetară, în majoritatea agențiilor, la nivelul contribuției lor nete. Dar, așa cum se va explica în continuare, acest control este posibil prin tehnici de management al performanțelor, în care toate aceste trei țări sunt avansate, prin cultura interesului public prezentată în secțiunea 2.2 de mai sus, și prin legislația administrativă și standardele de control intern în lumina cărora funcționează). Pentru acele agenții necomerciale cu rezultate intangibile sau vag definite, procedura corectă este de a impune limite de control pe totalul cheltuielilor. Pe măsură ce agențiile își îmbunătățesc tehnicile de management al performanțelor, este posibilă deplasarea progresivă către forme mai relaxate ale limitelor de control.

**Abordarea sugerată:** Aprobarea bugetelor pentru toate agențiile ar trebui să se bazeze pe o analiză a cheltuielilor brute, nu numai a contribuției de la bugetul statului, și în documentele referitoare la buget destinate parlamentului ar trebui incluse aceleași informații. Controlul total pentru execuția bugetară ar trebui să fie, pentru agențiile comerciale, contribuția netă de la buget, și pentru toate celelalte agenții, cheltuielile brute. În acest al doilea caz, controlul ar trebui să devină mai flexibil după ce tehnicile de management se vor fi perfecționat.

(b) Procedura de elaborare a bugetului cu respectarea standardelor guvernului referitoare la buget și păstrarea autonomiei agențiilor.

Așa cum demonstrează rapoartele de țară, există o multitudine de permutări posibile ale regulilor, procedurilor și rolurilor prin care țările încearcă să facă față acestei provocări. Procedura cea mai tipică din cele cinci rapoarte de țară este următoarea: bugetul este elaborat de conducătorii agențiilor, analizat de ministrul de resort, iar contribuția de la buget este inclusă în bugetul ministerului, pentru a fi aprobată de ministrul de finanțe. Contribuția de la bugetul statului este văzută de parlament ca o poziție în bugetul ministerului de resort, în vreme ce bugetul detaliat, sau planul de afaceri al agenției este inclus printre documentația de bază anexată bugetului sau este făcut public într-un mod sau altul.

În concordanță cu responsabilitățile lor de supraveghere, este normal ca ministerele de specialitate să fie acelea care întreprind cea mai mare parte a analizei și negocierilor cu agențiile. Dar fiecare țară trebuie să determine o împărțire adecvată a rolurilor între ministerul de finanțe și ministerul de specialitate, luând în considerare cunoștințele, competențele și capacitățile pe care fiecare dintre ele le are la îndemână. Ca un minim, totuși, ministerul de finanțe trebuie să fie capabil să stabilească procedurile contabile și de raportare, precum și standardele pentru controlul exercitat de management, să stabilească programul derulării lor în timp, să aibă „drepturi de participare” în cazurile cu probleme, să stabilească previziunile referitoare la salarii și inflație și să aibă ultimul cuvânt în ce privește autoritatea agenției de a contracta împrumuturi.

Regulile referitoare la forma și conținutul propunerilor de buget trebuie concepute astfel încât să permită analiza volumului de muncă total, a alocării sarcinilor, a beneficiilor obținute în urma investițiilor, a nivelului serviciilor și a problemelor legate de calitate, a costurilor comparativ cu anii precedenți și cu activitățile similare din cadrul altor agenții, și o examinare a costurilor celor mai importante intrări. Multe dintre aceste informații coincid cu acelea necesare conducerii agenției pentru a-și îndeplini eficient sarcinile; deci, dacă revizorii din ministerele de specialitate învață să exploateze ceea ce este deja disponibil, ei pot reduce încărcarea cu lucrări a agențiilor, oferind, în același timp, prin cerințele formulate, un stimulent pentru îmbunătățirea procedurilor interne de elaborare de rapoarte necesare conducerii. Ar trebui luate în considerare unele dintre cele enumerate mai jos, sau toate:

- Agenția trebuie să poată demonstra că toate activitățile sale se încadrează strict în cadrul mandatului său și sunt în concordanță cu prioritățile declarate ale guvernului;
- Agenția trebuie să justifice cu documente modificările în ce privește gradul de ocupare, calitatea serviciilor și impactul financiar al acestora;
- Agenția ar trebui să identifice costurile activităților sale de bază, separat de cele care sunt opționale;
- Trebuie analizate și justificate cele mai semnificative intrări specifice, cum ar fi costurile de personal;
- Dacă agențiile sunt scutite de aplicarea regulilor existente pentru achizițiile publice, ele ar trebui să-și definească propriile lor proceduri specifice, care să fie aprobate de către guvern;
- Acolo unde bugetul de investiții este semnificativ, agenția trebuie să definească criteriile de evaluare și selecție a proiectelor acceptabile pentru guvern, sau să le aplice pe cele utilizate în cadrul guvernului.

**Abordare sugerată:** Majoritatea țărilor ar trebui să mențină o procedură tradițională de analiză a bugetului, orientată spre intrări și suficient de detaliată pentru a se asigura cunoașterea și aprobarea de către guvern a modului în care agențiile cheltuiesc banii publici. Trebuie aplicate standardele uzuale de analiză (cum ar fi prioritățile guvernului, economisirea, eficiența, eficacitatea, etc.). Așa cum se arată în continuare la punctul (e), trebuie încurajată folosirea tehnicilor de management al performanțelor, pentru a perfecționa procesul de analiză. Respectarea autonomiei agențiilor trebuie demonstrată prin simplificarea procedurilor. Pe cât posibil, ministerele tutelare sunt acelea care trebuie să facă analiza bugetului. Funcționând în limitele unor parametri de bază impuși de ministerul de finanțe, acestea au flexibilitatea de a adapta cerințele informaționale și procedurile la caracteristicile fiecărei agenții în parte.

(c) Supravegherea încadrării cu personal și a costurilor de personal.

Această ținere sub observație întărește și mai mult punctul de vedere exprimat anterior privind necesitatea de a acorda o atenție specială intrărilor cu costuri mari din bugetele agențiilor. Deoarece costurile de personal apar adesea ca fiind mari, autoritățile guvernamentale trebuie să aibă autoritatea de a examina toți factorii care le influențează, cum ar fi principalele categorii de costuri incluse aici, nivelul salariilor și structura organizatorică. (Pot exista și probleme legate de politica de personal; dacă

nivelurile de retribuire din agenții pot urca mai sus decât în alte părți ale sectorului public, atragerea de persoane competente către ministerele tradiționale poate deveni dificilă.) În Portugalia și în Franța, bugetul costurilor de personal este puternic influențat de la centru, iar operațiunile de management de personal sunt monitorizate pe toată perioada execuției bugetului. În celelalte trei țări, practicile de control preliminar din partea unor terți au fost abandonate. Totuși, negocierile de salarii din cadrul agenției par să fie monitorizate atât formal, cât și informal, de către ministerele de finanțe din toate țările, iar gradul de influență sau „îndrumare” pe care acestea îl exercită este de presupus că este, în practică, mai puternic decât pare din punct de vedere oficial.

Dacă angajații unei agenții au statut de funcționari publici, sau se bucură de avantaje similare, cum ar fi statut permanent în funcție, sau acces privilegiat la funcțiile obișnuite din cadrul administrației publice, apar complicații și riscuri suplimentare. În aceste condiții, decizia de angajare poate reprezenta un dar prețios, și de aceea poate exista tentația unui comportament corupt. În afară de cazul când conducerea agenției este motivată de indicatori clari de performanță, cum ar fi costurile unitare și producția realizată, ei ar putea încerca să obțină beneficii personale, folosind deciziile de angajare ca sprijin politic și birocratic, în loc să le considere un mijloc pentru îmbunătățirea performanțelor.

**Abordare sugerată:** Supravegherea de către guvern a încadrării cu personal și a costurilor de personal din cadrul agențiilor trebuie să fie proporțională cu importanța acestor elemente în bugetul agenției. Deși, în principiu, eficacitatea agențiilor ar putea fi îmbunătățită prin relaxarea restricțiilor privitoare la personal și retribuire, este mai prudent pentru majoritatea țărilor să analizeze în oarecare detaliu bugetele costurilor de personal, în cazul în care ele sunt un factor major al costurilor. În cazul în care anumite agenții au autoritatea ca, prin deciziile lor de angajare, să creeze funcționari publici, pentru a evita un comportament corupt sau aparența acestuia, pot fi necesare supravegherea și auditul de aceeași manieră cu cea prevăzută de legea serviciilor publice.

#### (d) Controlul pe durata execuției bugetare

Rapoartele de țară indică faptul că multe dintre agențiile necomerciale, dar nu toate, funcționează în cadrul sistemelor de gestiune a numerarului și plăți ale trezoreriei. În absența oricărui model general, se poate sugera doar ca agențiile necomerciale să fie menținute în sistemul trezoreriei, cu excepția cazurilor când o anumită agenție poate demonstra că aceasta ar constitui o piedică în calea funcționării sale.

Aproape toate agențiile de acest tip din țările cuprinse în studiu sunt auditate de instituția supremă de audit, fiind supuse întotdeauna auditului financiar și, adesea, și auditurilor de eficiență. Excepțiile de la această regulă pentru universități par cele mai frecvente, dar și lor li se cere să angajeze auditori externi profesioniști, la libera lor alegere, și să publice rapoartele acestora.

Cel mai remarcabil factor în crearea posibilității ca guvernele să confere autonomie financiară agențiilor în condiții de siguranță este bizuirea pe principiile controlului exercitat de management (în conformitate cu nota finală #3). (Franța și Portugalia își mențin controlul preliminar, dar insistă tot mai mult și asupra îmbunătățirii controlului intern). Principiul de bază este: conducerile agențiilor și consiliile de supraveghere trebuie să-și asume răspunderea pentru conceperea, implementarea și aplicarea unor sisteme de control adecvate propriei lor misiuni. În timp ce, pentru unele agenții, răspunderea este definită prin dreptul privat, se pare că majoritatea agențiilor necomerciale sunt supuse standardelor emise de ministerul de finanțe și completate, adesea, de directive ale ministerelor de specialitate. Standardele trebuie să oblige, de asemenea, agenția să aibă o funcțiune de audit intern eficace; de obicei, aceasta este o unitate separată în organizațiile mari și un subcontractant extern sau o funcțiune comună pentru agențiile mai mici.

Marile avantaje practice ale abordării bazate pe controlul exercitat de management sunt: ministerele tutelare au asigurarea că primesc cifre corecte în cererile preliminare referitoare la buget și în rapoartele periodice, corectitudinea și legalitatea tranzacțiilor este întreținută fără măsuri intruzive din partea unui terț și adecvarea permanentă a „organizării, politicilor și procedurilor” este monitorizată și raportată managerilor și supraveghetorilor de către controlul intern. Este, pe scurt, o abordare ce combină eficacitatea cu o respectare adecvată a autonomiei agenției.



**Abordări sugerate:** Agențiile necomerciale ar trebui să rămână în sistemul trezoreriei și să fie supuse auditării de către instituția supremă de audit, cu excepția cazurilor care pot fi justificate prin avantaje aparte. În timp ce, pe termen scurt, se pot dovedi necesare metodele de control preliminar, trebuie să constituie o prioritate introducerea procedurilor de control, exercitat de management, la standardele specificate de ministerul de finanțe și activitatea de perfecționare a acestora până în situația în care intervențiile unei terțe părți pot fi eliminate fără riscuri.

(e) Practici de management al performanțelor; relațiile acestora cu elaborarea și controlul bugetului.

În măsura în care deciziile referitoare la buget pot fi susținute prin măsuri corecte care vizează rezultatele și costurile, supravegherea de către guvern a finanțelor agențiilor poate deveni mai puțin detaliată. Dacă produsele și rezultatele activității agenției pot fi monitorizate corespunzător, necesitatea unor măsuri intruzive ale intrărilor este mai redusă. Într-adevăr, utilizarea tot mai mare a modelului agențiilor publice în multe țări reflectă ideea că produsele programelor unor unități mai mici și mai focalizate pot fi mai ușor măsurate și controlate decât în administrațiile tradiționale ierarhice. Exemple ale tendinței către managementul performanțelor se pot găsi în rapoartele de țară referitoare la Suedia, Olanda și Marea Britanie, acolo unde în centrul atenției stau performanțele în îndeplinirea sarcinii, precum și rezultatele administrative și financiare relevante. La analiza intrărilor în scopul elaborării bugetului, întocmirii rapoartelor pentru public și stabilirii remunerației personalului se adaugă instrumente tot mai sofisticate pentru definirea, măsurarea și urmărirea performanțelor, sau cele dintâi sunt chiar înlocuite. Ca regulă, legile de înființare ale fiecărei agenții stabilesc parametrii de bază pentru performanță, dar există un larg spațiu de manevră pentru ca ministerele de resort să poată negocia obiective anuale, atunci când se întocmește bugetul.

Dintre cele trei, Suedia oferă cel mai pur model pentru această abordare: după consultare cu agențiile implicate, guvernul decide asupra obiectivelor generale și rezultatelor așteptate ale funcționării lor, asupra procedurilor de raportare necesare și asupra resurselor financiare; pe durata execuției bugetare, toate categoriile de intrări se pot înmulți (chiar și costurile de personal), iar limita globală a cheltuielilor este contribuția netă primită de la bugetul de stat. Rapoartele adresate ministerului în timpul implementării și la sfârșit de an se concentrează asupra performanțelor și produselor, și nu asupra intrărilor. Marea Britanie și, tot mai mult, Olanda, precum și alte țări dezvoltate par să fi înglobat elemente ale acestei abordări. (Noua Zeelandă este considerată pe scară largă liderul mondial în această privință, cu „bugetul său bazat pe ieșiri” și relațiile contractuale dintre ministere ca și „cumpărători”, și reprezentanții agențiilor ca „vânzători” de servicii publice.) Totuși, puține țări sunt pregătite să abandoneze complet utilizarea bugetelor și a metodelor de control bazate pe intrări<sup>vii</sup> și, trebuie spus, reticența lor este justificată de lipsa unor evaluări credibile a efectelor pe termen lung ale unor asemenea experimente, precum bugetele bazate pe rezultate, și înlocuirea ierarhiei prin contracte.

O altă inovație răspândită în țările dezvoltate este practica supunerii agențiilor necomerciale la mecanisme „artificiale” de piață, în scopul îmbunătățirii performanțelor și/sau al compensării reducerii controlului direct. Un exemplu este instrumentul fondului revolving, care oferă un capital circulant, în loc să impună o limită cheltuielilor, și permite unei agenții să-și mărească sau să-și reducă cheltuielilor în funcție de ceea ce-i dictează vânzările. În alte exemple, unor agenții le este permis „să se împrumute” de la trezorerie în condiții comerciale, pentru investiții care vor aduce un profit convenabil; altele sunt încurajate să-și vândă produsele sau serviciile la un preț care acoperă integral costurile și li se permite să-și adauge, parțial sau integral, surplusul de venit la buget. Concepute cu grijă și implementate meticolos, aceste instrumente de mimare a pieței sunt utilizate cu mare succes în multe țări, pentru a îmbunătăți performanțele și a face mai flexibilă supravegherea agențiilor.

Se sugerează faptul că țările aflate în tranziție ar beneficia de pe urma introducerii metodice a practicilor de management al performanței, dar că ele nu ar trebui să se aștepte sau să încerce să înlocuiască rapid metodele tradiționale de elaborare a bugetului și de control. Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că sunt necesare pregătiri laborioase pentru a asigura reușita managementului performanței. Țările aflate în tranziție sunt sfătuite să adopte aceeași abordare precaută.

Cele trei țări numite mai sus pun un accent important pe contabilitatea costurilor, întocmirea de rapoarte referitoare la performanță și publicarea rezultatelor. Alte tehnici importante includ planificarea la nivel de organizație, evaluarea programelor și măsurarea performanțelor. Ca toate țările care încearcă asemenea reforme, ele au petrecut mulți ani experimentând și perfecționând aceste precondiții tehnice ale reușitei. Toate au acționat prin realizarea unei serii de reforme incrementale asupra unor instituții administrative deja puternice. Practicile controlului exercitat de management, auditul intern, auditul de eficiență și sistemele informaționale financiare au fost create și perfecționate în timp. Agențiile au fost încurajate să elaboreze abordări programatice ale managementului și raportării interne. Introducerea mecanismelor care mimează piața pentru a stimula îmbunătățirea eficienței s-a făcut printr-o evoluție pas cu pas, începând cu cazuri simple. Au fost necesare perioade îndelungate de experimentare pentru a realiza instrumente utilizabile pentru definirea, măsurarea și urmărirea performanțelor și, în special, a factorilor calitativi care sunt atât de importanți în majoritatea serviciilor publice. (De exemplu, definirea unui sistem de performanță pentru o agenție care eliberează permise de conducere este, în mod natural, mai puțin dificilă decât a face același lucru pentru o agenție însărcinată cu ajutorarea victimelor SIDA, sau pentru una care se ocupă de cazurile de imigrare.) În cadrul sectorului privat, au fost aduse îmbunătățiri în conceptul și metodologia contabilității costurilor, dar acestea au trebuit adaptate pentru a putea fi folosite de administrație. Deși implementarea pe scară largă a contabilității de angajament în aceste țări este un fenomen recent, el a început cu mulți ani în urmă prin utilizarea selectivă<sup>viii</sup> a contabilității de angajament în agențiile cu capital intensiv.

Pe lângă inovațiile tehnice, reorientarea unei culturi administrative dinspre conformare spre performanță este ea însăși o provocare importantă a dezvoltării umane. Privind retrospectiv, se poate trage concluzia că perioada lungă de dezvoltare tehnică din țările care realizează managementul performanței, a oferit atât stimulul, cât și timpul de gestație necesar pentru ca oamenii și cultura să se adapteze.

**Abordare sugerată:** Țările aflate în tranziție ar trebui să pună accentul pe procesele de elaborare și control al bugetului orientate spre intrări, promovând în același timp tehnici de management al performanței pentru a face aceste procese mai eficiente, și nu pentru a le înlocui. Dacă sunt concepute și implementate sistematic, controlul exercitat de management, contabilitatea costurilor și auditul intern sunt practicile cu cele mai multe șanse să conducă la rezultate rapide. Pe măsură ce reformele își fac efectul, atât elaborarea bugetului, cât și controlul, trebuie să devină mai eficiente, deschizându-se noi posibilități pentru simplificarea în continuare a procedurilor de supraveghere a agențiilor.

#### **4.11. Vânzarea de produse private la concurență cu sectorul privat**

Există două mari obiecții la activitățile de acest tip: sănătatea sectorului privat este subminată atunci când el este forțat să concureze cu puterile și resursele statului, iar bunurile și serviciile vândute în acest mod se vor bucura probabil de o subvenție de la bugetul statului care este ascunsă vederii.

Per ansamblu, există puține referiri la acest tip de activități în rapoartele de țară. Marea Britanie interzice în mod expres competiția cu sectorul privat și Trezorerul M.S. veghează activ la respectarea acestei reguli. În Olanda, când o agenție vinde produse sau servicii pe piețele comerciale, ca o activitate suplimentară față de sarcinile sale de bază, ea se plasează sub incidența unor reguli suplimentare concepute pentru a proteja sectorul privat de competiția nelocală. Principala lor caracteristică este aceea că agenția trebuie să separe în totalitate activitățile sale comerciale de cele necomerciale; pentru aceasta fiind necesare cadre organizatorice separate, contabilitatea separată a costurilor și raportări financiare separate. Politica guvernamentală este ca, în final, activitățile comerciale să fie vândute către sectorul privat.

**Abordare sugerată:** Agențiile publice ar trebui, în mod normal, să fie împiedicate să vândă produse sau servicii care sunt mărfuri private deja disponibile la furnizorii din sectorul privat; în situațiile în care fac așa ceva, ar trebui concepute reguli de control pentru a se asigura ca prețul de vânzare să nu fie subvenționat și, ca în cazul Olandei, să se ceară separarea completă a activității private din punct de vedere organizatoric și contabil și, în cele din urmă, privatizarea ei.

#### 4.12. *Contabilitatea și întocmirea rapoartelor*

Aproape că nu mai trebuie amintit: contabilitatea și raportarea din cadrul agențiilor comerciale trebuie să se conformeze celor mai înalte standarde din sectorul privat și, în unele cazuri, guvernul trebuie să impună standarde și mai înalte pentru a asigura respectarea principiilor transparenței în finanțele publice.

Trebuie arătat că regulile de contabilitate și raportare pentru agenții necomerciale descrise în cele cinci rapoarte de țară sunt la fel de variate ca și alte trăsături ale sistemelor agențiilor; în unele cazuri, regulile variază și între diferitele agenții dintr-o țară. Este probabil ca motivele pentru aceste variații să fie ele însele diferite. Agențiile au fost create la momente diferite și în situații diferite, iar când mai târziu se introduc noi reguli, este adesea necesară „moștenirea” unor situații existente. De asemenea, metodele de contabilitate și raportare ale guvernului au evoluat în timp și, în ultimele decenii, au fost modelate în continuare sub presiunea investițiilor globalizate și a piețelor financiare. Nu este de mirare că nu s-a reușit până acum stabilizarea într-un tipar comun și stabil a practicilor din lumea semi-mondenă a agențiilor.

Țările care încep o reformă fundamentală a sistemului agențiilor publice sunt poate într-o postură mai favorabilă pentru a putea implementa reguli „standard”, decât cele cinci țări cuprinse în studiu, unde reformele tind să fie mai degrabă incrementale decât fundamentale. Pentru aceasta, cel mai bun curs ar fi adoptarea integrală a standardelor internaționale de contabilitate și raportare, așa cum au recomandat F.M.I. și U.E., chiar dacă implementarea integrală trebuie împărțită în etape pe o perioadă de câțiva ani. Cerința de bază este enunțată în publicația SIGMA *Gestiunea cheltuielilor guvernamentale în țările aflate în tranziție*: „Toate fondurile și conturile tuturor entităților din cadrul guvernului trebuie agregate. Pentru a face posibilă această agregare, planul de conturi al entităților administrative și categoriile economice și funcționale din cadrul bugetului lor trebuie să corespundă unui cadru comun determinat la nivel central. Pentru asigurarea responsabilității, este nevoie de rapoarte financiare corespunzătoare.” Specificațiile detaliate și alternativele posibile sunt descrise integral în aceeași publicație.

A fost amintită mai sus nevoia de transparență, în conexiune cu datoriile dependente. Bugetul de stat ar trebui să facă publice toate datoriile dependente care apar din garantarea de către guvern a împrumuturilor contractate de agenții și să facă rezerve pentru pierderile previzionate. Orice reformă amplă a administrării agențiilor ar trebui văzută ca o șansă pentru a implementa în acest sector principiile transparenței fiscale susținute de F.M.I.<sup>ix</sup>.

**Abordare sugerată:** Contabilitatea și rapoartele agențiilor comerciale ar trebui să se conformeze celor mai înalte standarde ale sectorului privat. Activitățile financiare ale agențiilor necomerciale ar trebui raportate public și cuprinse integral în rapoartele financiare ale guvernului. Standardele lor de contabilitate și raportare ar trebui să fie aceleași ca și pentru restul guvernului, care, la rândul lor, ar trebui să se conformeze standardelor acceptate pe plan internațional.

## NOTE DE FINAL

<sup>iv</sup> Control, controale: termenul are două sensuri relevante pentru management și administrație. Primul, și cel mai larg dintre sensuri, se referă la toate legile, politicile, tradițiile, procesele, procedurile, practicile și alte instrumente utilizate de Stat (în acest caz), pentru a se asigura că activitatea în administrație se desfășoară în concordanță cu voința parlamentului și a guvernului. Sunt create structuri specifice și mecanisme de auto-reglare pentru prevenirea erorilor și care detectează prompt orice erori care apar. Lucrarea folosește termenul de „control” în acest sens.

Al doilea termen se referă la investigații. În acest sens, control înseamnă a controla, a examina sau a confirma informații. În înțelesul său cel mai înalt, această utilizare a controlului se referă la control, o activitate realizată de o persoană alta decât cea care prestează activitatea sau este responsabilă pentru prestarea activității. Această lucrare folosește termenul de „audit” pentru această accepțiune.

<sup>v</sup> Un exemplu interesant în ce privește acest fenomen poate fi găsit în: “Cazuri din Administrarea Agriculturii (Danemarca)” de Rolf Elm-Larsen, SIGMA nr.4, Controlul Managementului în administrația guvernamentală modernă: câteva practici comparate. Pe scurt, auditurile au demonstrat că subvențiile UE administrate de Agenția de Intervenții Daneză au dus la un volum mare de plăți nejustificate către fermierii danezi. Deoarece criteriile de eligibilitate nu erau în concordanță cu regulile UE, Danemarca a fost silită să-și rectifice bugetul și să înapoieze UE sumele excedentare plătite ilegal. S-a descoperit că Agenția de Intervenții fusese puternic influențată de grupuri de interese din agricultură să definească criterii de eligibilitate, scheme de inspecție și de plată, astfel încât să maximizeze volumul plăților, și nu pentru a realiza obiectivele UE de stabilizare a pieței.

<sup>vi</sup> Controlul exercitat de management (numit și control intern) poate fi definit pe scurt ca fiind structura organizatorică, politicile și procedurile folosite pentru a sprijini asigurarea obținerii rezultatelor scontate prin programele guvernamentale, concordanța dintre resursele folosite pentru a realiza aceste programe și scopurile și obiectivele declarate ale organizației respective, protejarea programelor de risipă, fraudă, și proastă administrare, și obținerea, actualizarea, includerea în rapoarte și folosirea la luarea deciziilor a unor informații de încredere și prompte. (Pentru o prezentare pe larg a controlului exercitat de management, vezi SIGMA nr.4, Controlul Managementului în administrația guvernamentală modernă: câteva practici comparate).

<sup>vii</sup> Așa cum arată un studiu al OCDE, “intrările sunt încă importante ca indicații pentru buget; legătura dintre performanță și buget este indirectă și adesea făcută prin raționament, și nu automată; și presiunea bugetului transferă folosirea indicatorilor de evaluare preponderent către post-evaluare.” (În căutare de rezultate: practici de management al performanțelor, citat după publicația SIGMA Managementul cheltuielilor guvernamentale în țările aflate în tranziție).

<sup>viii</sup> Țările aflate în tranziție sunt sfătuite să o aplice cu discernământ, pentru că au alte priorități mai înalte de management financiar decât sarcina complexă și dificilă de a introduce contabilitatea de angajament la scara întregii administrații. Publicația neperiodică OCDE 93-178, “Contabilitatea pentru ce?” arată: „...contabilitatea integrală a numerarului și contabilitatea de angajament integrală trebuie văzute adecvat ca puncte finale în cadrul unui spectru larg de posibile metode de contabilitate... Și se poate ca această contabilitate de angajament să fie mai folositoare în unele activități, cum ar fi subcontractarea, testarea pieței sau activități în care sunt implicate active însemnate, decât în altele”.

<sup>ix</sup> *Codul bunelor practici pentru transparență fiscală – Declarație de principiu*: Fondul Monetar Internațional, Washington D.C., aprilie 1998.

### CAPITOLUL 3. RAPORT DE ȚARĂ PRIVIND FRANȚA

de Simone Touchon și Daniel Tommasi

Acest capitol prezintă în Partea I o trecere în revistă a diferitelor tipuri de organizații publice care beneficiază de o oarecare autonomie în conducere, deși în grade diferite. Acestea includ entități legale (cum sunt variatele tipuri de *établissement public* (EP), societățile comerciale publice, și anumite organizații care sunt subiecte de drept privat) și câteva entități care nu sunt juridic separate de Stat, cum ar fi „*services à compétence nationale*” și comisiile independente responsabile pentru reglementările economice și protecția drepturilor cetățenilor. Partea a II-a a acestui capitol se concentrează asupra *établissement public*, care este de departe cea mai frecventă formă de organizație autonomă.

#### PARTEA I. DESCRIERE GENERALĂ

##### 1. *Établissement public* (EP)

###### 1.1. *Tipurile de bază de EP*

Guvernul francez a folosit de multă vreme EP pentru a-și îndeplini majoritatea sarcinilor, cu excepția acelor îndatoriri care au fost considerate în mod tradițional o „prerogativă regală” și includ apărarea, poliția, justiția și afacerile externe.

Curtea de Casație a definit limpede ce se înțelegea prin EP încă din 1856. Definiția e bazează pe cinci criterii:

- Agenția trebuie să fie o entitate juridică separată de entitatea care a creat-o
- Trebuie să fie o entitate subiect de drept public, chiar și în cazul unui EP care funcționează în cadrul sistemului dreptului privat și este angajat în producție și distribuție
- Trebuie să aibă un obiect specific, care îi justifică existența (orice activitate în afara obiectului unui EP este în afara legii)
- Trebuie să fie autonomă din punct de vedere administrativ și financiar, să aibă un organism de administrare separat, și propriul său buget
- Trebuie să fie sub supravegherea autorității administrației naționale sau a unei administrații regionale sau locale.

Atributele de mai sus au fost interpretate prin prisma experienței trecute a curților administrative, și nu neapărat prescise prin statute sau emise ca reglementări. „Crearea” EP-urilor prin legea administrativă specifică a marcat întreaga lor istorie, pe măsură ce ele s-au răspândit, odată cu însăși noțiunea de serviciu public (înțelesă ca servicii de interes economic și social național).

Deși nu există nici o listă oficială a EP, se estimează că au fost create circa 1100 de către administrația centrală (EP naționale), și mai mult de 50 000 de către autoritățile locale. Unele sunt unice, mai ales EP naționale, cum ar fi Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă (*Agence Nationale Pour l'Emploi*), Biblioteca Națională (*Bibliothèque Nationale*), Agenția de Conservare a Litoralului (*Conservatoire du littoral*), Institutul Național al Consumului (*Institut National de Consommation*), etc. În majoritatea cazurilor, totuși, ele aparțin unui grup de agenții cu obiect similar de activitate. Există mai mult de 200 de asemenea categorii de EP numai la nivel național.

EP locale se află sub autoritatea municipalităților (8000 de administrații de școli, 30 000 de birouri municipale de protecție socială, 2000 de spitale, etc.), a departamentelor (*départements*) (școli de nivel mediu, unități de pompieri, etc.), sau a regiunilor (școlile generale). Măsurile de descentralizare au făcut ca numărul de agenții publice să crească. O lege din 1983, de exemplu, a transformat 7000 de foste școli naționale medii și secundare în EP locale. În unele sectoare, cum ar fi cel al educației secundare, crearea și administrarea EP sunt strict reglementate și controlate de administrația centrală. Școlile sunt EP locale, dar profesorii sunt angajați ai administrației centrale. De fapt, sistemul școlar francez este centralizat. În același mod, administrația centrală exercită un control strict asupra spitalelor locale. Din contră, pentru furnizarea altor servicii, autoritățile locale pot decide ele însele între diferite tipuri de sisteme instituționale: administrate direct de administrația locală (*régie directe*), unități cu autonomie financiară (*régie dotée de l'autonomie financière*), EP industriale și comerciale independente din punct de vedere juridic de autoritatea administrativă locală (*régie personnalisée*), Societăți Locale semi-publice și concesiuni sau contracte de leasing cu societăți private (aceste din urmă sisteme fiind cele mai frecvente pentru furnizarea apei).

Un EP este în primul rând un instrument administrativ convenabil pentru furnizarea serviciilor administrative, deoarece face posibilă desfășurarea unei activități specifice separat de celelalte. Ușurează recuperarea costurilor, spre deosebire de bugetul Statului care nu permite ca veniturile să fie rezervate pentru anumite cheltuieli. Oferă un mod de garantare a independenței tradiționale a învățământului superior. A devenit, de asemenea, un instrument folosit pe scară largă pentru consultări în administrația publică, însemnând participarea la luarea deciziilor administrative a celor interesați de un sector, având reprezentanți ai sectorului privat membri în consiliile de administrație. Face posibilă adaptarea organizațiilor și a resurselor la o anumită sarcină specifică, oferit în același timp flexibilitate administrativă prin amestecul complex al incidenței dreptului privat și a celui public. Astfel, unele entități sunt intitulate EP industriale și comerciale doar pentru a le permite să se bucure de flexibilitatea suplimentară disponibilă pentru această categorie de EP, în special în ce privește remunerarea și recrutarea personalului.

Definiția EP se aplică unui întreg spectru de entități; EP administrativ este cea mai obișnuită formă de EP și este foarte apropiat de sistemul de administrație guvernamental; EP industriale și comerciale se bucură oarecum de o autonomie sporită și au fost concepute pentru a funcționa ca societăți comerciale; și, în fine, EP profesionale sunt administrate de sectorul privat. Nu există criterii re-existente pentru a determina dacă o anumită activitate trebuie realizată de o diviziune administrativă a guvernului sau de un EP, deși există un consens politic care spune că acele sarcini ce constituie prerogative „regale” trebuie realizate direct de administrația centrală. Din când în când, anumite misiuni ce fuseseră încredințate EP se întorc la administrația centrală, cum este cazul examinărilor pentru obținerea permiselor de conducere, de exemplu. Legea care creează fiecare categorie de EP și care arată ce categorie include care grup de sarcini oferă un mod foarte pragmatic de a determina ceea ce este considerat a fi cel mai eficient tip de organizare, autoritate, resurse și obligații.

Partea a II-a a acestui capitol va analiza în detaliu managementul și controlul financiar din cele mai frecvent întâlnite forme de EP naționale.

## 1.2. Tipuri speciale de établissement public

Pe lângă EP cele mai frecvent întâlnite, există variate tipuri speciale de EP și alte câteva organizări speciale. Multe dintre aceste sisteme vizează atât creșterea flexibilității managementului, cât și realizarea unor parteneriate între diferite entități publice sau între entități publice și sectorul privat.

### *Participarea sectorului privat la administrarea EP*

Consiliile directoare ale consiliilor de produse agricole, care au funcții de reglementare și de studiu, includ majoritatea reprezentanților sectoarelor respective, cu o minoritate formată din reprezentanți ai guvernului, împreună cu aceia ai angajaților și consumatorilor. Participarea sectorului privat la consiliile directoare ale EP care reglementează activități private și autonomia managerială a acestor EP are avantajul că asigură o mai bună luare în considerare a nevoilor și preocupărilor sectorului privat, decât ar fi făcut-o un departament administrativ. Totuși, aceasta are și neajunsuri. Uneori EP și sectorul privat devin excesiv de interdependente. Reprezentanții sectorului privat pot avea o influență excesivă asupra politicii EP<sup>2</sup>. Interdependența poate conduce la o proastă administrare atunci când e vorba de bani<sup>3</sup>.

Camerele profesionale, de tipul Camere de Comerț, Camerei de Meserii și Camerelor de Agricultură sunt, din punct de vedere juridic, agenții publice, dar ele sunt conduse de reprezentanți aleși de către sectorul privat. (Există aproximativ 200 de camere profesionale care sunt agenții publice). Sfera lor de activitate poate fi largă. Ele sunt consultate atunci când se pregătesc reglementări guvernamentale referitoare la sectoarele lor, și au, de asemenea, unele puteri de reglementare. Ele desfășoară activități administrative, cum ar fi actualizarea registrului comercial. Camerele de Comerț administrează o serie de porturi și aeroporturi și multe școli de afaceri. Veniturile acestor agenții provin adesea dintr-un impozit cu destinație specială, care trebuie aprobat de parlament. Ele sunt auditate de Curtea de Conturi și sunt supuse unor controale guvernamentale, pentru a verifica legalitatea documentelor lor. În general, comentariile din acest raport nu se referă la aceste camere profesionale.

### *GIP*

Administrația centrală și autoritățile locale pot crea EP de grup, fie între ele, fie cu entități din sectorul privat. Acestea sunt cunoscute ca grupuri de intere public, GIP (*Groupement d'Intérêt Public*). De dată relativ recentă (la începutul anilor '80), GIP răspund nevoii crescânde de acțiune concertată din partea mai multor entități publice dintr-un anumit domeniu (de exemplu, cercetarea în domeniul SIDA), pentru accesul comun la anumite resurse (cum ar fi un sistem automat de administrare pentru universități sau un sistem comun de telecomunicații pentru agenții de cercetare și universități), sau pentru proiecte desfășurate împreună cu sectorul privat (de exemplu, un proiect referitor la mediul înconjurător, care reunește administrația centrală, administrația regională și industriile poluante). Agențiile Regionale ale Spitalelor, care supraveghează spitalele dintr-o regiune sunt GIP comune ale Statului cu agențiile de protecție socială.

Un EP poate fi parte dintr-un GIP care este el însuși un EP. Legile care guvernează activitățile sale (din dreptul public sau din cel privat), și regulile sale de management și contabilitate depind atât de natura activităților sale (ca și pentru EP), cât și de gradul de participare al persoanelor private în GIP. Pentru a participa într-un GIP, un EP trebuie să aibă același domeniu de activitate ca și GIP. Prin lege, sunt definite categoriile de GIP, în aceeași manieră ca și EP. Au fost create sau sunt în curs de creare numeroase GIP.

<sup>2</sup> Situație întâlnită în cadrul Agenției Naționale de Dezvoltare Agricolă, potrivit raportului public al Curții de Conturi din 1999.

<sup>3</sup> Astfel, în martie 2000, Curtea de Conturi a menționat într-un raport trimis Executivului și Parlamentului: "o organizare haotică" a vânătoarei și o cheltuie "anormală și nefolositoare" a fondurilor, în care erau implicate atât Biroul Național al Vânătoarei (care este un EP), cât și organizații private. Biroul Național al Vânătoarei finanța și salariile a șapte funcționari din ministerul său de resort.

În plus, EP industriale și comerciale, EP culturale și științifice (în special universități), și EP științifice și tehnologice (centre de cercetare) sunt autorizate să facă parte din sucursale și grupuri de interese economice (GIE)<sup>4</sup>, în scopul desfășurării unor activități comerciale. GIE sunt subiecte de drept privat.

### *EPCI*

Autoritățile publice se pot reuni pentru a crea un tip special de EP ca vehicul pentru cooperare între municipii, în *Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCI). Există peste 20 000 de EPCI sau entități similare. Un EPCI poate crea/utiliza forme variate de organizare pentru a furniza servicii. Unele EPCI sunt create pentru a realiza o anumită activitate specifică (de exemplu, supravegherea concesiunii furnizării apei); alte EPCI au misiuni în mai multe domenii, în contrast cu EP naționale care au o singură misiune. EPCI este un produs instituțional hibrid, care, prin anumite aspecte, este similar cu EP naționale, iar prin altele, cu o autoritate administrativă.

### *Alte tipuri speciale de EP*

Administrația centrală a protecției sociale și unele fonduri de pensii și asistență socială sunt EP. Dată fiind gestionarea de către două părți a protecției sociale, "consiliul director" al administrației protecției sociale este compus din reprezentanți ai angajatorilor, angajaților și persoane competente. Cu toate acestea, în ultimii ani, Statul a început să exercite un control mărit asupra sistemului de protecție socială.

*Caisse des Dépôts et Consignations* este un EP de natură specială. El este o instituție financiară de dimensiune semnificativă, care, printre altele, este similară cu o bancă de investiții. Este, de asemenea, un instrument important de politică publică pentru managementul serviciilor publice locale, transport, turism, și mediul înconjurător. Ea intervine în multe moduri: ca investitor, ca bancher (mai ales în domeniul locuințelor sociale), ca furnizor de servicii (de exemplu, este proprietarul celor mai multe societăți "private" care administrează concesiunea taxelor pentru drumuri), inginer, și consultant. Sistemul său de management financiar este foarte aparte și nu este dezbătut în prezentul raport.

## **2. Întreprinderi publice**

Circa 20 de întreprinderi publice sunt, din punct de vedere juridic, EP. Unele dintre ele sunt întreprinderi mari, cum este cazul societății de electricitate (EDF, Electricité de France), al societăților de căi ferate (SNCF, Société Nationale des Chemins Français, și RFF, Réseau Ferré de France), și al poștei franceze. Unele întreprinderi publice sunt sub incidența normelor contabile ale guvernului prezentate mai jos (în principal, porturile maritime, agențiile portuare riverane și agenția aeroporturilor Parisului).

Celelalte întreprinderi publice sunt societăți semi-publice și societăți cu răspundere limitată, sub incidența dreptului privat, total sau parțial în proprietatea Statului, EP, sau a altor autorități publice. Există în prezent circa 100 de întreprinderi publice în care participația Statului este de peste 50% sau care sunt EP. Aceste întreprinderi au sute de sucursale. Toate sucursalele EP sunt subiecte de drept privat. În funcție de nivelul participației directe a Statului, aceste întreprinderi pot face obiectul unor reglementări speciale privind numirea directorilor și a reprezentanților Statului în consiliul director, participarea reprezentanților angajaților în consiliul director, și auditarea de către Curtea de Conturi și Controlul de Stat (a se vedea mai jos).

Sectorul întreprinderilor publice evoluează. Dimensiunea sa a scăzut spectaculos din 1985. Marea majoritate a societăților aflate în proprietatea integrală a Statului au fost parțial sau total privatizate. În trecut, diviziunile administrative din cadrul guvernului conduceau în mod direct o serie de activități economice. Bugetul lor era inclus în bugetul de stat, fie ca un cont cu destinație specială, sau ca un "buget anexat". El a fost supus aceluiași reglementări ca și managementul bugetului statului, cu

<sup>4</sup> Grupul Economic de Interese este o formă juridică pentru desfășurarea unor activități comerciale folosită și de către sectorul privat (grupează societăți private sau întreprinderi individuale).



anumite dispense speciale. Pentru că un asemenea cadru nu este potrivit pentru derularea unor activități economice, cea mai mare parte a acestor diviziuni administrative a fost transformată fie în EP (de exemplu, oficiul poștal, în 1990), fie în societăți private (de exemplu, Biroul Național de Imprimerie, în 1993). Societatea de telecomunicații, care a fost, de asemenea, gestionată ca o diviziune administrativă, a devenit în 1990 EP, și de atunci încolo a fost transformată în societate comercială și parțial privatizată. Doar foarte puține unități industriale sau comerciale, precum șantierele navale militare, nu sunt încă entități juridice.

Marile întreprinderi publice existente sub formă de EP au multe sucursale care sunt subiecte de drept privat, pentru a desfășura corespunzător o serie de activități comerciale. Totuși, există o preocupare crescândă că, în contextul concurenței crescute și al deschiderii piețelor, aceste întreprinderi vor trebui ele însele transformate în societăți comerciale, pentru a le oferi o mai mare flexibilitate și pentru a le permite să realizeze alianțe cu alte societăți în condiții mai bune. Aceasta va asigura și o mai bună aplicare a normelor de administrare a societăților. Astfel, referitor la cele mai mari EP, un raport recent către guvern arată că: "funcționarea consiliilor directoare ale acestor întreprinderi nu este foarte satisfăcătoare, în ceea ce privește normele de administrare a societăților. Reprezentanții Statului în consiliul director au dificultăți în reconcilierea responsabilităților lor ca membri în consiliul director și dependența lor de Stat, cu interesele publice ale diferitelor ministere de specialitate."<sup>5</sup>

### 3. Alte cadre instituționale

#### 3.1. Autoritățile administrative independente

Multe organisme oferă consultanță independentă guvernului pe probleme referitoare la reglementări și politici. Acestea include mai multe EP, cum sunt agenția de securitate a alimentelor (*agence française de sécurité sanitaire des aliments*) care are o misiune generală de evaluare a riscului, dar nu are puteri directe de reglementare, cu excepția domeniului medicamentelor veterinare, unele diviziuni din cadrul ministerelor sau comitete inter-ministeriale, cum ar fi autoritatea pentru securitate nucleară (*autorité de sécurité nucléaire*), unele organizații care sunt subiecte de drept privat, și numeroase comitete, înalte consilii și comisii. Unele dintre aceste comisii sunt numite "Autoritate Administrativă Independentă" (*Autorité Administrative Indépendante*- AAI). De menționat că AAI este o denumire descriptivă pentru aceste entități, și nu o definiție juridică. AAI nu sunt supravegheate de un ministru și sunt, în general, împuternicite să emită reglementări în sfera lor de competență.

Noțiunea de AAI a fost utilizată pentru prima oară în statutul prin care s-a creat Comisia Națională de Informatică și Libertăți (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*) în 1978. De atunci încolo, o serie de comisii existente sau nou create au fost intitulate AAI. În prezent, circa douăzeci de comisii sunt considerate ca fiind AAI, în câteva cazuri pentru că o asemenea prevedere este inclusă în statutele lor de înființare, în alte cazuri, potrivit doctrinei juridice. În câteva AAI, o singură persoană de rang înalt are dreptul să exercite autoritatea (de exemplu Avocatul Poporului), dar majoritatea AAI sunt comisii de specialiști de șase până la circa cincisprezece membri. În general, personalul AAI variază de la circa treizeci la aproximativ două sute de persoane.

În general, misiunile AAI se exercită în domenii ca reglementarea activităților economice și financiare, protecția consumatorului, reglementarea transmisiilor și a informării, controlul transparenței politice, protecția drepturilor cetățenilor împotriva abuzurilor de putere ale Statului. Crearea unei AAI vizează adesea asigurarea că reglementările vor ține cont în mod adecvat de drepturile cetățenilor și de dreptul de proprietate, independent de presiunile politice și lobby-urile economice.

<sup>5</sup> Comisariatul către Plan: *Servicii publice în rețea*. Raportul Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000

Exemplele de AAI includ: Comisia Operațiunilor de Bursă (*Commission des Opérations de Bourse*), Consiliul Concurenței (*Conseil de la Concurrence*), comisiile de reglementare din sectoarele telecomunicațiilor și electricității, Autoritatea de Control a Poluării Sonore din Aeroporturi (*Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires*), Consiliul Superior al Audiovizualului (*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*), Comisia Națională pentru Informatică și Libertăți (*Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés*), Comisia Națională de Finanțare a Alegerilor și a Vieții Politice (*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques*), Comisia pentru Accesul la Documente Administrative (*Commission d'Accès aux Documents Administratifs*), Comisia pentru Controlul Interceptării (*Commission Nationale de contrôle des Interceptions de Sécurité*), și Biroul Avocatului Poporului.

În funcție de sectorul de activitate, se pot încredința misiuni similare diferitelor tipuri de organizații, o AAI, un comitet ministerial, sau un EP. De exemplu, consiliul de evaluare a universității este, potrivit legii, o AAI, în timp ce alte consilii de evaluare a politicii publice nu sunt considerate ca fiind AAI, iar agenția pentru evaluarea și acreditarea spitalelor private și publice este un EP.

În general, o AAI prezintă următoarele caracteristici:

- Misiunea sa constă în reglementarea sectoarelor “sensibile” și/sau în protejarea drepturilor civile sau economice
- Este un organism public, dar spre deosebire de EP, nu este o persoană juridică separată de Stat
- Este creată, în general, printr-un statut votat de Parlament
- Nu este supusă nici unei autorități de supraveghere. Membrii săi sunt independenți atât de executiv, cât și de Parlament
- Exerciță anumite prerogative, care merg de la o simplă “putere de a influența” la puteri de reglementare, în funcție de misiunea sa. O serie de AAI sunt în poziția de a se putea adresa instanțelor. O AAI de tipul Consiliului Superior al Audiovizualului este responsabilă de numirea președinților societăților de televiziune și radio aflate în proprietatea statului. Unor AAI le este acordată prin lege puterea de a sancționa. Aceste AAI aplică sancțiuni ele însele, independent de autoritatea miniștrilor. Totuși, AAI nu sunt instituții judiciare. De aceea, Consiliul Constituțional și jurisprudența au delimitat strict aceste puteri represive, și s-au asigurat, printre altele, că procedurile de sancționare ale AAI sunt în folosul apărării drepturilor
- Este o organizație administrativă, și ca atare este controlată de instanțele administrative. În majoritatea cazurilor, împotriva deciziilor și sancțiunilor impuse de o AAI se face apel la Consiliul de Stat (*Conseil d'État* - în original N.T.), care este cea mai înaltă instanță administrativă. (*Conseil d'État* judecă și apelurile deciziilor comisiilor profesionale care sunt subiecte de drept privat, cum ar fi Consiliul Burselor de Valori, *Conseil des Bourses de Valeurs*). În puține alte cazuri, se face apel împotriva sancțiunilor unei AAI la instanțele judiciare. Astfel, Curtea de Apel a Parisului judecă apelurile referitoare la sancțiunile impuse de Comisia Operațiunilor de Bursă, *Commission des Opérations de Bourse*. Impotriva sentințelor Curții de Apel se poate face apel la Curtea de Casație.
- Are autonomie financiară. Totuși, autonomia sa financiară este limitată de faptul că bugetul AAI este inclus în bugetul ministerelor, sau în bugetul Primului Ministru, și este analizat în cadrul aceleiași proceduri ca și celelalte componente ale bugetului de Stat. (Comisia Operațiunilor de Bursă este o excepție; ea este finanțată din impozite cu destinație specială printr-un fond extra-bugetar). Majoritatea AAI nu sunt supuse controlului financiar prealabil al Ministerului de Finanțe prezentat mai jos, dar trebuie să respecte reglementările contabile ale guvernului și sunt auditate de Curtea de Conturi.

Independența AAI este asigurată prin câteva garanții speciale, cum ar fi modul de numire al membrilor săi și statutul acestora. Membrii AAI sunt *de facto* (și uneori prin lege) inamovibili în timpul mandatului lor. Regulile pentru numirea lor sunt definite în statutul de înființare a AAI și uneori variază de la o AAI la alta. Uneori, Președintele Republicii și președinții celor două camere ale Parlamentului sunt aceia care fac numirea. În alte cazuri, ei sunt numiți de cele mai înalte instituții de control (adică de Curtea de Conturi sau de *Conseil d'État*), și/sau de către organisme profesionale private. Unele AAI include membri din oficiu (de exemplu, Directorul General al unui Departament specificat).

Din cauza rolului și statutului lor specializat, AAI nu sunt agenții publice conform definiției date în acest studiu și nu vor fi analizate mai în detaliu în această lucrare.

### 3.2. *Service à compétence nationale*

EP au adus o anume descentralizare a serviciilor guvernamentale care a fost productivă; numărul lor în creștere și diversitatea acestora, totuși, au dus la o oarecare erodare a conceptului. Franța continuă să creeze EP în mod uzual, dar se ridică anumite întrebări legate de nevoia de a întări controlul exercitat de autoritățile naționale și locale asupra acestora. Ministerul de Finanțe are o atitudine ambiguă față de proliferarea EP. Adesea el întreprinde crearea acestora, pentru a-și îndeplini responsabilitățile administrative, dar consideră în același timp că ele generează cheltuieli publice suplimentare și că duc la crearea unei ecranări a supravegherii sale financiare.

De fapt, autonomia managerială nu necesită întotdeauna crearea unor entități juridic separate. De aceea, guvernul a creat în 1997 un nou tip de organizație administrativă, "Serviciu cu caracter național" (*Service à caractère national – SCN*), care poate oferi o alternativă la crearea permanentă de noi EP. Spre deosebire de EP, aceste unități nu sunt entități juridice separate. Organizațiile care ar putea intra în această categorie în loc să primească statutul de EP include muzee naționale, centre de instruire, arhive naționale etc. Pentru moment, au fost create doar puține SCN. Referitor la muzee cel puțin, primele rezultate ale acestei experiențe par slabe. Curtea de Conturi a arătat într-un raport<sup>6</sup>: această formă de delegare a oferit puține avantaje limitate, dar nu a modificat complexitatea managementului acestor unități, cărora le lipsesc instrumentele administrative pentru a-și pune în practică noile lor responsabilități". Șantierele navale militare sunt încă administrate de o divizie administrativă, Direcțiunea Șantierelor navale (*Direction de la Construction Navale - DCN*). DCN a fost transformată de curând într-un SCN, dar comitetul pentru apărare al Parlamentului a arătat că această transformare nu va slăbi îndeajuns "lanțurile sale statutare".<sup>7</sup>

### 3.3. *Alte entități*

Pe lângă EP și societățile comerciale proprietate de stat, guvernul, și în special autoritățile locale, creează și utilizează câteva alte modele organizatorice pentru a furniza servicii publice.

#### *Societățile locale semi-publice*

Societatea locală semi-publică (SLSP) este un subiect de drept privat. Autoritățile locale pot utiliza SLSP pentru managementul dezvoltării urbane, al unor facilități sportive, sau al unor centre de congrese. Există circa 1200 de SLSP. Crearea unei SLSP de către autoritățile locale trebuie să se supună anumitor condiții. Gradul de participare al sectoarelor public, și respectiv privat, în cadrul SLSP sunt reglementate, dar de fapt adesea partenerul "privat" este o sucursală a *Caisse des Dépôts et Consignations*, care este ea însăși un EP. SLSP nu trebuie să facă concurență nelocală sectorului privat, de aceea în general activitățile pur comerciale sunt interzise. Activitățile SLSP trebuie să se încadreze în sfera de responsabilitate a autorității care o creează. Administrațiile locale nu pot delega către SLSP misiuni polițienești. Reprezentantul în teritoriu al Statului (Prefectul), precum și persoanele private, se pot adresa instanțelor administrative, dacă cred că SLSP contravine legii sau încalcă drepturile lor de

<sup>6</sup> *Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art*; Curtea de Conturi, Februarie 1997

<sup>7</sup> *Avis de la commission de la défense nationale sur le projet de loi des finances pour 2000*; Assemblée nationale

proprietate. SLSP poate avea sucursale. Ele sunt în întregime supuse reglementărilor contabile privind sectorul privat. Camerele regionale ale Curții de Conturi le auditează, dar nu foarte frecvent (o dată la circa 15 ani). Prefectul este informat cu privire la conturile lor, și se poate adresa camerelor regionale ale Curții de Conturi, dacă găsește că e necesar. SLSP este un instrument eficient și eficace pentru managementul proiectelor și serviciilor locale. Cu toate acestea, uneori chiar controlul autorității locale asupra SLSP este slab, sau în alte cazuri relațiilor financiare dintre SLSP și autoritatea locală de supraveghere le lipsește transparența.

#### *Organizațiile neguvernamentale (ONG)*

Uneori, guvernul folosește ONG-uri pentru a implementa politici publice. Aceasta este adesea o formă eficace de parteneriat cu grupurile de cetățeni. Există, de asemenea, multe ONG-uri "cvasi-administrative", create și finanțate în întregime de organisme guvernamentale, în special de autoritățile publice locale, dar uneori și de unele ministere de specialitate (circa 68 de ONG-uri cvasi-administrative pentru Ministerul Culturii<sup>8</sup>). Așa cum se arată în rapoartele Curții de Conturi, o serie dintre aceste ONG-uri sunt înființate doar pentru a evita regulile administrației de management al cheltuielilor și de contabilitate. Asemenea aranjamente organizatorice sunt interzise. Cu toate acestea, așa cum se arată în raportul din 1999 al *Conseil d'État*: "Dacă numeroasele circulare administrative care interzic ONG-urile nu au dus la rezultate, este pentru că aceste ONG-uri îndeplinesc anumite necesități. Prevenirea unei asemenea tendințe în managementul cheltuielilor administrației cheamă la modernizarea metodelor de administrare ale guvernului și la a face normele bugetare mai flexibile". Potrivit acestui raport, ar trebui luată în considerare o formă de GIP și EP modernizată și corespunzător dimensionată, pentru a elimina nevoia de a crea ONG-uri.

---

<sup>8</sup> *Rapport Public 1999; Cour des Comptes*

## PARTEA A II-a: *ÉTABLISSEMENT PUBLIC*

### 1. Cadrul instituțional

#### 1.1. *Principalele clase de établissement public*

Agențiile publice sunt considerate entități juridice. Ca atare, ele iau decizii pentru care sunt răspunzătoare; dețin propriile lor active, ce includ bunurile mobile și imobile, au un buget care este separat de cel al entității care le-a creat, și pot intenta acțiuni legale, inclusiv împotriva guvernului.

În principiu, clasa principală căreia îi aparțin este cea care determină dacă activitățile EP intră sub incidența dreptului public sau a dreptului privat. Se face distincție între EP administrative, care sunt sub incidența dreptului public, și EP industriale și comerciale, pentru care este aplicabil dreptul privat.

Pentru o serie de EP nu se aplică desemnarea ca „administrative” sau „industriale și comerciale”. Acestea sunt „agenții publice economice”, „spitale publice”, „operatori de servicii publice”, etc. Totuși, diferența conceptuală între EP „administrative” și „industriale și comerciale” servește întotdeauna drept referință, pentru a determina care sistem juridic trebuie aplicat.

#### *EP administrative*

EP administrative constituie majoritatea covârșitoare a EP. Există circa 1000 de EP administrative naționale. Ele intră, de obicei, sub incidența aceluiași reglementări referitoare la elaborarea bugetului și contabilitate, ca și cele aplicate pentru bugetul de stat.

Angajații acestor agenții se află sub protecția dreptului public (cu excepția unor cazuri cum sunt angajații administrației protecției sociale, care intră sub incidența dreptului privat și a unui contract colectiv de muncă). Unele dintre ele sunt autorizate, prin delegare, să aibă prerogative polițienești (de exemplu, agențiile parcurilor naționale), să perceapă taxe (de exemplu, agențiile financiare ale bazinelor hidrografice), sau să aibă drepturi de preemțiune pentru unele tranzacții imobiliare (cum ar fi agenția de îngrijire a litoralului). Disputele juridice cu EP administrative, referitoare la, de exemplu, probleme legate de achiziții sau de personal, sunt examinate de instanțele administrative.

La începutul anilor '80, pentru două sectoare a fost acordat un grad mai înalt de autonomie managerială decât majorității celorlalte EP administrative, dar ele nu au încetat să fie considerate, de fapt, EP administrative:

- EP științifice, culturale și profesionale. Există aproximativ o sută de asemenea agenții (80 de universități, Collège de France, Școala Franceză din Roma, Muzeul de Istorie Naturală, Observatorul din Paris, etc.). Ele se bucură de o mai mare autonomie, nu sunt supuse controalelor financiare preliminare și bugetele lor pot fi aplicate automat; de asemenea, ele au dreptul la un anumit grad de auto-administrare prin alegerea propriilor lor organe administrative;
- EP științifice și tehnologice. Acesta este un tip de EP creat printr-o lege din 1982, care include în jur de zece organizații de cercetare, cu reprezentanți ai autorității publice aleși în consiliile lor directorate. Sistemul lor bugetar și financiar a fost făcut mai flexibil. Dincolo de aceste caracteristici, ele nu sunt foarte diferite de alte agenții publice administrative.

*EP industriale și comerciale*

Numărul de EP industriale și comerciale este relativ mic (aproximativ 80), deși mai multe dintre ele sunt entități foarte mari. Acest grup include, printre altele, cele în jur de douăzeci de întreprinderi publice menționate mai înainte, Opera din Paris, oficiile de produse agricole, care îndeplinesc atât funcții administrative, cât și de reglementare, Centrul Francez de Comerț Exterior, care este responsabil de promovarea exporturilor, Agenția Spațială, etc.

În principiu, angajații lor intră sub incidența legislației muncii, iar disputele în care sunt implicați intră sub jurisdicția tribunalelor industriale, ca și în cazul întreprinderilor private. În general, celelalte dispute referitoare la relațiile acestor EP cu terțe părți intră și ele în competența aceluiași tribunale, ele fiind considerate subiecte de drept privat. Cu toate acestea, multe dintre aceste EP beneficiază de unele privilegii ce țin de puterea publică (de exemplu, pentru recuperarea debitelor – a se vedea mai jos).

Contabilitatea lor este ținută în conformitate cu planul general de conturi, care definește esența tabloului conturilor și principiile generale de contabilitate pentru toate activitățile industriale și comerciale. Majoritatea se află sub incidența reglementărilor contabile ale administrației, dar nu și a controlului financiar preliminar (a se vedea mai jos). Ele au mai multă flexibilitate managerială decât EP administrative.

Există un număr tot mai mare de „agenții publice industriale și comerciale” care au numai activități administrative. Aceste EP au fost incluse în categoria EP „industriale și comerciale” doar pentru a le acorda mai multă autonomie managerială. Acest lucru a fost posibil datorită decretului referitor la regulamentele contabile din 1962<sup>9</sup>, care stipulează că: „Agențiile publice sunt intitulate de ‚natură administrativă’ sau ‚de natură industrială au comercială’, în funcție de obiectul lor de activitate sau de nevoile de administrare a lor.

Totuși, în ceea ce privește autonomia managerială, diferențele dintre cele două clase de EP se diminuează. Agențiile publice administrative au profitat de măsurile de modernizare ale administrației centrale, prin care se pune mai mult accent pe responsabilitate și controalele preliminare sunt transformate progresiv în audituri post-factum. Din contră, majoritatea EP industriale și comerciale sunt încă sub incidența regulamentelor contabilității publice.

*1.2. Probleme juridice*

Referitor la sistemul juridic, nu există un standard unic care să facă posibilă determinarea încadrării unui EP în categoria EP administrative sau în cea a EP industriale și comerciale. Decretul din 1962 referitor la contabilitatea publică este destul de flexibil, dar instanțele administrative au o abordare ceva mai riguroasă.

De câte ori un EP este creat prin decret și nu prin statut, cum se întâmplă cel mai adesea, instanțele vor trebui să cerceteze în profunzime pentru a decide ce corp de legi se aplică. Ele vor studia un grup de factori, astfel încât pentru ca un EP să fie recunoscut ca industrial și comercial, trebuie să fie asemănător cu o societate comercială privată în ceea ce privește obiectul său, principiile sale de finanțare și funcționare.

În cazul Centrului Francez de Comerț Exterior, instanța a constatat că angajații săi se aflau sub incidența dreptului public (ca și într-un EP administrativ), deși prin decretul de înființare el era un EP industrial și comercial.

<sup>9</sup> Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement general sur la comptabilité publique (Journal Officiel du 30 décembre 1962).

Pe de altă parte, în 1986 Parlamentul a votat o lege pentru transformarea agenției inter-profesionale pentru cereale într-un EP „public industrial și comercial”, contrar faptului că, potrivit jurisprudenței, această agenție ar trebui să fie un EP administrativ. Statutele fiind lege pentru judecătorul administrativ, această agenție este tratată din acel moment ca un EP „public industrial și comercial”.

### 1.3. Crearea unui *établissement public*

De la adoptarea Constituției celei de-a Cincea Republici în 1958, statutele crează „categorii” de EP și stabilesc regulile care le guvernează.

O „categorie” este o mulțime de EP aflate sub aceeași autoritate administrativă și cu obiecte similare. Pentru fiecare categorie, statutul stabilește regulile de bază aplicabile organizării și funcționării agențiilor (cadrul lor de referință, relația cu autoritatea de supraveghere, natura resurselor, categoriile de reprezentanți în consiliul lor director și ponderea lor relativă). Există câteva reguli care sunt comune pentru toate EP. Există circa 200 de categorii de EP naționale. În cazul EP locale, se aplică reguli similare.

Dacă există deja o categorie, pot fi create prin decret guvernamental alte agenții de același tip. Proiectul decretului este adesea supus atenției Conseil d'État, care este instanța administrativă cea mai înaltă, pentru a obține opinia acestuia asupra problemelor juridice. Decretele sunt întotdeauna semnate de Ministerul de Finanțe, ca și de Ministerul Serviciilor Publice în cazul în care agenția urmează să angajeze funcționari publici. În timp ce autoritatea tehnică de supraveghere a EP (de obicei ministerul de specialitate) formulează de fapt decretul, Ministerul de Finanțe joacă un rol important. El se asigură că există condițiile care fac posibilă echilibrarea bugetului agenției și monitorizează îndeaproape crearea posturilor. Se asigură ca regulile care limitează creșterile de personal sau chiar reducerile planificate de personal să nu fie ocolite prin crearea agențiilor publice.

Textul de lege care crează EP constă, în general, din circa douăzeci de articole și enunță, cu un grad de precizie adecvat, obiectul agenției, țelurile sale, domeniul de activitate, metodele (subvenții, programe de acțiune, proiecte comune, etc.). Agenția însăși nu are capacitatea de a-și defini misiunile. În schimb, autoritățile sale de supraveghere sunt acelea care întocmesc proiectul textului juridic de înființare și îl adaptează nevoilor lor. Un studiu realizat în 1997 în 174 de EP naționale a demonstrat că, per ansamblu, politicile lor reale erau foarte apropiate de liniile directoare conținute în textele juridice. Există totuși câteva cazuri de „agenții în derivă”.

### 1.4. Organizarea autorității în *établissements publics*

#### „Consiliul Director”

EP au organe de administrare și conducere cu diferite grade de autoritate. Organul de administrare este numit frecvent „consiliu director”. În cele EP administrative care au autonomia cea mai redusă, reprezentanții autorității de supraveghere dețin majoritatea locurilor, Ministerul de Finanțe fiind reprezentat aproape în toate. În EP industriale și comerciale, 80% din reprezentanții guvernului sunt directori și directori adjuncți din departamentele guvernului care au autoritate asupra lor, restul de 20% venind din rândurile specialiștilor de rang înalt ai organismelor Statului, sau din cel al funcționarilor publici. Consiliul director cuprinde reprezentanți aleși ai angajaților în EP științifice și tehnologice, și în toate EP industriale și comerciale, ca urmare a Legii din 1983 privind democratizarea sectorului public. În multe EP, consiliul cuprinde și reprezentanți numiți de organizații ale consumatorilor, ca și experți din acel ector, aleși de autoritatea de supraveghere. „Consiliul director” poate uneori să nu includă reprezentanți ai guvernului, sau guvernul poate să nu aibă nici un cuvânt în numirea membrilor care-l reprezintă; acest lucru e valabil pentru asociațiile academice (*Institut de France*, „academiile” Franceze, etc.) și pentru universitățile și agențiile de cercetare importante. Nu se plătește nici o remunerație membrilor în consiliile directoare, nici în EP administrative, nici în cele industriale și comerciale.

*Conducerea EP*

Conducerea EP are uneori mai multă autoritate reală decât organul administrativ, care doar în circumstanțe excepționale îi numește pe președintele agenției sau pe șeful executiv. Există un fel de corespondență între agențiile de o anumită dimensiune și nivelele administrative ale ministerelor din cadrul administrației centrale.

Conducătorii EP mari se bucură adesea de același statut cu direcțiile generale din cadrul guvernului și, ca atare, sunt numiți de Consiliul de Miniștri. Persoanele care nu sunt funcționari publici pot fi numite în funcții de conducătorii acestor agenții. Un decret stabilește lista EP al căror președinte și/sau director este numit de Consiliul de Miniștri. Ceilalți sunt numiți prin decret ministerial sau interministerial (ori de câte ori mai multe ministere partajează autoritatea asupra lor). Ministerul de Finanțe este întotdeauna consultat cu privire la selecția candidaților.

În practică, conducătorii agențiilor publice provin din administrația centrală a ministerului respectiv și sunt cel mai adesea funcționari publici superiori (Serviciul Minelor, Serviciul Forestier, directori de spitale, etc.). Ramurile superioare ale serviciului public de la *Conseil d'État*, de la Curtea de Conturi (*Cour des comptes*) furnizează un număr mare de directori de agenții ne-specializați. Pentru EP de dimensiuni mari, directorul financiar este numit prin ordin ministerial.

Conducătorii executivi de rang înalt ai multor EP provin din același lot ca și cei ai agențiilor guvernamentale și, de multe ori, funcționarii publici se mută înainte și înapoi între cele două tipuri de organisme, în cadrul unor aranjamente de „secondare”. Situația crează posibilitatea ca funcționarii publici să câștige cea mai mare remunerație posibilă în EP, păstrându-și în același timp avantajele ce decurg din calitatea de funcționar public. Protecția acestor avantaje a dus la unele abuzuri, deoarece practica „secondării” a fost extinsă la multe societăți comerciale controlate de Stat (incluzând, de pildă, băncile comerciale, înainte ca ele să fie privatizate). O carieră în cadrul serviciului public poate fi întreruptă pe o perioadă de până la 6 ani, după care un funcționar public trebuie să decidă între a se întoarce în departamentul de unde a plecat sau a demisiona. După o serie de cazuri în care această limitare a fost ignorată, în prezent se acordă mai multă atenție respectării acestor reguli.

*Autoritățile de supraveghere*

Toate EP au două autorități de supraveghere (*tutelle*): (i) autoritatea tehnică de supraveghere și (ii) autoritatea financiară de supraveghere, care este Ministerul de Finanțe.

Politica unui EP e propusă de directorul său și votată în cadrul consiliului director; ea este analizată periodic împreună cu autoritățile de supraveghere, în general împreună cu propunerea de buget și analiza raportului anual. Teoretic, conducătorul unui EP este unicul responsabil pentru politica sa. Dar, pentru marea majoritate a EP, dependența lor completă de finanțarea de la bugetul de stat duce la o consultare strânsă cu autoritățile de supraveghere. Conducătorii EP nu au mână liberă în toate domeniile. Agenția inițiază și propune, dar autoritatea de supraveghere are drept de veto și autoritatea de a limita activitățile de ansamblu între limitele definite în textele juridice. De exemplu, conducătorul unui EP administrativ nu are autoritatea de a produce bunuri și servicii pentru a fi vândute în scopul de a finanța cheltuielile fără o permisiune expresă și, în orice caz, fără o modificare a decretului de înființare. Întreprinderile publice pot întâmpina uneori constrângeri asemănătoare. Astfel, societățile de electricitate EDF nu i se permite încă să-și extindă activitățile în întregul sector de utilități<sup>10</sup>.

Prerogativele autorităților de supraveghere includ, în general, aprobarea prealabilă a celor mai importante acțiuni: deciziile bugetare, împrumuturile, achiziții sau transferarea câștigurilor, sau anumite remunerări

<sup>10</sup> Această reglementare vizează protejarea utilităților private care funcționează, de exemplu, în domeniul apelor, de concurență neloială a monopolului asupra producerii energiei electrice. Dar va constitui un handicap pentru EDF în contextul deschiderii pieței producerii și distribuției energiei electrice.



ale managementului sau personalului. În chestiuni legate de buget, ele au puterea suplimentară de substituire, care este folosită în situații excepționale. Aceasta include dreptul de a impune un buget în situația unei întârzieri, sau a unui deficit excesiv, sau de a include în buget o cheltuială obligatorie (de exemplu o datorie neachitată), și până la urmă de a cere achitarea ei. Această putere de substituire este specificată în funcție de categoria EP, dar există și principii generale stipulate prin lege, cum ar fi puterea de a impune cheltuieli cerute de decizii ale instanței. Această putere de substituire se poate extinde pentru toate EP administrative, inclusiv universitățile.

Totuși, autoritatea de supraveghere nu este o autoritate de specialitate și instanțele au avut grijă ca acest principiu să fie respectat. Nu există nici o autoritate de supraveghere în afara celor definite în reglementări, iar puterile lor nu se extind dincolo de reglementări. Astfel, o autoritate de supraveghere nu poate exercita o putere de substituire neautorizată în mod legal.

În ceea ce privește autoritatea de supraveghere tehnică, metodele sunt adesea foarte simple: ministerul de specialitate responsabil de acel sector este autoritatea de supraveghere. Totuși, unele EP au mai multe autorități de supraveghere tehnică. În cazul agențiilor mari, autoritatea de supraveghere tehnică are un caracter mai formal și este atribuită unui reprezentant al ministerului de specialitate numit „comisionar” (de exemplu, conducătorul direcției din minister responsabile pentru sectorul economic din care face parte agenția poate fi numit „comisar”). „Comisarul” este consultat asupra proiectelor majore și a liniilor directoare ale strategiei, iar el este membru în „consiliul de administrație”, în calitate de sfătuitor.

Autoritatea de supraveghere financiară este puternică, exercitând controale financiare preliminare asupra majorității EP administrative. Mai mult decât atât, adesea bugetele votate de organele de administrare nu sunt aplicate automat și trebuie aprobate în mod expres (sau prin aprobare tacită în cazul agențiilor științifice și tehnologice) de autoritățile de supraveghere. Așa cum am arătat, autoritatea de supraveghere exercită un control mai relaxat în cazul universităților. Astfel, bugetul universităților nu face obiectul unei proceduri de aprobare preliminare.

În practică, rolul și gradul în care intervin autoritățile de supraveghere depind de sector și de natura EP, precum și de circumstanțe. Un studiu realizat în 174 de EP naționale în 1997 a arătat că relația dintre EP și autoritățile lor de supraveghere se împarte echilibrat între cele descrise ca având autonomie deplină (36%), cele având o anumită autonomie (33%) și cele fără autonomie (22%). Nu există nici o corelație clară între natura relației și dimensiunea agențiilor în ceea ce privește sectorul sau autoritatea de supraveghere implicată.

Natura și motivația supravegherii tehnice și financiare reflectă echilibrul de puteri existent între EP și departamentele administrației centrale, ca și climatul politic existent. În cazul unei crize, în special dacă aceasta afectează opinia publică (cum ar fi prevenirea SIDA sau securitatea nucleară), autoritățile de supraveghere pot merge până la emiterea de directive, fie în scris, fie oral. În condiții normale, autoritățile de supraveghere comunică prin scrisori circulare adresate mai multor EP. În fiecare an, Direcția Bugetului din Ministerul de Finanțe emite o circulară referitoare la buget, iar direcțiile ministerelor de specialitate emit mai multe circulare referitoare la obiectivele politicilor, procedurile administrative și metodele de raportare. Supravegherea este adesea sporadică; activitățile cotidiene decurg în absența unei monitorizări eficace a performanțelor; totuși, un eveniment sau o problemă specială pot uneori stimula un răspuns extrem de autoritar al celor însărcinați cu supravegherea. Natura tutelei (*tutelle* în franceză în original - N.T.) depinde și de procedurile instituționale. Astfel, Curtea de Conturi a arătat că autoritatea de supraveghere tehnică este „deosebit de slabă în situațiile excesiv de frecvente în care supravegherea se împarte între mai multe ministere de specialitate, sau două direcții diferite din cadrul aceluiași minister care nu se înțeleg prea bine”<sup>11</sup>. Așa cum s-a arătat mai înainte, în unele agenții sectorul privat poate juca un rol mai important în definirea agenției decât autoritatea de supraveghere.

<sup>11</sup> *Rapport Public 1999*; Curtea de Conturi.

financiară, se convine asupra unor întâlniri înaintea celor ale consiliilor directoare din EP mari, reunind doar autoritățile de supraveghere și conducerea EP, având ca obiectiv punerea bazelor pentru deciziile care vor fi luate. Drept rezultat, reuniunile consiliului director se limitează adesea la un rol de aprobare, reducând astfel participarea efectivă a angajaților, utilizatorilor sau experților.

În ceea ce privește întreprinderile publice, relațiile lor cu autoritatea de supraveghere sunt și ele complexe. În 1967, raportul Nora a pus accent asupra necesității de a le acorda autonomie în conducere. Cu toate acestea, de atunci încolo au existat multiple exemple de intervenționism excesiv și de obiective haotice sau contradictorii impuse întreprinderii. Din contră, cu toate acestea, o întreprindere cum este EDF și-a elaborat instrumente complexe de calcul al prețului și de planificare, care au făcut să-i și crească puterea în negocierile cu autoritățile sale de supraveghere. După cum arăta fostul director al EDF, M.Boiteux: „guvernul ar fi fost în permanență cu ochii pe noi dacă nu am fi fost în stare să elaborăm un instrument coerent, căruia i-a fost atribuită o aură științifică și care a înlăturat orice critici, din partea oricui ar fi venit<sup>12</sup>”.

În trecut, în unele sectoare industriale, autoritatea de supraveghere tehnică juca un rol cheie. Autoritatea de supraveghere coordona dezvoltarea unui sector industrial, implicând adesea un centru de cercetări EP, un operator național EP și firme naționalizate sau private<sup>13</sup>. Puterile de monopol ale operatorului național și tratamentul preferențial în politica achizițiilor publice au sprijinit promovarea de „campioni” naționali. Dar schimbările în tehnologii, deschiderea piețelor și privatizarea firmelor au făcut ca acest tip de aranjament să devină irelevant. Rolul supravegherii tehnice s-a diminuat corespunzător, iar întreprinderile publice mari au o capacitate mai mare de resurse umane pentru planificare și formularea strategiilor decât poate dispune un minister de specialitate pentru un întreg sector.

## 2. Active și pasive

### 2.1. Proprietățile imobiliare

EP fiind entități juridice separate, ele dețin și titluri pentru activele lor și/sau le sunt „atribuite” active care aparțin guvernului sau unei autorități locale, această valoare apărând în rapoartele lor financiare. Ca și în cazul Statului însuși, proprietățile imobiliare ale unui EP, fie că acesta deține un titlu de proprietate sau are numai folosința, intră fie în categoria proprietății publice, fie în cea a proprietății private. Proprietatea publică este administrată potrivit unor prevederi speciale ale Codului Domeniului Public (*Code du Domaine Public*), care arată că aceste bunuri nu pot fi înstrăinate și că sunt scutite de execuție silită sau anexare. În cazul proprietății private, este nevoie de aprobarea Serviciului Domeniului Statului (*Service des Domaines*) din cadrul Ministerului de Finanțe și a comisiei naționale, regionale sau locale pentru tranzacții imobiliare, pentru achizițiile importante, închirieri și construcții. Serviciul Domeniului Statului trebuie consultat pentru a se stabili valoarea de cumpărare sau vânzare a proprietăților imobiliare și controlorul financiar trebuie să se asigure că nu există vreo discrepanță majoră între estimare și prețul real plătit sau primit.

Statul își poate transfera proprietatea sa privată unui EP; acest lucru se realizează de obicei ca o dotare inițială în momentul creării agenției. El poate, de asemenea, „atribui” proprietățile statului, adică să le pună la dispoziție fără atribuirea titlului de proprietate. O clădire atribuită trebuie să fie înapoiată proprietății statului când un EP încetează să o mai ocupe, și, dacă este vândută, cum se poate întâmpla în anumite împrejurări speciale, toate veniturile rezultate din vânzare trebuie vărsate în bugetul statului.

<sup>12</sup> M Boiteux citat de M. Wiervorka și S.Trinh; *Le modèle EDF*. La Découverte, Paris, 1989.

<sup>13</sup> A se vedea, de exemplu, E. Cohen; *Le colbertisme high tech. Économie des Telecom et des grands projets*. Hachette, Paris 1982.

Un EP își poate achiziționa propriile proprietăți. Proprietățile imobiliare deținute pot fi foarte substanțiale când reprezintă o parte a misiunii EP, cum este cazul celor responsabile de folosirea terenurilor, dezvoltare urbană, Agenției de Întreținere a Litoralului și a Agenției Forestiere. Un EP achiziționează sau vinde active prin decizie a consiliului său director, sub supravegherea obișnuită, în particular aceea a supervisorului său financiar.

Ca entitate juridică, subiect de drept public, poate fi autorizată să exproprieze. Îmbunătățirile pe care le face sunt reglementate de reguli speciale, cum ar fi cerința realizării în prealabil a unei anchete care să ateste că lucrarea este în interes public și să măsoare impactul acesteia asupra mediului.

De asemenea, un EP poate achiziționa proprietăți în numele statului sau al autorităților locale. Ministerul de Finanțe intervine în mod frecvent în cazul EP naționale, prin intermediul controlorului său financiar, pentru a propune un asemenea curs de acțiune încât proprietatea astfel dobândită să devină proprietatea guvernului, și orice venit din vânzările ulterioare să revină guvernului, pe motivul că achiziția a fost finanțată din subvenții guvernamentale. Această metodă are unele neajunsuri. În primul rând, inventarul proprietăților imobiliare guvernamentale nu este pus la zi în mod corespunzător și statutul juridic al multor elemente din această proprietate este neclar, problemă care apare doar atunci când ele sunt scoase la vânzare. Pe de altă parte, EP nu au nici un stimulent pentru a obține venituri din tranzacțiile imobiliare, de vreme ce nu vor avea control asupra profiturilor; toate veniturile din vânzarea proprietăților atribuite trebuie înapoiate guvernului, sau sunt deduse din subvenția anuală transferată de Stat către EP.

Cele mai multe EP administrative nu actualizează valoarea proprietăților lor imobiliare și nici nu recalculează valoarea cu care apar în bilanț. Includerea valorii proprietăților imobiliare atribuite EP în conturile guvernului, sau includerea proprietăților lor în conturile consolidate ale guvernului nu este nici corect făcută, nici actualizată. Ministerul de Finanțe a acordat atenție acestor probleme pentru prima oară în 1996-1997, ca parte a analizei conturilor referitoare la proprietate, inclusiv la procedurile contabile pentru active materiale.

În ceea ce privește însușirea veniturilor din vânzarea proprietăților imobiliare ale Statului, agențiile guvernamentale ele însele nu sunt deosebit de interesate în realizarea de economii în acest domeniu, de vreme ce veniturile din asemenea vânzări se reîntorc în bugetul general. Ministerul de Finanțe a trebuit să-și modifice procedurile acum câțiva ani, când guvernul a decis să mute anumite agenții în afara Parisului, în scopul dezvoltării regionale. A fost creat un fond de compensare, la care aveau acces ministerele și agențiile publice, pentru a aloca veniturile din vânzarea clădirilor din zona Parisului pentru crearea noilor facilități. Sistemul nu a fost foarte eficient, ministerele și EP care dispuneau de teren de vânzare nefiind aceleași cu cele care trebuiau mutate. La acea dată, *Conseil d'État* stabilise că guvernul nu putea să forțeze un EP să-și mute sediul central, dacă textul juridic ce înființa EP-ul în cauză nu prevedea expres așa ceva, așa cum se întâmplă în cele mai multe dintre cazuri. Mai multe EP au dat în judecată guvernul pentru această lucră și au obținut câștig de cauză.

În contextul liberalizării pieței europene, reglementările pentru proprietățile de tip infrastructură ale ramurilor care gestionează rețele au fost de curând clarificate și reorganizate. Infrastructura de transport a energiei electrice aparține acum EDF, care înainte avea doar concesiunea rețelei. Proprietatea asupra infrastructurii de cale ferată a fost clarificată o dată cu crearea unui EP pentru managementul infrastructurii (RFF) separat de operatorul de cale ferată (SNCF).

## 2.2. Împrumuturi

În general, textele de lege atât pentru EP administrative, cât și pentru cele industriale și comerciale, prevăd faptul că ele pot împrumuta fonduri, prin decizia consiliilor lor directoare și cu aprobarea expresă a autorității de supraveghere financiară. În practică, mărimea creditelor care pot fi luate de EP variază mult. Procedura este relativ frecventă în cadrul EP locale, de vreme ce autoritățile locale o acceptă ca o metodă obișnuită de finanțare a propriilor lor bugete, ca și ale EP din raza lor. Foarte

puține EP administrative de nivel național se folosesc de prerogativele lor legate de obținerea de împrumuturi. Cu toate acestea, universitățile împrumută fonduri și, de obicei, autoritățile regionale acordă universităților subvenții pentru investiții pentru ca acestea să-și poată plăti datoriile.

Supravegherea strânsă a EP naționale administrative de către guvern dă posibilitatea acestuia să ia el toate împrumuturile și să finanțeze EP exclusiv prin alocarea de sume de la buget. EP naționale administrative nu au de fapt autonomie financiară de loc. Ele nu generează venituri pentru a-și putea plăti împrumuturile. Ele își recalculează valoarea activelor după principii pur contabile, fără să ia în considerare finanțarea proiectelor de investiții. Ele folosesc de obicei finanțarea prin leasing pentru achiziționarea de tehnică de calcul, dar acest lucru se face pentru a finanța aceste echipamente prin subvenția anuală acordată de Stat.

Întreprinderile publice mari folosesc finanțarea prin credite în condiții care sunt foarte strict definite de autoritatea de supraveghere financiară și examinate de Biroul Primului Ministru. Aceste EP industriale și comerciale mari împrumută de la bănci franceze și străine, sau mai adesea de pe piețele de capital, prin emiterea de obligațiuni garantate de guvern. Dobânda obținută la aceste obligațiuni este apropiată de cea pentru obligațiunile de stat, diferența nedepășind niciodată o jumătate de punct, solvabilitatea acestor întreprinderi fiind, în general, cotate drept bună. EDF și GDF (*Gaz de France*) emit obligațiuni care nu sunt garantate de guvern și care au dobânzi similare.

În ultimii mai bine de douăzeci de ani, EP nu li s-a mai permis să împrumute de la guvern. Înaintea acestei perioade, Fondul Economic și social de Dezvoltare a fost un fond special de trezorerie, care oferea credite fără dobândă sau cu dobândă, al căror cost (lipsa dobânzii și neachitarea împrumuturilor) era inclus în fiecare an în bugetul statului. De asemenea, guvernul nu mai este implicat în acordarea creditelor cu dobândă redusă, care erau mai înainte disponibile pentru fermieri, firme mici și mijlocii și pentru exporturi. Măsurile legislative ale Comisiei Europene referitoare la concurență a oferit un stimulent important pentru renunțarea la toate aceste practici financiare de către agențiile publice cu activități comerciale.

Împrumuturile contractate de EP mari nu apar în Legea Bugetului de Stat, dar sunt reflectate în conturile naționale ca poziție separată.

### 2.3. *Alte active și pasive*

Agențiile publice aflate sub incidența regulilor contabile ale guvernului (EP având „contabil public”) beneficiază de o serie de privilegii. Activele lor nu pot fi confiscate și reclamațiile lor sunt rezolvate fără să fie nevoie de hotărârea unei instanțe comerciale. Împrumuturile lor sunt prescrise după patru ani (dar această limită poate fi extinsă pentru unii creditori prin decizia consiliului director și cu aprobarea Direcției Bugetului din Ministerul de Finanțe).

Acum circa douăzeci de ani, înainte de răspândirea pe scară largă a calculatoarelor, guvernul și EP sale erau cunoscute pentru perioada îndelungată după care își achitau facturile, care rămâneau de obicei neachitate pentru perioade mai mari de trei luni. EP își plătesc în prezent datoriile cu promptitudine. Monitorizarea întârzierii plăților după primirea facturilor constituie unul dintre cele mai importante criterii administrative folosite de EP care realizează audituri funcționale.

O circulară de la Direcția Contabilității Publice cere EP să plătească dobânzi la sumele de pe facturile furnizorilor care rămân neachitate după 45 de zile. Pot exista arierate doar când există crize de plăți, care apar din când în când la diferite EP.

Regula comună aplicabilă EP care sunt supuse reglementărilor contabile ale administrației este faptul că rezervele lor în numerar fac parte din Trezoreria administrației, astfel încât nu li se permite să investească excedentul balanței de numerar în titluri de proprietate. Contul lor de numerar trebuie să aibă tot timpul un sold pozitiv. Pentru EP administrative nu se plătește nici o dobândă, dar, în unele

cazuri, EP industriale și comerciale pot obține dobânzi la depozitele lor în numerar. Printr-o excepție, universităților li se permite investirea acelei părți numerarului pe care o generează ele însele.

Regulile care guvernează acest domeniu au tins să devină mai flexibile în ultima vreme, și este probabil ca Ministerul de Finanțe să permită EP, chiar și celor administrative, să-și investească excedentul de numerar pe termen scurt, cu condiția să se investească în titluri de stat pe termen de un an sau mai puțin. Spitalele își pot investi excedentul de numerar și la fel, desigur, EP industriale și comerciale care nu li s-a numit un „contabil public”.

Agențiile publice care se implică în cercetări aplicative pot poseda drepturi de proprietate intelectuală. În acest domeniu, directivele guvernului s-au schimbat de mai multe ori și activele nu sunt, probabil, gestionate în cel mai bun mod cu putință. Aceasta din cauză că principala motivație a EP este de a furniza servicii publice și de a promova progresul tehnologic în sectorul economic de care sunt răspunzătoare. Ele au multe contracte cu firme private cărora li se permite să înregistreze patente în nume propriu pentru descoperirile făcute în timpul cercetărilor comune. Patentele înregistrate pe numele unor EP sunt adesea în domenii în care EP nu a putut găsi o firmă franceză sau străină cu care să colaboreze. Înregistrarea și reînnoirea patentelor necesită cheltuieli din partea EP, fără a genera, în mod automat venituri. De aceea, proprietatea intelectuală costă mai mult decât veniturile pe care le aduce. Partea care li se cuvine cercetătorilor individuali urcă până la 25% din onorariul primit, cu un plafon fixat la nivelul salariului pe un an, fapt care tinde să accentueze tendința ca ei să permită firmelor care le finanțează laboratoarele de cercetare să fie proprietarele patentelor. În ultimii ani, politica a fost de a lăsa o serie de patente să expire și de a introduce practica împărțirii în mod egal a sumelor plătite pentru patentele active.

### 3. Controlul și auditarea bugetului

#### 3.1. Controlul și contabilitatea bugetului: principii generale

##### *Controlul execuției bugetului*

Sistemul de execuție bugetară pentru EP este, în general, mai flexibil decât pentru bugetul Statului. Totuși, pentru majoritatea EP, procedurile de execuție bugetară ale bugetului Statului servesc ca termen de referință. În sistemul bugetar francez, aceste proceduri sunt organizate după cum urmează:

- Funcționarul ce acordă autorizarea (*ordonnateur*) este răspunzător de implementarea bugetului. Ministrul de specialitate (sau pentru EP, conducătorul acestuia) este funcționarul ce acordă autorizarea. Funcționarul ce acordă autorizarea sau, de fapt, delegații acestuia, angajează (*engage*), adică emite contracte și comenzi, verifică produsele sau serviciile furnizate, facturile și reclamațiile (*liquide*), și emite ordinele de plată (*ordonne*)
- Controlorul financiar, care este un funcționar al Ministerului de Finanțe plasat în interiorul ministerelor de specialitate, face un control prealabil asupra obligației de plată și a celorlalte decizii cu impact financiar, cum ar fi angajarea de personal. Controlorul financiar verifică dacă sunt disponibile sumele alocate și obligația de plată corespunde postului respectiv din buget. Acesta este doar un control statutar. Natura sa precisă depinde de natura economică a cheltuielii, de volumul său și de natura entității (aceasta poate fi o subdiviziune organizatorică centrală, o subdiviziune „descentralizată”, sau un EP administrativ)
- Un funcționar numit „contabil public” controlează ordinele de plată emise de ordonator. „Contabilul public” este răspunzător de verificarea legalității ordinelor de plată; el face plățile prin Contul Unic de Trezorerie (sau contul EP la Trezorerie) și ține evidența contabilă. Așa cum se va arăta în continuare, „contabilul public” are un statut și îndatoriri speciale.

Pentru a realiza controlul asupra conducerii, în majoritatea organizațiilor private și administrative de dimensiuni semnificative se aplică principiul separării sarcinilor. Prin aceasta, se asigură că întocmirea ordinelor de plată, verificarea livrărilor și efectuarea plăților nu pot fi făcute de una și aceeași persoană. În sistemul francez, această regulă a fost instituționalizată. „Contabilul public” nu este subordonat „ordonatorului”. El este împuternicit să refuze orice ordine de plată necorespunzătoare emise de acesta.

Deci, principiul separării dintre ordonator și „contabilul public” este un principiu fundamental al sistemului francez. El se aplică atât cheltuielilor, cât și veniturilor (adică evaluarea veniturilor este separată de colectarea lor).

„Contabilul public” răspunde de canalizarea tuturor tranzacțiilor către conturile Trezoreriei și de contabilitate. De obicei, el este un profesionist, membru al Direcției Generale a Contabilității Publice, care este ramura contabilă și administrativă a Trezoreriei, dar nu întotdeauna. Adesea, în agențiile subordonate ministerelor educației sau agriculturii, „contabilul public” este un funcționar contabil al ministerului de specialitate. Dar Direcția Generală a Contabilității Publice, față de care acesta răspunde pe linie funcțională, trebuie să-i aprobe întotdeauna numirea.

„Contabilul public” are îndatoriri speciale. El este personal responsabil, cu proprii săi bani, pentru conformare și erorile administrative. El este controlat de Direcția Generală a Contabilității Publice, de obicei prin persoana Contabilului-Şef al Trezoreriei pentru regiunea respectivă (*Trésorier Payeur Général*). El trebuie să pregătească raportările anuale și este răspunzător în fața Curții de Conturi, care auditează bilanțurile anuale.

Din cauza principiului separației, ordonatorul nu este autorizat să dețină conturi bancare sau numerar. Curtea de Conturi poate pedepsi funcționarii care încalcă această regulă, spre exemplu prin intermediul unui ONG. În situații excepționale, ordonatorul îl poate forța pe „contabilul public” cu un „ordin de rechiziție” să autorizeze un ordin de plată pe care contabilul îl refuzase în prealabil. În aceste cazuri, ordinele de rechiziție sunt aduse la cunoștința Curții de Conturi de către Ministerul de Finanțe și răspunderea trece de la „contabilul public” la ordonator.

Ordonatorul este responsabil și pentru managementul financiar. Ordonatorul trebuie să contrasemneze raportările financiare întocmite de reprezentanții Ministerului de Finanțe.

### *Contabilitatea*

Decretul din 1962 referitor la contabilitatea administrației servește drept un cadru strict care definește îndatoririle „contabililor publici”, ale ordonatorilor și forma raportărilor financiare ale administrației, inclusiv ale EP. Acesta stipulează, de asemenea, că metodele contabile pentru administrație trebuie să fie derivate din „planul contabil general”. Așa cum s-a arătat, „planul contabil general” definește esența planului de conturi și principiile contabile generale pentru toate activitățile comerciale. El intră în vigoare printr-un decret al ministrului de finanțe, pregătit după consultări cu experți și corpul profesiei contabile.

De fapt, contabilitatea administrației încă diferă de contabilitatea sectorului privat. De exemplu, administrația centrală și multe EP administrative de nivel național nu-și înregistrează activele tangibile și uzura lor în mod corespunzător. Dar modificările recente aduse metodelor contabile tind să apropie normele contabile ale administrației de cele ale sectorului privat. Darea de seamă generală din 1999 a Statului demonstrează un progres în această direcție. Adesea, procedurile complicate necesare pentru a implementa schimbările cerute de Direcția Contabilității Publice din Ministerul de Finanțe sunt un obstacol în carea revizuirii regulamentelor. De exemplu, circulara din 1989 asupra informatizării nu a reușit să rezolve toate problemele, și nici administrația, nici acele agenții publice având un „contabil public” nu pot accepta plata prin cărți de credit (acest lucru e pe cale de a se schimba).

### 3.2. *Instituția „contabilului public” în établissements publics*

Majorității EP li se repartizează un „contabil public”. Cu toate acestea, deși în cadrul administrației există, în general, o separare completă, fizică, între unitatea administrativă care realizează cheltuielile și „contabilul public”, care lucrează la biroul Trezoreriei, „contabilul public” al EP lucrează, fizic, în cadrul agenției. În multe EP, acesta lucrează acolo în mod permanent. În unele EP de dimensiuni mici, un funcționar al Trezoreriei îndeplinește rolul contabilului public, păstrându-și, în același timp, funcția în cadrul Trezoreriei.

Un „contabil public” este, de asemenea, repartizat și administrațiilor locale și Camerelor de Agricultură (dar nu și altor agenții publice constituite pe criterii profesionale). Totuși, tranzacțiile acestor entități nu sunt supuse unui control financiar prealabil. De fapt, aceste entități se bucură de un înalt grad de autonomie financiară, deși sunt auditate de Curtea de Conturi în mod obișnuit.

Pentru că procedurile de execuție bugetară și procedurile de control ale contabilității folosite de stat implică un control strict din partea ministerului de finanțe și nu sunt compatibile cu managementul activităților comerciale, acestea au fost eliminate pentru o serie de EP care sunt cele mai mari întreprinderi publice.

Uneori, principiul separației prezentat mai înainte este încălcat. Astfel, în unele întreprinderi publice, „contabilul public” este și directorul financiar al EP, și ca director financiar este subordonat conducătorului EP și autorizează cheltuieli. Asemenea cazuri constituie probleme, așa cum se arată de către Curtea de Conturi într-un raport asupra autorităților portuare: ”principiul separației între funcția de autorizare și funcția contabilă este încălcat. Directorul este superiorul direct al contabilului, căruia îi va fi dificil să refuze un ordin de plată elaborat de propriile sale servicii financiare sau potrivit directivelor date de el însuși în calitate de director financiar. Însăși existența unui contabil public crează o problemă.” Pentru acele întreprinderi publice, Curtea de Conturi a recomandat fie eliminarea instituției „contabilului public”, fie transformarea acestor EP în societăți comerciale de stat, și aplicarea în cadrul lor a standardelor contabile și de audit ale sectorului privat<sup>14</sup>.

Există părerea că o serie de manageri găsesc avantajos sistemul „contabilului public”, deoarece îi eliberează de responsabilitatea gestiunii numerarului și contabilității. Totuși, separația dintre ordonator și „contabilul public” are dezavantajul concentrării atenției asupra procedurilor contabile generale și slăbirii rolului bugetului. De asemenea, această separație a încetinit introducerea procedurilor de calculație a costurilor, separă managementul de contabilitate și reduce percepția managerului față de modul cum se execută bugetul.

### 3.3 *Controalele și auditul exercitate de Ministerul de Finanțe*

Majoritatea agențiilor administrative, și unele dintre cele industriale și comerciale mici, sunt supuse controlului financiar, natura acestuia evoluând continuu. Alte agenții sunt supuse „controlului economic și financiar al Statului”.

#### *Controlul financiar în agențiile administrative*

În general, controlorul financiar realizează controale preventive asupra angajamentelor și deciziilor care au implicații financiare. Controlorul financiar lucrează în colaborare strânsă cu administratorii EP; el are un statut de consultant în consiliul director. El realizează doar controale de legalitate și asigură respectarea directivelor scrise sau verbale venite de la Direcția Bugetului. El controlează majoritatea deciziilor legate de personal (de exemplu, angajarea), cheltuielile de deplasare în străinătate, investițiile, subvențiile și transferurile și alte cheltuieli care depășesc o anumită sumă (care este uneori negociată cu managerul). Universitățile și alte câteva EP administrative nu sunt supuse controlului financiar

<sup>14</sup> . *La politique portuaire française; Cour des Comptes.*

preventiv. Printre schimbările care au avut loc în timpul ultimilor zece ani se află și simplificarea autorizării. De exemplu, controlorii financiari aprobă toate cheltuielile de personal prognozate la începutul anului, și nu trebuie să aprobe fiecare promovare, deși trebuie încă să aprobe angajarea.

În cadrul regiunilor, Contabilul Șef al Regiunii îndeplinește adesea funcția de control financiar. Au avut loc dezbateri cu privire la schimbări în controlul financiar în vederea reducerii controalelor preventive și creșterii rolului de consiliere și promovare a auditării managementului.

#### *Controlul de Stat asupra agențiilor industriale și comerciale*

„Controlul economic și financiar al Statului” este numit de obicei „control de Stat”. Controlul de Stat realizat de funcționari din ministerul de finanțe acoperă EP care nu sunt supuse controlului financiar, societățile comerciale controlate de stat și orice altă entitate care-și obține majoritatea veniturilor din fonduri publice. Acoperă circa 600 de entități. Controlul este realizat fie de un controlor de Stat, fie, pentru entități mari, de o comisie de control.

Natura acestor controale variază de la o agenție la alta. Uneori, ea constă într-un control preventiv pentru deciziile cu impact financiar semnificativ. Cel mai adesea el constă dintr-un audit posterior. Pentru întreprinderile publice cu dimensiuni semnificative, Controlul de Stat este similar cu un audit de proces.

Controlorii de Stat ocupă poziții consultative în cadrul consiliului director. Ei elaborează rapoarte de evaluare anuale, conținând opiniile lor asupra eficacității politicilor EP. Rapoartele sunt trimise Ministerului de Finanțe; ele nu sunt confidențiale, dar nu sunt nici distribuite pe scară largă, după cum nu este obligatoriu ca ele să fie distribuite nici agenției auditate, nici autorității sale de supraveghere.

#### *Inspekțiile financiare*

Ministerul de Finanțe are și o categorie de personal formată din inspectori de rang înalt (*Inspection Générale des Finances*), cu autoritatea de a examina și de a investiga orice probleme legate de „fondurile publice”. Ministerul de Finanțe fixează programul anual al acestora. În principal, acești inspectori îi auditează pe „contabilii publici”, dar munca lor vizează și evaluarea eficienței agenției. Asemenea inspekții sunt deosebit de eficace și aduc adesea rezultate, dar ele nu sunt prea frecvente în EP.

#### **3.4.     *Auditul intern***

EP cele mai mari, care nu au “contabili publici”, folosesc proceduri interne de audit, pe care le stabilesc după cum doresc. În cadrul majorității celorlalte agenții, nu existe controale financiare interne sistematice. Acest lucru poate fi exprimat prin faptul că aceste controale financiare și contabile sunt văzute ca fiind o problemă a Ministerului de Finanțe și conducerea agenției nu simte nici o răspundere față de ele.

Cu toate acestea, toate ministerele tehnice au ca angajați inspectori de specialitate și auditori, a căror jurisdicție include EP subordonate. Rapoartele lor au circulație restrânsă și eficacitatea lor depinde de voința ministerelor de a le folosi. Uneori, ele au o eficacitate limitată din cauza personalului necalificat (majoritatea sunt funcționari publici care nu-și mai pot găsi posturi active). Totuși, în alte situații, aceste inspekții s-au dovedit eficace.



### 3.5. *Instituția Supremă de Audit*

Curtea de Conturi (*Cour des Comptes*) este Instituția Supremă de Audit. Curtea de Conturi și instanțele ei regionale au o autoritate de audit extrem de cuprinzătoare. Ea analizează toate rapoartele financiare de sfârșit de an ale administrației centrale și locale și auditează contabilii publici. Ea realizează audituri la sediul EP și al altor entități controlate de Stat, la diferite intervale (la fiecare 3 până la 10 ani, în funcție de mărimea entității), acoperind întreaga perioadă de la ultima revizie. Este o procedură antagonică și se așteaptă ca managementul entității auditate să răspundă observațiilor făcute de Birou. Raportul final, care este înaintat conducătorului entității și autorităților ei de supervizare conține adesea cereri de îmbunătățire specificate. Curtea de Conturi analizează efectele sugestiilor ei la următorul audit pe care-l face și, în general, recomandările sunt respectate. Oricând este necesar, ea se poate transforma într-o instanță de revizie financiară. Curtea de Conturi realizează, de asemenea, evaluări și elaborează rapoarte asupra multor subiecte, la cerere sau din propria sa inițiativă. Raportul său anual este public și este așteptat cu nerăbdare de presă și de public. În el sunt rezumate principalele constatări și recomandări ale Curții.

## 4. *Elaborarea și implementarea bugetului*

### 4.1. *Forma bugetului*

#### *Structura bugetului*

Alocările bugetare ale EP administrative sunt limite pentru cheltuielile în numerar. Bugetele EP industriale și comerciale sunt considerate ca fiind "estimări ale veniturilor și cheltuielilor". Aceste estimări sunt în principiu doar evaluări, ele depinzând doar de venitul propriu al agenției. Totuși, există limite pentru cheltuielile de personal și de investiții, care diminuează flexibilitatea în execuția bugetului. Bugetul include autorizări pentru angajarea în proiecte de investiții multi-anuale, care sunt numite "autorizări de program" sau "alocări pentru angajamente". Acestea autorizează doar angajarea, nu și plățile.

În general, bugetul constă din două secțiuni, una pentru exploatare și cealaltă pentru cheltuieli de capital. Ele se pot compensa reciproc sau în combinație cu fondurile de capital circulant. Aceste două secțiuni se împart în "capitole" și "posturi". Clasificarea bugetară urmărește planul contabil, care clasifică conturile după categoria economică. Există, totuși, câteva neconcordanțe care crează probleme practice. De exemplu, standardul pentru a distinge cheltuielile de exploatare de cheltuielile de investiții nu este același în cadrul bugetului (limita de 300 000 franci francezi), ca în practicile contabile (limita de 5 000 de franci francezi).

Atât structura clasificării bugetare, care este guvernată de planul contabil, cât și natura controalelor pentru execuția bugetară pun accentul pe intrări în loc de rezultate, și fac managementul bugetului foarte dificil în EP care au contabilii publici. S-a făcut o încercare de a îmbunătăți forma bugetului în cazul agențiilor de cercetare, care au bugetul împărțit în trei secțiuni, una pentru cheltuieli de personal, alta pentru cheltuieli generale de exploatare și o a treia pentru activități de cercetare. Sumele alocate pentru al treilea sector pot fi utilizate pentru a finanța cumpărarea de bunuri de capital sau mici echipamente, ca și pentru funcționare și unele cheltuieli pentru angajații pe bază de contract, cum ar fi remunerarea personalului angajat temporar pentru a face cercetare împreună cu firme din sectorul privat. Această modalitate de finanțare face posibilă acordarea de granturi pentru unitățile de cercetare prin "alocări în bloc", care le oferă un grad ridicat de flexibilitate administrativă. În același timp, această practică are efectul secundar de a amesteca laolaltă cheltuieli de diferite naturi economice. A treia secțiune din buget, care regrupează trei sferturi din cheltuielile totale, nu este monitorizată adecvat pe baza planului de conturi și este un fel de cutie neagră.

Când își discută schița de buget cu autoritățile de supraveghere, unele agenții își prezintă cheltuielile în diferite formate, inclusiv tabele analitice prezentând programul de cheltuieli pe sarcini sau scopuri. Acestea din urmă sunt prezentări schematice furnizate cu scop informativ. Dar, deoarece bugetul este votat, monitorizat și controlat pe baza formatului stipulat prin lege sau decret, aceste lucrări analitice nu au nici un fel de impact asupra implementării bugetului.

#### 4.2. *Cheltuieli de personal*

##### *Întocmirea bugetului de personal*

Cheltuielile de personal sunt, în general, urmărite îndeaproape și controlate de autoritatea de supraveghere, în vreme ce, în același timp, procedurile aplicabile pot diferi între EP administrative și cele industriale și comerciale.

Bugetul unui EP administrativ include o listă atașată a posturilor de personal incluse în buget, care descrie toate posturile permanente în funcție de ramură, nivelul de calificare și vechime, în termenii funcțiilor echivalente din serviciul public. Fiecărui nivel îi este atribuită o valoare punctuală medie legată de grad și, când numărul posturilor este înmulțit cu valoarea acestor puncte în modul indicat de autoritatea de supraveghere bugetară și pe baza sistemului care se aplică peste tot în serviciul public, poate fi folosit pentru a calcula suma corespunzătoare ce va fi alocată de la buget. Orice schimbări în valoarea punctelor legate de grade rezultă din politica de compensații a guvernului și EP nu are nici un cuvânt de spus în această privință. Ocuparea posturilor incluse în buget de către potențialii candidați necesită aprobarea controlorului financiar. Acest lucru se face și dacă EP își realizează singur testarea candidaților pe bază de concurs, sau decide să angajeze pe un post un funcționar public aflat deja în slujba guvernului. Postul vacant prevăzut prin buget trebuie să fie la un nivel corespunzător calificării persoanei numite pe acest post.

Această procedură de control a contribuit substanțial la dezvoltarea planificării administrative a personalului, astfel încât să se poată anticipa pensionările, decesele și încheierea misiunilor, care au drept rezultat posturi vacante, ca și planificarea avansării în carieră pe baza vechimii și a competențelor. Discutarea politicii administrative referitoare la personal și cariere este o parte importantă în toate negocierile de buget, adesea fiind necesar să se adapteze structura posturilor cuprinse în buget la nevoile agenției. În ultimii circa douăzeci de ani, schimbările au fost, în general, inițiate de sus. Aceasta se datorează unei combinații de doi factori. Unul este problema demografică rezultată din abundența de funcționari publici aflați către sfârșitul carierei, care au intrat în serviciul public în anii '60 și vor ieși la pensie doar în 5 până la 10 ani de aici înainte, combinată cu declinul numărului de funcționari publici angajați anual (timp de douăzeci de ani, au fost implementate politici menite să stabilizeze sau să reducă rândurile funcționarilor publici). Celălalt este continua creștere a nivelului de calificare al funcționarilor publici, pe măsură ce calculatoarele îi înlocuiesc pe aceia care făceau munci necalificate.

EP administrative primesc și alocații pentru personal în afara posturilor bugetate, în scopul angajării de personal cu contract pe durată determinată (trei ani, cu o singură prelungire posibilă de aceeași durată). Recrutarea acestor persoane este monitorizată îndeaproape de controlorii financiari, cărora li se cere aprobarea în prealabil, iar angajații pe durată determinată reprezintă doar o mică minoritate din totalul personalului (mai puțin de 10%). Prin sumele alocate sunt prevăzute limite pentru cheltuielile salariale, iar Direcția Bugetului dă directive referitoare la creșterea bugetului pentru personal la momentul emiterii circulei inițiale care transmite apelul de a trece la elaborarea schiței de cerere referitoare la buget.

Bugetele majorității EP industriale și comerciale nu includ o listă a posturilor pentru care s-au alocat bani în buget. Totuși, ele au doar puțin mai multă libertate de mișcare decât EP administrative, pentru că obiectivele cheltuielilor cu personalul sunt stabilite de către autoritățile de supraveghere. Ele trebuie să justifice orice abatere de la obiectivele enunțate. În general, Direcția Bugetului este implicată în

anumite aspecte ale administrării personalului, chiar și în cazul EP mari industriale și comerciale, deoarece, adesea, îi lipsesc mijloacele tehnice pentru a stabili valoarea proiectelor mari de capital și a costurilor lor greu de cuantificat.

#### *Remunerarea managerilor*

Conducătorii EP administrative nu au nici un fel de autonomie în materie de remunerare, iar cei din cele industriale și comerciale au o autonomie redusă. În ceea ce privește remunerarea directorului însuși, bugetele EP administrative conțin, în general, o prevedere concretă pentru aceasta, toate posturile permanente fiind identificate pe categorii în buget și directorul fiind singura persoană din această categorie. Sumele în chestiune sunt discutate cu autoritățile de supraveghere în momentul creării EP și apoi anual, o dată cu analiza bugetului. Direcția Bugetului din Ministerul de Finanțe joacă un rol cheie în acel moment. Printre EP s-a dezvoltat un fel de scară, pe baza salariului directorului lor. Acest lucru a avut loc mai ales în cadrul unor familii de EP de tipul muzeelor, consiliilor de cercetare, etc. Remunerația "prevăzută în buget" reprezintă salariul real doar în rarele cazuri când reprezintă o creștere de salariu considerată suficientă de cel care o primește. Remunerația poate depăși semnificativ suma prevăzută în buget, pentru a lua în considerare locul de unde vine directorul, salariul său precedent și natura complexă a misiunii sale. O scrisoare stabilește apoi nivelul real de remunerare de la Direcția Bugetului. Direcția Bugetului are un grafic comparativ actualizat al remunerațiilor plătite conducătorilor EP industriale și comerciale. Nivelul este mai înalt, în general, în EP industriale și comerciale, deși dimensiunea unui EP joacă un rol mai decisiv decât tipul său.

Directorul nu are nici o autoritate asupra remunerației plătite subordonaților săi direcți. Directoratul Bugetului din ministerul de finanțe a cerut progresiv tuturor sectoarelor să-și limiteze la 15% creșterile salariale acordate funcționarilor publici repartizați unui EP, în scopul reducerii problemelor în momentul în care ei vor reveni în agențiile lor de origine.

În EP administrative, chiar dacă angajatul respectiv este un angajat pe bază de contract, și nu un funcționar public în exercițiul funcțiunii, nivelul salariului este verificat atent de controlorul financiar, care îl compară cu remunerația plătită funcționarilor publici. Orice diferență necesită aprobarea scrisă a Direcției Bugetului. De asemenea, teoretic, directorul unui EP poate modifica nivelul sporurilor salariale, ca și oriunde în serviciul public, dar practic, acest lucru se face doar rareori, cu excepția cazurilor când sunt penalizați angajații pentru conduită profesională inadecvată. Rolul important jucat de Direcția Bugetului în problema respectării treptelor de salarizare se explică prin efectul de contagiune asupra altor EP a oricărei forme de remunerație care nu este în mod limpede legată de competențele persoanei sau de cerințele postului în chestiune.

#### **4.3. Elaborarea și aprobarea bugetului**

Calendarul procedurii bugetare este foarte strict și este același pentru EP naționale, ca și pentru guvern. Procesul începe cu circulara anuală referitoare la buget trimisă în sau în jurul datei de 15 aprilie; ea este urmată de două dezbateri pe tema bugetului care reunesc Direcția Bugetului și ministerul cu autoritate tehnică de supraveghere. EP, chiar și cele mari, sunt în prezent tot mai rar de față la dezbateri, ministerele cu autoritate tehnică de supraveghere dorind să-și afirme rolul și să limiteze rolul Direcției Bugetului. Totuși, există întâlniri pregătitoare frecvente care implică Direcția Bugetului și EP. Sumele alocate pentru subvenționarea unui EP sunt analizate în același timp cu acelea ale ministerului cu autoritate de supraveghere asupra sa și sunt parte din bugetul propriu al ministerului.

Circulara furnizează linii directoare pentru schițarea bugetului, specificând ratele de creștere a sumei totale pentru salarii, cheltuieli de funcționare și cheltuieli de capital. Ea conține și directive referitoare la reformele orizontale, cum ar fi obiectivele de reducere a posturilor, procentul din suma pentru salarii care trebuie folosit pentru instruire permanentă, modificări în regulamentele de impozitare sau în procedurile bugetare.

Dezbaterea inițială asupra bugetului se referă la măsurile care se continuă și la impactul noilor măsuri

implementate în anul anterior. Ea servește la identificarea acelor probleme care trebuie rezolvate. A doua dezbatere, în iunie, examinează noi măsuri pozitive și negative și revizuieste în detaliu bugetul EP, inclusiv veniturile prognozate și politica de prețuri. Până atunci, EP trebuie să fi înaintat celor două autorități de supraveghere ale sale un dosar substanțial cuprinzând sumele cerute de la buget, conținând date care, adesea, se întind pe intervale de zece ani. Revizuirea se face folosind bilanțul anului precedent drept referință și analizează diferențele. Se dă atenție sumelor alocate care au rămas nefolosite și facturilor neachitate. Acolo unde există un contract cu EP, el servește ca principal termen de referință în discuțiile referitoare la buget. Problemele importante sunt rezolvate de biroul Primului Ministru între sfârșitul lui iunie și 14 Iulie.

Subsidiile alocate de la buget pentru EP le sunt comunicate telefonic acestora între 14 iulie și 15 august. Ele cuprind patru sume: una pentru cheltuieli de personal, una pentru personal suplimentar, una pentru funcționare curentă și una pentru proiecte de capital. Ori de câte ori se prevăd în buget și tranzacții cu proprietăți imobiliare, subvenția de la buget are destinație specială, deoarece, deși fac parte din aceeași parte a bugetului ca și alte cheltuieli de capital, cele două nu pot fi amestecate.

EP lansează apoi propria lor procedură internă de elaborare a bugetului, care se termină, în general, până la 15 octombrie. Autoritatea tehnică de supraveghere trimite o înștiințare scrisă agențiilor în cursul lunii octombrie, care poate conține o serie de detalii și poate fi adaptată fiecărui EP în parte. Ea enunță obiectivul urmărit prin încasări, orice schimbări în structuri (fuziuni de EP, crearea de sucursale, etc.) și include directive politice privind domeniile prioritare etc. Acesta este momentul în care sunt finalizate principalele proiecte ale unui EP. Elaborarea scrisorii autorității de supraveghere demonstrează uneori echilibrul de putere între autoritatea de supraveghere tehnică și EP: principalele EP își trimit propriile înștiințări scrise Ministrului pentru a fi semnate. Înștiințările trimise EP importante sunt comunicate Direcției Bugetului înainte de a fi semnate.

Bugetul unui EP este prezentat apoi în fața consiliului său director, care își exprimă votul asupra lui înainte de sfârșitul lui octombrie. Apoi, pentru marea majoritate a EP, bugetul trebuie aprobat printr-o decizie comună a celor două autorități de supraveghere (așa cum s-a arătat mai înainte, există și excepții).

Împărțirea alocațiilor de la buget în interior, între subdiviziunile agenției are loc în perioada dintre 15 octombrie și 15 decembrie. Ea nu este comunicată oficial autorităților de supraveghere și nu necesită aprobare.

Parlamentul primește informații despre bugetele EP numai prin intermediul subsidiilor incluse în bugetul de Stat. El nu primește bugetele fiecărui EP în parte. Cu toate acestea, raportorii comitetelor din parlament pot obține toate informațiile necesare fie de la Ministerul Bugetului, sau de la ministerele tehnice, fie direct de la un EP. Ei procedează frecvent astfel, și parlamentul poate, dacă dorește, să modifice subsidiile alocate de la buget agențiilor publice.

Alocațiile pentru spitale nu provin din bugetul administrației centrale. Dar recent, parlamentul a început să controleze cheltuielile lor totale. În ultimii patru ani, Parlamentul votează o Lege a Finanțării Protecției Sociale. Acest buget conține o sumă totală – obiectiv, alocată spitalelor, care va fi finanțată din asigurările de sănătate. Ministerul Sănătății împarte aceste alocații estimate pentru spitale între regiuni, ținând cont de diverși indicatori. Agențiile Regionale de Sănătate împart aceste alocații între spitalele publice din regiune. Acest calendar este inadecvat, legea fiind implementată până acum doar la sfârșitul lui decembrie, în vreme ce spitalele aveau nevoie de decizii mai rapide pentru a-și elabora în mod adecvat bugetele.

Bugetul EP trebuie aprobat înainte de 1 ianuarie al fiecărui an, deoarece nu se poate cheltui nimic înaintea aprobării. În eventualitatea că un EP nu reușește să obțină aprobarea până la acea dată, controlul financiar instaurează angajamente lunare și limite de numerar corespunzătoare unei doisprezecimi din bugetul anului precedent.

Din 1996, politica de investiții și de împrumut a celor mai mari EP industriale și comerciale, societățile care administrează șoselele și aeroporturile regionale (care sunt subiecte de drept privat), sunt analizate și decise în timpul trimestrului doi de către un comitet inter-ministerial condus de Ministrul de Finanțe (“Comitetul Investițiilor de Interes Economic și Social” – CIES). Departamentul Trezoreriei din Ministerul de Finanțe asigură secretariatul CIES, Mediul concurențial și directivele UE vor conduce probabil la amendarea unora dintre aspectele acestei proceduri<sup>15</sup>.

#### 4.4. *Regulile de management al alocațiilor bugetare*

Subvențiile de la bugetul Statului sunt transferate EP pe baza unui calendar, 50% fiind remiși în sau în jurul datei de 15 ianuarie, 25% între iunie și septembrie și alte 25% între octombrie și decembrie. Alocațiile la buget întârzie adesea. EP li se cere să păstreze un fond de lucru egal cu bugetul de funcționare pe o lună.

Majoritatea EP nu sunt autorizate să facă transferuri între secțiuni și între sumele alocate pentru personal și cele alocate în alte scopuri. EP cu control financiar prealabil au nevoie de aprobare de la controlorul financiar pentru a face transferuri între posturi. Consiliul director și autoritățile de supraveghere trebuie să probeze revizuirile aduse bugetului, atât cât este cazul pentru bugetul inițial.

În cazul EP cu un “contabil public”, sunt regularizate excedentele de la sfârșit de an. După sfârșitul anului fiscal, EP dispun de o perioadă complementară de două luni în care să-și cheltuie bugetul, cu condiția ca respectivele cheltuieli să fi fost angajate înainte de sfârșitul anului. Doar 10% din sumele alocate pentru funcționarea curentă și având altă destinație decât salariile care rămân neutilizate la sfârșitul perioadei pot fi trecute pe anul următor, lucru care limitează considerabil această practică. Sumele alocate pentru salarii pot fi trecute pe anul următor doar dacă funcționarul care efectuează controlul acordă o dispensă specială în acest sens, care poate apare, de pildă, dacă a fost întârziată implementarea unei reforme aprobate. Sumele alocate pentru investiții de capital pot fi trecute în anul următor doar dacă sunt autorizate printr-o “autorizare de program/sumă alocată pentru angajament”. Sumele nefolosite care nu pot fi trecute în anul următor sunt transferate într-un fond de rezervă, din care autoritatea de supraveghere financiară deduce periodic orice sumă în exces în bugetul operativ pe o lună, reducând subvenția anuală acordată de Stat cu aceeași sumă. Această procedură are efecte nedorite, prin aceea că conduce la o creștere a stocurilor la sfârșitul anului, dar EP reușesc adesea să negocieze alocarea acestor rezerve pentru activități speciale.

#### 4.5. *Probleme speciale*

##### *Politica de prețuri*

Majoritatea prețurilor sunt încă fixate prin decizii ministeriale. Universitățile constituie o excepție, consiliile lor directoare având libertatea de a fixa taxe de înscriere, deși ponderea relativă a veniturilor din astfel de taxe în bugetele lor este foarte mică. Taxele de spitalizare sunt decise în totalitate de autoritățile de supraveghere, mai ales datorită faptului că aproximativ 90% din veniturile spitalelor vin din restituirea taxelor pentru utilizatori de la fondul de protecție socială.

Problemele legate de politica de prețuri sunt adesea decise în același timp cu sumele alocate de la bugetul de Stat pentru EP, în strânsă coordonare cu analiza prognozelor referitoare la venituri. Veniturile sunt rareori subestimate, dar pot fi supraestimate datorită unui optimism excesiv sau intenționat, și cele două autorități de supraveghere răspund solidar pentru cifra stabilită în final. Nu există nici un mecanism proiectat pentru a încuraja EP și autoritățile lor de supraveghere să elaboreze prognoze conservatoare. Modificările necesare ca rezultat al unor așteptări exagerate referitoare la

<sup>15</sup> Vezi Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergougnoux, La Documentation française, Paris 2000.

venituri sau datorate altor motive sunt implementate în timpul anului, în eventualitatea unei crize serioase, dar cel mai adesea în bugetul anului următor.

Pentru EP cu venituri limitate, fondurile astfel generate au fost vreme îndelungată neglijate chiar de EP, care le alocu pentru diverse cheltuieli curente, cât și de autoritățile de supraveghere; într-adevăr ele adesea nu apar ca un element distinct în bugetul inițial, ci conduc la revizuirii pe măsură ce sunt colectate. Restricțiile bugetare din ultimii ani au eliminat asemenea practici.

Multe EP, în special din sectorul cercetării aplicative, nu au politici de prețuri care să vizeze acoperirea integrală a costurilor. Ele cer prețuri prea mici. Prețurile reflectă adesea doar costurile variabile și nu includ cheltuielile de personal. Firmele din sectorul privat se plâng uneori că EP științifice și tehnologice generează concurență neloială (în crearea unor noi varietăți de plante, de exemplu).

Pentru întreprinderile publice mari, cele care au un contract pe termen mediu cu Statul, numit adesea "plan contractual", politica de prețuri este revizuită în contextul contractului existent, care include obiective generale legate de preț. Autoritatea exercitată de Direcția Bugetului și de Direcția Trezoreriei sunt factori determinanți. Dar mediul concurențial tot mai acerb limitează gradele de libertate ale decidenților.

#### *Achiziții publice*

EP administrative trebuie să respecte aceleași reguli privitoare la achiziții ca și administrația centrală. Unor EP industriale și comerciale li se pretinde acest lucru prin legea lor de înființare, în vreme ce altele aleg voluntar acest curs de acțiune. Regulile sunt destul de neclare, încercând să atingă mai multe obiective în același timp, inclusiv promovarea liberei concurențe, obținerea celor mai scăzute prețuri și prevenirea însușirii frauduloase și a comisiunilor ascunse. Invitațiile la licitații sunt lansate prin anunțuri în presă și, sub supravegherea funcționarului însărcinat cu controlul, este aleasă cea mai bună ofertă. În cazul unor achiziții care depășesc 300 000 de franci francezi inclusiv taxele, EP trebuie să obțină, în plus, opinia unei comisii pentru achiziții, al cărei scop este de a folosi metode raționale în achizițiile publice, împiedecând în același timp anumiți furnizori să monopolizeze piața.

Multă vreme furnizorii nu au putut fi aleși liber și erau aleși de un EP specializat în achiziții, care negocia la scară națională condițiile de calitate și de preț cu furnizorii. În final, toată lumea avea ceva de obiectat sistemului, căci era foarte costisitor ca timp și nu reușea să garanteze prețuri scăzute. Furnizorii locali sau angroșiștii ofereau adesea rabaturi mult mai substanțiale decât reducerile obținute prin aprovizionare centralizată la nivel național. În ultimii câțiva ani, agențiile n-au mai fost nevoite să-și facă cumpărăturile prin agenția centralizată de aprovizionare, deși aceasta din urmă există încă și publică termenii și condițiile obținute la nivel național în folosul tuturor funcționarilor publici din sfera aprovizionării.

Regulile care guvernează aprovizionarea publică mai produc încă anumite probleme, în special privind cumpărarea de tehnică de calcul. EP sunt adesea dependente de un furnizor care le-a vândut un sistem elaborat pentru necesitățile lor specifice și le vine greu să se conformeze regulilor licitației cu mai mulți concurenți. Examinarea pieței calculatoarelor de către o comisie de aprovizionare este adesea văzută ca inadecvată și ineficăce.

Sistemul are, de asemenea, câteva efecte nedorite, deoarece face ca un ordin de plată să fie împărțit în mod artificial în mai multe ordine mai mici de 300 000 de franci fiecare, astfel încât să poată să evite consultările prealabile cu comisia și să aleagă liber un furnizor, care poate să nu fie cel cu oferta cea mai ieftină. Respectarea regulamentelor este asigurată de controlorul financiar, în EP care sunt supuse controlului financiar prealabil, și de "contabilul public".

#### *Impozite și contribuția socială a angajatorului*

Atenția sporită acordată contribuției impozitelor și a angajatorului în ultimii zece ani a necesitat o

creștere semnificativă a subvențiilor directe ale guvernului destinate EP, o dată cu îmbunătățirea procedurilor guvernamentale de stabilire a costurilor, aliniind mai bine sumele alocate prin buget la costurile reale ale funcționării agențiilor publice.

O dată cu adoptarea Directivei Europene referitoare la TVA, sistemul a fost extins la toate EP, indiferent dacă TVA-ul se aplică la 10% sau mai mult din venitul lor. Sumele alocate pentru funcționarea curentă sunt mărite cu cota de TVA. TVA-ul colectat este de obicei mult mai mare decât sumele deductibile. Aceasta face să crească în mod artificial cheltuielile de funcționare, dar bugetele multor EP administrative votate și implementate nu includ nici acum TVA, care este manipulată integral de "contabilul public", nu de către ordonator.

Contribuția angajatorului la asigurările sociale și alte contribuții similare sunt aproape aceleași ca cele din sectorul privat pentru asigurări de sănătate, accidente de muncă și alocații familiale. Pe de altă parte, contribuțiile angajatorilor pentru pensiile persoanelor în vârstă au crescut la 33% de la 6% într-o perioadă de 5 ani (din 1987 în 1992). Rata de 6% a rămas neschimbată timp îndelungat, în vreme ce cheltuielile reale cu pensiile plătite de guvern reprezintă un post enorm în bugetul Ministerului de Finanțe. Acest element a fost eliminat în prezent, iar cheltuielile sunt imputate din bugetele fiecărui minister și incluse în sumele alocate de Stat pentru EP, aplicând o rată realistă de 33%.

#### 4.6. *Relația dintre bugetul unui établissement public și bugetul Statului*

Numai subvențiile Statului către EP sunt incluse în bugetul de Stat. Subvențiile acordate celor mai mari EP sunt împărțite într-o secțiune specială pentru subvenții de funcționare curentă, inclusiv cheltuieli de personal (la Titlul IV, o poziție specială din bugetul guvernului pentru subvenții de exploatare) și o secțiune pentru subvenții pentru investiții (la titlul VI). Subvențiile pentru alte EP (centre de instruire, școli profesionale, muzee, etc.) apar într-o unică secțiune, uneori în cadrul unui element distinct din cadrul acestei secțiuni.

Transferurile pentru programele de asistență socială și economică se regăsesc într-o secțiune specială, făcând parte tot din Titlul IV al bugetului Statului, care este complet separat de subvențiile pentru funcționarea curentă. Aceste transferuri nu se includ în bugetul EP responsabile pentru administrarea lor și sunt acordate în cursul anului.

Situația este diferită atunci când subvențiile sunt interdepartamentale și/sau sunt plătite de mai multe autorități regionale sau locale. Acesta este cazul tipic pentru EP din Cercetare, Științifice și Tehnice. Aceste EP își primesc resursele de bază de la bugetul Ministerului Cercetării, dar primesc și subvenții cu destinație specială, pe care le obțin prin licitații la concurență cu firme private de cercetare, sau pe bază de contract cu diferite ministere sau regiuni, sau cu alte autorități locale. Aceste subvenții publice cu destinație specială sunt tratate ca venituri de către EP respective și sunt parte integrantă din bugetele lor.

Veniturile generate de EP și cheltuielile corespunzătoare nu apar în bugetul autorității lor de supraveghere. Pentru poziții de personal, doar "posturile bugetare" (posturi de funcționari publici autorizate prin buget) sunt reflectate în bugetul de Stat, nu și cele "ne-bugetare". Dimpotrivă, o parte dintre sumele alocate EP pot să nu fie incluse în bugetele lor, dar să apară în acela al autorității lor de supraveghere. Acest lucru se aplică în situația EP al cărui personal continuă să fie angajat și plătit de guvern, cum este cazul universităților. În plus, este ceva normal ca personalul să fie transferat temporar de la o administrație centrală sau locală la un EP, sau invers, fără ca acest lucru să fie reflectat în buget. De aceea, pentru anumite EP, bugetul nu constituie o indicație adecvată asupra resurselor pe care le utilizează și nu facilitează practica contabilității costurilor.

#### 4.7. Managementul performanțelor

##### *Puncte slabe curente*

Instrumentele bugetare și de control și procedurile de control sunt foarte potrivite pentru a verifica legalitatea utilizării resurselor, dar sunt nepotrivite pentru aprecierea performanței, sau pentru a sprijini în mod adecvat luarea deciziilor politice. Experimentele din trecut, din anii '70, legate de bugetarea programelor, au fost de mult abandonate. Atenția acordată resurselor depășește clar atenția acordată rezultatelor.

Deși există un declin spectaculos al planificării în ultimii cincisprezece ani, Franța continuă să elaboreze planuri, scheme naționale și hărți (harta școlii, harta universității, harta îngrijirii sănătății, programul autostrăzilor, căilor ferate sau al porturilor, harta de dezvoltare regională, etc.), legi care enunță principii generale (de exemplu, pentru agricultură) și uneori legi pentru programe multi-anuale (cercetare, forțele armate). Aceste planuri și legi includ uneori obiective specifice, cum ar fi: 80% din elevi să obțină certificatul de absolvire a învățământului secundar, 3% din PIB să fie rezervat pentru cercetare publică și privată, regiunile și zonele urbane regionale să fie deschise, independența energetică și reducerea mortalității post neo-natale. Unele dintre obiective au fost mai mult sau mai puțin atinse. Totuși, drumul critic de la obiectivele discutate de parlament și rezultatele așteptate de fiecare participant nu sunt exprimate clar; de cele mai multe ori, planurile oferă mai ales mijloace pentru a fi utilizate, dar nu oferă metode de operare.

Legăturile dintre buget și aceste programe generale sunt adesea slabe, dintr-o varietate de motive, inclusiv natura anuală a bugetului și absența instrumentelor potrivite pentru a le asigura. Bugetul include "sume destinate angajamentelor" pentru programele de investiții multi-anuale, dar acestea sunt adesea blocate sau anulate. Instrumente de genul planurilor referitoare la un contract sau legi ce vizează anumite programe nu pot contribui eficace la îmbunătățirea managementului sumelor alocate administrației fără puțină previzibilitate<sup>16</sup>.

Folosirea indicatorilor de performanță nu este încă foarte răspândită, și poate și mai puțin răspândită este practica contabilității costurilor. Separarea instituțională dintre contabilitate și managementul agenției nu oferă prea multe stimulente pentru dezvoltarea de noi instrumente. Obstrucționate de prioritatea pe care funcționarul contabil o dă contabilității generale, agențiile sunt puse în prezent în fața unui sistem de informare neadecvat. Cel mai important – și adesea singurul – sistem automatizat de management găsit în EP este acela folosit pentru contabilizarea veniturilor și a cheltuielilor. Aceasta implică analiza insuficientă a performanțelor bugetului, probleme în privința identificării programelor, monitorizarea insuficientă a activelor și a utilizării lor și insuficienta estimare a costurilor, deoarece în multe EP nu se înregistrează în contabilitate nici uzura, nici cheltuielile cu personalul finanțate de la buget. Și atunci când acest lucru se face, prelucrarea automată a rezultatelor are încă goluri și este realizată, adesea, independent de managementul financiar, cu intrări paralele. Din cauza faptului că autoritățile de supraveghere cer frecvent EP să elaboreze rapoarte precise privind anumite priorități speciale, acestea crează coduri speciale în buget care să le ajute să monitorizeze operațiile relevante. Aceasta face ca bugetele să fie și mai greu de citit, iar programele de contabilitate adesea nu pot pune de acord cheltuielile cu codurile fără să fie reprogramate în întregime.

Discuțiile actuale referitoare la aceste probleme recunosc necesitatea de a sprijini EP în elaborarea de metode de cuantificare a obiectivelor lor și de realizare a unui sistem informatic care ar permite monitorizarea performanțelor lor.

<sup>16</sup> O analiză a managementului cheltuielilor guvernamentale făcută de presă a arătat că managerii sunt dezamăgiți de experiențe de genul "centrelor de răspundere" lansate în 1990. Încheierea de contracte, care a fost miezul reformei, a fost măturată de rectificări bugetare. (Rafaele Rivais. Le Monde, 24-27 iunie 1998)



*Instrumente în curs de elaborare*

Comisia pentru energie atomică (CEA) a practicat vreme de cinci ani managementul prin obiective și a folosit o procedură de calculație a costurilor foarte eficace, necesitând multă implicare din partea funcționarilor agenției (finanțarea proiectelor este analizată în fiecare săptămână).

Pentru celelalte agenții, unde managementul prin obiective este dificil de implementat, discuțiile curente referitoare la adaptarea structurilor bugetare la considerentele practice administrative s-au concentrat asupra noțiunii de “buget pe sarcini”, cu resurse intersanșabile, cu excepția celor salariale. Acest tip de buget a fost experimentat în câteva agenții guvernamentale ca parte a unor contracte de service multi-aniuale (birouri ale sucursalelor locale ale Ministerului Lucrărilor Publice, de exemplu). Deși un asemenea experiment ar fi mult mai ușor de realizat în EP decât în departamente, nu a fost elaborată încă vreo aplicație practică.

Spitalele au început în ultimii ani să folosească coduri analitice pentru procedeele lor medicale, elaborate la nivel național, dându-le posibilitatea de a fi clasificate pe baza eficienței lor. Sistemul se bazează pe un sistem de coduri testat de-a lungul timpului pentru onorariile cerute pentru procedurile medicale, deja folosit în legătură cu asigurarea medicală. Chiar dacă a fost utilizat de ani de zile, sistemul nu poate fi folosit pentru a elabora indicatori din sfera alocării resurselor. În 1999, de exemplu, din cauza dezvoltării în continuare a unor coduri specifice pentru diagnostice complexe (cu mai multe boli), clasificarea spitalelor s-a schimbat radical. Totuși, progresele în analiza din punct de vedere medical a performanțelor lor au avut drept rezultat recent publicarea în presa generală a “tabellei ligilor” spitalelor, clasate în ordinea eficienței, cu statistici asupra mortalității din cauza diferitelor tipuri de boli, corelate cu costurile. În cazul universităților, există anumiți indicatori de performanță, cum ar fi procentul de studenți care termină facultatea, sau intervalul necesar absolventului pentru a-și găsi o slujbă, care sunt adesea publicate în presă și care au impact asupra candidaților. Totuși, alocarea resurselor pentru predare și cercetare unei universități are mai mult de-a face cu poziția sa pe hartă, decât cu obiectivele.

Cele mai mari dintre întreprinderile publice au utilizat contracte pe trei până la cinci ani, adesea numite “planuri contractuale” în ultimii 30 de ani. Asemenea contracte sunt o cale de a depăși problema bugetelor anuale, luarea deciziilor pe termen scurt și clarificarea relațiilor acestora cu Statul. Concentrate la început asupra politicii de prețuri, investiții și personal, aceste contracte au evoluat în sisteme de obiective incorporând ținte legate calitate și rezultate. Ele definesc obligațiile serviciului public, cum ar fi obligația de a deservi întregul teritoriu și de a asigura continuitatea serviciilor. Ele clarifică relațiile financiare dintre Stat și întreprindere (de exemplu, stabilesc nivelul “dividendelor” pentru întreprinderile profitabile). Negocierea planului contractual are loc întotdeauna la cel mai înalt nivel al guvernului, cu mai multe sesiuni de arbitraj la Biroul Primului Ministru.

Studiul din 1977 menționat mai sus a arătat că două treimi din cele 174 EP naționale cele mai mari analizate nu au nici un fel de acorduri credibile pe termen lung cu autoritățile lor de supraveghere financiară, indiferent cum sunt numite acestea. Restul de o treime erau parte în contracte care erau mai aproape de declarații de intenții, decât de programe adevărate ale obiectivelor și resurselor.

Necesitatea de a generaliza folosirea de către EP a contractelor a fost limpede afirmată de guvern. Au fost elaborate mai multe tipuri de contracte, reprezentând diferite nivele de așteptări.

Au fost elaborate, în număr încă limitat, “contracte-țintă” pentru agențiile de cercetare. Foarte recent, această practică a fost introdusă în televiziunea publică. Cu câțva timp în urmă, a fost aplicată și în universități. Legea din 1996 referitoare la reforma spitalelor stipulează că aceste contracte-țintă ar trebui generalizate la toate spitalele (inclusiv la Spitalele particulare care au un acord cu Fondul de Protecție Socială). În acest caz, ele sunt considerate drept un instrument pentru restructurarea sectorului de sănătate. Pentru spitalele publice, acestea ar trebui să-și redefinească obiectivele strategice ale agenției și criteriile de finanțare a spitalului pentru o perioadă de mai mulți ani.

“Carta de management” a devenit tot mai populară ca modalitate de-a introduce factori de control ai managementului în EP pentru care este încă dificil să-și fixeze obiective cuantificabile și indicatori de performanță. Muzeul Louvre are o carte de management care include și programarea pe mai mulți ani a anumitor resurse ce vor fi utilizate. Obiectivele nu lipsesc, dar sunt exprimate adesea în termeni calitativi, cu puțini indicatori de performanță (numărul de vizitatori, numărul de noi achiziții, numărul de proiecte internaționale de cooperare, etc.) Instrumentul este mai mult unul de monitorizare, decât o modalitate de a stabili obiective.

## BIBLIOGRAPHIE

Budet Jean-Michel și Françoise Blondel; *La réforme de l'hospitalisation publique et privée*. Berger-Levrault, Paris 1999.

Cour des Comptes:

- Rapports annuels 1999,1998 și 1997;
- *La politique portuaire française*, 1999;
- *Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art*, 1997;
- *La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique*, 1997.

Commissariat au Plan; *Services publics en réseau*. Rapport Bergounoux, La Documentation française, Paris 2000.

Conseil d'État; *Rapport public 2000*.

Dugrip Olivier și Euc Saidji; *Les établissements public nationaux*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.

Gentot Michel; *Les autorités administratives indépendantes*. Montchrestien, Paris 1994.

Ministère des Finances; *Les établissements publics nationaux M91 circulaire*, 1999.

Ordonnance 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée.

## CAPITOLUL 4. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND OLANDA

*De Peter Van der Knaap*

### 1. Introducere

Agențiile de stat cuprinse în acest studiu sunt acele organisme autonome și semi-autonome la nivel local, regional sau național, care nu fac parte din cadrul ministerelor, dar furnizează servicii publice. Realizarea unei sinteze a managementului și controlului financiar al agențiilor de stat din Olanda care se încadrează în această definiție nu este o sarcină ușoară. În ultimii câțiva zeci de ani s-au dezvoltat o largă varietate de organisme autonome și semi-autonome în cadrul sau la limita celor trei nivele tradiționale ale administrației publice olandeze: nivelul de stat, nivelul regional și nivelul municipal sau local. În 1995, această tendință a determinat Curtea de Audit a Olandei să-și publice raportul anual sub titlul „Autorități administrative autonome și răspunderea ministerială”, în care arăta că s-a înregistrat o „dezvoltare sălbatică și necontrolată” a organismelor autonome în Olanda.

În ciuda acestei complexități, se pot identifica o serie de norme și structuri comune distincte care se aplică în cadrul administrației olandeze. Pe baza gradului de autonomie și a statutul juridic al agențiilor, se poate realiza o clasificare utilă.

În acest raport de țară, sistemul finanțării și controlului agențiilor guvernamentale din Olanda este descris utilizând trei categorii:

- societăți înființate ca subiecte de drept privat (*geprivatiseerde ondernemingen*), în care guvernul exercită controlul prin deținerea a 100% din acțiunile companiilor
- organisme cu administrare autonomă (*zelfstandige bestuursorganen*)
- agenții de stat (*agentschappen*).

Această clasificare oferă o manieră metodică de prezentare a managementului și controlului financiar pentru majoritatea formelor tipice de agenții și poate ajuta la explicarea principiilor, a dezvoltării și practicilor curente ale agențiilor în Olanda. Pe lângă cele trei forme orizontale sau comune de agenții, va fi prezentat pe scurt și managementul și controlul financiar al celor trei forme specifice verticale de agenții, și anume: spitalele, universitățile și muzeele.

### 2. Agențiile din Olanda: origini istorice și principii

În timpul ultimilor 15-20 de ani, guvernele care s-au succedat au înființat mai multe forme de agenții, iar o atenție sporită a fost acordată dezvoltării, competențelor și, în special, organizării și managementului financiar al unor asemenea agenții. Deși această activitate ar putea părea, la prima vedere, ca fiind lăsată la voia întâmplării, o expunere scurtă a originilor istorice și a diferențelor dintre statutele juridice și dintre sistemele de management și control financiar ale agențiilor guvernamentale ar putea clarifica această imagine.

## 2.1 Anii '80 – Reducerea implicării statului – dobândirea personalității juridice în scopul privatizării

În 1981 a fost publicată o listă cu potențialele activități care puteau fi privatizate. În 1982, coaliția de centru-dreapta a făcut din *privatizare* – ca și din dereglementare – politica oficială a guvernului. Principala forță care a stat la baza privatizării a fost o combinație între presiunile bugetare și cererea pentru „mai multă economie de piață și o mai puțină implicare a statului”. S-a adoptat, ca doctrină ideologică, faptul că furnizarea tuturor bunurilor și serviciilor care nu pot fi considerate ca făcând parte din atribuțiilor publice ale guvernului să fie privatizată. Alături de încercările de reducere a bugetului de stat, simplificarea procedurilor legale și descentralizarea sarcinilor publice de la nivelul statului la nivele inferioare de administrare, privatizarea a fost văzută ca o cale de împlinire a idealului guvernării de centru-dreapta rezumat prin sintagma „ceea ce este mic, este și frumos” (Roberts, 1997:98).

Începutul privatizării în Olanda a urmărit o reducere strategică a rolului statului și o modificare a graniței dintre domeniul public și domeniul privat (Van de Ven, 1997:6). Inițiativa de privatizare de la începutul anilor '80 a avut trei obiective principale (Ministerul de Finanțe, 1983, în: Haffner & Berden, 1998:59):

- obținerea economiilor bugetare (prin corelarea ofertei de bunuri produse de stat cu cererea, și prin îmbunătățirea eficienței productive)
- realizarea eficienței în managementul public (prin restructurarea sectorului de stat și reducerea dimensiunii acestuia)
- întărirea sectorului privat (prin acordarea mai multor șanse de dezvoltare întreprinderilor private).

În timpul primelor două administrații Lubbers din anii '80, s-au făcut privatizări masive. Sectoarele în care serviciile publice au fost transformate în societăți comerciale includeau transporturile publice, poșta, telecomunicațiile, energia și apa, îngrijirea sănătății și fondurile de pensii. În plus, au fost privatizate patru companii care aparțineau în mod tradițional Statului: Biroul de Tipărire și Publicare al Statului (Imprimerie Națională) (SDU, privatizat în 1988), Serviciul de Poștă și Telecomunicații Olandez (în 1989), Autoritatea Portuară IJmuiden a Statului (în 1989) și Royal Mint (în 1994). Astăzi, statul mai deține în aceste întreprinderi doar participații minoritare.

## 2.2 Anii '90 – Îmbunătățirea eficacității și eficienței statului (Partea I): noi linii directoare pentru organismele cu administrare autonomă

Regatul Olandei poate fi caracterizat ca un stat descentralizat unitar. Provinciile și municipalitățile reprezintă dimensiunea teritorială a acestei descentralizări. Împreună cu statul (*Rijksoverheid*), acestea formează instituțiile de administrare generală. Delegarea funcțională a autorității – mai corect spus decât descentralizare – descrie transferul autorității publice către *organismele cu administrare autonomă*: agenții specializate în executarea unor funcții distincte. Un organism cu administrare autonomă (AGB) este parte integrantă a guvernului, dar nu are nici o dependență ierarhică de vreun ministru.

„Comisiile Apelor” (*waterschappen*) reprezintă o trăsătură specială în administrația publică olandeză. Originea lor se regăsește în Evul Mediu, fiind deja înființate cu mult înainte de formarea Regatului Olandei în 1813. Dar motivul istoric nu este singurul pentru care aceste Comisii își mai găsesc locul în Constituția Olandei, alături de coloana vertebrală constituțională formată din stat, provincii și autorități locale. Managementul apei a fost și încă este esențial în Țările de Jos și organizarea acestei ramuri speciale a administrației publice în concordanță cu logica ei geografică este cea mai eficientă.

Olanda are o tradiție îndelungată în ceea ce privește delegarea funcțională a autorității. Primele AGB

au apărut la începutul secolului al XIX-lea (de exemplu, Divizia Ordinilor Civile). Spre deosebire de dobândirea personalității juridice în scopul privatizării, delegarea funcțională a autorității nu urmărește, ca obiectiv principal, nici stimularea în primul rând a eficienței, prin expunerea activităților publice la forțele pieței, și nici întărirea sectorului privat sau reducerea dimensiunii statului. Obiectivul tradițional și încă dominant al delegării funcționale a autorității îl reprezintă mai buna pregătire a guvernului pentru a realiza funcții distincte în domenii specializate. Cele 190 de AGB îndeplinesc sarcini cum sunt: controlul, examinarea, cercetarea, finanțarea, înregistrarea sau administrarea justiției. Ele pot funcționa în domeniul artei, siguranței sociale, controlului traficului, învățământ, locuințelor publice, al pensiilor de stat și pot să includă numeroase organe de control și inspecție în domenii cum sunt asigurările, transportul, televiziunea și radioul (Van de Ven, 1997:7-8). Câteva exemple de AGB sunt: Administrația Pensiilor Indoneziene, Institutul Olandez al Contabililor Publici Autorizați (NIVRA), Fondul Central pentru Locuințe Publice și Camera pentru Pescuit în Ape Dulci.

Inițial, exista o adevărată haos în ceea ce privește denumirea diferitelor forme de agenții. Abia în 1989 s-a realizat o distincție formală între dobândirea personalității juridice în scopul privatizării și cea în scopul delegării funcționale a autorității. Prima a fost rezervată transferului producției de bunuri și servicii către sectorul privat. Cea de-a doua a fost limitată la acordarea personalității juridice pentru anumite domenii de activitate ale administrației, care urmau să continue să ofere servicii, prin persoane juridice distincte. Majoritatea acestor entități sunt subiecte de drept public. Câteva din ele, însă, sunt subiecte de drept privat. Acestea din urmă sunt privite la ora actuală ca anomalii, și situația lor va fi corectată, atât cât este posibil (dacă le permite statutul, dacă obțin profit, etc.). Apoi, există câteva cazuri în care delegarea funcțională a autorității a implicat delegarea autorității publice către entități juridice private care existau deja, aspect prezentat anterior.

În 1988, Comitetul Consultativ pentru Afaceri Interne a publicat un studiu privind delegarea autorității. Consiliul a subliniat importanța răspunderii ministeriale pentru AGB și a susținut ideea folosirii motivate și, deci, cu precauție a delegării funcționale a autorității. El a solicitat Ministerului Afacerilor Interne dezvoltarea unui cadru de referință pentru evaluarea noilor AGB. În 1989, atunci când Social-Democrații (PvdA) au venit la putere în locul Partidului Liberal (VVD), în timpul celei de-a treia administrații Lubbers, s-a schimbat atitudinea ideologică în privința privatizării. S-a susținut ideea că procesul reformei sectorului public, în derulare, a fost inițiat, în principal, pentru creșterea eficacității și eficienței administrației.

În 1991 s-a publicat Cartea Albă a Consiliului de Miniștri din Olanda „Administrarea funcțională: de ce și cum?”. Documentul a pus în lumină nu numai locul delegării funcționale a autorității în cadrul domeniului public, dar a descris și motivele și condițiile care au fost aplicate în trecut pentru înființarea noilor organisme cu administrare autonomă.

Studiul a identificat patru tipuri de situații, care, din punct de vedere istoric, au motivat delegarea funcțională a autorității:

- cazurile în care se consideră esențial ca politicile partizane să nu influențeze deciziile. Un exemplu este Consiliul pentru Alegeri, care decide cine poate lua parte la alegeri, cine poate candida și din partea căror partide și, în final, stabilește care sunt candidații câștigători în alegeri. Un alt exemplu îl constituie Comisionarii pentru Media, care decid asupra repartizării frecvențelor rețelelor naționale de emisie și televiziune. În astfel de situații, este evident preferabil ca deciziile să fie luate de un comitet de persoane independente cu autoritate, și nu de politicieni
- cazurile în care luarea deciziilor necesită o pregătire profesională (exemplu: Comitetul pentru înregistrarea medicamentelor și Oficiul de Patente)
- organizațiile pentru administrarea unor proiecte specifice în cadrul unor grupuri de interese bine definite (de exemplu, asigurările sociale obligatorii, care sunt administrate de patronat și salariați împreună. Inițial, acest lucru s-a realizat în domeniul privat, dar

din 1930 a fost reglementat progresiv de Legea Statutului și a devenit obligatoriu. Oricum, legislația a respectat acordurile organizaționale care au existat până atunci)

- în ultimii ani (începând cu 1980) a apărut nevoia unui nou instrument de conducere; înființarea organismelor autonome în scopul delegării autorității a fost motivată adesea printr-o dorință de îmbunătățire a eficienței și eficacității organizațiilor, prin modificarea vechiului lor statut de departamente din cadrul unui minister.

Astăzi, cel de-al patrulea motiv este considerat impropriu: dacă există o problemă managerială, 'soluția' nu ar trebui să fie delegarea autorității, ci descentralizarea competențelor manageriale de o asemenea manieră încât aceasta să se poată realiza în cadrul unei agenții guvernamentale, care rămâne sub controlul deplin al unui ministru. Acest model nu afectează răspunderea politică, la fel ca și în cazul organismelor autonome.

În ciuda principiilor destul de clare conținute în Cartea Albă „Administrarea funcțională”, dezbaterile asupra a ceea ce mulți au înțeles ca o erodare a primatului politicului a continuat. De fapt, restaurarea primatului politicului și a răspunderii ministeriale a devenit unul din obiectivele cheie ale „coaliției purpurii” de stânga-dreapta din 1994 (Roberts 1997:103). Lucrurile au fost accelerate de raportul special al Curții Auditorilor, publicat în același an, privind „dezvoltarea necontrolată” a noilor AGB. Pornind de la criticile Auditorilor, Ministeriele de Afaceri Interne și de Finanțe au lansat o analiză națională a AGB pe baza unui document de poziție a guvernului cu noile directive pentru înființarea unui nou AGB. Acest document s-a centrat pe dezechilibrul dintre răspunderea politică (ministerială) formală, pe de o parte, și prevederile necorespunzătoare pentru tragerea la răspundere a unui AGB, pe de altă parte, printr-un set de reguli privind:

- preferința pentru statutul juridic public pentru noile AGB;
- procedurile privind răspunderea financiară și funcțională a AGB.

### 2.3 Anii '90 – Îmbunătățirea eficacității și a eficienței statului (Partea II): înființarea agențiilor de stat

În raportul „Autonomia responsabilă” (1994), principiile din „Administrarea funcțională: de ce și cum?” au fost detaliate într-un cadru mai larg. Plecând de la diferența dintre elaborarea politicii și implementarea acesteia și ambiția generală de îmbunătățire a performanțelor, Comisia Sint a sugerat abordarea sistematică a agențiilor care este folosită în acest capitol. Au fost identificate trei mari categorii: societăți înființate în scopul privatizării, organisme cu administrare autonomă și o nouă formă de agenție – agențiile de stat (*agentschappen*). Comisia Sint a intenționat să ofere un cadru cuprinzător: alegerea uneia dintre aceste trei forme trebuind realizată în funcție de gradul de autonomie și răspundere dorit.

Introducerea modelului agențiilor de stat este expresia creșterii preocupării pentru eficiența managerială. Comisia Sint a semnalat tendința de a utiliza entități juridice externe (societăți care sunt subiecte de drept privat și AGB), ca o soluție de evitare a regimului financiar strict impus de Legea Contului Guvernului (Maeijer, 1997:4). În consecință, s-a introdus forma de agenție de stat pentru a preveni utilizarea de entități juridice private sau de AGB (considerată indezirabilă, deoarece a condus la o autonomie mult prea largă, atunci când obiectivul era doar de modificare a metodelor de management financiar).

Obiectivul principal care a stat la baza înființării modelului agențiilor de stat a fost creșterea eficienței implementării unei strategii, prin introducerea mai multor responsabilități și libertăți manageriale, conducere orientată spre rezultate, și folosirea contabilității de angajament. Prin folosirea contractelor comerciale între diferitele părți sau a planurilor anuale de performanță, agențiilor de stat li s-a acordat

autonomia asupra modului de administrare a activităților. Ele pot fi mai bine înțelese ca o formă de „personalitate juridică internă”: agențiile de stat rămân în întregime parte a ministerelor și funcționează în cadrul limitelor jurisdicției răspunderii ministeriale. Autonomia lor constă într-un regim special de management financiar care le permite mai multe libertăți manageriale, așa cum se prevede în amendamentul 6 al Legii Contului Guvernului.

În 1994 au fost lansate primele patru agenții de stat: Biroul de Imigrări, Serviciul Informatic de Apărare, Agenția Senter și Biroul pentru Prevenirea Bolilor la Plante. Astăzi există 19 agenții, care cheltuie circa 3,5 miliarde guldeni (1,6 miliarde euro), adică circa 2% din totalul cheltuielilor publice. Anexa 3 redă o imagine a situației curente a agențiilor din Olanda. În 1998, s-a făcut o evaluare a modelului agenției de stat. Concluziile generale au fost pozitive: modelul este un bun instrument pentru realizarea unui management orientat către rezultate, obținându-se câștiguri substanțiale în privința eficienței. Principiile de bază ale modelului de agenție de stat: libertăți și responsabilități manageriale sporite, o conducere orientată către rezultate, și contabilitatea de angajament, se vor aplica și pentru alte servicii de implementare a strategiilor.

### 3. Olanda: Un profil orizontal cu elemente verticale

În concluzie, se apreciază că Olanda deține un sistem predominant orizontal pentru agențiile guvernamentale, cu alte cuvinte aceleași modele de bază sunt folosite în majoritatea sectoarelor administrației. Există trei categorii sau „arhetipuri” de agenții: (1) societățile de drept privat aflate pe calea privatizării totale (în care guvernul exercită controlul prin deținerea acțiunilor), (2) organismele cu administrare autonomă și (3) agențiile de stat. Pentru fiecare dintre aceste categorii, se vor descrie în acest capitol:

- statutul juridic și principalele proceduri de administrare (privind luarea deciziilor, definirea sarcinilor, nivelul prețurilor, etc.);
- principalele trăsături ale bilanțului contabil (proprietatea asupra bunurilor și clădirilor, managementul datoriilor și activelor);
- managementul bugetar;
- reglementările privind managementul performanței, controlul intern și auditarea externă.

#### 3.1 Societăți comerciale constituite ca subiecte de drept privat (în care guvernul exercită controlul prin intermediul deținerii acțiunilor)

Acolo unde societățile înființate îmbracă forma societăților cu răspundere limitată („NV” sau *naamloze vennootschap*), schimbarea statutului se poate aplica în toate situațiile: guvernul deține toate acțiunile, deține pachetul minoritar de acțiuni sau nu deține acțiuni (Van Rossum, 1997:84). În această categorie sunt cuprinse, de fapt, trei tipuri de societăți:

- societăți în care guvernul intenționează să-și reducă (treptat), sau deja și-a redus controlul prin vânzarea acțiunilor deținute: Poșta Regală, Royal Mint, DSM-Chemicals (fosta Companie Minieră de Stat) și KLM;
- companii în care guvernul intenționează (pentru perioada următoare) să păstreze întregul control prin deținerea tuturor acțiunilor: Banca Națională a Olandei;
- instituții și fundații non-profit finanțate de guvern sau având un statut (aproximativ) de persoană juridică: societăți de caritate, muzee și alte instituții culturale, și sisteme de



pensii pentru funcționarii publici.

Societățile privatizate, în care rolul principal al guvernului este cel de administrator, se află, însă, în afara obiectivului acestui studiu. Aici atenția este concentrată pe societățile de drept privat în care guvernul exercită controlul prin proprietate (deținerea a 100% din acțiuni). Această categorie include majoritatea investițiilor guvernamentale din Olanda, cum sunt Căile Ferate NV Olandeze, Banca Olandei, Municipality NV, Aeroportul Schiphol Amsterdam NV și Companiile Asociate Producătoare de Electricitate NV. După cum se poate observa din această listă, guvernul olandez preferă utilizarea formei de societate cu răspundere limitată pentru încredințarea unor activități comerciale unor entități distincte.

Tipică pentru privatizarea din Olanda este „lansarea în două faze” a companiilor ce urmează a fi supuse privatizării. În prima fază, guvernul este doar un acționar și un organism de supervizare al societății subiect de drept privat, și își utilizează prerogativele de acționar pentru controlul companiei (Snaijer, 1995:54). În cea de-a doua fază, care poate cuprinde mai multe sub-faze, guvernul își vinde acțiunile și își asumă rolul de administrator. Aceasta este considerată a fi partea cea mai importantă a procesului de privatizare. Această lansare în două faze permite realizarea unei treceri graduale de la sectorul public la sectorul privat (Roberts, 1997:105): pe parcursul perioadei de tranziție, guvernul își menține controlul prin proprietate (parțială). Majoritatea societăților care sunt subiecte de drept privat, deținute de stat din Olanda, se află, însă, încă în prima fază (și, în consecință, vor fi tratate în cadrul acestui capitol).

Pe lângă societățile cu răspundere limitată, se utilizează o a doua formă, cea de fundație (*stichting*). Aceasta se practică în special în cazul în care compania privatizată în discuție este menită să funcționeze ca și o organizație non-profit (Van de Ven, 1997:6). Deoarece nu există o participare formală a statului, fundațiile nu fac obiectul acestui studiu.

#### A. Cadrul juridic și principalele metode de administrare

##### *Înființarea*

Ca toate agențiile, serviciile guvernamentale care pot face obiectul privatizării sunt examinate înainte de către așa-numita Echipă de Asistență pentru Înființarea de Societăți (*Begeleidingsteam Verzelfstandigingen*). Această echipă, formată din funcționari publici din cadrul Ministerelor de Finanțe și al Afacerilor Interne, investighează motivele privatizării, condițiile în care se va realiza schimbarea statutului și stabilește dacă sunt îndeplinite sau nu condițiile prevăzute în documentul de poziție a guvernului. Pe baza concluziilor, echipa se consultă cu Consiliul de Miniștri.

Pe baza inițiativei ministrului de resort, Consiliul de Miniștri adoptă o propunere de privatizare a serviciului guvernamental sau a societății de stat. În cele din urmă, însă, Parlamentul este cel care trebuie să autorizeze decizia. În cel de-al șaselea amendament al Legii Contului Guvernului (1995), a fost introdusă așa-zisa „procedură de propunere”. În conformitate cu această procedură, ministrul de resort trebuie să notifice Parlamentul în legătură cu fiecare propunere de înființare, co-înființare sau înființare propriu-zisă a unei societăți, în conformitate cu legea societăților private. După această etapă, Parlamentul poate solicita, dacă cel puțin 20% din membrii săi decid astfel, într-o perioadă de 30 de zile, mai multe informații de la ministrul de resort. Dacă Parlamentul nu solicită aceasta, se poate declanșa înființarea noii societăți. Dacă Parlamentul solicită mai multe informații, începe o nouă perioadă de 14 zile din momentul în care se obțin informațiile. Pe parcursul acestei perioade, una din cele două camere ale Parlamentului poate declara cu majoritate de voturi solicitarea unei legi pentru autorizare (articolul 29 din Legea Contului Guvernului, a se vedea și Van Rossum, 1997:86).

În acest mod, Parlamentul i se oferă suficiente posibilități pentru a evalua dacă este sau nu necesară o examinare politică a activităților respectivei societăți. În același timp, procedura înlătură cerința de autorizare prin lege a tuturor înființărilor de noi societăți comerciale sub incidența dreptului privat,

cerință care s-a dovedit a duce la un proces nejustificat de greoi și îndelungat. Însă atunci când se discută problema unei societăți de mari dimensiuni, se consideră convenabil ca opțiunea pentru o autorizare prin lege să fie lăsată la latitudinea Consiliului de Miniștri. Acest aspect este valabil pentru proiecte cu consecințe pe termen lung, în ceea ce privește statul sau funcționarii publici, sau atunci când activitatea vizată este un fost monopol de stat.

#### *Luarea deciziilor*

O societate de drept privat nu mai aparține, prin definiție, Statului sau administrației locale. Când se au în vedere activitățile aducătoare de profit, principala formă legală este societatea cu răspundere limitată - *Naamloze Vennootschap*, sau NV. Societatea cu răspundere limitată face obiectul legii olandeze a societăților (a doua Cartă a Codului Civil). Dacă guvernul optează pentru utilizarea formei societăților cu răspundere limitată (NV) în vederea planificării unei anumite sarcini, atunci se aplică prevederile Codului Civil. Aceste prevederi reglementează înființarea și structura oricărei societăți aflate sub incidența dreptului privat. În consecință, guvernul poate influența deciziile societății doar prin intermediul mecanismelor definite în Codul Civil.

Societatea cu răspundere limitată este înființată de o persoană fizică sau juridică care semnează actele înființării ei (*statuten*) în fața unui notar public. Acestea conțin cel puțin următoarele elemente:

- numele oficial al societății;
- adresa înregistrată;
- obiectivele societății;
- capitalul autorizat, subscris și vărsat în sumă totală și ca valoare nominală în părți sociale exprimată în guldeni (inclusiv numărul și valoarea nominală a părților sociale deținute de guvern, ca membru fondator al societății);
- normele privind transferul părților sociale;
- prerogativele directorului (directorilor) executiv(i);
- prevederi privind consiliile directoare (dacă este cazul);
- informații despre anul financiar și norme privind conturile anuale, controlul și auditul intern;
- norme privind adunarea generală a acționarilor și drepturile de vot ale acestora;
- prevederi referitoare la destinația profitului și acoperirea pierderilor;
- proceduri de dizolvare;
- informații detaliate asupra tuturor acordurilor stabilite înainte de înființare, și pe care societatea trebuie să și le asume (de exemplu, dreptul guvernului ca fondator, în raport cu capitalul aflat sub altă formă decât în numerar, cum ar fi drepturile de proprietate intelectuală).

Modificarea obiectivelor societății necesită o modificare a statutului acesteia. Un proiect al acestor modificări trebuie trimis Ministerului Justiției pentru a obține o „declarație privind absența obiecțiilor”.

Codul Civil olandez permite adaptarea formei de management a societății. Oricare ar fi forma aleasă, centrele de autoritate, așa cum sunt menționate în actul constitutiv, vor cuprinde:

- adunarea generală a acționarilor (*Algemeen Bestuur*);
- unul sau mai mulți directori executivi, constituiți într-un consiliu director executiv (*Raad van Bestuur*);
- unul sau mai mulți directori însărcinați cu supervizarea activității, constituiți într-un consiliul al directorilor supervizori (*Raad van Commissarissen*).

Problema influenței guvernului asupra societății – în ceea ce privește sarcinile, obiectivele, bunurile și serviciile, grupul de clienți – trebuie înțeleasă în perspectiva noțiunii de „interesul societății comerciale”. Codul Civil olandez impune membrilor consiliilor directorate să pună pe primul loc interesele societății. Drept consecință, pot apare conflicte între interesele societății și interesul public (apărat de ministrul de resort – așa cum se arată în Schreuder, 1994:428). Însă, atunci când statul este acționar unic sau majoritar, se consideră că el este în posesia unui mecanism juridic adecvat, bazat pe prevederile Codului Civil, pentru a reface acest echilibru. Ministerul de Finanțe este frecvent consultat la elaborarea proiectului de act constitutiv al societății, cu privire la acele chestiuni financiare care pot afecta acționarii.

Dacă se consideră necesară impunerea unor măsuri de siguranță suplimentare, se poate înființa o „societate de interes general” (*te algemenen nutte*), un mijloc prin care se limitează măsura în care societatea poate urmări maximizarea profiturilor. Pe de altă parte, Codul Civil nu permite prevederi potrivit cărora societatea să acționeze doar în interes public.

Atunci când actul constitutiv conferă adunării acționarilor competențe multiple, guvernul, în calitate de acționar unic, are o influență puternică asupra activității societății, prin adoptarea deciziilor consiliului director, sau prin emiterea unor instrucțiuni cu caracter general. Există însă o obligație legală a acționarilor de a nu lăsa deoparte interesele societății. Atunci când actul constitutiv conferă puteri sporite consiliului director, societatea va fi administrată de o manieră mult mai autonomă (Snaijer, 1995:57). Dacă se consideră necesară acordarea de posibilități de control și mai mari guvernului, se poate solicita Parlamentului, ca autoritate legislativă, să permită acestuia emiterea de instrucțiuni către consiliul director.

Membrii consiliului directorilor executivi și cei ai consiliului directorilor supervizori sunt numiți de către adunarea generală a acționarilor. Aceasta înseamnă că, dacă statul este acționar unic sau acționar majoritar, el poate numi ambele centre de autoritate. În plus, statul poate influența modul în care consiliul directorilor executivi își realizează îndatoririle (de exemplu, în ceea ce privește stabilirea tarifelor, realizarea planurilor de afaceri și de investiții, etc.). Astfel, dacă actul constitutiv este conceput corespunzător, el poate permite Statului, în calitate de acționar – prin persoana ministrului de resort – să influențeze componența, procedurile și deciziile consiliului. În conformitate cu prevederile Codului Civil olandez, statul, în calitate de acționar, este împuternicit să numească direct pe membrii consiliului directorilor supervizori, inclusiv pe directorul general executiv (Schreuder, 1994:429).

#### *B. Principalele trăsături ale bilanțului contabil*

##### *Proprietatea asupra bunurilor și a clădirilor (terenurilor)*

Ca persoană juridică privată, o societate poate înregistra titlul de proprietate asupra terenului în nume propriu și pe baza propriei decizii. Mai mult, ea poate dispune de acest teren (să-l vândă sau să-l închirieze pe termen lung) prin decizie proprie, și poate reține veniturile rezultate din cedarea terenului. Dacă se consideră necesar, se pot stabili prevederi suplimentare printr-o lege emisă de Parlament. Legea bunurilor aflate în proprietate publică nu se aplică în cazul societăților private.

Totuși, ministrul de resort responsabil pentru societate poate fi făcut răspunzător, din punct de vedere politic, pentru folosirea prerogativelor sale de acționar în scopul asigurării unui management financiar corespunzător al societății, inclusiv pentru modul de administrare a activelor.

Așa cum s-a precizat, actul constitutiv menționează capitalul social autorizat, subscris și vărsat, în sumă totală, și ca valoare nominală a acțiunilor. Cel puțin 20% din acesta trebuie subscris la constituire, iar cel puțin 10% trebuie plătit până la acea dată. Capitalul minim subscris vărsat al unei „NV” trebuie să fie de 100.000 de guldeni olandezi. Orice modificare a acestuia necesită redactarea unui amendament la actul constitutiv. Toate contribuțiile la capital, altele decât cele în numerar (proprietate intelectuală, good will) trebuie evaluate independent.

Societățile olandeze nu sunt obligate prin lege să-și constituie rezerve. Dacă doresc, însă, ele pot să-și constituie aceste rezerve. În actul constitutiv pot fi incluse, pe lângă cerințele privind rezervele, și alte prevederi legate de conducerea societății sau de activele ei.

### *Datoriile*

În calitate de persoană juridică privată, o societate se poate împrumuta de la băncile comerciale, sau poate emite obligațiuni cu dobândă fixă (*obligaties*). În principiu, autoritatea împrumutării banilor și aprobarea cuantumului, formei și a termenelor de rambursare a împrumutului îi revine conducerii societății. Aici însă, guvernul, în calitate de acționar, poate exercita o influență semnificativă.

Răspunderea pentru împrumuturi este reglementată de Codul Civil olandez. Atunci când statul este acționar unic, Codul Civil stipulează că el este răspunzător pentru datorii. Pe lângă aceasta, se specifică și faptul că influența sa asupra strategiilor și practicilor societății implică responsabilitatea pentru situația financiară. Deși nu s-a realizat vreo cercetare empirică și nici nu există prevederi formale, această garanție a guvernului joacă un rol în obținerea unor rate ale dobânzii preferențiale la împrumuturile de pe piața de capital.

Datoriile unei societăți comerciale cu statut de persoană juridică privată nu sunt înregistrate nici în Bugetul anual, nici în Contul Financiar. Cu toate acestea, orice contribuție cu caracter general sau cu obiectiv bine definit către societate, sau plată pentru serviciile prestate, se va regăsi în Bugetul anual și în Contul Financiar. Mai mult, bugetul asigură o rezervă pentru eventualele pierderi înregistrate datorate garanțiilor guvernamentale pentru datoriile societății. Această rezervă se calculează în sumă de 0,1% din totalul datoriilor.

### *Active și pasive specifice*

Dacă acest lucru este considerat necesar, trebuie specificat în actul constitutiv regimul cedării unor active importante, cum sunt drepturile de proprietate intelectuală.

### *C. Bugetul*

Bugetul societăților private este stabilit de către consiliul directorilor executivi, dar trebuie aprobat de adunarea generală a acționarilor. Nici o parte anume a acestui buget nu trebuie supusă direct aprobării guvernului. Fără îndoială, prin rolul său de acționar și prin numirea directorilor executivi și supervizori, statul poate controla toate elementele constitutive ale bugetului operativ și de investiții al societății. Nu există prevederi speciale pentru cazul în care societatea primește contribuții de la administrația centrală și locală: dacă se consideră necesar, aceste aspecte pot fi prevăzute în actul constitutiv.

Aceste societăți nu sunt cuprinse în cadrul sistemului Trezoreriei de Stat pentru managementul plăților și al numerarului. Legea achizițiilor publice nu se aplică în cazul lor. Ministerele care utilizează astfel de societăți pentru a administra un program de plăți guvernamentale – de tipul subvențiilor – vor

administra bugetul acestui program separat de bugetul operațional al societății, ca articol distinct în bugetul ministerului.

Datorită statutului juridic al societății, care se află sub incidența Codului Civil, nu se aplică vreun regim special în cazul în care agenția se finanțează din resurse proprii. Autoritatea luării deciziilor în problemele cheie privind venitul, cum ar fi nivelul impozitelor și taxelor speciale, tarifele solicitate pentru produsele realizate sau serviciile prestate, nivelul serviciului și al calității, precum și definirea grupurilor de clienți, aparține sferei consiliului de administrație și adunării generale a acționarilor, dacă nu se specifică altfel în actul constitutiv. În stabilirea propriei sale contribuții financiare, Statul va ține cont de veniturile proprii ale societății.

În funcție de natura specifică a fiecărei activități desfășurate de societate, bugetul acesteia poate fi parțial finanțat dintr-un grant (sumă globală) sau dintr-o plată pentru serviciile prestate pe bază de contract. Statul poate plăti contribuții cu anumite condiții: de exemplu, Căile Ferate Olandeze sunt obligate să păstreze anumite linii în funcțiune, în ciuda caracterului lor neprofitabil. Legea de înființare sau actul constitutiv pot specifica utilizarea posibilelor surplusuri financiare de la sfârșitul anului. Oricum, guvernul, în calitate de acționar, are în toate cazurile autoritatea necesară pentru a plăti dividende sau a achita datoria publică atunci când apar surplusuri la sfârșitul anului.

#### *D. Managementul performanței, controlul intern și auditarea externă*

##### *Performanța*

Obiectivele performanței, de orice fel, pot fi definite pentru societățile private în trei moduri: (1) legea de înființare, (2) actul constitutiv și/sau (3) obligațiile asumate prin contracte cu un ministru de resort, sau ca și condiții acceptate în schimbul contribuțiilor bugetare. În consecință, definirea obiectivului de performanță poate fi parte a procesului bugetar atunci când obiectivul este legat de contribuția financiară. Acolo unde există o înțelegere contractuală, se pot solicita rapoarte de performanță pentru ministrul de resort. La rândul său, acesta poate folosi aceste rapoarte pentru a informa Ministerul de Finanțe și/sau Parlamentul. În plus, Codul Civil olandez impune societăților să publice un raport anual. Remediile și/sau sancțiunile legate de performanță pot fi reglementate fie prin legea de înființare sau actul constitutiv, fie chiar prin intermediul acordurilor, în cazul contractelor și contribuțiilor.

##### *Controlul intern*

Ca persoană juridică de drept privat, societății i se aplică prevederile Legii Societăților din Olanda în condițiile prevăzute de Codul Civil. În consecință, este obligatorie existența controlului intern. Standardele de control intern guvernamentale nu se aplică în mod direct. Atunci când Curtea Olandeză de Audit (a se vedea în continuare) auditează o societate, efectul este indirect.

##### *Auditul extern*

În Olanda, domeniul controlat de obicei de Instituția Supremă de Audit – și anume natura și scopul finanțării bugetare – constituie obiectul activității Curții de Audit a Olandei. Acolo unde finanțarea are o natură mai structurată și urmărește finanțarea sarcinilor publice ale societăților private, Curtea de Audit trebuie să poată inspecta legalitatea și eficiența întregului management financiar al societății. Aceasta se întâmplă în cazul în care guvernul oferă o parte importantă a bugetului operațional sau garantează pentru acoperirea deficitelor bugetare.

Articolul 59 al Legii Contului Guvernului specifică faptul că această posibilitate se aplică doar societăților în care statul este acționar unic sau majoritar. Dacă guvernul deține un număr mic sau o majoritate restrânsă a acțiunilor, competența de auditare a Curții este restrânsă la fondurile care provin de la buget. În oricare din aceste cazuri, este de așteptat ca Curtea să utilizeze cât mai mult posibil rezultatele controlului intern și ale altor audituri externe ca punct de plecare al analizei. La cererea

ministrului de resort, societatea trebuie să pună la dispoziția Curții de Audit tot materialul considerat necesar pentru auditare. Curtea are dreptul să facă inspecțiile inopinate.

Toate rapoartele de audit ale Curții Auditorilor sunt trimise Parlamentului. Înainte de aceasta, ministrul are dreptul să citească constatările Curții și să răspundă acestora.

### 3.2. Organe autonome de guvernare

Organismele cu administrare autonomă (AGB) nu sunt ceva nou. Așa cum s-a prezentat în paragraful 2, Olanda are o tradiție îndelungată în transferarea autorității publice către AGB, care sunt specializate în executarea de funcții distincte. Principalul scop al creării unui AGB să dea guvernului posibilitatea de a îndeplini mai bine funcții distincte în domenii specializate. Pentru a îmbunătăți modul în care AGB contribuie la atingerea acestui obiectiv, guvernul Kok a introdus noi linii directoare în documentul din 1996 referitor la poziția Guvernului. Aceste linii directoare pot fi considerate ca reprezentând politica olandeză actuală față de AGB, iar următoarele paragrafe se bazează pe ele.

#### A. Cadrul legislativ și principalele măsuri de guvernare

##### *Înființarea*

Un AGB este o persoană juridică, sub incidența dreptului public, înființată printr-o lege specifică (Van de Ven, 1997). „Procedura de propunere” nu este accesibilă în cazul AGB, pentru motivele descrise în paragraful 60. În contextul creării unui nou AGB, este necesară ca miniștrii de resort să se consulte cu miniștrii de interne și de finanțe încă de la început. În plus, trebuie consultată și Curtea de Audit. La fel ca la toate propunerile de creare de noi agenții, așa-numita „Echipă de Asistență pentru Înființarea de Societăți” examinează propunerile pentru noile AGB. Ca și în cazul privatizării, echipa investighează motivele ce stau la baza creării noului AGB, condițiile în care va avea loc înființarea și cerințele de ordin juridic. Pe baza acestor constatări, echipa își prezintă opinia Consiliului de Miniștri.

În concordanță cu rapoartele despre „Guvernarea funcțională” și „Autonomia responsabilă”, guvernul Kok a stabilit în 1994 că un AGB poate fi înființat doar dacă este nevoie de:

- participare socială, și/sau
- raționamente independente
- aplicarea standard a regulilor și regulamentelor asupra entităților colective.

Atunci când apare nevoia pentru un nou AGB, acesta trebuie creat în conformitate cu următoarele principii generale:

- prin crearea unui AGB trebuie să se adauge ceva structurii principale și instituțiilor administrative generale (un AGB trebuie să „adauge valoare”);
- documentația pentru înființarea unui nou AGB trebuie să includă o comparație documentată dintre avantajele și dezavantajele delegării funcționale a autorității;
- delegarea funcțională a autorității/crearea unui AGB nu trebuie să obstrucționeze iremediabil activitatea instituțiilor administrative generale;
- delegarea funcțională a autorității/crearea unui AGB este potrivită doar atunci când semnificația politică a sarcinii de realizat este de așa natură încât un nivel redus de

răspundere ministerială este acceptabil;

- un nou AGB trebuie să respecte cerințele unui guvernări democratice, legitime și eficiente.

Potrivit liniilor directoare din 1996, noile AGB trebuie să fie, în mod normal, persoane juridice subiecte de drept public. În cazuri excepționale, se poate atribui autoritate publică organizațiilor existente cu statut juridic privat, dacă organizația vizată este considerată a fi unica potrivită pentru a executa o acțiune publică. Inspectoratele și organizațiile de certificare sau investigare sunt exemple bune de servicii care necesită expertiză tehnică, fapt care poate legitima, în anumite condiții, delegarea autorității publice. Pe de altă parte însă, în mod normal, statul nu ar trebui să creeze noi persoane juridice private în scopul transferului autorității publice.

Preferința pentru un statut juridic public este bine întemeiată. Caracteristica cea mai deosebită a guvernului este capacitatea sa de a exercita „autoritate publică”, adică; competența unilaterală de a modifica statutul juridic al altor entități sociale. Această competență este reglementată de principiile democrației și de statutul constituțional, care formează baza dreptului public. Ca rezultat, organizațiile constituite potrivit dreptului public preiau automat principiile de bază ale autorității publice și noțiunile de democrație și statutul constituțional (Peters 1997:6). Aceasta este diferența fundamentală dintre organizațiile (companiile) care sunt subiecte de drept privat și cele care sunt subiecte de drept public: legea publică nu se aplică la crearea structurii organizaționale a unor activități care nu pun în aplicare autoritatea publică.

AGB îndeplinesc sarcini publice doar pe baze constituționale, urmând prevederile dreptului public(administrativ). Înființarea unui AGB nou necesită un act juridic constitutiv specific, sau statut, care precizează:

- motivul pentru care sarcina AGB este considerată a fi de responsabilitatea guvernului;
- motivul pentru care acțiunea nu este descentralizată la nivelul provinciilor sau municipalităților (ca parte a descentralizării teritoriale);
- motivul pentru care acțiunea nu este desfășurată sub răspundere ministerială deplină;
- analiza cost/beneficii, care fundamentează decizia delegării autorității publice către un AGB;
- mecanismele de coordonare între AGB și alte nivele ale guvernării (provincii și municipalități).

Deoarece înființarea unui AGB implică o reducere a răspunderii ministeriale și, în consecință, și a controlului parlamentar (a se vedea în continuare), aceasta poate fi autorizată doar *printr-un* act juridic constitutiv. În acest fel, Parlamentul are posibilitatea să analizeze scopul și structura noului AGB. În cazul în care se întrevide necesitatea înființării unei serii de AGB (de exemplu, o rețea națională de filiale regionale care desfășoară aceeași sarcină), guvernul poate crea unitățile individuale în interiorul unui cadru definit într-un act juridic de constituire unic.

Ca regulă, AGB nu îndeplinesc sarcini care nu le sunt atribuite prin lege. Acolo unde sarcina implică un monopol, metodele de reglementare sunt stabilite în legea de înființare (a se vedea în continuare stabilirea prețurilor în condiții de monopol). Ca principiu, autoritatea de a emite reglementări poate fi atribuită unui AGB doar în domeniul legislației organizaționale și tehnice.

#### *Luarea deciziilor*

Structura organizațională, luarea deciziilor, metodele de lucru, guvernarea și controlul politic al unui

AGB sunt concepute în funcție de sarcinile și responsabilitățile sale. Din acest motiv, nu se poate defini un model comun de constituire pentru toate AGB. În fiecare caz în parte, separarea autorității și responsabilităților între organismul autonom și minister, precum și competențele interne de luare a deciziilor și răspunderea externă trebuie să fie reglementate prin legea de înființare.

Pentru a îmbunătăți coerența și transparența, varietatea de AGB a fost redusă prin noile directive la trei tipuri principale:

- de tip expertiză: compusă din experți, plasați la o distanță suficientă de ministru, astfel încât acesta nu poate influența nici strategiile generale ale AGB și nici deciziile sau recomandările specifice ale acestuia;
- de tip autoritate independentă: compusă din administratori experimentați, iar ministrul poate influența strategiile generale ale AGB prin impunerea directivelor generale, dar nu îi este permis să intervină în raport cu pozițiile acestora în probleme specifice;
- de tip participare: compusă din reprezentanții diferitelor grupuri de interese și experți independenți, pentru care pot fi furnizate diferite instrumente de influență ministerială pe măsură ce situațiile specifice o cer (impunerea directivelor generale, aprobarea sau anularea unor decizii anume).

După funcția pe care o îndeplinesc, AGB pot avea dimensiuni diferite. Legea de înființare a AGB mari definește structura comitetului director și procedurile de numire, re-numire, suspendare și demitere a membrilor săi (inclusiv directorul general executiv). Acestea includ numărul membrilor comitetului, dar și pregătirea pe care aceștia trebuie să o dețină. Funcționarii publici care sunt sub controlul ierarhic al unui ministru care are legături apropiate cu sarcina unui AGB nu pot fi membri ai consiliului director. Prin aceasta se intenționează prevenirea influențării de către un ministru a deciziilor consiliului printr-un canal direct. Fiecare AGB trebuie să aibă propriile norme ale consiliului, în care sunt precizate regulile privind întâlnirile, luarea deciziilor și funcționarea componentelor consiliului. Aceste norme trebuie să fie aprobate de către ministru.

Relațiile dintre un AGB și ministerul pentru care lucrează sunt reglementate prin legea de înființare. Prin competențele atribuite prin această lege ministrului responsabil sau Coroanei (Kroon), se asigură un grad suficient de responsabilitate ministerială. Trebuie amintit, însă, faptul că trăsătura definitorie a unui organism cu administrare autonomă este absența unei subordonări ierarhice față de ministru (Ministrul de Interne 1996:2). Spre deosebire de înființarea agențiilor de stat, transferul funcțional de putere implica o reducere a gradului de responsabilitate ministerială. Influența ministrului respectiv este limitată la supervizarea măsurilor care sunt cuprinse în actul constitutiv (Van Rossum 1997:86). Din acest motiv, ministrul este, în primul rând responsabil pentru modul în care a urmărit mai întâi realizarea măsurilor respective și pentru utilizarea ulterioară a posibilităților de control ale AGB.

În legea de înființare se specifică faptul că ministrul de resort sau Coroana trebuie să autorizeze tarifele și taxele propuse de AGB. Aceasta se aplică, în principal, situațiilor în care există un monopol juridic sau de facto: dacă AGB își oferă produsele și serviciile pe o piață competitivă, se consideră că este suficient ca ministrul sau Coroana să stabilească prețurile maxime.

Ministrul de resort este cel care stabilește sarcinile, obiectivele, produsele și serviciile, precum și grupul de clienți ai AGB. Dezbateră parlamentară și autorizarea acestor aspecte asigură controlul politic. Mai mult, în cazul AGB private, legea de înființare reglementează autoritatea ministrului respectiv de a aproba bugetele anuale și pe cele multi-anoale. În funcție de natura sarcinilor unui AGB, legea de constituire poate conferi ministrului puteri suplimentare:

- de a stabili reglementările generale obligatorii privind anumite situații;
- de a stabili reglementările obligatorii sau regulile de politică privind îndeplinirea



sarcinilor AGB;

- de a autoriza, de a suspenda sau de a declara nule anumite decizii specificate în lege;
- de a aproba actele consiliului director înainte de implementarea lor.

Un AGB însuși nu poate determina care sunt sarcinile publice pe care ar trebui să le îndeplinească și nici acțiunile care pot fi considerate ca sarcini publice. Acolo unde este necesară schimbarea mandatului unui AGB, procedura trebuie să se conformeze, pe cât posibil, la procedura de înființare.

#### *B. Principalele trăsături ale bilanțului contabil*

##### *Proprietatea asupra bunurilor și a clădirilor (terenurilor)*

Principalul motiv de asigurare a personalității juridice pentru un AGB este nevoia de a deține active. Pe de altă parte însă, conducerea AGB poate folosi sau modifica structura sau volumul activelor doar în măsura în care este necesar pentru îndeplinirea îndatoririlor publice ale acestuia.

Actele de natură juridică privată emise de toate entitățile guvernamentale (cum ar fi înregistrarea titlurilor de terenuri, vânzărilor de proprietăți, crearea de persoane juridice, participarea la un contract de leasing) sunt reglementate în Decizia de Stat cu privire la Actele Juridice Private. Atunci când se dorește includerea în legea de înființare a AGB a unor puteri similare, acestea trebuie definite așa cum apar ele în Decizia de Stat. În acest fel, AGB nu va mai putea să-și înregistreze titlul de proprietate asupra terenului în nume propriu: ministrul responsabil va fi cel care va face acest lucru. Același principiu se aplică și în cazul cedării terenului. Ca regulă generală, legea privind bunurile publice (*Regeling goederenbeheer*) trebuie aplicată AGB în același fel ca și în cazul tuturor entităților de drept public. Însă, această regulă nu se aplică AGB private, excepții putând fi făcute pentru altele doar în circumstanțe excepționale.

În plus, în practică, deciziile privind fiecare AGB se pot abate de la directivele generale în alte moduri. În multe cazuri, legea de înființare permite unui AGB să înregistreze un titlu de proprietate asupra terenului în nume propriu și să cedeze terenul, fără să se supună prevederilor Legii Contului Guvernului. Asemenea abateri pot fi motivate de nevoile speciale ale agenției, dar uneori, ele fac obiectul unor negocieri politice normale.

##### *Datoriile*

Exceptând situațiile în care legea de înființare specifică altfel, un AGB poate împrumuta bani de la bănci și/sau de pe piață. Atunci când nu se specifică altfel, autoritatea de a împrumuta, de aprobare a volumului împrumutului, forma și termenii acestuia, etc., stau în mâinile conducerii agenției. Legea de înființare poate specifica faptul că datoriile unui AGB sunt garantate de buget. În caz contrar, acestea vor fi garantate prin prevederile generale ale Legii Administrației Publice din Olanda (*Algemene Wet Bestuursrecht*). În cazul unui faliment, se aplică Legea Falimentului Civil. Datoriile unui AGB nu sunt înregistrate în bugetul anual sau în contul financiar. Ca și entitate de drept public, responsabilitatea implicită pare să fie suficient de credibilă pentru a obține rate preferențiale ale dobânzii de pe piață.

##### *Active și pasive specifice*

Dacă este necesar, regimul cedării altor active importante, cum ar fi drepturile de proprietate intelectuală, este definit prin legea de înființare.

#### *C. Bugetul*

Principala funcție a bugetului unui AGB este să planifice cheltuielile și veniturile agenției și să ofere

mijloacele de realizare a controlului financiar la finalul exercițiului bugetar. Controlul financiar este reglementat în legea de înființare a AGB, urmând specificațiile Legii Administrației Publice din Olanda.

Finanțarea bugetului unui AGB se poate realiza în diferite moduri. În cazul unui AGB public, bugetul acestuia va fi constituit în mod normal – total sau parțial – din contribuțiile ministrului de sector și este inclus ca articol în bugetul ministerului. În aceste cazuri, bugetul operațional al AGB trebuie examinat și aprobat de ministru și de ministrul finanțelor și, apoi, aprobat de Parlament. Bugetul poate fi parțial finanțat printr-un grant (sumă globală), sub forma unei „plăți pentru serviciile prestate”, sau printr-o combinație a acestora. În funcție de sarcinile AGB, pot fi colectate venituri suplimentare sub formă de taxe sau tarife, de la beneficiarii produselor sau serviciilor oferite de AGB. AGB fiind parte a statului, se aplică clasificările contabile ale contabilității publice și legea achizițiilor publice. AGB trebuie incluse în cadrul sistemului Trezoreriei administrației pentru managementul numerarului și al plăților, în caz că nu există motivații contrare. Ca regulă generală, în cazul agențiilor ce administrează un program de plăți guvernamentale (subsidiile, ajutoare sociale), programul de beneficii este finanțat separat de bugetul agenției.

În cazul unui AGB privat, potrivit Constituției Olandei, modalitatea de alimentare a bugetului trebuie reglementată în legea de înființare. Majoritatea AGB care au statut de persoane juridice private (serviciile specializate care, datorită specializării lor particulare, îndeplinesc puține îndatoriri publice) își finanțează acțiunile publice prin taxe și tarife. Dacă un AGB privat solicită o contribuție de la bugetul de stat pentru a-și suplimenta veniturile, această contribuție îi este acordată ca o subvenție, respectându-se condițiile Legii Administrației Publice. Atunci când un AGB este finanțat parțial din propriile venituri, rezultate din realizarea unei acțiuni publice, ministrul sau Coroana trebuie să aprobe taxele și tarifele practicate. Atunci când se acordă o subvenție de la buget, ministrul de resort poate stipula nivelul și calitatea serviciului oferit și poate defini grupurilor de clienți, ca parte a condițiilor ce însoțesc finanțarea oferită de ministru.

Dacă bugetul AGB se constituie în întregime din tarife și taxe, legea de înființare împuternicește ministrul de resort să aprobe aceste tarife și taxe. Atunci când bugetul unei agenții este alimentat atât de la administrația centrală, cât și de la cea locală, mecanismele de coordonare sunt reglementate în legea de înființare. AGB private nu sunt incluse în cadrul sistemului Trezoreriei administrației și lor nu li se aplică legea achizițiilor publice. Ca metodă de prevenire a subevaluării veniturilor unei agenții de către aceasta în momentul întocmirii bugetului (pentru a primi o alocare bugetară mai mare), legea de înființare include prevederi pentru a preveni apariția „subsidiilor încrucișate”. Prin legea de înființare, statul se poate obliga să acopere deficitele agenției, sau se poate specifica modul în care este utilizat excedentul financiar obținut la finele anului.

#### *D. Managementul performanței, controlul intern și auditarea externă*

Controlul financiar este reglementat în actul de constituire al AGB, urmărind principiile și specificațiile Legii Administrației Publice din Olanda.

#### *Performanța*

Atunci când bugetul AGB face parte din bugetul ministrului de resort, postul din buget sau celelalte informații financiare trebuie să includă indicatori de performanță. Condițiile precise în care aceasta urmează să se realizeze sunt negociați între ministrul de sector și ministrul de finanțe.

Măsura (cum ar fi amploarea, gradul de detaliere sau precizia) în care bugetul anual al AGB și raportul anual vor include informații privind performanța este, de asemenea, reglementată prin legea de înființare. Aceasta include, de asemenea, specificații privind neglijarea gravă a sarcinilor și îndatoririlor AGB. AGB intră în sfera de competențe a Ombudsman (Avocatul Poporului).

### *Controlul intern*

Legea de înființare cere ca AGB să publice un raport privind managementul său financiar, raport care trebuie să fie certificat de un expert contabil. Raportul de management financiar trebuie să includă o sinteză a situației veniturilor și cheltuielilor, rezultatul financiar, bilanțul contabil, precum și explicații referitoare la situații. Raportul va fi analizat atât din punct de vedere al legalității, cât și al completitudinii sale.

În plus, ministrul de sector al AGB poate emite reguli obligatorii privind structura bugetului AGB, raportul său de management financiar și, mai detaliat, aspecte speciale de interes pentru analiza experților contabili. În cazul controlului intern, se aplică Standardele Codului Civil.

### *Auditul extern*

După cum s-a prezentat mai devreme, domeniul de control al Curții de Audit a Olandei depinde de natura și scopul finanțării. Atunci când finanțarea bugetului este mai structurată și urmărește finanțarea sarcinilor de natură publică ale unei companii private, Curtea de Audit a Olandei trebuie să poată inspecta legalitatea și eficiența managementului financiar al companiei respective. Aceeași regulă se aplică și în cazul unui AGB. Secțiunea 59 a Legii Contului Guvernului prevede prerogativele Curții de Audit de a audita „persoanele juridice ce derulează o funcție reglementată de sau în concordanță cu o Lege a Parlamentului și, în acest scop, este finanțată în parte sau în întregime prin profituri obținute din tarife instituite prin sau în concordanță cu o Lege a Parlamentului”.

În general, ca punct de plecare al cercetărilor Curții, este de așteptat să fie folosite cât mai mult posibil rezultatele auditului intern și ale altor audituri externe. Curtea are dreptul să realizeze inspecții inopinate. Ca toate rapoartele de audit, rapoartele privind legalitatea și eficiența managementului financiar al AGB sunt trimise Parlamentului. Înainte de aceasta, ministrul de resort are dreptul să citească și să răspundă constatărilor Curții.

### **3.3** *Agențiile de stat*

Ca formă legală, agențiile de stat își datorează existența dorinței de a reduce posibilitățile de separare în entități distincte, subiecte de drept public sau privat, în cazurile când scopul urmărit este doar cel al eficienței manageriale. Ca model pentru simpla îmbunătățire a managementului financiar, atât privatizarea cât și transferul funcțional de putere sunt considerate ca fiind prea greu de realizat. În cazul unor sarcini publice sensibile din punct de vedere politic, ambele forme de „corporatizare externă” sunt respinse, din moment ce acestea implică o pierdere a influenței ministeriale directe.

După o perioadă în care au fost înființate multe AGB, a fost introdusă forma de agenție de stat, ca o formulă de sporire a eficienței implementării politicilor prin introducerea mai multor libertăți și responsabilități manageriale, a conducerii orientate către rezultate și a contabilității de angajament. Agențiile de stat pot fi cel mai bine înțelese ca o formă de „corporatizare internă”: ele rămân parte a ministerelor și funcționează în întregime în limitele jurisdicției răspunderii ministeriale. Autonomia lor este limitată la un regim special de management financiar, prevăzut în amendamentul 6 al Legii Contului Guvernului.

#### *A. Cadrul legal și principalele măsuri guvernamentale*

##### *Înființarea*

Ministrul de sector, împreună cu ministrul de finanțe, sunt aceia care pot decide să acorde unei părți a ministerului statutul de agenție de stat. O asemenea decizie nu trebuie implementată mai devreme de 30 de zile din momentul în care Parlamentului i-a fost notificată în scris această intenție. Dacă, în cursul acestei perioade, Parlamentul solicită să primească mai multe informații privind hotărârea

propusă, decizia nu va fi luată până când nu se vor oferi aceste informații. Ca pentru toate agențiile, „Echipa de Asistență pentru Înființarea de Societăți” examinează acea parte a ministerului care ar putea face obiectul transformării în agenție de stat. Ca și în cazul privatizării și în cel al AGB, echipa investighează motivele acordării statutului de agenție de stat, condițiile în care ar avea loc crearea și cerințele legale. Pe baza constatărilor sale, echipa își prezintă poziția Consiliului de Miniștri.

Spre deosebire de o corporație privată sau un AGB, o agenție de stat rămâne în cadrul ministerului de resort și continuă să funcționeze în limitele răspunderii ministeriale. Rolul și responsabilitățile, ca și măsurile privind alimentarea bugetului și controlul agențiilor de stat, sunt înscrise în statutele fiecărei agenții în parte. Temeiul juridic al modelului de agenție de stat îl reprezintă Legea Contului Guvernului. De fapt, cea mai mare parte a amendamentului 6 la această Lege (1994) este dedicată creării modelului de agenție de stat. Secțiunea 70 prevede: „Dacă pentru o parte a unui Minister sunt considerate necesare reguli de management diferite, Ministrul nostru și Ministrul nostru de Finanțe pot decide să acorde acelei părți statutul de agenție, dacă și Cabinetul este de acord”. Secțiunile 71 și 72 impun regimul de management financiar, în timp ce secțiunea 73 împuternicește Ministrul de Finanțe să „impună și alte reguli privind agențiile în general, sau una sau mai multe agenții în particular”.

Până de curând, agențiile de stat candidate trebuiau să îndeplinească trei condiții:

- produsele și/sau serviciile trebuie să fie măsurabile atât cantitativ (ca volum și costuri), cât și calitativ;
- trebuie să existe o opinie fără rezerve exprimată de experți contabili publici, care să garanteze caracterul adecvat al acestei organizări administrative;
- trebuie să existe o șansă reală de îmbunătățire a eficienței (costurile unitare sau tarifele trebuie să scadă în timp).

După evaluarea modelului de agenție de stat din 1997, aceste trei condiții au fost modificate în 1998. Viitoarele agenții de stat vor trebui să:

- descrie organizarea administrativă și procesele de producție, inclusiv metodologia de determinare a costurilor produselor și serviciilor;
- definească un cadru sistematic de măsură, care va fi folosit ulterior pentru a evalua gradul în care s-a îmbunătățit eficiența (indicatorul principal trebuie să fie costul pe unitate de produs sau serviciu oferit);
- aibă mecanisme de planificare și control orientate către rezultate.

În viitorul apropiat, va fi aplicat un set special de reguli pentru toate agențiile care derulează activități secundare pe o piață competitivă. Ca rezultat al unui studiu desfășurat în cadrul unui recent proiect guvernamental privind „Piața, dereglementarea și calitatea legislației”, s-a acceptat ca principiu faptul că agențiile de stat ce operează pe piețe comerciale nu trebuie să aibă avantaje nedrepte față de competitori. Atunci când sunt angajate în activități comerciale ca parte, sau în plus față de însărcinările lor publice, agențiile trebuie să funcționeze în aceleași condiții competitive ca și firmele private ce operează pe aceste piețe. Cea mai importantă consecință a principiului concurenței egale, o reprezintă faptul că acesta forțează agențiile să separe activitățile publice de cele private, din punct de vedere juridic, organizatoric și financiar. În cele din urmă, această separare ar trebui să conducă la renunțarea la activitățile comerciale, prin încredințarea lor unui terț.

Există patru excepții de la acest principiu:

- activitățile comerciale sunt necesare pentru desfășurarea un serviciu public;

- activitățile comerciale sunt legate de rețelele de cercetare;
- activitățile comerciale se realizează folosind o capacitate minimă din cea necesară pentru serviciul public (de exemplu, un aeroport militar care este, de asemenea, folosit în scopuri civile atunci când nu este solicitat de armată);
- când a fost luată deja o decizie pentru a permite concurența pentru serviciile publice.

### *Luarea deciziilor*

Ca parte integrantă a unui minister, ministrul de sector are ultimul cuvânt în ce privește o agenție. Acest ministru, susținut de Consiliul de Miniștri și de Parlament, este cel care decide asupra obiectivelor, însărcinărilor, produselor și serviciilor furnizate de agenția de stat, ca și asupra grupului de clienți și a schimbărilor în mandatul agenției.

Relația de „supraveghere” dintre ministru și agenția de stat este descrisă în decretul guvernamental de înființare a agenției, care intră în vigoare abia după notificarea trimisă Parlamentului, așa cum s-a arătat mai sus. Prevederile pot fi detaliate ulterior printr-un „protocol de supraveghere”. Aceste documente specifică situațiile în care ministrul și agenția de stat trebuie să încheie contracte de management. Situațiile tipice pot include luarea deciziilor privind prețurile, libertatea managerială în distribuirea surplusurilor bugetare, modul în care sunt realizate planurile de investiții sau de afaceri ale agenției, sau sistemele de control al calității din cadrul agenției. Aceleași documente definesc procedurile de luare a deciziilor în cazul unor probleme importante privind veniturile – cum ar fi prețurile cerute în schimbul produselor și serviciilor, nivelul și calitatea serviciilor și definirea grupurilor de clienți. Luarea deciziilor asupra nivelului tarifelor sau a taxelor specifice rămâne la latitudinea ministerului de resort, deoarece acestea trebuie să fie armonizate cu volumul total al taxelor și impozitelor impuse societății de către sectorul public (*collectieve lastendruk*).

Numirea directorului sau a directorului general executiv al unei agenții de stat se face în condițiile legislației de stat obișnuite, însemnând prin aceasta că numirea necesită o decizie a Consiliului de Miniștri. Numirea altor oficiali de rang superior, inclusiv a directorului economic, trebuie să fie aprobată de Secretarul General al Consiliului Guvernator (funcționarul public cu rangul cel mai înalt) al ministerului de resort.

### *B. Principalele trăsături ale bilanțului contabil*

#### *Proprietatea asupra bunurilor și clădirilor (terenurilor)*

Secțiunea 71 a Legii Contului Guvernului prevede că managementul financiar al unei agenții de stat și, în consecință, bugetul său și declarațiile financiare, sunt bazate pe un sistem de contabilitate de angajament („sisteme de costuri și beneficii”). Un sistem de contabilitate de angajament urmărește acumularea resurselor de capital. Principiul este acela că bugetul unei agenții de stat trebuie să ofere o imagine reală, clară și sistematică a evoluției activelor agenției. O trăsătură a autonomiei manageriale sporite este faptul că o agenție de stat poate să achiziționeze bunuri de capital în mod independent. De asemenea, poate renunța la terenurile pe care le deține, prin vânzare sau închiriere pe termen lung, și poate reține veniturile obținute din cedarea terenului, cu condiția generală ca aceste venituri să fie utilizate pentru realizarea însărcinării publice a agenției.

O agenție de stat poate înregistra în nume propriu titlul de proprietate asupra terenului „încredințat” de către stat. Legile privind bunurile publice și achizițiile publice se aplică nemodificate.

#### *Datoriile*

Agențiile de stat pot contracta împrumuturi exclusiv de la buget. O agenție de stat deține un cont

special la Biroul Contului de Stat (Rijkshoofdboekhouding) al Ministerului de Finanțe, care este separat de contul ministerului de resort. Pentru a împrumuta de la Biroul Contului de Stat, agenția trebuie, mai întâi, să facă o propunere și să obțină aprobarea Directoratului pentru Afaceri Financiare și Economice al ministerului de resort.

Deoarece agențiile de stat aparțin statului, datoriile lor sunt garantate de buget. Împrumuturile de la Biroul Contului de Stat au o rată fixă a dobânzii. Datoria agenției este înregistrată în bugetul ei și în contul de rezultate și, ca atare, publicată în bugetul anual al ministerului.

### *Active și pasive specifice*

Dacă acest lucru este necesar, în actele de înființare specifice este precizat regimul înstrăinării altor active importante, cum ar fi proprietățile intelectuale.

### *C. Bugetul*

Ca parte integrantă dintr-un minister de resort, bugetul unei agenții de stat este stabilit urmând reglementările legii serviciului civil. În procesul de elaborare a bugetului, se încheie acorduri referitoare la produsele și serviciile pe care agenția urmează să le producă pe durata anului bugetar. Ministrul de sector, împreună cu ministrul de finanțe și Consiliul de Miniștri aprobă bugetul agenției. Apoi, acesta este aprobat de Parlament.

Bugetul unei agenții de stat este publicat separat la Titlul 3 în bugetul ministerului. Bugetul agenției este însoțit de descriere sumară a naturii și obiectivelor agenției, a sarcinilor și îndatoririlor sale. Sunt descrise, de asemenea, planurile agenției pentru îmbunătățirea eficienței, și rapoartele referitoare la realizările anului precedent. Bugetul agenției trebuie să fie însoțit de indicatori de performanță și de rezultate relevanți și de informații agregate privind calitatea și cantitatea produselor și serviciilor oferite. Plățile făcute de agenția de stat a ministerului sunt debitate sau creditate de către acesta prin una sau mai multe secțiuni de buget ale principalelor domenii strategice. Ca rezultat, bugetul agenției de stat constă din plăți făcute de către minister și de către alte părți, din care se scad plățile făcute de agenția de stat către minister.

Bugetul ministerului prezintă, pentru fiecare din agențiile sale de stat, costurile totale estimate, profitul estimat, echilibrarea veniturilor și a cheltuielilor, și volumul estimat al cheltuielilor de capital și al veniturilor (incluzând acordurile dintre un minister și agenția de stat). Există trei forme de plăți ale ministerului către o agenție de stat:

- contribuții la cheltuielile de funcționare;
- contribuții la investiții;
- plăți pentru servicii prestate sau produse realizate<sup>17</sup>.

Drept consecință, bugetul poate fi parțial finanțat în avans sub forma unui grant (contribuții printr-o sumă globală la bugetul pentru funcționare al agenției), sau sub forma unei plăți pentru serviciile realizate. Agențiile de stat care desfășoară un program ce include plăți (subvenții, ajutoare sociale) păstrează separat bugetul operativ de cel aferent programului. De regulă, acestea sunt administrate în capitole de buget separate.

Urmând principiul autonomiei manageriale, estimările privind personalul și echipamentele unei agenții de stat nu sunt incluse în secțiunea „personal și echipament” a bugetului ministerului respectiv, ci în cea de „costuri” din bugetul agenției de stat. Numărul personalului agenției este publicat ca anexă aparte a bugetului ministerului. În acest fel, sunt exprimate autonomia și distanțarea agențiilor de stat

<sup>17</sup> Memorandumul explicativ al Secțiunii 71 a Actului Contului Guvernului, 1995.

în relația lor cu ministerul. Cu toate acestea, sunt folosite clasificările contabile din contabilitatea publică. Modificările bugetului agenției de stat trebuie să fie remise Parlamentului în cursul anului fiscal: acestea sunt incluse în Legea Execuției Bugetului ce încheie anul fiscal.

Așa cum s-a precizat, o agenție de stat deține un cont special la Ministerul de Finanțe, separat de cel al ministerului de resort. Acesta este, însă, înglobat complet în sistemul de Trezorerie al administrației pentru managementul numerarului și al plăților, fiind administrat de Ministerul de Finanțe. Plățile unei agenții ce derulează un program de plăți guvernamentale (subvenții, ajutoare sociale) către destinatari sunt realizate prin intermediul contului guvernamental al ministerului de resort. În acest fel, programul de venituri nu are doar un buget separat de bugetul agenției, dar este și ținut separat în timpul execuției. Deoarece agențiile de stat sunt parte integrantă a statului, există o obligație permanentă a statului de a acoperi datoriile oricărei agenții de stat. Deoarece agențiile de stat operează pe baza unui sistem de contabilitate de angajament, deficitele de la finele anului nu trebuie acoperite imediat. Mai mult, fiindcă sistemul include o reflectare a evoluției activelor de capital ale unei agenții, există stimulente intrinseci de remediere a situației când deficitele depășesc constant nivelele planificate.

Pe lângă cele trei forme de plăți din partea ministerului (contribuții generale, contribuții pentru investiții, și plățile pentru serviciile prestate sau produsele realizate), sursele bugetului agenției de stat pot include venituri de la alte ministere sau de la terți. Pentru a stimula eficiența financiară și managerială, veniturile nu vor fi preluate în întregime de către ministerul de resort. Prin decretele de constituire, sau prin protocolul de înființare a agenției de stat, se trasează un cadru de măsuri, specificându-se regimul surplusurilor bugetare rezultate dintr-un management eficient. Veniturile previzionate ale agenției sunt luate în considerare pentru stabilirea contribuției generale a ministerului și/sau prețurile produselor.

La sfârșitul de an, agenția de stat va trebui să ofere ministerului de resort o situație financiară completă. În acel moment, va fi evidențiată orice subestimare a veniturilor agenției la data întocmirii bugetului (în vederea obținerii unei alocații bugetare mai substanțiale). Statutele instituționale sau protocoalele agenției reglementează destinația excedentelor financiare de la finele anului. În practică, există adesea o combinație de destinații: o parte poate să meargă sub formă de dividende la buget, o alta poate fi folosită în scopul reducerii prețurilor, în timp ce, potrivit sistemului contabilității de angajament, cea mai mare parte va conduce la sporirea resurselor de capital (care vor fi folosite în bugetele de investiții ale anilor următori).

#### *D. Managementul performanței, controlul intern și auditul extern*

##### *Performanța*

Pentru a deveni agenții de stat, serviciile care candidează pentru așa ceva vor trebui să explice modul în care îmbunătățirea viitoare a eficienței va fi sistematic evaluată. Principalul indicator folosit este costul pe unitate de produs sau serviciu prestat. De aceea, aceste produse sau servicii trebuie să poată fi măsurate, atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ. Obiectivele de performanță ce trebuie definite ale agenției izvorăsc din această cerință de îmbunătățire a eficienței. În cadrul ciclului bugetar obișnuit, se furnizează ministrului de resort rapoarte periodice privind performanța. În plus, agențiile de stat pun la dispoziția ministrului un raport multi-anual al obiectivelor de eficiență planificate.

##### *Controlul intern*

Ca o nouă condiție pentru a fi admise, agențiile de stat trebuie să dețină un sistem de planificare și control orientat către rezultate. Acesta include un cadru obligatoriu de control intern, prin intermediul căruia conducerea agenției trebuie să poată monitoriza și coordona procesele de producție. Se aplică și aici standardele guvernamentale de control intern.

*Auditul extern*

Curtea de Audit a Olandei auditează agențiile de stat, acestea fiind parte integrantă a statului. Curtea investighează legalitatea și eficiența funcționării, și managementul financiar al agențiilor. Ca toate rapoartele de audit, acestea sunt trimise direct Parlamentului. Înainte de aceasta, însă, ministrul de resort are dreptul să citească și să răspundă la constatările Curții.

„*Servicii de contabilitate de angajament*”: *agențiile de stat „après la lettre”*

Merită menționat faptul că, alături de agențiile de stat, se poate acorda permisiunea utilizării sistemului contabilității de angajament și altor servicii de implementare din cadrul ministerelor naționale.

#### 4. Sectoare verticale: universități, spitale și muzee

Alături de trăsăturile generale ale managementului și controlului financiar ale agențiilor din Olanda care au fost descrise mai sus, există trei sectoare care merită o atenție specială: spitalele, universitățile și muzeele. Ca peste tot în acest raport, ne concentrăm atenția asupra instituțiilor care, în ciuda poziției lor autonome, sunt ferm ancorate în domeniul public. Trebuie avut în vedere totuși faptul că există numeroase muzee private în Olanda și, deși la o scară mai mică, există și clinici private, și o universitate privată.

##### *Spitale*

Olanda se bucură de un nivel ridicat al calității serviciilor de sănătate, cu un procent al asigurărilor (obligatorii) ce se apropie de 100%. Cheltuielile totale din sectorul de sănătate au atins valoarea de 66,4 miliarde în 1998, ceea ce înseamnă 21% din cheltuielile nete totale ale guvernului central și fondurilor sociale. Principiile cheie ale sistemelor de sănătate olandeze sunt: *solidaritatea* (între populația tânără și cea în vârstă, între cei sănătoși și cei bolnavi, între cei bogați și cei săraci), *accesibilitatea*, *posibilitatea de plată și libertatea de alegere* (între instituții, doctori, etc.)<sup>18</sup>. Ministerul Sănătății este responsabil de păstrarea acestor valori. Există 156 de spitale în Olanda, majoritatea din ele fiind spitale generale (alături de spitale universitare). Doar aproximativ 15% din spitalele generale aparțin sectorului public, restul de 85% fiind private și guvernate autonom ca și entități non-profit.

Există patru surse de finanțare în sectorul de sănătate. Asigurarea socială de sănătate obligatorie asigură 70% din buget. Surse publice și private contribuie cu alte 12%, respectiv 9% la buget. Plățile directe întregesc balanța cu aproximativ 9% (Tarifele Agenției Centrale de Sănătate, 1995). Datorită responsabilității sale speciale în domeniul sănătății, statul (Ministerul Sănătății) deține o poziție puternică în acest sector. Printre alte aspecte, intervenția guvernului include publicarea unui plan anual de cheltuieli cu sănătatea (conținând un buget orientativ de ansamblu), și o reglementare strictă a două scheme de asigurare obligatorie<sup>19</sup>. Ministerul de Finanțe supervisează cadrul bugetar pentru îngrijirea sănătății.

În ciuda câtorva încercări de a lansa propuneri de reforme radicale în ultimii ani, pietrele de temelie ale sistemului sunt în continuare Legea Tarifelor de Sănătate din 1982 (HCTL), și Legea Aprovizionării Spitalelor. Aceasta din urmă este un instrument de planificare al administrației centrale, ce stabilește care sunt instituțiile autorizate să aprovizioneze spitalele și în ce condiții. Legea tarifelor este implementată și monitorizată de Agenția Centrală a Tarifelor pentru Îngrijirea Sănătății. Obiectivul HCTL este promovarea unui sistem bine echilibrat de tarife, care să conducă la un control global mai

<sup>18</sup> Ministerul Sănătății Publice, al Bunăstării și Sporturilor, *Jaaroverzicht Zorg 1997* (1997 Annual Report on Care), 1997.

<sup>19</sup> A se vedea Studii de Politică a Sănătății OECD, No. 2, *Reforma sănătății* (OECD 1992), Cap. 7: „Reforma sistemului de sănătate în Olanda”.



bun asupra bugetului.

Ca rezultat, încă din 1983, în negocierile bilaterale, spitalele și companiile de asigurare stabilesc bugetele spitalelor luând în considerare volumul prognozat al activității spitalelor (internări, zile de îngrijiri medicale, operații) și aplicând directivele din legea tarifelor (numărul de paturi, doctori, asistente, veniturile sectorului medical, costurile standard, etc.). În acest fel, bugetul – care trebuie aprobat de Agenția Centrală – corespunde unui volum prognozat de servicii spitalicești aparținând unor categorii diverse și având prețuri variate pe unitate de serviciu. Odată stabilit, acordul privind bugetul oferă siguranță financiară spitalelor. În cazul în care plățile curente ale companiilor de asigurare și / sau ale asiguraților către spitale se abat de la nivelul prognozat (datorită unui volum diferit al activității spitalelor), excedentul sau deficitul rezultat vor fi eliminate în anul următor prin ajustarea prețurilor.

Conducerea spitalului – constând dintr-un consiliu de supervizare și un consiliu director – este responsabilă pentru eficiența folosirii mijloacelor bugetare. În plus, ea este responsabilă pentru menținerea unui nivel corespunzător al infrastructurii sectorului îngrijirii sănătății – atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ. Conducerea spitalului trebuie să mențină echilibrul între bugetul negociat al spitalului și costurile de exploatare (salarii, asigurări sociale, alimente și echipament medical): costurile de funcționare nu trebuie să depășească bugetul calculat. Cu toate că bugetul este întocmit conform directivei, conducerea spitalului are asigurată o flexibilitate considerabilă în substituirea elementelor de intrare în cadrul bugetului.

Trebuie avut în vedere, însă, faptul că spitalele din Olanda sunt dificil de descris ca fiind „entități unitare”. Interesele urmărite de conducere și personalul medical pot să nu coincidă. În plus, finanțarea bugetului spitalului și a celui al angajaților specializați în domeniul medical se realizează în modalități diferite, și ele separate între ele. Conducerea spitalului va susține interesele managementului financiar, dar specialiștii vor acorda prioritate motivațiilor medicale.

### *Universități<sup>20</sup>*

În afară de Universitatea Nijenrode, aflată în proprietate privată și care funcționează ca atare, în Olanda există 14 universități. Cea mai veche din țară, Universitatea Leyden, a fost fondată în 1575. Există trei universități tehnice, nouă universități „obișnuite” și o universitate agricolă. Cea din urmă se află în subordinea Ministerului Agriculturii.

Universitățile olandeze au o structură de conducere democratică. Consiliul executiv, format din președinte și din Rector Magnificus, constituie nivelul superior al conducerii fiecărei universități. Ministrul Educației numește consiliul. Bazându-se pe opiniile decanilor facultăților din cadrul universității, consiliul executiv este răspunzător pentru managementul universității și pentru strategia pe termen lung. Consiliul universității, care are drept cea mai importantă îndatorire definitivarea bugetului universității, monitorizează consiliul executiv. Acest consiliu include personal academic și neacademic, precum și studenți.

Universitățile olandeze au trei mai surse de venituri: guvernul (Ministerul Educației, Culturii și Științei), Organizația Olandeză de Cercetare Științifică, și „piața”. De fapt, acestea sunt cunoscute exact așa, ca fiind prima, a doua și a treia sursă de bani. Principalul finanțator este statul, care asigură până la 64% din bugetul universității. Venitul rezultat din cercetarea finanțată sau subvenționată de Organizația Olandeză de Cercetare Științifică se ridică la cca. 10% din bugetele universităților. Activitățile desfășurate pentru terți reprezintă un sfert din bugetul universităților. Aceste venituri rezultă, în principal, din contracte de cercetare, încheiate atât cu firme ce activează în sectorul privat, cât și cu diferite sectoare ale guvernului. Pe parcursul ultimilor zece ani, proporția veniturilor

<sup>20</sup> Majoritatea informațiilor prezentate aici sunt preluate din broșura „Universitățile în Olanda”, Asociația Universităților din Olanda (VSNU), Utrecht 1996, și Legea Învățământului Superior și Cercetării, 1993.

provenite din contribuția statului la bugetul universităților a scăzut.

Contribuția administrației centrale la bugetul universităților se fixează anual. Ea constă din trei componente diferite: o sumă globală, un buget care să acopere costurile pensionării anticipate și a somajului din rândurile personalului universității, precum și o sumă pentru investiții în clădiri. În plus, părți mai mici din buget sunt destinate finanțării cursurilor postuniversitare și universităților ce au spitale pentru practică. Sumele globale se calculează pe baza unei formule de finanțare, în care sunt incluse costurile pentru învățământ (stabilite în funcție de numărul de studenți și numărul de diplome universitare acordate), cercetare (stabilite pe baza numărului tezelor de doctorat și a unei părți autonome) și costurile integrării învățământului cu cercetarea.

În principiu, totuși, universitățile din Olanda se bucură de o autonomie destul de largă în ceea ce privește managementul financiar și pot folosi aceste fonduri în orice fel consideră ele corespunzător. Ele funcționează sub controlul Ministerului Educației, Culturii și Științei. Înainte de 1980, statul se implica până la ultimul amănunt în învățământul universitar, cercetare, dotări și politici de personal. Astăzi, universitățile sunt în mare măsură responsabile ele însele de managementul activităților din cadrul instituțiilor. Aceasta include și deciziile privind înregistrarea titlurilor de proprietate asupra terenurilor, instituirea de noi forme juridice, precum și managementul altor active. Această evoluție a fost ratificată oficial prin Legea Învățământului Superior și Cercetării din 1993. Într-o serie de domenii, statul continuă, însă, să-și mențină influența (de exemplu, în sistemul de acordare a burselor studentești, în internaționalizarea învățământului și cercetării universitare, și în ce privește calitatea programelor de învățământ universitar).

Legea Învățământului Superior și Cercetării a modificat rolul statului în domeniul managementului financiar, de la cel de control preventiv la cel de control ulterior cu aplicarea de sancțiuni. Calitatea și cantitatea producției universitare (absolvenți, teze de doctorat, alte rezultate ale cercetării), în raport cu mijloacele utilizate, reprezintă punctele centrale ale noii relații dintre Ministerul Educației, Culturii și Științei și universități. Universitățile și-au elaborat planuri de management al calității. Evaluarea externă a calității completează aceste sisteme, și urmărește să certifice calitatea educației și să contribuie la managementul calității. Universitățile trebuie să depună un raport anual auditat, care să ofere informații atât privind cheltuielile (inclusiv „sursele de costuri”), cât și producția (numărul de absolvenți și de teze de doctorat). Veniturile provenite din „a treia sursă de bani” (contracte de cercetare) trebuie incluse în bugete și în situațiile financiare prezentate de către universități ministerului.

### *Muzee*

În Olanda există peste 700 de muzee, majoritatea dintre acestea fiind în proprietate privată și funcționând în consecință. Din cele 192 de muzee publice în Olanda, 51 sunt muzee de stat (Vollebergh, 1997).

Începând cu anii '90, fostele Muzee de Stat ale Olandei au fost transformat în persoane juridice private. Rațiunea acestei operații a fost reducerea dimensiunii administrației și obținerea de economii. Ca formă de administrare, societățile cu răspundere limitată (*Naamloze Vennootschap* sau NV) au fost așezate pe principii comerciale. În loc de aceasta, muzeele au fost transformate în fundații, pentru care Comitetele de Supervizare sunt numite și revocate de ministrul Culturii. Comitetul de Supervizare numește conducerea fundației (Comitetul Director). Acesta este canalul prin care se asigură răspunderea ministerială. În calitate de fundații, muzeele sunt deschise pentru sponsori privați și voluntari. Crearea noilor fundații a avut loc utilizând reglementările standard, făcând obiectul aprobării parlamentare.

Statul olandez rămâne proprietarul legal al colecțiilor din muzee. Muzeele dețin colecțiile sub formă de împrumut și plătesc chirie pentru spațiile în care își desfășoară activitatea (contract pe 30 de ani cu Serviciul Domeniului Public al Ministerului de Finanțe). În consecință, conducerea unui muzeu poate

obține obiecte pentru colecția muzeului (aflate în proprietatea statului). În plus, prin consultare cu Serviciul Domeniului Public, conducerea muzeului poate decide să subcontracteze anumite părți din proprietatea ce o deține. Bugetul unui muzeu este compus din subvenția de la stat, la care se adaugă taxele de intrare, donațiile și alte surse de venituri. Cu toate că s-au realizat experimente cu bugete orientate către rezultate la începutul anilor '90, Ministerul Culturii a optat pentru un model de subvenționare: pe baza planurilor anuale și a acordurilor privind realizările cuantificabile (numărul de vizitatori, expoziții, achiziții), muzeul primește un buget multi-anual ca sumă globală. Planurile anuale și estimările veniturilor și cheltuielilor trebuie să îndeplinească anumite cerințe ale ministrului Culturii. Muzeele care au inițiative antreprenoriale nu sunt sancționate: veniturile suplimentare nu vor duce la diminuarea subvențiilor. Muzeele din Olanda sunt scutite de la plata taxei pe valoarea adăugată.

## BIBLIOGRAFIE

Coops, R.H.; B.M.J. Pauw; Y.C.T.M. van Rooy en J. Weitenberg (1995), *Van overheid naar markt*, SDU Uitgevers, Den Haag.

De Groot, H (1994), „Privatisering van de eerste zes rijksmusea”, în *Bb*, No. 22, 11 noiembrie 1994.

De Snaijer, J.B. (1995), „Publieke taak en private markt vanuit het perspectief van het vennootschapsrecht”, în *Publieke taak, private markt*, Kluwer, Deventer 1997.

Haffner, R.C.G. & K.G. Berden (1998), „The Netherlands”, în *Survey of Budgeting Developments* (pregătită pentru a 19-a Întâlnire Anuală OECD/PUMA a Funcționarilor Superiori din Ministerul Finanțelor), OECD/PUMA, februarie 1998.

Peters, J.A.F. (1997), „Voorkeuren in vormgeving van (zelfstandige) bestuursorganen”, în *Tijdschrift Privatisering*, Jrg. 4, No. 5, 3 iunie 1997.

Roberts, S. (1997), „The Implementation of Dutch Public Management Reforms 1980 – 1996”, în *Public Management Reforms: Five Country Studies*, Ministerul Finanțelor (Finlanda), 1997.

Schreuder, C.A. (1994), *Publiekechtelijke taken, private rechtspersonen*, Kluwer, Deventer 1994.

Van de Ven, A.T.L.M. (1995), „Verzelfstandiging: vormen en begrippen”, în *Financieel overheidsmanagement*, mai 1995, pp. 2-14.

Van de Ven, A.T.L.M. (1997), *Structural Adjustment and Economic Incentives in the Dutch Public Sector* (lucrare scrisă pentru IASIA), Ministerul Finanțelor, 26 martie 1997.

Van Rossum, A.A. (1997), „Het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen” (NV of BV) în Het kader van privatisering, în *RM Tremis*, 1997, No. 3.

Van Rossum, N&M. Visser (1997), „Jaarlijks worstelen met het krappe budget”, în revista *Elsevier*, 20 septembrie 1997.

## CAPITOLUL 5. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND PORTUGALIA

*de Nuno Vitorino*

*(Ne exprimăm mulțumirile pentru sprijinul și comentariile d-nei Maria Adelaide Ruano)*

### 1. Introducere

Datorită trăsăturilor specifice ale sistemului politic și administrativ portughez, prezentarea sistemului agențiilor de stat trebuie să înceapă cu o scurtă explicație a prevederilor de ansamblu ale constituției și cu câteva comentarii asupra altor evoluții recente.

Urmărind cadrul constituțional, această lucrare va prezenta o descriere de ansamblu a organizării administrative, alături de o clasificare a agențiilor de stat și a trăsăturilor lor specifice. De asemenea, lucrarea se va concentra asupra managementului și controlului financiar, în contextul prezentării regulilor și procedurilor generale, a celor mai relevante aspecte ale administrației financiare de stat, și a noțiunii și conținutului diferitelor grade de autonomie a entităților publice.

Pentru a întregi prezentarea trăsăturilor și a regulilor aplicabile entităților de stat, lucrarea va include o descriere a noului plan contabil public, inclusiv a caracteristicilor sale, a conturilor definite și a principiilor contabile avute în vedere.

Sunt discutate o serie de referințe privind regulile achizițiilor de bunuri, servicii și contractelor de lucrări publice, după care urmează o descriere a principalelor entități însărcinate cu controlul.

Sunt descrise, de asemenea, și normele speciale ce se aplică în cazul companiilor de stat și a celor mixte.

Prezentarea acestui sistem orizontal al agențiilor de stat din Portugalia se încheie cu o prezentare concisă a statutului juridic, a principalelor caracteristici ale bilanțului contabil, bugetului și, în final, a managementului performanțelor, controlului și auditului.

În final, este prezentată succint aplicarea diferențiată a acestui sistem orizontal în domeniul învățământului, sănătății și culturii.

### 2. Administrația publică în Portugalia –prezentare generală

#### 2.1 Cadrul constituțional

Deși la începutul secolului<sup>x</sup> a fost adoptată prin constituție organizarea democratică și independentă a puterilor legislativă, executivă și judecătorească, în Portugalia – în principal din motive politice și istorice – competența legislativă a fost atribuită, contrar uzanțelor, Guvernului. Deși întrucâtva diminuată după revoluția din 1974, această caracteristică este încă prezentă.

Potrivit prevederilor actualei constituții, Guvernul nu numai că deține puterea de a aproba legi și norme de implementare a principiilor definite prin legile votate de Parlament, dar deține și puteri suplimentare în domeniul legiferării unor probleme care „nu sunt rezervate” Parlamentului și, de asemenea, în domenii în care responsabilitățile legislative au fost delegate de către Parlament, așa cum este prevăzut în Constituție<sup>xi</sup>.

Constituția identifică precis problemele în care competența legislativă poate fi delegată de către Parlament Guvernului; lista include următoarele probleme care ar putea avea efect asupra managementului și controlului agențiilor de stat:

- definirea sectoarelor de proprietate, inclusiv a sectoarelor în care nu este admisă funcționarea companiilor private și a altor entități similare; ultima parte a acestei formulări își are originea în orientarea revoluționară a constituției din 1974, dar este incompatibilă cu politicile actuale și nu are nici un efect practic asupra activităților sectorului privat;
- fundamentarea politicii agricole și definirea dimensiunilor minime și maxime ale unităților de exploatare agricolă private;
- regulile constitutive ale administrației locale;
- sistemul financiar local;
- asociațiile publice, garanțiile cetățenești și responsabilitatea administrativă;
- definirea și regimul activelor publice;
- statutul companiilor de stat.

Trebuie menționat faptul că delegarea competenței legislative de către Parlament Guvernului nu este doar teoretică, ci se practică cu regularitate, și anume atunci când partidul politic de guvernământ deține majoritatea în Parlament.

În funcție de punctul de vedere din care privim lucrurile, se poate afirma sau că aceste prevederi produc o mai mare flexibilitate în administrația publică, sau o flexibilitate mai redusă.

Flexibilitatea crește în sensul că guvernele sunt, în general, mai sensibile și mai preocupate decât Parlamentul de schimbările și presiunile sociale, economice și ale opiniei publice – și astfel, este mai probabilă adaptarea normelor și regimurilor existente pentru a ține pasul cu schimbarea condițiilor.

Pe de altă parte, flexibilitatea se reduce atunci când Guvernul se bazează excesiv pe puterile lui legislative pentru a lua, cu ajutorul instrumentelor și procedurilor legale, decizii și măsuri care ar putea fi mai bine realizate prin instrumentele de management public.

## 2.2 Organizarea generală administrativă

Organizarea administrativă în Portugalia este puternic centralizată și construită în mare măsură după modelul francez.

Până de curând, Constituția permitea doar două nivele administrative: unul central și unul local. Administrațiile locale în Portugalia sunt de dimensiuni relativ mici<sup>xii</sup> și dețin, în mod tradițional, resurse și puteri limitate.

Constituția din 1976 a determinat descentralizarea puterilor și a resurselor către municipalități și a sprijinit, de asemenea, crearea unui nivel administrativ intermediar – cel regional.

În ciuda acestui fapt, regiunile nu au fost încă create<sup>xiii</sup>, cu excepția insulelor Azore și Madeira, care au fost organizate ca regiuni autonome.

O serie de responsabilități importante au fost transferate de la stat către administrațiile municipale,

împreună cu resursele financiare aferente, însă administrația locală este responsabilă doar pentru managementul a mai puțin de 10% din resursele financiare ale statului.

În cadrul administrației centralizate din Portugalia, a existat întotdeauna o dominație netă a Ministerului de Finanțe, în principal în ceea ce privește managementul bugetar și al trezoreriei, dar și în ceea ce privește controlul financiar.

Competența în materie de management global al personalului public este în prezent îndrumată de Secretariatul de Stat pentru Administrație Publică și Modernizare Administrativă din cadrul Ministerului pentru Reforma Statului și a Administrației Publice, fiind în același timp integrată în noul Minister pentru Reformă Administrativă.

Una dintre cele mai importante inovații aduse agențiilor de stat a fost crearea unei instituții separate de Ministerul de Finanțe pentru planificarea și gestionarea bugetului de investiții<sup>xiv</sup>.

După 1986, odată cu integrarea Portugaliei în Uniunea Europeană, abordarea mult mai liberală a politicilor și a managementului public a condus la progrese importante, cum ar fi privatizarea companiilor de stat și, în unele situații, adoptarea regulilor și procedurilor manageriale din sectorul privat în cazul entităților publice.

### 2.3 Categoriile de agenții de stat

În cadrul contextului divers al administrației publice din Portugalia se pot identifica – atât din punct de vedere conceptual cât și funcțional – patru categorii principale de entități publice:

- prima, a acelor integrate în structura ministerelor și care sunt supravegheate și conduse de membri ai Guvernului;
- a doua categorie, a entităților care, deși operează cu o oarecare autonomie, dictată fie de natura responsabilităților lor, sau de rațiuni practice (cum ar fi faptul că au un mandat teritorial), sunt încă complet integrate în Guvern;
- cea de-a treia categorie este formată din entități care au propriul loc organ de conducere și dețin, de obicei, personalitate juridică distinctă. Asemenea organizații rămân sub autoritatea Guvernului prin intermediul unor instrumente indirecte. Ele își conduc activitățile sub conducerea organelor proprii de administrare, au active, venituri, un buget și personal propriu, și sunt răspunzătoare pentru eventualele lor datorii. Totuși, ele primesc în continuare instrucțiuni și directive privind activitățile și căile lor de implementare, rămân sub supravegherea și controlul politic al Guvernului și nu le este permis să-și numească proprii manageri;
- ultima categorie cuprinde acele entități al căror statut și situație managerială sunt apropiate de cele ale entităților private, chiar dacă statul are o participare la capitalul lor, și membri ai Guvernului realizează un oarecare grad de supraveghere a acestora.

Deoarece cea de-a treia categorie a acestor entități face obiectul principal al acestui studiu, este relevantă identificarea celor mai importante motive care, potrivit experienței portugheze, justifică nu doar crearea unor asemenea entități publice – sau agenții de stat – ci și creșterea numărului acestora.

Motivele pozitive pot fi definite ca fiind: (i) complexitatea tehnică a funcțiilor și responsabilităților unor astfel de organizații, (ii) cerințele manageriale pentru o funcționare eficientă sau (iii) relevanța impactului activităților lor, fie în termeni economici sau sociali, fie asupra opiniei publice. Există două alte motivații, negative însă, care pot fi identificate: (iv) dorința de a evita procedurile contabilității publice, disciplina managementului personalului și controlul bugetar și (v) voința de a diminua

monitorizarea și controlul financiar și politic al Curții de Conturi și al Parlamentului.

#### 2.4 Administrarea publică financiară

Prin recenta reformă a contabilității publice, a fost adusă o contribuție importantă la clarificarea formală a clasificării entităților publice

Principiile esențiale ale acestei reforme, adoptată din 1990<sup>xv</sup>, sunt următoarele:

- cheltuielile nu vor mai face obiectul unei autorizări prealabile a Ministerului de Finanțe (acest fapt asigurând, în termeni generali, o autonomie sporită a serviciilor publice);
- administrarea financiară publică se va realiza în două regimuri principale: regula generală, care este definită ca „autonomie administrativă”, și un regim excepțional, care este definit ca „autonomie administrativă și financiară”. Cu câteva excepții și reguli de tranziție, tuturor serviciilor publice în care propriile venituri depășesc două treimi din totalul cheltuielilor le va fi garantată autonomia administrativă și financiară;
- contabilitatea publică va fi organizată în două sisteme: sistemul contabilității de trezorerie (registrul tranzacțiilor cu numerar), ce va fi folosit de serviciile publice cu autonomie administrativă, și sistemul contabilității de angajament (registrul obligațiilor asumate), care va fi folosit în cazul entităților cu autonomie administrativă și financiară;
- va fi introdus un nou sistem de plăți, utilizându-se transferurile bancare sau acordarea creditului pe bază de ordine de plată.

Implementarea acestor reforme în 1992 a implicat introducerea altor două inovații majore:

Prima definea trei criterii pentru autorizarea cheltuielilor tuturor organismelor publice (autorizații care, înainte, făceau obiectul aprobării prealabile a Ministerului de Finanțe), după cum urmează:

- legalitatea, în sensul că aceste cheltuieli trebuie să se facă cu respectarea legii;
- respectarea legislației financiare, însemnând că aceste cheltuieli trebuie făcute în funcție de buget și trebuie corect încadrate;
- principiul economicității, eficienței și eficacității, care urmăresc asigurarea că aceste cheltuieli corespund obținerii unui maximum de valoare cu un cost minim.

Cea de-a doua inovație, care se adresează doar entităților publice cu autonomie administrativă și financiară, impune trei tipuri de proceduri de control:

- auto-controlul<sup>xvi</sup> (adesea numit și control intern sau control managerial), va fi organizat de către compartimentele proprii de conducere;
- auditul intern<sup>xvii</sup>, realizat de unități separate de audit prin proceduri sistematice de audit;
- controlul extern, realizat de Curtea de Conturi<sup>xviii</sup>.

Trebuie menționat faptul că aceste prevederi nu se aplică entităților publice și organizațiilor cu un grad mai avansat de autonomie – în principal, societăților comerciale de stat.



## 2.5 Trăsături juridice și administrative ale agențiilor

### *Autonomia administrativă*

Entitățile incluse în această categorie au puterea de a realiza acte administrative definitive în cadrul actualului mandat (de exemplu, acte care sunt în concordanță cu competența și responsabilitățile lor, având un volum rezonabil și supuse directivelor și prerogativelor de control ale ministrului de care aparțin).

Această categorie include toate serviciile ale căror venituri proprii se ridică la mai puțin de două treimi din cheltuieli, cuprinzând astfel majoritatea serviciilor publice.

Caracteristicile de funcționare ale acestui regim sunt următoarele:

- managementul financiar este condus de către un consiliu administrativ, compus din trei membri și având responsabilități exclusiv în domeniul financiar;
- alocațiile bugetare sunt stabilite prin bugetul de stat;
- lunar, Ministerului de Finanțe trebuie să i se prezinte o previziune a necesarului de numerar, precum și o cerere de eliberare a fondurilor necesare. Această cerere se referă atât la transferurile bugetare, cât și la resursele proprii, din moment ce propriile venituri trebuie păstrate la Trezorerie. Alocarea lunară de numerar este limitată la maxim a douăsprezecea parte din bugetul anual, cu excepția cazurilor în care ministrul de resort și ministrul de finanțe au autorizat un volum mai mare ;
- Ministerul de Finanțe, prin Directoratul General pentru Buget<sup>xix</sup> (care este reprezentat de Delegația sa în cadrul fiecărui Minister), asigură coordonarea și centralizarea sistemului, înregistrarea și ținerea conturilor de cereri de fonduri, realizarea tranzacțiilor bugetare și de trezorerie și verificarea legalității cheltuielilor;
- toate veniturile proprii trebuie transferate și depozitate la Trezorerie;
- cheltuielile trebuie justificate Curții de Conturi;
- fiecare serviciu public cu autonomie administrativă trebuie să prezinte ministrului de care aparține un plan anual de activitate, cuprinzând intenții, obiective, resurse și programul de activități, care este utilizat ca bază pentru propunerea de buget.

### *Autonomia administrativă și financiară*

Așa cum s-a menționat mai devreme, această categorie este formată din entitățile care au capacitatea să colecteze venituri semnificative<sup>xx</sup>.

Acest nivel superior de autonomie trebuie declarat în mod explicit în actele de înființare<sup>xxi</sup> și corespunde, de obicei, recunoașterii unei personalități juridice distincte. Acest statut împuternicește asemenea organisme să dețină proprietăți și să contracteze împrumuturi (în cadrul limitelor și condițiilor definite de Parlament și după aprobarea lor de către Ministerul de Finanțe).

Bugetele private ale acestor organisme sunt integrate, ca o sumă globală, în bugetul de stat. Din punct de vedere al managementului financiar, cea mai importantă deosebire față de nivelul autonomiei administrative este faptul că aceste agenții sunt autorizate să stabilească ele însele utilizarea resurselor lor financiare, atât a veniturilor, cât și a transferurilor bugetare.

Caracteristicile de funcționare ale regimului autonomiei administrative și financiare sunt următoarele:

- autonomia financiară trebuie recunoscută oficial în actul de înființare al agenției de stat respective;
- asemenea entități publice au propriul lor buget privat, care este inclus în bugetul de stat ca o sumă globală; acolo unde veniturile proprii depășesc un anumit nivel<sup>xxi</sup>, acestea trebuie specificate distinct în bugetul de stat;
- aceste entități publice desfășoară propriul lor management financiar și își realizează evidența contabilă proprie. Ele nu sunt supuse controalelor separate ale Directoratului General pentru Buget privind legalitatea cheltuielilor, un asemenea control se realizează doar la nivel global. Totuși, Ministerul de Finanțe trebuie să aprobe toate operațiile de împrumut, înaintea negocierii lor cu instituțiile financiare
- managementul financiar este realizat de Consiliul Director, care include reprezentanți ai Curții de Conturi și ai Directoratului General pentru Buget, care sunt membri fără drept de vot;
- evidența contabilă se ține în cadrul agenției de stat, ca și managementul mijloacelor fixe și al trezoreriei;
- propunerile pentru bugetul propriu trebuie trimise Ministerului de Finanțe (Directoratul General pentru Buget);
- veniturile proprii sunt transferate și depozitate la Trezorerie, deși sunt evidențiate separat în bugetele proprii;
- resursele în numerar sunt puse la dispoziție pe baza unor cereri lunare de fonduri, ce necesită autorizarea Directoratului General pentru Buget, așa cum s-a prezentat anterior;
- orice excedent financiar de la sfârșitul anului este transferat în bugetul propriu pe anul următor;
- situațiile financiare anuale sunt întocmite pe răspunderea Consiliului Director, examinate de Directoratul General pentru Buget și analizate de Curtea de Conturi<sup>xxiii</sup>.

## 2.6 Planul oficial de contabilitate publică

Guvernul a aprobat în septembrie 1997 un Decret-lege privind Planul oficial de contabilitate publică, aplicabil tuturor entităților publice – cu excepția companiilor publice – și făcând obiectul unor scutiri sau al unor prevederi speciale privind<sup>xxiv</sup> universitățile, sectorul îngrijirii sănătății, asigurările sociale și administrația locală. Nu au fost încă publicate prevederi modificate pentru aceste sectoare.

În contextul Uniunii Economice și Monetare europene, acest act legislativ care va fi implementat treptat, urmărește integrarea diferitelor sisteme contabile (clasificarea bugetară, clasificările bilanțiere și clasificarea analizei economice). Se urmărește permiterea pregătirii instrumentelor de management, îmbunătățirii controlului financiar, creșterii disponibilității informațiilor și dobândirii unui management public mai transparent.

Alte obiective urmăresc standardizarea diferitelor planuri de conturi care există deja în câteva sectoare ale administrației publice din Portugalia, și introducerea unor aspecte aplicabile ale metodelor contabile din sectorul privat.

Cele mai importante trăsături ale acestui plan contabil sunt următoarele:

- sistemul contabil nu mai servește exclusiv scopurilor bugetare; el servește, de asemenea, managementului fondurilor fixe, și analizei economice și financiare. Prin urmare, entitățile publice și agențiile de control vor dobândi instrumentele pentru desfășurarea tuturor sarcinilor de management modern, inclusiv evaluarea performanței și evaluarea politicilor publice;
- conturile publice vor înregistra atât tranzacțiile financiare, cât și cele bugetare (contabilitatea dublei înregistrări). Contabilitatea bugetului și cea financiară, deși separate datorită conturilor distincte utilizate în fiecare caz în parte, sunt conectate printr-un sistem informațional comun care utilizează zece clase de conturi, organizate în patru grupe:

Grupe de conturi	Clase	Conturi
1. Conturi de execuție a bugetului	0	Conturi de control al bugetului
	1	Active numerar
	2	Terți
2. Conturi bilanțiere	1	Active numerar
	2	Terți
	3	Stocuri
	4	Active fixe
	5	Active de proprietate
	8	Rezultate
3. Conturi de rezultate	6	Costuri și pierderi
	7	Beneficii și profit
	8	Rezultate
4. Conturi libere	9	Contabilitatea de gestiune

- În timp ce înregistrarea tranzacțiilor financiare va folosi principiile contabilității de angajament, tranzacțiile bugetare vor fi înregistrate respectând principiile contabilității de trezorerie;
- Rapoartele financiare vor include trei documente: bilanțul contabil, contul de profit și pierdere, și situațiile de execuție a bugetului (cheltuielile perioadei curente comparate cu cele din buget, veniturile perioadei curente comparate cu cele din buget și cash-flow-ul).

Principiile directoare ale acestei reforme contabile sunt:

- prudența, însemnând că planurile financiare trebuie să reflecte o abordare prudentă a incertitudinii, eliminând în mod explicit utilizarea de rezerve ascunse, subevaluarea activelor și a veniturilor, și supraestimarea pasivelor și a cheltuielilor;
- continuitatea, în sensul că se presupune că entitățile administrative își vor continua activitatea fără o limită definită în viitor;
- costurile istorice, potrivit cărora înregistrările contabile trebuie să se bazeze pe costurile de producție sau de achiziție, exprimate fie în valori constante, fie în valori nominale;

- specializarea, pentru a asigura recunoașterea veniturilor și cheltuielilor atunci când apar, independent de momentele de timp la care sunt primite sau plătite (legislația folosește termenul de „specializare” în locul celui mult mai comun de „contabilitate de angajament”);
- consecvența, însemnând că orice modificare în definițiile contabile de la un an la altul trebuie să fie justificate în notele anexate situațiilor financiare și, de asemenea, efectele acestor modificări trebuie să fie complet cuantificate în rapoartele financiare anuale;
- neadmiterea compensării în cadrul bilanțurilor, însemnând că soldurile pozitive și negative ale conturilor nu pot fi compensate în bilanțul contabil, contul de profit și pierdere, sau în conturile de execuție a bugetului;
- materialitatea, însemnând că toate balanțele financiare trebuie să ia în considerare fiecare tranzacție importantă;
- planul contabil public definește, de asemenea, entitățile contabile, adică organele administrației publice care trebuie să întocmească și să depună situații financiare.

Se așteaptă ca acest nou plan contabil public să ofere condiții mai bune pentru:

- asigurarea unei viziuni strategice în luarea deciziilor din domeniul bugetar (în special utilizarea bugetelor multi-anuale și prognozarea presiunilor cheltuielilor viitoare);
- asigurarea informațiilor necesare pentru un control eficace al activității financiare publice;
- îmbunătățirea transparenței tranzacțiilor financiare și a celor privind proprietățile, precum și a relațiilor financiare din cadrul administrației publice;
- facilitarea estimării indicatorilor semnificativi din sistemul conturilor naționale așa cum se cere în contextul disciplinei bugetare și financiare europene asociate Uniunii Monetare și Economice europene.

O dată cu aceste obiective și preocupări, acest sistem ar trebui să creeze condițiile realizării unui management bugetar permanent și integrat, pentru a beneficia deplin de tehnologia informațiilor, pentru o mai mare descentralizare a puterilor în stat, și pentru a-i putea trage mai bine la răspundere pe managerii publici<sup>xxv</sup>.

## 2.7 Achizițiile publice

Înlocuind mai multe norme legislative vechi și dispersate, Guvernul a aprobat în martie 1995 un Decret-lege ce definea regimul achizițiilor publice de bunuri, închirierii de spații, serviciilor de construcții și al altor servicii. Acest regim este aplicabil tuturor entităților publice, cu excepția companiilor publice.

Noile legi definesc volumul maxim de cheltuieli pe care sunt autorizate să le facă cele două categorii de agenții, și nivelele puterii executive.

- nivele generale maxime:
  - 10 milioane de escudo (cca. 50.000 USD) pentru managerii entităților publice cu autonomie administrativă;

- 20 milioane de escudo pentru managerii entităților publice cu autonomie administrativă și financiară;
- 500 milioane de escudo pentru Miniștri;
- 1.000 milioane de escudo pentru Primul Ministru;
- fără limită pentru Consiliul de Miniștri;
- referitor la cheltuielile care sunt incluse în planurile de activitate, aprobate punctual de către membrii competenți ai Guvernului:
  - 20 milioane de escudo pentru managerii entităților publice cu autonomie administrativă;
  - 40 milioane de escudo pentru managerii entităților publice cu autonomie administrativă și financiară;
- referitor la cheltuielile din planurile și programele multi-anuale care au fost aprobate prin lege:
  - 100 milioane de escudo pentru managerii entităților publice cu autonomie administrativă;
  - 200 milioane de escudo (cca. 1 milion USD) pentru managerii entităților publice cu autonomie administrativă și financiară;
  - nu există o limită pentru Miniștri și Consiliul de Miniștri<sup>xvii</sup>.

## 2.8 *Organismele de control*

În sistemul portughez, există mai multe organisme cu responsabilități de control în domeniul finanțelor publice.

Cel mai important dintre aceste organisme este, conform Constituției, Curtea de Conturi; Curtea de Conturi face parte din sfera puterii judiciare și este organismul suprem pentru controlul legalității cheltuielilor publice și pentru analiza conturilor publice. Prerogativele sale specifice includ examinarea conturilor financiare ale autorităților centrale, regionale (insulele Azore și Madeira) și locale, și a celor ale administrației protecției sociale. De asemenea, ea deține prerogative judiciare de soluționare a infracțiunilor financiare.

Prin normele sale specifice de înființare și organizare (care sunt aprobate de Parlament), Curtea de Conturi asigură legalitatea și constanța veniturilor și cheltuielilor publice, examinează corectitudinea managementului financiar, și exercită puteri judiciare privind infracțiunile financiare. Prerogativele sale se extind asupra tuturor entităților, inclusiv asupra companiilor publice.

Deși Curtea de Conturi are capacitatea de a interveni în toate entitățile publice și în toate fazele managementului financiar public, aspectul cel mai relevant (și cel mai neobișnuit printre instituțiile parlamentare de audit europene) pentru scopul acestui studiu, este rolul său în aprobarea prealabilă a anumitor tipuri de cheltuieli publice<sup>xviii</sup>.

O serie de legi aprobate de Parlament sau de Guvern prevăd anumite tranzacții sau instrumente legale, care necesită o aprobare prealabilă din partea Curții de Conturi. Tranzacțiile specificate se referă la operațiuni de împrumut și la numirea funcționarilor publici. În toate aceste cazuri, acțiunea sau

instrumentul legal nu va fi realizat înainte de emiterea unei vize sau a unei declarații de conformitate de către Curtea de Conturi. De asemenea, toate entitățile publice trebuie să-și prezinte situațiile financiare anuale Curții de Conturi pentru auditare și certificare. Curtea de Conturi este responsabilă și de evaluarea sistemelor de control intern ale organismelor publice, incluzând o analiză a legalității, economicității, eficienței și eficacității managementului lor financiar.

Al doilea organism de control important este Inspectoratul General de Finanțe, din cadrul Ministerului de Finanțe, ale cărui responsabilități includ atât controlul financiar, cât și asistența tehnică. Aceste funcții cuprind: (i) controlul serviciilor publice financiare și al trezoreriei, (ii) realizarea de inspecții în toate organismele publice<sup>xxviii</sup> și în companiile private sau publice vizând probleme economice, financiare și fiscale și (iii) realizarea auditurilor financiare în companiile publice și private (cu excepția băncilor și a companiilor de asigurări). Intervenția acestui organism se realizează, în principal, prin inspecții și anchete.

Acest Inspectorat General deține și puterea de a participa la procesul legislativ, de a face propuneri privind sistemul fiscal, sau inițiativele de îmbunătățire a funcționării companiilor publice sau a altor organisme publice.

Așa cum s-a precizat deja, în cadrul anumitor ministere există unități sau inspectorate de audit intern, care completează activitățile Inspectoratului General de Finanțe, prin realizarea de audituri financiare și de performanță ale entităților publice care sunt în subordinea ministerului respectiv. Aceste unități raportează direct miniștrilor de care aparțin, pentru a se asigura independența față de subiectul auditului.

Cea de-a patra instituție de control a fost deja menționată de mai multe ori pe parcursul acestei lucrări, și anume Directoratul General pentru Buget. Acesta este organismul operativ, tehnic și consultativ din cadrul Ministerului de Finanțe care este responsabil de contabilitatea publică. În afara sediului său central, mai include și delegații de oficiali atașați fiecărui ministru<sup>xxix</sup>. Funcțiile acestui Directorat General cuprind pregătirea bugetului de stat din punct de vedere tehnic, monitorizarea execuției bugetului (inclusiv eventualele modificări), elaborarea conturilor naționale anuale, și analize economice și financiare ale tuturor inițiativelor legislative.

Responsabilitățile Delegațiilor de pe lângă ministere sunt:

- participarea la elaborarea bugetului de stat, pentru asigurarea conformității cu legile și reglementările în vigoare, și aprobarea fiecărui proiect de buget de către autoritățile competente;
- analizarea și transmiterea către Ministerul de Finanțe a cererilor pentru modificarea bugetului;
- revizuirea și corectarea clasificării contabile a veniturilor și cheltuielilor publice;
- revizuirea și autorizarea ordinelor de plată;
- realizarea controlului financiar privind proiectele de investiții publice;
- ținerea la zi a registrelor contabile;
- ținerea la zi a registrelor biografice ale funcționarilor publici;
- pregătirea datelor și informațiilor necesare pregătirii conturilor naționale;
- asistența tehnică pentru managementul financiar în cadrul tuturor organismelor publice;

- monitorizarea participațiilor financiare portugheze la proiectele co-finanțate de fondurile structurale europene, inclusiv analizarea conformității lor cu bugetul și legislația.

În final, trebuie menționat rolul Directoratului General pentru Administrație Publică, care este responsabil de politica de dezvoltare, auditul, serviciile de coordonare și asistență tehnică din domeniul resurselor umane. Directoratul General se află în subordinea Secretariatului de Stat pentru Modernizare Administrativă din cadrul Ministerului pentru Reforma Statului și Administrației Publice.

Obiectivele Directoratului General sunt raționalizarea structurilor administrației publice, promovarea unui nivel de ocupare completă a forței de muncă și de dezvoltare socio-profesională a resurselor umane, și astfel să contribuie la îmbunătățirea performanței și disciplinei în managementul public.

## 2.9 *Companiile de stat*

Printre instituțiile publice portugheze se numără și întreprinderile aflate în proprietatea statului. Deși asemenea organisme sunt create prin Decrete-lege individuale, managementul lor financiar este condus, în general, după aceleași linii directoare ca și în sectorul privat. Cele trei deosebiri esențiale față de firmele din sectorul privat sunt crearea lor printr-o decizie de stat, proveniența capitalului lor social (total sau parțial) de la bugetul de stat, și principiul potrivit căruia ele există pentru a servi interesul public.

După revoluția din 1974, potrivit noilor orientări politice ale vremii, au fost naționalizate numeroase companii private, creându-se astfel un important sector economic de stat. Situația s-a schimbat spectaculos de atunci încolo, astfel că, după revizuirea constituției în 1989 și integrarea Portugaliei în Uniunea Europeană, guvernele care s-au succedat la putere au implementat un program de privatizare de masă, program ce se află acum în ultimele sale faze.

Restul companiilor deținute de stat activează în sectoarele considerate „strategice”<sup>xxx</sup>.

Companiile de stat au o personalitate juridică distinctă, domeniul lor de activitate este definit prin statutul de înființare (aprobat de către Consiliul de Miniștri), și urmăresc obținerea de profit.

Aceste companii au două organe de conducere: un consiliu director și o comisie fiscală. Consiliul director exercită funcții strategice și executive, în timp ce comisia fiscală supervizează legalitatea și performanța managementului, ca și evidența contabilă. Inspectoratul General de Finanțe este responsabil pentru auditarea situațiilor financiare ale acestor companii.

Membrii consiliului director sunt numiți de către Consiliul de Miniștri, în timp ce membrii comisiei fiscale sunt numiți în grup de către ministerul de care aparțin și de Ministerul de Finanțe.

Există alte situații în care statul portughez deține o minoritate de acțiuni din capitalul companiilor care sunt administrate după principiile legii comerciale (având, în consecință, un statut apropiat de cel privat). În aceste situații, toate normele și procedurile organizatorice, manageriale și de control sunt cele aplicabile companiilor private, cu o singură excepție importantă: după ce conturile lor sunt examinate de către organismele de audit și control specifice, ele sunt verificate și de către Inspectoratul General al Finanțelor. Conținutul acestei examinări trebuie luat în considerare de către reprezentantul statului portughez în Adunarea Generală Anuală a acționarilor, atunci când sunt prezentate rapoartele financiare anuale.

## 3. **Rezumatul regulilor generale privind managementul financiar al agențiilor publice**

Prezentarea realizată până în acest punct privind managementul și controlul financiar în sectorul public din Portugalia urmărește să asigure nu doar un cadru de ansamblu pentru înțelegerea situației

agențiilor de stat, dar și o descriere a structurilor orizontale, a regulilor și a procedurilor care sunt cel mai frecvent întâlnite.

Sistemul de management financiar din Portugalia este, fără îndoială, unul mixt – în sensul că primatul principiilor generale coexistă cu un număr important de excepții sau cazuri speciale.

Înainte de a prezenta câteva din aceste situații specifice pentru sectoarele selectate, în următoarele paragrafe ne vom concentra asupra sistemului orizontal care domină în majoritatea agențiilor de stat portugheze, concluzionând ceea ce s-a discutat anterior printr-o sistematizare diferită:

### 3.1 *Statutul legal*

Agențiile publice se înființează în Portugalia întotdeauna printr-un document cu valoare de lege, care le definește mandatul, structura de conducere, gradul de autonomie, organizarea internă, statutul personalului și regulile și procedurile de management financiar. În consecință, orice modificare în unul din aceste aspecte legate de statut ale situației agenției trebuie, de asemenea, aprobată prin lege.

Deși, în anumite situații, inițiativa legislativă și aprobarea statutului agențiilor de stat este desfășurată în Parlament, ea se realizează în mod obișnuit sub autoritatea Guvernului, cu implicarea Consiliului de Miniștri. Prima inițiativă aparține întotdeauna ministerului interesat, care trebuie să obțină implicarea și aprobarea Ministerului de Finanțe înainte de înaintarea propunerii legislative Consiliului de Miniștri.

Principalele motivații care stau la baza înființării agențiilor de stat pot fi găsite în nevoia de îmbunătățire a eficienței în organismele publice, de a permite proceduri și conduite manageriale mai puțin restrictive, sau de a asigura o mai strânsă legătură cu cetățenii sau clienții. În anumite situații, astfel de justificări sunt folosite doar pentru a ascunde adevăratul scop, care este reducerea birocrăției sau evitarea controlului financiar, politic sau parlamentar detaliat.

Agențiile de stat cu autonomie administrativă și financiară au, în mod obișnuit, o personalitate juridică distinctă și sunt administrate conform dreptului public.

Numirea organelor de conducere este responsabilitatea ministerului de care aparțin. În cazul agențiilor cu autonomie administrativă și financiară, numirile în funcții trebuie să aibă și acordul Ministerului de Finanțe.

În condițiile legislației descrise mai sus, agențiile publice din Portugalia care sunt relevante pentru acest studiu, sunt cele care au un statut de autonomie administrativă și financiară (chiar dacă există diferențe minore privind prerogativele lor de conducere).

O definiție a claselor din cadrul acestei categorii se poate face pe baza a trei criterii: natura responsabilităților lor, activitatea lor sectorială sau influența lor în spațiu. În prima clasă se includ agențiile de stat cu funcții de reglementare sau executive, în cea de-a doua instituții din sectoarele educației, sănătății, culturii, telecomunicațiilor, transporturilor și alte sectoare, iar în funcție de competența teritorială, ele pot avea fie o influență națională, fie una regională.

Datorită faptului că Portugalia rămâne un stat centralizat, nu există agenții de stat regionale, cu excepția celor din Azore și Madeira. Pe de altă parte, o serie de agenții aparținând administrației centrale au zone de activitate delimitate regional.

În sensul evoluțiilor politice orientate către descentralizare, incluzând delegarea puterii către autoritățile locale, însoțită de transferul resurselor financiare aferente, există deja o serie de prevederi aplicabile municipalităților, în timp ce altele sunt în curs de pregătire. Merită remarcat în contextul acestui raport, faptul că multe municipalități și-au înființat propriile agenții de stat pentru exercitarea



unor anumite funcțiuni, cum ar fi alimentarea cu apă și canalizarea, care funcționează după norme similare celor de la nivel central. Această tendință demonstrează faptul că se caută continuu metode de management mai eficiente și arondări teritoriale care să conducă mai bine la o funcționare eficientă.

### 3.2 *Principalele caracteristici ale bilanțului contabil*

Proprietatea asupra bunurilor și a construcțiilor este strâns legată de atribuirea unei personalități juridice distincte – aceasta însemnând că atunci când legile de înființare oferă o asemenea calitate, agențiile de stat pot înregistra titlurile de proprietate asupra terenurilor în nume propriu, în condițiile în care nu există o altă prevedere clară care să stipuleze altceva.

Având o personalitate juridică distinctă, puterea de decizie privind proprietatea materială și achizițiile de clădiri rezultă în mod logic, chiar dacă, în practică astfel de decizii se iau, de obicei, după consultarea sau confirmarea ministerului aferent. Reguli identice se aplică și în cazul deciziilor privind transferul proprietății asupra bunurilor și clădirilor.

Metodele și procedurile în cazul achiziției și cedării drepturilor de proprietate trebuie să se conformeze, cu toate acestea, Decretului-lege privind achizițiile publice, așa cum a fost explicat mai sus.

Normele ce privesc operațiile de solicitare de împrumuturi sunt mai restrictive decât cele ce se aplică activelor fixe.

Agențiile publice au, în principiu, autoritatea de a realiza operațiuni de împrumut, cu excepția cazurilor în care acest lucru le este interzis prin legea de înființare. Oricum, asemenea operațiuni trebuie aprobate în prealabil de către ministrul de resort și de către Ministrul de Finanțe, atât în ceea ce privește volumul, cât și nivelul garanțiilor guvernamentale. În plus, toate operațiunile de împrumut sunt controlate și de Curtea de Conturi.

O dată autorizate în acest sens, agențiile de stat pot intra în negocierea de împrumuturi cu oricare instituție financiară, privind inclusiv ratele dobânzilor și orice alte garanții guvernamentale și/sau obligațiuni solicitate de instituția financiară.

### 3.3 *Bugetul*

Normele de execuție a bugetului pentru agențiile publice impun pregătirea bugetelor proprii (un buget anual al agenției care acoperă toate cheltuielile, resursele proprii și contribuțiile de la bugetul de stat) într-o formă standardizată și cu un conținut specificat de Ministerul de Finanțe. Bugetul propriu trebuie aprobat atât de ministrul în subordinea căruia se află agenția, cât și de Ministrul de Finanțe.

Supervizarea managementului financiar și auditul agențiilor de stat sunt realizate de Ministerul de Finanțe (Inspectoratul General de Finanțe și Directoratul General pentru Buget), și de Curtea de Conturi. Majoritatea ministerelor au propriile servicii de control, așa cum s-a arătat anterior, ce au autorități atât în ce privește auditul financiar, cât și în cel de performanță și cel funcțional.

Agențiile publice trebuie să întocmească planurile anuale și, de obicei, multi-anuale (care includ investițiile planificate), care sunt apoi aprobate de ministrul de care aparțin.

Bugetele anuale și planurile multi-anuale trebuie să includă definirea obiectivelor financiare.

Bugetele proprii ale agenției se includ – ca poziții distincte – în capitolul aferent ministerului respectiv din bugetul de stat, astfel încât acestea sunt publicate și, în principiu, controlate de către Parlament. Bugetele proprii detaliate nu sunt de obicei publicate.

Planurile de investiții anuale sunt o componentă a bugetelor proprii, la fel ca și veniturile personalului (număr, tip, salarii). Oricum, negocierile salariale anuale din cadrul agențiilor de stat urmează orientarea majoră definită de Ministerul de Finanțe și fac obiectul monitorizării guvernamentale de către ministerul aferent.

Clasificările contabile și procedurile aplicabile agențiilor de stat sunt cele definite în planul contabil public oficial, care, așa cum a fost prezentat anterior, încorporează multe caracteristici ale contabilității sectorului privat.

În situațiile în care agențiile de stat produc bunuri sau prestează servicii, organele de conducere sunt cele care, în principiu, fixează prețurile sau tarifele. Chiar și așa, înainte de a aplica orice schimbare în nivelul acestora, trebuie consultat ministrul de resort. În multe cazuri, există legi care împuternicesc Guvernul să definească politica și metodologia de stabilire a prețurilor, lăsând în sarcina agenției aplicarea lor detaliată.

Bugetele proprii sunt constituite la nivel brut, în sensul că se determină volumul maxim al cheltuielilor, luând în considerare atât transferurile de la bugetul statului (sub formă de granturi), cât și veniturile rezultate din activitatea proprie. În cazul în care se dorește cheltuirea unui volum suplimentar de venituri, ce depășește nivelul prognozat în buget, este necesară pregătirea unei rectificări bugetare pentru a fi supusă aprobării ministrului de resort sau Ministrului de Finanțe.

Bugetele proprii ale agențiilor trebuie să fie corelate cu prevederile bugetului de stat, aceasta însemnând că pregătirea lor se poate finaliza doar după aprobarea bugetului statului în Parlament. În anumite situații, Guvernul stabilește nivelul performanței – prin contracte cu agențiile de stat, care definesc sarcini sau operații multi-anoale specifice de implementat pentru agenții, și stabilesc volumul contribuțiilor financiare ce urmează să fie alocate de la bugetul statului. Astfel de contracte de performanță trebuie întotdeauna aprobate de Ministerul de Finanțe.

Ca regulă generală, excedentele financiare de la sfârșitul anului rezultate din veniturile proprii, pot fi incluse în bugetul propriu al anului următor. Totuși, există câteva cazuri de excepție, în care agențiile de stat trebuie să-și transfere excedentele la trezoreria statului. Indiferent de situație, excedentele rezultate din veniturile obținute de la bugetul statului trebuie returnate la trezorerie.

Funcționarea agențiilor de stat nu ar trebui să genereze deficite – iar sistemul de monitorizare și control urmărește să prevină asemenea situații. Atunci când, totuși, ele apar, organele de conducere ale agențiilor au responsabilitatea oficială de a găsi soluții de acoperire a lor. Cu toate acestea, în situații speciale complexe, acest deficit este acoperit de la bugetul statului.

### **3.4 Managementul, controlul și auditul performanței**

În Portugalia, situația obiectivelor de performanță ale agențiilor de stat și a procedurilor de control și audit nu este prea pozitivă sau încurajatoare nici în prezent.

Rapoartele anuale asupra activităților și managementului financiar trebuie să includă prezentarea performanțelor obținute, dar aceste rapoarte sunt în rare situații analizate în profunzime. Mai mult, atâta timp cât obiectivele de performanță nu sunt negociate și clarificate pe parcursul procesului inițial de elaborare a bugetului, eficiența raportărilor post-factum ridică, în mod evident, semne de întrebare.

O situație similară persistă și în ceea ce privește controlul intern, pentru care există o lege care îl definește ca prim nivel al sistemului de control și îl impune ca obligatoriu tuturor entităților.

Totuși, absența unui cadru obligatoriu pentru controlul intern, precum și lipsa standardelor generale, contribuie la o devalorizare a implementării sale efective. Aceeași lacună face ca monitorizarea să devină aproape imposibilă.

În contrast cu aceasta, în Portugalia auditul extern este o practică bine înrădăcinată și eficientă. În realizarea lui, pe lângă Curtea de Audit, un rol foarte important revine Inspectoratului General de Finanțe.

Acest Inspectorat General, având prerogative atât legate de auditul financiar, cât și de cel care urmărește verificarea respectării legalității, își efectuează activitățile privind agențiile de stat pe bază de sondaje, sau ca urmare a unui raport sau a unei plângeri privind practicile incorecte. Acesta realizează un program de inspecții anuale aprobate de Ministrul de Finanțe, care are și autoritatea de a ordona auditări speciale.

### 3.5 *Sectoarele selectate*

Așa cum se întâmplă în multe situații diferite, reglementările și normele de aplicare ale legilor sunt aplicabile realităților complexe ale administrației publice, în grade de conformare diferite, de multe ori agravate de nevoia existenței unor mecanisme de tranziție, sau de insuficiența și necorelarea resurselor (tehnice, financiare sau umane).

Asemenea evenimente se produc mai ales atunci când, asemenea situației actuale din Portugalia, normele și procedurile de management financiar public se găsesc în mijlocul unui proces de transformări și modernizări fundamentale.

Deoarece nu se justifică realizarea unei prezentări exhaustive a unor astfel de excepții, în continuare vom discuta pe scurt situațiile existente în trei sectoare: învățământ (universități), sănătate (spitale) și cultură (teatre naționale, muzee naționale și biblioteci naționale).

#### *Universități*

Constituția din Portugalia atribuie un grad înalt de autonomie financiară universităților<sup>xxxii</sup>, incluzând aici:

- recunoașterea personalității juridice distincte și a statutului autonom în domeniile de activitate științifică, pedagogică, administrativă, financiară și disciplinară;
- autonomia în emiterea propriilor reguli și ordine care, în condițiile în care nu vin în contradicție cu vreo lege națională, trebuie confirmate doar de către Ministrul Educației;
- autonomia pentru aprobarea organizării lor administrative și financiare;
- autonomia administrativă și financiară, care o depășește pe cea a altor agenții de stat, în ceea ce privește următoarele aspecte: (i) scutirea de controlul prealabil realizat de Curtea de Conturi (deși conturile lor anuale trebuie examinate și analizate de către Curtea de Conturi), (ii) puterea de a dispune de propriile active, (iii) autoritatea unui management liber al alocațiilor financiare anuale de la bugetul statului, (iv) capacitatea de a-și modifica bugetul propriu și de a pregăti bugete proprii suplimentare, (v) capacitatea de a pregăti programe de investiții multi-anuale, (vi) autoritatea de a închiria imobile și clădiri, justificată de nevoile de funcționare (vii) capacitatea de a strânge venituri și de a dispune de utilizarea lor prin intermediul bugetelor proprii.

Aproape simultan cu adoptarea noului plan contabil oficial, Guvernul a aprobat un Decret-lege care definește normele și procedurile excepționale aplicabile în cazul universităților. Principalele caracteristici ale acestor norme sunt:

- pe lângă transferurile financiare de la bugetul statului, universitățile pot colecta și alte venituri, le pot păstra la instituții financiare, și pot asigura managementul acestor resurse în concordanță cu propriile lor bugete private;
- universitățile sunt scutite de la regula generală privind rambursarea excedentelor aferente transferurilor financiare de la bugetul statului (de fapt, utilizarea unor asemenea excedente este și scutită de aprobarea Ministrului Educației);
- universităților le este permis să decidă asupra tuturor tipurilor de asigurări contractate, cu singura condiție a acoperirii costului din propriile venituri;
- cheltuielile în valută pot fi plătite direct de universități, prin intermediul instituției financiare agreate;
- auditurile externe ale managementului financiar al universităților vor fi realizate o dată la doi ani, utilizând serviciile unor firme private de audit la alegere (rapoartele de audit trebuie prezentate Ministrului de Finanțe și Ministrului Educației);
- activele universității includ toate bunurile materiale și clădirile obținute sau construite, chiar dacă terenul este în proprietatea statului;
- în cazul înstrăinării de bunuri materiale sau clădiri, 50% din veniturile obținute vor fi transferate statului, iar restul va fi reținut de universitate și folosit pentru investiții.

### *Spitale*

Guvernul a aprobat în 1988 principiile generale privind organizarea și conducerea spitalelor<sup>xxxii</sup>, potrivit cărora spitalele au personalitate juridică distinctă și autonomie administrativă și financiară.

Managementul spitalelor trebuie organizat și realizat în mod profesional, pentru a asigura cele mai bune performanțe cu un cost minim. Pentru a obține aceste rezultate, spitalele trebuie să întocmească planuri de management anuale și multi-aniuale, care sunt apoi aprobate de către Ministrul Sănătății.

Veniturile lor sunt cele transferate de la bugetul statului și, de asemenea, cele rezultate din activitatea pe care o desfășoară, și anume cele din îngrijirea sănătății și din serviciile asociate. Ministrul Sănătății aprobă tarifele pentru serviciile de sănătate.

În general, luând în considerare actuala legislație privind managementul financiar de stat, descrisă mai sus, managementul și controlul spitalelor nu diferă semnificativ de cele ale altor agenții de stat cu autonomie administrativă și financiară.

### *Teatre naționale*

Teatrele naționale nu au un regim special care să includă excepții sau particularități, intrând astfel în categoria generală a agențiilor de stat cu autonomie administrativă.

O excepție o reprezintă Teatrul Național D. Maria. Acesta are personalitate juridică distinctă, precum și autonomie administrativă și financiară. Organismele sale de conducere includ: consiliul director, format din trei membri (numiți de către Primul Ministru ca urmare a unei propuneri a Ministrului Culturii), o comisie fiscală, compusă din trei membri (unul din ei fiind numit de Ministrul de Finanțe)

și un consiliu consultativ (care intervine în problemele culturale și artistice).

Managementul financiar și controlul teatrelor naționale urmează modelul orizontal: planuri anuale și multi-anoale, un buget propriu (întocmit în concordanță cu sumele alocate și transferurile de la bugetul statului) și rapoarte și conturi anuale. Auditul extern este realizat de către Ministerul de Finanțe și Curtea de Conturi.

Cu toate acestea, pot exista situații speciale – cea mai interesantă dintre ele fiind cea a Teatrului Național S. Carlos, care a dobândit pentru o perioadă de timp (din 1980 până de curând) statutul de companie publică.

Managementul său financiar, ca și normele de control aplicate, au corespuns, pe parcursul acestei perioade, celor descrise mai sus: personalitate juridică distinctă și autonomie administrativă și financiară, activitate limitată la promovarea și răspândirea culturii artistice (mai precis lirice, muzicale și în special de operă), două organisme de conducere (comitetul director și comisia fiscală), numite de Guvern.

Este interesantă prezentarea câtorva prevederi speciale care au fost adoptate pentru acest Teatru Național: clădirea pe care o utilizează această companie publică aparține statului, conturile sale anuale sunt scutite de examinarea Curții de Conturi, orice contracte, acte sau operații sunt, de asemenea, scutite de controlul prealabil (și de înregistrarea lor la Ministerul de Finanțe), managementul personalului se face potrivit prevederilor dreptului privat.

În același timp, ministrului de resort i-au fost conferite responsabilități speciale: acesta aprobă activitatea anuală și multi-anoală, planurile și programele financiare, bugetele curente și cele de investiții, rapoartele și situațiile financiare anuale, operațiile de împrumut și garanțiile asociate lor, precum și remunerațiile personalului.

Ca urmare a acestor schimbări, Teatrul Național S. Carlos nu mai este o companie de stat. El a devenit o agenție publică care respectă organizarea de ansamblu și procedurile prezentate mai sus, care sunt foarte asemănătoare celor aplicate Teatrului Național D. Maria.

#### *Muzee naționale*

Toate muzeele naționale din Portugalia sunt, în ceea ce privește conducerea și controlul, organisme integrate și dependente de Institutul Portughez al Bunurilor Culturale. Institutul însuși este inclus în categoria generală a entităților cu autonomie administrativă și financiară (având caracteristicile, normele și procedurile prezentate mai sus).

Ca și o consecință a acestei situații, managementul financiar al muzeelor naționale este centralizat și coordonat de către Institut, în concordanță cu normele obișnuite de funcționare ale unei agenții de stat.

#### *Biblioteci naționale*

Există doar o singură Bibliotecă Națională în Portugalia, situată în Lisabona, căreia de curând<sup>xxxiii</sup> i-a fost definit un nou statut, recunoscându-i-se importanța culturală și necesitatea adaptării la actuala societate informațională.

Biblioteca va avea personalitate juridică distinctă și autonomie administrativă, fiind în subordinea Ministrului Culturii.

Ea va fi condusă de către un director (numit de Primul Ministru și de Ministrul Culturii, având un nivel al salariului echivalent cu cel al decanului unei universități de stat), un consiliu de administrație (responsabil în principal de managementul financiar) și un consiliu consultativ tehnic (compus din director și toți șefii serviciilor din cadrul instituției, cu puteri consultative).

Managementul financiar este coordonat prin intermediul planului anual de activitate (aprobat de către Ministrul Culturii), al bugetului anual și al raportului anual. Veniturile Bibliotecii Naționale includ sumele transferate de la bugetul statului și alte venituri rezultate din serviciile prestate.

În toate celelalte privințe, Biblioteca Națională urmează regulile generale de management și control aplicabile categoriei de organisme cu autonomie administrativă.

**BIBLIOGRAFIE**

- (1979), Decreto-Lei n° 513-Z/79 de 27 de Dezembro – Reestrutura a *Inspecção-Geral de Finanças*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei n° 259/80 de 5 de Agosto – Transforma o teatro Nacional de S. Carlos em Empresa Pública e Aprova os respectivos Estatutos, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1980), Decreto-Lei n° 404/80 de 26 de Setembro – Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Azulejo, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- (1982), Decreto-Lei n° 188/82 de 17 de Maio – Confere às Universidades do Estado mecanismos legais e administrativos adequados, em matéria de Gestão Administrativa e Financeira, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1982), Decreto-Lei n° 241/82 de 22 de Junho – Cria, na dependência do Instituto Português do Património Cultural, o Museu Nacional do Teatro, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1983), Decreto-Lei n° 81/83 de 10 de Fevereiro – Define o Regime Jurídico do Pessoal dos Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Educação, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar n° 17/87 de 18 de Fevereiro – Aprova a Orgânica da Direção-Geral da Contabilidade Pública, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto Regulamentar n° 40/87 de 2 de Julho – Aprova a Orgânica da Direção-Geral da Administração Pública, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei n° 312/87 de 18 de Agosto – Aprova a Orgânica da Inspecção-Geral dos Serviços de Saúde, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1987), Decreto-Lei n° 94/87 de 2 de Março – Cria na Inspecção-Geral de Finanças (IGF) a Inspecção Patrimonial e Financeira das Autarquias Locais, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1987), Portaria n° 682/87 de 8 de Agosto – Concede Autonomia Administrativa e Financeira à Universidade do Porto, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1988), Decreto-Lei n° 19/88 de 21 de Janeiro – Aprova a Lei de Gestão Hospitalar, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1988), Lei n° 108/88 de 24 de Setembro – Define a Autonomia das Universidades, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1989), Decreto-Lei n° 202/89 de 22 de Junho – Altera o Decreto-Lei n° 19/88 de 21 de Janeiro (Aprova a Lei de Gestão Hospitalar), Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1990), Decreto-Lei n° 216/90 de 3 de Julho – Aprova o novo Estatuto Orgânico do Instituto Português do Património Cultural (IPPC) e Revoga o Decreto Regulamentar n° 34/80, de 2 de Agosto, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.

- (1992), Decreto-Lei nº 155/92 de 28 de Julho – Estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1994), Despacho Normativo nº 197/94 de 25 de Março – Homologa os Estatutos da Universidade Aberta, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1995), Decreto-Lei nº 55/95 de 29 de Março – Empreitadas e Fornecimentos de Obras Públicas, Locação, Prestação de Serviços e Aquisição de Bens, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1996), Decreto-Lei nº 170/96 de 19 de Setembro – Transfere para as Universidades diversas Competências de Âmbito Académico, revogando em simultâneo legislação vária cuja vigência na ordem jurídica se entende prejudiciada pela entrada em vigor da Lei de Autonomia das Universidades (Lei nº 108/88, de 24 de Setembro), Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1997), Constituição da República Portuguesa – 4ª Revisão, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 242/97 de 18 de Setembro – Aprova a Orgânica do Teatro Nacional de São João, do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 252/97 de 26 de Setembro – Disciplina e Desenvolve o Exercício da Autonomia Administrativa e Financeira das Universidades, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 89/97 de 19 de Abril – Aprova a Orgânica da Biblioteca Nacional do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 90/97 de 19 de Abril – Aprova a Orgânica do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas do Ministério da Cultura, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1997), Decreto-Lei nº 98/97 de 26 de Agosto – Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- (1998), Despacho Normativo nº 11-A/98 de 21 de Fevereiro – Homologa a Nova Versão dos Estatutos da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Imprensa Nacional-Casa de Moeda, Lisboa.
- ANTÓNIO MIGUEL PINELA e JOSÉ MANUEL CARRETO (1996), Nuovo Regime Juridico de Realição das Despesas Públicas, Rei dos Livros, Lisboa.
- ANTÓNIO PIRES CALADO e ANA CALADO PINTO (1997), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Vislis Editores, Lisboa.
- DIOGO FREITAS DO AMARAL (1987), Curso de Direito Administrativo, Livraria Almedina, Coimbra.
- DIOGO FREITAS DO AMARAL (1992), O Novo Código do Procedimento Administrativo, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.
- GIANDOMENICO MAJONE (1997), The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union, Eipascope, Maastrich.
- ISABEL CORTE-REAL (1995), O Livro da Modernização Administrativa 1986-1995,



Secretaria de Estado da Modernização Administrativa, Lisboa.

- JOÃO CAUPERS (1992), Os Principios Gerais do Procedimento e o Direito à Informação, Instituto Nacional de Administração, Oeiras.

- JOÃO CAUPERS (1997), Leis da Organização Administrativa, Editorial Noticias, Lisboa.

- JORGE MANUEL COUTINHO DE ABREU (1990), Definição de Empresa Pública, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.

- MARCELO REBELO DE SOUSA (1995), Lições de Direito Administrativo, Pedro Ferreira – Editor, Rio de Mouro.

#### NOTE DE FINAL:

- x Portugalia a adoptat o organizare republicană începând cu 1910; regimul constituțional de la începutul secolului trecut a fost unul de monarhie constituțională.
- xi Există, de fapt, o ierarhie a actelor legislative, în funcție de natura lor și competența pentru aprobarea lor. Desigur, Guvernul are și el competența să prezinte Parlamentului propuneri legislative.
- xii În Portugalia există aproximativ 300 de municipii, având o populație medie de 30.000 de locuitori și mari disproporții (municipiul Lisabona, care este cel mai mare, numără peste 600.000 de locuitori). La nivelul imediat inferior se află aproximativ 4000 „Freguesias” (organizate după parohii).
- xiii Guvernul anterior a considerat înființarea regiunilor administrative ca o prioritate. Cu toate acestea, deoarece rezultatul referendumului din 1999 a fost negativ, nu vor fi înființate regiuni administrative în viitorul apropiat.
- xiv Cu toate acestea, bugetul de investiții este complet integrat în bugetul statului, fiind elaborat și gestionat în comun de către Ministerul de Finanțe și de Ministerul responsabil cu planificarea economică.
- xv Această reformă reprezintă, de fapt, un proces juridic complex, ce implică o serie de amendamente la Constituția portugheză (privind structura bugetului și principiile și metodele managementului bugetar), două legi aprobate de Parlament și un decret-lege aprobat de Guvern.
- xvi Deși formula oficială este cea de autocontrol, el este numit de obicei control intern și se realizează în cadrul fiecărui organism public.
- xvii Control intern este, și în acest caz, expresia adoptată de lege. Oricum, înțelesul acesteia este acela de audit intern, așa cum este el folosit în alte țări, ca o activitate derulată în cadrul fiecărei administrații de către entități special împuternicite.
- xviii Care, în mod formal, aparține de puterea judecătorească și este, în consecință, independent de Guvern.
- xix Directoratul General pentru Buget a înlocuit vechiul Directorat General pentru Contabilitate Publică.
- xx Nivelul semnificativ corespunde la două treimi din totalul cheltuielilor.
- xxi În Portugalia, actele de înființare a entităților publice de orice fel sunt întotdeauna emise pe cale legislativă, de obicei de către Guvern și, în mod excepțional, de către Parlament. În procesul de luare a deciziilor, Ministerul interesat trebuie să obțină acordul prealabil al Ministrului de Finanțe, înainte de a remite propunerea spre aprobare Consiliului de Miniștri.
- xxii În prezent, 10 milioane de escudo (aproximativ 50.000 SUA).

- xxiii Auditul Curții de Conturi utilizează proceduri de sondaj. În cazul găsirii de nereguli, Curtea poate decide penalități, sancțiuni sau acuze către Guvern.
- xxiv De fapt, orice Minister poate avea inițiativa de a justifica anumite prevederi și adaptări speciale ale prevederilor planului de contabilitate publică. Sectoarele menționate sunt cele pentru care nevoia de asemenea prevederi este mai evidentă. Deși adaptările sunt în curs de realizare, nici una din ele nu a fost până acum oficial adoptată.
- xxv Este important de menționat faptul că toate activitățile administrației publice, inclusiv managementul financiar, sunt reglementate de noul Cod de Procedură Administrativă, adoptat în 1992. Prevederile sale cele mai relevante pentru acest studiu cuprind:
- o reglementare generală a organismelor colegiale administrative (pe probleme cum ar fi reuniunile, deliberările, procedurile de vot, etc.)
  - definirea legitimității privind „interesele distribuite”
  - definirea duratei maxime generale a procedurilor administrative (trei luni)
  - reglementarea drepturilor cetățenilor la informare administrativă
  - acceptarea măsurilor temporare în orice fază a procedurilor administrative
  - obligația audierii cetățenilor interesați înaintea luării unei decizii împotriva acestora
  - o lărgire a tipurilor și numărului cazurilor în care aprobarea tacită din partea administrației este automată
  - definirea unui proces pentru pregătirea reglementărilor
  - o nouă definiție a actului administrativ
  - lărgirea sferei cazurilor când poate apărea nulitatea actelor administrative
  - reglementarea actelor administrative de execuție definitivă (în sensul deciziilor administrative finale, independente de intervenția Curții)
  - definirea unei perioade de întârziere mai scurte în cazul reclamațiilor privind actele administrative (15 zile în loc de 30)
  - reglementarea procesului ierarhic de apel
  - lărgirea posibilităților de utilizare a contractelor administrative
  - accentuarea necesității alegerii furnizorilor de bunuri și servicii prin ofertă publică.
- xxvi Exprimat în dolari SUA, aceste limite maxime sunt aproximativ următoarele:
- a). Nivele generale maxime:
    - 50.000 dolari SUA pentru conducătorii organismelor de stat cu autonomie administrativă
    - 100.000 dolari SUA pentru conducătorii organismelor de stat cu autonomie administrativă și financiară
    - 2,5 milioane dolari SUA pentru Miniștri
    - 5 milioane dolari SUA pentru Primul Ministru
    - fără limite pentru Consiliul de Miniștri.
  - b). În ceea ce privește cheltuielile incluse în planul de activitate aprobat punctual de către membrii competenți ai guvernului:
    - 100.000 dolari SUA pentru conducătorii entităților de stat cu autonomie administrativă
    - 200.000 dolari SUA pentru conducătorii entităților de stat cu autonomie administrativă și financiară.
  - c). În ceea ce privește cheltuielile legate de execuția planurilor și programelor multi-anuale aprobate prin lege:
    - 500.000 dolari SUA pentru conducătorii entităților de stat cu autonomie administrativă
    - 1 milion dolari SUA pentru conducătorii entităților de stat cu autonomie administrativă și financiară
    - fără limite pentru Miniștri și Consiliul de Miniștri.
- xxvii Trebuie menționat faptul că există o serie de excepții de la aceste prerogative și proceduri, cea mai semnificativă limitare este definirea anuală în bugetul statului a unui prag sub care tranzacțiile financiare și contractele sunt scutite de controlul prealabil al Curții de Conturi.
- xxviii Inclusiv administrația locală.
- xxix Directoratul General pentru Buget are și Delegații pe lângă Președenția Republicii și Parlament.

- xxx La ora actuală există cinci companii de stat în Portugalia: ANA (controlul aeroporturilor), CP (operatorul căilor ferate), IN-CM (emisiuni monetare și editarea publicațiilor oficiale), METROPOLITANO (metroul din Lisabona) și REFER (infrastructura căilor ferate).
- xxxi Ne referim în acest paragraf doar la universitățile de stat, cele private sunt conduse ca și companiile private.
- xxcii La fel ca și în cazul universităților, ne vom preocupa doar de spitalele de stat.
- xxciii În aprilie 1997.

## CAPITOLUL 6. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND MAREA BRITANIE

*De Colin Talbot și Colin Morgan, Universitatea Glamorgan, Țara Galilor, Marea Britanie*

### 1. O privire de ansamblu asupra sistemului englez

Regatul Unit este alcătuită din patru teritorii – Anglia, Scoția, Țara Galilor și Irlanda de Nord – și, vorbind în sens restrâns, „Marea Britanie” constă doar în primele trei dintre ele. Datorită istoriei constituționale și instituționale deosebite din Irlanda de Nord, ea nu este inclusă din această analiză, de aici și accentul din titlu pus pe „Marea Britanie”.

Chiar și în cadrul acestei țări apar diferențe ce evoluează rapid în organizarea administrației publice, ca rezultat al înființării Parlamentului Scoțian și a Adunării Țării Galilor, creându-se astfel o organizare cvasi-federală. Datorită acestor schimbări rapide, în acest capitol va fi analizată, în principal, organizarea din Anglia, deși, în anumite cazuri, acestea sunt organizări instituționale valabile pentru toate teritoriile britanice.

#### 1.1 Agențiile de stat

În ultimii 10-15 ani, Marea Britanie a avut probabil unul dintre cele mai extinse programe de „descentralizare” a instituțiilor de stat în unități mai mici, ca în toate țările OECD. De exemplu, noile organizații care au fost create (prin disocierea unor structuri mai mari) cuprind:

- aproape 500 de noi organizații de servicii medicale (Trusturi NHS), desprinse din structurile NHS (Serviciul Național de Sănătate);
- aproximativ 45 de noi universități (foste politehnici), mai bine de 500 de noi colegii independente și 1200 de școli finanțate prin granturi, toate fiind separate de controlul direct al autorității locale din domeniul educației;
- circa 140 de agenții administrative ale administrației centrale create din (sau încă aparținând de) departamentele administrației centrale.

Această listă este mult mai cuprinzătoare. În anumite domenii s-a înregistrat o scădere a numărului de instituții, dar, chiar și în acestea, s-a produs o creștere a volumului cheltuielilor publice. Organismele de Stat Non-Departamentale (cunoscute sub numele de „quangos”) s-au redus ca număr, dar a crescut ponderea lor în volumul cheltuielilor publice de la 3 miliarde £ în 1979, la peste 18 miliarde £ în 1997.

„Agențiile de Stat” din Marea Britanie acoperă o largă varietate de organizații. Acestea includ:

- Ministere – centrale și regionale, aflate sub controlul Cabinetului sau al administrațiilor locale (Scoția și Țara Galilor)

- Agenții Administrative – organizații de servicii publice din cadrul Ministerelor
- Organisme de Stat Non-Departamentale (NDPB) – organizații de servicii publice cu alt caracter decât civil, finanțate și controlate direct de către Ministere
- Corporații publice – majoritatea societăților deținute de către administrația centrală în domeniul comercial
- Servicii locale – organizații finanțate, în principal, de la nivel central, dar organizate local (de exemplu: poliția, justiția și pompierii)
- Serviciul Național de Sănătate – NHS este o categorie distinctă. Nu este nici minister, deși la ora actuală e parte a câtorva ministere – în Parlamentul Angliei și în adunările regionale ale Scoției și Țării Galilor – dar nici nu se încadrează în vreuna din celelalte categorii (agenție, NDPB, corporație publică sau serviciu local).

Administrația locală controlează agențiile de stat locale, sau are o anumită influență asupra lor. Ea asigură o parte din fonduri și are anumite puteri în relațiile cu anumite servicii locale – poliția, justiția și pompierii. Administrația locală își poate înființa propriile agenții locale (de exemplu, organizații de ocupare a forței de muncă) și, adesea, are legături strânse cu alte organisme mixte publice-private (muzee și galerii). Marea Britanie are un sistem deosebit de complex și eterogen de administrare a agențiilor vizate.

Acest raport se concentrează asupra a trei domenii sau funcții – învățământ superior (universități), sănătate (spitale) și cultură (muzee naționale, teatre și biblioteci).

O analiză a statutului diferitelor organisme din Marea Britanie, care se încadrează în categoriile largi denumite instituții de sănătate, învățământ superior și de cultură, arată cât de variate și de eterogene sunt aceste instituții, atât în ceea ce privește localizarea, cât și statutul lor (figura 1).

Figura 1. Exemplu de distribuție a funcțiilor de cultură, sănătate și învățământ

Departament	Agenții administrative <sup>21</sup>	NDPB administrative <sup>22</sup>	Altele și corporații publice <sup>23</sup>	NHS	Învățământ superior
Învățământ și încadrare în muncă		HEFC <sup>24</sup> Anglia			Instituții (135)
Cultură, media și sport (fostul Patrimoniu Național)	Agenția Palatelor Regale Istorice, Agenția Parcurilor Regale	Consiliul de Artă pentru Anglia, Patrimoniul Național, Galeria Națională, British Museum, Galeria Tate	BBC, Trustul Teatrelor, Comisia Regală pentru Arte Frumoase		700 de biblioteci în cadrul învățământului superior și educației continue
Sănătate	Agenția de Instrumente Medicale, Agenția de Control a Medicilor, Proprietățile NHS, Agenția Pensiunilor NHS	Comitetul Național Englez pentru Pregătire Sanitară, Comitetul Serviciului de Laborator de Sănătate Publică	Comitetul Consultativ privind Medicamentele NHS, Comisia de Medici	NHS Executiv, Autorități Speciale de Sănătate (13), Autorități de Sănătate (100), Trusturi NHS (425)	
Industrie și Comerț		Consilii de Cercetare			
Oficiul Scoțian	Scoția Istorică	Consiliul Scoțian pentru Arte, HEFC Scoția, Galeria, Biblioteca Națională și Muzeul Scoției		Consilii de Sănătate (15), Trusturi NHS (47)	Instituții (21)
Oficiul Țării Galilor	Cadw (Monumentele Istorice din Țara Galilor)	Consiliul de Artă din Țara Galilor, HEFC Țara Galilor		Autorități de Sănătate (5), Trusturi NHS (29)	Instituții (14)
Administrație locală	Conduce mai multe organisme culturale în mod direct (1700 de muzee, 5000 de biblioteci publice, etc.) și finanțează multe altele indirect (organisme de artă). Joacă un anumit rol și în sănătate (în principal în domeniul mediului și aplicarea standardelor în piețele alimentare) și un rol direct mic în cadrul universităților.				

<sup>21</sup> Agențiile administrative sunt organizații de tip Serviciu Civil din cadrul Departamentelor Guvernului.

<sup>22</sup> Organismele de Stat Non-Departamentale sunt organizații de tip Serviciu Civil controlate de un Departament specific al Guvernului, dar nu sunt parte a acestuia. Regulile generale pentru aceste organisme sunt prezentate în continuare.

<sup>23</sup> Corporațiile publice sunt, de obicei, companii deținute de stat, dar organizații de alt tip decât Serviciul Civil. Ele răspund în fața Ministrului, dar numai în cadrul unor limite legislative foarte particulare (spre deosebire de Agenții și NDPB).

<sup>24</sup> Consiliul Finanțator al Învățământului Superior.

În cazul spitalelor și al universităților, există reguli și controale specifice care se aplică acestor organizații, cu mici variații între cele trei jurisdicții britanice (Anglia, Scoția și Țara Galilor). Acestea sunt, de altfel, predominant structuri sectoriale sau „verticale”, cu unele variații regionale. În cazul muzeelor (și a altor instituții culturale), modelul de organizare este cel „orizontal” sau obișnuit. Majoritatea muzeelor naționale sunt ceea ce se intitulază „Organisme de Stat Non-Departamentale” (NDPB). Există numeroase asemenea NDPB, care se supun unui set general de norme, dar, chiar și în acest caz, există câteva caracteristici sectoriale specifice aplicabile muzeelor.<sup>25</sup>

## 1.2 Agențiile Administrative

Agențiile Administrative (sau Agențiile „Next Steps”, cum mai sunt ele cunoscute) au început să fie înființate în Marea Britanie în 1988, ca urmare a unui raport către guvern, intitulat: „Îmbunătățirea managementului în administrație: pașii următori”. Începând de atunci, mai bine de trei sferturi din funcționarii publici englezi au fost transferați către circa 140 agenții. Personalul majorității acestora este compus din funcționari publici. Agențiile se supun legilor serviciilor civile, dar câteva din ele cuprind și personal militar și personal din serviciile cu alt caracter decât civil.

Agențiile nu au o existență juridică distinctă de departamentul de care aparțin și sunt incluse acestuia. Ele produc rapoarte și situații financiare separate (auditate) ale activităților proprii, dar conturile lor sunt încorporate și în conturile departamentului. Fiecare agenție deține câte doi „Ofițeri Contabili” – Secretarul Permanent al departamentului superior și Directorul Executiv al agenției.

Fiecare agenție deține un Document Cadru emis de către Ministrul de care aparține și aprobat de Trezorerie și de Biroul Cabinetului – acesta cuprinde scopul înființării agenției, cadrul strategic, structurile administrative ale agenției și regimul ei financiar.

În ceea ce privește alocările bugetare, bugetele agenției sunt cuprinse în bugetele departamentului pentru procesul principal de alocare a fondurilor publice, deși unele capitole din bugetul agenției pot fi alocate separat, în funcție de specificul agenției.

Ciclul oficial se desfășoară astfel: agențiile participă la discuțiile interne ale Departamentului privind nivelul finanțării cerute pentru următorul ciclu bugetar, dar, în majoritatea cazurilor, Departamentele sunt acelea care negociază cu Trezoreria. (Există câteva excepții în care câteva agenții foarte mari discută direct cu Trezoreria – de exemplu Agenția Închisorilor. De asemenea, agențiilor ce au bugete substanțiale „pe programe”, cum ar fi Agenția de Asistență Socială (*Social Security Benefits Agency* în original – N.T.), o parte din fonduri le sunt stabilite în cadrul procesului bugetar, în Parlament. Doar aceste fonduri ale unor programe apar de obicei în estimări, iar pentru agenții, în majoritatea cazurilor, nu are loc un vot separat, ca entități distincte, bugetele lor fiind aprobate în cadrul departamentului).

Regulile generale ce guvernează finanțele unei agenții sunt stabilite în Cartea Albă intitulată „Finanțarea și responsabilitatea agențiilor de tip Next Steps Agency”, publicată de Trezorerie în 1989.

Există o singură excepție mare la această regulă generală – acele agenții înființate (sau transformate în) agenții de „fond de comerț”, în 1990, prin Legea Tranzacțiilor Comerciale Guvernamentale (*Government Trading Act* în original N.T.). Nu vom intra în detalii, cu atât mai mult cu cât nici unul dintre organismele prezentate în acest raport nu este agenție de „fond de comerț”. În esență, acestea sunt agențiile ale căror finanțări provin din venituri rezultate din vânzarea de servicii sau taxe de licențiere sau din impozitele pe care le colectează. În locul unei limite a cheltuielilor, fondurile comerciale sunt controlate sub aspectul unei limite a capitalului de lucru. Deși li se asigură o mai mare discreție privind finanțele interne, ele sunt supuse unor controale riguroase – de exemplu, propunerile de licențe sau impozite nu pot fi supuse modificării fără aprobarea Trezoreriei, iar capacitatea lor de a

<sup>25</sup> Datorită acestor complexități, s-a decis simplificarea problemelor prin orientarea atenției doar către muzeele naționale, excluzându-se bibliotecile și teatrele.

colecta fonduri externe este, de asemenea, riguros controlată.

### 1.3 NDPB

Organismele de Stat Non-Departamentale (NDPB sau „quangos”<sup>26</sup>) sunt, așa cum le spune și numele, departamente externe. Personalul lor este compus în majoritate din funcționari care nu se încadrează în categoria funcționarilor publici (deși cuprinde și câțiva funcționari publici) și, din acest motiv, nu se supune direct regulilor administrației (cum ar fi, cele privitoare la problemele de personal).

NDPB acoperă o multitudine de funcții, incluzând organismele consultative, Comisiile Regale, tribunalele (organisme cvasi-legale) și organizații administrative (de prestări servicii). Statutul lor juridic variază:

- Organismele consultative se constituie, în mod normal, prin acțiune (ministerială) administrativă;
- Comisiile Regale sunt înființate printr-un Mandat Regal emis către Comisari;
- Tribunalele sunt instanțe juridice înființate printr-o lege a Parlamentului;
- NDPB cu funcții administrative sunt constituite, de obicei, printr-o lege a Parlamentului sau o Cartă Regală;

NDPB luate în considerare în acest raport sunt toate NDPB cu funcții administrative – organizații care prestează servicii.

NDPB deja existente se pot transforma în corporații, în condițiile Legii Societăților comerciale, fapt care le oferă anumite avantaje legale și financiare. Astfel, BBC este înființată potrivit Cartei Regale ca un asemenea organism, dar este înregistrată și ca o companie în condițiile Legii societăților comerciale.

De asemenea, aceste organisme pot fi înființate prin Legea societăților comerciale, care permite forma societăților pe acțiuni (limitate prin cota de acțiuni) sau garantate (limitate prin garanțiile financiare<sup>27</sup>). Aceste tipuri de societăți se folosesc în cazul înființării de organisme de mici dimensiuni, sau în cazul înființării lor pentru o durată de timp definită, când nu se justifică emiterea unei legi speciale.

În practică, aproape toate NDPB cu funcții administrative au o bază legală, spre deosebire de agențiile administrative, în cazul cărora există fie o legislație specifică, Mandat Regal sau se aplică Legea societăților comerciale. De asemenea, în mod uzual, NDPB nu se bucură de Statutul Coroanei (și nici de imunitatea Coroanei), spre deosebire de agențiile administrative.

NDPB pot fi recunoscute și drept societăți de caritate (în condițiile legislației societăților de caritate), fie prin solicitare directă, fie să fie tratate ca atare, prin includerea scutirii lor de taxe în actul constitutiv. Aceasta presupune numeroase avantaje fiscale, însă un NDPB nu se poate înființa direct prin legea societăților de caritate – trebuie mai întâi înființat ca atare.

Din punct de vedere financiar, majoritatea NDPB cu funcții administrative sunt într-o poziție similară celei în care se află agențiile administrative. Ele aparțin de un departament superior care negociază în numele lor bugetul cu Trezoreria, și le alocă resursele financiare. Controalele realizate de către Trezorerie sunt în mare măsură similare celor aplicate agențiilor administrative, detaliile fiind

<sup>26</sup> Tehnic, „quangos” înseamnă „organizații non-guvernamentale cvasi-autonome”. Cele din Marea Britanie nu sunt „quangos” în mod strict, deoarece au caracter guvernamental, dar ele sunt cunoscute, în general, sub numele de „quangos” chiar și în publicațiile guvernamentale.

<sup>27</sup> Limitarea unei companii prin garantare înseamnă doar că proprietarii (în acest caz guvernul) se angajează să preia toate datoriile asumate de companie, până la un anumit nivel, spre deosebire de societățile pe acțiuni în care cota de participare este limitată, acolo unde răspunderea acționarului este limitată la nivelul investiției.



precizate în „Organisme de Stat Non-Departamentale: ghid pentru departamente” (Biroul Cabinetului și Trezoreriei, 1992). Ca și în cazul agențiilor, în practică, gradul de control variază în funcție de dimensiunea și importanța NDPB cu funcții administrative, dar, în majoritatea cazurilor, controalele sunt riguroase.

Muzeele sunt o categorie de NDPB, și nu diferă substanțial de majoritatea acestora din punct de vedere al statutului juridic, procedurilor financiare sau al structurilor de conducere. Diferențele provin, în principal, din rațiuni istorice – muzeele sunt, în general, instituții vechi și, în multe cazuri, au apărut ca instituții private sau de caritate înainte de a trece în proprietatea statului. Acest context istoric determină câteva mici diferențe, dar majoritatea acestor excepții s-au estompat de-a lungul timpului. Astăzi, de exemplu, este de neconceput înființarea unui nou muzeu de stat altfel decât având o bază legislativă clară.

#### 1.4 *Constituția*

O parte din motivele pentru situația „dezordonată” din Marea Britanie se datorează absenței unei constituții formale (scrise) și a particularităților „puterilor” reziduale ale monarhiei. Dacă ultimele sunt exercitate doar de către Guvern, existența „prerogativei Regale” și lipsa unei constituții denotă faptul că instituțiile publice funcționează, adesea, pe baza unor practici constituționale și juridice foarte fragile. Pentru a da doar un singur exemplu, începând cu 1988, în Marea Britanie au fost înființate în cadrul administrației (Serviciului Civil), aproape 140 de „agenții administrative”. Teoretic, nici unul din aceste organisme nu are o bază legală de orice fel, și funcționează doar la dorința Miniștrilor, care le pot înființa sau lichida după bunul plac, fără nici o atenționare către Parlament sau fără a se baza pe vreo lege.

În ciuda acestei aparente „slăbiciuni” juridice și constituționale – în comparație cu alte țări europene – Marea Britanie deține un set puternic de instrumente de control global privind finanțele și managementul tuturor entităților de stat. Acesta este un sistem foarte complex, astfel încât vom menționa în continuare doar o parte din practicile cele mai importante care se referă la entitățile analizate în acest capitol.

#### 1.5 *Finanțele*

Finanțele tuturor instituțiilor finanțate de stat provin, în principal, din aprobarea anuală a cheltuielilor de către Parlament, printr-o „Ordonanță Financiară” propusă de către executiv. Prin tradiție, aceste ordonanțe nu sunt aproape niciodată amendate sau contestate (decât atunci când opoziția dorește să provoace alegeri generale).

Aceste „alocări” convenite în Ordonanțele Financiare sunt supuse votului atât înainte, cât și după aprobarea lor de către Comitetul Conturilor Publice, cel mai puternic comitet permanent al Camerei Comunelor, condus, conform tradiției, de un membru al parlamentului din principalul partid de opoziție.

Finanțele, astfel aprobate în Parlament, ajung la Ministere, unde, în cadrul fiecăruia din ele, există un „Ofițer Contabil” (de obicei Secretarul Permanent) care este „pus să înregistreze” buna cheltuire a banului public. (Acest sistem a fost extins și pentru Agențiile Administrative și NDPB, Directorul Executiv al acestora fiind desemnat și ca Ofițer Contabil).

Evident, Trezoreria este cea care exercită controlul real direct asupra finanțelor diferitelor entități de stat, control care include un set de măsuri, cum sunt: limite de numerar, controale de personal, rapoarte cerute, mecanisme de aprobare (în special pentru cheltuieli majore și/sau de capital) și reguli procedurale. De asemenea, Trezoreria solicită raportări detaliate privind cheltuielile (adesea trimestrial).

## 1.6 Rolul Trezoreriei Majestății Sale

Este un fapt relativ neobișnuit ca Trezoreria MS din Marea Britanie să fie atât un minister economic, cât și un minister de finanțe. Deși i-au fost retrase recent o parte din funcțiile macro-economice (politica ratei dobânzii a fost transferată în sarcina Băncii Angliei), ea joacă încă un rol important în politica economică, fiind totodată un gardian al finanțelor publice, inclusiv al impozitelor și cheltuielilor.

Evident, în domeniul finanțelor publice, rolul cheie al Trezoreriei este în impunere și în luarea deciziilor privind volumul total al cheltuielilor publice. Înainte de 1997, acest rol în aprobarea cheltuielilor publice globale și stabilirea unor cheltuieli specifice a fost exercitat prin ciclul anual al Planului Cheltuielilor Publice (PES), un proces bazat pe dialogul între Trezorerie și departamentele care realizau acest cheltuieli. Acesta era un proces bugetar anual tipic, principala diferență dintre Marea Britanie și alte țări democratice dezvoltate fiind aceea că întregul proces era realizat în secret, și era adus la cunoștință doar atunci când toate deciziile majore erau deja luate. Planurile de cheltuieli publice erau apoi trimise spre aprobare Parlamentului, aprobare care era, în mod tradițional, una de rutină și un proces, în general, necontestat.

De la alegerea Guvernului Laburist în 1997, această poziție s-a schimbat considerabil, odată cu producerea a două mari separații: mai întâi, au fost separate cheltuielile de capital de cele curente și apoi, mult mai radical, au fost separate „cheltuielile anuale ale administrației” (AME) de „limitele de cheltuieli departamentale” (DEL). AME și DEL dețin aproape jumătate din totalul cheltuielilor publice, cu AME stabilite anual și DEL stabilite pentru o perioadă de trei ani, prin procesul de analiză de ansamblu a cheltuielilor (*Comprehensive Spending Review* - CSR sau SR).

(CSR este în mod declarat un ciclu de trei ani, dar în practică s-a manifestat ca unul de doi ani, dar având planuri pe trei ani – primul CSR a fost în 1998, al doilea în anul 2000, iar al treilea este planificat pentru anul 2002).

Odată bugetele aprobate, rolul Trezoreriei se schimbă în unul de monitorizare și control al cheltuielilor. Numeroasele ghiduri și coduri emise de Trezorerie, de exemplu, „Contabilitatea Guvernului” și „NDPB – Ghid pentru departamente”, sunt obligatorii în practică, deși, ca și în cazul altor proceduri administrative din această țară, nu au o autoritate legală clară. Ele reglementează conduita generală a organismelor de stat în privința cheltuirii banului public și pot fi o parte a bazei pentru audituri, fie interne, fie realizate de NAO sau Comisia de Audit. (Trezoreria este întotdeauna consultată de organismele de audit în pregătirea, desfășurarea și elaborarea rapoartelor de audit).

Printr-o serie de mecanisme de raportare, se exercită un control managerial mult mai detaliat al cheltuielilor (opus tipului de control de mai sus privind respectarea normelor). La începutul fiecărui an se stabilesc profilele de cheltuieli ale fiecărui departament în parte (inclusiv marjele de variații sezoniere), acestea fiind monitorizate de-a lungul anului, permițându-se astfel luarea de măsuri corective atunci când este necesar. Aceste controale se extind și la organismele controlate direct de departamente (cazul agențiilor și al NDPB), sau aflate în relații cu alte organisme (trusturile NHS și forțele de poliție). Perioadele de monitorizare și nivelele de detaliere cerute de Trezorerie variază considerabil, dar în toate cazurile, monitorizarea este cuprinzătoare. În ultimii ani, Trezoreria a încercat să treacă de la controale foarte detaliate, la o monitorizare de tip strategic, și la raportarea „excepțiilor”. Întregul proces (alocarea în procesul bugetar și monitorizarea în cursul anului) este condus de echipe speciale din cadrul Trezoreriei, fiecare din ele urmărind domenii specifice de cheltuieli publice.

Trezoreria joacă un rol cheie și în înființarea oricărei entități de stat – agenții administrative, NDPB, organisme NHS, etc. În majoritatea cazurilor, Trezoreria trebuie să aprobe decizia de înființare de noi entități, fie separat pentru fiecare caz în parte (cazul agențiilor administrative și NDPB), fie prin aprobarea cadrului general (cazul Trusturilor NHS). În cazul aprobărilor punctuale, Trezoreria va trebui să fie de acord cu crearea unei noi organizații (o agenție sau NDPB) și să aprobe cadrul administrativ și financiar al acesteia. De exemplu, pentru o agenție administrativă, Trezoreria va trebui să aprobe Documentul Cadru. Practic, Trezoreria va trebui să se asigure de stabilirea unui regim financiar satisfăcător în cadrul fiecărei noi entități.

### **1.7      *Auditul***

Toate organizațiile de stat din Marea Britanie sunt supuse auditului, atât din punctul de vedere al probității (cheltuirea corespunzătoare a banului public) cât și al eficienței.

Controlorul-Auditor General (C&AG), care este șeful Biroului Național de Audit (NAO), îndeplinește funcția supremă de audit. El răspunde față de Parlament și este finanțat direct de către acesta, și nu de executiv. Controlorul-Auditor General și Biroul Național de Audit răspund de auditarea tuturor Ministerelor, agențiilor, NDPB și corporațiilor publice ale administrației centrale, și a unei serii de alte organisme. Acestea auditează conturile și rapoartele anuale și desfășoară circa 50 de studii de eficiență pe an.

Pe lângă aceasta, există și Comisia de Audit a Angliei și a Țării Galilor, care este un NDPB. Comisia de Audit răspunde de auditarea administrației locale și a serviciilor de sănătate (deși există domenii în care sarcinile ei se suprapun cu cele ale NAO).

### **1.8      *Numiri în funcții publice și administrația publică***

Datorită scandalurilor de la începutul anilor 1990 și preocupării publice extinse privind nivelul standardelor în viața publică, Guvernul a luat o serie de măsuri menite să asigure un nivel ridicat al acestor standarde.

Aceste măsuri includ numirea Comitetului Permanent pentru Standarde în Viața Publică, menit să propună reforme și standarde pentru structurile administrative din cadrul entităților de stat, numiri în funcții publice, standarde pentru Miniștri, membri ai Parlamentului, alți funcționari superiori, și pentru alte probleme. Măsurile stabilesc cele „șapte principii ale vieții publice” dominante, care stau la baza multor altor reguli și proceduri aflate în prezent în vigoare.

Guvernul a emis și el o serie cuprinzătoare de ghiduri și standarde ce cuprind norme pentru Miniștri, parlamentari, funcționari publici superiori, membri ai consiliilor diferitelor organisme de stat, etc. De exemplu, „Codul model de practică pentru membrii Consiliilor organismelor de stat non-departamentale consultative”, care este baza pentru codurile specifice pe care fiecare NDPB consultativ trebuie să le aibă implementate până la 1 ianuarie 1999.

### **1.9      *Inspectorate***

Există și o varietate de „inspectorate” de diferite tipuri prevăzute de lege, ce acoperă o multitudine de instituții de stat (școli, universități, închisori, servicii sociale, servicii de poliție, etc.). De obicei, acestea sunt însărcinate cu menținerea standardelor profesionale și/sau a standardelor de calitate în serviciile pe care le controlează.

Restul acestui capitol este împărțită pe „sectoare”, prezentându-se pe rând, în detaliu, muzeele, spitalele și universitățile.

## **2.      *Muzee***

Există circa 2.500 de muzee și galerii în Marea Britanie, majoritatea dintre ele fiind fie conduse de autoritățile locale, fie independente, primind, însă, un anumit sprijin guvernamental.

Există și câteva muzee „naționale\*”, care sunt direct finanțate și conduse de Departamentul pentru Cultură, Media și Sport (DCMS). Finanțările acordate de acesta au fost de circa 200 milioane £ în 1997/8.

(\* O parte din cele 17 muzee direct finanțate de DCMS nu sunt „naționale” – de exemplu, Muzeele Geffrye și Horniman sau Museum of London).

Finanțarea muzeelor locale și a celor independente se realizează printr-un NDPB – Comisia Muzeelor și a Galeriilor, care a totalizat finanțări de 9 milioane £ în 1997/8.

În plus, muzeelor și galeriilor li se alocă, prin Ministerul Apărării (pentru muzeele militare), prin Departamentul pentru Educație și Muncă (pentru muzeele universităților) și de către Adunarea Țării Galilor și Parlamentul scoțian, finanțări de circa 200 milioane £ anual.

Muzeele „naționale” intră în categoria generală de Organisme de Stat Non-Departamentale (NDPB), pentru care există instituite norme generale. Fiecare muzeu în parte are, însă, propria sa tradiție organică și juridică, și, în consecință, structurile actuale ale fiecărui muzeu pot să fie foarte aparte. În această secțiune ne vom referi, în principal, la normele generale, și vom prezenta excepțiile de la acestea.

## 2.1 *Statutul juridic*

Multe dintre muzeele naționale sunt înființate printr-o lege a Parlamentului, deși detaliile variază de la un caz la altul. De exemplu, British Museum a fost înființat prin lege în 1753, lege înlocuită ulterior prin alta în 1963. El este și o societate de caritate înregistrată. Noua lege din 1963 a creat oficial și Muzeul de Istorie Naturală, ca o entitate distinctă. Muzeul Imperial de Război, așa cum îi arată și numele, a fost înființat în 1917 pentru a comemora primul război mondial, și a dobândit personalitate juridică printr-o altă lege, în 1920. Pe de altă parte, Victoria and Albert Museum a fost înființat în 1851, dar nu a devenit persoană juridică distinctă decât după promulgarea Legii Patrimoniului Național în 1983.

Alte muzee nu au temeiul legal într-o lege a Parlamentului, dar au fost investite cu personalitate juridică ca și societăți cu răspundere limitată sau garantate de stat – de exemplu, Muzeul de Stat Horniman și Trustul Parcului Statului este o societate de caritate limitată prin garantare.

Ca și organisme cu personalitate juridică, fie investite printr-o lege distinctă, fie cu personalitatea dobândită prin legea societăților comerciale sau legea societăților de caritate, acestea sunt singurele răspunzătoare pentru patrimoniul și personalul propriu, dar și pentru obligațiile financiare.

O trăsătură comună a tuturor acestor instituții este faptul că, spre deosebire de organizațiile din administrație, ele nu se bucură de statutul Coroanei, iar majoritatea legilor de înființare a NDPB conțin o declarație în acest sens. Date fiind implicațiile statutului Coroanei, inclusiv imunitatea în fața urmăririi penale, diversele excepții de la aplicarea legislației încadrării în muncă, etc., aceasta este o diferență majoră între, ca exemplu, agențiile administrative din serviciul civil și NDPB cu funcții administrative.

În fine, statutul de societate de caritate pe care l-au obținut majoritatea muzeelor, le influențează poziția față de activele pe care le dețin. În mod normal, NDPB ce dețin active dobândite în întregime sau parțial din finanțări de la stat, vor trebui să returneze la vânzarea acestora toată suma, sau o parte din ea, la fondurile Trezoreriei. Statutul de societate de caritate face ca această regulă să se aplice mai rar în cazul activelor deținute de muzee. Aceasta se datorează faptului că multe din obiectele deținute de muzee au fost donate de către persoane sau societăți private și, în consecință, nu fac obiectul reglementărilor Trezoreriei privind activele.

## 2.2 *Administrarea*

Aproape toate muzeele sunt conduse de Consilii de Împuterniciți, create fie printr-o lege a Parlamentului, fie prin înregistrarea lor. În ultimul caz, responsabilitatea numirii membrilor Consiliului revine Secretarului de Stat de resort. În cazul entităților cu personalitate juridică distinctă, împuterniciții sunt responsabili ei înșiși de completarea Consiliilor, deși Secretarul de Stat poate să aibă o implicare, formală sau informală, în ceea ce privește numirea lor.

Noile reglementări recent introduse cer ca toate NDPB să fie deschise, responsabile și eficiente. De la toți cei care lucrează în consiliile organismelor de stat – sau sunt angajați în sectorul public – se așteaptă să respecte cele mai înalte standarde personale și profesionale. Organismele de stat trebuie să aibă definite coduri corespunzătoare de comportament pentru membrii consiliilor. Aceste coduri vor stabili standardele ce trebuie respectate de cei care dețin funcții publice și vor permite rezolvarea oricăror conflicte de interese. Ele impun ținerea registrelor de interese și prezentarea lor publică. Reguli similare ar trebui introduse și pentru restul personalului. (Copii ale codurilor proprii ar trebui să poată fi obținute direct de la respectiva instituție publică).

Majoritatea codurilor muzeelor se vor baza pe codurile model emise de către Biroul Cabinetului, prezentate în continuare:

- Codul de Conduită și Codul de Răspundere pentru membrii consiliilor NHS
- Ghidul privind Codurile de practică pentru membrii consiliilor organismelor de stat
- Codul model pentru personalul Organismelor de Stat Non-Departamentale administrative
- Codul model de practică pentru membrii Organismelor de Stat Non-Departamentale consultative.

### 2.3 *Veniturile și bilanțul contabil*

Nivelul finanțării publice a acestor entități variază considerabil. În mod obișnuit, accesul publicului la colecții a fost gratuit, dar, în timpul anilor '80, câteva muzee, în frunte cu Victoria and Albert Museum, au început să colecteze donații „voluntare” la intrare. Muzeele încasează venituri suplimentare și din granturi de cercetare, comisioane și donații, din închirierea facilităților de care dispun, și din vânzarea de diferite bunuri și servicii. (Atitudinea Victoria and Albert Museum a fost controversată atunci când și-au făcut reclamă drept „o cafea bună cu un muzeu lângă ea”).

Marea majoritate a fondurilor, între 75 și 95%, provin sub formă de finanțări de la departamentul de resort. Această proporție depășește oricum nivelul general acceptat (de 50%), sub care asemenea entități de stat pot contracta împrumuturi. Totuși, statutul juridic al multor muzee implică prevederea posibilității obținerii de împrumuturi de la DCMS, pentru alimentarea fluxului financiar. Reglementările impun, însă, consultarea Trezoreriei în cazul fiecărui împrumut ce urmează să fie acordat de către departamente muzeelor.

În mod similar, regulile Trezoreriei trasează liniile directoare privind taxele și tarifele care pot fi impuse pentru servicii (*Ghidul taxelor și tarifelor*), și orice asemenea taxă trebuie să fie evidențiată în procesul de planificare bugetară. Orice propunere de impunere de tarife ce nu se încadrează în aceste directive trebuie să fie discutată direct cu Trezoreria. Acest fapt determină restricții semnificative pentru organizațiile ce prestează servicii de tipul muzeelor, în privința taxelor pe care le pot impune, cum ar fi, de exemplu, taxele de intrare.

Fiecare muzeu prezentat aici trebuie să publice raportul și conturile anuale, în conformitate cu *Contabilitatea Administrației*. Odată cu introducerea *Contabilității Resurselor*, aceste bilanțuri sunt raportate consolidat.

### 2.4 *Bugetul*

Cerințele generale pentru sistemul bugetului și cel financiar pentru toate NDPB, incluzând aici și majoritatea muzeelor, sunt specificate în „Organisme de Stat Non-Departamentale: Ghid pentru departamente”. Acestea cuprind:

- un sistem de management contabil care să permită monitorizarea și controlul cheltuielilor

în raport cu bugetul;

- sisteme de management financiar și de informare care să permită întocmirea situațiilor financiare anuale;
- un sistem de planificare la nivel de instituție, care să conducă la elaborarea unui plan anual;
- sisteme de evaluare managerială, care să permită evaluarea permanentă a progreselor în direcția realizării obiectivelor cheie privind performanțele financiare, calitatea serviciilor și eficiența;
- sisteme care să asigure utilizarea optimă și eficientă a resurselor.

Conținutul acestor structuri face, de obicei, obiectul negocierii între departamentul ce asigură finanțarea și fiecare muzeu în parte, deși există un anumit grad de asemănare între ele. Mai nou, DCMS s-a angajat să negocieze și să publice acordurile dintre departament și NDPB subordonate, prin care se stabilesc țelurile și obiectivele, planurile de cheltuieli și indicatorii de performanță pentru o perioadă de 3 ani (în concordanță cu procesul de evaluare a cheltuielilor la nivel global administrativ pe următorii 3 ani).

În general, și conținutul detaliat al bugetelor anuale face obiectul negocierii între DCMS și muzee, dar Planul Consolidat și/sau Planul Operativ Anual pe care acest proces le produce sunt trimise la Trezorerie. În anumite cazuri, Trezoreria poate solicita proiectele de plan și interveni direct în discuții atunci când consideră necesar.

Finanțând muzeele, DMCS respectă reglementările generale privind cheltuielile publice în condițiile sistemului „de vot” și principiile contabilității publice stipulate în *Contabilitatea publică*.

## 2.5 Managementul, controlul și auditul performanțelor

### *Performanța*

„Ghidul NDPB” impune tuturor acestor entități stabilirea unor obiective și criterii de performanță care trebuie incluse în planificarea generală și procesul bugetar. Totuși, publicarea acestor documente nu a fost obligatorie, și până de curând, nici măcar nu se obișnuia acest lucru. Până în 1996, s-au publicat foarte puține informații privind performanța, și este neclar câte din acestea au fost într-adevăr colectate și utilizate la nivel intern. Totuși, de atunci încolo, s-au stabilit obiectivele de performanță ce trebuie raportate public, și au fost publicate situațiile pentru un număr tot mai mare de NDPB cu funcții administrative. Până acum, acest număr acoperă doar jumătate din numărul total al muzeelor finanțate de la bugetul de stat, dar acesta tinde să crească în fiecare an.

### *Controlul*

Controlul financiar și al managementului muzeelor trebuie exercitat atât de DCMS, cât și de Comitetul de Împuterniciți al fiecărui muzeu. DCMS trebuie să avizeze un memorandum financiar și o declarație a conducerii pentru fiecare entitate în parte, stabilind modul de funcționare al controlului financiar și de management, atât intern, cât și extern, și căzând de acord asupra ciclurilor de raportare. În general, asemenea entități trebuie să raporteze cel puțin trimestrial departamentului superior, deși procedurile specifice pot varia. Muzeele cu un grad mai ridicat de „independență” nu sunt nevoite să raporteze așa de detaliat sau frecvent ca și organisme mai strict controlate.

### *Auditul*

Toate muzeele prezentate aici fac obiectul auditării anuale de către Controlorul-Auditor General (Biroul Național de Audit), în numele Parlamentului. Acesta, dacă dorește, sau i se solicită de către

Parlament, poate să realizeze în orice moment studii specifice sau audituri ale „eficienței”. De exemplu, următoarele rapoarte ale NAO se referă la aspecte legate de managementul muzeelor:

*Muzeele și Galeriile Naționale din Scoția: Calitatea serviciilor și păstrarea în siguranță a colecțiilor*  
HC 14, sesiunea parlamentară 1995-96.

*Departamentul Patrimoniului Național\*, Muzeu și Galerii Naționale: Calitatea serviciilor prestate*  
HC 841, sesiunea parlamentară 1992-93.

(\* Departamentul Patrimoniului Național este vechea denumire a DCMS).

### 3. Spitale

#### 3.1. Statutul juridic

##### *Statutul*

Carta albă a guvernului din 1989 „Muncind pentru pacienți” și *Legea grijii față de comunitate* din 1990 cuprind propunerile pentru spitalele NHS și alți furnizori de servicii de sănătate, ce urmau să devină Trusturi NHS autonome, care aveau să fie înființate ca persoane juridice distincte în cadrul NHS. Acestea au acordat spitalelor libertăți suplimentare față de cele de care se bucurau anterior, însă aspectele privind probitatea, răspunderea și responsabilitățile ministeriale limitează în practică puterile Trusturilor.

Ca rezultat al acestor propuneri, în domeniul sănătății a fost creată o „Piață internă” care a separat rolurile ofertanților și beneficiarilor:

- Beneficiari
  - Autorități de Sănătate Districtuale (*District Health Authorities*- DHA)
  - Medicii individuali care primesc fonduri – practicieni cărora li se permite să-și conducă bugete proprii
  - Privati – pacienți și companii de asigurare
- Ofertanți
  - Unități Conduse Direct (*Directly Managed Units* - DMU) – în subordinea DHA
  - Trusturi NHS
  - Privati.

S-a prevăzut că Trusturile vor constitui metoda preferată de asigurare a serviciilor de sănătate în cadrul NHS și că, în cele din urmă, toate DMU vor deveni Trusturi NHS.

Pentru a obține statutul de Trust NHS, spitalele trebuie să creeze noi structuri de conducere (incluzând un consiliu director), să elaboreze planuri de afaceri sigure și previziuni financiare, precum și sisteme de contabilitate financiară suficient de robuste pentru a susține sistemul de contracte introdus între ofertanții de servicii de sănătate și beneficiarii acestor servicii.

Până în 1997, teoretic toți furnizorii de servicii de sănătate din Marea Britanie au dobândit statutul de trusturi.

### Acordarea statutului de Trust a permis spitalelor NHS:

- să dobândească, să dețină și să dispună de active pentru a asigura folosirea cea mai eficientă a acestora;
- să realizeze investiții de capital;
- să-și creeze propriile structuri de conducere;
- să-și angajeze personal, să-și stabilească structura acestuia și propriile condiții și termeni de angajare;
- să trateze pacienți privați;
- să realizeze venituri (aspect care nu interferează cu celelalte obligații) în cadrul Legii Sănătății și Personalului Medical din 1988.

Totuși, poate cel mai mare impact al statutului de Trust asupra modului în care a fost condusă îngrijirea sănătății, a fost introducerea prevederilor financiare de funcționare a trusturilor. Astfel:

- Trusturile realizau venituri proprii;
- Trusturile puteau contracta împrumuturi (ce făceau obiectul unei limite de finanțare aprobate anual);
- Trusturile aveau libertatea de a reține excedentele din exploatare și de a constitui rezerve;
- Trusturile puteau păstra amortismentul și orice alte excedente ce rezultau după achitarea obligațiilor financiare și le puteau folosi pentru plata împrumuturilor, pentru investiții sau cheltuieli de capital;
- Trusturile trebuie să realizeze o rată a veniturilor de 6% din active și să-și echilibreze cheltuielile cu veniturile;
- Situațiile financiare ale Trusturilor trebuie prezentate după stilul comercial (conform prevederilor Legii societăților comerciale).

Alegerea unui guvern laburist în 1997 a prefigurat noi reforme în domeniul sănătății, al căror principal efect a fost renunțarea la statutul de medici individuali ce primesc fonduri. Trusturile NHS au rămas, deși numărul lor a trebuit redus prin contopirea Trusturilor existente.

### 3.2 *Administrare*

Trusturile NHS sunt organizații independente, având propriul lor consiliu director. Acesta este compus dintr-un președinte ne-executiv (numit de Secretarul de Stat), până la cinci directori ne-executivi și până la cinci directori executivi, care trebuie să-i includă pe directorul executiv și directorul financiar.

Trusturile NHS sunt conduse independent de autoritățile din domeniul sănătății și au libertatea de a-și conduce propriile afaceri. Ele răspund în fața Secretariatului de Stat pentru Sănătate (prin intermediul NHS administrative). Există patru instrumente principale de răspundere:

- procesul de planificare comercială – conceput să asigure o prestare eficientă și efectivă a serviciilor și să demonstreze răspunderea publică a Trusturilor NHS și coerența cu planurile clienților. Ca parte a acestui proces, Trusturile sunt obligate: să dezvolte o



orientare strategică la fiecare trei ani, document care să cuprindă următorii cinci ani; să întocmească un plan de afaceri anual, să pună la dispoziția publicului un rezumat al acestui plan; să ofere o justificare a investițiilor de capital planificate;

- conturile anuale – un document integrat, ce cuprinde trei situații: contul de venituri și cheltuieli, bilanțul contabil și situația numerarului, prezentate în trei secțiuni: politicile contabile, comentarii privind contul de venituri și cheltuieli, și comentarii asupra bilanțului contabil;
- monitorizarea biroului regional – menită să asigure că Trusturile au procese eficiente de planificare comercială, își stabilesc obiective coroborate cu strategiile pe termen lung și cu strategiile clienților lor, și că au obiective realiste, oportune, și dispun de mijloacele financiare necesare realizării lor;
- raportul anual – document ce sintetizează performanțele financiare și nefinanciare ale Trustului în anul precedent.

### 3.3 *Veniturile și bilanțul contabil*

Trusturile nu primesc alocații financiare, obținându-și veniturile din:

- contracte de furnizare a serviciilor de sănătate publică și de spitalizare către autoritățile sanitare, medici individuali ce primesc fonduri, și pacienți privați sau companii de asigurare (circa 80-90% din veniturile unui Trust);
- recomandări în afara contractelor (*extra-contractual referrals – ECR*, în original – N.T.) – servicii neacoperite prin contracte;
- contracte de instruire a personalului medical sau nemedical, și servicii de învățământ de asistență medicală;
- sisteme pentru obținerea de venituri, cum ar fi taxe pentru personal, vizitatori sau pacienți pentru servicii de alimentație și cazare.

În evaluarea serviciilor, Trusturile trebuie să respecte următoarele cerințe:

- pentru contractele NHS, prețurile trebuie să fie egale cu costurile;
- costurile trebuie să includă uzura și o rată de amortizare de 6% din valoarea activelor utilizate;
- nu este permisă subvenționarea încrucișată între contracte, iar costurile marginale se pot pretinde doar acolo unde există capacități libere neplanificate;
- în cazul contractelor cu sectorul privat, tarifele pretinse trebuie să fie cele impuse de piață, în funcție de costurile care trebuie acoperite.

În general, controlul financiar în cadrul Trusturilor NHS este mai complex decât în cazul autorităților din sănătate și, în consecință, consiliile Trusturilor trebuie să asigure că:

- Trustul publică un document de planificare strategică odată la fiecare trei ani, document care să acopere perioada următorilor cinci ani;

- Trustul publică un plan de afaceri în rezumat până în data de 31 martie a fiecărui an, conturându-și planurile pentru anul financiar următor și urmărind consecințele financiare pentru o perioadă de încă doi ani;
- bugetul anual de venituri și cheltuieli al Trustului este realist și corespunde obligațiilor financiare ale Trustului, planurile pentru situații neprevăzute trebuie întocmite astfel încât să acopere orice reducere importantă a veniturilor și se vor constitui provizioane corespunzătoare pentru inflație;
- Consiliul Trustului primește un raport lunar care prezintă situația financiară la sfârșitul lunii precedente, împreună cu o prognoză a situației financiare de la finele anului.

Trusturile dețin active – terenuri, clădiri și echipamente. Valoarea activelor nete (active minus datoriile), fiind transferată Trustului la constituirea lui, corespunde datoriilor de capital inițiale (deținute de Trezorerie), fiind formată din două elemente:

- datoria ce generează dobândă, care are o rată a dobânzii și termene de rambursare bine definite;
- capitalul pentru plata dividendelor la stat, care este o formă de administrare financiară pe termen lung, prin care Trustul plătește dividende guvernului.

Trusturile au libertatea de a dispune de activele lor, acest aspect face obiectul puterilor rezervate Secretarului de Stat de a interveni dacă se consideră că această înstrăinare ar putea fi împotriva interesului public.

Dacă Trustul își încetează existența, activele lui vor trece în proprietatea Secretariatului de Stat.

Pentru menținerea și extinderea facilităților, precum și pentru obținerea de capital de lucru, Trusturile au două surse potențiale de finanțare:

- venituri generate de trust din amortismente și păstrarea excedentelor, sau din vânzarea activelor;
- împrumuturi externe, fie de la Secretariatul de Stat, fie de la sectorul privat (în practică, e puțin probabil ca Trusturile să obțină condiții mai bune decât cele oferite de Secretariatul de Stat). Împrumuturile sunt, de obicei, sub formă de sume purtătoare de dobânzi, cu rate fixe sau variabile ale dobânzii.

Trusturile sunt supuse restricțiilor referitoare la finanțarea externă (*External Financing Limits - EFL*), care sunt, de fapt, limite privind sumele obținute din finanțare externă. Această finanțare este diferența dintre cheltuielile de capital hotărâte de Trust și sursele generate intern. EFL pentru un Trust este dată de:

- noile împrumuturi contractate de Trust, din care se scad:
- rambursările la împrumuturi în cursul anului, plus sau minus
- modificările nete ale valorii depozitelor și a altor dețineri de active lichide.

Trusturile trebuie să se încadreze în EFL.

### 3.4 *Bugetul*

S-a dorit ca Trusturile să aibă cea mai mare libertate posibilă în a-și conduce propriile afaceri, însă, datorită faptului că ele sunt organisme publice, Secretariatul de Stat pentru Sănătate controlează exercitarea puterii lor. Trusturile trebuie să rămână stabile din punct de vedere financiar și trebuie să poată demonstra acest lucru. Ele trebuie să anunțe Secretariatul de Stat, în orice moment, dacă consideră că viabilitatea lor pe termen lung este în pericol.

Puterile Secretariatului de Stat sunt limitate pentru cazul unor situații excepționale. Aceste puteri se referă la emiterea de directive către Trustul NHS și realizarea de investigații atunci când apare o situație care îngrijorează.

### 3.5 *Managementul, controlul și auditul performanței*

Trusturile NHS trebuie să funcționeze într-un cadru de control și răspundere financiară. Ca parte a sectorului se stat, fiind responsabile de cheltuirea unui volum mare de bani publici, nu pare surprinzător faptul că acest cadru de control și răspundere financiară este mult mai strict decât acela în care funcționează societățile comerciale.

Directorii executivi ai Trusturilor NHS sunt „ofțerii contabili” numiți ai organizației, și, în această calitate, au responsabilități globale privind standardele de control managerial și financiar. În practică, datoriile legate de controlul financiar sunt rezolvate de Directorul Financiar, care este responsabil cu constituirea și întreținerea sistemelor de control financiar și cu raportarea eventualelor erori către Consiliul Trustului.

Acesta, acționând prin intermediul Directorului Executiv și a Directorului Financiar, trebuie să asigure că Trustul:

- are o situație echilibrată a contului de venituri și cheltuieli, comparând un an cu celălalt;
- realizează un randament real al investițiilor de 6%;
- funcționează respectând limita externă de finanțare stabilită de NHS administrativă.

Principalele elemente ale cadrului de control financiar în cadrul Trustului sunt:

1. Directivele financiare – instrucțiuni generale emise de către Secretariatul de Stat prin intermediul NHS administrative, care descriu în termeni foarte generali cerințele pentru controlul financiar în cadrul Trusturilor. Ele specifică cerințele minime legale pentru controlul financiar. O parte a problemelor cuprinse în Directivele financiare se referă la:

- necesitatea aprobării bugetelor anuale
- necesitatea monitorizării performanței financiare
- necesitatea păstrării în siguranță a resurselor organizației.

2. Ordine permanente – trasate de Trust, ele oferă un cadru de ansamblu al conducerii activităților în organizație. Astfel, aceste ordine ale Trustului vor cuprinde o varietate mare de probleme:

- numirea vice-președintelui

- derularea activității consiliului
- procedurile pentru delegarea către funcționari sau către alte agenții
- ofertele de licitații și condițiile contractelor.

Periodic, Trusturile trebuie să-și examineze ordinele în vigoare pentru a se asigura că sunt actualizate corespunzător.

3. Instrucțiuni financiare permanente – elaborate de Directorul Financiar și aduse la cunoștință prin Directivele financiare și Ordinele permanente, acestea descriu în termeni generali modalitățile în care organizația își va controla și își va gestiona activitatea financiară. Aceste instrucțiuni se referă la:

- rolul directorilor și al managerilor în cadrul controlului financiar
- prerogativele privind recrutarea și numirea personalului
- securitatea activelor
- sisteme de audit intern
- limitele de cheltuieli delegate pentru directori și manageri.

Odată ce Instrucțiunile financiare permanente au fost elaborate de Directorul Financiar, ele trebuie mai întâi aprobate de către Consiliul Trustului înainte de a fi implementate.

4. Proceduri financiare – rezultând din Instrucțiunile financiare permanente; Directorul Financiar va fi responsabil de elaborarea și implementarea unor proceduri financiare scrise, care prezintă suficient de detaliat modul în care se aplică conținutul Instrucțiunilor financiare permanente. Ele vor indica diferitele procese și sisteme care trebuie urmărite, înregistrările care trebuie ținute, precum și persoanele care pot autoriza diferite tranzacții. Câteva tipuri de comentarii la proceduri care vor fi necesare:

- comandarea bunurilor și serviciilor
- plata creditorilor
- colectarea veniturilor
- plata salariilor și a altor retribuții
- controlul titlurilor
- activele fixe
- controlul bugetar.

Auditul intern este acela care are rolul de a evalua robustețea sistemelor de control financiar din cadrul Trustului și de a monitoriza conformarea la cerințele existente.

*Proceduri de audit*

Trusturile NHS fac obiectul a patru tipuri de audit:

- audit intern
- audit extern – Comisia de Audit
  - Biroul Național de Audit
  - Curtea Europeană a Auditorilor.

Auditul intern – se poate realiza în două moduri principale:

- prin personal angajat direct de către Trust
- prin intermediul unui contract cu o organizație externă, cum ar fi o firmă privată de contabilitate, o altă organizație NHS sau o formă de consorțiu de audit intern NHS.

Auditul intern NHS trebuie să se realizeze în concordanță cu standardele profesionale instituite prin Manualul de audit intern al NHS, care stabilește aria și obiectivele auditului intern ca fiind examinarea, evaluarea și raportarea către conducere a:

- siguranței, adecvării și aplicării controalelor financiare și a altor controale vizând conducerea;
- gradul de conformare față de politicile, planurile și procedurile stabilite;
- nivelul la care sunt înregistrate activele și participațiile organizației și sunt protejate de pierderi de orice fel, ce pot rezulta din:
  - fraude și alte infracțiuni
  - pierderi, cheltuieli excesive, administrare insuficientă, eficiență scăzută
- corectitudinea și credibilitatea datelor financiare și de management produse în cadrul organizației.

Este important de notat faptul că funcția auditului intern nu trebuie să se limiteze, în sine, doar la eficiența controalelor financiare din cadrul Trustului, ci trebuie să urmărească și examinarea eficacității controalelor nefinanciare privind managementul organizației.

*Auditul extern – Comisia de Audit*

Auditul extern al organizațiilor NHS (incluzând aici și Trusturile) este responsabilitatea Comisiei de Audit, care, deși este o organizație aparținând sectorului de stat, este în mare măsură independentă de administrația centrală. În timp ce auditul intern este un instrument de management, auditul extern este independent de organizație, oferind o imagine a acesteia din afară. Deși auditorii externi vor oferi organizației copii ale rapoartelor, principala lor funcție implică raportarea către Secretariatul de Sănătate asupra managementul financiar și performanței organizației.

În practică, acest audit extern se poate realiza în două moduri:

- circa 70% din audituri sunt realizate de către Serviciul de Audit al Districtului, instrumentul operațional al Comisiei de Audit
- restul sunt desfășurate prin intermediul firmelor de audit din sectorul privat, angajate de Comisia de Audit.

Ambelor tipuri de auditori li se cere să lucreze respectând Codul de practică al Comisiei de Audit.

Principalele roluri ale unui auditor extern sunt:

- examinarea adecvării sistemelor și procedurilor de control financiar din organizație și nivelul conformării cu aceste proceduri. Realizând acest lucru, un auditor extern va dori să se bazeze pe munca auditorului intern în acest domeniu;
- examinarea conturilor financiare anuale, a înregistrărilor financiare de bază și a sistemelor organizației, pentru a putea stabili dacă aceste conturi redau o reprezentare corectă a performanței financiare și a situației organizației;
- examinarea modului în care organizația și-a utilizat resursele aflate la dispoziție pentru stabilirea nivelului de eficiență realizat.

#### *Auditul extern – Biroul Național de Audit (NAO)*

Conducerea NAO – Controlorul-Auditor General (CAG) are un rol stabilit prin lege, de auditare, în numele Parlamentului, a conturilor tuturor Departamentelor guvernului. CAG este un funcționar al Parlamentului care raportează în fața Comitetului Conturilor Publice, și este independent de puterea executivă a Guvernului. Revocarea din funcție se poate face doar prin rezoluția ambelor camere ale Parlamentului.

CAG, prin intermediul NAO, este responsabil de auditarea conturilor NHS alocate în cadrul Departamentului Sănătății și, în final, de certificarea corectitudinii acestor conturi, atunci când sunt prezentate în fața Parlamentului. În achitarea de aceste îndatoriri, NAO trebuie să fie mulțumit de caracterul corespunzător al sistemelor de control financiar care funcționează în NHS. Îndeplinind această sarcină, NAO se va baza, în mare măsură, pe munca membrilor Comisiei de Audit ca auditori externi, în același mod în care auditorii externi se bazează pe munca auditorilor interni.

#### *Auditul extern – Curtea Europeană a Auditorilor*

Atunci când organizațiile NHS primesc fonduri din partea Comisiei Europene pentru realizarea de proiecte specifice, li se cere să pregătească declarații financiare și să certifice că aceste fonduri au fost cheltuite pentru scopurile aprobate. Deși nu este un eveniment obișnuit, organizațiile pot fi vizitate de către un membru al Curții Europene a Auditorilor, care se va ocupa de verificarea corectitudinii declarațiilor financiare prezentate.

## **4. Universitățile**

### **4.1 Statutul juridic**

#### *Statutul*

Instituțiile care formează sectorul educației superioare în Anglia și Țara Galilor au istorii și tradiții diverse, care sunt reflectate în prevederile actelor lor de înființare, și în structura și atribuțiile organelor proprii de administrare. Ele pot fi, cu toate acestea, împărțite în două grupe mari:

universitățile dinainte de 1992, finanțate anterior de Consiliul de Finanțare a Universităților (*Universities Founding Council - UFC*), sau finanțate direct de către Departamentul Educației (de exemplu, Open University și Cranfield University), și universitățile înființate după 1992 și colegiile, finanțate anterior de Consiliul de Finanțare al Politehnicilor și Colegiilor (*Polytechnics and Colleges Founding Council- PCFC*), în Anglia, și de Oficiul Galez sau de autoritățile locale de învățământ din Țara Galilor.

Universitățile înființate înainte de 1992 formează un grup foarte eterogen, incluzând diferite categorii, cum ar fi: străvechile universități Oxford și Cambridge, Universitatea federală din Londra, colegiile federale ale Universității din Țara Galilor, universitățile „civice” înființate la finele secolului 19 și începutul secolului 20, fostele colegii universitare care acordau diplome ale Universității din Londra, grupul de universități înființat în anii '60, și Colegiile de Tehnologie Avansată, care au dobândit statutul de universități în urma Raportului Robbins din 1963.

Majoritatea universităților înființate după 1992 sunt foste politehnici, care, până în 1988 (sau 1992 în Țara Galilor), au fost parte din, și au fost finanțate de autoritățile locale de învățământ, acordând diplome validate de Consiliul pentru Acreditare Națională Academică (CNAA). Legea Reformei învățământului (1988) le-a transformat în instituții independente, și a pus bazele PCFC, care a preluat responsabilitatea finanțării acestor instituții în Anglia. Apoi, Legea Învățământului superior și continuu (1992) a permis acestor instituții să ofere diplome în nume propriu și să dobândească titlul de universități.

Și colegiile de învățământ superior, care sunt parte a sectorului învățământului superior în Anglia, au fost finanțate de către PCFC, ca urmare a aprobării Legii Reformei învățământului din 1988. În Țara Galilor, colegiile au continuat să fie finanțate de către autoritatea locală de învățământ până în 1992 sau, în două cazuri, până în 1993. Oficiul Galez a finanțat un alt colegiu susținut prin contribuții voluntare. Bisericele finanțează un număr de colegii de învățământ superior.

Colegiile pot fi împărțite în colegii generale, care oferă o programă de cursuri care poate fi mai îngustă decât cea a universităților, punându-se adesea accentul pe afaceri și management, științe umaniste și educație, și colegii specializate, ce au mai mult de jumătate din studenți într-o singură categorie de domenii academice, cum ar fi muzica, sau arta și desenul. Unei părți din colegiile de învățământ superior i s-a permis să acorde diplome proprii.

Legea Învățământului superior și continuu (1992) a pus bazele Consiliilor de Finanțare a Învățământului Superior pentru Anglia, Țara Galilor și Scoția, care preiau responsabilitatea finanțării tuturor instituțiilor de învățământ superior în regiunile lor.

Deși instituțiile aparținând actualului sector de învățământ superior sunt diverse ca origine, dimensiune și formă de organizare, ele au aceleași caracteristici, fiind:

- instituții cu personalitate juridică independentă
- organisme ce au un statut de organizații de caritate
- obligate să răspundă printr-un organ administrativ care preia responsabilitatea generală a tuturor aspectelor activității instituției.

Statutul juridic al instituțiilor particulare poate, însă, să ia diferite forme, așa cum se va arăta în continuare.

#### *Universitățile fondate înainte de 1992 (Anglia și Țara Galilor)*

Majoritatea universităților dinainte de 1992 au fost înființate printr-un ordin regal prin intermediul Consiliului Consultativ, cu statutele asociate corespunzătoare. Această formă de organizare este

cunoscută sub numele de Chartered Corporation.

Un număr redus de universități din această categorie au fost, însă, înființate printr-o lege specifică a Parlamentului, a cărei parte operativă este un set de statute. Această formă de organizare este cunoscută sub numele de Statutory Corporation.

Structura administrării fiecărei universități este cuprinsă în instrumentele dobândirii personalității juridice (lege sau ordin și statute). Ordinul și statutele pot fi amendate doar de Consiliul Consultativ.

Universitățile din Oxford și Cambridge nu sunt înființate pe baza unei legi sau a unei carte, dar au statute proprii, schimbarea aspectelor celor mai importante din aceste statute necesitând autoritatea Consiliului Consultativ. O altă excepție o reprezintă London School of Economics, care este o companie cu răspundere limitată pe bază de garanții.

Pe măsură ce generațiile următoare de universități și-au obținut statutul, au apărut o serie de variații și diferențe semnificative.

#### *Universitățile și colegiile de învățământ superior de după 1992 (Anglia și Țara Galilor)*

Legea Reformei învățământului din 1988 a pus bazele Societăților de Învățământ Superior (*Higher Education Corporations* - HEC), instituții de învățământ superior din Anglia finanțate anterior de către, și ca parte a, autorităților locale de învățământ. Cerințele inițiale erau ca aceste instituții să aibă cel puțin 350 de studenți la cursurile de zi post-universitare, care constituiau cel puțin 55% din numărul lor total, sau să aibă cel puțin 2500 de studenți echivalenți la cursuri de zi. Legea stipula că orice HEC trebuie condusă cu respectarea normelor de administrare aprobate de Secretariatul de Stat. Normele model erau pregătite de Departamentul pentru Educație și Știință pentru a îndruma instituțiile în elaborarea propriilor norme.

Legea Învățământului superior și continuu din 1992 a extins prevederile legii din 1988 și asupra Țării Galilor. Ea a amendat și legislația anterioară, și a schițat un format general de instrument de administrare, care să fie pus în practică de fiecare HEC și aprobat de către Consiliul Consultativ, care să reglementeze participarea la și constituirea organului administrativ. De asemenea, legea a cerut apoi HEC ca noile norme de administrare elaborate să fie aprobate de către Consiliul Consultativ.

În timp ce majoritatea fostelor politehnici sunt conduse de asemenea HEC, cinci (administrare anterior de Autoritatea Internă de Educație Londoneză) dintre ele au fost înființate în condițiile Legii Societăților comerciale ca și companii cu răspundere limitată pe bază de garanții. Asemenea instituții sunt înființate printr-un memorandum sau statut de asociere, care cuprinde prevederile instrumentelor și normele de administrare cerute de legile din 1988 și 1992. Organul administrativ funcționează ca și un consiliu director pentru companie. Celelalte companii cu răspundere limitată prin garanții cuprind un număr redus de colegii de învățământ superior generale sau specializate, finanțate anterior de către PCFC.

Un număr de colegii sunt înființate ca și Trusturi de caritate, pe baza unui act de încredere sau printr-un sistem pus la punct de Comisarii de caritate. Acestea fac obiectul supervizării de către Comisarii de caritate și operează în condițiile instrumentelor și normelor de administrare aprobate de Consiliul Consultativ.

#### **4.2 Administrarea**

Instituțiile de învățământ superior sunt instituții cu personalitate juridică independentă, al căror obiectiv comun este oferirea de servicii de învățământ și realizarea activității de cercetare. Consiliul sau comisia guvernatorilor este organul executiv de conducere al instituției, și poartă responsabilitatea asigurării unui management eficace al instituției, și de planificare a evoluției ei viitoare. El are și responsabilitatea ultimă în ceea ce privește problemele financiare ale instituției.



Legea Învățământului superior și continuu din 1992 și instrumentele de administrare impun ca acest consiliu al guvernatorilor să fie compus din cel puțin 12 membri, dar nu mai mult de 24 (plus șeful instituției, atâta vreme cât acesta nu decide altfel). Dintre membri numiți:

- cel mult 13 trebuie să fie membri independenți, și anume persoane care au, în fața autorității tutelare, experiență, sau au demonstrat abilități în probleme industriale, comerciale, de personal, sau de practică a oricărei profesii, și care nu fac parte din personal sau nu sunt studenți ai instituției respective sau membri ai autorității locale;
- maxim doi pot să fie profesori la instituția respectivă, numiți de consiliul academic și tot maxim doi pot fi studenți ai instituției, fiind numiți de către studenți;
- cel puțin unul și nu mai mult de nouă vor fi membri cooptați, numiți de acei membri ai consiliului guvernatorilor, care nu sunt membri cooptați.

Ca membri cooptați pot fi cei din cadrul personalului, fie ei profesori sau nu, iar cel puțin unul din aceștia trebuie să aibă experiență în planificarea învățământului. Membrii aleși ai oricărei autorități locale nu pot să fie numiți în consiliul guvernatorilor, cu excepția cazului în care sunt membri cooptați.

În legătură cu aceste limitări, consiliul poate hotărî numărul membrilor aparținând fiecărei categorii, dar va trebui să asigure ca cel puțin jumătate din numărul total să fie membri independenți.

Structura și atribuțiile organismului de administrare sunt precizate și limitate de carta și statutele instituțiilor, în cazul universităților dinainte de 1992, sau în Legea Reformei învățământului din 1988 (amendată de Legea Învățământului superior și continuu din 1992), împreună cu instrumentele și normele de administrare, în cazul universităților și colegiilor de după 1992. În cazul societăților cu răspundere limitată prin garanții, memorandumul și contractul de asociere cuprind prevederea instrumentelor și a normelor de administrare. Organele administrative trebuie să asigure prevenirea extinderii activităților de către instituțiile pe care le conduc dincolo de cele permise în aceste documente.

Principalele responsabilități ale organului administrativ sunt:

#### *Conducerea corespunzătoare a activităților publice*

Organelor administrative le sunt încredințate fonduri, atât din surse publice cât și private, și, prin urmare, au datoria să urmărească cele mai înalte standarde ale administrării instituției. Aceasta include asigurarea și demonstrarea integrității și obiectivității în realizarea tranzacțiilor și, acolo unde este posibil, urmărirea unei politici de deschidere și transparență în diseminarea deciziilor.

#### *Planificare strategică*

Organul administrativ are datoria să permită instituției atingerea și dezvoltarea obiectivelor sale primare de învățământ și cercetare. Această responsabilitate include elaborarea și aprobarea planului strategic al instituției, plan care fixează obiectivele academice ale instituției și identifică strategiile financiare, materiale și de personal necesare atingerii acestor obiective.

Organele administrative ale unor instituții au creat comitete de planificare și de resurse, care să le susțină în aceste domenii.

#### *Finanțele*

Responsabilitățile financiare ale organului administrativ includ:

- aprobarea planului anual de funcționare și a bugetelor, care trebuie să reflecte planul

strategic al instituției;

- asigurarea solvabilității instituției și a păstrării în siguranță a activelor;
- asigurarea că fondurile primite de la Consiliul de Finanțare sunt utilizate în conformitate cu termenii și condițiile specificate în Memorandumul Financiar al Consiliului de Finanțare;
- primirea și aprobarea conturilor anuale;
- asigurarea existenței și integrității sistemelor de control financiar.

#### *Managementul proprietăților imobiliare*

Organul administrativ este responsabil de monitorizarea managementului strategic al terenurilor și clădirilor instituției. Ca parte a acestei responsabilități, acesta trebuie să conceapă, să aprobe și să actualizeze permanent o strategie a proprietăților imobiliare, care să identifice cerințele privind proprietățile și spațiul necesar îndeplinirii obiectivelor planului strategic al instituției, și să stabilească un plan de întreținere.

#### *Statutul caritabil*

Toate instituțiile de învățământ superior au statut de societate de caritate în condițiile Legilor Carității din 1960 și 1993. În cazul instituțiilor care sunt societăți de caritate scutite sau exceptate în condițiile legilor mai sus menționate, membrii organului administrativ nu sunt, în sens juridic, membri împuterniciți. Cu toate acestea, aceștia trebuie să asigure utilizarea proprietăților și a veniturilor instituției doar în scopuri caritabile definite, așa cum sunt acestea precizate în cartă sau în alte instrumente de administrare.

#### *Personalul*

Organul administrativ deține responsabilitatea politicii de personal a instituției. Aceasta presupune asigurarea ca plata și condițiile de angajare a personalului să fie stabilite și implementate corespunzător.

#### *Organizațiile studențești*

Legea învățământului din 1994 impune organului administrativ luarea acelor măsuri considerate rezonabile pentru a se asigura că Ligile studențești funcționează într-o manieră corectă și democratică și sunt răspunzătoare pentru finanțele lor.

#### *Sănătatea și protecția muncii*

În condițiile Legii sănătății și protecției muncii din 1974, organul administrativ este primul responsabil pentru sănătatea și siguranța angajaților și a altor indivizi aflați în sediul firmei, și în alte locuri care ar putea fi afectate de activitatea desfășurată. Datoriile acestuia includ asigurarea faptului că instituția dispune de o declarație scrisă a politicii de sănătate și protecția muncii, precum și de procedurile de implementare a acestei politici.

### **4.3 Veniturile și bilanțul contabil**

Instituțiile de învățământ superior atrag venituri dintr-o varietate de surse. Proporțiile relative ale veniturilor furnizate de aceste surse reflectă diversitatea misiunilor instituțiilor și piețele pe care le deserveșc. Principalele surse de finanțare sunt următoarele:

### *Taxele de școlarizare*

Taxele pentru marea majoritate a studenților la cursurile de zi sunt plătite din fondurile publice. Această plată se face indirect, de către Departamentul pentru Învățământ, prin autoritățile locale de învățământ. Acestea au datoria legală de a acoperi taxele studenților ce urmează cursurile de zi, sub rezerva îndeplinirii anumitor cerințe. Însă, începând cu 1999, studenții trebuie să contribuie cu 1000 £ la taxa de școlarizare.

### *Granturi ale Consiliului de Finanțare*

Aceste granturi se împart în patru mari categorii:

- fonduri pentru învățământ
- fonduri pentru cercetare
- finanțare generală (finanțare secundară în Țara Galilor)
- finanțarea investițiilor de capital.

Cu toate acestea, finanțarea învățământului și a cercetării și o parte din finanțarea generală, deși împărțite în aceste categorii, sunt disponibile toate ca un grant în bloc. Cu alte cuvinte, instituția poate să distribuie fondurile la nivel intern așa cum consideră de cuviință.

### *Finanțarea învățământului*

Nivelul finanțării învățământului se stabilește anual de către Consiliile de Finanțare. Metoda folosită trebuie să opereze la nivelul întregului sector și să asigure stabilitatea, să promoveze eficiența și să mențină diversitatea. Ea se bazează pe o finanțare de bază plus alocări suplimentare, astfel încât instituțiilor li se garantează o pondere ridicată a volumului finanțării de la un an la altul, sub rezerva respectării numărului de studenți convenit cu Consiliile de Finanțare. Alocările suplimentare sunt o cale de atragere de fonduri în plus pentru învățământ: acestea se distribuie de către Consiliul de Finanțare în funcție de prioritățile momentului.

### *Finanțarea cercetării*

Politica Consiliilor de Finanțare în domeniul finanțării cercetării este alocarea fondurilor în mod selectiv acelor instituții care au demonstrat o calitate a cercetării.

Evaluarea calității rezultatelor cercetării desfășurate de instituții este realizată de organele de Finanțare a Învățământului Superior o dată la trei sau patru ani. Evaluarea se face la nivelul entităților individuale, sau pe grupuri (cunoscute sub numele de unități de evaluare). Ea se bazează în principal pe calitatea cercetărilor publicate (sau echivalente), dar ia în considerare, ca indicatori secundari, și numărul studenților implicați în cercetarea postuniversitară, al burselor de cercetare sponsorizate, volumul veniturilor externe din cercetare și declarația referitoare la planurile de cercetare. Instituțiile sunt evaluate pe baza unei scări de valori de la 1 la 5: cele ce primesc gradul 5 sunt considerate ca fiind de nivel internațional.

Unei serii de activități, care nu pot finanțate prin formule de finanțare pentru cercetare și învățământ, le pot fi alocate fonduri generale. Principalele obiective ale acestui tip de finanțare sunt compensarea datoriilor moștenite, și finanțări care recunosc costurile suplimentare de funcționare în Londra. Acest tip de finanțare se practică în Anglia și pentru a susține financiar muzeele, galeriile, colecțiile și bibliotecile de specialitate, care sunt la dispoziția tuturor cercetătorilor din sectorul respectiv și pentru a oferi fonduri care să asigure menținerea în învățământul superior a unor materii pentru care se înregistrează o cerere redusă. În plus, se utilizează această modalitate de finanțare și pentru susținerea

activităților comune ale celor trei Consilii de Finanțare din Învățământul Superior, cum ar fi activitatea Comitetului Sistemelor Informatice Integrate.

#### *Finanțarea investițiilor de capital*

Consiliile de Finanțare nu mai sunt principalele surse de fonduri pentru investiții de capital, iar instituțiile caută tot mai mult finanțări pentru investiții din surse comerciale.

Finanțările de capital, care sunt oferite de Consiliile de Finanțare contribuie la achiziționarea sau construirea activelor care au o durată de viață mai mare de 12 luni. Aceste finanțări se împart între:

- Finanțarea proiectelor imobiliare (în Anglia), care poate fi folosită pentru acoperirea costurilor în cazul achiziției sau construirii unor clădiri academice. HEFCE va contribui, în mod normal, cu 25% din costul unui asemenea proiect, eligibilitatea instituției beneficiare a acestei finanțare fiind determinată de nivelul veniturilor. HEFCE oferă și finanțări de proiecte imobiliare instituțiilor pentru a contribui la costul rezervelor pentru întreținerea pe termen lung. Instituțiile sunt invitate să liciteze anual finanțări de proiecte imobiliare, în funcție de anumite criterii specifice stabilite de Consiliul de Finanțare;
- Finanțarea investițiilor de capital cu destinație precizată (în Anglia și Țara Galilor) oferă tuturor instituțiilor o parte din fondurile necesare pentru investițiile de capital, care contribuie la acoperirea costului proiectelor de investiții imobiliare și a celor în echipamente. Această modalitate de finanțare este stabilită de Consiliul de Finanțare, iar sumele se alocă lunar.

#### *Granturi și contracte de cercetare*

Pe lângă sprijinul Consiliului de Finanțare pentru cercetare, instituțiile obțin fonduri pentru cercetare și din granturi și contracte de la Consiliile de Cercetare, din contracte cu firmele industriale și comerciale și departamentele guvernamentale, dar și din sume nerambursabile din partea Uniunii Europene. În cazul unui contract, spre deosebire de un grant, organizația respectivă caută să obțină un venit specific din investiția sa.

#### *Finanțări de la Departamentul de Sănătate*

Departamentele de Sănătate, prin intermediul Serviciului Național de Sănătate, oferă un sprijin financiar substanțial, atât direct cât și indirect, pentru învățământ și cercetare în medicină, stomatologie și alte domenii privind sănătatea. O mare parte din personalul medical clinic și stomatologic angajat de universități este retribuit din fondurile NHS. Ajutorul indirect este oferit de NHS spitalelor din învățământ care sunt asociate universităților, pentru a le permite să susțină infrastructura de facilități și servicii pentru învățământul și cercetarea medicală și stomatologică. În ultimii ani, NHS a transformat colegiile medicale și școlile de asistente medicale în instituții de învățământ superior, și angajează, pe bază de contract, personal calificat în domeniul învățământului și instruirii medicale de la universități și colegii.

#### *Consultanță și alte servicii*

Instituțiile desfășoară tot mai mult activități de consultanță, și oferă și alte servicii, pentru organisme externe, pe bază de contracte. Aria acestor activități de consultanță și servicii este largă, mergând de la consultanță în domeniul dezvoltării afacerilor până la testarea produselor și bunurilor, și închirierea dotărilor universităților. Multe universități și colegii și-au înființat societăți distincte pentru comercializarea serviciilor proprii.

#### *Dotări, donații și alte surse de venit*

Universitățile și colegiile au alte câteva surse suplimentare de venit, cum ar fi:

- venituri din dotări și de la „fundații” (trusturi în vederea colectării de venituri pentru instituție, în special prin absolvenți);
- donații;
- sponsorizarea unor posturi (cuprinzând aici în special catedrele profesionale – adesea în domenii de interes imediat pentru compania ce face sponsorizarea și, uneori, pe un termen limitat);
- dobânda obținută la soldurile conturilor curente și de investiții;
- veniturile din exploatarea rezultatelor din anumite domenii de cercetare sau invenții care au aplicații comerciale;
- contracte de învățământ pentru clienți specifici (asistență medicală, alte profesii legate de medicină, învățământ aprofundat, pedagogie);
- venituri din cursuri cu durată scurtă.

Importanța acestor forme suplimentare de venit diferă de la o instituție la alta: veniturile obținute din capitalurile investite, de exemplu, tind să fie mult mai importante pentru universitățile mai vechi, în timp ce donațiile tind să fie orientate către universitățile care au școli medicale asociate.

#### 4.4 *Bugetul*

Consiliile de Finanțare a Învățământului Superior, acționând în numele Trezoreriei, stabilesc un număr de criterii de responsabilitate financiară pentru instituții drept condiție pentru dobândirea finanțării. Aceste criterii sunt stabilite în Memorandumul Financiar stabilit cu fiecare instituție. Principalele prevederi sunt următoarele:

- instituțiile trebuie să demonstreze că au un sistem sigur de management și control financiar intern;
- organul administrativ este responsabil pentru asigurarea că fondurile primite de la Consiliul de Finanțare sunt utilizate doar în concordanță cu condițiile Memorandumului Financiar, ale Legii Învățământului superior și continuu din 1992 - care specifică faptul că fondurile de la Consiliul de Finanțare trebuie cheltuite doar pentru educație și cercetare, sau pentru facilități și activități care sunt necesare acestor scopuri - precum și cu orice alte condiții pe care Consiliul de Finanțare le-ar putea impune la un moment dat;
- organul administrativ trebuie să numească un funcționar al instituției care să fie responsabil în fața organului administrativ pentru îndeplinirea de către instituție a condițiilor privind utilizarea fondurilor primite de la Consiliul de Finanțare. În mod normal, organul administrativ desemnează pe șeful instituției ca funcționar responsabil;
- instituțiile trebuie să întrețină evidențele contabile într-o manieră corespunzătoare, și să prezinte Consiliului de Finanțare situațiile financiare auditate până la data de 31 decembrie care urmează sfârșitului anului financiar. Aceste situații trebuie să fie conforme cu Directiva Contabilă a Consiliului de Finanțare, care se bazează pe Codul de practici recomandate: Contabilitatea în instituțiile de învățământ superior, acceptate de către Consiliul de Standarde Contabile;

- instituțiile trebuie să asigure obținerea de venituri totale suficiente în anul financiar pentru acoperirea cheltuielilor totale, de la un an la altul. Cu toate acestea, în urmărirea unor obiective pe termen lung, instituțiilor le este permisă planificarea unui deficit, în anumite condiții specificate de Consiliul de Finanțare;
- situațiile financiare anuale trebuie să prezinte: veniturile totale ale șefului instituției, numărul personalului plătit cu mai mult de 50.000£, listat în linii de 10.000£, precum și orice alte compensații plătite șefului instituției sau membrilor personalului cu venituri mai mari de 50.000£, în cazul pierderii locului de muncă.

Consiliile de Finanțare cer tuturor instituțiilor să demonstreze o planificare pe termen lung prin prezentarea planului strategic și a strategiei de investiții imobiliare. Aprobarea acestor planuri este o condiție pentru finanțare.

Consiliile de Finanțare specifică și procedurile care trebuie urmate în legătură cu utilizarea activelor finanțate public ca garanții pentru împrumuturi, nivelele de împrumuturi negarantate și achiziția și vânzarea terenului și a clădirilor.

#### 4.5 *Managementul, controlul și auditul performanței*

Universitățile trebuie să se asigure că au un sistem sigur de management și control financiar intern. Elementele esențiale ale unui asemenea sistem de control sunt:

- analiză eficace făcută de personal de alte specializări
- sisteme de control managerial care să includă definirea politicilor, stabilirea obiectivelor și a planurilor, monitorizarea performanței financiar și de alte tipuri;
- sisteme și proceduri de control financiar și funcțional, care să includă asigurarea fizică a activelor, evidențierea separată a datoriilor, proceduri de autorizare și aprobare și sisteme informatice
- o funcție eficace de audit intern.

Formal, controlul financiar se exercită, în mod obișnuit, printr-un sistem de comitete. Organul administrativ are, de obicei, responsabilitatea finanțelor instituției. Numeroase instituții și-au înființat un comitet de planificare și resurse care să analizeze planurile strategice și resursele ce trebuie alocate pentru realizarea acestor planuri. Monitorizarea detaliată a situației financiare și a sistemelor de control financiar cade, în mod normal, în sarcina comitetului de finanțe sau a unui alt organ similar.

În practică, funcționarii instituției exercită un control financiar curent. Multe din universitățile dinaintea de 1992 aveau un trezorer (sau echivalent), de obicei o persoană cu experiență în domeniu, care avea rolul de a prezenta situațiile și rapoartele financiare organului administrativ. Responsabilitatea practică a administrării finanțelor și a consultanței pe probleme financiare cade, însă, de obicei, în sarcina unui profesionist angajat cu normă întreagă, numit ca director de finanțe. Această persoană trebuie să aibă acces în orice moment la șeful instituției.

Elementul principal al managementului financiar îl reprezintă bugetul anual. Acesta este un plan de venituri și cheltuieli, care caută să identifice și să cuantifice resursele de venituri aflate la îndemâna instituției și să coreleze cheltuielile cu planurile strategice și cu veniturile disponibile.

În corelație cu bugetul de venituri, trebuie întocmit și un buget de capital care să fixeze o ordine de priorități pentru proiectele de construcții aprobate, și care să identifice sursele de finanțare necesare și strategiile de finanțare ale unor asemenea proiecte.

Odată bugetele aprobate, este important ca șefii unităților bugetare să primească informațiile financiare necesare pentru a-i ajuta în managementul resurselor de folosirea cărora sunt responsabili.

Actualele tendințe sunt pentru o mai extinsă delegare a resurselor către unitățile bugetare, un management și un virament mai flexibil al banilor, în cadrul parametrilor specificați. Asemenea practici bugetare descentralizate necesită, însă, sisteme informatice fiabile pentru a le putea susține.

Instituțiile trebuie să aibă un manual intern de proceduri și norme financiare. Manualul trebuie să stabilească rolul comitetelor, responsabilitățile și limitele autorității personalului din posturile de conducere, și detaliile procedurilor financiare și ale regulilor de urmat în cazul tranzacțiilor financiare curente. De asemenea, trebuie să implementate politici clare privind managementul trezoreriei, al investițiilor, managementul riscurilor și al asigurărilor, colectarea datoriilor și solicitarea granturilor. Aceste politici trebuie revizuite periodic pentru a se asigura ținerea lor la zi.

#### *Proceduri de audit*

Dacă responsabilitatea organizării, dezvoltării și întreținerii sistemelor de control cade în sarcina managementului, auditul intern are un rol cheie în furnizarea unui serviciu instituției și oferirea asigurării privind adecvarea și eficacitatea sistemului de control intern. Pe lângă rolul său în asigurarea probității, serviciul de audit intern trebuie să contribuie la asigurarea eficienței.

Consiliile de Finanțare cer instituțiilor să numească un comitet de audit și să sprijine realizarea auditului intern și extern în concordanță cu Codurile de Practică a Auditului publicate de HEFCE și HEFCW în 1993.

Comitetul de audit trebuie să fie un organ de mici dimensiuni, cu autoritate, care să aibă competența financiară necesară și timpul pentru examinarea situației financiare a instituției mult mai riguros decât organul administrativ în ansamblul său. Comitetul nu ar trebui să se bazeze exclusiv pe utilizarea sistemelor financiare și detalii, ci să fie pregătit să ia o atitudine independentă, să examineze în mod critic problemele, și să fie pregătit pentru anumite tipuri de situații (inclusiv fraude și practici incorecte), pe care să le aducă în atenția organului administrativ. De asemenea, Comitetul de audit trebuie să fie capabil să formuleze o opinie privind procedurile instituției pentru promovarea eficienței, economisirii și eficacității, și de asigurare a eficienței financiare în toate domeniile. Comitetul este responsabil pentru elaborarea unui raport anual destinat organului administrativ.

Codul de Practică de Audit specifică faptul că acest comitet trebuie să cuprindă cel puțin trei membri ai organului administrativ și, pentru asigurarea independenței lor, membrii comitetului nu trebuie să aibă nici o responsabilitate executivă în conducerea instituției. Ei nu au voie să fie membri ai comitetului financiar, sau ai comitetului de planificare și resurse ale instituției, decât dacă, în mod excepțional, instituția demonstrează că acest fapt este inevitabil, din motive practice sau legale, și dacă obține o permisiune specială din partea Consiliului de Finanțare. Cel puțin unul din membrii comitetului de audit trebuie să aibă experiență în domeniul financiar, contabil sau al auditului. Comitetul poate coopta membri ce au o competențe specifice într-un anumit domeniu.

Responsabilitățile specifice ale membrilor organului administrativ în ceea ce privește auditul sunt:

- să numească comitetul de audit
- să examineze și, acolo unde este necesar, să ia măsuri pe baza raportului anual al comisiei de audit
- să examineze și să aprobe planul strategic al serviciului de audit intern (atâta vreme cât această responsabilitate nu este delegată comitetului de audit)
- să numească auditorii externi (atâta vreme cât această funcție nu este delegată comitetului de audit)

- să primească și să aprobe situațiile financiare anuale, după ce acestea au fost auditate de auditorii externi și să transmită Consiliului de Finanțare scrisoarea către conducere a auditorilor externi.

## 5. Biroul Național de Audit

Biroul Național de Audit răspunde de examinarea conturilor departamentelor administrației și ale anumitor organisme publice, și de raportarea situației lor în fața Parlamentului. Biroul este condus de un Controlor-Auditor General.

Biroul Național de Audit examinează conturile Consiliilor de Finanțare, pentru a controla dacă resursele care le-au fost puse la dispoziție au fost utilizate în mod economic, eficient și eficace. Această examinare cuprinde nu doar resursele necesare pentru acoperirea costurilor curente ale Consiliilor de Finanțare, ci și utilizarea fondurilor Consiliului de către fiecare instituție în parte.

Directorul Executiv al fiecărui Consiliu de Finanțare este ofițerul contabil responsabil pentru utilizarea acestor fonduri. Directorul Executiv al HEFCE sau al HEFCW poate fi chemat în fața Comitetului Conturilor Publice al Camerei Comunelor pentru a depune mărturie și a răspunde întrebărilor. Ofițerul contabil al departamentului poate însoți Directorul Executiv pentru Învățământ sau Oficiul Țării Galilor, după caz. Comitetul poate cita și pe șefii instituțiilor, ca principali conducători de compartimente, pentru a depune mărturie.

Pentru a se asigura că instituțiile și-au stabilit procedurile corespunzătoare de management și contabilitate financiară, și că ele folosesc fondurile Consiliului de Finanțare în concordanță cu scopurile pentru care au fost alocate, HEFCE și HEFCW și-au înființat fiecare câte un Serviciu de Audit. Serviciile de Audit au drept de acces la toate înregistrările și informațiile financiare deținute de Consiliul de Finanțare de care aparțin, și de instituțiile individuale pe care acesta le finanțează. Pe perioada ciclului convenit, Serviciul de Audit examinează sistemele de management financiar ale instituțiilor și raportează concluziile către Comitetul de Audit al HEFCE sau HEFCW și, prin Comitetul de Audit, către Directorul Executiv. Acest proces presupune vizite ale Serviciului de Audit la instituțiile vizate.



**REFERINȚE**

Departamentul Sănătății (1989), *Muncind pentru pacienți – Document de lucru 1: Auto-guvernarea spitalelor*, Londra, HMSO.

Departamentul Sănătății (1990), *Muncind pentru pacienți – Trusturi NHS: Un ghid de lucru*, Londra, HMSO.

Asociația de Management Financiar din Sănătate (1998), *Ghid introductiv în finanțele NHS în Marea Britanie*, Londra, HfM.

Prowle, M. și Jones, T. (1997), *Finanțele Serviciului de Sănătate – Introducere*, Londra, Asociația Revizorilor-contabili Autorizați.

## CAPITOLUL 7. RAPORTUL DE ȚARĂ PRIVIND SUEZIA

*de Åke Hjalmarsson*

### 1. Un sector public de mari dimensiuni - o administrație centrală de dimensiuni mici

Chiar la începutul constituției Suediei se precizează că tribunalele conduc administrarea justiției, iar administrația publică se realizează prin agențiile administrative ale administrației centrale și locale.

Activitățile administrative ale administrației centrale se derulează printr-un model destul de uniform, de agenție guvernamentală, deși sarcinile administrative diferă foarte mult de la una la alta. Agențiile administrative ale administrației centrale, tribunalele, Parlamentul și agențiile acestuia constituie laolaltă entitatea legală numită Stat. În anumite cazuri, însă, sarcinile administrative ale guvernului sunt realizate prin intermediul unor organizații care nu sunt parte a statului. Pentru activitățile de acest fel, se utilizează în majoritatea cazurilor persoane juridice de drept civil, cum sunt: societăți pe acțiuni, fundații sau asociații non-profit. Mai mult, în câteva cazuri se utilizează modele unice create pentru un scop specific.

O trăsătură caracteristică sectorului public suedez o reprezintă faptul că prin intermediul autorităților locale se desfășoară, în mod evident, cea mai mare parte a activităților de furnizare de servicii publice.

În secțiunea următoare este descris modelul organizatoric al agenției administrației centrale. În continuare se oferă exemple ale altor modele, care au fost alese pentru operații cu caracter public. De asemenea, sunt prezentate pe scurt instituțiile și activitățile administrației locale. Ca introducere, se realizează o scurtă prezentare a structurii administrative a administrației centrale.

### 2. Structura administrativă a administrației centrale

Administrația centrală din Suedia se află sub controlul Guvernului, cu excepția câtorva mici agenții, care sunt în subordinea Parlamentului. În plus, Banca Centrală aparține de Parlament, dar este privită ca o entitate juridică separată de stat.

Birourile Guvernamentale sprijină Guvernul sau, mai degrabă, Cabinetul. Acesta din urmă este el însuși o agenție guvernamentală, condusă de Primul Ministru. Birourile Guvernamentale sunt formate din Biroul Primului Ministru, 10 ministere și o divizie administrativă. Numărul angajaților din această structură organizatorică se ridică la 3.700, din care personalul din Ministerul Afacerilor Externe din Stockholm numără 1.000. Un minister are, în medie, doar 200 de angajați. Aceste mici organisme care constituie structura organizatorică a personalului Guvernului, pregătesc propunerile acestuia către Parlament, de exemplu Planul de Buget, alte ordonanțe, legi și, de asemenea, ajută Guvernul în punerea în practică a deciziilor luate de Parlament. Organizarea și activitatea Birourilor Guvernamentale, care este destul de diferită de cea a unei agenții guvernamentale obișnuite, sunt prevăzute într-o ordonanță emisă de Guvern.

Circa 300 de agenții guvernamentale sunt subordonate Guvernului. Printre ele există și agenții mari,

cum sunt Forțele Armate, Consiliul Național de Taxe și Consiliul Național al Pieței Muncii, dar și agenții mici, cum sunt Inspekția Loteriei și Consiliul Achizițiilor Publice, care au doar câțiva angajați fiecare.

Printre cele 300 de agenții sunt și cele care sunt finanțate aproape în exclusivitate de la bugetul de stat, și cele care sunt finanțate parțial sau în totalitate din taxele plătite de cei care le utilizează serviciile. Numărul angajaților din agențiile administrației centrale se ridică la mai bine de 200.000<sup>28</sup>.

Agențiile guvernamentale sunt subordonate Guvernului, ca și organism colectiv, și nu se află sub controlul direct al unui singur minister. Desigur, fiecare minister este responsabil pentru domenii politice bine definite, și pentru agențiile guvernamentale ce acționează în aceste domenii. Această responsabilitate cuprinde verificarea că fiecare agenție și-a stabilit țeluri și obiective fezabile, are resurse financiare echilibrate, un management corespunzător și că își îndeplinește îndatoririle într-o manieră eficientă și eficace. Atunci când ministrul responsabil pregătește o decizie de Cabinet privind o agenție guvernamentală, acesta se consultă cu alte ministere implicate – și întotdeauna cu Biroul Primului Ministru și cu Departamentul Bugetului din Ministerul de Finanțe.

Guvernul controlează activitățile unei agenții la modul general, prin stabilirea obiectivelor și a țelurilor și monitorizarea rezultatelor, dar și prin intermediul bugetului agenției și prin legi, ordonanțe și decizii specifice. Directorul executiv al agenției este directorul general care pune în practică deciziile fără implicarea guvernului. În acest mod, agențiile guvernamentale au, comparativ, o relație autonomă cu Guvernul. Aceasta înseamnă că, în Suedia, nu există organizații ministeriale supradimensionate, cu zeci de mii de angajați, îndeplinind sarcini operaționale extinse, sub directa comandă a ministrului, așa cum se pot întâlni în majoritatea celorlalte țări europene.

Prevederile legii administrației publice, care conturează modelul de agenție guvernamentală în Suedia, combină fermitatea cu flexibilitatea de o asemenea manieră încât activitățile administrative, care sunt extrem de diferite, se pot desfășura pe baza acestui model fără obstacole. În mare măsură, aceasta a făcut să nu fie necesară utilizarea altor modele pentru activitățile administrației centrale. Sistemul poate fi privit ca fiind unul extrem de orizontal; adică se utilizează un model uniform pentru aproape întreaga administrație centrală. Fără îndoială, există situații în care au fost alese alte modele pentru diferite tipuri de activități. În continuare, vor fi prezentate câteva exemple ilustrative.

Cu privire la circumstanțele prezentate, este întemeiată clasificarea agențiilor administrației centrale din Suedia în agenții de stat autonome și agenții de stat semi-autonome. În secțiunea următoare este prezentată o descriere a trăsăturilor specifice ale sistemului de management și control pentru agențiile guvernamentale din Suedia.

Trebuie menționat din start faptul că în Suedia nu există nici o planificare cuprinzătoare a personalului din cadrul sectorului administrației centrale, și nici vreun corp al serviciului civil care să poată fi identificat prin calități sau valori specifice de instruire sau profesionale – poate cu excepția personalului din domeniul juridic. Recrutarea și dezvoltarea competențelor de care are nevoie cade în întregime în sarcina fiecărei agenții guvernamentale. Acest lucru este valabil și pentru administrația locală – poate cu excepția personalului medical, care are în comun codurile și standardele profesionale.

<sup>28</sup> Populația Suediei numără circa 9 milioane locuitori, iar forța de muncă este de 4,3 milioane.

### 3. Agențiile administrației centrale

#### 3.1 Cadrul juridic

Modelul de agenție a administrației centrale și condițiile de desfășurare a activităților administrative ale agențiilor sunt precizate în câteva ordonanțe emise de Guvern. Stabilirea de reguli cu un asemenea caracter executiv se încadrează în drepturile constituționale ale Guvernului. De o importanță fundamentală este Ordonanța Agențiilor Guvernamentale (SFS 1995:1322)<sup>29</sup>, care, cu unele excepții minore, se aplică tuturor agențiilor din administrația centrală. Această ordonanță cuprinde 35 de articole cu prevederi ce se referă în principal la:

- autoritatea de reprezentare a statului în instanțe
- structura de conducere
- responsabilitățile consiliului și ale directorului general
- modul de utilizare al raportului de audit
- modul de abordare și de luare a deciziilor în cazul problemelor
- numiri în funcții.

Această Ordonanță comună a Agențiilor Guvernamentale este completată de o ordonanță specifică care conține instrucțiuni pentru fiecare agenție guvernamentală în parte. (A se vedea, de exemplu, SFS 1996:148 ce conține instrucțiunile pentru Consiliul Național al Agriculturii). În aceste instrucțiuni, care sunt și ele hotărâte de Guvern, există prevederi ce se referă în principal la:

- sarcinile generale și specifice pentru o agenție
- aplicabilitatea articolelor din Ordonanța Agențiilor Guvernamentale
- consiliul și managementul agenției
- organizarea
- modalitatea de apel împotriva deciziilor agenției.

Decizia înființării sau desființării unei agenții guvernamentale se ia de către Parlament, ca urmare a unei propuneri a Guvernului. Eventualele schimbări importante în sarcinile unei agenții guvernamentale trebuie precedate de o informare a Parlamentului. Numirea membrilor conducerii și a directorilor generali ai agențiilor guvernamentale este o sarcină exclusivă a Guvernului.

O cerință generală foarte importantă pentru activitățile administrative ale agențiilor guvernamentale o reprezintă faptul că acestea sunt limitate de Legea Procedurii Administrative (SFS 1986:223), de Legea Achizițiilor Publice (SFS 1992:1528), Legea Libertății Presei (SFS 1949:105) și de Legea Secretelor Oficiale (SFS 1980:100), care sunt toate legi emise de Parlament.

Este destul de dificilă prezentarea unei explicații simple a rațiunii pentru care modelul de agenție guvernamentală a ajuns să fie dominant. Originile sale se regăsesc cu secole în urmă, și a existat o

<sup>29</sup> Se referă la numărul din Carta Statutului suedez (SFS).

evoluție gradată de-a lungul anilor. O circumstanță importantă ar putea fi faptul că deciziile Guvernului sunt colective, aspect care a dat Ministerului de Finanțe – sau Ministerului Administrației Publice, atunci când un asemenea ministru a existat – posibilitatea să promoveze o structură administrativă unificată. Dacă controlul ar fi fost lăsat în seama fiecărui ministru individuali, atunci ar fi fost mai probabilă o evoluție către modele divizate. De asemenea, ar trebui remarcat faptul că, în anumite ocazii, Comisiile Guvernamentale au examinat diferite probleme privind administrarea și controlul agențiilor guvernamentale. (A se vedea, de exemplu, rapoartele Comisiei Agențiilor Guvernamentale în SOU 1985:40 și 41<sup>30</sup>). Deciziile Cabinetului și ale Parlamentului, care au rezultat în legătură cu diferitele probleme abordate, au contribuit și ele la conturarea unei evoluții unificate.

### 3.2 Raportul anual

Agențiile guvernamentale sunt părți ale entității juridice care este statul. Ele au, însă, o identitate economică, identitate ce nu este diferită de cea a societăților subsidiare dintr-un grup de societăți. Din anul 1992, fiecare agenție guvernamentală este obligată să prezinte un raport anual complet către Guvern, raport care conține contul de profit și pierdere, bilanțul contabil și contul de rezultate.

În bilanțul contabil al unei agenții guvernamentale sunt înregistrate toate categoriile de active corporale, necorporale și financiare, precum și pasivele, dar și capitalul de stat rezidual. O agenție poate fi înregistrată ca proprietar de imobile în numele statului. În cadrul unor limite definite, unei agenții îi este permis să cumpere și să vândă imobile. Unele agenții guvernamentale, care utilizează sau gestionează active imobiliare de valori mari, sunt autorizate să vândă proprietățile care nu sunt necesare, dacă valoarea acestora nu depășește 15 milioane de coroane suedeze (1,8 milioane dolari SUA). Pentru agențiile care dețin proprietăți de valori mici, limita este de 5 milioane coroane suedeze (0,6 milioane dolari SUA). Există prevederi asupra modului de utilizare a veniturilor obținute din astfel de vânzări.

Datoriile unei agenții guvernamentale constau aproape exclusiv din împrumuturi interne de la stat obținute de la Biroul Național de Împrumuturi pentru finanțarea investițiilor în active fixe sau pentru acoperirea nevoilor temporare sau permanente de capital circulant. De asemenea, împrumuturile care finanțează studiul majorității studenților este refinanțat din împrumuturi interne la Biroul Național de Împrumuturi ale Consiliului Național pentru Sprijinirea Studenților, care este agenția care oferă aceste împrumuturi.

La propunerea Guvernului, Parlamentul stabilește în fiecare an limitele agregate ale împrumuturilor interne ale agențiilor guvernamentale. Guvernul stabilește limite de creditare pentru fiecare agenție în parte. În plus, agențiile guvernamentale primesc credite din partea furnizorilor. Există doar patru agenții guvernamentale ce au activități preponderent comerciale și cărora le este permis să contracteze împrumuturi direct de pe piață, până la suma limită stabilită pentru fiecare agenție<sup>31</sup>. În ultimă instanță, Guvernul este responsabil pentru aceste împrumuturi.

Parlamentul poate autoriza Guvernul să emită garanții, iar Guvernul poate transfera o astfel de autorizație către o agenție guvernamentală. Astfel de angajamente sunt menționate în raportul anual.

Raportul de profit și pierdere și bilanțul contabil al agențiilor guvernamentale sunt consolidate anual într-un raport de profit și pierdere și un bilanț contabil pentru întreaga entitate juridică a statului, care este prezentat în fața Parlamentului.

<sup>30</sup> Se referă la numărul seriilor Rapoartelor Oficiale Guvernamentale (SOU).

<sup>31</sup> Căile Ferate de Stat Suedeze, Administrația Aviației Civile, Administrația Națională Maritimă și Administrația Națională de Transport Electricitate

### 3.3 Managementul bugetului

Agențiile guvernamentale sunt finanțate cu ponderi variate din diferite sume alocate de la buget, din taxele beneficiarilor de servicii și, în anumite cazuri, din taxe instituite prin legi publice<sup>32</sup>. Se pot obține venituri din vânzarea proprietăților. În plus, unele agenții, în special universitățile și instituțiile culturale, primesc în mod frecvent donații din partea unor persoane, companii sau fundații.

Mărimea bugetului unei agenții guvernamentale se bazează pe informațiile cuprinse în raportul anual, pe analiza rezultatelor obținute în diferite domenii și pe contul financiar. Desigur, o mare importanță o are orice decizie a Guvernului de modificare a volumului, calității sau orientării generale a activităților de un anumit fel, precum și consecințele financiare estimate ale unor asemenea schimbări. În pregătirea bugetului anual, sumele alocate sunt ajustate în funcție de noul nivel al salariilor și al prețurilor. Această ajustare se bazează pe statisticile oficiale recente, de exemplu în legătură cu modificarea salariilor și a productivității în sectorul privat al serviciilor.

Execuția bugetară se concentrează pe acele părți ale activităților care sunt finanțate din sume alocate de la buget. În ceea ce privește agențiile guvernamentale ce au numeroase activități finanțate din taxe, atenția se orientează și către aceste părți ale activităților. Nu se stabilesc, însă, limite reale de cheltuieli pentru aceste activități și, în general, sunt acceptate efectele segmentării pieței. Guvernul poate stabili obiective pentru nivelul serviciilor, al prețurilor și al rezultatelor financiare globale. De obicei, rămâne la latitudinea agențiilor să decidă asupra nivelului taxelor, cu condiția ca veniturile obținute să acopere aproximativ costurile. În general, în cazul activităților finanțate din taxele beneficiarilor, se așteaptă să se realizeze un echilibru. Deoarece majoritatea investițiilor în active fixe sunt finanțate din împrumuturi interne, aceasta înseamnă că agențiile guvernamentale trebuie să plătească dobândă pentru capitalul împrumutat. Cele patru agenții care desfășoară activități comerciale și încă alte câteva, care obțin dividende din capitalul de stat, vor plăti anual dividende bugetului statului.

Atunci când Parlamentul stabilește bugetul de stat, inclusiv subvențiile, Guvernul însărcinează diferitele agenții guvernamentale să execute activitățile aprobate. Aceasta se realizează prin intermediul unei Scrisori de Autorizare a Subvenției și Performanței, înmănată de Guvern fiecărei agenții. Această scrisoare conține țelurile și obiectivele pentru aceste operații, rezultatele preconizate, rapoartele solicitate, sarcinile speciale și autorizările financiare. Metodele de control sunt puternic orientate către venituri și rezultate. Obiectivele urmărite sunt particularizate pentru fiecare agenție guvernamentală în parte, sau pentru un grup de agenții cu sarcini similare. Obiectivele conțin, adesea, atât aspecte cantitative, cât și calitative, de exemplu, numărul de examene trecute la diferite facultăți, numărul de titluri medicale acordate, numărul și calitatea unităților militare de diferite specializări.

Nu se exercită decât foarte rar un control prealabil. Aceasta înseamnă că, teoretic, nu există directive cu privire la modul de alocare a cheltuielilor între diferitele categorii de costuri. Se stabilește doar volumul total care poate fi cheltuit din subvenția acordată, împreună cu limitele privind angajamentele și împrumuturile interne.

În cazul agențiilor guvernamentale ce desfășoară investiții intensive, Parlamentul și Guvernul stabilesc planuri de investiții. Investițiile sunt definite în normele contabile.

Nu există prevederi în legătură cu numărul angajaților sau cu volumul salariilor din cadrul diferitelor tipuri de agenții. Rămâne la latitudinea fiecărui director general să stabilească numărul personalului și să negocieze remunerațiile cu sindicatele, în limitele impuse de subvențiile obținute. Aceste negocieri sunt, până la un anumit nivel, coordonate de Agenția Angajatorilor Guvernamentali. Nici Guvernul, nici Ministerul de Finanțe nu se implică, însă, în negocieri.

<sup>32</sup> Aceste taxe sunt pretinse pentru anumite servicii, licențe, etc., care sunt obligatorii prin lege în anumite circumstanțe. Exemple de acest fel de taxe sunt taxa de pașaport, taxa pentru carnetul de conducere, taxa pentru un patent și taxa pentru inspecția autovehiculelor.

Agențiile guvernamentale își realizează evidența contabilă în conformitate cu prevederile Ordonanței Contabilității (SFS 1979:1212) și ale Ordonanței privind Rapoartele Anuale (SFS 1996:882), ambele emise de Guvern. Aceste ordonanțe cuprind prevederi pentru toate aspectele practice corespunzând celor ce pot fi găsite în Legea Contabilității (SFS 1976:125) și Legea Raportului Anual (SFS 1980:1103), care se aplică societăților comerciale. Cele câteva excepții privesc relațiile financiare dintre o agenție guvernamentală și bugetul de stat, și modul de raportare și analiză al rezultatelor nefinanciare. Agențiile guvernamentale aplică întregul sistem al contabilității de angajament, deși bugetul de stat și alocările de la acesta se constituie pe o bază consolidată modificată. Cea mai importantă modificare este aceea că se deduc din subvențiile primite de la bugetul de stat cheltuielile cu investițiile, sau cele cu dobânda și amortizarea împrumuturilor interne pentru investiții – și nu deprecierea lor. Situația profitului sau pierderii consolidate a statului în exercițiul încheiat și bilanțul contabil se construiesc în întregime pe baze consolidate. Situația subvențiilor din exercițiul încheiat se realizează pe aceeași bază consolidată modificată ca și bugetul de stat aprobat.

Agențiile guvernamentale au anumite posibilități de reportare a subvențiilor necheltuite în anul curent către anul fiscal următor. La ora actuală, încă mai există o posibilitate limitată de a împrumuta din subvențiile aferente anului următor. Deoarece nu există teoretic nici o constrângere asupra modalității de alocare a fondurilor între diferitele categorii de costuri, nu e nevoie ca fondurile să fie redistribuite între diferitele elemente. Pentru managementul trezoreriei, statul deține un singur sistem de conturi, care conține circa 5000 de conturi, operate de o bancă de virament deținută de stat. Agențiile guvernamentale pretind și primesc plăți prin intermediul conturilor proprii din cadrul acestui sistem.

### 3.4 *Raportarea, controlul și auditul*

Agențiile guvernamentale finanțate de la bugetul de stat raportează volumul cheltuielilor din totalul subvențiilor primite odată pe lună, iar Birourile Guvernamentale desfășoară o examinare lunară a acestor rapoarte. După șase luni, fiecare agenție guvernamentală prezintă un raport financiar pentru prima jumătate a anului. Raportul include și o prognoză pentru restul anului fiscal. La sfârșitul anului fiscal, toate agențiile guvernamentale prezintă rapoarte anuale ce conțin o prezentare a rezultatelor non-financiare obținute, contul de profit și pierdere, bilanțul contabil și contul de subvenții și analiza fluxurilor financiare. Guvernul, la rândul său, prezintă Parlamentului rezultatele obținute în diferite domenii strategice, la nivel global.

Un element foarte important al sistemului de management și control este așa-numitul „dialog al obiectivelor și rezultatelor”. În fiecare an, se desfășoară un dialog structurat între ministrul sau secretarul de stat responsabil și directorul general care răspunde de agenția guvernamentală. În acest dialog, pe baza unei liste întocmite de Birourile Guvernamentale, se analizează rezultatele obținute și cele prognozate. De asemenea, se discută și alte diferite aspecte ale poziției directorului general. Raportul anual complet al fiecărei agenții guvernamentale este auditat de către Biroul Național de Audit (instituția supremă de audit din Suedia), în conformitate cu practicile corespunzătoare de audit. Rapoartele de audit sunt prezentate Guvernului. Auditarea agențiilor guvernamentale este externă și include un audit financiar, auditul de conformitate și auditul rezultatelor nefinanciare. Declarația auditorilor conține o certificare că raportul anual prezintă o imagine fidelă și corectă a situației financiare, și că evidențele contabile s-au ținut în conformitate cu normele în vigoare. NAO desfășoară audituri de eficacitate și eficiență.

Observațiile importante făcute de auditori, adică declarațiile conținând opinii calificate, sunt raportate Parlamentului de către Guvern. Nu odată, observațiile făcute de auditori au condus la inițierea unor măsuri de disciplină administrativă și chiar a unor acțiuni juridice. NAO nu are, însă, prerogativele unui tribunal.

Pentru a întări controlul intern în cadrul agențiilor guvernamentale, Guvernul a impus celor mai mari 40 de agenții să-și înființeze propriile lor structuri de audit intern și a emis standardele generale necesare în acest sens (vezi SFS 1995:686). Auditorii interni raportează către consiliul director sau –

în condițiile în care acesta nu există – către directorul general. În plus, în Ordonanța Agențiilor Guvernamentale există un articol care stipulează faptul că directorul general este obligat să se asigure că, în cadrul agenției, controlul intern desfășurat este satisfăcător.

#### 4. Alte modele

În Suedia nu mai există alte modele de organizare create special pentru a corespunde diferitelor sectoare specifice ale activităților administrației centrale. Acest fapt este valabil și pentru sectoare cum sunt universitățile și instituțiile culturale, acolo unde în numeroase țări europene se pot întâlni modele sectoriale. Nu este neobișnuit, însă, ca alte modele de organizare, cum sunt fundațiile, societățile pe acțiuni și asociațiile non-profit, să fie utilizate pentru activități având un caracter public. Mai mult, uneori se întâmplă ca un model particular de organizare să fie creat pentru un scop specific. Așa cum s-a menționat în paragraful 3, autoritățile locale produc, de departe, cantitatea cea mai mare de bunuri și servicii publice consumate direct de către cetățeni. Astfel, în paragrafele următoare se va prezenta modelul de organizare reprezentat de administrația locală, și vor fi date exemple de activități publice care sunt desfășurate în alte modele de organizare decât agențiile guvernamentale. Modelele respective sunt descrise prin aspectele cele mai relevante și sunt prezentate principalele rațiuni care au stat la baza alegerii diferitelor tipuri de modele.

##### 4.1 Fundațiile

De-a lungul anilor, Guvernul a luat parte la înființarea și utilizarea fundațiilor pentru activități având caracter public. Un exemplu este Institutul Național de Concerte, al cărui scop este promovarea dezvoltării vieții muzicale, prin producția muzicală complementară, de exemplu. Alte exemple sunt Institutul pentru Protecția Mediului din Stockholm, Institutul pentru Studii Aprofundate și Institutul Internațional pentru Cercetare Civilă din Stockholm. Fundații ca acestea prezentate duc lipsă de fonduri și sunt dependente de contribuțiile anuale ale fondatorilor lor. Inițial, modelul fundației a fost mai degrabă unul nesupus nici unor norme, putând fi liber adaptat diferitelor circumstanțe specifice. Fundațiile au fost adesea folosite în asocieri care au implicat cooperarea dintre stat și alte părți interesate și finanțatori.

În 1996, a intrat în vigoare Legea Fundațiilor, iar modelul instituțional de fundație a fost reglementat în detaliu. Noua Lege a Fundațiilor (SFS 1994:1220) nu recunoaște noile fundații care, pentru a-și desfășura activitatea, sunt dependente de contribuțiile anuale ale fondatorilor sau ale oricărei alte entități. O fundație trebuie să dețină un capital care să fie corelat cu scopul fundației. Fundațiilor deja existente, care sunt dependente de contribuțiile curente, li s-a permis, însă, să își continue activitatea.

Ca rezultat al noii legislații, fundațiile nu vor putea fi folosite în viitor de către Guvern pentru activități care sunt dependente de contribuții curente din partea statului. (A se vedea Rapoartele Comisiei Guvernului în SOU 1994:147 și 1995:93). Mai mult, o parte din fundațiile deja existente vor fi reorganizate în agenții guvernamentale, societăți pe acțiuni sau asociații non-profit. S-au realizat deja câteva astfel de reorganizări. Un asemenea exemplu îl reprezintă Institutul Suedez, care oferă informații referitoare la Suedia în străinătate, și Serviciul Turistic de Expoziții, care organizează și realizează expoziții culturale. În ambele cazuri, s-a ales modelul agenției guvernamentale. Pentru o perioadă considerabilă de timp, însă, vor mai funcționa câteva fundații, care sunt mai mult sau mai puțin dependente de contribuții anuale de la bugetul statului.

O fundație este un organism de drept civil de sine stătător, care este administrat pe baza Legii Fundațiilor și a cartei proprii. Consiliul de conducere al fundației nu poate iniția măsuri care nu sunt susținute sau contravin Legii Fundațiilor sau cartei. Aceasta se aplică atunci când statul sau oricine altcineva înființează o fundație. O fundație deține toate prerogativele și obligațiile care aparțin unei persoane juridice în general, cum ar fi: achiziționarea de active, drepturi și asumarea de obligații, alegerea procedurilor. După intrarea în vigoare a Legii Fundațiilor, o fundație devine cu greu un model



organizatoric fezabil de cooperare între diferitele părți.

Guvernul nu poate utiliza fondurile publice pentru înființarea de fundații fără consimțământul Parlamentului.

Obiectivul înființării unei fundații îl reprezintă asigurarea alocării și utilizării resurselor într-un scop specific pe o perioadă lungă de timp. Se urmărește și independența în relațiile cu diferite entități, cum ar fi, de exemplu, statul. O consecință a aspirației spre independență este faptul că, în mod normal, este foarte dificil pentru fondator sau consiliul de conducere al fundației să adapteze obiectivul fundației la noile circumstanțe. Activele unei fundații corespund scopului constituirii ei, iar posibilitățile de control public sunt limitate.

Aceste trăsături ale modelului fundației au fost utilizate în mod deliberat atunci când, acum câțiva ani, au fost lichidate în Suedia fondurile salariaților, fiind puternic contestate, și au fost distribuite fonduri substanțiale unui număr de noi fundații, al căror obiectiv a fost, de exemplu, sprijinirea cercetării științifice.

Aproximativ în aceeași perioadă de timp, două universități, care anterior fuseseră agenții guvernamentale, au fost reorganizate, din motive ideologice, în fundații. Aceste două universități sunt, însă, dependente de fondurile primite de la bugetul de stat pentru desfășurarea activității lor. Aceste fonduri sunt evaluate în același mod ca și sumele alocate altor universități. Merită amintit faptul că acele două fundații universitare își desfășoară activitatea prin intermediul societăților pe acțiuni deținute de fundațiile respective.

O fundație, indiferent de importanța ei, este obligată să întrețină evidențe contabile și să prezinte un raport anual în conformitate cu normele Legii Contabilității și Legii Raportului Anual. Contabilitatea, raportul anual și activitățile desfășurate sunt auditate anual de un auditor autorizat sau o persoană angajată temporar în acest scop. O consecință tipică a caracterului de sine stătător al fundației îl reprezintă faptul că raportul auditorilor este prezentat consiliului fundației.

Guvernul contribuie financiar în fiecare an la finanțarea unui număr de fundații înființate de stat sau de către alte entități, fundații care desfășoară activități cu un caracter mai mult sau mai puțin public. În aceste cazuri, Parlamentul decide asupra volumului acestor alocări de la buget și, apoi, sarcina implementării acestei decizii revine Guvernului. O estimare aproximativă indică faptul că Guvernul contribuie anual cu circa 6,5 miliarde coroane suedeze (785 milioane dolari SUA) pentru fundații și alte instituții similare. Majoritatea acestei sume este dedicată susținerii învățământului superior și cercetării, a altor activități de învățământ, instituțiilor culturale și activităților sportive.

Contribuția guvernamentală anuală la o fundație este, în mod obișnuit, un sprijin financiar pentru desfășurarea activității și rareori include condiții privind modul de cheltuire a banilor și cel de realizare a raportărilor. În anumite cazuri, însă, granturile sunt acordate însoțite de condiții explicite privind utilizarea și raportarea. În aceste situații, transferul de bani poate fi privit ca o plată pentru serviciile care urmează să fie produse.

#### 4.2 *Societățile pe acțiuni*

Statul deține acțiuni într-un număr de societăți pe acțiuni. Majoritatea dintre acestea nu sunt dependente de subvențiile directe din partea Guvernului; în schimb, ele plătesc dividende considerabile la bugetul de stat. Câteva exemple de asemenea societăți sunt: societăți de pariuri, companii imobiliare, societăți financiare, societăți de vânzare cu amănuntul de produse alcoolice și farmaceutice, Swedish Telecom și Compania de Stat de Electricitate. Acestea sunt societăți comerciale care concurează pe piață și, doar în puține cazuri, se bucură de o poziție de monopol sau asemănătoare celei de monopol. Aceste companii nu vor mai fi prezentate în continuare.

Mult mai interesante sunt anumite activități cu caracter public, care sunt desfășurate sub forma de organizare a societăților pe acțiuni.

Un exemplu îl constituie Compania Suedeză de Inspecție a Vehiculelor cu Motor, care realizează testele tuturor vehiculelor cu motor. Statul deține 52% din acțiunile acestei companii. Restul de acțiuni sunt deținute de organizații profesionale și industriale și de companii de asigurare. Activitatea desfășurată implică exercitarea autorității publice în fața cetățenilor. Parlamentul a acordat companiei această competență. Activitatea este finanțată din taxe, al căror nivel se stabilește de Guvern. Motivul declarat pentru alegerea acestui model de organizare îl reprezintă realizarea unei activități raționale și eficiente și facilitarea unei ajustări flexibile a capacității de producție. Modelul de societate pe acțiuni face posibilă și împărțirea proprietății cu alte părți interesate.

Un alt exemplu în constituie Societatea Samhall, al cărei obiect de activitate este să ofere locuri de muncă pentru persoanele ale căror meserii nu mai există. Activitatea era desfășurată anterior după modelul de organizare al fundației, dar a fost reorganizată după modelul societății pe acțiuni acum câțiva ani. Toate acțiunile sunt în proprietatea statului. Societatea este, fără comparație, cel mai mare beneficiar de granturi de la bugetul de stat. Grantul sau subvenția corespunde aproximativ unei jumătăți din cifra de afaceri. Restul constă din venituri din vânzarea bunurilor și serviciilor produse. Subvențiile se acordă în anumite condiții, cum ar fi volumul de ore de muncă, și frecvența tranziției către angajarea obișnuită. Pentru raportare, există cerințe detaliate. Rațiunea cea mai importantă care a stat la baza reorganizării societății Samhall într-o societate pe acțiuni a fost faptul că grupul a considerat că poate găsi oportunități mai bune pentru desfășurarea activității și că, în acest fel, poate deveni mai eficient. Modelul de societate pe acțiuni a fost considerat avantajos și deoarece distribuția autorității și responsabilității într-un astfel de model este bine cunoscută de către parteneri și concurenți, facilitând astfel relațiile dintre ei.

Un al treilea exemplu este cel a două teatre regale, Opera și Teatrul Dramatic, care ambele sunt societăți pe acțiuni cu capital în întregime de stat. Granturile de la bugetul de stat pentru aceste două instituții se ridică la circa 80% din totalul veniturilor. Deși modelul de societate pe acțiuni nu a fost creat pentru satisfacerea unor nevoi artistice, în practică, regulile clare privind diviziunea autorității, contabilitatea, etc., sunt foarte potrivite cerințelor de activitatea în instituțiile culturale. Managementul activității se poate realiza rapid și flexibil, fapt foarte important într-o afacere desfășurată într-un mediu concurențial.

În final, se poate menționa faptul că, de curând, Guvernul a propus Parlamentului înființarea unui institut tehnic de cercetare sub forma unei societăți pe acțiuni. Motivele invocate pentru acest sunt, pe scurt, faptul că acest model este foarte cunoscut în industrie și că permite industriei să participe direct la deținerea capitalului.

Guvernul are nevoie de aprobarea Parlamentului pentru înființarea unei societăți pe acțiuni. Același lucru este valabil și pentru reorganizarea activității unei agenții guvernamentale într-o societate pe acțiuni, indiferent dacă aceasta urmează să fie deținută de stat sau de o entitate privată.

Societățile pe acțiuni sunt persoane juridice autonome, iar regulile lor de administrare sunt specificate în Legea Societăților pe Acțiuni (SFS 1975:1387) și cartea companiei. În plus, poate exista un contract sau o înțelegere între stat și societate. Subvențiile pot fi acordate cu anumite condiții.

Fiecare societate de stat raportează către un minister. În ceea ce privește societățile cu scop comercial mai mult sau mai puțin clar, responsabilitatea ministerului – în cadrul Guvernului – corespunde aproximativ cu cea a proprietarului. În cazul companiilor investite să producă servicii publice, în principiu, ministrul are aceeași responsabilitate ca și în cazul unei agenții guvernamentale. Controlul formal asupra unei societăți pe acțiuni trebuie, însă, exercitat prin organisme societății – anume prin adunarea acționarilor.

Contabilitatea și auditarea se realizează cu respectarea prevederilor Legii Societăților pe Acțiuni, Legii

## Contabilității și Legii Raportului Anual.

**4.3 Asociațiile non-profit**

Pentru anumite activități publice, se utilizează modelul de asociație non-profit. Spre deosebire de situația societăților pe acțiuni și a fundațiilor, în acest caz nu există legislație care să conțină prevederile fundamentale pentru modelul organizatoric de asociație non-profit. Ca o consecință a acestui aspect, toate regulile esențiale trebuie precizate în carta asociației. Există, însă, o practică destul de bine stabilită pentru modul în care trebuie realizată carta unei asociații non-profit. Pe lângă această carte, ar putea fi necesară pentru fondatori încheierea unui contract care să cuprindă probleme cheie, cum ar fi contribuțiile financiare.

O organizație non-profit este înființată de mai multe persoane al căror obiectiv este promovarea interesului membrilor într-un domeniu specific. Acest model se dovedește util în special în situația în care există mai mulți membri fondatori și, mai târziu, trebuie admiși membri noi. Deoarece nu există reguli uniforme și clar definite în ceea ce privește împărțirea responsabilităților și contabilitatea, modelul este nepractic pentru activitățile cu caracter comercial.

Modelul de organizație non-profit a fost utilizat o lungă perioadă de timp pentru Comitetul Limbii Suedeze. Această asociație cuprinde 20 de membri. Modelul se utilizează și pentru Asociația Națională pentru Informații privind Alcoolul și Drogurile. Membrii acesteia sunt câteva mișcări populare. Mai mult, o organizație non-profit cu un număr considerabil de membri numiți de asociație conduce Institutul Suedez de Afaceri Internaționale. De curând, o entitate existentă cu un statut juridic oarecum ciudat, Institutul Persoanelor Handicapate, a fost reorganizată într-o organizație non-profit. Statul, Federația Consiliilor Județene din Suedia și Federația Municipalityților din Suedia au înființat această organizație.

Foarte rară este situația când Guvernul trebuie să contribuie cu fonduri considerabile la înființarea unei organizații non-profit, din moment ce nevoia de capital social este, de obicei, nesemnificativă. Adesea este, însă, necesar ca Guvernul sau alte părți să-și asume angajamente multi-anuale de ajutoare financiare anuale pentru organizație. Astfel de angajamente se pot asuma doar cu aprobarea Parlamentului.

**4.4 Modele speciale**

Alături de modelele generale de organizare descrise, există și alte modele unice, care au propriile origini, adesea destul de vechi.

În primul rând, este vorba de Societățile de Șomaj. Aceste asociații sunt împuternicite de administrație pentru asigurarea de șomaj. Modelul de organizare este, la ora actuală, complet reglementat (înființare, administrare, membri, contabilitate, auditare, etc.) în Legea Societăților de Șomaj (SFS 1997:239). Aceste societăți sunt entități de drept public, iar numărul lor se ridică la circa 40. Societățile, care sunt strâns legate de uniunile sindicale, administrează asigurarea de șomaj în conformitate cu prevederile Legii Ajutorului de Șomaj. Se plătesc ajutoare totale în valoare de 45 miliarde coroane suedeze (5,5 miliarde dolari SUA). Statul finanțează în întregime costul acestor ajutoare. Taxele de membru acoperă doar costurile administrative pentru societăți, care se ridică la 750 milioane coroane suedeze (90 milioane dolari SUA). Consiliul Pieței Muncii supervizează activitățile. Contabilitatea trebuie ținută în conformitate cu prevederile generale ale Legii Contabilității. Auditorii sunt aleși de către Adunarea Generală a fiecărei societăți. Cel puțin unul dintre auditori trebuie să fie contabil autorizat.

De o mare importanță sunt și Societățile de Asigurări Sociale. Aceste entități sunt formal independente de stat și sunt privite ca niște organisme speciale, subiecte de drept public. Există circa 20 de societăți de acest fel, iar fiecare din ele operează la nivel regional într-o zonă care corespunde cu cea a unui

Consiliu Județean. Personalul numără circa 15000 de persoane. În Legea Asigurărilor Sociale (SFS 1962:381) sunt cuprinse precizări privind acest model de organizare. Consiliul Național de Asigurări Sociale supraveghează activitatea acestor societăți. Prin acesta, Guvernul își poate stabili obiectivele și monitoriza rezultatele în administrarea asigurărilor sociale. Societățile administrează ajutoarele în conformitate cu Legea Asigurărilor Sociale, în principal ajutoarele de boală, de deces și ajutoarele din pensii de bază de stat. Statul finanțează în totalitate costurile pentru aceste ajutoare – totalizând circa 300 miliarde coroane suedeze (36 miliarde dolari SUA) – și 90% din costurile administrative. Finanțarea de la stat pentru scopuri administrative se ridică la suma de 4,3 miliarde coroane suedeze (520 milioane dolari SUA). Societățile de Asigurare fac obiectul auditului, realizat de către Biroul Național de Audit.

Se poate menționa faptul că Banca Centrală, care este o agenție ce aparține Parlamentului, are o formă de organizare unică, care este reglementată prin Legea Băncii Centrale (SFS 1988:1385).

#### 4.5 *Administrațiile locale*

O trăsătură importantă a formei suedeze de guvernare și administrare publică o reprezintă auto-guvernarea locală.

Așa cum s-a menționat mai devreme, administrațiile locale sunt principalii producători de servicii publice în Suedia. Există două tipuri de administrații locale, și anume 290 de municipalități și 20 de consilii județene. Municipalitățile au atribuții în îngrijirea copiilor, învățământ primar și gimnazial, îngrijirea persoanelor în vârstă, servicii tehnice, etc. Sarcina principală a consiliilor județene o reprezintă serviciile de sănătate, dar, adesea, ele sunt implicate în operațiuni de transport regional și urban. Majoritatea consiliilor județene sunt angajate alături de instituțiile culturale regionale, cum sunt teatrele și muzeele.

Până la un anumit punct, administrațiile locale folosesc fundațiile pentru a-și desfășura o parte din activități. Există fundații a căror sarcini sunt promovarea obiectivelor culturale, a comerțului și industriei, a turismului și protecției mediului, etc. Volumul total al acestor activități este, însă, redus. Mai des folosite sunt societățile pe acțiuni, în cazul activităților cu caracter comercial, cum sunt serviciile de transport, servicii tehnice și servicii locative. Numărul personalului angajat de administrația locală este de circa 1.000.000<sup>33</sup>.

Cheltuielile administrației locale sunt finanțate din impozitele și taxele locale, din fondurile primite de la administrația centrală. Astăzi se practică un grant general, care se plătește la aceeași rată pe cap de locuitor (20 coroane suedeze pe locuitor) tuturor municipalităților și consiliilor județene. Granturile de stat aproximează 20% din totalul veniturilor administrațiilor locale. Apoi, există un sistem de egalizare care redistribuie resursele între administrațiile locale.

În trecut, Parlamentul și Guvernul controlau activitatea administrației locale prin distribuirea de fonduri pe obiect de activitate și prin reglementări minuțioase. Mai mult, agențiile guvernamentale supravegheau respectarea regulilor. Această ambiție de control s-a stins în zilele noastre. Astăzi, Parlamentul și Guvernul stabilesc obiective pentru diferite domenii de activitate: îngrijirea copiilor, școli, sănătate, îngrijire medicală. Apoi, rămâne la latitudinea fiecărei administrații locale utilizarea resurselor financiare, a taxelor și a granturilor deopotrivă, după cum este mai potrivit. Controlul activităților și performanțelor administrației locale este exercitat, în ultimă instanță, de electorat.

Membrii adunărilor de luare a deciziilor din cadrul administrațiilor locale sunt aleși la alegerile generale. Administrațiile locale au dreptul să impună taxe pentru a-și finanța activitățile. Administrațiile locale funcționează în condițiile Legii Administrației Locale (SFS 1991:900), care stipulează cadrul de democrație, organizare, funcționare și administrare locală. Legea conține și normele privind bugetul și auditarea. Administrația centrală nu stabilește reguli formale pentru înființarea agențiilor de către

<sup>33</sup> Populația Suediei numără circa 9 milioane locuitori, iar forța de muncă este de 4,3 milioane.

administrația locală. Contabilitatea administrațiilor locale se ține în concordanță cu prevederile Legii Contabilității Administrației Locale (SFS 1997:614). Cu mici modificări, aceste norme corespund principiilor contabile general acceptate. Adunările aleg auditorii care vor examina toate activitățile consiliilor județene și municipale. În cazul acestor auditori, nu sunt cerute, ca și criterii, aspecte privind pregătirea profesională.

În legătură cu aceste aspecte, o atenție specială trebuie acordată consiliilor județene, a căror sarcină principală este îngrijirea sănătății. Consiliile județene funcționează și finanțează aproape toate spitalele și centrele locale de sănătate. Consiliile județene achiziționează și servicii medicale oferite de spitale și clinici private. Circa 85% din cheltuielile totale ale consiliilor județene sunt destinate domeniului sănătății. După veniturile curente, doar 15% din totalul cheltuielilor consiliilor județene sunt finanțate de stat. Restul se finanțează din taxele pe venituri, stabilite de către fiecare consiliu județean. Numărul personalului angajat în consiliile județene se ridică la aproximativ 250.000.

Membrii adunărilor consiliilor județene sunt aleși prin alegeri generale și directe o dată la patru ani. Adunarea alege din membrii săi un consiliu executiv, a cărui sarcină este să coordoneze activitatea consiliului județean. Adesea, consiliul executiv este direct responsabil de domeniul sănătății, în timp ce, comitetelor subordonate le revin responsabilități privind alte activități, cum sunt transportul și cultura. În unele consilii județene există și un comitet pe probleme de îngrijirea sănătății. Sub conducerea consiliului executiv – sau a comitetului de îngrijirea sănătății – se realizează managementul spitalelor și a dispensarelor locale, prin mai multe consilii de administrare apolitice.

Unitățile de producție, cum ar fi spitalele, sunt parte integrantă a consiliilor județene, iar activitățile și finanțele lor sunt, în mod obișnuit, puternic monitorizate sau conduse de către consiliul executiv sau de comitetul de îngrijire a sănătății. Astfel, unitățile de producție nu se bucură de o relație de semi-autonomie, similară celei pe care o au agențiile administrației centrale. Problemele structurale, ca, de exemplu, închiderea unui spital, sunt rezolvate întotdeauna la nivel politic.

Pe baza unei propuneri a consiliului executiv, adunarea consiliului județean hotărăște bugetul anual. De obicei, acest buget are un nivel ridicat de agregare și este împărțit pe câteva domenii, dintre care sănătatea ocupă un loc central. Consiliul executiv, sau comitetul pentru îngrijirea sănătății, alocă resursele diferitelor spitale și dispensare locale. Pentru realizarea transferului combinat de sarcini și fonduri de la clienții politici ai serviciilor de sănătate către managementul profesional al unităților de producție se utilizează diferite sisteme și mecanisme.

În unele consilii județene, se utilizează alocările tradiționale de la buget, având un puternic caracter de creștere în volum, în timp ce în altele, volumul alocărilor bugetare se bazează pe indicatori sociali și demografici din diferite districte. În alte consilii județene există sisteme mai mult sau mai puțin sofisticate, bazate pe rezultatele prognozate sau realizate și pe performanță. Atunci când un consiliu județean achiziționează servicii de sănătate de la producători privați, există, de obicei, contracte de plăți, în funcție de un anumit nivel al performanței.

Instituțiile de îngrijire a sănătății și personalul specializat sunt supervizate de o agenție a administrației centrale, și anume Consiliul Național al Sănătății și Bunăstării.

Atribuția cea mai importantă a unui consiliu județean o reprezintă oferirea de servicii de sănătate și finanțarea acestora. Deși modelul de organizare este tipic pentru administrația locală din Suedia, nu se poate spune că acesta reprezintă un model special de organizare de sector utilizat pentru spitale și în domeniul sănătății în general – în orice caz, este un alt model pentru producerea de servicii publice alături de modelul de agenție guvernamentală.

## 5. Câteva observații

Suedia aparține țărilor europene cu cel mai dezvoltat sector public și cu rata cea mai ridicată a

veniturilor din taxe în PIB. În consecință, este de așteptat ca sectorul administrației centrale să fie, la rândul său, foarte dezvoltat. Dar, nu aceasta este, însă, realitatea.

Municipalitățile și consiliile județene autonome desfășoară ce mai mare parte a producției de servicii publice. Aceste administrații locale impun taxe pentru finanțarea mării majorități a cheltuielilor. Finanțările de la bugetul de stat, care au un caracter global general, însumează circa 20% din totalul veniturilor administrațiilor locale. Aceasta înseamnă că există un sistem descentralizat care se bazează pe o legătură strânsă între cetățenii care utilizează serviciile publice, de exemplu îngrijirea sănătății, și funcționarii locali aleși, care, în cele din urmă, sunt responsabili pentru volumul și calitatea serviciilor oferite.

De asemenea, trebuie observat faptul că administrarea unor sisteme importante de asigurare a bunăstării este încredințată unor organisme separate de entitatea juridică a statului. Prin aceasta se au în vedere Societățile de Șomaj și Societățile de Asigurări Sociale. Ambele organizații, a căror origini se regăsesc în vechi asocieri, au reușit să își păstreze un caracter democratic special.

Suedia este și o societate cu organizații numeroase și puternice. Reprezentative în acest sens sunt, desigur, diferitele federații ale salariaților și uniunile sindicale. Municipalitățile și consiliile județene au constituite, la rândul lor, organizații influente. Pe lângă acestea, există și organizații comerciale și industriale având puteri variate. Uniunea fermierilor este un exemplu de asemenea organizație, iar asociația rentierilor este un alt exemplu. Apoi, există organizații puternice pentru protecția mediului. Toate acestea organizații reflectă opiniile membrilor lor și le asigură acestora informații. Existența unor asemenea organizații facilitează un schimb reciproc de informații între grupuri importante de interese și Guvern.

Asemenea circumstanțe – un sector autonom larg al administrației publice locale și organizații puternice – explică, în parte, de ce este posibilă obținerea unui nivel ridicat de bunăstare și existența unui sector public important ca dimensiuni fără o organizare a administrației centrale foarte dezvoltată.

Caracterul descentralizat al sectorului public și al activităților desfășurate este evident în sectorul administrației centrale. Lipsesc organizațiile ministeriale europene tipice, de mari dimensiuni, locul lor fiind luat de ministere mai mici și agenții guvernamentale relativ autonome. Deoarece nu se exercită, teoretic, un control inițial, cu excepția unuia la nivel global, administrarea îmbracă forma stabilirii obiectivelor și monitorizării rezultatelor și a performanțelor. Modelul de organizare al agenției guvernamentale combină fermitatea și flexibilitatea de o asemenea manieră încât poate fi utilizat pentru aproape toate tipurile de activități guvernamentale. În consecință, nu s-a manifestat o nevoie urgentă de a crea alte modele pentru sectoare diferite ale administrației centrale guvernamentale. În cazul în care o agenție guvernamentală a fost privită ca fiind un model mai puțin eficient, alegerea a căzut, de obicei pe modelele de organizare de drept privat, cum sunt societățile pe acțiuni, fundațiile și asociațiile non-profit.

