

DOI: 10.47743/jss-2024-70-1-9

Administrația publică centrală de specialitate în context european: un model pentru administrația din România

Central Specialized Public Administration in the European Context: a Model for the Romanian Administration

George Claudiu PUPAZAN¹

Rezumat: Prezentarea își propune să răspundă la următoarea întrebare: care ar fi soluțiile optime ce ar trebui implementate în țara noastră pentru eficientizarea activității agențiilor în contextul nevoii de a presta servicii publice de o complexitate și calitate din ce în ce mai ridicată? Pe baza experiențelor altor state, a contextului istoric și a evoluțiilor sociale actuale vom identifica posibile soluții, dar vom avea în vedere și așteptările cetățenilor în legătură cu reforma din acest sector.

Cuvinte-cheie: agenție, reformă, administrație publică centrală.

Abstract: The presentation aims to answer the following question: what would be the optimal solutions that should be implemented in our country to make the activity of agencies more efficient in the context of the need to provide public services of increasingly high complexity and quality? Based on the experiences of other states, the historical context and the current social developments, we will identify possible solutions, but we will also take into account the expectations of the citizens in relation to the reform in this sector.

Keywords: agency, reform, central public administration.

1. În contextul actual al dezbatelor legate de reforma administrației din România, necesitatea reșezării pe noi principii a administrației publice centrale care să răspundă nevoii de eficiență atât în promovarea politicilor publice, cât și în gestionarea serviciilor de interes național, apare ca o problemă stringentă. Avem în vedere, cu precădere, reorganizarea structurilor de specialitate ale administrației publice centrale, altele decât ministerele, entități juridice cu denumiri diferite: agenții, autorități, oficii, inspecții, inspectorate, etc., înființate pe principalele domenii de interes național, cu scopul de a presta servicii în zona lor de competență.

¹ Lector univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” Iași, e-mail:george.pupazan@uaic.ro

Reforma trebuie să pornească de la combaterea ideii, de altfel încetățenită, că astfel de instituții publice ar trebui să rămână, de regulă, în cadrul raporturilor de subordonare față de ministere sau Guvern și supuse unui control ierarhic strict care să restrângă din puterea lor de decizie. Realitățile socio-economice fac impropriu susținerea unei astfel de abordări. Asemenea organe de specialitate ale administrației publice centrale, pe care o să le denumim generic: Agenții, datorită rolului important pe care îl au, ar avea nevoie de o mai mare autonomie în sfera organizării și a funcționării lor. Relațiile dintre acestea, pe de o parte, și ministere și guvern, pe de altă parte ar trebui să îmbrace forma cooperării instituționale în cadrul controlului de tutelă administrativă. O astfel de soluție, nu constituie doar un răspuns la problemele actuale ale administrației centrale românești, dar reprezintă și o tendință pe plan european. Conceptul și-a dovedit viabilitatea în state precum Suedia sau Marea Britanie, experiența acestora putând fi urmată și chiar reprezenta un model în vederea implementării măsurilor de reformă din România.

Devine, în acest cadru, necesară identificarea și analiza resurselor juridice precum și a celor de natură economică care ar putea fi implementate în vederea eficientizării activității agențiilor în contextul nevoii de a presta servicii publice de o complexitate și calitate din ce în ce mai ridicată.

2. Organele de specialitate ale administrației publice centrale, altele decât ministerele, sunt structuri specializate cu activitate în gestiunea unor sectoare specifice de interes național. În România,² acestea se subordonează Guvernului sau ministerelor și au rolul de a implementa programe și politici în domeniile lor de competență. Înființarea unor astfel de organisme are la bază decizia politică³ fundamentată fie pe rațiuni organizatorice, cum ar fi un volum restrâns de activitate care nu impune înființarea unui minister, fie de eficiență, precum necesitatea desfășurării unor activități cu un grad ridicat de specializare în vederea soluționării unor probleme specifice.⁴

Agențiile sunt o constantă în Europa, înființarea lor fiind impusă de rațiuni ce țin de buna organizare și prestare a serviciilor publice de interes național dar, în același timp, sunt și expresia identității unui stat, prezentând elemente de specificitate ce își au izvorul în parcursul istoric a fiecărei națiuni.⁵ Acest ultim

² Potrivit art. 117, alin.(2) din Constituția României, *Guvernul și ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaște această competență.* În același sens, a se vedea și art. 67 și art. 68 din OUG nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în M. Of. nr. 555 din 5.06.2019.

³ Ne referim la Programul de guvernare pe care orice guvern și-l asumă în fața Parlamentului în vederea obținerii votului de investitură.

⁴ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București 2009, p. 116.

⁵ J.Schwarze, *Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une etude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union Européenne*, Editura Bruylant, Bruxelles 1996, p. 801.

aspect face posibilă identificarea mai multor modele⁶ de organizare și funcționare a agențiilor, pe care le vom prezenta în cele ce urmează, unele dintre acestea putând reprezenta o sursă de inspirație în procesul de reformă din România.

Modelul ierarhic este cel mai răspândit în Europa, fiind întâlnit în Franța, Italia, Germania sau România. Acest sistem impune ca organele de specialitate ale administrației publice centrale să depindă în totalitate de ministerele sub a căror jurisdicție acționează. Chiar dacă se bucură de un anumit grad de libertate în realizarea propriilor atribuții, agențiile rămân în subordinea ministerelor cu toate consecințele care decurg de aici. Astfel, vor executa deciziile luate de guvern sau ministere, vor răspunde de modul în care sunt implementate și se vor supune controlului ierarhic care vizează atât personalul cât și legalitatea și oportunitatea activității acestora. Gradul de subordonare al Agențiilor nu este întotdeauna același, fiind diferit de la un stat la altul și chiar în cadrul aceluiași stat. În funcție de natura și complexitatea problemelor ce necesită a fi soluționate, anumite agenții pot avea o libertate mai mare de acțiune în sfera lor de competență decât altele.

Modelul de dublă dependență reprezintă o specie a modelului ierarhic și se întâlnește în Statele Unite ale Americii. Cu toate că se bucură de un grad ridicat de autonomie în implementarea programelor federale, agențiile americane se află într-un raport de dublă subordonare, atât față de Președintele SUA, sub aspectul numirilor în funcții, stabilirii obiectivelor și realizării controlului, cât și față de Congresul Statelor Unite ale Americii⁷, prin comitetele și subcomitetele sale, în privința asigurării resursei financiare.⁸ O consecință a acestei situații este că Agențiile reprezintă punctul de conexiune dintre puterea legislativă și cea executivă, conducerea acestora trebuind să-și folosească pe deplin abilitățile de negociere pentru a stabili echilibrul între cei doi poli de putere, Președintele SUA și Congresul SUA, în vederea promovării propriilor interese și anume a executării politicilor publice.

Modelul de independență este întâlnit în sistemul suedez de administrație publică centrală.⁹ Agențiile reprezintă cele mai importante instrumente aflate la dispoziția Guvernului Suediei pentru îndeplinirea politicilor sale. Agențiile suedeze se bucură de un grad ridicat de autonomie nefiind subordonate ministerelor de resort.¹⁰ Acestea din urmă se limitează doar la stabilirea liniilor directoare, a politicii generale de urmat, Agențiile având dreptul de a-și alege propriile mijloace pentru realizarea sarcinilor ce le revin. Gradul de independență al acestora este atât de ridicat, încât Guvernul Suediei nu numai că nu are prerogativa de a interveni în luarea deciziilor unei agenții în aspecte legate de implementarea legii sau de modul

⁶ Avem în vedere analiza pe care o face S. P. Diez în *Sisteme administrative comparate*, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza” Iași 2005, pp. 225-228.

⁷ Congresul Statelor Unite ale Americii reprezintă puterea legislativă a Statelor Unite ale Americii și este format din Camera Reprezentanților și Senat.

⁸ N. Bowles, *Government and Politics of the United States*, Editura Macmillan, Londra 1998, pp. 265-275.

⁹ Pentru detalii, a se vedea: <https://www.government.se/how-sweden-is-governed/public-agencies-and-how-they-are-governed/>, accesat la 12.12.2023.

¹⁰ D.A. Tofan, *Instituții administrative europene*, Editura C.H. Beck, București 2006, p. 95.

de realizare a propriilor atribuții, dar nici nu poate interveni dacă consideră că o agenție nu a aplicat corect o lege. În această situație, singurul remediu aflat la dispoziția Guvernului ar fi să urmărească modificarea legislației incidente. Este un sistem ce responsabilizează mult agenția, inclusiv pe conducătorul acesteia, dar care implică totuși și un control din partea Guvernului, inclusiv a Parlamentului (Riksdag) prin Avocatul poporului suedez (Ombudsmanului). Activitățile și rezultatele obținute de fiecare agenție suedeză trebuie să fie urmărite și evaluate. Din această cauză, agenția este obligată să prezinte anual un raport de activitate care va cuprinde veniturile obținute, cheltuielile angajate precum și gradul de realizare a obiectivelor. Lipsa de rezultate poate determina factorii de decizie guvernamentali și parlamentari să înființeze noi agenții care să preia din sarcinile celor care nu au avut rezultatele așteptate sau chiar să transfere competențele celor care nu îndeplinesc instrucțiunile Guvernului către alte agenții.¹¹

Modelul de independență contractuală este caracteristic Marii Britanii.¹² De inspirație suedeză, Agențiile britanice beneficiază de un grad ridicat de autonomie dar, spre deosebire de cele suedeze, își asumă în mod clar și precis atingerea obiectivelor printr-un document-cadru, asimilat unui contract, încheiat cu ministerele de resort. Cu toate că transferă întreaga responsabilitate pentru gestiunea serviciului public agenției, conducerea ministerului continuă să caute soluțiile necesare pentru ca serviciul public să fie prestat în condiții de maximă eficiență. Încurajarea competiției între agenții sau chiar între agenții și organizații private este una dintre aceste soluții. Pentru ministerele britanice contează mai mult atingerea scopului urmărit și mai puțin mijloacele folosite. Evaluările periodice făcute de către minister cu privire la modul în care a fost prestat serviciul public și atinse obiectivele asumate prin contract sunt hotărâtoare atât pentru alocarea resurselor, cât și pentru continuarea prestării serviciului public de către agenție. Trebuie amintit și faptul că Parlamentul Britanic¹³, prin Camera Comunelor, poate să dispună oricând convocarea șefilor de agenție pentru a da explicațiile necesare asupra modului de îndeplinire a competențelor ce le revin¹⁴.

Dacă este să privim situația din România, observăm că administrația publică centrală este organizată sub formă piramidală. La vârf este poziționat guvernul. Imediat sub acesta se găsesc ministerele. Urmează organele de specialitate ale administrației centrale: agențiile, autoritățile, oficiile, inspecțiile, inspectoratele etc. – cele care fac obiectul analizei noastre - iar la baza piramidei structurile lor deconcentrate din teritoriu, unde cele mai multe sunt organizate sub forma direcțiilor județene. În acest sistem predomină raporturile de subordonare,

¹¹ A se vedea S.P.Diez, *op. cit.*, pp.141-142.

¹² Pentru detalii, a se vedea: <https://www.gov.uk/government/organisations>, accesat la 12.12.2023.

¹³ Parlamentul Britanic este bicameral, format din camera superioară, Camera Lorzilor și camera inferioară: Camera Comunelor. Aceasta din urmă deține cu adevărat puterea legislativă în Monarhia Britanică.

¹⁴ Pentru detalii, a se vedea: I. Alexandru, *Drept administrativ european*, ed. a II-a, Editura Universul Juridic, București 2010, pp. 97-100.

din treaptă în treaptă, care facilitează realizarea unui control ierarhic strict atât asupra persoanelor cât și al actelor.

Este un sistem rigid, excesiv de centralizat, care de multe ori întârzie executarea deciziei și reduce din inițiativă. Privim o structură birocratică, lipsită în concret de responsabilitate, care acționează din inerție în executarea atribuțiilor, fără să aprecieze în mod just nevoile reale ale celor administrați. Este un sistem dominat de blocaje pe linie ierarhică care duce inevitabil la un consum crescut de resurse și la o prestare defectuoasă a serviciilor publice.

Pentru a putea fi înlăturate aceste inconveniente, considerăm că reforma organelor de specialitate ale administrației centrale din România ar trebui să preia elemente din modelul suedez și să le adapteze la particularitățile administrației publice din țara noastră.

Astfel, sub aspect organizatoric, agențiile românești ar trebui să se bucure de un grad ridicat de autonomie, guvernul și ministerele urmând să stabilească obiectivele ce trebuie atinse, să asigure resursele necesare și să exercite controlul de legalitate. În vederea prestării eficiente a serviciului public, structurile deconcentrate ale agențiilor¹⁵ trebuie păstrate, dar reformate sub aspectul întinderii competenței lor teritoriale. Organizarea lor nu trebuie să respecte strict criteriul geografic, administrativ-teritorial, adică să fie menținute în toate cele 41 de județe plus Municipiul București, ci trebuie să răspundă unor nevoi obiective ce țin de managementul asigurat de Agenție.

Pentru a răspunde mai bine interesului cetățeanului, acolo unde se impune, sediile centrale ale unor agenții ar putea fi delocalizate¹⁶, mutate din capitală în teritoriu, cu menținerea structurilor deconcentrate. Prezența în teritoriu a unei agenții nu ar eficientiza numai actul de guvernare, dar ar constitui și un factor de polarizare, o componentă a dezvoltării sociale și economice a localității în care se află.

Pe de altă parte, numărul agențiilor ar trebui să crească în detrimentul ministerelor. În acest fel, s-ar reduce la minim influența factorului politic în administrația centrală și ar crește gradul de specializare, în condițiile în care ar fi prioritizate funcțiile a căror ocupare impun criterii de profesionalism.

Considerăm că periodic, la 2, 3 sau 4 ani, agențiile trebuie să fie evaluate din perspectiva modului în care și-au îndeplinit obiectivele asumate. De această sarcină se va ocupa un organism specializat, cu funcții de control, chiar o Agenție cu astfel de prerogative, care va putea propune în urma controlului, fie Guvernului României, fie ministerelor de resort, menținerea agenției în structura administrației publice, reorganizarea acesteia sau chiar comasarea ori desființarea ei. Considerăm că, în vederea autoevaluării, ar putea fi reglementată și posibilitatea cooperării agențiilor românești cu organisme similare din străinătate. Schimburile de

¹⁵ Structurile deconcentrate ale agențiilor sunt reprezentanți locali ai puterii cu sediul în reședințele de județ care își desfășoară activitatea în sfera lor de competență sub controlul stric al agenției de care depind.

¹⁶ Delocalizarea reprezintă procesul administrativ prin care o instituție sau autoritate publică centrală, cu competențe pe întreg teritoriul unui stat, își mută sediul din capitala statului respectiv în provincie, în altă localitate cu scopul eficientizării activității sale.

experiență ar deveni o constantă și ar aduce beneficii substanțiale în planul organizării și activității agențiilor.

Funcționarea optimă a Agențiilor impune și o atenție specială asupra resursei umane. Recrutarea personalului, funcționari publici sau salariați, trebuie să se facă exclusiv pe criterii de profesionalism, numirile pe criterii politice trebuind în totalitate eliminate. Aceeași cerință trebuie impusă și pentru conducătorii Agențiilor la preluarea mandatului. Aceștia trebuie să aibă studiile de specialitate necesare și o vastă experiență în aria de competență a agenției pe care doresc să o conducă.

Pe de altă parte, serviciile ce intră în sfera de competență a Agențiilor ar putea fi parțial delegate, pentru o mai eficientă prestare, către alte autorități sau instituții publice, locale sau centrale, chiar unor agenți privați. În acest fel, se încurajează competiția cu impact pozitiv asupra calității realizării serviciului public. Nu este exclus ca, pentru rezolvarea operativă a unei probleme ce intră în competența a două sau a mai multor Agenții, să fie permisă și cooperarea „inter-agenții”.

3. În concluzie, reorganizarea activității agențiilor potrivit celor menționate ar aduce, din perspectiva noastră, o serie de beneficii evidente pentru societatea românească:

În primul rând, libertatea de a lua decizii și de a le implementa fără un control de oportunitate pe linie ierarhică dă încredere, responsabilizează și eficientizează actul de guvernare. Fiind unicul răspunzător pentru modul în care este prestat serviciul public, șeful agenției va dedica timpul și resursele necesare, va acorda toată atenția gestionării optime a sarcinilor ce-i revin. În același timp, nu trebuie pierdut din vedere faptul că atingerea scopului propus, în calitate de conducător de agenție, reprezintă și un element de prestigiu personal.

În al doilea rând, se promovează și ideea de concurență în prestarea serviciului public putându-se acorda finanțare agențiilor care dovedesc eficiență, calitate și responsabilitate în satisfacerea interesului general. Mai mult, încurajându-se competiția, anumite servicii ar putea fi delegate, spre a fi prestate, chiar unor organizații private, dacă există garanția eficienței și responsabilității.

În fine, se asigură și un grad ridicat de profesionalism prin eliminarea numirilor pe criterii politice. Ocuparea posturilor de conducere din cadrul agenției de către profesioniști, persoane bine pregătite și dedicate serviciului public, reprezintă garanția îndeplinirii atribuțiilor și că activitatea va fi orientată exclusiv pentru atingerea obiectivelor asumate.

Referințe

- Alexandru I., *Drept administrativ european*, ed. a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2010.
- Bowles N., *Government and Politics of the United States*, Editura Macmillan, Londra, 1998.
- Diez S.P., *Sisteme administrative comparate*, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza” Iași, 2006.
- Petrescu R.N., *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009.
- Tofan D.A., *Instituții administrative europene*, Editura C.H. Beck, București, 2006.
- Schwarze J., *Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union Européenne*, Editura Bruylant, Bruxelles, 1996.