



Organizarea administrației publice: guvernarea, autonomia și responsabilitatea agențiilor

Document SIGMA Nr. 63

Publicat inițial de OCDE în limba engleză cu titlul: „Organisation of public administration: Agency governance, autonomy and accountability”, SIGMA Papers, Nr. 63
© OCDE 2021, <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>.

Această traducere a fost realizată cu suportul financiar al Uniunii Europene, prin intermediul Proiectului „Sprijin pentru dialogul politic structurat, coordonarea implementării Acordului de asociere și consolidarea procesului de armonizare a legislației pentru Republica Moldova”, finanțat de Uniunea Europeană, fiind verificată de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Conținutul publicației aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene.

Această traducere nu a fost creată de OCDE și nu trebuie considerată drept traducere oficială a OCDE. Calitatea traducerii și coerența acesteia cu textul în limba originală a lucrării sunt responsabilitatea exclusivă a autorului sau autorilor traducerii. În cazul oricărei discrepanțe între lucrarea originală și traducere, doar textul lucrării originale va fi considerat valabil.

© 2022 Maria Mursa pentru această traducere

Autorizat pentru publicare de către dna Elsa Pilichowski,
director, Direcția Guvernare Publică, OCDE

Cuprins

Cuprins.....	1
Rezumat executiv	3
Introducere.....	5
I. De la agentificare la consolidare – tendințe în organizarea administrației publice.....	7
„Febra creării agențiilor”: tendințele internaționale și impactul acestora asupra economiilor în tranziție ...	7
Înapoi la consolidare? Tendința de dezagentificare	10
Controlul accesului și revizuirii periodice	13
Rezumat – Agentificarea nu este un panaceu	15
II. Standarde supranaționale – către modelul UE de agenții naționale.....	16
Autoritățile naționale de reglementare – agenția națională cu emblema „creată după modelul UE”	16
Extinderea standardelor de autonomie către organele fără caracter de reglementare	28
Sumar – Standardele UE pentru agențiile naționale	30
III. Experiența internațională și instrumente pentru guvernanta agențiilor..	31
Instrumente ministeriale de gestionare și supraveghere pentru a echilibra autonomia și controlul agențiilor	31
Dezvoltarea unei culturi a colaborării minister-agenție și clarificarea rolurilor	39
Rezumat – Bunele practici și instrumente pentru guvernanta agențiilor	41
IV. Agențiile din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană – cât de autonome? Cât de responsabile? Cum să fie reformate?.....	43
Introducere	43
Agentificarea în Balcanii de Vest și în Vecinătatea Europeană – o imagine de ansamblu.....	43
Cât de autonome, cât de responsabile?.....	50
Cum să fie reformate? Lecții învățate din sprijinul acordat de SIGMA.....	61
Rezumat	65
Referințe.....	67
Programul SIGMA	73

FIGURI

Figura 1. Dimensiunile autonomiei agențiilor	9
Figura 2. Strategii utilizate pentru gruparea agențiilor publice	13
Figura 3. Extinderea standardelor UE la nivelul organizațiilor și autorităților naționale de reglementare (ANR)	19
Figura 4. Elementele de responsabilizare a agențiilor	33
Figura 5. Elementele constitutive ale cadrului ministerial de guvernanță pentru agenții. Cazul acordurilor de supraveghere în Irlanda	36
Figura 6. Mecanisme clasice de control al agențiilor de către ministerele de portofoliu	40
Figura 7. Rezumatul bunelor practici și al instrumentelor de guvernanță a agențiilor	43
Figura 8. Numărul de agenții publice din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană	45
Figura 9. Numărul de agenții subordonate parlamentului în Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană (cu excepția organelor constituționale)	49
Figura 10. Guvernarea orientată spre rezultate a agențiilor din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană	51
Figura 11. Caracteristici esențiale ale autonomiei agențiilor	53
Figura 12. Organele ce aprobă planurile anuale și stabilesc obiective pentru agenții	56
Figura 13. Utilizarea auditului performanței de către ministerele de portofoliu	57
Figura 14. Mecanisme de feedback la nivel ministerial cu privire la performanța agențiilor	58
Figura 15. Tipuri de feedback oferit agențiilor de către ministerele de portofoliu	59
Figura 16. Utilizarea instrucțiunilor obligatorii de către ministerele de portofoliu	60
Figura 17. Alocarea responsabilității pentru supravegherea agențiilor în cadrul ministerelor de portofoliu	61
Figura 18. Implicarea agenției în elaborarea de politici	61
Figura 19. Dezechilibrul dintre autonomia și responsabilitatea agențiilor din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană	62

TABELE

Tabelul 1. Acquis-ul UE – standardele cu privire la autonomia Autorităților Naționale de Reglementare	20
Tabelul 2. Organe de reglementare mulți-sectoriale în state membre ale UE	23
Tabelul 3. Instrucțiunile Comisiei Europene privind interpretarea standardelor referitoare la independență pentru autoritățile naționale de reglementare a pieței energiei electrice și gazului	24
Tabelul 4. Clarificarea autonomiei ANR. Ce este și ce nu este cerut de legislația UE	24
Tabelul 5. În căutarea echilibrului: calibrarea gestionării agențiilor de către ministere	32
Tabelul 6. Tipologia agențiilor de reglementare în țări europene selectate	34
Tabelul 7. Țări europene selectate, cu legi-cadru – exemple de instrumente ministeriale de gestionare	35
Tabelul 8. Existența politicilor și reglementărilor pentru gestionarea agențiilor administrației centrale	47
Tabelul 9. Claritatea și exhaustivitatea tipologiei oficiale a agențiilor administrației centrale	48
Tabelul 10. Autoritățile naționale de reglementare care raportează Parlamentului în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană	50
Tabelul 11. Autonomia agenției – diferențe de opinii între agenții și ministerele de portofoliu	52
Tabelul 12. Interacțiunea dintre minister și agenție – diferențe de opinii între agenții și ministerele de portofoliu	55
Tabelul 13. Rezumatul principalelor deficiențe în guvernarea agențiilor în Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană	67
Tabelul 14. Pro și contra agentificării – recomandări-cheie	67

Sumar executiv

Guvernanța agențiilor publice, sub toate formele lor, este foarte importantă pentru performanța generală a administrației publice. Normele stabilite pentru crearea, funcționarea și posibila desființare a acestora de către actorii politici, și aplicate de instituțiile guvernamentale centrale și ministere, determină arhitectura și imaginea organizațională generală a administrației publice. Aceste norme trebuie, de asemenea, să specifice autonomia necesară pentru ca fiecare tip de agenție publică să funcționeze bine, precum și mecanismele de responsabilizare necesare pentru a asigura faptul că agenția poartă răspundere pentru performanța sa și că va utiliza fondurile publice în mod eficace și eficient, în scopul preconizat. Autoritățile de reglementare au nevoie de o relație strânsă cu ministerele pentru a-și îndeplini sarcinile. Nivelurile reale de autonomie și responsabilitate – precum și performanța instituțională generală – depind de aplicarea unui set de mecanisme de gestionare de către ministerele de portofoliu sau de către alți actori responsabili de supravegherea activității agențiilor.

Agențiile publice există în toate țările, într-o mare varietate, dar, din punct de vedere istoric, pendulul s-a schimbat de la structuri organizaționale consolidate, cu ministere mai mari, la agenții publice mai specializate, responsabile în primul rând de furnizarea de servicii publice. Cu toate acestea, multe țări din Uniunea Europeană (UE) și OCDE au inversat tendințele de agentificare în ultimii ani, aducând funcțiile publice de bază în ierarhia ministerială, deoarece efectele negative ale valului inițial al „febrei creării agențiilor” au devenit evidente. De asemenea, acestea au dezvoltat instrumente mai bune de reglementare și gestionare pentru a se asigura că autonomia sporită a agențiilor a fost echilibrată cu supravegherea necesară. Atingerea acestui echilibru este o provocare continuă.

Acest document arată că pendulul nu s-a schimbat niciodată în ceea ce privește un grup mare de economii aflate în tranziție: cele a țărilor din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană. De fapt, în multe țări și domenii de politici, acesta a accelerat și a creat dezechilibre între autonomie și mecanismele de responsabilizare. Aceste economii aflate în tranziție au adoptat agentificarea la niveluri fără precedent, dar fără a aplica aceleași instrumente de reglementare și de gestionare pe care OCDE și țările UE le-au utilizat acolo unde a fost necesar pentru a preveni neregulile funcționale. Începând cu anii 1990, aceste țări au cunoscut o agentificare masivă, cu o multitudine de agenții create peste noapte pentru a înlocui administrațiile monolitice, puternic centralizate, moștenite de la regimurile socialiste. Guvernele nu au avut două sau trei secole pentru a crea treptat relații dintre guvern și agenții, așa cum a fost cazul, de exemplu, țărilor scandinave. Partenerii internaționali au promovat adesea agentificarea în țările în tranziție, fără a lua în considerare faptul că acest model organizațional nu făcea parte din ADN-ul lor administrativ.

Acest document prezintă dovezi empirice pentru a ilustra faptul că, în general, agențiile au niveluri excesive de autonomie și își desfășoară activitatea într-un vid de guvernanță în majoritatea acestor economii aflate în tranziție, cu un nivel scăzut de gestionare sau supraveghere din partea ministerelor de resort. Un tip specific de agenție, denumit agenții naționale de reglementare în limbajul *acquis*-ului UE, are niveluri extreme de autonomie, încât funcționează adesea ca o a patra ramură a Guvernului, în practică nefiind responsabilă în fața nimănui.

Din păcate, aceasta nu este o situație unică. Studiile au documentat anterior același model de agenții publice care nu poartă nici o răspundere și rezultatele politicilor asociate în țările din Europa Centrală și de Est care vor deveni ulterior state membre ale UE. Totuși, aceste date empirice erau la nivelul studiilor individuale de caz. Noile date din rapoartele de monitorizare SIGMA și un sondaj unic realizat în rândul a 236 de cadre de conducere de nivel superior din agențiile publice și omologii acestora, din ministerele de portofoliu oferă prima documentare sistematică a acestei tendințe regionale, care are implicații profunde pentru guvernanța publică.

Pe scurt, proliferarea agențiilor, combinată cu un vid de guvernanță, a condus la duplicarea clară a funcțiilor și risipa de resurse publice, la blocaje în calea punerii în aplicare a politicii guvernamentale și, prin urmare, la o subminare generală a responsabilității democratice. În cele mai rele cazuri, agentificarea este folosită pentru certuri politice și capturarea instituțiilor, schimbând modelele de patronaj. Presentul document identifică următoarele efecte negative ale agentificării necontrolate și negestionate în țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană:

- Lipsa de responsabilitate față de ministere, când agențiile executive clasice sunt efectiv izolate de administrația guvernamentală și subordonate în mod oficial Parlamentului. Cazul cel mai extrem este Kosovo*, cu peste 30 de agenții care raportează numai Parlamentului. Acest lucru, nu numai că împiedică capacitatea Guvernului de a supraveghea punerea în aplicare a politicilor, ci face, de asemenea, supravegherea agențiilor în mare măsură fictivă, deoarece Parlamentul nu are capacitatea de a îndeplini aceste funcții în mod corespunzător.
- Multe administrații nu au o politică clară cu privire la modul în care trebuie organizată administrația centrală și la rolul jucat de agenții. Ministerele sunt adesea prea slabe, atât în ceea ce privește capacitatea administrativă, cât și influența politică, pentru a iniția reforme organizaționale coerente și pentru a asigura o abordare coerentă a agențiilor de guvernare din cadrul Guvernului. Prin urmare, se pot observa diferite abordări ale organizării în diferite domenii ale administrației, deoarece persistă moștenirile din perioadele anterioare.
- Cadru de reglementare fragmentat pentru gestionarea agențiilor. În timp ce majoritatea administrațiilor dispun de legi-cadru privind administrația publică, aceste acte sunt, de obicei, ocolite de legile speciale, care reglementează agențiile individuale și creează mecanisme diferite pentru acestea. Legile-cadru, nu reușesc să stabilească cadre de guvernare cuprinzătoare pentru agențiile care promovează gestionarea orientată spre rezultate.
- Interpretarea eronată a cerințelor UE privind autonomia anumitor tipuri de agenții, cum sunt autoritățile de reglementare. Se înțelege adesea (în mod incorect) că este necesar ca aceste agenții să răspundă exclusiv în fața legiuitorului.
- Lipsa garanțiilor împotriva proliferării agențiilor. Logica „noi funcții – o nouă agenție” este larg răspândită și sunt create noi agenții fără o analiză aprofundată a opțiunilor alternative pentru îndeplinirea unor funcții specifice. Ulterior, performanța lor nu face obiectul unei revizuiri periodice sau al unor „teste existențiale”.

Reformele nu au întotdeauna succes, dar sunt totuși necesare. Funcțiile de control al accesului și analiza atentă atunci când se creează noi structuri, sunt esențiale, deoarece fuziunea sau desființarea unei agenții s-a dovedit a fi aproape imposibilă odată ce a fost creată, uneori pentru că aceasta face parte din acorduri politice mai ample. Schimbările frecvente ale guvernelor îngreunează gestionarea la nivel tehnic a inițiativelor de reformă pe termen lung, iar administrația națională adesea nu are capacitatea de a realiza cu succes inițiative de reformă la nivelul întregii administrații. Legislația UE în acest domeniu, este adesea înțeleasă greșit, uneori interpretată greșit într-un mod intenționat. Prin urmare, prezentul document clarifică cerințele *acquis*-ului UE pentru fiecare tip de agenție. Succesiunea reformelor, sprijinul tehnic, construirea unei coaliții largi, implicarea politică la nivel înalt și buna perseverență sunt esențiale pentru succesul reformelor.

* Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă cu Rezoluția 1244/99 a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, precum și cu Avizul consultativ al Curții Internaționale de Justiție privind declarația de independență a Kosovo.

Introducere

Structura organizatorică a administrației publice este importantă pentru performanța sa. Principiile administrației publice, recunosc importanța acestui aspect, afirmând că organizarea generală a administrației centrale trebuie să fie rațională, bazată pe politici și reglementări adecvate și să prevadă o responsabilitate internă, politică, judiciară, socială și independentă adecvată (OCDE, 2017^[1]). Recunoscând importanța fundamentală a unor instituții eficiente, Comisia Europeană a solicitat SIGMA să elaboreze acest document pentru a oferi consiliere guvernelor țărilor din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană. Documentul sintetizează cerințele prevăzute în legislația UE în ceea ce privește structurile organizaționale, în special în ceea ce privește nivelurile și formele de autonomie, pentru principalele domenii de politici. Documentul completează aceste standarde cu standardele OCDE și orientările din mai multe instrumente juridice și documente de politici¹. În cele din urmă, documentul reflectă experiența reformelor din țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană și oferă recomandări.

Imaginea organizațională a administrației publice, a fost supusă transformării în ultimele decenii, deoarece sarcinile îndeplinite în mod tradițional de ministere au fost delegate agențiilor publice, întreprinderilor de stat sau sectorului privat. Se preconiza ca această tendință generală de gestionare mai puțin centralizată, va genera câștiguri considerabile în materie de eficiență. Cu toate acestea, ea a creat, de asemenea, provocări pentru guvernarea eficientă a structurilor administrative, care sunt mai eterogene și mai complexe ca oricând, astfel cum se arată în capitolul 1. Standardele internaționale au evoluat, modelul UE al autorităților naționale de reglementare fiind cel mai proeminent exemplu de standarde supranaționale, astfel cum s-a discutat în capitolul 2. OCDE și țările UE au învățat multe lecții referitoare la guvernarea agențiilor din primele valuri ale creării agențiilor. Capitolul 3 prezintă această experiență internațională și instrumentele de care pot beneficia, de asemenea, economiile aflate în tranziție, pentru a găsi un echilibru bun între autonomie și responsabilitate.

În capitolul 4, documentul combină informațiile obținute din sprijinul și evaluările anterioare și actuale ale SIGMA în țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană cu noi dovezi privind modul în care practica guvernării agențiilor în aceste economii corespunde tendințelor și standardelor internaționale stabilite de legislația UE și de instrumentele OCDE. Accentul se pune pe autoritățile de reglementare și pe agențiile executive. Legislația UE stabilește standarde pentru ambele tipuri de agenții, dar în special pentru autoritățile de reglementare. Cu toate acestea, standardele date sunt adesea înțelese greșit sau aplicate greșit în țările din Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană. Analiza se bazează pe rapoartele de evaluare anterioare ale SIGMA, pe revizuirea cadrului legislativ, pe datele administrative oficiale, precum și pe un sondaj unic care a cuprins peste 273 de cadre de conducere de rang înalt din agențiile publice și înalți funcționari publici din ministerele responsabile cu supravegherea acestor agenții în zece guverne din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană.

Capitolul 4 se încheie cu recomandări privind gestionarea structurii organizaționale a administrației publice centrale. Obiectivul principal este de a sprijini guvernele să-și supravegheze și să-și gestioneze în mod eficient agențiile, respectând în același timp independența lor funcțională atunci când este necesar. Recomandările sunt adresate în principal guvernelor țărilor din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană, dar pot fi utile și pentru partenerii internaționali, care sprijină reformele în aceste regiuni, în special direcțiile relevante ale Comisiei Europene.

Recomandările provin din analiza datelor empirice și sunt combinate cu informații din implicarea SIGMA în sprijinirea reformelor în acest domeniu în țările din Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană, oferind, timp de cel puțin două decenii, consiliere adaptată cu privire la modul de restructurare a arhitecturii Guvernului în conformitate cu practicile și standardele recunoscute la nivel internațional (definite în special

¹ Cadrul de politici al OCDE privind buna guvernare publică (OCDE, 2020[82]) combină instrumentele juridice și instrumentele relevante ale OCDE privind guvernarea publică. <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>

6

de *acquis-ul UE*) pentru a sprijini punerea în aplicare eficace a politicilor și serviciilor publice.

Din punct de vedere geografic, sunt analizate toate cele șase țări și teritorii din Balcanii de Vest (Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo, Muntenegru, Republica Macedonia de Nord (denumită în continuare „Macedonia de Nord”) și Serbia). Documentul analizează, de asemenea, patru țări din domeniul Politicii europene de vecinătate care au colaborat cel mai activ cu SIGMA la reformele administrației publice centrale (Armenia, Georgia, Moldova și Ucraina). La modul general, termenul „Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană” va fi utilizat în prezentul document pentru a se referi la țările și teritoriile specificate.

Din punct de vedere tematic, documentul nu acoperă organele din afara ramurii executive a statului, cum sunt băncile centrale sau organele independente de supraveghere, cum sunt instituțiile supreme de audit sau instituțiile ombudsmanului. În plus, guvernanta întreprinderilor de stat sau a altor instituții de drept privat înființate de stat (de exemplu, fundațiile) nu este abordată în prezentul document.

Această lucrare nu stabilește în mod deliberat o tipologie pentru agențiile publice pentru a evita să fie prescriptivă. Există multe modalități de organizare a unei administrații publice eficiente. Cu toate acestea, un tip de agenție publică este cu grijă separat de toate celelalte tipuri de agenții publice: autoritățile naționale de reglementare. Aceste autorități de reglementare au fost adesea create ca parte a unor reforme structurale mai ample, cum ar fi liberalizarea pieței. În mai multe sectoare (energie, comunicații, transporturi), monopolul de stat a fost înlocuit cu piețe competitive care necesită reglementări profesionale și depolitizate. Autoritățile de reglementare funcționează frecvent la o anumită distanță de ministere pentru a asigura o autonomie funcțională suficientă și pentru a menține încrederea publicului în obiectivitatea și imparțialitatea procesului decizional. Cu toate acestea, această autonomie trebuie să fie însoțită de mecanisme de responsabilizare suficiente, pentru a demonstra executarea efectivă a responsabilităților și funcționarea în limitele competențelor care sunt atribuite.

SIGMA ar dori să mulțumească tuturor partenerilor care au contribuit la sondajul realizat în scopul prezentului document, inclusiv ministerelor și agențiilor din țările Balcanilor de Vest și din Vecinătatea Europeană, precum și experților naționali SIGMA care au efectuat colectarea datelor.² Autorii sunt, de asemenea, recunoscători colegilor de la Comisia Europeană și OCDE pentru comentariile lor constructive cu privire la primele proiecte ale acestui document.

² Laura-Sofia Springare de la SIGMA a organizat și analizat colectarea și analiza datelor sondajului. Experții naționali care au acționat în calitate de enumeratori pentru sondaje și au furnizat o analiză documentară a subindicatorilor specifici SIGMA sunt Nevila Como (Albania), Hovhannes Avetisyan (Armenia), Amir Cestic (Bosnia și Herțegovina), Nina Sarishvili (Georgia), Visar Rushiti (Kosovo), Roman Ladus (Moldova), Ana Furnić și Milena Muk (Muntenegru), Jasna Pajkovska și Vesna Bochvarska (Macedonia de Nord), Vladimir Mihajlovic (Serbia) și Ivan Khilobok (Ucraina). Vitalis Nakrosis și Gergely Hideg au sprijinit proiectarea și metodologia sondajului.

I. De la agentificare la consolidare – tendințe în organizarea administrației publice

„Febra creării agențiilor”: tendințele internaționale și impactul acestora asupra economiilor în tranziție

Organizarea administrației publice la nivelul administrației centrale variază de la o țară la alta, pe baza mai multor parametri-cheie: pentru a numi doar câteva - executiv unic sau pluralist, funcția de șef de guvern, forma și rolul centrului Guvernului, numărul de ministere și distribuția responsabilităților, numărul de agenții publice și sarcinile acestora. Arhitectura statului depinde de organizarea constituțională, de cultură și de tradiție și este, de asemenea, rezultatul negocierilor politice, în special acolo unde există guverne de coaliție. Acest studiu se axează pe un nivel secundar al structurii Guvernului, și anume agențiile publice. Agențiile publice diferă de alte tipuri de organe neministeriale care funcționează în principal în temeiul dreptului privat, cum sunt întreprinderile de stat,³ și organizațiile non-profit înființate de stat, cum sunt fundațiile de drept privat.

În dezbateră de lungă durată privind consolidarea versus specializarea, ultimele decenii ale secolului al XX-lea au marcat o trecere rapidă către structuri mai deconcentrate ale administrației publice. Această tendință a fost numită „febra creării agențiilor” (Pollit, 2001^[2]). Valul de agentificare a condus la reforme organizaționale care promovează specializarea verticală prin transferarea funcțiilor de implementare a politicilor de la organe complexe, cu scopuri largi și cu mai multe niveluri (ministere, departamente) către agenții publice nou-create, cu un singur scop și (semi) autonome. În practică, în țările OCDE și în țările UE, departamentele ministeriale au fost adesea detașate pentru a deveni organizații independente, subordonate ministerului competent („de resort”), dar care se bucură de o mai mare autonomie decât departamentele ministeriale. Cu toate acestea, după cum se arată în capitolul 4, în unele administrații din cadrul țărilor din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană, logica de specializare inițială din spatele agentificării devenit distorsionată în măsura în care poate fi dificil să se distingă un minister de o agenție pe baza funcțiilor sale de bază.

Justificarea care stă la baza agentificării a fost explicată pe larg în documentul de referință pentru reforma de bază a agențiilor în Regatul Unit (UK). Raportul elaborat de Unitatea specială pentru eficiență din cadrul Cabinet Office din Regatul Unit în 1988 a deschis calea pentru crearea a peste 130 de agenții într-un singur deceniu, realocând către acestea trei sferturi din totalul funcționarilor publici. Agentificarea a fost văzută ca un instrument de îmbunătățire a responsabilizării conducătorilor publici în ce privește rezultatele, o mai mare autonomie a acestora permițând o sferă de aplicare clar definită și mai restrânsă a sarcinilor și responsabilităților. Aceasta a promis să fructifice potențialul conducătorilor blocați în prezent undeva în mijlocul ierarhiei ministeriale. În plus, se preconiza că formularea și implementarea politicii decuplării prin intermediul agentificării va îmbunătăți calitatea ambelor procese — permițând ministerelor să se concentreze pe deplin asupra elaborării politicilor și asigurând o mai mare concentrare asupra funcțiilor de execuție, prin alocarea acestora unor organe specializate separate (de exemplu, agenții) (Efficiency Unit, 1988^[3]). Agentificarea a permis, de asemenea, liderilor politici să transfere vina spre agenții pentru orice

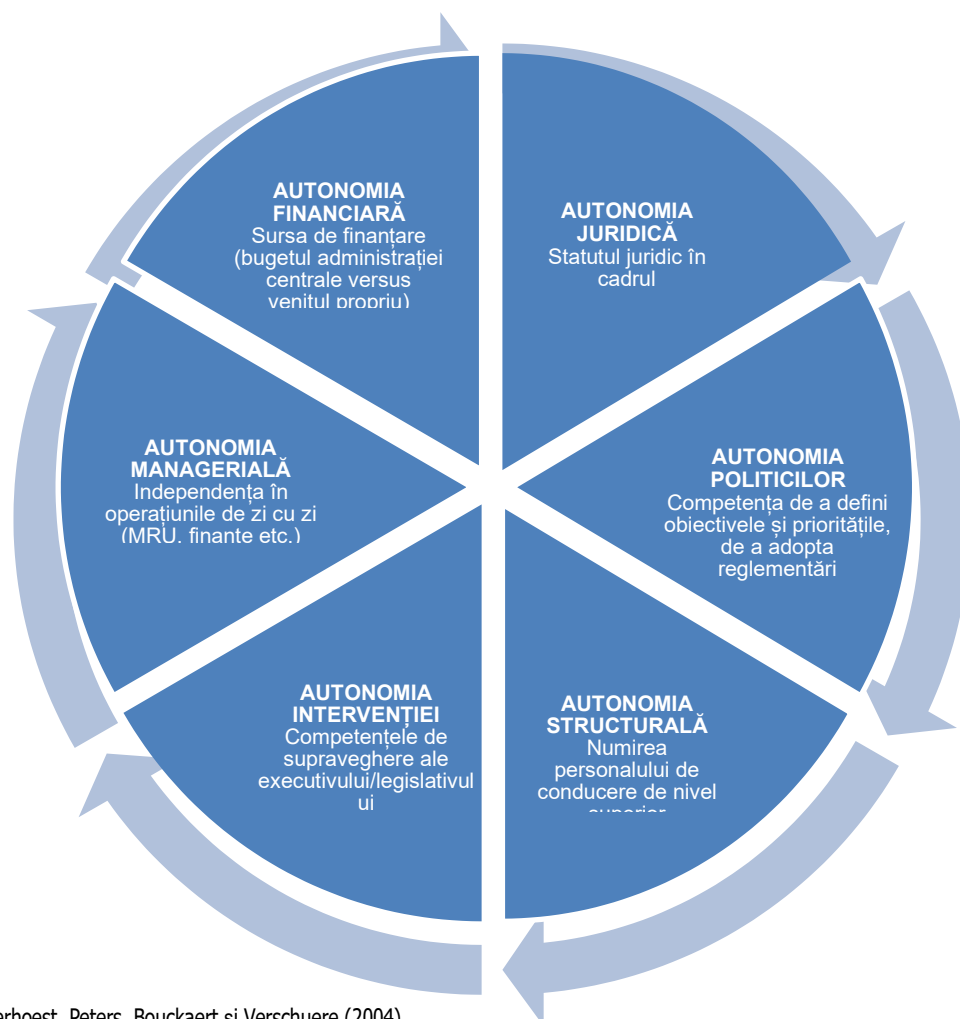
³ Astfel cum sunt definite de OCDE, întreprinderile de stat funcționează în principal în forme juridice de drept privat (comercial), cum sunt societățile pe acțiuni, societățile cu răspundere limitată și societățile în comandită pe acțiuni (OCDE, 2015^[80]). Cu toate acestea, există și întreprinderi de stat care își desfășoară activitatea în forme juridice speciale de drept public.

nereguli sau eșecuri în gestionarea serviciilor publice (Mortensen, 2016^[4]).

Ideea separării elaborării politicilor de implementarea politicilor și transferării acestora către organizații specializate, nu a fost inventată în anii 1980. Acest model exista în Suedia sau Norvegia de la mijlocul secolului al XIX-lea (Christensen și Lægheid, 2006^[5]). Cu toate acestea, ultimele două decenii ale secolului al XX-lea au dus la o extindere fără precedent a agențiilor publice și la apariția unor noi forme și tipuri. Datele pentru 21 de țări, în cea mai mare parte europene, colectate de van Thiel și CRIPO (2012), au demonstrat că agentificarea pe scară largă a apărut și s-a accelerat în anii 1990. Mai târziu, în acest document, sunt examinate experiențele recente în economiile de tranziție, precum și traiectoriile și caracteristicile lor speciale. Țările din Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană au ajuns rapid din urmă tendința de agentificare, adesea stimulată de parteneri sau consultanți internaționali. După cum se arată în capitolul 4, fiecare din aceste țări a creat zeci de agenții cu statut juridic variat și domenii de autonomie diferite. În unele cazuri, proliferarea agențiilor a fost însoțită de extinderea altor tipuri de organe neministeriale. De exemplu, în Armenia, de către stat a fost înființat un număr mare de fundații de drept privat (SIGMA, 2019^[6]). În Moldova, mai multe funcții administrative clasice (de exemplu, eliberarea pașapoartelor) au fost încredințate întreprinderilor de stat (SIGMA, 2015^[7]).

Agentificarea a sporit diversitatea și complexitatea în cadrul administrației guvernamentale. O agenție publică este un concept eterogen și se poate referi la diferite forme organizaționale. Această diversitate este reflectată de numeroase tipologii ale agențiilor publice dezvoltate în literatură (Dunleavy, 1991^[8]) (OCDE, 2002^[9]) (Van Thiel, 2012^[10]). Majoritatea tipologiilor se concentrează pe caracteristica centrală a agențiilor – gradul de autonomie și distanța față de alte organizații, în special ministerele. de portofoliu. Autonomia în sine, ca element central de diferențiere a agențiilor, poate fi discutată cu privire la diferite dimensiuni: juridică, de politici, structurală, intervențională, managerială și financiară (Figura 1). Autonomia nu este un concept binar, deoarece autonomia unei agenții publice poate fi diferită semnificativ în ce privește aceste dimensiuni, în dependență de funcțiile pe care se așteaptă să le îndeplinească.

Figura 1. Dimensiunile autonomiei agențiilor



Sursa: După Verhoest, Peters, Bouckaert și Verschuere (2004).

Agențiile nu sunt niciodată complet „independente”, deoarece politicienii aleși sunt, în cele din urmă responsabili de activitățile lor (Christensen, Lie și Læg Reid, 2008^[11]). Scopul inițial al agențificării nu a fost de a crea o „a patra ramură a Guvernului”, deoarece agențiile rămân parte a executivului. Miniștrii sunt aleși să conceapă și să pună în aplicare politicile publice, iar agențiile reprezintă un instrument pentru realizarea acestor obiective. Deși se bucură de o autonomie mai mare decât departamentele ministeriale în toate dimensiunile enumerate mai sus, acestea își desfășoară activitatea sub gestionarea și supravegherea Guvernului, efectuate de obicei de ministerul responsabil de domeniul de politici în care își desfășoară activitatea agenția (Ministerul de portofoliu). Rolul principal al ministerului de portofoliu este de a responsabiliza agenția pentru rezultatele convenite de comun acord și de a se asigura că legile și politicile sunt puse în aplicare în conformitate cu intenția Guvernului. Responsabilitatea este executată prin stabilirea de obiective și ținte și prin monitorizarea și evaluarea punerii în aplicare a acestora, dar și prin instrumente mai clasice, cum ar fi numirea și concedierea conducerii, influențarea bugetului și a personalului sau inspectarea legalității (revizuirea actelor administrative) și a performanței operațiunilor unei agenții.

Găsirea unui echilibru optim între autonomia agențiilor și responsabilitate reprezintă o provocare continuă. Multe state membre ale UE și OCDE continuă să-și reajusteze acest echilibru. Cu toate acestea, acest studiu arată că economiile în tranziție de la periferia UE se confruntă cu provocări substanțiale, în special cu agenții publice care nu pot fi responsabilizate. Acesta nu este un fenomen recent. În 2001, SIGMA a subliniat că agențiile nu trebuie să devină atât de independente sau detașate de executiv încât să poată sfida Guvernul în chestiuni de interes legitim (OCDE, 2001^[12]). Acest lucru poate crea probleme grave pentru responsabilitatea democratică și pentru punerea în aplicare eficientă a politicilor publice.

După cel puțin trei decenii de agentificare, baza de probe pentru creșterea preconizată a eficienței în ceea ce privește agentificarea este încă destul de fragilă (Cingolani și Fazekas, 2020^[13]) [Dan, 2014^[14]]. Unii autori atestă efecte negative ale agentificării asupra eficienței sectorului public și a raportului calitate-preț (Overman and Van Thiel, 2016^[15]), subminând promisiunea majoră a agentificării. Decuplarea procesului de elaborare a politicilor de implementare a politicilor a fost adesea asigurată în mod formal, dar nu și practic. Cercetările arată că agențiile sunt puternic implicate în elaborarea politicilor, chiar dacă acestea au fost create doar pentru a se concentra asupra punerii lor în aplicare (Bach, Niklasson și Painter, 2012^[15]) (Verschuere și Vancoppenolle, 2012^[16]). Agentificarea extinsă a generat, de asemenea, numeroase efecte secundare, și anume obstacole în calea coordonării politicilor și fragilizarea administrației centrale, a coordonării și supravegherii (Moynihan, 2006^[17]). Nivelul ridicat de autonomie al anumitor agenții a cauzat întrebări cu privire la responsabilitatea democratică și legitimitatea acestora, de exemplu dacă acestea sunt mai ușor captate de interesele de grup, de exemplu industriile reglementate de agențiile autonome de reglementare (Larsen et al., 2006^[18]). Astfel, cum a fost rezumat de către unul dintre autori: „rețeta magică, inspirată de noua gestiune publică, de a acorda organizațiilor mai multă autonomie în timp ce sunt controlate pentru rezultatele lor, pare să funcționeze numai în anumite condiții și pentru anumite aspecte organizaționale și, mai des, această rețetă combinată are consecințe neintenționate” (Verhoest, 2017^[19]).

Teoria agentului principal oferă cadrul pentru examinarea modului în care un minister se poate asigura că o agenție desfășoară politici publice și administrează legea în caz de asimetrie a informațiilor. Guvernanța eficientă este esențială pentru reducerea la minimum a riscurilor și a pasivelor neintenționate pentru stat (Laking, 2006^[20]). În practică, asimetria informațiilor poate fi compensată de rețele neformale. În cazul în care mecanismele de reglementare sunt prost concepute sau ineficiente, există tendința de a dezvolta mecanisme alternative de control politic, cum ar fi patronajul și restructurarea frecventă (Hajnal, 2011^[21]), pentru a asigura un control politic puternic (Verhoest et al., 2011^[22]).

La nivel internațional, problemele create de agentificarea extinsă au determinat pentru prima dată inițiative comune de guvernanță, menite să consolideze coordonarea și cooperarea transsectorială între agenții și realizarea mai multor lucruri împreună, dincolo de granițele organizaționale. Mai recent, aceste inițiative au inspirat, de asemenea, reforme de inversare a tendințelor de agentificare (Thijs și Nakrosis, 2019^[23]). Dezagentificarea (consolidarea organizațională) a apărut nu numai ca reacție la efectele negative ale agentificării, ci și ca măsură de austeritate după criza financiară mondială din 2008. Guvernele s-au confruntat cu presiuni fiscale și politice pentru a iniția reforme dureroase în cadrul propriului lor aparat administrativ. Dezagentificarea a devenit o opțiune viabilă, oferind rezultate rapide, tangibile și vizibile. Tendința de consolidare a prevede două forme principale:

- Consolidarea (globală) a întregii administrații – inițiative gestionate la nivel central de restructurare a unei game largi de agenții în toate domeniile de politici sau în marea majoritate a acestora.
- Consolidarea sectorială – reorganizarea situației generale a agenției în cadrul unui singur domeniu de politici sau în cadrul unui anumit tip de funcție guvernamentală.

Consolidările cuprinzătoare au fost puse în aplicare doar în unele țări, de exemplu în Regatul Unit și Irlanda (Caseta 1), în timp ce consolidarea la nivel sectorial a avut loc în numeroase țări. Deși diferă în ceea ce privește domeniul de aplicare, ambele tipuri de consolidare au urmat un model similar – reducerea numărului de agenții prin:

(1) fuzionarea agențiilor; (2) transferarea funcțiilor agențiilor înapoi la ministere; (3) retragerea de la exercitarea unor funcții specifice ceea ce duce la desființarea agențiilor; sau (4) delegarea acestor funcții altor organe, cum sunt administrațiile locale, sectorul privat sau organizațiile societății civile.

Caseta 1. Consolidări cuprinzătoare ale agențiilor din Regatul Unit și Irlanda

Programul de reformă a organelor publice din Regatul Unit (2010-2015) și Programul de raționalizare a agențiilor din Irlanda (2011-2013) au urmat un model similar, combinând restructurarea masivă a agențiilor cu stabilirea unor mecanisme de revizuire periodică a numărului de agenții. Programul Regatului Unit a început cu o revizuire a peste 900 de organizații guvernamentale, ce a dus la identificarea a peste 200 de organe de care nu mai era nevoie să existe ca organizații independente și a peste 170 de organe care puteau fi fuzionate cu altele. În mare parte, aceste obiective au fost realizate. În cinci ani, numărul total al organelor publice a fost redus cu peste 290, datorită desființării a 190 de instituții și fuzionării altor 165 în mai puțin de 70. Reducerea cumulată raportată a economiilor administrative a ajuns la 3 miliarde lire sterline. Logica generală care a stat la baza restructurării a fost selectarea celei mai eficiente și eficiente opțiuni pentru îndeplinirea anumitor funcții guvernamentale. Este interesant faptul că alocarea funcțiilor către organele publice nedepartamentale (tipul primar de agenție guvernamentală, care funcționează în condiții de concurență deplină cu ministerul de resort) a fost indicată ca fiind „o ultimă soluție, atunci când s-au epuizat toate celelalte mecanisme de punere în aplicare” (Cabinet Office, 2012, p. 4_[24]). Catalogul opțiunilor alternative de realizare includea deconcentrarea către administrația locală, transferul către sectorul privat sau de voluntariat, aducerea în interior (la departamentul de resort) sau crearea unei agenții executive (parte a departamentului guvernamental). Pe lângă acest exercițiu unic de consolidare, a fost introdus mecanismul revizuirilor postconsolidare (Revizuirii triennale). Toate organele publice nedepartamentale au fost obligate să treacă printr-un proces de revizuire pe parcursul unui ciclu de trei ani. Principiul-cheie al revizuirilor a fost caracterul lor provocator, adică era nevoie de un „test existențial” pentru fiecare organ, pentru a analiza dacă există o justificare solidă pentru menținerea lor ca organizații independente. Modelul revizuirilor triennale a fost înlocuit recent cu revizuirii adaptate care se bazează pe o metodologie ușor simplificată. Cu toate acestea, a fost menținut conceptul general de revizuirii periodice și provocatoare. În cele din urmă, supravegherea agențiilor existente a fost înăspriată prin introducerea unor noi cerințe privind transparența salariilor și a contractelor, precum și a unor noi forme de controale externe *ex ante* pentru tranzacții specifice.

Programul de raționalizare a agenției irlandeze a redus numărul total de organe guvernamentale cu aproape 200. Aceasta a introdus, de asemenea, un principiu care prevede că înființarea unei agenții separate este justificată numai atunci când îndeplinirea anumitor funcții necesită competențe specializate și autonomie. La fel ca în cazul Regatului Unit, consolidarea unică a fost completată cu introducerea revizuirilor critice periodice (RCP-uri) pentru toate agențiile de stat (a se vedea caseta de mai jos).

Sursă: (Cabinet Office, 2014_[25]) (Departamentul pentru cheltuieli publice și reforme, 2014_[26]) (Departamentul pentru cheltuieli publice și reforme, 2016_[27]) (Dommett, MacCarthaigh și Hardiman, 2016_[28]) (MacCarthaigh și Hardiman, 2017_[29])

Inițiativele cuprinzătoare de consolidare au condus la o reducere semnificativă a numărului de agenții, deși, în cazul Irlandei, impactul acesteia a fost diminuat prin crearea în paralel a mai multor noi instituții. Agenția publică nu mai era opțiunea implicită pentru îndeplinirea tuturor funcțiilor guvernamentale, ci doar una dintre opțiuni. Au fost introduse clauze de caducitate și revizuirii periodice ale agențiilor pentru a se asigura că agențiile au continuat să servească unui scop după ani de la înființarea lor. Programele de raționalizare puse în aplicare în Irlanda și Regatul Unit au contestat, de asemenea, un alt element constitutiv al agendei de agentificare – necesitatea separării stricte și organizaționale a elaborării politicilor și a punerii în aplicare a politicilor. Au fost subliniate beneficiile creșterii responsabilității democratice prin transferarea mai multor funcții sub conducerea directă a politicienilor aleși (miniștri sau autorități guvernamentale locale). Unele inițiative de consolidare a întregii administrații au fost întreprinse, de asemenea, în țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană, dar rezultatele sunt destul de diferite (a se vedea experiențele Kosovo și Albania din capitolul 4).

Consolidările sectoriale sunt diverse și frecvente. Din practicile europene recente pot fi identificate patru tipuri principale de consolidare sectorială (Sześciło, 2020^[30]).

- Amalgamarea tuturor agențiilor de livrare de servicii care își desfășoară activitatea în cadrul unui singur domeniu de politici, de exemplu fuziunea administrației vamale și fiscale (Danemarca, Polonia, Regatul Unit), fuziunea serviciilor sociale și a serviciilor de ocupare a forței de muncă (Norvegia).
- Amalgamarea autorităților de reglementare, de exemplu fuziunea autorităților de reglementare în domeniul financiar (Finlanda, Polonia – fuziunea autorității de supraveghere financiară și a autorității de supraveghere a asigurărilor); fuziunea autorităților de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice și al serviciilor poștale (Croatia, Polonia, Slovacia, Regatul Unit); fuziunea autorității de concurență cu autoritatea de reglementare a pieței serviciilor poștale și telecomunicațiilor (Olanda). Unul dintre cele mai importante exemple de astfel de reforme a fost instituirea „super-reglementatorului spaniol” — Autoritatea Națională pentru Piețe și Concurență (CNMC), înființată în 2013. Aceasta a înlocuit Comisia Națională pentru Concurență (autoritatea pentru protecția concurenței) și autoritățile sectoriale separate de reglementare în domeniul comunicațiilor electronice, sectorului audiovizual, energiei, căilor ferate, aeroporturilor, precum și al serviciilor poștale.
- Integrarea inspectoratelor (agenții de aplicare a legii). Aceasta poate include integrarea inspectoratelor care își desfășoară activitatea într-o anumită zonă de risc, urmând abordarea „un risc – un inspectorat” promovată de OCDE (OCDE, 2014^[31]), de exemplu prin fuziunea tuturor organelor care gestionează securitatea alimentară (Danemarca, Germania, Irlanda, Țările de Jos). Abordarea cea mai radicală a fost aplicată pentru prima dată în Croatia. În 1999, Inspectoratul de Stat centralizat a preluat sarcinile a 12 inspectorate specializate (siguranța și protecția muncii și a angajaților, comerțul și supravegherea pieței, energia, mineritul și echipamentele) care își desfășoară activitatea în cadrul a patru ministere. Este interesant de remarcat faptul că această abordare a fost deja pusă în aplicare în Balcanii de Vest. În 2012, Muntenegru a creat Administrația pentru afaceri de inspecție, integrând sub un singur acoperiș inspecții specializate care operează în următoarele domenii: minerit, geologie, comunicații electronice, servicii poștale, forță de muncă, turism, construcții, mediu, achiziții publice, jocuri de noroc.
- Consolidarea furnizării de servicii de sprijin pentru administrația Guvernului sub un singur acoperiș al centrelor de sprijin (Estonia, Finlanda, Irlanda, Țările de Jos, Portugalia, Suedia, Regatul Unit). Aceasta include, în special, integrarea furnizării unor astfel de servicii, cum ar fi gestionarea proprietății și a parcului auto, gestiunea financiară (contabilitate, administrarea salariilor), achizițiile publice sau infrastructura informatică.
- Integrarea ramurilor teritoriale ale administrației Guvernului. În Lituania, propunerile de raționalizare a administrației guvernamentale au fost formulate de așa-numita Comisie de caducitate” (Sunset Commission) începând cu 1999, dar s-au obținut rezultate considerabile doar în timpul crizei financiare mondiale. Desființarea sau reorganizarea ramurilor teritoriale ale administrației publice a fost factorul major care a condus la reducerea numărului total de organe guvernamentale cu aproape 10 % între 2008 și 2010 [Nakrošis și Martinaitis, 2011^[32]]. În Ungaria, integrarea administrației teritoriale sub acoperișul birourilor administrațiilor regionale a dus la o reducere și mai accentuată a numărului de organe administrative, dar, în mod surprinzător, aceasta dus la o creștere a ocupării forței de muncă (Gellén, 2012^[33]).

Consolidările sectoriale se bazează, de regulă, pe gruparea unor funcții similare într-o singură organizație. Această abordare a fost populară pentru guvernele care caută succese în domeniul eficienței și sinergii prin reforme organizaționale. De exemplu, în programul olandez Compact Central Government Programme (Guvernul Olandei, 2011^[34]), abordarea bazată pe clustere a fost prezentată ca o strategie de raționalizare a operațiunilor Guvernului, creând sinergii și economii prin coordonarea sau consolidarea îndeplinirii unor funcții similare. Guvernul a identificat mai multe grupuri distincte, în care ar putea fi introdusă integrarea organizațională, de exemplu, acordarea de sprijin pentru venitul cetățenilor, colectarea contribuțiilor, gestionarea proprietății publice, inspecții și supravegherea pieței (funcții de

reglementare). De exemplu, identificarea acestui ultim grup a avut ca rezultat fuziunea sus-menționată a autorității de protecție a concurenței cu autoritatea de reglementare a pieței serviciilor poștale și a telecomunicațiilor. În ceea ce privește grupul de inspecție, a fost luată în considerare ideea unui singur inspectorat de stat, deși, în cele din urmă, acest lucru a avut ca rezultat o reducere semnificativă a numărului de agenții. Un element important al abordării olandeze este desemnarea unui minister responsabil pentru fiecare grup.

Abordarea bazată pe clustere ar putea servi drept principiu general care modelează imaginea de ansamblu a agențiilor. Catalogul grupurilor identificate în cazul Olandei reprezintă un punct de plecare bun, dar, după cum arată exemplele discutate mai sus, există și alte căi potențiale către integrarea agențiilor. În cazul în care fuzionarea agențiilor relevante nu este fezabilă, trebuie să se asigure o mai bună coordonare și standarde comune de funcționare. Figura de mai jos prezintă o hartă a clusterelor care ar putea ghida procesul de consolidare sau ar putea duce la o mai mare integrare a agențiilor. Aceste clustere se pot suprapune într-o anumită măsură (de exemplu, consolidarea administrației veniturilor ar putea fi combinată cu fuzionarea inspectoratelor care își desfășoară activitatea în acest domeniu), dar ar putea servi, de asemenea, ca opțiuni alternative.

Figura 2. Strategii utilizate pentru gruparea agențiilor publice

INSPECTORATE: Consolidarea inspectoratelor sectoriale într-un singur inspectorat integrat conform principiului "un risc-un inspectorat"	SERVICIILE BACK-OFFICE: Integrarea furnizării serviciilor de back-office pentru administrația publică în cadrul unui singur centru de servicii partajat	ADMINISTRAREA TERITORIALĂ: Integrarea oficiilor teritoriale separate ale agențiilor relevante în reprezentarea teritorială unică a administrației guvernamentale
ADMINISTRAREA VENITURILOR: Consolidarea administrației responsabile de colectarea diferitor taxe, de ex. fuziunea administrației fiscale și vamale	AUTORITĂȚILE DE REGLEMENTARE: Integrarea autorităților de reglementare sectoriale separate cu scop unic într-o autoritate de reglementare multisectorială unică	ADMINISTRAREA POLITICILOR SOCIALE: Consolidarea administrațiilor responsabile de diverse politici sociale, de la distribuirea asistenței sociale până la administrarea pieței muncii

Controlul accesului și revizuirii periodice

Unele țări OCDE și UE au elaborat funcții de control al fluxului de informații pentru a evita proliferarea de noi agenții și de restricții pentru a evita modificările *ad-hoc* ale cadrelor generale de responsabilitate și de guvernare concepute cu atenție. Un răspuns politic echilibrat la aceste provocări constă în două elemente:

- Proceduri pentru crearea de noi agenții pentru a analiza cu atenție necesitatea unor astfel de instituții și posibile structuri organizaționale alternative.
- Mecanisme pentru revizuirile și ajustările periodice ale agențiilor existente.

Astfel de mecanisme au fost introduse în ultimul deceniu de țări care au introdus reorganizări pe scară largă ale administrațiilor lor publice, cum sunt Regatul Unit și Irlanda. Crearea de noi agenții nu trebuie percepută ca o opțiune implicită pentru îndeplinirea funcțiilor guvernamentale. După cum a fost specificat de Cabinet Office al Regatului Unit (2016): „Noile organe publice trebuie create numai dacă există o situație clară și o cerință presantă, necesitatea clară ca statul să ofere funcția sau serviciul prin intermediul unui organ public și nu există nicio alternativă viabilă – înființarea efectivă de noi organe publice ca ultimă soluție. Acest lucru este necesar pentru a preveni orice creștere inutilă a numărului de organe publice”. Orice propunere de înființare a unei noi agenții trebuie să facă obiectul unei revizuirii *ex ante* (o evaluare a impactului normativ adaptată), ghidată de următoarele întrebări:

- Funcția sau serviciul care urmează să fie furnizat este necesar? Este impusă de obligații legale sau

de politici?

- Funcțiile similare sunt îndeplinite de organele existente? Dacă da, care este avantajul creării unui nou organ în locul alocării de funcții unui organ existent?
- Funcția relevantă poate fi îndeplinită într-un mod mai eficace și mai eficient de către alte organe decât o agenție publică?

Catalogul opțiunilor alternative de realizare include administrațiile locale, sectorul privat și sectorul voluntariatului, dar și corporatizarea organelor publice (în principal agenții), și anume transformarea acestora în întreprinderi de drept privat cu Guvernul în calitate de acționar unic (sau majoritar) sau delegarea unor funcții guvernamentale către organele judiciare. Astfel, administrarea registrelor publice (de exemplu, registrele societăților comerciale, cadastrale) ar putea fi încredințată instanțelor de judecată pentru a spori credibilitatea acestor registre.

În principiu, în cazul în care este necesară o nouă agenție, opțiunea implicită este aceea de a avea o agenție care să funcționeze în cadrul ministerului sau sub supravegherea atentă a acestuia, în timp ce crearea unui tip mai autonom de agenție necesită o justificare specială. De exemplu, crearea Autorităților Administrative Autonome (AAA) în Olanda este limitată prin lege la următoarele cazuri:

- Este nevoie de un aviz independent bazat pe expertiză specifică.
- Aplicarea strictă a normelor este necesară într-un număr mare de cazuri individuale.
- Participarea organizațiilor societății civile este considerată deosebit de adecvată având în vedere natura sarcinii administrative în cauză (secțiunea 3 din Legea din 2006 privind autoritățile administrative autonome).

Revizuirile periodice ale agențiilor existente constau adesea dintr-o procedură în două etape: (1) contestarea nevoii înseși de a continua activitățile agenției în forma actuală; (2) investigarea măsurilor specifice de îmbunătățire a eficacității și eficienței activităților agenției. Revizuirile pot fi efectuate de ministerul de portofoliu sau de organul responsabil cu problemele administrației publice, de exemplu ministerul administrației publice respectiv sau biroul prim-ministrului. Caseta de mai jos prezintă sistemul de revizuire adoptat de Guvernul irlandez.

Caseta 2. Revizuirii obligatorii ale agențiilor publice

În Irlanda, toate agențiile publice (denumite organe de stat necomerciale) fac obiectul unei revizuirii critice periodice (RCP) cel puțin o dată la cinci ani. Obiectivul principal al RCP este de a verifica necesitatea existenței fiecărei agenții. Ulterior, aceasta urmărește să îmbunătățească responsabilitatea, eficiența și eficacitatea, precum și să investigheze cazurile de raționalizare și consolidare. Performanța este evaluată în raport cu obiectivele și scopurile predefinite. În cele din urmă, structura administrației agenției și supravegherea ministerială fac obiectul unei revizuirii.

Următoarele principii generale trebuie luate în considerare pe parcursul întregului proces de revizuire: a) proporționalitatea – nu trebuie să fie excesiv de birocratică sau împovărătoare; b) promptitudinea – trebuie să fie finalizată rapid pentru a nu perturba activitatea agenției; c) caracterul de provocare – trebuie să fie robust și riguros, asigurându-se că sunt analizate toate opțiunile de livrare pentru funcții guvernamentale specifice; d) deschidere și incluziune – procedura trebuie să ofere tuturor părților interesate posibilitatea de a contribui; e) transparență – revizuirile trebuie să fie puse la dispoziția publicului.

Responsabilitatea pentru procesul de revizuire este parțial descentralizată la nivelul ministerului de portofoliu (departamentului) care este obligat să înființeze un grup de lucru care să efectueze revizuirea. Cu toate acestea, pe lângă reprezentantul ministerului și al agențiilor relevante, acest grup este format din membri ai Departamentului pentru cheltuieli publice și reforme (ministerul responsabil cu administrația publică). Acesta se încheie cu un raport prezentat ministrului de portofoliu.

Sursă: (Departamentul Cheltuieli Publice și Reformă, 2016^[27])

Rezumat – Agentificarea nu este un panaceu

Agentificarea a schimbat semnificativ arhitectura organizațională a administrației publice din întreaga lume. Agențiile publice au devenit principalul mijloc de punere în aplicare a politicilor și de furnizare a serviciilor de către guvern. Cu toate acestea, entuziasmul inițial care însoțește valurile de agentificare din anii 1980 și 1990 s-a estompat în mare parte. Nu s-au furnizat dovezi empirice solide conform cărora agentificarea duce la creșterea eficienței, eficacității și calității în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor. Există cel puțin trei lecții majore care pot fi trase din febra creării agențiilor din ultimele decenii.

În primul rând, nu există un model unic de organizare a administrației publice. În special, nu există o formulă pentru echilibrul optim între consolidare și specializare în cadrul structurilor administrative. Astfel, după cum a declarat Pollitt: „(...) nu aveți încredere în cei care susțin că X trebuie pus în aplicare deoarece toată lumea face X. De fapt, nu există soluții universale pentru că nu există probleme universale” (Pollitt, 2012^[35]). În al doilea rând, o agenție nu este, în mod implicit, mai eficace sau mai eficientă în îndeplinirea anumitor funcții de punere în aplicare decât o unitate ministerială, o companie de stat, un sector privat sau o entitate guvernamentală locală, așa cum se credea uneori în primele zile ale erei agentificării. Astfel, o agenție nu trebuie să fie percepută ca o opțiune implicită pentru funcțiile guvernamentale. Se înțelege din ce în ce mai mult că înființarea unei agenții trebuie să fie precedată de o analiză *ex ante* cuprinzătoare a modalităților organizaționale existente pentru îndeplinirea funcțiilor publice. În al treilea rând, indiferent de forma organizatorică selectată pentru îndeplinirea unor funcții specifice (unitate ministerială, agenție sau companie de stat), provocări similare în materie de guvernanta persistă. Principala provocare este maximizarea beneficiilor delegării și autonomiei, reducând în același timp la minimum riscul de nereguli sau erori și asigurând responsabilitatea efectivă a tuturor organelor care îndeplinesc funcții guvernamentale. Acest lucru necesită un cadru de guvernanta coerent pentru toate organele care îndeplinesc funcții guvernamentale, asigurând un echilibru între autonomie și control, libertate și responsabilitate.

II. Standarde supranaționale – către modelul UE de agenții naționale

Autoritățile naționale de reglementare – agenția națională cu emblema „creată după modelul UE”

În mod tradițional, organizarea administrativă națională nu a făcut obiectul reglementării legilor internaționale și supranaționale⁴, ca piatră de temelie a suveranității administrative naționale (Egeberg și Trondal, 2018^[36]). Cu toate acestea, odată cu progresul integrării europene, legislația UE a început să ofere orientări din ce în ce mai detaliate cu privire la concepția organizațională și la locul instituțional al organelor administrative naționale responsabile cu punerea în aplicare a legislației UE. Aceasta a făcut parte dintr-o schimbare structurală mai amplă a politicii UE de promovare a unui „stat de reglementare” (Majone 1997), în care piețele nou-liberalizate au necesitat noi modele de reglementare de către un tip special de organ administrativ în relații de concurență deplină cu ministerele, denumite în linii mari „agenții de reglementare” (Majone, 1997^[37]). Pentru țările din Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană, alinierea la aceste norme este o componentă importantă a procesului de aproximare a sistemelor lor juridice cu sistemele UE. Prin urmare, modelul structurilor administrative naționale nu poate ignora cerințele stabilite la nivelul UE.

Cu toate acestea, standardele UE au fost înțelese greșit și interpretate greșit atunci când au fost aplicate în țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană. În acest capitol, scopul este de a clarifica cerințele standardelor UE privind structura organizatorică a agențiilor. Aceste considerații se vor concentra în primul rând pe autoritățile naționale de reglementare (ANR), deoarece acestea fac obiectul unor reglementări deosebit de extinse în *acquis-ul* UE. Această analiză va fi completată cu informații din instrumentele OCDE și orientări privind guvernanta autorităților de reglementare în general.

Principiul autonomiei funcționale a ANR-urilor (și a altor organe) nu este o idee revoluționară. Principiul poate fi urmărit atunci când Woodrow Wilson a formulat regula conform căreia politicienii aleși ar putea influența procesul decizional administrativ prin modelarea cadrului legislativ, dar nu prin interferența directă și adesea informală în procedurile sau deciziile individuale. Acest principiu este, de asemenea, un pilon al birocrăției clasice Weberiene, în care funcționarii publici sunt obligați prin lege, nu voința liderilor politici. Valoarea adăugată a accentului pus de UE pe autonomia funcțională, în comparație cu aceste concepte clasice, este excluderea explicită a competenței ministerelor de a revizui actele ANR-urilor și completarea acestei autonomii funcționale cu „prime de autonomie” în alte dimensiuni – juridice, structurale, financiare și de gestiune.

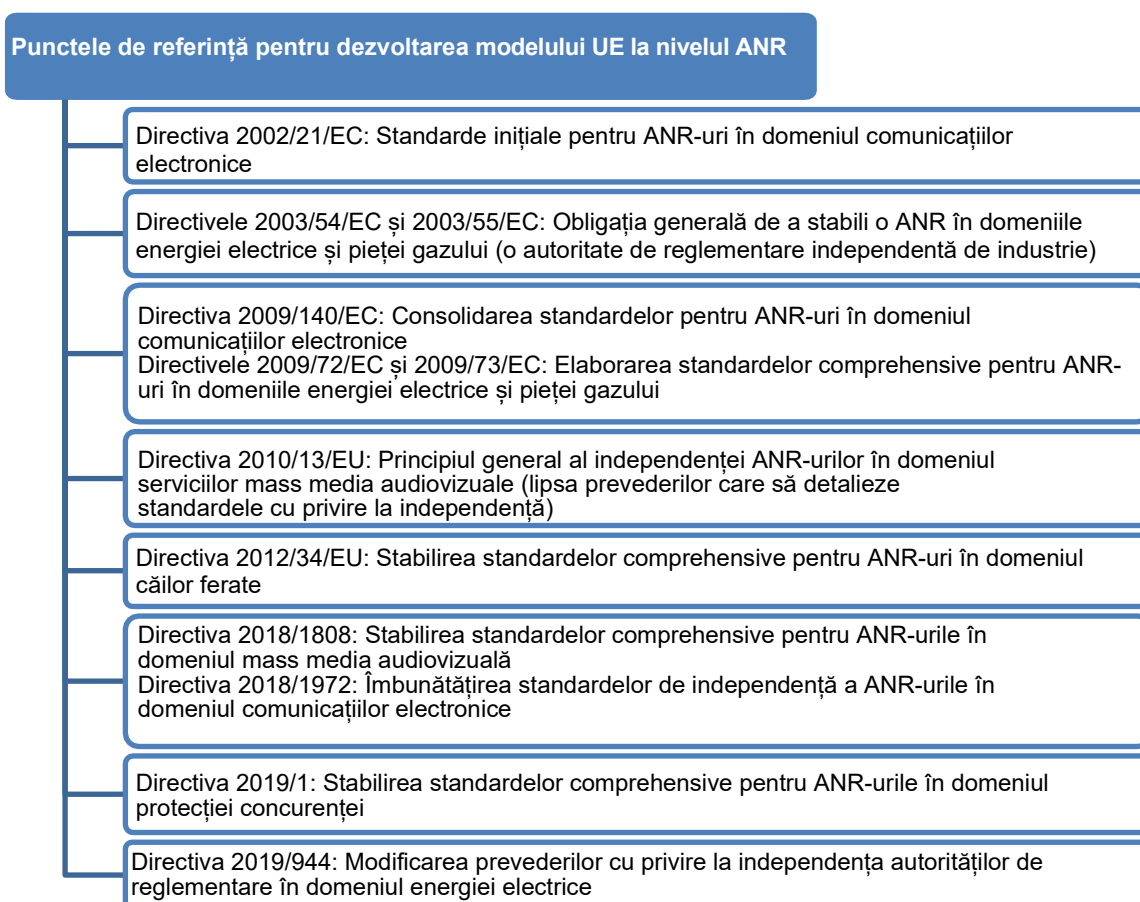
Regulamentul se referă la tehnologia de reglementare a sistemelor sociale prin norme (Baldwin, Peștera și Lodge, 2010^[38]). În acest sens, majoritatea autorităților publice ar putea fi definite ca autorități de reglementare, fie prin stabilirea, fie prin regulamente de punere în aplicare. Cu toate acestea, eticheta de autoritate de reglementare este, de obicei, aplicată unui grup mai restrâns de organe care abordează disfuncționalitățile pieței pe anumite piețe, utilizând competențe precum: acordarea de licențe actorilor de pe piață și distribuirea de drepturi speciale (de exemplu, frecvențe radio); monitorizarea respectării de către operatorii de piață a cadrului de reglementare, inclusiv impunerea de sancțiuni pentru neconformitate; contracararea denaturării sau a restrângerii concurenței și a abuzului de poziție dominantă din partea operatorilor pe piețele relevante; întreprinderea de acțiuni de îmbunătățire a accesibilității serviciilor pe piețele reglementate pentru diferite grupuri de utilizatori; stabilirea sau aprobarea tarifelor (de exemplu,

⁴ Noțiunea de „standarde supranaționale” se referă la standardele stabilite de o organizație ale cărei organe au autoritatea de a stabili legi obligatorii pentru țările sale membre, pe baza competențelor transferate acestei organizații de către membri. Uniunea Europeană este exemplu principal de acest tip.

pentru transportul sau distribuția energiei); examinarea plângerilor operatorilor de pe piață împotriva acțiunilor discriminatorii care împiedică accesul la piață sau concurența loială; emiterea de instrucțiuni obligatorii pentru actorii de pe piață cu privire la măsurile specifice care trebuie luate (Sześciło, 2021^[39]). Ca atare, autoritățile de reglementare se disting uneori de organele cu funcții de „poliție” mai restrânse, și anume agențiile de reglementare care îndeplinesc funcții clasice de control al conformității sub forma inspecțiilor de piață ÅOCDE, 2014^[31]). Printre acestea se numără, de exemplu, inspectoratele muncii, de mediu sau de siguranță alimentară. În practică, linia de demarcație dintre autoritățile de reglementare și agențiile de aplicare a legii este adesea neclară, deoarece autoritățile de reglementare îndeplinesc adesea și funcții de inspecție.

Agențiile naționale de reglementare sunt autorități de reglementare caracterizate printr-o singură caracteristică suplimentară: funcțiile, competențele și structura organizatorică ale acestora sunt definite în mare măsură de legislația UE. ANR-urile au devenit parte a *acquis-ului* UE care stabilește standarde generale de autonomie, deoarece acest lucru a fost considerat esențial pentru succesul reformelor de liberalizare a pieței promovate de UE. Se consideră că autoritățile de reglementare autonome sunt esențiale pentru asigurarea unor condiții de concurență echitabile pentru toți actorii de pe piețele nou liberalizate și parțial privatizate ale utilităților publice (energie, comunicații electronice sau servicii poștale). Pe piețele pe care furnizorii controlați de stat au rămas prezenți, dar și-au pierdut monopolul oficial și au fost expuși concurenței actorilor privați, ANR-urile au devenit deosebit de necesare pentru a demonstra separarea funcțiilor de reglementare de gestionarea furnizorilor publici. Treptat, ANR-urile au devenit structuri administrative naționale supuse celui mai detaliat regulament al UE privind structura organizatorică și autonomia lor. Nicio altă instituție națională nu a atras o atenție comparabilă în ce privește legislația UE. Figura 3 prezintă evoluția standardelor UE privind autonomia ANR în diferite domenii de politici. Acesta oferă, de asemenea, un catalog al ANR-urilor care intră sub incidența *acquis-ului* UE.

Figura 3. Extinderea standardelor UE la nivelul organizațiilor și autorităților naționale de reglementare (ANR)



Sursa: Analiza SIGMA a legislației UE.

Dezvoltarea standardelor UE s-a accelerat în ultimii ani, prin intermediul noilor standarde stabilite pentru autoritățile naționale pentru concurență și îmbunătățirile operate la nivelul reglementărilor existente pentru autoritățile de reglementare în domeniile comunicațiilor electronice și mass-mediilor audiovizuale. Totuși, modelul UE al ANR-urilor este unul relativ tânăr, comparativ cu evoluțiile care au avut loc la nivel național. Apariția organelor administrative independente poate fi observată în Europa de Vest încă în perioada anilor 1970 (Majone, 1997^[40]) (Scott, 2014^[41]). La sfârșitul anilor 1980, ele au devenit răspândite pe teritoriul Europei (Gilardi, 2006^[42]). Primele câteva standarde ale UE și-au făcut apariția abia un deceniu mai târziu. Astfel, *acquis-ul* UE nu poate fi perceput ca și generator al conceptului de ANR-uri în Europa. Acesta a fost un factor care a contribuit la diseminarea, consolidarea și atingerea unui oarecare nivel de consistență în percepția acestui tip de instituții în Europa. Mai mult ca atât, formalizarea standardelor UE pentru independența ANR-urilor era de obicei punctul culminant al unui proces care a implicat mulți actori și multiple acțiuni – eforturi de lobby a rețelelor autorități naționale, documente de politici și acte juridice neobligatorii ale Comisiei Europene și hotărârilor de referință a Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE).

Conținutul standardelor pentru ANR-uri nu este unul uniform. Ele se diferențiază în mod particular în ceea ce privește profunzimea influenței UE asupra autonomiei Statelor Membre în procesul de creare a structurilor sale administrative. O descriere detaliată a fiecărui tip de ANR, bazată pe o analiză a Directivelor UE relevante, este prezentată mai jos (Tabel 1).

Tabelul 1. Acquis-ul UE – standardele cu privire la autonomia Autorităților Naționale de Reglementare

Sectorul și actele relevante	Standardele privind autonomia
<p>Piețele energetice Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică Directiva 2009/73/EC a Parlamentului European și a Consiliului privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distinctă din punct de vedere legal și independentă de oricare altă entitate publică sau privată ▪ Nu trebuie să solicite și urmeze instrucțiuni directe din partea unei autorități guvernamentale, publică sau privată ▪ Alocații bugetare anuale separate, autonomie în implementarea alocațiilor bugetare, resurse umane și financiare adecvate pentru a-și îndeplini atribuțiile ▪ Membrii consiliului de administrare a agenției sunt numiți pe o perioadă de la cinci la șapte ani, cu maxim două mandate ▪ Competența Guvernului de a elabora instrucțiuni generale de politici nu este legată pe puterea sau atribuțiile de reglementare
<p>Comunicațiile electronice Directiva (UE) 2018/1972 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 de instituire a Codului european al comunicațiilor electronice</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Distinctă, din punct de vedere legal, și independentă, din punct de vedere funcțional, de orice persoană fizică sau juridică care prestează servicii, echipament sau rețele de comunicații electronice ▪ Nu trebuie să solicite sau să urmeze instrucțiuni direct de la guvern sau orice altă entitate publică sau privată ▪ Doar organele independente (în mod special instanțele) trebuie să aibă puterea să solicite revizuirea sau să suspende deciziile acestora ▪ Membrii organului de conducere vor fi numiți pentru un termen în oficiu de cel puțin trei ani din rândul persoanelor care sunt recunoscute pentru experiența lor profesională, în baza meritocrației, abilități, cunoștințe și experiență și în urma desfășurării unei proceduri de selecție transparente. Statele Membre vor asigura continuitatea procesului de luare a deciziilor ▪ Trebuie să posede bugete anuale separate și să posede autonomie în implementarea bugetului alocat

<p>Căile ferate Directiva 2012/34/UE privind instituirea spațiului unic feroviar european</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Independență în organizare, decizii de finanțare, structura legală și luarea deciziilor ▪ Autoritatea de reglementare trebuie să existe ca o autoritate independentă ▪ Organul de gestionare trebuie numit conform unor reguli clare și transparente și printr-o procedură transparentă, bazată pe meritocrație, gestionată de guvern sau orice altă autoritate publică care nu are rol de supraveghere asupra prestatorilor de servicii feroviare ▪ Statele membre pot să aleagă una din următoarele soluții în ceea ce privește termenul mandatului conducătorilor autorităților de reglementare a sectorului feroviar: 1) numire pe un termen fix, care poate fi reînnoit; sau 2) numire permanentă cu posibilitatea de demitere strict în bază disciplinară.
<p>Servicii mass-media audiovizuale Directiva 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de legală sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea serviciilor mass-media audiovizuale (revizuit semnificativ în noiembrie 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trebuie să fie diferită, din punct de vedere legal, de guvern și să dețină independența funcțională față de guvern și alte organe publice sau private; ▪ Trebuie să-și exercite puterea într-un mod imparțial și transparent; ▪ Nu trebuie să solicite și să urmeze indicații de la nici o altă autoritate cu privire la exercitarea atribuțiilor sale conform legilor naționale care implementează legislația UE ▪ Trebuie asigurate resurse umane și financiare adecvate (buget separat) și putere de implementare ▪ Organele de conducere trebuie să fie numite printr-o procedură transparentă și nediscriminatorie și membrii acestor organe să poată să fie demisi doar dacă ei nu mai întrunesc condițiile necesare funcțiilor lor.
<p>Protecția concurenței Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Statele Membre trebuie să garanteze că autoritățile naționale din domeniul concurenței își execută atribuțiile și își exercită puterea în mod imparțial și în interesul aplicării uniforme și efective a prevederilor proporționale cerințelor privind nivelul de răspundere a acestora ▪ Ele nu trebuie să urmeze sau să ia indicații sau instrucțiuni de la guvern sau oricare altă entitate publică sau privată pe parcursul executării atribuțiilor și exercitării mandatului lor ▪ Totuși, Guvernul are dreptul să aprobe reguli generale de politici, care nu sunt legate de anchetele ce se desfășoară în domeniu sector sau de procedurile de executare silită ▪ Persoanele care îndeplinesc funcții de luare a deciziilor în cadrul autorităților naționale din domeniul concurenței pot fi demise doar dacă ele nu mai îndeplinesc condițiile obligatorii pentru exercitarea atribuțiilor lor sau dacă au comis abateri disciplinare, conform prevederilor naționale ▪ Statele Membre vor asigura că membrii organelor de conducere ale autorităților naționale administrative din domeniul concurenței sunt selectați, recrutați sau numiți prin proceduri clare și transparente, conform prevederilor legale naționale în vigoare până la procedura de numire; ▪ Autoritățile Naționale din domeniul Concurenței vor avea independență în executarea bugetului alocat, în scopul exercitării atribuțiilor lor.
<p>Serviciile Poștale Directiva 97/67/CE a parlamentului European și a consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoritățile de reglementare trebuie să fie separate legal și independente, din punct de vedere operațional, de operatorii poștali, e.g. în cadrul Guvernului, responsabilitățile de reglementare sunt separate structural de responsabilitățile de exercitare a drepturilor de proprietate a operatorului poștal titular (separarea proprietății)

Sursa: Analiza SIGMA a legislației UE.

Deși există diferențe specifice sectoarelor, există totuși unele elemente comune în standardele UE pentru

autonomia ANR. În primul rând, obiectivul general este protejarea organelor de reglementare de influența atât a politicienilor aleși, cât și a deciziilor de piață luate în limita competențelor de reglementare stabilite de legislația UE. ANR-urile trebuie protejate de deciziile de reglementare deraiate care au scopul fie să susțină obiectivele electorale pe termen scurt a actorilor politici, fie pentru a favoriza anumiți jucători de pe piață. Principalul instrument pentru a atinge acest obiectiv, prevăzut de legislația UE, este principiul „independenței funcționale”, prevădută recurentă în majoritatea Directivelor care reglementează statutul ANR-urilor. Această noțiune este un element cheie pentru a înțelege domeniul de aplicare a autonomiei ANR-urilor, așa cum este cerut de *acquis-ul* UE. Deși nici una din Directive nu conține o definiție a termenului „independență funcțională”, scopul este să se asigure că funcțiile de reglementare ale ANR-urilor sunt exercitate „autonom, fără vreo posibilitate de a fi supravegheați de principalii actori politici naționali (De Somer, 2018, p. 585^[43]). Cu alte cuvinte, „independența funcțională” este despre puterea de a exercita funcții de reglementare care sunt stabilite în actele legislative naționale ce sunt în corespundere cu *acquis-ul* UE, fără efectuarea controalelor *ex-ante* sau *ex-post* de către politicieni aleși sau sub forma unor prevederi în conținutul deciziilor individuale de reglementare sau prin revizuirea acestora (modificarea sau abrogarea actelor respective).

Mai multe măsuri instituționale sunt stabilite cu scopul de a crea condiții favorabile pentru această independență funcțională și pentru a reduce din oportunitățile de a influența, indirect, din exterior, deciziile de reglementare.

Formularea acestor garanții adiționale diferă de la Directivă la Directivă, dar, la general, ele se concentrează pe următoarele:

- Statutul legal
- Numirea și revocarea membrilor din conducerea de nivel superior din cadrul ANR
- Resurse

În multe din cazuri, standardele stabilite de legislația UE sunt de natură generală și nu oferă îndrumări detaliate pentru soluționarea anumitor probleme de guvernare. Acest lucru necesită o abordare individuală de caz, în timp ce sunt analizate, de exemplu, domeniile de intervenție în care este posibilă intervenția Guvernului în gestiunea autorităților de reglementare. Mai multe cazuri problematice au fost supuse revizuirii la CJUE, care a oferit mai multe instrucțiuni cu privire la modul de interpretare a *acquis-ului* UE care garantează independența autorităților de reglementare naționale (Caseta 3). Curtea nu a extins domeniul de aplicare a autonomiei ANR în afara standardelor stabilite în Directive, dar a oferit o interpretare mai detaliată a regulilor generale. Cea mai importantă concluzie generală care poate fi trasă din aceste hotărâri ale Curții este prioritizarea independenței funcționale a ANR-urilor, de exemplu să asigure că aceste autorități au capacitatea de a implementa măsuri de reglementare care derivă din legislația europeană, fără influențe externe inoportune.

Caseta 3. Jurisprudența CJUE în domeniul independenței autorităților de reglementare naționale

Decizia în cazul C-424/07 Comisia v. Republica Federală Germană stabilește că legislația națională nu poate reduce din competențele de reglementare stabilite de legislația UE pentru organul național de reglementare a sectorului telecomunicații. Mai mult, legislația națională nu poate impune o ierarhie a obiectivelor stabilite de legislația UE în calitate de principii generale de funcționare pentru organul de reglementare național. Atingerea unui echilibru just între aceste obiective este responsabilitatea organului național de reglementare.

În hotărârea pe cazul C-560/15 Europa Way și Persidera, CJUE a declarat că legislația UE a fost încălcată prin adoptarea legii cu privire la anularea procedurii de selecție pentru alocarea frecvențelor radio, procedură care era încă în derulare. Curtea a notat că legea respectivă este un exemplu de intervenție nelegitimă a unui organ politic într-o procedură administrativă de luare a unei decizii în cadrul competențelor de reglementare a ANR-urilor. Intervenția trebuie să se rezume la revizuirea deciziilor autorității de reglementare de către instanța de judecată sau un alt organ independent. Parlamentul nu are puterea să intervină, inclusiv prin măsuri legislative, în procedurile administrative în derulare, până la implementarea funcțiilor de reglementare ale autorității, stabilite de legislația UE.

Autonomia financiară a organelor de reglementare a fost analizată în cazul C-240/15 *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*. Legislația italiană a redus alocațiile anuale și creșterea anuală a bugetului, prevederi aplicabile unui grup larg de autorități publice, incluzând și organul de reglementare a comunicațiilor electronice. În acest caz, CJUE nu a considerat această intervenție în gestiunea financiară a organului de reglementare ca fiind una ilegală, luând în considerație că nu a fost demonstrat faptul că aceste restricții bugetare au afectat capacitatea organului de reglementare de a-și exercita atribuțiile de bază sau că aceste prevederi ar fi fost elaborate într-o manieră discriminatorie față de ANR.

Aspecte cruciale în guvernanta agențiilor au fost analizate de CJUE în hotărârea pe cazul C-424/15 Xabier Ormaetxea Garai, Bernardo Lorenzo Almendros v. *Administración del Estado*. Curtea a analizat prevederile tranzitorii ale legii care consolidează mai multe organe de reglementare sectoriale într-o singură Autoritate Națională pentru Piață și Concurență (vedeți mai sus). Această lege a dispus încetarea mandatului membrilor organelor de conducere a entităților amalgamate, care au fost numiți pentru un termen fix. Deși CJUE nu a contestat procesul de amalgamare propriu-zis, Curtea a accentuat că simplul argument cu privire la restructurarea agenției nu este o justificare pentru demiterea înainte de expirarea mandatului. Curtea a recomandat ca, în corespundere cu legislația UE, membrii organelor de conducere din cadrul unei ANR care funcționează în domeniul comunicațiilor electronice pot fi demisi doar dacă aceștia nu mai îndeplinesc criteriile necesare pentru exercitarea atribuțiilor lor, care sunt prevăzute de legea în vigoare până la inițierea procedurii de restructurare. Această condiție nu a fost îndeplinită în cazul Spaniei, luând în considerare că demiterea prematură a survenit în urma altor circumstanțe, și anume, reorganizării instituției. Poziția CJUE nu interzice reorganizarea, ca și proces, dar solicită Statelor Membre să asigure continuarea mandatelor membrilor organelor de conducere ale autorităților care sunt supuse procesului de reorganizare. Spre exemplu, aceștia ar putea fi transferați la organul de conducere a autorității create în urma procesului de reorganizare.

Sursă: Analiza SIGMA a jurisprudenței CJUE.

Ultimul caz menționat mai sus prezintă, în mod particular, interes în contextul reformei organizaționale a agențiilor, deoarece acesta stabilește cerințe speciale pentru procedura de restructurare a ANR-urilor. CJUE a accentuat că reorganizarea nu poate fi utilizată în scopul demiterii premature a membrilor organelor de conducere a ANR-urilor, iar mandatele acestora trebuie transferate către entitatea nou creată. Este important totuși de menționat că în hotărârea sa, Curtea de asemenea confirmă că funcțiile de reglementare stabilite de legislația europeană în anumite domenii, pot fi organizate sub umbrela unor agenții de reglementare multisectoriale. Nu există obstacole în încercarea de a atinge un nivel mai înalt de eficiență în domeniul de reglementare, prin consolidarea ANR-urilor.

În practică, această mișcare spre amalgamarea organelor de reglementare este deja bine stabilită la nivelul UE. Tabelul prezentat mai jos conține o prezentare generală a organelor de reglementare în domenii multisectoriale în UE, demonstrând care dintre domeniile de reglementare care activează conform legislației UE sunt grupate în organe de reglementare multisectoriale. Pentru a efectua această analiză, am selectat autorități de reglementare care acoperă cel puțin trei domenii de reglementare a UE.

Tabel 2. Organe de reglementare multi-sectoriale în state membre ale UE

	Servicii media audiovizuale	Comunicații electronice	Energie	Căi ferate	Servicii poștale	Protecția concurenței
Croația		●	●	●	●	
Estonia ⁵			●	●	●	●
Germania		●	●	●	●	
Lituania		●		●	●	
Luxemburg		●	●	●	●	
Olanda		●	●	●	●	●
Slovenia	●	●		●	●	
Spania		●	●	●	●	●

Surse: Analiza SIGMA a legislației naționale.

Notă: ANR-urile pot acoperi mai multe sectoare. Spre exemplu, reglementarea economică a sectorului apelor (uneori fuzionat cu reglementare pieței energetice) și reglementarea transportului aerian (uneori fuzionat cu reglementarea transportului feroviar). (Casullo, Durand and Cavassini, 2019^[44])

Deși Statele Membre au dreptul să ajusteze reglementările stabilite de Directivele UE privind tradițiile administrative și sistemele legale naționale, în cazul reglementării pieței energetice (energie electrică și gaz), Comisia Europeană a publicat o Notă de Interpretare (Comisia Europeană, 2010^[45]), care prevede instrucțiuni adiționale privind structura instituțională a acestor organe (Tabel 3). Trebuie accentuat faptul că, totuși, aceste instrucțiuni nu poartă caracter obligatoriu și nu reprezintă singura formulă posibilă de interpretare a regulilor stabilite de Directive.

Tabelul 3. Instrucțiunile Comisiei Europene privind interpretarea standardelor referitoare la independență pentru autoritățile naționale de reglementare a pieței energiei electrice și gazului

Aspecte privind independența	Instrucțiunile Comisiei Europene
Statut legal distinct	ANR trebuie creată ca organizație distinctă și separată de orice minister sau alt organ guvernamental. ANR nu mai poate fi parte constituantă a unui minister. Acest lucru include o recomandare care interzice utilizarea comună a personalului și spațiului cu un minister.
Autonomie funcțională (luarea deciziilor)	Dacă ANR planifică elaborarea unui program de lucru pentru perioada care urmează, aceasta trebuie să implementeze acțiunea dată autonom, e.g. fără necesitatea de aprobare sau permisiune din partea autorităților publice sau alte părți terțe. Deciziile ANR nu pot fi supuse revizuirii, suspendării sau dreptului veto de către guvern sau minister (revizuirea din partea sistemului judiciar este disponibilă)
Autonomie financiară	Bugetul ANR poate fi parte a bugetului de stat. ANR nu poate cere sau urma niciun fel de îndrumare cu privire la cheltuielile sale bugetare.
Puterea Guvernului în privința elaborării instrucțiunilor generale de politici	Independența ANR nu elimină capacitatea Guvernului de a-și exercita atribuțiile în privința stabilirii politicii (energetice) naționale. Este în competența Guvernului să stabilească cadrul de politici în care ANR trebuie să opereze, e.g. în privința securizării ofertei, energiei regenerabile sau obiective privind eficiența energetică. Totuși, instrucțiunile generale de politici energetice elaborate de către guvern nu pot să influențeze independența și autonomia ARN.

Sursa: Bazat pe Comisia Europeană 2010

Prevederile Directivelor și jurisprudența CJUE și standardele legale neobligatorii definesc standardele UE privind autonomia ARN-urilor. Totuși, pentru a rezolva în mod eficient neînțelegerile și interpretările eronate

⁵ Acest lucru se referă la Autoritatea pentru Concurență din Estonia. Trebuie notat faptul că responsabilitatea de reglementare a serviciilor media audiovizuale și comunicațiile electronice sunt fuzionate în cadrul altui organ de reglementare multisectorial. (Autoritatea pentru Protecția Consumatorului și Reglementare Tehnică), care este, de asemenea, responsabilă de protecția consumatorului
ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE: GUVERNANȚA, AUTONOMIA ȘI RESPONSABILITATEA AGENȚIEI

În privința practicilor comune în țările din regiunile Balcanii de Vest și Vecinătatea UE, mai multe instrucțiuni practice sunt necesare pentru a structura modul de organizare a ANR în conformitate cu cerințele UE. Tabelul de mai jos prezintă instrucțiuni adaptate, explicând ce este și ce nu este cerut de *acquis-ul* UE la nivelul fiecărei dimensiuni a autonomiei agențiilor, așa cum este descris în primul capitol (Figura 1).

Tabel 4. Clarificarea autonomiei ANR. Ce este și ce nu este cerut de legislația UE.

Dimensiunile autonomiei	Cerințele legislației UE pentru autonomia și restricțiile legitime a activității ANR
Autonomie legală - cerințe	ANR trebuie să dețină statut de organizație autonomă și nu de unitate internă a unui minister. Următoarele capacități sunt esențiale pentru asigurarea acestui statut: a) capacitatea de a active autonom în procesele administrative în calitate de organ administrativ; b) autorizarea de a iniția relații contractuale și de a acționa ca autoritate contractantă în sistemul de achiziții publice; c) buget separat de cel al ministerului; d) capacitatea organului de conducere de a-și exercita sarcinile în privința gestiunii resurselor organizaționale, umane și financiare; e) capacitatea organului de conducere superior să stabilească structurile interne ale ANR în corespundere cu regulile generale prevăzute de legislația în vigoare.
Autonomie legală - restricții legitime	Statutul legal distinct nu presupune că ANR trebuie să aibă un statut separat de cel al unei persoane juridice în cadrul dreptului privat (poate activa în calitate de persoană legală a statului). Statutul legal distinct se referă la faptul că ANR poate avea unele atribuții ale identității sale legale și organizaționale care asigură că aceasta activează ca organizație autonomă. Fuziunea organelor de reglementare care sunt reglementate de diferite Directive într-un singur organ de reglementare este o procedură întru totul legitimă atât timp cât toate garanțiile cerute cu privire la autonomia organului sunt garantate pentru noul organ creat. În cazul transformărilor de acest gen, mandatele organelor de conducere a entităților fuzionate nu trebuie să fie automat încheiate, dar trebuie „transferate” către noul organ creat.
Politicile și autonomia de intervenție - cerințe	Obiectivele și puterile ANR trebuie să fie stabilite de legislația națională, în conformitate cu legislația UE. Legislația națională nu poate reduce din puterea de reglementare atribuită prin legislație UE sau să determine ierarhia obiectivelor de reglementare. Guvernul sau organul legislativ nu poate elabora instrucțiuni sau instrucțiuni metodologice cu privire la modul de exercitare a puterilor de reglementare (e.g. ordin de micșorare a tarifelor sau blocarea anumitor tranzacții) sau să intervină în proceduri administrative, e.g. prin încetarea procedurii sau indicația de a iniția activități speciale de investigație. Guvernul (sau organul legislativ) trebuie să se abțină de la elaborarea și publicarea instrucțiunilor sau metodologiilor cu privire la modul de impunere a oricăror tipuri de sancțiuni asociate cu evaluarea deciziilor de reglementare a ANR, în special în forma demiterii din funcțiile de conducere, micșorarea bugetului sau mustrare publică. Deciziile (acte administrative) ale ANR, luate în cadrul competențelor sale de reglementare pot fi supuse analizei doar de către instanța de judecată. Ministerul sau oricare alt organ guvernamental nu poate acționa ca o entitate de apel.

Politicile și autonomia de intervenție – restricții legitime	<p>Guvernul (ministerul de portofoliu) poate emite instrucțiuni generale de politici care reflectă politica Guvernului pentru un sector relevant. Aceste instrucțiuni de politici nu pot lua forma unor instrucțiuni privind soluționarea anumitor cazuri particulare, dar pot include recomandări cu privire la următoarele (exemple): abordarea unor drepturi specifice a consumatorilor, contribuirea la atingerea obiectivelor de politici. ANR la fel poate fi solicitat să contribuie la procesul de formulare a politicilor prin elaborarea propunerilor sau emiterea comentariilor privind portofoliul de propuneri ale ministerului.</p> <p><i>Acquis-ul/UE</i> nu reglementează standardele orizontale cu privire la performanța gestiunii și raportării. Statele Membre au posibilitatea, dar nu sunt obligate să solicite organelor de reglementare să pregătească planuri și rapoarte anuale, specificând obiectivele și țintele în formatul în care acestea sunt definite în legislație sau acte guvernamentale. ANR-urile pot fi solicitate să discute planurile și rapoartele de activitate cu ministerul de portofoliu), dar o aprobarea formală din partea acestora nu trebuie să fie solicitată. Performanța ANR poate fi analizată în mod regulat la nivelul ministerului de portofoliu, însă fără o apreciere sau notare formală.</p> <p>Deoarece ANR trebuie să-și exercite mandatul într-o manieră transparentă, Guvernul (ministerul de portofoliu) are dreptul să obțină informații și explicații privind activitățile ANR și poziția acestuia în sectorul reglementat, să observe regulile speciale cu privire la protejarea secretelor comerciale și alte tipuri de informație confidențială.</p> <p>Organul legislativ poate aplica instrumente clasice de supraveghere parlamentară în privința ANR inclusiv interpelări, solicitări de informație, audiențe cu organul de conducere superior, analiza rapoartelor anuale de activitate sau poate să solicite instituției supreme de audit să efectueze un audit al respectivei ANR.</p>
Autonomia structurală - cerințe	<p>Membrii conducerii ANR trebuie să fie numiți în cadrul unei proceduri transparente, nediscriminatorii și bazată pe meritocrație, pentru un termen fix sau cu mandate nedeterminate. În cazul comunicațiilor electronice și organelor de reglementare a pieței energetice, o numire pe termen fix este necesară, pentru o perioadă de la trei la șapte și de la cinci la șapte ani, respectiv.</p> <p>Indiferent de termenul mandatului, demiterea înainte de termen a membrilor organelor de conducere superioare trebuie să fie restricționată la cazurile în care aceștia nu mai îndeplinesc condițiile cerute pentru exercitarea mandatelor lor. Aceste condiții trebuie să fie stabilite de legislația în vigoare în momentul numirii și se pot referi specific la cazuri de abateri disciplinare serioase sau conflicte de interes, care pot submina neutralitatea și obiectivitatea ANR. Nemulțumirea față de deciziile de reglementare luate de ANR sau performanța nesatisfăcătoare formulate în termeni generali nu pot servi drept justificare pentru demiterea înainte de termen. Demiterea trebuie justificată.</p>
Autonomia structurală – restricții legitime	<p>Nu este solicitată o anumită structură de conducere. Se permite atât un proces de gestiune monocratic, cât și unul colegial. La fel, nu există o cerință specifică pentru o structură de gestiune duală (organele de conducere + consiliul de supraveghere).</p> <p>Nu există o cerință pentru implicarea parlamentului în numirea sau demiterea membrilor de conducere superiori. Deciziile pot fi luate de către guvern sau de către ministerul de portofoliu. În cazul organelor de reglementare a sectorului căilor ferate, numirile trebuie să fie făcute de către o autoritate publică care nu exercită un rol de supraveghere asupra prestatorilor de servicii feroviare.</p>
Autonomia financiară - cerințe	<p>ANR pot fi finanțate din bugetul de stat. Soluții alternative de finanțare pot include taxe colectate de la operatorii de piață. Trebuie să fie stabilită o alocare separată pentru ANR – bugetul acesteia nu poate fi parte constituantă a bugetului unui minister.</p>
	<p>Bugetul trebuie să fie suficient pentru a asigura o îndeplinire eficientă a funcțiilor de reglementare chiar dacă nu există criterii obiective stabilite de legislația UE pentru a evalua dacă sunt sau nu adecvate alocările bugetare. Bugetul alocat trebuie gestionat (executat) autonom de către ANR, prin aplicarea regulilor generale de gestiune financiară cu privire la cheltuirea fondurilor publice.</p>
Autonomia financiară – restricții legitime	<p>Bugetul ANR poate fi adoptat prin procedură guvernamentală standard, ex. negocierea alocațiilor financiare cu ministerul finanțelor, aprobarea propunerii bugetare de către guvern și adoptarea acesteia de către parlament. Alocarea bugetară poate fi sub forma unei sume unice (alocarea totală) sau a unei sume structurate pe mai multe tipuri de cheltuieli (ex. de personal, de capital etc.).</p> <p>Reducerile bugetare (ex. anuale) sunt, la modul general, permise, dar contextul este important pentru a analiza corespunderea acestora cu legislația UE. Dacă reducerile bugetare sunt bazate pe justificări obiective (ex. criză bugetară) și aceste măsuri sunt aplicate la nivelul tuturor autorităților publice, acestea pot fi contestate doar dacă ele pot influența foarte negativ capacitatea ANR de a-și exercita funcțiile de bază. În acest caz, ANR trebuie să prezinte dovezi clare privind impactul semnificativ și dăunător al acestor reduceri. Venitul generat din activitatea ANR (ex. taxe sau amenzi) poate fi transferat la bugetul de stat sau reținut de către ANR în mod proporțional sau în condițiile prevăzute de lege.</p>

<p>Autonomia de gestiune - cerințe</p>	<p>Un număr suficient de personal trebuie să fie asigurat, chiar dacă nu există criteriile stabilite de legislația UE cu privire la evaluarea nivelului adecvat de personal al ARN.</p> <p>Personalul și bugetul alocat sunt elemente care trebuie gestionate de către ARN în mod autonom. Acest lucru pare să excludă ingerința oricărui organ extern în deciziile privind recrutarea, alocarea, promovarea sau încheierea mandatului personalului ANR.</p> <p>Odată ce bugetul ANR este adoptat, deciziile privind cheltuielile, în principiu, trebuie să fie luate fără implicarea unui proces extern special de aprobare sau care să permită unui organ extern să decidă în mod arbitrar dacă anumite tipuri de cheltuieli trebuie permise sau nu.</p>
<p>Autonomia de gestiune – restricții legitime</p>	<p>Personalul ANR poate face parte din sistemul serviciului public guvernamental. Regulile cu privire la recrutarea, stabilirea categoriilor de personal, alocările, promovarea, evaluarea performanțelor sau încheierea contractului de angajare pot fi în totalitate aplicate personalului ANR, atât timp cât aceste procese nu reprezintă implicare în deciziile cu privire la membrii personalului, ex. sub forma numirii șefilor sau personalului în cadrul unităților structurale ale ANR de către ministerul de portofoliu. Actele administrative emise de guvern, ex. regulamentul cu privire la evaluarea performanțelor sau procedurile disciplinare pot fi aplicate atât timp cât acestea nu implică ingerință externă în evaluarea sau procedura disciplinară aplicată membrilor personalului din cadrul ANR.</p> <p>Legislația cu privire la salarizare poate fi aplicată în întregime, inclusiv gradele de salarizare stabilite de cadrul legislativ sau prin hotărâre de guvern, bazată pe prevederile legale în acest sens. Aplicarea acestor reguli trebuie să rămână la discreția organului de conducere a ANR.</p> <p>Regulile generale cu privire la controlul cheltuielilor în cadrul Guvernului pot fi aplicate în întregime la nivelul ANR. În funcție de sistemul de control al cheltuielilor adoptat de statul relevant (vedeți: Fondul Monetar Internațional, 2016), acestea pot include alocări din partea ministerului finanțelor (oferite autorității de reglementare pentru anumite perioade de timp), plăți centralizate, monitorizarea executării bugetare de către ministerul finanțelor sau de un sistem de aprobări <i>ex-ante</i> din partea ministerului finanțelor pentru anumite tipuri de tranzacții.</p> <p>ANR poate participa în cadrul sistemului de interoperabilitate a serviciilor guvernamentale (ghiseul unic pentru mai multe instituții guvernamentale), dar acest lucru este mai mult de natură voluntară decât de natură obligatorie, mai ales dacă acest lucru presupune asemenea elemente precum procurări centralizate sau recrutări).</p> <p>Legalitatea și integritatea gestiunii financiare, a resurselor umane și operaționale pot fi supuse inspecțiilor realizate de către ministerul de portofoliu, ministerul finanțelor sau alte organe guvernamentale cu asemenea competențe. Acestea nu restricționează mandatul de inspecție a organelor independente, cum ar fi instituțiile supreme de audit, agențiile anticorupție sau ombudsman.</p>

Sursa: Analiza SIGMA a *acquis-ului UE*

Conceptul UE cu privire la organele de reglementare complet independente corespunde cu instrucțiunile OCDE din Recomandările Consiliului privind Politica de Reglementare și Guvernanță și Principiile celor mai bune practici pentru politicile de reglementare: Guvernanța Organelor de Reglementare (OCDE, 2014[46]), urmată de documentul mai recent *Îndrumări practice împotriva influenței nejustificate* (OCDE, 2017[47]). OCDE de asemenea localizează organele de reglementare din cadrul administrației publice unde aceștia își exercită atribuțiile în limitele prevederilor legislației și cadrului de politici naționale. Principiile celor mai bune practici pentru politicile de reglementare din 2014 lasă, în mod explicit, spațiu de gestionare Guvernului (ministerului) în domeniul organelor de reglementare care trebuie să se bazeze pe puterile clar definite de legislație. Acest lucru este făcut cu intenția de a asigura alinierea „între scopurile politicilor pe termen lung a organului de reglementare și prioritățile naționale strategice mari stabilite de reprezentanții aleși la nivelul executivului, congresului sau parlamentului” (OCDE, 2016, p. 4[48]) (OCDE, 2014[46]).

Instrumentele OCDE (vedeți Caseta 4, și, în mod particular, principiul șapte din *Recomandările Consiliului privind Politicile de reglementare și Guvernanța*, care afirmă repetat importanța transparenței procedurii de numire a organelor de conducere superioare a autorităților de reglementare, și accentuează importanța stabilității mandatului și pentru restricționarea justificărilor pentru demitere înainte de termen pentru anumite tipuri de abateri disciplinare și incapacitate. În ceea ce privește aspectele financiare, OCDE accentuează

beneficiile alocațiilor bugetare multianuale, pentru a reduce riscul de presiune nejustificată în cadrul negocierilor anuale pe buget. Necesitatea asigurării autonomiei în privința cheltuielilor este o dimensiune a autonomiei financiare (OCDE, 2017^[47]) (OCDE, 2014^[46]).

Caseta 4. Îndrumări selectate ale OCDE privind independența organelor de reglementare

Autonomie legală/funcțională

- Mandatul autorităților de reglementare trebuie să fie stabilit de legislație.
- Autoritățile trebuie să raporteze regulat executivului sau/și parlamentului cu privire la performanța lor și să-și exercite mandatul conform politicilor naționale pe termen lung în sectorul relevant.
- Guvernele și/sau organul legislativ trebuie să monitorizeze și să evalueze periodic că sistemul de reglementare funcționează așa cum este prevăzut de legislație. Pentru a facilita astfel de evaluări, autoritatea de reglementare trebuie să elaboreze un set comprehensiv și semnificativ de indicatori de performanță.
- Deși își exercită funcțiile regulatorii în mod autonom, autoritățile trebuie să coopereze în același timp cu alte organe guvernamentale și să ofere propuneri în cadrul proceselor de elaborare a politicilor.
- Contestările cu privire la deciziile autorităților de reglementare trebuie să fie analizate de către un organ independent din afara Guvernului.

Autonomia structurală

- Membrii organului de conducere trebuie să fie numiți prin procedură transparentă, cu prezentarea din timp a criteriilor de selecție.
- Numărul de mandate prin numire a organului de conducere trebuie să fie limitat.
- Membrii organelor de conducere trebuie să li se aplice reguli speciale cu privire la conflictul de interese, incluzând registre ale conflictelor de interes, declararea averii și intereselor sau obligația de a publica justificarea deciziilor cheie.
- Justificarea pentru demitere trebuie să fie stabilită de legislație și să fie limitată la cazuri serioase de abateri disciplinare.

Autonomia financiară/de gestiune

- Bugetul poate fi aprobat pe o perioadă de mai mulți ani (ex.. trei ani), iar cheltuielile trebuie să fie efectuate autonom, în deplină conformitate cu regulile general aplicabile pentru procedurile ce țin de cheltuieli, procurări și efectuarea auditului public.

- Autoritățile de reglementare nu trebuie să-și stabilească nivelul de taxare a recuperării costurilor, sau domeniile de acoperire care implică unele taxe, fără o supraveghere prudentă.

Sursa: Bazat pe OCDE Principiile privind cele mai bune practici pentru politica de reglementare; Crearea unei culturi a independenței, Orientări practice împotriva influenței nejustificate; Recomandarea din 2012 a Consiliului privind politica și guvernarea în materie de reglementare (OCDE, 2014^[46]) (OCDE, 2017^[47]) (Casullo, Durand și Cavassini, 2019^[48])

Informația de mai jos prezintă scurte descrieri a ANR-urilor multisectoriale din Irlanda și Letonia, demonstrând modul în care legislația națională a interpretat principiile UE cu privire la independența ANR. În unele aspecte (ex. regimul de finanțare), depășesc minimul cerut de *acquis-ul* UE.

Caseta 5. Independența ARN în acțiune (Letonia, Irlanda)

Două revizuri *inter pares* ale unui proces de evaluare a performanțelor elaborate de Rețeaua OCDE a Autorităților de Reglementare în domeniul economic prezintă o privire de ansamblu asupra modurilor specifice de salvagardare a autonomiei funcționale.

Comisia pentru Utilități Publice (PUC) din Letonia este o autoritate de reglementare multisectorială, responsabilă de comunicațiile electronice, energie, servicii poștale, gestiunea apelor și eliminarea deșeurilor. Legea definește PUC drept o instituție publică autonomă, care deține independență instituțională și funcțională și un cont independent la Trezorerie. PUC este finanțat din taxele percepute la nivelul sectoarelor reglementate stabilite de legislație și calculate în calitate de procentaj din veniturile nete din plățile pentru utilități, iar Ministerul Finanțelor încorporează bugetul PUC în calitate de propunere la bugetul de stat, care este aprobat de parlament. PUC are și alte aranjamente care îi asigură independența. De exemplu, nu primește îndrumări sau instrucțiuni de la guvern legate de deciziile de reglementare, iar membrii consiliului de administrare sunt supuși perioadelor de „cooling-off” (nu au dreptul să dețină un nou mandat imediat) după ce li se finalizează mandatul.

Mai mult decât atât, PUC poartă răspundere în fața a multor organe publice. Conform legislației, trebuie să raporteze anual parlamentului și este supus unui control din partea Oficiului de Stat de Audit. Răspunderea PUC în fața parlamentului implică prezentarea unui plan de acțiuni anual, care include obiectivele sale strategice și operaționale. Acest lucru este complementat de obligația de a raporta despre activitățile sale și de a prezenta situațiile financiare auditate anual. Adicional, PUC este invitată să prezinte dovezi în cadrul ședințelor comisiilor parlamentare pe un număr mare de subiecte aferente sectoarelor reglementate de PUC (OCDE, 2021^[50]). De asemenea, comisia este supus controlului din partea Oficiului de Stat de Audit.

Pe lângă exercitarea funcțiilor de consultare și emiterea opiniilor formale către ministere, PUC este un organ proactiv în procesele de coordonare și schimb de informații cu ministerele și alte instituții cheie. Schimburi de informații neformale regulate la nivelul atât tehnic cât și politic cu ministerele de resort și alte instituții cheie completează procesele formale de coordonare a acordurilor. Există ședințe regulate între, de exemplu, Ministerul Economiei, Secretarii de Stat și Consiliul de Administrare a PUC. Adicional, personalul din ministerele cheie și Secretarii de Stat au întâlniri trimestriale cu membrii consiliului de administrare PUC. Abilitatea entităților reglementate și a publicului să conteste deciziile organului de reglementare este un alt mecanism de control asupra luării deciziilor de reglementare. Consumatorii și entitățile reglementate pot contesta un act administrativ sau o acțiune a PUC la Instanța Regională Administrativă, care judecă aceste contestații în calitate de instanță de nivelul întâi (OCDE, 2016^[51]).

Comisia pentru Reglementarea Utilităților din Irlanda (CRU) este o autoritate de reglementare multi-sectorială, cu responsabilități în domeniile de reglementare a energiei electrice, gaz și apă, la fel precum și siguranța energetică. Legislația care a fondat CRU prevede că CRU „este independentă în exercitarea funcțiilor sale” (Actul de Reglementare a Energiei Electrice, conform modificărilor, 1999). Conform independenței sale formale, CRU deține independență asupra bugetului său, finanțat exclusiv din taxele percepute și aceste taxe nu fac parte din bugetul Guvernului. Cadrul legislativ și de reglementare al CRU conține prevederi privind păstrarea independenței CRU. De exemplu, membrii consiliului CRU au o perioadă de „cooling off” după încheierea primului mandat (nu pot deține un nou mandat o anumită perioadă).

CRU se află sub egida a două ministere, Departamentul Comunicațiilor, Climă și Mediu (DCCAE) și Departamentul Locuințe, Planificare și Administrare Locală (DHPLG). CRU prezintă planuri de acțiuni anuale ministerelor. Autoritatea de reglementare prezintă, de asemenea, un raport anual parlamentului din Irlanda prin intermediul DCCAE, care, la rândul său, prezintă aceste materiale parlamentului. Acest canal de comunicare reflectă mai mult cerințele legislative pentru comunicarea a astfel de documente pentru parlament, decât o formă de aprobare sau evaluare a documentelor de către Departament.

CRU prezintă propuneri atât formale cât și neformale către DCCAE și DHPLG pentru elaborarea politicilor în domeniu. Contribuțiile oficiale se realizează sub forma participării în cadrul proceselor de consultări și elaborarea avizelor. În unele cazuri, de exemplu când este nevoie de prezentarea opiniei cu privire la legislația UE, DHPLG se bazează pe expertiza tehnică a CRU. În ceea ce privește sectorul apelor, DHPLG a apelat de multe ori la expertiza CRU în domeniile în care acesta își exercită atribuțiile. Conform Secțiunii 40 din Legea cu privire la serviciile din domeniul apelor (2) 2013, CRU poate veni cu expertiză pentru minister, în domeniul dezvoltării și prestării serviciilor cu apă.

Contribuțiile neoficiale sunt realizate sub forma unor ședințe cu schimburi de opinii sau punctelor de contact personale. Conducerea superioară a CRU are ședințe regulate cu miniștrii sau personalul de conducere din departamentele respective, pentru a discuta și împărtăși informații despre activitățile implementate și despre problemele din sector. CRU de asemenea oferă expertiză neformală DHPLG la capitolul legislație. Luând în considerație mărimea redusă a administrației, schimburi de informații neformale între CRU, DCCAE și DHPLG sunt destul de des întâlnite și sunt privite drept instrumente care contribuie la o comunicare eficientă. În timp ce aceste interacțiuni mențin canalele de comunicare deschise, evaluarea *inter pares* efectuată de OCDE a recomandat CRU să dezvolte un nivel mai înalt de transparență în la nivelul proceselor de schimb de informații și coordonarea canalelor cu personalul de conducere și pentru a menține a relație mai structurată și mai previzibilă cu parlamentul, pentru a spori nivelul de răspundere a CRU. Organele reglementate pot contesta deciziile de politici de reglementare a CRU prin intermediul revizuirii judiciare la Înalta Curte sau la Curtea Comercială. Ministerul DCCAE (OCDE, 2018^[52]) (OCDE, 2021^[50]).

Extinderea standardelor de autonomie către organele fără caracter de reglementare

Regulile UE cu privire la structura instituțională pentru agenții se concentrează în primul rând pe ARN, dar, de asemenea acoperă unele aspecte în privința autorităților fără caracter de reglementare. Noțiunea de independență apare în diferite contexte, inclusiv în privința altor tipuri de agenții. În unele cazuri, garanția autonomiei are un scop similar. În alte cazuri, acestea se limitează la autonomia funcțională în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor de bază. Chiar și pentru experți, fragmentarea acestor standarde și lipsa unor definiții omogene în privința conceptelor cheie, fac dificilă percepția exactă a cerințelor stabilite de UE. În acest scop, Comisia Europeană a elaborat „Ghidul privind principalele structuri administrative necesare pentru punerea în aplicare a *acquis-ului*” pentru statele candidate la aderarea UE și pentru potențialii candidați în 2013. Totuși, acest ghid nu a fost niciodată publicat și nici nu a fost actualizat. SIGMA, respectiv, a efectuat o revizuire profundă a acestor standarde pentru a elabora îndrumări detaliate și actualizate.

Cerințe extinse cu privire la autonomie au fost stabilite pentru **autoritățile naționale pentru protejarea datelor cu caracter personal** (Regulamentul (UE) 2015/678). Adicional la asigurarea independenței și libertății totale față de influența externă în ceea ce privește exercitarea atribuțiilor lor, Statele Membre ale UE sunt obligate să garanteze:

- Resurse umane, tehnice și financiare suficiente, sediu și infrastructură.
- Autonomie în procesul de recrutare și gestionare a personalului.
- Alocare bugetară separată.

Membrii organului de conducere a autorităților pentru protecția datelor cu caracter personal trebuie numiți prin procedură transparentă de către parlament, guvern, șeful statului sau un organ independent desemnat (ex. organe ale sistemului judiciar). Demiterea înainte de termen a personalului de conducere de nivel superior trebuie să fie posibilă doar în cazul abaterilor disciplinare grave sau în situații în care membrul respectiv nu mai întrunește condițiile necesare pentru a-și exercita atribuțiile.

Unele garanții cu privire la autonomia funcțională a **organelor naționale pentru egalitate** au fost stabilite printr-o serie de Directive (Directivele: 2000/43/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC, și 2010/41/EU). Misiunea acestora este să abordeze diferite tipuri de discriminare bazate pe gen sau originea etnică. Organele pentru egalitate sunt instituțiile de tip ombudsman care protejează și promovează tratamentul egal. Ele pot activa fie autonom, fie ca entități specializate pe egalitate, sau funcțiile lor pot fi îndeplinite de instituțiile naționale care activează în domeniul drepturilor omului. Există mai multe exemple când aceste funcții sunt îndeplinite de instituții de tip ombudsman (Bosnia și Herțegovina, Republica Cehă, Franța, Georgia, Grecia, Kosovo, Letonia, Montenegro și Polonia). Indiferent de modelul instituțional, Statele Membre ale UE sunt obligate să asigure acestor autorități mandatul pentru a oferi asistență independentă victimelor discriminării, elaborarea studiilor independente și publicarea rapoartelor independente.

Încă un grup de organe fără caracter de reglementare care se bucură de garanții speciale în ceea ce privește autonomia lor sunt **autoritățile responsabile de investigațiile privind siguranța** în domeniul aerian, maritim și al transportului feroviar (Regulamentul (UE) Nr. 996/2010, Directiva (UE) 2016/798 și 2009/18/CE). Autoritatea pentru investigarea domeniului aviației civile trebuie să fie independentă din punct de vedere funcțional de autoritățile responsabile de navigabilitatea, certificarea, operarea zborurilor, mentenanța, licențierea și controlul traficului aerian sau funcționarea aerodromurilor. Organele, de asemenea, trebuie să fie independente din punct de vedere funcțional de orice altă parte sau entitate, interesele sau misiunea cărora pot fi în conflict cu atribuțiile autorității de investigație sau pot să influențeze obiectivitatea acestora. Nu este determinat în mod explicit dacă autoritatea de investigație a siguranței aviației civile poate rămâne în cadrul structurii organizaționale a ministerului respectiv, dar, într-un astfel de caz, aceasta trebuie să se bucure de garanții mai înalte de autonomie decât o unitate structurală tipică a unui minister. Autoritățile responsabile de investigațiile privind siguranța în domeniul transportului maritim și al căilor ferate trebuie să beneficieze de independență în organizarea, structura juridică și procesul decizional de orice parte ale cărei interese ar putea intra în conflict cu sarcina care le-a fost încredințată. Acest lucru nu presupune totuși necesitatea de a crea „o enclavă independentă” în afara administrației publice, dar, are scopul mai degrabă de a preveni implicarea acestei autorități în efectuarea unor investigații imparțiale. În cazul autorităților naționale pentru siguranța căilor feroviare, Directiva prevede explicit că acest organ poate fi parte a ministerului responsabil de domeniul de transport. Această posibilitate se aplică și în cazul altor autorități pentru investigația privind siguranței, astfel încât aflarea lor în cadrul ministerului nu presupune un conflict intrinsec cu atribuțiile de bază a acestora.

Standarde specifice sunt, de asemenea, stabilite pentru **organe quasi-judiciare, autorități de soluționare a litigiilor**, inclusiv organe de revizuire a achizițiilor (Directiva 89/665/CEE). Dacă Statele Membre ale UE decid să creeze organe de control a achizițiilor publice cu caracter extra-judiciar, ele trebuie să asigure că membrii unor asemenea organe sunt numiți și demisi în aceleași condiții ca și membrii sistemului judiciar, în ceea ce privește autoritatea responsabilă de numirea lor, perioada de aflare în funcție și demiterea lor. Mai mult, cel puțin președintele acestui organ independent va avea aceleași calificări profesionale și juridice ca și membrii organului judiciar.

Autonomia **instituțiilor naționale de statistică (INS)** sunt abordate în Regulamentul UE (Regulament (CE) 223/2009). În acest caz, legislația UE introduce conceptul de „independență profesională” a funcționarilor care exercită atribuțiile INS, care, conform definiției, este puterea care poate în mod autonom să elaboreze, producă și să difuzeze date statistice, cu excluderea oricăror forme de îndrumări sau instrucțiuni de la guvern sau alte autorități, când vorbim despre exercitarea misiunii lor de bază. Conținutul acestui principiu este la fel ca și cel al „independenței funcționale”, în felul în care acesta este utilizat în contextul ANR. În ambele cazuri, legislația UE se concentrează pe asigurarea exercitării autonome a funcțiilor de bază a organelor relevante. Similar cazului ANR, Regulamentul (CE) 223/2009 prevede unele cerințe subsidiare cu privire la alte aspecte ale autonomiei INS, precum ar fi autonomie în gestiunea internă sau principiul cu privire la transparență și numirea bazată pe meritocrație a șefilor INS. În ceea ce privește justificarea demiterii șefilor INS, există o regulă generală, precum că acest proces nu trebuie să „compromită independența profesională”. Acest lucru oferă un nivel mai înalt de autonomie a Guvernului să demită șefii INS (ex. pe baza unei evaluări negative a performanței), deși demiterea ca formă de

sanctiune pentru refuzul de a urma indicațiile Guvernului cu privire la exercitarea funcțiilor de bază trebuie să fie nelegitimă.

În final, în mai multe cazuri, *acquis-ul* UE utilizează atributul de „independentă” a unor organe, dar în contextul specific de separare a acestora de alte instituții și părți interesate, pentru a preveni conflictul de interese, nu cu intenția de a crea organizații care se bucură de un statut special în cadrul administrației guvernamentale. Aceste organe rămân agenții guvernamentale clasice (sau ministere), dar trebuie să fie instituțional separate de entitățile pe care le supraveghează. Acest lucru este aplicabil pentru următoarele instituții:

- Organele naționale de acreditare trebuie să fie independente de organele de evaluare a conformității pe care ei le evaluează (Regulamentul (CE) 765/2008).
- Autoritățile de supraveghere a pieței trebuie să funcționeze independent de operatorii de piață care îi controlează (Regulamentul (CE) 765/2008).
- Organele de certificare trebuie să fie independente de plățile către agențiile care gestionează plățile din cadrul Politicii Comune în Agricultură, care fac obiectul auditului de către agențiile de certificare (Regulamentul (UE) 1306/2013).
- Organele naționale de implementare și ocrotire a drepturilor pasagerilor care călătoresc atât cu transport maritim cât și pe căi navigabile interioare trebuie să fie independente de operatorii de piață (Regulamentul (UE) 1177/2010).
- Autoritățile de reglementare în domeniul gestiunii deșeurilor radioactive trebuie separate de orice organ care implicat în promovarea sau utilizarea energiei nucleare sau a materialelor radioactive (Directiva Consiliului 2011/70/Euroatom).
- Organele pentru soluționarea litigiilor privind accesul la rețelele de transport și la locurile de stocare în scopul depozitării geologice a dioxidului de carbon produs și captat trebuie să fie independente de părțile implicate în astfel de litigii (Directiva 2009/31/CE).

Sumar – Standardele UE pentru agențiile naționale

În general, guvernele naționale pot să ia decizii cu privire la organizarea administrației publice, însă domeniul de aplicare a *acquis-ului* UE care reglementează aceste aspecte s-a extins, gradual, în scopul susținerii implementării eficiente a legislației UE la nivelul administrației naționale. Scopul legislației UE este să protejeze autoritățile naționale respective de influențe și presiune nejustificate din partea piețelor, a grupurilor de interes și a politicienilor aleși. ARN prezintă un interes sporit pentru UE, și au, respectiv, reglementările cele mai extinse în acest domeniu.

Totuși, ANR-urile nu constituie „a patra ramură a guvernării”. Atributul de bază cerut la nivelul legislației UE este autonomia funcțională, ex. puteri garantate formal de a aplica competențele lor de reglementare fără influențe externe, cu excepția revizuirii judiciare a deciziilor de reglementare. Toate celelalte standarde legate de statutul juridic, structura organului de conducere, aspecte ce țin de resursele umane sau financiare diferențiază statutul ARN-urilor într-o măsură limitată de alte agenții publice. Astfel, ARN rămân a fi ferm parte a ramurii executive a statului.

UE nu a inventat conceptul care presupune că politicienii aleși nu trebuie să intervină în procedurile sau deciziile luate la nivelul autorității, sau că funcționarii publici trebuie să fie obligați prin lege, nu prin voința liderilor politici. Totuși, legislația UE este mai explicită în reducerea puterii ministeriale în favoarea actelor administrative a ARN. Cu toate acestea, în momentul în care aceste noțiuni sunt transpuse în contextul statelor din vecinătatea UE (Balcanii de Vest) și parteneriatul estic, aceste realități își pierd sensul în procesul de transpunere.

III. Experiența internațională și instrumente pentru guvernarea agențiilor

Instrumente ministeriale de gestionare și supraveghere pentru a echilibra autonomia și controlul agențiilor

Toate guvernele sunt în căutarea unui ideal comun în gestionarea agențiilor – un cadru de reglementare și instituțional care asigură un echilibru perfect între autonomie și control. Un cadru perfect echilibrat va asigura autonomia extensivă a agențiilor respective, dar, în același timp, va asigura supravegherea rezultatelor atinse și va permite un nivel adecvat de control și de gestiune a riscurilor. Realizarea acestui echilibru înseamnă evitarea microgestionării agențiilor pe de o parte și a unui vid de guvernare, pe de altă parte. Microgestiunea subminează însuși scopul creării agențiilor – dacă agenția este gestionată în mod similar ca o unitate structurală din cadrul unui minister, care este valoarea adăugată a statutului său distinct din punct de vedere formal? Un vid de guvernare, caracterizat printr-o lipsă de așteptări bine definite față de agenții, lipsa unor instrumente de gestiune a performanței orientate spre rezultate și intervenții aleatorii în procesele operaționale ale acestora, este un aspect problematic, întrucât ministerul de portofoliu rămâne până la urmă entitatea de bază care răspunde de performanța întregului domeniu de politici, inclusiv atribuțiilor transferate agențiilor de reglementare.

Tabelul 5. În căutarea echilibrului: calibrarea gestionării agențiilor de către ministere

DEZECHILIBRU: VIDUL DE GUVERNANȚĂ	ECHILIBRU	DEZECHILIBRU: MICROGESTIUNE BIROCRATICĂ
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Influență limitată a ministerului (Guvernului) asupra procesului de guvernare a agenției, ex.. organul de conducere superior este numit de parlament, planul de acțiuni și bugetul e aprobat exclusiv de parlament; ▪ Lipsa obligațiilor clare de raportare în fața ministerului; ▪ Lipsa puterii de supraveghere a ministerului, ex. dreptul de a emite instrucțiuni; ▪ Agenția articulează politica guvernamentală pentru sector. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intervențiile ministerului sunt limitate la aspecte ce țin de gestionarea curentă, ex.. redusă la aprobarea ex-ante a unor activități, auditul financiar, de conformitate și de performanță ex-post; ▪ Ministerul are mandatul să elaboreze îndrumări generale de politici publice; ▪ Obiectivele și țintele sunt negociate și convenite de către minister și agenție. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ministerul are puteri nelimitate să numească/demită organul de conducere; ▪ Influență extinsă a ministerului în gestionarea cotidiană, ex. gestiunea personalului, structurile interne, solicitarea aprobării <i>ex-ante</i> pentru majoritatea operațiunilor (ex. politica de cheltuieli); ▪ Competențe nerestricționate ale ministerului de a emite instrucțiuni și ghiduri obligatorii pentru toate domeniile de activitate; ▪ Obiectivele și țintele sunt impuse cu caracter obligatoriu de către minister.

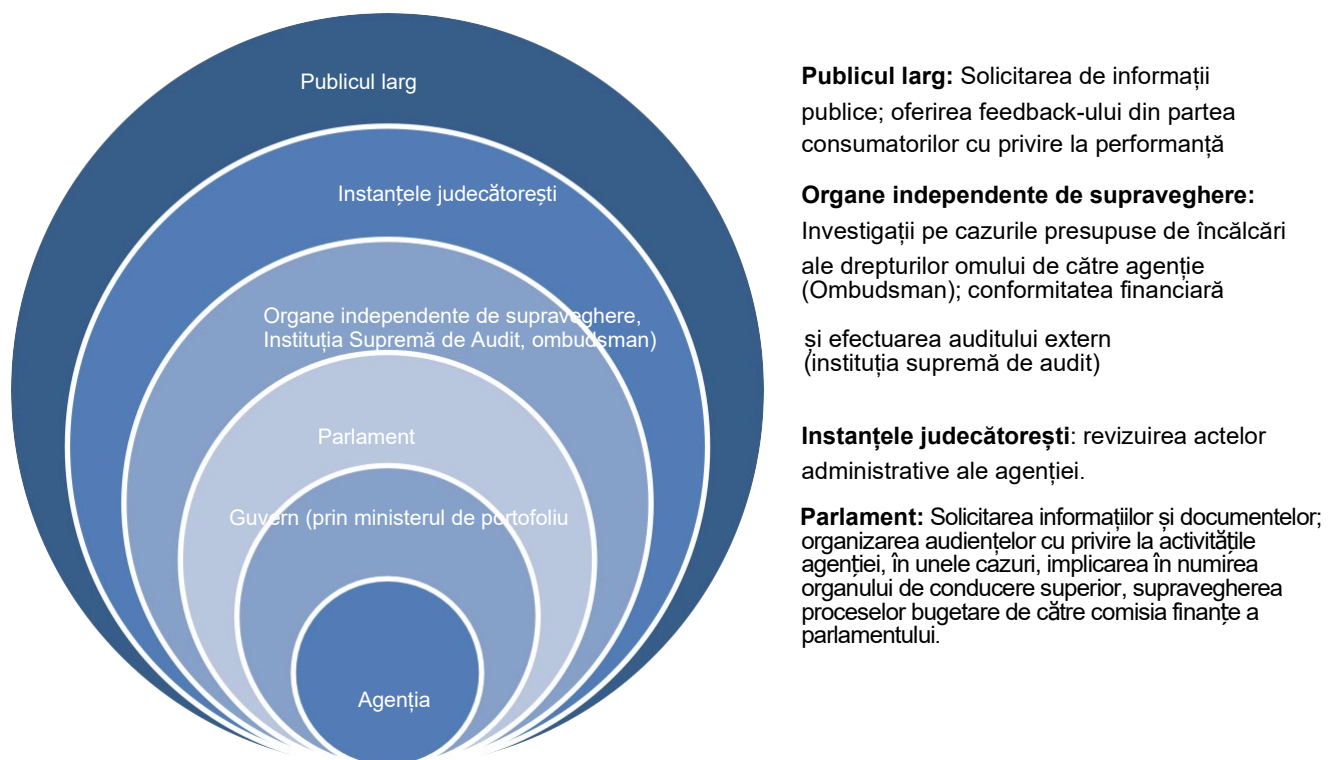
Este ușor de a conveni o abordare în vederea unei guvernări echilibrate în calitate de obiectiv general, dar este mai greu de a transpune acest obiectiv în instrucțiuni metodologice specifice. Un prim pas util ar fi să fie stabilite reguli de bază care descriu relațiile dintre un minister și agențiile care funcționează în domeniul gestionat de acesta. Aceste reguli trebuie să asigure că agențiile poartă răspundere pentru implementarea politicilor elaborate de către guvern și să clarifice nivelul de autonomie al agențiilor care este necesar pentru a face această distincție clară între formele de intervenție legitime și cele excesive pentru diferitele tipuri de agenții și diferitele tipuri de autonomii. Aceste reguli trebuie să fie stabilite de legislația relevantă. Este recomandat ca, în condițiile în care cadrul legal nu este suficient de robust,

modelele de guvernare și structurile organizaționale să fie stabilite odată cu crearea unei noi agenții.

Odată ce autonomia este acordată, în special într-un mediu de tranziție, agențiile pot face uz de relațiile pe care le au cu părțile interesate și cu mass media pentru a opune rezistență la schimbările cu care nu sunt de acord. (Beblavý, 2002, p. 32^[53])

Gestionarea agenției de către minister reprezintă doar un prim nivel de supraveghere și responsabilizare, aplicabile agențiilor. Dacă este structurat corect, un model comprehensiv pentru responsabilizarea agenției va cuprinde mai multe elemente. Acest lucru implică mai mulți actori responsabili de supravegherea acțiunilor agenției. Unii dintre ei au puterea să impună sancțiuni (instanțe judecătorești, parlamente) sau să ofere recompense (parlamente) agențiilor, altele au doar competența de a solicita informație și a desfășura investigații (organe independente de supraveghere, publicul larg).

Figura 4. Elementele de responsabilizare a agențiilor



Nivelul de autonomie față de minister rămâne a fi criteriul central în deosebirea diferitor tipuri de agenții. Acest lucru este demonstrat și în practica internațională. În unele țări, o tipologie oficială a agențiilor este stabilită prin legea organică cu privire la administrația publică. În alte cazuri, nu există o tipologie oficială, dar diferite tipuri de agenții sunt recunoscute oricum. Tabelul prezentat mai jos oferă exemple de tipologii ale agențiilor administrative în statele selectate care reprezintă diverse tradiții administrative europene.

Tabelul 6. Tipologia agențiilor de reglementare în țări europene selectate

Țara	Tipul
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agențiile de stat – create prin lege sau hotărâre a Consiliului de Miniștri; entitate legală bugetară direct subordonată Consiliului de Miniștri, responsabilă de implementarea politicilor în domenii care nu sunt acoperite de ministere. Șeful Agenției de stat este numit de Consiliul de Miniștri. ▪ Comisiile de stat – create prin lege sau hotărâre a Consiliului de Miniștri; entitate legală bugetară, organul colegial direct subordonat Consiliului de Miniștri, responsabilă licențe, acte permissive și controale. Membrii sunt numiți de Consiliul de Miniștri. ▪ Agențiile executive – create prin lege sau prin hotărâre a Consiliului de Miniștri; organ care răspunde în fața ministerului relevant, responsabil de prestarea serviciilor administrative. Șeful este numit de ministerul relevant.
Germania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administrația directă – nu este o persoană juridică, funcționează sub supravegherea juridică și funcțională a ministerului responsabil, bugetul este parte a bugetului ministerului, de obicei condusă de un organ de control monocronic. ▪ Administrația indirectă – subiect al dreptului public, supravegherea din partea ministerului de resort este restricționată (supraveghere juridică), buget separat, mai multă flexibilitate în gestionarea resurselor umane, adeseori condus de organe colegiale formate din membri numiți de diferiți actori.
Malta	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Departamente – opțiunea implicită pentru îndeplinirea funcțiilor de implementare a politicilor, sub ghidarea directă a ministerului relevant. ▪ Agenții – organ cu personalitate legală separată și are capacitatea să intre în relații contractuale, să angajeze personal, să achiziționeze, să dețină și să înlăture orice tip de proprietate în scopul operațiunilor desfășurate de către entitate, să dea în judecată și să fie parte a unui litigiu. Guvernele pot elabora instrucțiuni pentru a asigura că agențiile coordonează activitatea lor cu alte agenții, departamente, entități guvernamentale și consilii locale, după caz; implementează măsuri pentru îmbunătățirea performanței agențiilor și calității serviciilor prestate publicului. Guvernul trebuie să convină asupra performanțelor cu fiecare dintre agenții.
Olanda	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agenții contractate (executive) – nu sunt persoane juridice și sunt complet subordonate ministerelor; se bucură de autonomie în gestiunea zilnică a agenției, dar cu autonomie financiară limitată. ▪ Organe Autonome Administrative (ZBO) – mai autonome, majoritatea au personalitate juridică (drept public sau privat). Ministerele supraveghează activitatea lor în mare parte prin acorduri privind performanța.
Slovenia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organele din cadrul ministerelor – create prin regulamentul Guvernului, lipsite de personalitate juridică separată, funcționează sub supravegherea directă a ministerului, sunt finanțate prin planul financiar adoptat de către minister, ministerul poartă răspundere exclusivă pentru performanța lor. ▪ Agenții publice - create de legi speciale, sunt persoane juridice separate, se bucură de independență operațională, sunt supravegheate de ministerul relevant, sunt finanțate prin alocații agreeate cu ministerul sau prin taxele percepute conform legislației.
Regatul Unit al Marii Britanii	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agenții executive – sunt parte a departamentelor ministeriale, create pentru a exercita funcții de implementare a politicilor în funcție de ierarhia departamentală, membrii personalului sunt funcționari publici, incluși în bugetul departamentului ▪ Entități publice nedepartamentale – funcționează în proximitatea ministerelor care sunt responsabile de performanța lor generală, au bugete separate, departamentul stabilește cadrul lor strategic. ▪ Departamente neministeriale – sunt similare departamentelor guvernamentale obișnuite în ceea ce privește funcțiile lor, dar sunt scutiți de supravegherea politică a ministerelor, au buget separat, stabilesc politicile proprii de punere în aplicare, deși ministerul relevant poate stabili cadrul strategic general.

Sursă: Legea privind Administrația din Bulgaria, nr. 130/5.11.1998; Legea din 2002 privind Administrația Publică din Slovenia; Legea din 2002 privind Agențiile Publice din Slovenia; Legea din 2019 privind Administrația Publică din Malta; Cabinet Office 2016; Bach 2012; Yesilkagit & Van Thiel 2008.

Tabelul prezintă o abordare destul de consistentă a modului în care sunt structurate agențiile din diferite țări. Abordarea cea mai frecventă pare a fi diferența dintre două sau trei tipuri de agenții, diferențiate în funcție de distanța instituțională față de ministerul de portofoliu, ex. dimensiunea responsabilității. Totuși, trebuie accentuat faptul că inclusiv agențiile foarte autonome rămân integrate în administrația publică, cu competențe extinse de supraveghere, coordonare și control ale Guvernului, în mod particular în cazul ministerelor de portofoliu. Regulamentul privind relațiile dintre ministere și Organele Autonome Administrative (ZBO) în Olanda este o ilustrare potrivită pentru acest model (Caseta 5). ZBO reprezintă tipul de agenții olandeze mai autonom (inclusiv autoritățile de reglementare), dar ele rămân cu fermitate parte a aparatului administrativ al Guvernului.

Caseta 6. Competențele ministeriale în raport cu organele administrative independente (ZBO-urile) din Olanda

Guvernanța: Ministerul de portofoliu are competența de a numi și demite membrii conducerii de nivel superior a ZBO-urilor. De asemenea, acesta decide cu privire la salariul personalului de conducere de nivel superior.

Aspecte legate de politici: În ceea ce privește aspectele ce țin de politici, ministerul poate stabili norme de politici referitoare la îndeplinirea sarcinilor de bază ale agenției. În plus, acesta poate anula o decizie luată de un ZBO (cu excepția autorităților de reglementare, în cazul în care legislația UE se opune revizuirii de către minister al deciziilor luate de autoritatea de reglementare). Legea prevede, de asemenea, competența generală a ministerului de a lua toate măsurile necesare în cazul în care un ZBO „își neglijează grav obligațiile”. ZBO trebuie să prezinte ministerului raportul său anual.

Gestiunea financiară: Propunerea bugetară a ZBO trebuie prezentată ministerului de portofoliu spre aprobare.

Aprobări *ex ante*: Ministerul poate decide că următoarele acțiuni ale ZBO necesită aprobarea *ex ante* a ministerului: stabilirea sau obținerea dobânzii în cadrul unei persoane juridice; dobândirea dreptului de proprietate, înstrăinare sau grevare cu sarcini a bunurilor înregistrate; încheierea contractelor de credit și a contractelor de împrumut; încheierea de acorduri prin care autoritatea administrativă autonomă se angajează să furnizeze o garanție, inclusiv o garanție pentru datoriile părților terțe, sau prin care aceasta se obligă în calitate de garant sau de debitor solidar sau garantează executarea de către o parte terță; depunerea de cereri de faliment sau de protecție față de creditorii.

Sursă: Legea-cadru privind autoritățile administrative autonome din 2006

În alte țări europene, ministerele de portofoliu dispun de competențe similare față de agențiile care își desfășoară activitatea în domeniile respective de politici. Tabelul de mai jos prezintă o selecție de instrumente ministeriale de gestionare extrase din legile-cadru privind administrația publică în țări europene selectate. Acesta se focusează asupra țărilor în care respectivele legi-cadru privind administrația publică reglementează acest aspect în general pentru toate agențiile. Acesta demonstrează o abordare relativ coerentă, cu instrumente similare aflate la dispoziția ministerelor de portofoliu pentru a asigura punerea în aplicare consecventă a legilor și a politicilor guvernamentale de către aparatul sub-ministerial.

Tabelul 7. Țări europene selectate, cu legi-cadru – exemple de instrumente ministeriale de gestionare

Țara	Instrumente ministeriale de gestionare
Estonia	<p>Față de agențiile executive și inspectoratele subordonate:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adoptarea statutului; ▪ Crearea, reorganizarea și închiderea sucursalelor locale; ▪ Numirea și demiterea șefilor instituțiilor; ▪ Monitorizarea performanței; ▪ Exercițarea controlului de supraveghere asupra deciziilor din punctul de vedere al legalității și al scopului (nu se aplică organelor de reglementare); ▪ Specificarea structurii interne și a regimului de guvernanță; ▪ Aprobarea bugetului.
Malta	<p>Față de toate organele subordonate:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Furnizarea de instrucțiuni și stabilirea de obiective, cu excepția aspectelor în care departamentul este obligat prin lege să acționeze în mod independent; ▪ Monitorizarea și evaluarea performanței în raport cu aceste direcții și obiective; ▪ Asigurarea executării în timp util, eficace, eficient și economic a funcțiilor și a furnizării de servicii publice.
Polonia	<p>Față de toate organele subordonate (cu excepția cazului în care legea specială stabilește altfel):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prezintă propunerea de statut al organului subordonat spre aprobare prim-ministrului; ▪ Înființarea și desființarea organelor subordonate; ▪ Numirea și demiterea șefilor organelor subordonate;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inspectarea și supravegherea activităților acestora; ▪ Emiterea unor orientări obligatorii de politici care pot să nu se refere la problemele soluționate în cursul procedurilor administrative; ▪ În unele cazuri, acționarea în calitate de organ de apel în cadrul procedurilor administrative.
Slovenia	<p>Față de organe din cadrul ministerelor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Numirea și demiterea șefului (Guvernul la propunerea ministrului); ▪ Adoptarea bugetului și a planului anual al organului relevant, la propunerea șefului acestuia; ▪ Stabilirea organizării interne a organului relevant la propunerea șefului (ceea ce, în practică, înseamnă aprobarea propunerii șefului); ▪ Emiterea de orientări generale; ▪ Emiterea de instrucțiuni obligatorii și ordine de a întreprinde acțiuni specifice; ▪ Reprezentarea organului relevant în fața Guvernului și a Parlamentului; ▪ Supravegherea activității organului; ▪ Revizuirea raportului anual; ▪ Solicitarea de informații, documente și rapoarte; ▪ Acționarea în calitate de organ de apel în cadrul procedurilor administrative. <p>Către agențiile publice:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Numirea membrilor consiliului de administrație (Guvernul la propunerea ministrului); pentru unele organ de reglementare (comunicații electronice, energie), consiliul de administrație este numit de Parlament la propunerea Guvernului; ▪ Monitorizarea legalității, eficienței și eficacității activității agenției relevante (cu excepția organelor de reglementare); ▪ Convenirea asupra bugetului anual al agenției; ▪ Acționarea în calitate de organ de apel în cadrul procedurilor administrative (excluzând organele de reglementare); ▪ Aprobarea contractelor de împrumut; ▪ Aprobarea alocării excedentului de venituri peste cheltuieli.

Sursă: Legea din 2005 privind Guvernul Republicii (Estonia); Legea din 2019 privind administrația publică (Malta); Legea din 1996 privind Consiliul de Miniștri (Polonia); Legea din 2002 privind administrația publică și Legea din 2002 privind agențiile publice (Slovenia)

Notă: Instrumentele de coordonare ministerială stabilite în legile-cadru privind administrația publică ar putea fi modificate sau dezactivate în ceea ce privește organele individuale prin intermediul legislației speciale care reglementează statutul acestora.

Irlanda adoptă o abordare ușor diferită, unde cadrele ministeriale de guvernare nu sunt stabilite în detaliu prin lege, ci fac obiectul unor acorduri de supraveghere între ministere și agenții, permițând o anumită flexibilitate și aranjamente mai adaptate. Cu toate acestea, chiar și în acest caz, elementele-cheie ale cadrului de guvernare sunt specificate la nivel central în Codul de practici pentru guvernarea organelor de stat. Acest document stabilește un catalog al mecanismelor de gestionare și enumeră aspectele care trebuie reglementate în detaliu prin acorduri de supraveghere între ministere și agenții sub egida acestora.

Figura 5. Elementele constitutive ale cadrului ministerial de guvernare pentru agenții. Cazul acordurilor de supraveghere în Irlanda

Roluri și responsabilități clar definite în conformitate cu legislația în vigoare care stă la baza agenției	Nivelul de respectare a Codului de practici pentru guvernarea organelor de stat	Alinierea Declarației de strategie la Declarația de strategie a ministerului de portofoliu
Acorduri de realizare a performanței (obiective și ținte anuale și multianuale, specificând nivelul preconizat de performanță al agenției)	Evaluări critice periodice (analiza necesității continuării activității agenției ca organ independent și a posibilelor măsuri de îmbunătățire a responsabilității, eficienței și eficacității acesteia)	Remunerare și pensionare (norme privind salariile și alte forme de compensații stabilite în conformitate cu standardele guvernamentale)

Sursă: Departamentul Cheltuieli Publice și Reformă 2016

Catalogul mecanismelor ministeriale specifice de gestionare este similar în toate țările europene. Cel mai important criteriu care diferențiază domeniul de interferență ministerială în autonomia unei agenții este tipul de agenție. Unele instrumente ar putea fi dezactivate pentru agenții mai autonome. Nu există nici un

standard uniform pentru stabilirea repartizării organelor individuale către tipul relevant de agenții. Cu toate acestea, în contextul Spațiului administrativ european (țările membre ale UE și cele care își armonizează legislația cu legislația UE), factorii esențiali care trebuie luați în considerare sunt standardele de autonomie formulate în *acquis-ul* UE pentru anumite tipuri de agenții, în special ANR-uri. Cadru de guvernanta pentru agenții trebuie să recunoască statutul lor special în anumite dimensiuni, asigurându-se, în același timp, că acestea fac parte din administrația guvernamentală și că fac în continuare obiectul unui regim de responsabilitate eficace, orientat spre rezultate.

Sisteme de management al performanței

Indiferent de tipul de agenție, gestionarea performanței orientată spre rezultate, care combină autonomia operațională a agențiilor cu responsabilitatea pentru rezultatele obținute, reprezintă piatra de temelie a relației minister-agenție. Agențiile trebuie să răspundă în fața ministerelor pentru îndeplinirea obiectivelor și atingerea țintelor clar definite (agreate). Există diferite modele pentru un astfel de management al performanței. În practica internațională, putem distinge două modele de management al performanței orientate spre rezultatele agențiilor:

- **Model uniform și strict reglementat.** Acest model se bazează pe reglementarea detaliată a întregului proces de planificare, măsurare și evaluare a performanței. Obiectivele, indicatorii și țintele sunt prezentate într-un mod structurat, utilizând o matrice de performanță standardizată. Comunicarea între minister și agenție este reglementată prin lege cu împărțirea strictă a sarcinilor în acest proces, lăsând puțin loc pentru negociere sau deliberare cu privire la planurile și performanțele agențiilor.
- **Model flexibil și descentralizat.** Acest model se caracterizează printr-un cadru legislativ modest și un rol mai important pentru practica administrativă bine stabilită, precum și printr-un model mai flexibil, uneori contractual, de relații între minister și agenție. Acest model, se concentrează, de asemenea, mai puțin pe aplicarea riguroasă a conceptului de gestionare în funcție de obiective. Obiectivele nu sunt întotdeauna însoțite de indicatori și ținte măsurabile, dar se concentrează pe stabilirea priorităților și a misiunilor de o importanță deosebită.

Ambele modele au avantajele și dezavantajele lor. Un model flexibil și descentralizat poate fi dificil de pus în aplicare în administrații fără o tradiție îndelungată a „culturii performanței”. Celălalt model poate părea birocratic și rigid, dar contribuie la o mai mare coerență la nivelul Guvernului și ajută la implementarea normelor de bază ale gestionării bazate pe rezultate în instituțiile care nu sunt familiarizate cu acest model. Modelul anterior a fost pus în aplicare de Portugalia, unde sistemul de gestionare a performanței și documentele produse în cadrul acestui proces sunt reglementate în detaliu prin lege (caseta 6).

Caseta 7. Sistemul integrat de management și evaluarea performanței în administrația publică (SIADAP) din Portugalia

SIADAP a fost creat în 2004 ca un sistem comprehensiv de gestionare și evaluare a performanței, format din trei componente: (1) Sistemul de evaluare a performanței organelor administrative (SIADAP 1); (2) Sistemul de evaluare a performanțelor conducătorilor din administrația publică (SIADAP 2); și (3) Sistemul de evaluare a performanței angajaților din organele administrației publice (SIADAP 3). Fiecare sistem este reglementat în detaliu de lege și de legislația secundară a Guvernului.

În contextul relațiilor dintre minister și agenție, SIADAP 1 este cel mai important element al sistemului. Acesta cuprinde un ciclu complet de management al performanței bazate pe rezultate, de la stabilirea de obiective strategice multianuale bazate pe misiuni pentru fiecare organ, prin stabilirea obiectivelor anuale, a indicatorilor de performanță și a țintelor, până la evaluarea îndeplinirii acestora și identificarea oricăror divergențe în ceea ce privește atingerea lor, precum și a cauzelor acestora. Obiectivele sunt propuse de fiecare instituție, dar sunt supuse aprobării de către ministerul de portofoliu. Evaluarea performanței începe cu o autoevaluare efectuată de instituția respectivă. Rezultatele sunt prezentate în raportul anual al instituției. Pe lângă analiza punerii în aplicare a obiectivelor, raportul anual trebuie să includă evaluările utilizatorilor

a serviciilor furnizate de instituție, explicarea eventualelor deficiențe în ceea ce privește obținerea rezultatelor preconizate, măsurile planificate pentru îmbunătățirea performanței și comparațiile cu performanța serviciilor similare, atât la nivel național, cât și la nivel internațional.

Autoevaluarea este urmată de o analiză critică realizată de unitatea din cadrul ministerului de portofoliu responsabilă de planificare, strategie și evaluare. Ministerul nu are doar obligația de a examina performanța organelor individuale subordonate, ci și de a compara performanțele tuturor organelor aflate sub supravegherea sa și de a distinge cele mai bune și cele mai slabe performanțe. Pe baza autoevaluării și analizei efectuate de ministerul de portofoliu, procesul se încheie cu scorul final propus de șeful instituției și aprobat de ministrul de portofoliu: a) Performanță bună – toate obiectivele au fost atinse, iar performanța în ceea ce privește unele obiective a fost mai mare decât se preconizase; b) Performanță satisfăcătoare – au fost atinse toate sau cel puțin obiectivele cele mai relevante; și c) Performanță insuficientă/satisfăcătoare – obiectivele cele mai relevante nu au fost atinse.

Sursă: Legea nr. 66-B/2007 din 28 decembrie 2007 privind instituirea sistemului integrat de management și evaluarea performanței în administrația publică; (Madureira, Rando și Ferraz, 2020^[54])

O serie de alte țări urmează o abordare mai flexibilă. De exemplu, în Norvegia și Suedia, este caracteristică utilizarea scrisorilor anuale cu instrucțiuni (instrucțiuni anuale) în reglementarea relațiilor cu agențiile de guvernare, în timp ce în Finlanda sau Irlanda contractele de performanță reprezintă instrumentul-cheie care reglementează relațiile dintre minister și agenție.. Aceste țări, având tradiții extinse în domeniul agentificării și autonomiei agențiilor, au optat pentru abordări mai puțin riguroase în ceea ce privește gestionarea performanței. În special, deși respectă principiul general al gestionării orientate spre rezultate, acestea nu necesită un acord cu privire la totalitatea obiectivelor agențiilor și la țintele cantitative detaliate pentru fiecare dintre ele. Acestea oferă, de asemenea, o mai mare marjă de manevră pentru adaptarea normelor generale ale procesului de gestionare a performanței la preferințele individuale și la practicile ministerelor și agențiilor respective.

Caseta 8. Gestionarea agențiilor prin scrisori anuale de instrucțiune și contracte de performanță (Suedia, Norvegia, Irlanda, Finlanda)

Suedia este bine cunoscută pentru vechea sa tradiție a agențiilor publice (care datează cel puțin din secolul al XIX-lea) și pentru modelul său, aplicat în mod constant, de ministere mici care sunt responsabile exclusiv de elaborarea politicilor, însoțite de un număr mare de agenții care îndeplinesc toate funcțiile operaționale. Autonomia extinsă a agențiilor, garantată la nivel constituțional este, de asemenea, caracteristică acestui model. Începând cu anii 1970, modelul de guvernare pentru agenții a evoluat treptat de la reglementări detaliate la gestiune în funcție de obiective. Instrumentele de gestiune centrală sunt scrisorile anuale de instrucțiune (*regeringsbrev*) adresate de guvern fiecărei agenții. Proiectele de scrisori sunt pregătite de ministerele de resort, dar sunt adoptate de întregul guvern. Formatul scrisorilor este uniform. Acestea constau, de obicei, din următoarele elemente:

- O listă a principalelor obiective și cerințe privind modul în care punerea lor în aplicare va fi raportată Guvernului – este interesant de remarcat faptul că formularea obiectivelor rareori îndeplinește binele cunoscute criterii SMART (specifice, măsurabile, realizabile, relevante, limitate în timp), acestea fiind adesea vagi și generale.
- Alte cerințe de raportare, de exemplu rapoarte suplimentare privind punerea în aplicare a unor strategii sau acte legislative specifice.
- Alte misiuni specifice (de exemplu, solicitarea de a prezenta previziuni de cheltuieli pentru anii următori) și domenii care urmează să fie prioritizate în activitatea agenției.
- Finanțarea totală acordată agenției.
- Condiții legate de fondurile alocate (de exemplu, indicarea fondurilor alocate pentru proiecte specifice);
- Alte condiții financiare (de exemplu, limita de împrumut).
- Bugetul estimat pentru operațiunile bazate pe taxe, în care veniturile sunt disponibile pentru alocare.

Rapoartele anuale ale agențiilor, precum și toate celelalte rapoarte prezentate Guvernului în conformitate cu

cerințele stabilite în scrisorile de instrucțiune servesc drept bază pentru evaluarea performanței agențiilor, care ia forma unui dialog de performanță între agenție și ministerul de portofoliu.

Un model similar există în **Norvegia**, dar scrisorile de instrucțiune (*tildelingsbrev*) către agenții sunt emise de ministerele de portofoliu. Structura acestui document este similară cu cea din țara vecină, Suedia, însă unele diferențe merită remarcate. De exemplu, scrisorile de instrucțiune norvegiene conțin un calendar de gestionare care prevede evenimente-cheie în relația minister-agenție (de exemplu, reuniuni pentru a discuta performanța sau etapele-cheie ale procesului bugetar pentru anul următor). De asemenea, acestea par să pună un accent mai mare pe stabilirea unor indicatori măsurabili de performanță pentru fiecare dintre obiectivele principale.

Agențiile publice din **Irlanda** sunt guvernate de respectivele ministere de portofoliu, în principal prin acorduri de realizare a performanței (ARP), care conțin atât obiective anuale, cât și obiective multianuale, pe baza declarației de strategie a ministerului. Formatul și conținutul ARP sunt stabilite de Codul de practici pentru guvernanta organelor de stat publicat de Departamentul Cheltuieli publice și reformă (responsabil cu aspectele legate de administrația publică). ARP trebuie să conștie din prioritățile și obiectivele-cheie ale agenției alinate la cadrul strategic de politici al Guvernului, serviciile și realizările care urmează să fie furnizate de agenție și resursele alocate pentru atingerea acestora, factorii potențiali de risc, mecanismele de măsurare a performanței, mecanismele de monitorizare, normele de modificare a obiectivelor (în cazuri excepționale) și durata acordului (în principiu, trei ani).

Relațiile dintre ministere și agențiile subordonate din **Finlanda** sunt reglementate de acordurile multianuale de performanță. Aceste documente conțin obiective de performanță pentru fiecare an bugetar, combinate cu alocarea resurselor necesare pentru atingerea acestora. Acordurile de performanță sunt elaborate în cadrul negocierilor dintre ministere și agenții, pe baza unui proiect care poate fi pregătit de oricare dintre părți. Pornind de la programul Guvernului, versiunea inițială a acordurilor de performanță include obiective de performanță pentru primul an și obiective provizorii pentru al doilea, al treilea și al patrulea an. Ulterior, acordul este actualizat cu obiective specifice pentru fiecare dintre anii rămași. În fiecare an, agențiile raportează cu privire la implementarea obiectivelor. În plus, există o practică de monitorizare pe parcursul anului a progreselor înregistrate în îndeplinirea obiectivelor agenției, prin rapoarte intermediare o dată la șase luni și prin dialog periodic între ministere și agenții. La sfârșitul perioadei de patru ani acoperite de acord, se pregătește un raport detaliat privind performanța.

Sursă: (Jann et al., 2008^[55]) (Levin, 2009^[56]) (Askim, 2019^[57]) (Öberg și Wockelberg, 2020^[58]); revizuirea scrisorilor anuale de instrucțiune ale diferitelor agenții (Departamentul pentru cheltuieli publice și reformă, 2016^[27]) (Ministerul Finanțelor din Finlanda, 2020^[59])

Indiferent de modelul selectat, un regim de gestionare a performanței trebuie să includă toate agențiile publice, deși cu unele mici modificări pentru ANR-uri. În esență, ministerele de portofoliu trebuie să se abțină de la impunerea către agenții a unor obiective și ținte specifice, ci mai degrabă să încerce să ajungă la un acord cu privire la prioritățile majore. Performanța ANR-urilor trebuie discutată cu ministerul de portofoliu, dar trebuie evitată orice acordare de calificative sau impunere de sancțiuni pentru performanțe nesatisfăcătoare.

Controale ministeriale clasice

Sistemul de management al performanței este fundamentul relației minister-agenție, stabilind domeniul de aplicare al autonomiei și responsabilității agenției. Cu toate acestea, ministerele dețin, de asemenea, o serie de instrumente clasice de control. Catalogul instrumentelor de control ministerial poate fi diferit, în special având în vedere tipul de agenție. Cele mai importante restricții se aplică ANR-urilor. Matricea de mai jos oferă o listă de instrumente tipice, cu un accent special pe instrumentele care trebuie excluse pentru ANR-uri, în conformitate cu standardele stabilite de *acquis-ul* UE.

Figura 6. Mecanismele clasice de control al agențiilor de către ministerele de portofoliu

GUVERNANȚA	FUNCȚII DE BAZĂ	ASPECTE ORGANIZATORICE
Numirea și eliberarea din funcție a conducerii de nivel superior	Elaborarea de politici în domeniul activităților agenției	Monitorizarea respectării de către agenție a reglementărilor privind managementul intern prin intermediul auditului și inspecțiilor
Aprobarea structurii organizatorice interne	Stabilirea orientărilor generale de politici	Aprobarea sau agrearea bugetului în cooperare cu Ministerul Finanțelor
Crearea sau desființarea sucursalelor teritoriale	Solicitarea de informații, documente și explicații	Aprobarea sau stabilirea numărului de personal
	Emiterea de instrucțiuni detaliate și ordine privind activitățile specifice	
	Revizuirea actelor administrative emise de agenție	

Notă: Albastru închis reprezintă instrumente aplicabile tuturor agențiilor publice. Albastrul deschis reprezintă instrumente care ar putea să nu fie aplicabile ANR-urilor.

Capacitatea administrativă a ministerelor de portofoliu este adesea neglijată în discuțiile privind înființarea agenției. Cu toate acestea, chiar și atunci când o lege sau un contract introduce un mecanism suficient de gestionare, numai instituțiile cu o capacitate suficientă le pot utiliza în mod eficient pentru a preveni riscul de a pierde controlul politic, fără a încălca autonomia agenției. Încă din 2001, SIGMA a avertizat că este nevoie de personal calificat, de sisteme informaționale adecvate sau de resurse financiare suficiente pentru a realiza mecanisme de control și de guvernare încorporate în legislație; incapacitatea de a le pune în aplicare duce la eșec (OCDE, 2001^[12]).

Personalul și informarea pot deveni problematice chiar și în țările cu tradiții vechi de construire a relațiilor minister-agenții. Sunt necesare noi abilități și competențe ale personalului ministerului de portofoliu, în special atunci când relațiile ierarhice (bazate pe controalele tradiționale în materie de resurse umane și financiare) sunt completate sau înlocuite de o abordare orientată spre rezultate. Unele țări au elaborat cadre specifice de competențe pentru funcționarii publici care își desfășoară activitatea în acest rol (Cabinet Office, 2014^[60]), au introdus programe educaționale și de formare (Cabinet Office, 2014^[61]) sau au realocat personal pentru a aborda problemele legate de capacitatea de supraveghere (OCDE, 2015^[62]). Unele administrații au emis orientări centrale privind supravegherea agențiilor executive de către ministere (Departamentul Cheltuieli publice și reformă, 2016^[27]) sau orientări pentru membrii consiliilor de administrație ale acestor organe (OCDE, 2018^[63]).

În cazul în care supravegherea financiară și cea a executării politicilor sunt atribuite în mod oficial diferitelor departamente din minister, trebuie luate măsuri interne adecvate pentru a preveni așteptările inconsecvente în ce privește agenția subordonată (OCDE, 2015^[62]). În cazurile în care un reprezentant al unui minister este membru al unui consiliu din agenție, rolul de supraveghere în cadrul ministerului nu trebuie să fie responsabilitatea aceleiași persoane.

Dezvoltarea unei culturi a colaborării minister-agenție și clarificarea rolurilor

Relațiile zilnice dintre ministere (de portofoliu) și agenții depind nu numai de mecanismele formale, ci și de ceva mult mai puțin tangibil, și anume o cultură a cooperării bazată pe obiective și valori comune și o înțelegere comună a rolurilor, responsabilităților și autonomiei celor doi actori. În special în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană, unde conceptul de agenții autonome rămâne o noutate, este important să se investească timp și resurse pentru a sensibiliza ministerele de portofoliu și agențiile cu privire la natura specifică a relației minister-agenție. Constituirea unei culturi a independenței în cadrul unei agenții autonome și în ecosistemul său, precum și în relațiile cu alți actori guvernamentali, necesită timp. [OCDE, 2017^[47]]

Construirea unei culturi de cooperare este mai dificilă decât stabilirea unor norme formale, dar poate fi sprijinită prin orientări generale. De exemplu, Guvernul Regatului Unit a elaborat un Cod de bune practici pentru parteneriatele dintre departamente (ministere) și organele de pe lângă acestea (agenții).

Caseta 8. Codul de bune practici al Regatului Unit pentru parteneriatele dintre departamente (ministere) și organele de pe lângă acestea (agenții).

Parteneriatul dintre ministere și agenții trebuie să se bazeze pe patru principii: (1) Scop – înțelegerea reciprocă a scopului, obiectivelor și rolurilor agențiilor stabilite în documentele relevante, direcții clare de responsabilitate; (2) Asigurare – abordarea proporționată a ministerului în ceea ce privește supravegherea agențiilor, acordându-le autonomie pentru a produce rezultate într-un mod eficient și asigurându-se că performanța acestora este evaluată de minister; (3) Valoare – schimbul de competențe și experiență între agenție și minister; și (4) Angajament – o relație deschisă, onestă, constructivă și bazată pe încredere, pe claritate în ceea ce privește așteptările reciproce.

Pe lângă aceste principii generale, sunt formulate, de asemenea, orientări mai specifice, inclusiv:

- Există o aliniere strategică între scopul și obiectivele ministerului și ale agenției.
- Abordarea ministerului privind supravegherea (asigurarea) agenției se bazează pe o evaluare a riscurilor prezentate de agenție.
- Ministerul dispune de o imagine de ansamblu adecvată a operațiunilor agenției, proporțională cu scopul acesteia și cu gradul necesar de autonomie.
- Ministerul și agenția au acces la datele de care au nevoie pentru a evalua performanța agenției;
- Există un schimb periodic de competențe și experiență între minister și agenție, inclusiv detașări, programe comune sau consilii de proiect, forumuri pentru ca personalul ambelor organe să învețe unele de la altele.
- Există un proces clar de soluționare a litigiilor dintre minister și agenție.
- Relația dintre minister și agenție este revizuită și evaluată periodic de ambele părți.

Sursă: (Cabinet Office, 2017^[64])

Un element important al culturii relațiilor minister-agenție este claritatea cu privire la rolurile fiecărui organ. Rolul de elaborare a politicilor este esențial. În principiu, ministerul trebuie să fie responsabil de formularea politicilor, în timp ce agenția de implementare a politicilor se află sub supraveghere ministerială. Cu toate acestea, practica din țările cu un istoric amplu în guvernarea agențiilor demonstrează că această diviziune clară a muncii poate deveni neclară, iar agențiile pot avea, de asemenea, un impact substanțial asupra elaborării politicilor publice pe care se preconizează că le vor pune în aplicare. De exemplu, întrucât agențiile din **Suedia** au mai multă expertiză și capacități (în special personal), ele acționează ca parteneri ai ministerelor relevante în elaborarea politicilor (Niklasson și Pierre, 2012^[65]). În **Germania**, în contextul crizei financiare mondiale din 2008, agenția de reglementare a piețelor financiare și-a asumat un rol de lider în elaborarea răspunsului la nivel de politici referitor la politicile privind piețele financiare (Handke, 2012^[66]). Menținerea separării funcțiilor de elaborare a politicilor și de implementare a politicilor prin agentificare nu întotdeauna funcționează în practică. Cu toate acestea, în loc să încerce să împiedice agențiile să influențeze politicile publice, Guvernul trebuie mai degrabă să clarifice regulile unei astfel de implicări. Pe baza experienței internaționale, ar putea fi luate în considerare următoarele instrumente:

- Asigurarea faptului că rolul agențiilor în elaborarea de politici sau de propuneri legislative este subsidiar, iar departamentul respectiv și funcționarii ministerului dețin controlul principal

- Influența agenției se concentrează pe furnizarea de date, informații din practica punerii în aplicare a politicilor, legilor și comentariilor cu privire la propunerile ministeriale din perspectiva unei organizații care are mai multe informații despre practicile de zi cu zi din domeniul respectiv.
- Elaborarea politicilor nu este „internalizată” de ministerul de portofoliu către agenție prin cereri de elaborare a unor politici sau propuneri legislative complete.
- Orice propuneri elaborate de agenție sunt revizuite de departamentul respectiv și de funcționarii ministerului înainte de a fi preluate ca propuneri oficiale de politici guvernamentale.
- Cooperarea dintre minister și agenție în procesul de elaborare a politicilor ar putea fi instituționalizată sub formă de grupuri de lucru sau grupuri operative.
- Așteptările ministerului în ceea ce privește implicarea agenției în elaborarea politicilor trebuie stabilite în mod clar într-un cadru de gestionare a performanței.

Cu toate acestea, implicarea directă a agențiilor în elaborarea politicilor trebuie să fie rezervată unor cazuri excepționale. Ministerele de portofoliu au legitimitatea democratică și responsabilitatea de a elabora politici publice, iar rolul principal al agențiilor este asigurarea faptului că aceste politici sunt puse în aplicare într-un mod eficient.

Rezumat – Bunele practici și instrumente pentru guvernanta agențiilor

Nu există o soluție universală pentru gestionarea agențiilor. Cu toate acestea, există o listă comună de provocări care necesită acțiuni similare. Pe baza unei revizuirii a tendințelor, practicilor și standardelor internaționale, poate fi identificat un set de bune practici și instrumente care ajută guvernele să gestioneze situația de ansamblu a agențiilor și să găsească un echilibru între autonomia și responsabilitatea agențiilor. Aceste bune practici și instrumente pentru guvernanta agențiilor nu sunt aplicate pe scară largă în țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană, astfel cum se arată în capitolul următor. În economiile de tranziție, elementele de mai sus trebuie adesea specificate într-un cadru legal și instituțional pentru agenții publice, iar responsabilitatea generală pentru gestionarea politicilor Guvernului față de agenții trebuie să fie clar stabilită. Odată stabilite bazele legale și instituționale, calitatea și consecvența gestionării de zi cu zi, precum și stabilitatea și continuitatea angajamentului la nivel înalt față de buna guvernanta agențiilor, vor fi factorii-cheie care determină performanța administrației publice.

Figura 7. Rezumatul bunelor practici și al instrumentelor de guvernare a agențiilor

<p>FUNCȚII LA NIVELUL ÎNTREGULUI GUVERN</p> <p><i>Standarde consecvente pentru agențiile de conducere și asigurarea optimizării periodice a situației de ansamblu a agenției</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Taxonomia (tipologia) agențiilor (stabilită în cadrul legislativ) se bazează pe diferite niveluri de autonomie impuse de acestea pentru a-și îndeplini funcțiile, ținând cont de standardele UE pentru anumite tipuri de agenții. • Procedura de revizuire <i>ex ante</i> a propunerilor de creare a unor noi agenții. • Revizuirii periodice ale agențiilor existente, la nivel individual, pentru a stabili motivele continuării activității acestora și la nivel colectiv, pentru a căuta optimizarea, de exemplu prin gruparea agențiilor sau luarea în considerare a unor opțiuni alternative de atingere a rezultatelor pentru funcțiile guvernamentale. • Reglementările și standardele la nivelul întregii administrații aplicabile tuturor agențiilor, concentrate pe asigurarea unei gestionări consecvente și eficiente la nivelul Guvernului.
<p>FUNCȚII LA NIVELUL MINISTERULUI DE PORTOFOLIU</p> <p><i>Mecanisme pentru responsabilizarea agenției în ceea ce privește rezultatele, menținând autonomia necesară</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cadrul de coordonare structurat în jurul unui sistem de gestionare a performanței orientate spre rezultate și asigurarea faptului că obiectivele și țintele agenției sunt convenite (negociate) între ministerul de portofoliu și agenție. • Delimitarea clară a autonomiei agenției, inclusiv a „zonei interzise” pentru ministerul de portofoliu. • Mecanisme clasice de control ministerial, cum ar fi numirea conducerii agenției, efectuarea de inspecții, solicitarea de informații sau emiterea de orientări și instrucțiuni (a se vedea caseta 6 pentru mecanismele specifice ANR-urilor).

IV. Agențiile din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană – cât de autonome? Cât de responsabile? Cum să fie reformate?

Introducere

Acest capitol începe prin a explica pe scurt modul în care situația de ansamblu a administrației centrale s-a schimbat în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană de la stabilirea ideii de agentificare, identificând principalele cauze ale ceea ce poate fi caracterizat drept „agentificare pe steroizi” și cinci provocări pe care această evoluție le-a generat pentru administrația publică și pentru cetățeni. Următoarea secțiune analizează nivelurile de autonomie și responsabilitate ale diferitelor tipuri de agenții. Secțiunea finală sintetizează învățămintele desprinse din inițiativele de reformă anterioare.

Au fost analizate zece administrații, bazându-se în principal pe datele din rapoartele de monitorizare ale SIGMA și pe un sondaj. Sondajul a vizat: Albania (ALB), Armenia (ARM), Bosnia și Herțegovina (BIH), Georgia (GEO), Kosovo (XKX), Moldova (MDA), Muntenegru (MNE), Macedonia de Nord (MKD), Serbia (SRB) și Ucraina (UKR). Detaliile despre sondaj sunt prezentate în secțiunea următoare. Administrațiile din Balcanii de Vest au beneficiat de două runde complete de monitorizare SIGMA (2017 și 2021), în timp ce în Ucraina și Armenia a fost stabilit doar un scenariu de referință (2018). Nu există rapoarte de monitorizare SIGMA pentru Georgia și Moldova în acest domeniu, însă au fost colectate date pentru acest document pentru un sub-set de sub-indicatori în scopul de a permite compararea⁶. Implicarea SIGMA în reformele guvernantei agențiilor din Albania, Kosovo, Macedonia de Nord, Serbia și Ucraina a furnizat, de asemenea, informații suplimentare utile pentru validarea celorlalte surse de date și pentru redactarea subsecțiunii finale a acestui capitol.

Agentificarea în Balcanii de Vest și în Vecinătatea Europeană – o imagine de ansamblu

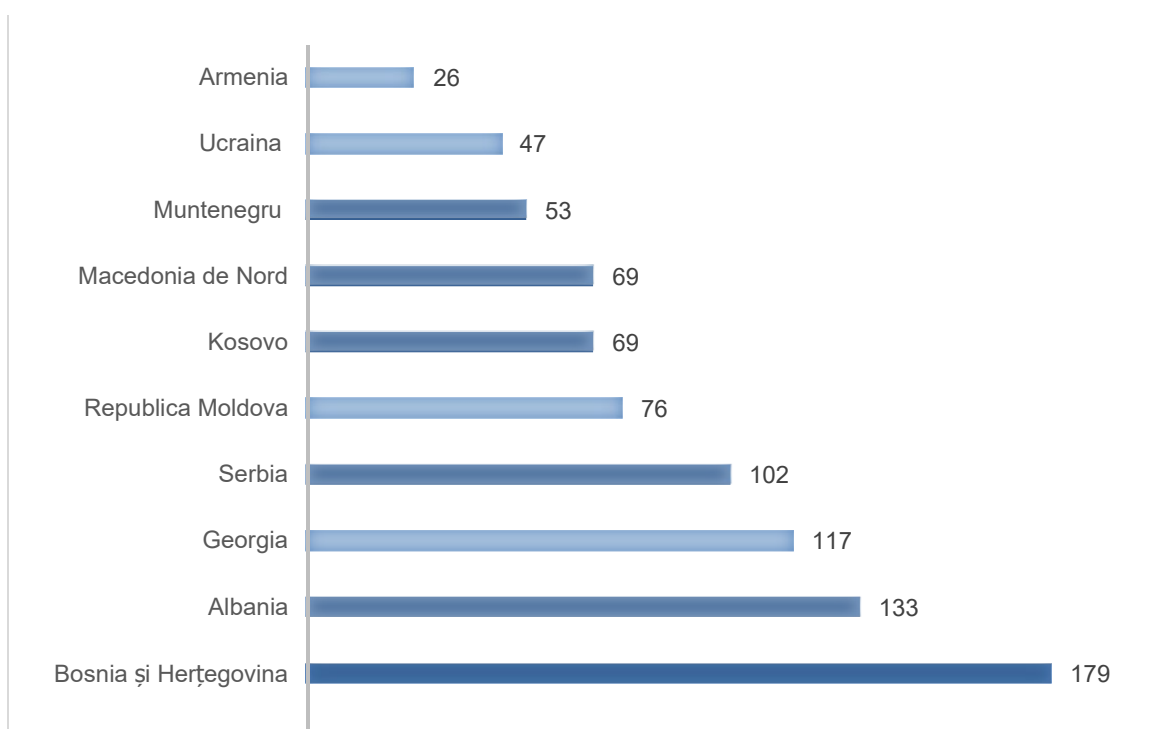
Fenomenul global al agentificării a fost îmbrățișat cu entuziasm de toate administrațiile din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană, urmând tendința generală din alte țări post-socialiste din Europa Centrală și de Est (ECE). Guvernele au lansat programe foarte ambițioase de reformă pentru restructurarea administrației centrale și a agențiilor publice – adesea determinate de aderarea la UE – dar au avut o „capacitate de reformă” mult mai redusă decât țările UE și OCDE care au reprezentat sursa de inspirație. Cercetătorii anteriori au documentat logica deformată pe care valul de agentificare l-a adus în contextul tranziției țărilor ECE,

⁶ Rapoartele de monitorizare SIGMA: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

posibil ca urmare a programelor de reformă implementate parțial. Studiile de caz documentează rezultate paradoxale în ceea ce privește agențiile percepend în mod agresiv taxe de utilizare, numind politic personal de conducere de nivel superior și primind salarii nejustificat de mari în comparație cu alte organe publice (Randma- Liiv, 2011^[67])

Acest capitol arată că istoria țărilor din ECE se repetă deja în actualele administrații din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană. Deși numărul agențiilor guvernamentale centrale diferă, astfel cum se arată în figura 6, în toate acestea agențiile reprezintă o parte semnificativă a administrației publice. În cazul în care numărul agențiilor publice este mai mic, acest lucru se datorează adesea faptului că, în schimb, a fost creat un număr mare de cvasi-agenții, de exemplu întreprinderi de stat (Moldova, Ucraina, Serbia⁷) sau fundații (Armenia). Aceste cvasi-agenții nu sunt numărate mai jos.

Figura 8. Numărul de agenții publice din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană



Sursă: Date colectate de SIGMA de la administrațiile naționale și de către experții naționali din surse publice.

Notă: O agenție publică este definită ca un organ de drept public sub-ministerial responsabil în primul rând de punerea în aplicare a legilor și politicilor, cu excepția instituțiilor educaționale, culturale sau de sănătate. Cvasi-agențiile, definite ca organe de drept privat, cum ar fi întreprinderile de stat și trusturi, nu sunt incluse, dar sunt larg răspândite în Armenia, Moldova și Ucraina. Distribuția agențiilor în Bosnia și Herțegovina este de 46 în Federația BiH, 65 în Republika Srpska și 68 la nivel de stat. Albastru închis reprezintă regiunea Balcanilor de Vest și albastru deschis regiunea Vecinătății Europene.

Agențiile au proliferat în țările postsocialiste din ECE, parțial pentru că guvernele au urmat tendința generală internațională de agentificare, dar o coaliție largă de părți interesate a amplificat această tendință. Printre aceștia se numără actori internaționali, în special UE și alte organizații donatoare. Ei se așteptau ca crearea de

⁷ Nu există un set complet de date disponibile cu privire la numărul de întreprinderi de stat din toate țările din Balcanii de Vest și din țările vizate de Politica Europeană de Vecinătate. Cu toate acestea, un studiu recent al OCDE furnizează date pentru Balcanii de Vest, demonstrând că în Serbia acest număr este deosebit de ridicat (154 de întreprinderi de stat). Deși numai unele dintre acestea îndeplinesc funcții care ar putea fi organizate alternativ prin intermediul agențiilor, acest număr nu poate fi ignorat atunci când se evaluează provocările în materie de guvernanta legate de gestionarea sectorului public [OCDE, 2021^[81]].

agenții va îmbunătăți performanța și profesionalismul organizațiilor din sectorul public (Beblavý, 2002^[53]). Înființarea de noi organe autonome responsabile de domeniile specificate de politici a reprezentat o opțiune atractivă pentru actorii internaționali, deoarece acestea păreau să ofere o influență mai mare și mai directă asupra politicilor prin intermediul noilor instituții, eliminând birocrațiile tradiționale disfuncționale. O agenție autonomă protejată de tensiunile politice și birocrație a fost o rețetă pentru victorii rapide. Chiar și înființarea agenției ar fi fost considerată drept o realizare. Agențiile din aceste domenii prioritare ar fi putut avea personal format din persoane selectate, care ar fi putut fi mai competente și mai motivate decât funcționarii publici obișnuiți. Cu toate acestea, ulterior a devenit clar că prețul a fost fragmentarea, „siloz” de politici, dublarea sarcinilor și, în cele mai rele cazuri, oportunități pentru patronaj [Hajnal, 2011^[21]; Pollitt, 2012^[35]]. În aceste cazuri, logica agențifierii a fost denaturată de grupurile de interese pentru a asigura poziții foarte bine plătite și mai puțin expuse pentru numirile politice. Astfel de negocieri politice au făcut ca eforturile de reformă să fie aproape imposibile din cauza intereselor particulare.

Toate administrațiile din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană au reacționat la tendința de agentificare și la provocările acesteia, în primul rând prin adoptarea unor legi-cadru privind administrația publică, menite să stabilească norme generale pentru structura organizatorică a administrației guvernamentale. Angajamentul de lungă durată al SIGMA în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană a documentat faptul că adoptarea legilor-cadru nu a abordat în mod adecvat provocările în materie de guvernare pe care le-a adus agentificarea.⁸ Cinci provocări sunt identificate mai jos pentru toate cele zece administrații.

1. Lipsa unei viziuni ample asupra structurii organizaționale a administrației publice, inclusiv a rolului agențiilor

În ciuda existenței unor legi-cadru privind administrația publică, arhitectura statului nu este încă clară. Legile-cadru nu au valoare normativă pentru a determina forma care urmează funcției. În practică, numeroase organe administrative rămân „în afara categoriei” și/sau nu sunt aliniate la tipologia oficială. În unele exemple, nici măcar nu este clar dacă agențiile trebuie să se concentreze doar pe punerea în aplicare a politicilor ca funcție principală sau, de asemenea, să joace un rol în elaborarea politicilor, ca alternativa ministerelor ineficiente (a se vedea cazul Armeniei în caseta de mai jos). Această lipsă de claritate nu numai că împiedică repartizarea transparentă a responsabilităților în cadrul Guvernului, ci reprezintă, de asemenea, o provocare pentru responsabilitatea democratică. Miniștrii, în calitate de membri ai cabinetului, răspund direct în fața legiuitorului pentru domeniile respective de politici, în timp ce șefii de agenții nu sunt, de obicei, expuși direct la aceste mecanisme de responsabilitate.

⁸ Rapoartele de monitorizare SIGMA: <http://sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, precum și OCDE (2007), "Organizarea Administrației Centrale de Stat: Politici și Instrumente", *SIGMA Papers*, nr. 43, Editura OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>.

Caseta 9. Diviziunea disfuncțională a muncii între ministere și agenții: cazul Armeniei.

Comisia pentru turism și Comisia pentru dezvoltare urbană sunt două exemple în care elaborarea politicilor este realizată în practică de organe neministeriale. Interveniile cu Ministerul Situațiilor de Urgență și cu organe subordonate sugerează că acest minister nu îndeplinește în practică nicio funcție de elaborare a politicilor, ci funcționează ca o umbrelă organizațională pentru diverse servicii de salvare și de urgență. Acest tip de minister este caracteristic unor țări post-sovietice (Federația Rusă, Belarus și Kazahstan). Responsabilitatea pentru elaborarea politicilor în domeniul afacerilor interne nu este clar atribuită, iar gestionarea serviciilor de salvare și urgență este puternic centralizată. Comitetul Aviației Civile este subordonat în mod oficial Ministerului Transporturilor, Comunicațiilor și Tehnologiilor Informaționale, dar, în practică, se bucură de o autonomie totală, întrucât ministerul nu dispune de expertiza și de capacitatea necesară pentru a-l supraveghea. Acest organism obișnuia să raporteze direct Consiliului de Miniștri. Odată cu adoptarea Legii privind organele de administrație publică, aceasta a fost transferată oficial Ministerului Transporturilor, Comunicațiilor și Tehnologiilor Informaționale, fără a asigura expertiza necesară și capacitatea ministerului de a-și îndeplini în mod eficient noul rol.

Sursă: OCDE (2019) Raportul SIGMA privind măsurile de referință: Armenia, OCDE, Paris, p. 86.

2. Proliferarea necontrolată a agențiilor și lipsa mecanismelor care să împiedice crearea nejustificată de noi organe.

Nu există exemple de cadru politic și de reglementare cuprinzătoare și robuste care să poată preveni proliferarea necontrolată a agențiilor în administrațiile care fac obiectul acestui studiu. Nicio administrație nu îndeplinește toate criteriile din Cadrul Metodologic pentru Principiile Administrației Publice. Cu toate acestea, unele au înregistrat progrese începând cu 2017 (tabelul de mai jos). Toate administrațiile dispun în prezent de proceduri pentru înființarea, fuzionarea și desființarea organelor guvernamentale centrale, însă Macedonia de Nord este singura care are un plan general de politici pentru dezvoltarea instituțională a administrației centrale. Albania este singura administrație cu un organ din cadrul administrației centrale care are responsabilitatea formală de revizuire periodică a organizării administrației centrale (deși are rezultate slabe în ceea ce privește îndeplinirea acestei funcții în practică) și îndeplinește toate criteriile, cu excepția unui plan general de dezvoltare instituțională. În pofida existenței unor politici și reglementări pentru gestionarea procesului de creare a unor noi organe, proliferarea agențiilor continuă fără un control *ex ante* puternic (a se vedea figura 9 de mai jos).

Tabelul 8 Existența politicilor și reglementărilor pentru gestionarea agențiilor administrației centrale

Criterii	ALB	ARM	BIH	XKX	MNE	MKD	SRB	UKR
Planul de dezvoltare instituțională a administrației centrale este specificat în documentul (documentele) de politici					▲	▶		
Procedura de înființare, fuzionare și desființare a fiecărui tip de organ al administrației centrale este specificată în legislație.	●	●	●	▶	▶	▶	●	●
Procedura de înființare, fuzionare și desființare a fiecărui tip de organ al administrației centrale necesită participarea cabinetului prim-ministrului, a ministerului finanțelor și a autorității MRU	▶			▶	▲	▶	▶	
Crearea unui nou organ trebuie să fie însoțită de o analiză <i>ex ante</i> care să acopere cel puțin: 1) evaluarea necesității de a crea noul organ; 2) analiza alternativelor la crearea noului organ; și 3) costurile estimate și personalul noului organ	▶		▶	▶	●	▶	▶	
Un organ din cadrul administrației centrale este responsabil de revizuirea periodică a organizării administrației centrale și de planificarea dezvoltării instituționale	▶				▲	▲		

Sursă: [OCDE, 2018₍₆₈₎]

Notă: Datele pentru cele șase administrații din Balcanii de Vest sunt din 2021. Datele pentru Ucraina și Armenia sunt disponibile numai pentru 2018. Triunghiul verde indică faptul că acest criteriu nu a fost îndeplinit în 2017, dar a fost îndeplinit în 2021. Triunghiul roșu arată unde criteriul a fost îndeplinit în 2017, dar nu și în 2021.

3. Lipsa unei tipologii clare și cuprinzătoare a agențiilor care să stabilească norme coerente și comune pentru autonomia și supravegherea acestora.

Legile-cadru pentru organizarea administrației publice recunosc agențiile ca făcând parte din administrația publică în toate cazurile. Tipologiile oficiale ale agențiilor diferă considerabil, dar urmează un model similar. Deși cele mai multe dintre acestea clarifică statutul juridic al organelor administrației publice și stabilesc normele de bază pentru organizarea lor internă (organe de gestionare, *locus* instituțional), acestea nu dispun de o distincție clară între diferitele tipuri de organe, ceea ce duce la grade diferite de autonomie. În unele cazuri, cum ar fi Kosovo, chiar dacă o lege-cadru a fost adoptată de parlament, efectele pozitive ale unei tipologii oficiale sunt anulate de existența unei legislații sectoriale contradictorii și de lipsa armonizării legilor. În Albania, distincția în lege este atât de neclară încât majoritatea organelor administrației publice îndeplinesc criteriile pentru fiecare tip de organ. În plus, organele de același tip pot funcționa în regimuri diferite în ceea ce privește gestiunea financiară sau statutul personalului. Prin urmare, în practică, majoritatea agențiilor continuă să funcționeze în cadrul unor sisteme de guvernare concepute individual, care rezultă mai degrabă din înțelegeri politice decât dintr-o viziune clară și globală a organizării administrației publice. În cadrul administrațiilor vizate, multe organe publice continuă să existe în afara tipologiei oficiale, beneficiind de un statut „special”. Toți acești factori au ca rezultat o situație de ansamblu haotică, fragmentată și imposibil de gestionat, cu deficiențe foarte practice și tangibile, cum ar fi diferențele inexplicabile în ceea ce privește salariile pentru aceeași poziție și alte variații ale condițiilor de angajare în sectorul public.

Tabelul 9 Claritatea și exhaustivitatea tipologiei oficiale a agențiilor administrației centrale

Criteria	ALB	ARM	BIH	XKX	MNE	MKD	SRB	UKR
Statutul juridic este reglementat în mod explicit pentru toate tipurile de organe ale administrației centrale	●		●	▶	▶		●	●
Criteriile funcționale pentru înființare sunt reglementate în mod explicit pentru toate tipurile de organe ale administrației centrale						◀		
Organele de conducere sunt reglementate în mod explicit pentru toate tipurile de organe ale administrației centrale	●		●		●	●	●	●
Schemele de subordonare/supraveghere sunt reglementate în mod explicit pentru toate tipurile de organe ale administrației centrale	●		●		◀	▶	●	
Gradul de autonomie în gestiunea financiară și MRU este reglementat în mod explicit pentru toate tipurile de organe ale administrației centrale	●		●		▶		●	●

Sursă: [OCDE, 2018_[68]]

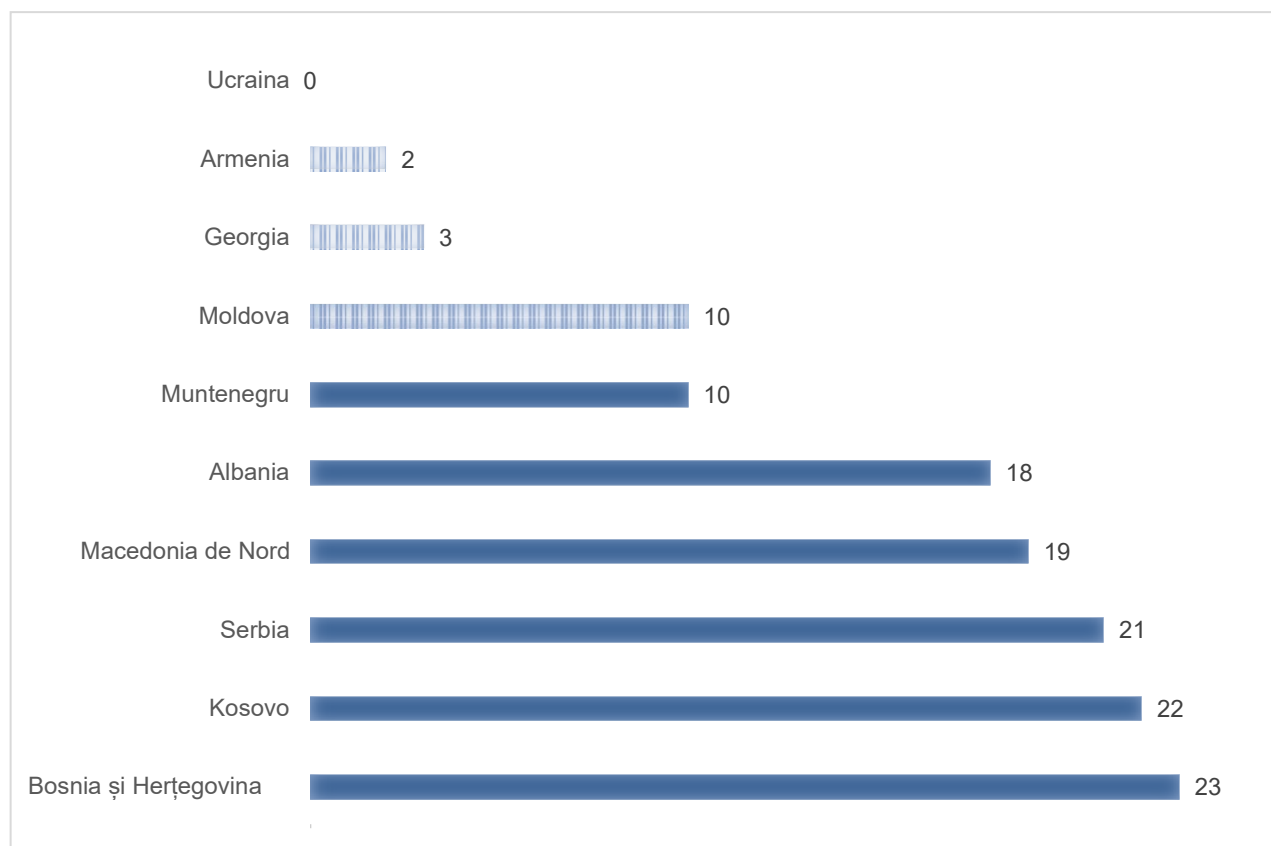
Notă: Datele pentru cele șase administrații din Balcanii de Vest sunt din 2021. Datele pentru Ucraina și Armenia sunt disponibile numai pentru 2018. Triunghiul verde indică faptul că acest criteriu nu a fost îndeplinit în 2017, dar a fost îndeplinit în 2021. Triunghiul roșu arată unde criteriul a fost îndeplinit în 2017, dar nu și în 2021.

4. Un număr mare de agenții executive clasice plasate sub administrarea (slabă) a parlamentelor, eliminând astfel supravegherea și gestionarea ministerială.

Noțiunea de „autonomie excesivă”, în special caracteristică pentru Balcanii de Vest, este tendința de a înființa agenții pe lângă parlament care, în mod normal, ar face parte din administrația guvernamentală și ar îndeplini funcții executive tradiționale, cum ar fi punerea în aplicare a legilor și politicilor sau chiar furnizarea de servicii. Acest lucru duce adesea la duplicarea agențiilor, sarcinilor, risipei de resurse, la probleme de coordonare a politicilor și subminează dreptul legitim al Guvernului de a supraveghea agențiile și punerea în aplicare a politicilor și de a controla orice nereguli în utilizarea fondurilor publice.

Astfel cum se descrie în capitolul 3, organele care îndeplinesc funcții executive ale statului trebuie – de regulă – să rămână parte a administrației guvernamentale, raportând ministerelor de portofoliu respective. Acest lucru permite guvernelor să supravegheze punerea în aplicare a politicilor și să asigure activități coerente ale întregului aparat administrativ. Rolul legiuitorului este de a exercita un control parlamentar clasic, de exemplu, de a solicita informații și de a efectua anchete sau de a efectua auditul organelor guvernamentale relevante. Parlamentele nu au capacitatea de a gestiona agențiile și de a efectua o supraveghere zilnică eficace a activităților lor. În mod paradoxal, capacitățile de supraveghere ale parlamentelor par a fi cele mai slabe atunci când numărul organelor care raportează legiuitorului este cel mai mare, astfel cum se arată în Figura 7. În Kosovo, care are cel mai mare număr de agenții ce raportează parlamentului, cu excepția Bosniei și Herțegovinei, o singură persoană din Adunarea parlamentară are sarcina de a supraveghea raportarea și gestionarea zilnică a agențiilor.⁹ Nici membrii legislativului, nici secretariatele mici nu au timp sau expertiză sectorială suficientă pentru a-și îndeplini în mod eficace funcțiile de supraveghere. Pur și simplu nu este treaba lor. Astfel, agențiile care raportează doar parlamentului funcționează adesea într-un vid de guvernanță, ca organe în mare măsură autonome. Acestea nu sunt integrate în procesele de politici ale Guvernului și în mecanismele de coordonare ale Guvernului. Cu un control parlamentar foarte limitat și cu o poziție neclară în administrația de stat, acestea sunt, de asemenea, expuse în mod deosebit riscului de capturare a agențiilor de către grupurile de interese.

Figura 9. Numărul de agenții subordonate parlamentului în Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană (cu excepția organelor constituționale)



Sursă: [OCDE, 2018_[68]]

⁹ Raportul de monitorizare SIGMA 2017 pentru Kosovo, pagina 87

Notă: Datele pentru cele șase administrații din Balcanii de Vest sunt din 2021. Datele pentru Ucraina și Armenia sunt din 2018. Datele din Moldova au fost colectate de SIGMA în 2021 în scopul prezentului document. Pentru Bosnia și Herțegovina, 3 agenții se află în Federația BiH, 10 sunt în Republica Srpska, 2 în districtul Brčko și 8 la nivel de stat. Albastru închis reprezintă regiunea Balcanilor de Vest și albastru deschis regiunea Vecinătății Europene. Nu sunt incluse organele menționate în Constituție, cum ar fi instituția supremă de audit, instituția ombudsmanului, banca centrală etc. Excluderea organelor constituționale denaturează numărul pentru Ucraina, deoarece Constituția Ucrainei prevede că unele organe care îndeplinesc funcții executive sunt subordonate Parlamentului. Acest lucru face referință, de exemplu, la autoritatea de protecție a concurenței și la Fondul Proprietății de Stat.

După cum se menționează în Capitolul 2, subordonarea agențiilor față de parlament nu este impusă de *acquis*-ul UE, chiar și pentru ANR-urile cele mai autonome. Modelul dominant în rândul statelor membre ale UE asigură autonomia funcțională a ANR-urilor în cadrul administrației guvernamentale. În Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană, situația este diferită, deoarece subordonarea formală a ANR-urilor față de parlament, este adesea asimilată în mod simplist și incorect cu „independența”.

Tabelul de mai jos prezintă date pentru patru tipuri de ANR-uri, responsabile de protecția concurenței, piețele energiei, serviciile mass-media audiovizuale și comunicațiile electronice. Aceasta arată că, în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană, marea majoritate a ANR-urilor raportează direct parlamentelor naționale, nu administrației guvernamentale. Acest lucru contrastează în mod clar cu practica dominantă a statelor membre ale UE, în care doar câteva ANR-uri sunt subordonate legiuitorului (OCDE, 2021^[69]). Autoritățile de reglementare a serviciilor mass-media audiovizuale reprezintă o excepție, întrucât aproape majoritatea ANR-urilor din UE din acest sector raportează parlamentelor. Cu toate acestea, tendința generală este clară. Țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană oferă exemple de „suprareglementare” și anume transpunerea excesivă a normelor UE, depășind cu mult cerințele *acquis*-ului UE.

Tabelul 10 Autoritățile naționale de reglementare care raportează Parlamentului în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană

Autorități de reglementare	ALB	ARM	BIH	GEO	XKX	MDA	MNE	MKD	SRB	UKR	Total (10)	UE27
Protecția concurenței	●	●			●	●	●		●	●	7	5
Piețele energiei	●	●	●	●	●	●	●	●	●		9	6
Mass-media audiovizuală	●	●		●	●	●	●	●	●		8	12
Comunicații electronice	●	●		●	●		●				5	5

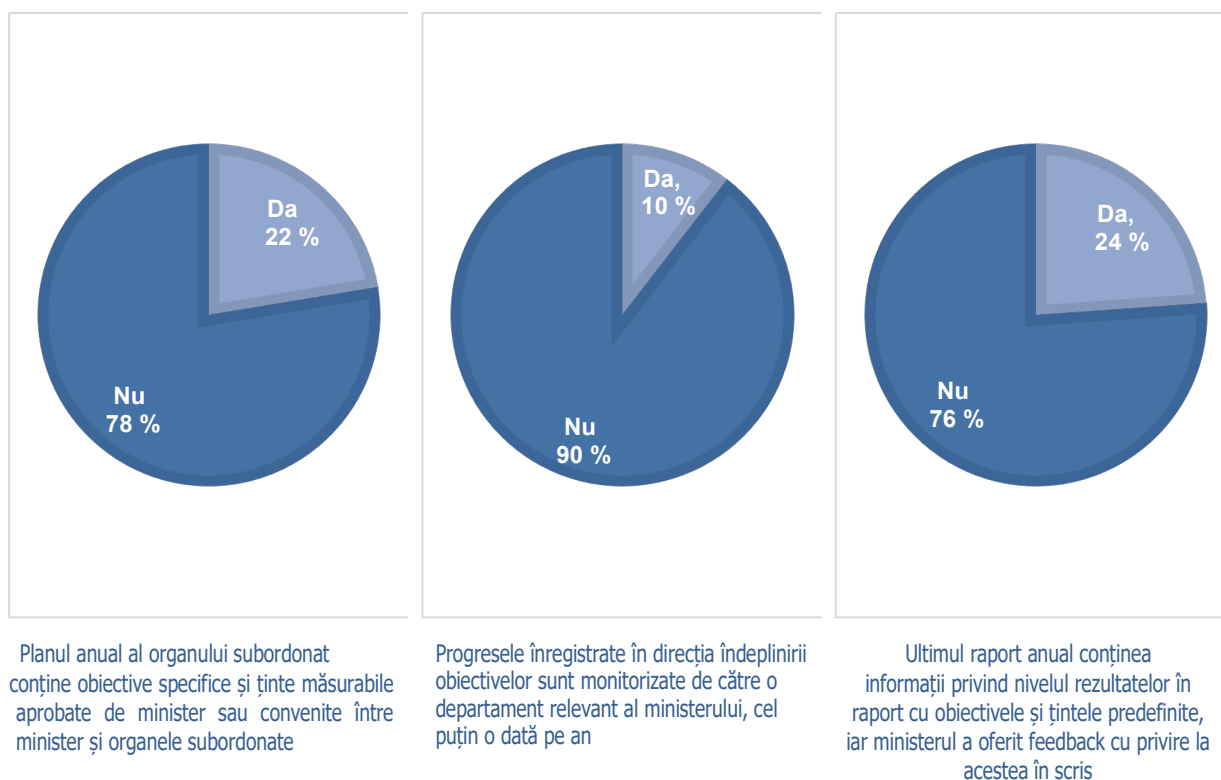
Sursă: Date colectate de SIGMA pe baza examinării documentare a actelor juridice.

Notă: Se consideră că o ANR raportează parlamentului atunci când conducerea sa este numită și demisă de către legiuitor.

5. Lipsa gestionării bazate pe rezultate și a evaluării performanței

La nivelul relațiilor dintre minister și agenție, principala problemă este lipsa gestionării bazate pe rezultate a agențiilor și a culturii de evaluare a performanței cu mecanisme puternice. Adesea, planurile anuale și/sau multianuale nu au obiective și ținte specifice care trebuie atinse de agenții. Monitorizarea performanței este efectuată rareori și există puține practici consacrate furnizării de feedback periodic cu privire la performanța agenției (figura de mai jos).

Figura 10. Guvernanța orientată spre rezultate a agențiilor din Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană



Sursă: [OCDE, 2018_[68]]

Notă: Datele pentru Georgia și Moldova nu sunt disponibile.

Cât de autonome, cât de responsabile?

După cum se arată în Capitolul 3, buna guvernanță a agențiilor implică un echilibru între nivelul necesar de autonomie al agenției și mecanismele necesare de responsabilizare față de ministerul de portofoliu pentru rezultatele obținute. Autonomia nu este un concept binar, deși aceasta este adesea modul în care este percepută în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană. Diferite tipuri de agenții necesită niveluri diferite de autonomie în diferite dimensiuni, în dependență de funcțiile lor.

Pentru a explora nivelurile de autonomie ale diferitelor tipuri de agenții din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană, SIGMA a efectuat un sondaj în rândul agențiilor și al ministerelor de portofoliu. Acest lucru oferă informații unice cu privire la natura și provocările specifice ale agențifierii în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană. Aceste date ne permit să înțelegem mai detaliat cele cinci provocări menționate anterior și să oferim consiliere mai bună, bazată pe dovezi, cu privire la reformele necesare.

Cu un total de 236 de respondenți, acest sondaj oferă primele și cele mai cuprinzătoare dovezi empirice pe țări cu privire la situația guvernanței agențiilor în regiune. Au fost intervievați peste 136 de persoane de conducere de rang înalt din cadrul agențiilor publice și 100 de funcționari publici de rang înalt din ministerele de portofoliu. În total au fost acoperite 17 sectoare. Agențiile care își desfășoară activitatea în următoarele 4 sectoare sunt denumite în mod colectiv ANR-uri:

- servicii mass-media audiovizuale
- protecția concurenței

- piețele energiei
- comunicații electronice.

Celelalte sectoare vizate sunt aviația civilă, investigațiile privind siguranța aviației civile, înregistrarea civilă, protecția datelor, piețele financiare, asigurările de sănătate, fondurile de pensii, statisticile naționale, administrația penitenciarelor, administrația rutieră, administrația fiscală, inspecțiile privind siguranța alimentară și inspecțiile la locul de muncă.

Cât de autonome?

Atât respondenții din agenții, cât și ministerele de portofoliu recunosc că agențiile din sectorul public, în general, posedă o autonomie extinsă în regiuni. Respondenții din partea ANR-urilor (în special autoritățile de protecție a concurenței și autoritățile de reglementare a serviciilor mass-media audiovizuale), conform așteptărilor, raportează că dețin cel mai înalt grad de autonomie. Respondenții din alte agenții publice raportează niveluri mai scăzute de autonomie, însă 40 % afirmă că au o „autonomie extinsă”. În ansamblu, acest lucru corespunde constatărilor SIGMA de mai sus, conform cărora agențiile posedă o autonomie extinsă în regiuni și faptul că marea majoritate a ANR-urilor din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană raportează numai parlamentelor.

Tabelul 11 Autonomia agenției – diferențe de opinii între agenții și ministerele de portofoliu

	Medie (1-5)	1 Autonomie redusă	2	3	4	5 Autonomie extinsă
Conducere de nivel superior din toate agențiile	3.85	3 %	9 %	27 %	20 %	40 %
Conducere de nivel superior din cadrul ANR-urilor	4.24	0 %	9 %	21 %	6 %	64 %
Înalți funcționari din ministerele de portofoliu	4.11	3 %	3 %	21 %	25 %	47 %

Sursă: Sondajul SIGMA privind guvernanta agențiilor: cât de autonome, cât de responsabile, cât de cooperante?

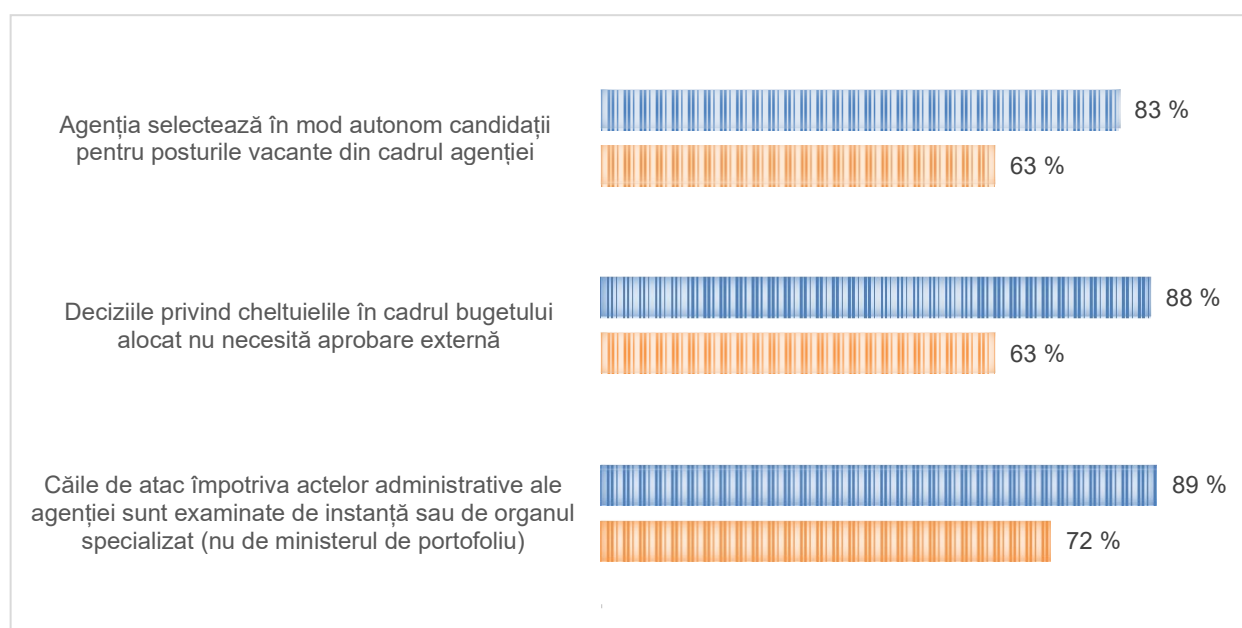
Notă: Sondajul a întrebant: "Ați spune că agențiile din sectorul public au, în general, o autonomie redusă sau extinsă în ceea ce privește funcționarea lor zilnică și procesul decizional? Utilizați o scară de la 1 (autonomie redusă) la 5 (autonomie extinsă)" Respondenții au putut răspunde pe o scară de la 1-5. 1 fiind „autonomie redusă”, definită ca „Ministerul are o supraveghere puternică și regulată, influență asupra problemelor de gestiune internă și a deciziilor strategice”, iar 5 fiind „autonomia extinsă” definită ca „Agenția decide atât cu privire la problemele operaționale de zi cu zi, cât și cu privire la direcțiile strategice, cu o supraveghere doar limitată din partea ministerului”. Media este media aritmetică simplă a răspunsurilor tuturor respondenților. „Toate agențiile” includ ANR-urile.

Nivelurile de autonomie declarate corespund bine cu parametrii mai detaliați ai autonomiei agenției explorate de sondaj. Majoritatea agențiilor funcționează ca organe independente, separate în mod clar de ministerele de portofoliu. Figura de mai jos descrie gradul de autonomie a agențiilor, pe baza celor mai frecvente caracteristici ale structurii organizaționale și ale guvernantei acestora. Aceasta demonstrează că majoritatea agențiilor se bucură de o autonomie funcțională extinsă, deoarece ministerele de portofoliu nu au competența de a revizui actele administrative emise de agenții în cadrul funcțiilor lor de bază. În plus, autonomia organizațională (managerială și financiară) a agențiilor este consolidată de capacitatea acestora de a cheltui bugetul alocat și de a selecta personal fără interferențe externe. Cele mai importante limitări ale autonomiei lor organizaționale se referă la stabilirea grilelor de salarizare în legile sau actele Guvernului. În peste 60 % din agenții, grilele de salarizare sunt stabilite prin lege sau prin decizia Guvernului, nu de către agenție în mod autonom. Cu toate acestea, în contextul salariilor, trebuie remarcat faptul că, în unele cazuri, stabilirea grilelor de salarizare prin lege sau printr-o decizie a Guvernului nu împiedică agențiile să ocolească aceste restricții. De exemplu, în Ucraina, agențiile au dreptul să plătească indemnizații și bonusuri nelimitate angajaților, singura limită fiind fondul salarial total disponibil pentru agenție.

Întrucât SIGMA a întâmpinat numeroase îndoieli și neînțelegeri cu privire la interpretarea *acquis*-ului UE în ceea ce privește dimensiunile specifice și nivelurile de autonomie necesare autorităților naționale de reglementare (ANR) în activitatea sa în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană, Figura 11 prezintă datele separat pentru ANR-uri. ANR-urile se remarcă ca organe care beneficiază de o autonomie deosebit de extinsă

În raport cu ministerele de portofoliu. În particular, ministerele de portofoliu respective nu sunt implicate în definirea priorităților de reglementare ale agențiilor și în monitorizarea performanței acestora. În acest context, trebuie reiterat faptul că autonomia funcțională a ANR-urilor în luarea deciziilor de reglementare nu împiedică implicarea ministerială în definirea obiectivelor lor strategice prin consultări ample, negocieri și căutarea unui acord reciproc, pentru a se asigura că ANR-urile contribuie la punerea în aplicare a politicilor guvernamentale. În caz contrar, există un vid de guvernanță, deoarece lipsa supravegherii politicilor ministeriale nu este compensată de competențele altor organe, în special ale parlamentelor. În plus, în ceea ce privește aspectele financiare și organizatorice, unele ANR-uri par să fie exceptate de la regimul general al administrației publice. Acest lucru se referă în special la agențiile ale căror bugete nu sunt incluse în legislația bugetului de stat și ale căror grile de salarizare sunt adoptate pe deplin în mod autonom de către agenții.

Figura 11. Caracteristici esențiale ale autonomiei agențiilor



Sursă: Sondajul SIGMA privind guvernanta agențiilor: cât de autonome, cât de responsabile, cât de cooperante?

Notă: Barele reprezintă partea agențiilor pentru care declarația relevantă este corectă. Barele portocalii reprezintă toate agențiile. Barele albastre sunt ANR-uri.

Autonomia extinsă a ANR-urilor poate fi, de asemenea, demonstrată dintr-o perspectivă mai detaliată, cu mai multe variabile analizate. Caseta de mai jos descrie caracteristicile majore care influențează gradul de autonomie al autorităților de reglementare a pieței energiei în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană. Aceasta se bazează pe răspunsurile furnizate de aceste organe în șase țări (Armenia, Moldova, Muntenegru, Macedonia de Nord, Serbia, Ucraina), unde SIGMA a obținut o cantitate suficientă de informații.

Caseta 10. Autonomia autorităților de reglementare a pieței energiei în Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană

Pe baza răspunsurilor agregate furnizate de organele respective de reglementare în domeniul reglementării pieței de energie electrică și gaze naturale, pentru marea majoritate a acestor ANR-uri sunt garantate următoarele atribute de autonomie (orice excepție are o relevanță minoră).

Autonomie funcțională. Actele administrative (deciziile) agențiilor sunt supuse numai controlului jurisdicțional, fiind exclus dreptul ministerului de portofoliu sau al oricărui alt organ guvernamental de a abroga astfel de acte. Agențiile decid în mod autonom cu privire la adoptarea strategiilor lor multianuale și a planurilor lor anuale. Acestea sunt, de asemenea, autonome în ceea ce privește stabilirea obiectivelor și a țintelor de performanță. În doar două (din șase) cazuri, Guvernul sau ministerul de portofoliu poate adresa agenției orientări generale de politici. În unele cazuri, raportul anual al agenției este supus aprobării parlamentului, dar această procedură nu are ca rezultat furnizarea de feedback structurat privind performanța. Acesta este un exercițiu pur formal, de tip „pentru bifă”, fără un impact semnificativ asupra operațiunilor agențiilor.

Autonomie financiară. Agențiile sunt autonome în elaborarea propunerilor bugetare, iar decizia finală privind aprobarea oficială a bugetului este luată de legiuitor, fie prin adoptarea legii bugetului de stat, fie printr-o procedură separată. În acest din urmă caz, Guvernul este complet ocolit în procesul bugetar. Jumătate dintre autoritățile de reglementare analizate din domeniul energiei păstrează veniturile din taxele și amenziile pe care le impun, ceea ce le sporește autonomia, dar poate, de asemenea, (în cazul amenzilor) să creeze stimulente financiare negative pentru agenții. În ceea ce privește executarea bugetului, toate agențiile sunt libere să ia decizii privind cheltuielile fără a fi necesară o aprobare externă prealabilă, indiferent de tipul și valoarea tranzacțiilor.

Autonomie managerială. Numărul de angajați, în majoritatea cazurilor, este stabilit de agenție însăși. Agențiile sunt, de asemenea, autonome în ceea ce privește recrutarea de personal nou, precum și stabilirea grilelor de salarizare, cu restricții impuse de lege doar în câteva cazuri.

Autonomia intervențională (intervențiile ministerului de portofoliu). Influența ministerelor de portofoliu asupra operațiunilor agențiilor pare să fie nulă. Toate agențiile au raportat lipsa auditului performanței sau a controlului legalității de către ministere, precum și absența feedback-ului cu privire la performanță.

Pe scurt, gradul general de autonomie a autorităților de reglementare în domeniul energiei pare să depășească cerințele stabilite de *acquis-ul* UE. În special, aceste standarde sunt interpretate greșit în ceea ce privește autonomia funcțională și de intervenție ca și cum cerând ministerului de portofoliu să se abțină complet de la orice interferență în prioritățile de politici ale agențiilor. Această abordare ignoră responsabilitatea generală a fiecărui minister pentru domeniile de politici în care își desfășoară activitatea ANR-urile. În plus, autonomia financiară și managerială ar putea fi excesivă în unele cazuri, în special autonomia de a stabili salariile și de a dispune de veniturile provenite din amenzi.

Sursă: Sondajul SIGMA.

Cât de responsabile?

Pentru a găsi echilibrul adecvat în cadrul gestionării agențiilor, autonomia lor relativ extinsă trebuie să fie însoțită de mecanisme adecvate de responsabilitate, în special față de ministerele de portofoliu. În acest context, evitarea capcanei de micromanagement birocratic, asigurând în același timp un control continuu și riguros al performanței, rămâne o provocare majoră. Ministerele de portofoliu nu trebuie să microgestioneze operațiunile zilnice ale agenției. În schimb, ministerul trebuie să stabilească așteptări clare față de agenție în ceea ce privește funcțiile sale de bază, și, ulterior, să monitorizeze și să evalueze punerea lor în aplicare, încheind acest proces cu feedback privind performanța, furnizat într-un mod structurat. Indicatorii-cheie de performanță și obiectivele, reprezintă o parte esențială a bunelor structuri de responsabilizare. Stilul de interacțiune cooperantă și orientată spre rezultate între ministerul de portofoliu și agenția publică se află în centrul bunei guvernante a agențiilor.

Tabelul de mai jos arată modul în care respondenții din partea ministerelor și agențiilor percep ei înșiși stilul de interacțiune.

Tabelul 12 Interacțiunea dintre minister și agenție – diferențe de opinii între agenții și ministerele de portofoliu

	Medie (1-5)	1 Legalistă	2	3	4	5 Orientată spre rezultate
Conducere de nivel superior din toate agențiile	3.3	9 %	8 %	44 %	21 %	18 %
Conducere de nivel superior din cadrul ANR-urilor	3.6	9 %	9 %	25 %	25 %	31 %
Înalți funcționari din ministerele de portofoliu	3.5	6 %	11 %	32 %	27 %	24 %

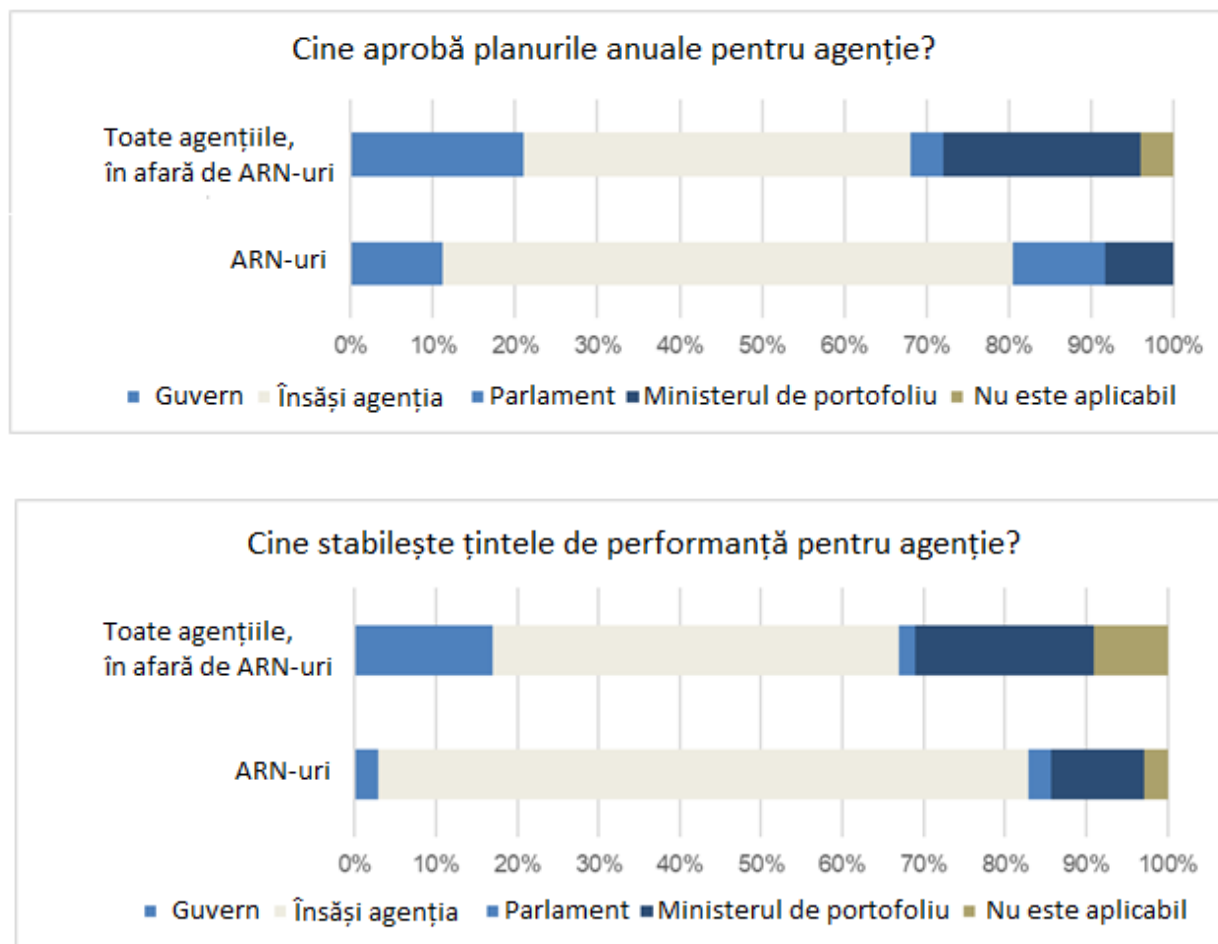
Sursă: Sondajul SIGMA privind guvernanta agențiilor: cât de autonome, cât de responsabile, cât de cooperante?

Notă: Sondajul a întrebat: "Cum ați descrie relația și stilul de interacțiune dintre ministerele de portofoliu și agențiile din sectorul public? Utilizați o scară de la 1 (legalistă) la 5 (orientată spre rezultate)" Respondenții au putut răspunde pe o scară de la 1-5. 1 fiind „legalistă”, definită ca „Focusată pe controlul legalității și corectitudinii procedurale”, iar 5 fiind „orientată spre rezultate” definită ca „Focusată pe evaluarea performanței în raport cu obiectivele și țintele specifice predefinite, referitoare la domeniul de politici”. Media este media aritmetică simplă a răspunsurilor tuturor respondenților

Tabelul prezintă variații mari. Nouă procente din cadrele de conducere de nivel superior din toate agențiile consideră că stilul de interacțiune este complet „legalist”, axat pe controale și proceduri, în timp ce 18 % consideră că acesta este complet „orientat spre rezultate”, axat pe evaluarea performanței. Personalul de conducere de nivel superior din cadrul ANR-urilor au perceput interacțiunea ca fiind mai orientată spre rezultate decât agențiile în general. În toate agențiile, majoritatea personalului de conducere de nivel superior au ales opțiunea medie (44 %), ceea ce ar putea sugera o lipsă de coerență a modelului de guvernanta ministerială aplicat sau lipsa unei viziuni clare cu privire la modul în care trebuie organizată responsabilitatea agențiilor față de ministere în general. Această percepție a culturii guvernantei trebuie, de asemenea, să fie contrastată cu indicatori mai specifici și obiectivi ai relațiilor agenție-minister și ai responsabilității agenției, care arată că ministerele nu sunt suficient de active în ceea ce privește stabilirea de așteptări față de agenții, monitorizarea performanței acestora și furnizarea de feedback cu privire la rezultatele obținute.

Cifrele de mai jos arată că ministerele de portofoliu sunt în mod surprinzător absente în procesul de planificare și stabilire a obiectivelor de performanță pentru agenții. Marea majoritate a ministerelor de portofoliu nu sunt implicate în acest proces, nu aprobă planuri anuale, și nici nu stabilesc obiective de performanță pentru agenții. Această problemă este comună tuturor tipurilor de agenții. Majoritatea agențiilor rămân organe autonome în ceea ce privește planificarea priorităților și obiectivelor. Este probabil că unele dintre aceste agenții interacționează sau coordonează cu ministerele de portofoliu în procesul de planificare, dar poziția formală a ministerelor de portofoliu pare să fie slabă. Pe de altă parte, chiar dacă este vorba de o mică parte din cazuri, este surprinzător faptul că ministerele de portofoliu aprobă planurile anuale pentru ANR-uri, deoarece aceste agenții au, în general, o mai mare autonomie. În general, nu este necesară o aprobare formală, însă dialogul cu ministerele de portofoliu și chiar aprobarea din partea acestora sunt utile. Cu toate acestea, obiectivele de performanță pentru ANR-uri nu trebuie stabilite doar de către agenția însăși. Sondajul arată că, în practică, guvernele și parlamentele stabilesc foarte rar obiective de performanță pentru ANR-urile din administrațiile vizate.

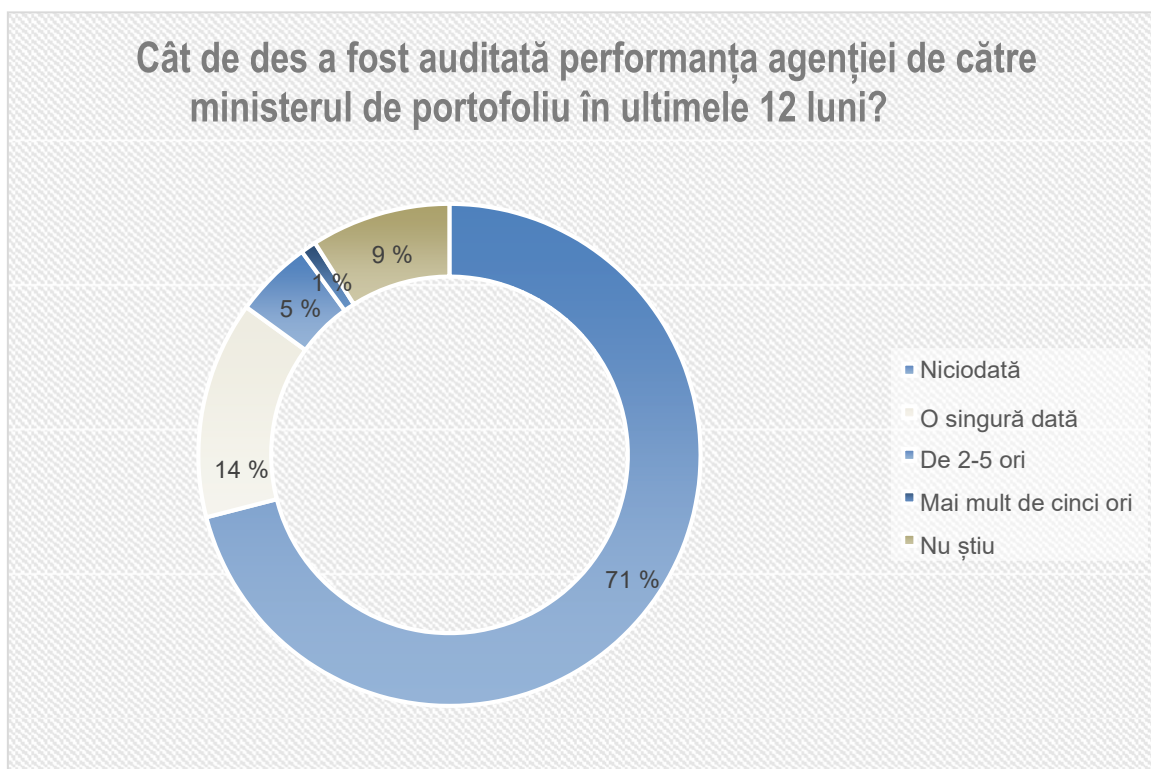
Figura 12. Organele ce aprobă planurile anuale și stabilesc obiective pentru agenții



Sursă: Sondajul Sigma privind guvernanta agențiilor: cât de autonome, cât de responsabile, cât de cooperante?

Incapacitatea de utilizare de către ministerele de portofoliu a proceselor de planificare anuală pentru gestionarea performanței agențiilor poate fi compensată parțial prin alte mijloace, în special prin monitorizarea activă a performanței pe parcursul anului și prin furnizarea de feedback periodic cu privire la performanța agenției. Cu toate acestea, niciunul dintre aceste instrumente nu pare să fie utilizat pe scară largă de administrațiile din țările din Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană. O majoritate clară a agențiilor (atât în Balcanii de Vest, cât și în alte țări) raportează că ele nu au fost obiectul unui audit al performanței efectuat de ministerele de portofoliu în ultimul an. Combinând acest lucru cu lipsa dominantă de implicare ministerială în stabilirea obiectivelor și țintelor, putem concluziona că pentru majoritatea agențiilor nu este aplicată componenta de bază a gestionării performanței agențiilor orientate spre rezultate.

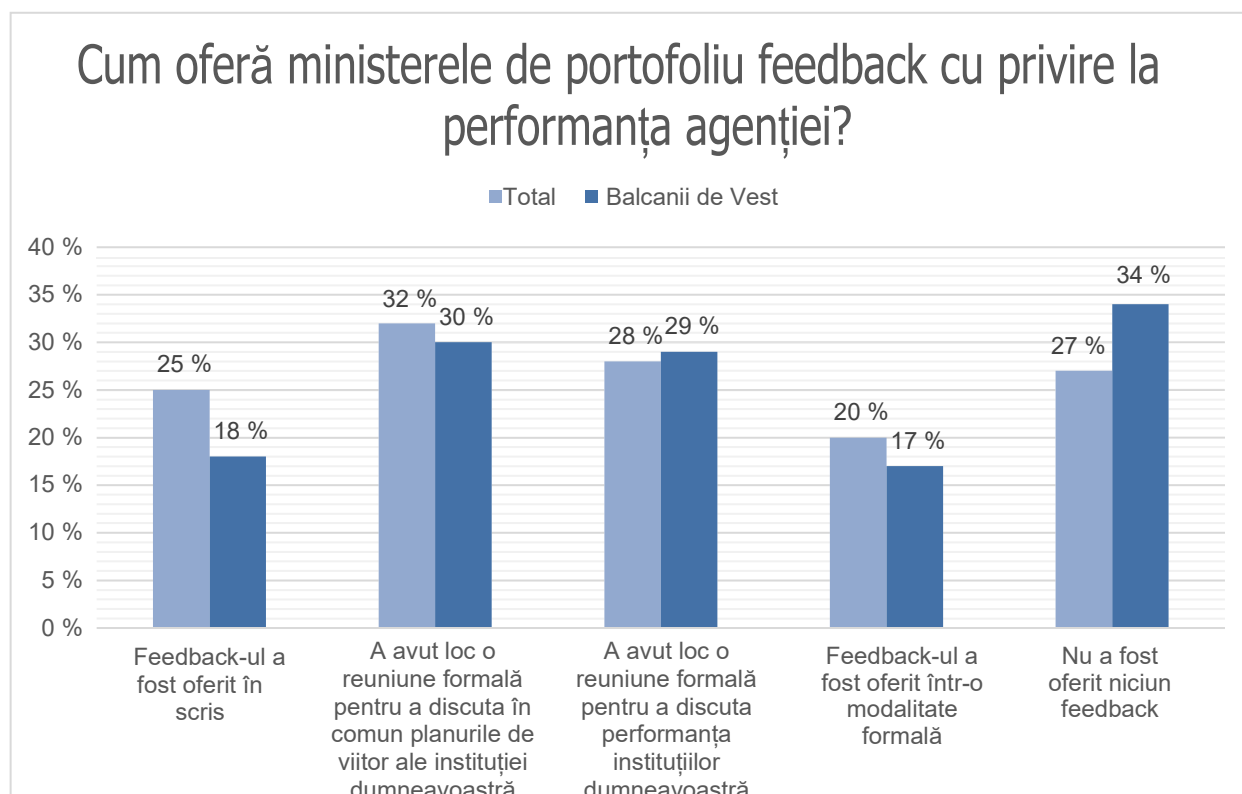
Figura 13 Utilizarea auditului performanței de către ministerele de portofoliu



Sursă: Sondajul SIGMA privind guvernarea agențiilor: cât de autonome, cât de responsabile, cât de cooperante?

Imaginea se îmbunătățește ușor dacă luăm în considerare mecanisme mai puțin formalizate și structurate de furnizare a feedback-ului cu privire la performanță de către ministerele de portofoliu. Două treimi dintre agenții s-au confruntat cu un anumit tip de feedback din partea ministerului lor de portofoliu, chiar dacă acest lucru nu este strâns legat de obiective și ținte predefinite și, cel mai adesea, nu a implicat niciun feedback scris.

Figura 14. Mecanisme de feedback la nivel ministerial cu privire la performanța agențiilor

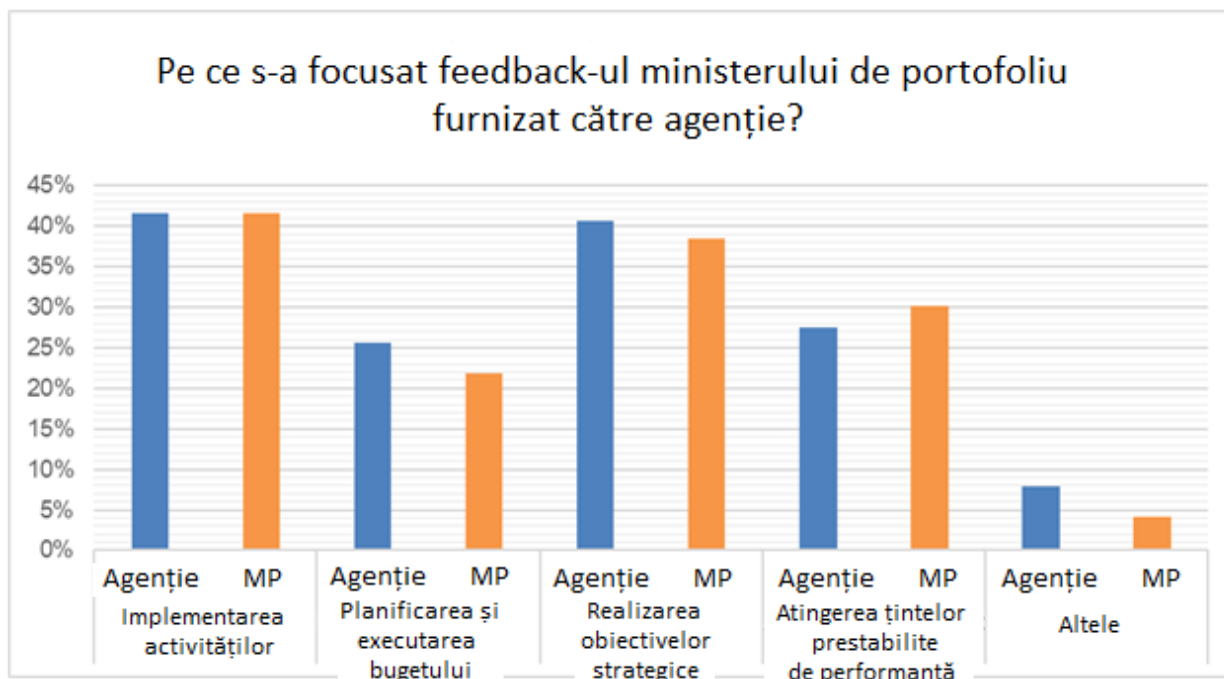


Sursă: Sondaj SIGMA în rândul agențiilor din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană.

Notă: Respondenții au putut alege mai multe răspunsuri.

Ori de câte ori s-a oferit un feedback, acesta nu a fost orientat doar către activități, de ex. axat pe punerea în aplicare a unor sarcini specifice. În cadrul sub-setului de agenții și ministere de portofoliu care s-au implicat în feedback, a existat, de asemenea, un grup semnificativ care a declarat că feedback-ul se referea, de asemenea, la îndeplinirea obiectivelor strategice și la atingerea obiectivelor și țintelor predefinite.

Figura 15 – Tipuri de feedback oferit agențiilor de către ministerele de portofoliu



Sursă: Sondaj SIGMA în rândul agențiilor din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană.

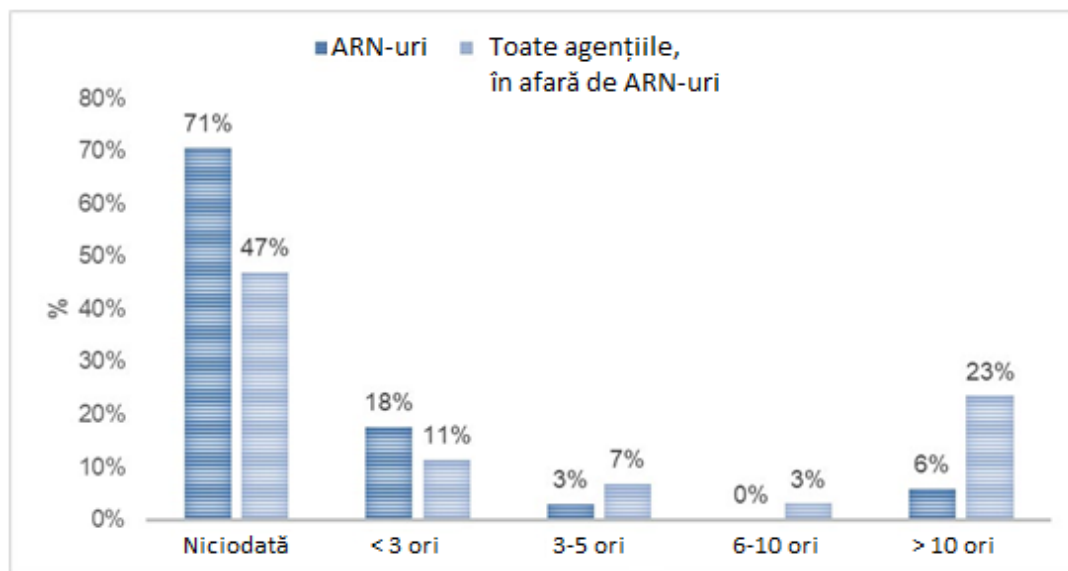
Notă: Respondenții au putut alege mai multe răspunsuri. „MP” este acronim pentru ministerul de portofoliu.

Având în vedere că dovada unei tranziții reușite către o guvernare orientată spre rezultate a agențiilor este slabă per general, s-ar putea presupune că stilul opus de gestionare, și anume micromanagementul birocratic, ar fi mai prezent. Cu toate acestea, rezultatele sondajului nu confirmă acest punct de vedere. Aproape jumătate dintre respondenți nu au înregistrat nicio instrucțiune formală și obligatorie din partea ministerelor de portofoliu în ultimele 12 luni, referitoare la îndeplinirea funcțiilor de bază ale agențiilor.

Pe de altă parte, aproape un sfert din agenții primesc foarte frecvent astfel de instrucțiuni obligatorii, ceea ce indică faptul că ministerele de portofoliu sunt puternic implicate în conducerea activităților lor. Inspectoratele de muncă și inspectoratele fiscale se evidențiază ca organe supuse celei mai intense și mai frecvente direcționări din partea ministerelor de portofoliu. În aceste cazuri, ar putea exista prea puține diferențe între statutul agențiilor și unitățile interne ale ministerelor respective, subminând raționamentul de agentificare. Figura de mai jos prezintă o abordare dezechilibrată a modului în care ministerele gestionează agențiile. Ministerele fie se detașează, fie efectuează micromanagement.

Pentru ANR-uri, este surprinzător faptul că ministerele de portofoliu în genere utilizează instrucțiuni obligatorii, deoarece acestea ar putea submina autonomia funcțională a agențiilor. Acest lucru ilustrează o lipsă de claritate în ceea ce privește rolul ministerelor de portofoliu față de diferite tipuri de agenții și instrumentele pe care trebuie să le utilizeze.

Figura 16. Utilizarea instrucțiunilor obligatorii de către ministerele de portofoliu

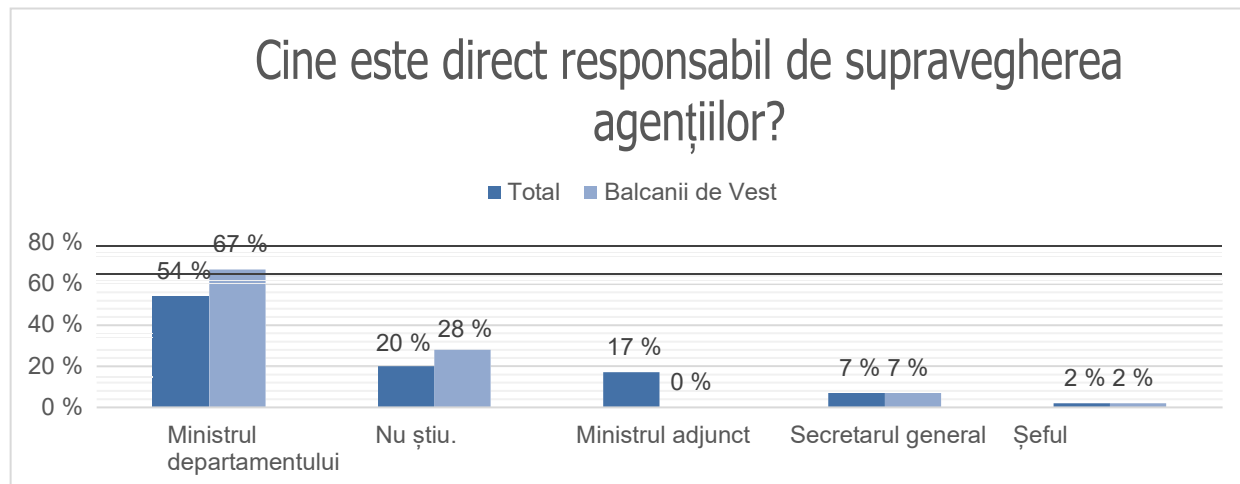


Sursă: Sondaj SIGMA în rândul agențiilor din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană.

Notă: Respondenții au fost întrebați: „Pe baza experienței dumneavoastră din ultimele 12 luni, vă rugăm să indicați cât de des a abordat ministerul de portofoliu agenția dumneavoastră prin instrucțiuni formale și obligatorii referitoare la îndeplinirea funcțiilor dumneavoastră”

O altă trăsătură caracteristică a modului în care ministerele gestionează agențiile din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană este alocarea responsabilităților pentru supravegherea agențiilor în cadrul aparatului ministerial. Se pare că un mod politic de guvernare prevalează asupra supravegherii descentralizate și profesionale. Ministerele de portofoliu au răspuns că responsabilitățile pentru supravegherea agențiilor sunt executate în aproape trei sferturi din cazuri direct de către miniștri sau miniștrii adjuncți. Înalții funcționari publici (secretari generali, șefii departamentelor organizaționale respective din cadrul ministerelor) joacă un rol surprinzător de mic. Acest lucru poate explica parțial deficitele mecanismelor de coordonare. Miniștrii, în calitate de reprezentanți politici, nu sunt, de obicei, familiarizați și nici nu sunt interesați să urmeze protocoale structurate și riguroase de guvernare orientată spre rezultate. Aceștia sunt, de asemenea, supraîncărcați cu alte responsabilități, lăsând prea puțin spațiu pentru supravegherea eficientă a agențiilor. În cazul în care această sarcină nu este delegată nivelului de înalți funcționari publici, riscul unui vid de guvernare crește. Astfel cum a fost prezentat în capitolele anterioare, „conducerea” profesională a agențiilor subordonate necesită abilități și competențe specifice din partea funcționarilor ministeriali, adițional la cadrul juridic relevant.

Figura 17. Alocarea responsabilității pentru supravegherea agențiilor în cadrul ministerelor de portofoliu

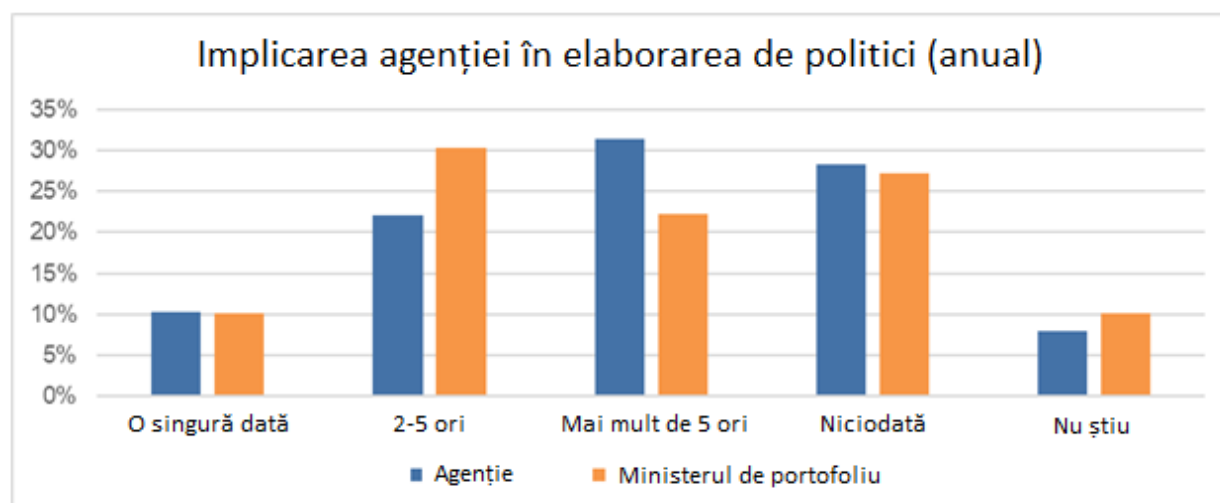


Sursă: Sondaj SIGMA în rândul ministerelor de portofoliu din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană.

Notă: Respondenții au fost întrebați: „Vă rugăm să precizați cine este direct responsabil pentru supravegherea agenției care își desfășoară activitatea în domeniul dumneavoastră de politici” și au putut selecta o singură opțiune

Datele sondajului indică un vid de guvernare și absența unor mecanisme puternice de responsabilitate pentru agențiile publice. Ministerele aplică controale stricte numai în domenii rare, selectate, și în aceste cazuri se poate ajunge la micromanagement. Cel mai adesea, există o lipsă de gestionare consecventă și riguroasă, orientată spre rezultate. Agențiile, în ceea ce privește relațiile formale, sunt mai degrabă detașate de ministere și lăsate fără gestiune, fără așteptări clare și mecanisme de responsabilitate bine stabilite. Se pare că ministerele de portofoliu nu consideră agențiile ca fiind componente ale sistemelor ministeriale, ci mai degrabă o ramură administrativă separată, unde pot fi transferate într-un mod convenabil unele sarcini, fără a păstra responsabilitatea generală a ministerului pentru performanța agențiilor. O funcție deosebit de problematică este externalizarea procesului de elaborare a politicilor. Datele sondajului arată că ministerele solicită agențiilor într-un mod obișnuit – nu într-un mod excepțional – să elaboreze propuneri de legi, regulamente sau politici.

Figura 18. Implicarea agenției în elaborarea de politici

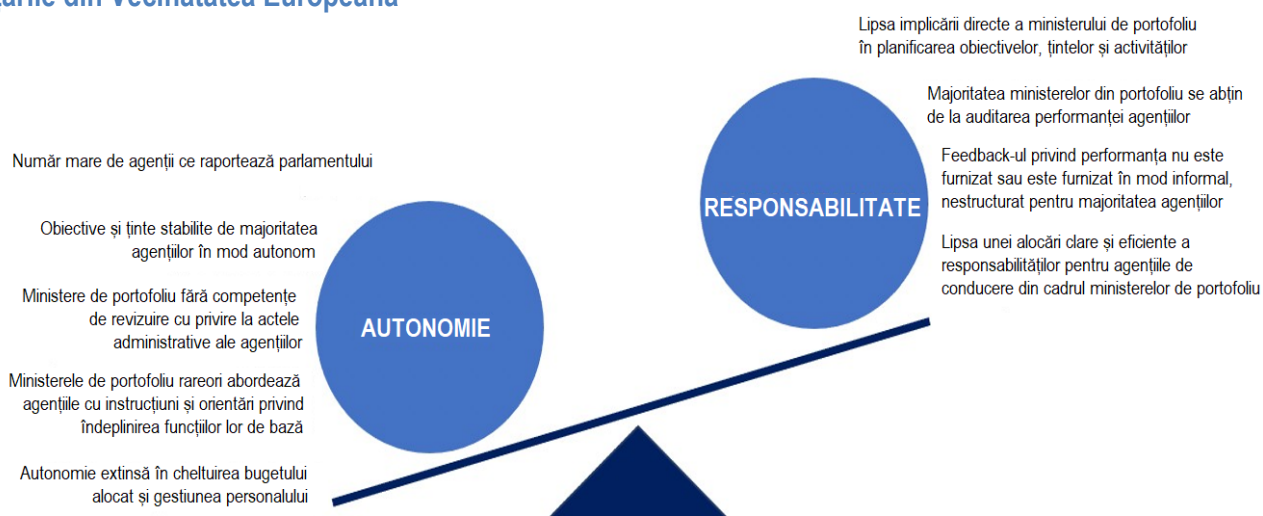


Sursă: Sondaj SIGMA în rândul ministerelor de portofoliu din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană.

Notă: Respondenții au fost întrebați: „Pe baza experienței dumneavoastră din ultimele 12 luni, vă rugăm să indicați cât de des ministerul de portofoliu a solicitat agenției dumneavoastră să elaboreze propuneri de legi, regulamente sau politici (strategii, programe)”.

În cadrul echilibrului general dintre autonomia și responsabilitatea agenției, prevalează în mod clar o autonomie extinsă. Această imagine de ansamblu sugerează că, deși administrațiile din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană au adoptat rapid ideea de agentificare, acestea nu au adoptat încă instrumentele însoțitoare de guvernare și cultura administrativă. Acest lucru duce la un vid de guvernare, în care agențiile se bucură de o autonomie extinsă și nu răspund în fața miniștrilor. Se pare că agentificarea a fost utilizată ca o strategie convenabilă nu numai pentru a scuti ministerele de aspectele legate de punerea în aplicare a politicilor, ci, în realitate, pentru a transfera domenii mari de responsabilități guvernamentale unor organe autonome, în mare parte neresponsabile. Alte efecte secundare, cum ar fi utilizarea greșită a agentificării pentru a „scăpa” de regimul funcției publice sau de restricțiile salariale, sunt, de asemenea, larg reprezentate în practica țărilor din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană.

Figura 19. Dezechilibrul dintre autonomia și responsabilitatea agențiilor din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană



Cum să fie reformate? Lecții învățate din sprijinul acordat de SIGMA

În ultimii ani, multe guverne din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană au recunoscut necesitatea de a îmbunătăți cadrul organizațional pentru administrația publică și, în special, cadrele de guvernare pentru agenții. În majoritatea cazurilor, presiunea pentru reforme a venit din partea UE, iar SIGMA a fost solicitată pentru a-i ajuta pe cei care desfășoară reforme. Câteva guverne s-au angajat în programe de restructurare ambițioase și pe scară largă. Alții au făcut pași mai mici și au început doar cartografierea situației haotice de ansamblu a organelor publice. Cu toate acestea, până în prezent există doar câteva istorii clare de succes. Experiențele de până acum ilustrează, mai degrabă, cât de dificilă este restructurarea substanțială a structurii organizaționale a administrației publice. Cu toate acestea, din experiența guvernelor care au lansat reforme în acest domeniu pot fi făcute unele observații utile.

Proiecte de restructurare la scară largă

Albania și Kosovo au lansat cele mai ambițioase și cuprinzătoare proiecte de restructurare, dar, în ambele cazuri, ideea raționalizării agențiilor s-a confruntat cu obstacole organizaționale, tehnice și politice semnificative. În 2017, în urma reorganizării ministerelor, Guvernul **Albaniei** a lansat un proiect pe scară largă de restructurare a agențiilor (Guvernul Albaniei, august 2017^[69]). Scopul său era de a fuziona instituțiile cu funcții similare, de a raționaliza administrarea teritorială și de a introduce o nouă tipologie

a organelor administrative. Pentru a realiza reformele, a fost înființat un comitet director de nivel înalt.¹⁰ SIGMA a sprijinit Guvernul în elaborarea unei metodologii detaliate pentru a conduce și a orienta procesul de restructurare și pentru a promova reforme organizaționale bazate pe dovezi.

Cu toate acestea, rezultatele acestei inițiative sunt destul de limitate și ambivalente. În ceea ce privește reducerea numărului de agenții, Guvernul a reușit să consolideze o serie de organe teritoriale, cum ar fi agențiile regionale pentru dezvoltare agricolă și direcțiile de învățământ. La nivel central, în mod paradoxal, au fost create mai multe agenții noi prin detașarea unităților ministeriale. Crearea acestor noi agenții nu a avut o justificare substanțială, iar analiza *ex ante* și mecanismele de responsabilizare față de ministere, inclusiv cadrele de performanță orientate spre rezultate, nu au fost specificate în mod clar. Gestionarea centrală a procesului de restructurare a fost deficitară, iar ministerele de resort nu au primit stimulente pentru a contribui la restructurarea instituțiilor subordonate. O abordare descentralizată a raționalizării nu subminează în mod fundamental eficacitatea acesteia, atât timp cât ministerele de resort primesc o orientare centrală riguroasă și există așteptări clare, articulate la nivel central în ceea ce privește rezultatele procesului. Acest lucru nu s-a întâmplat în Albania [SIGMA, 2019^[70]]. Procesul și-a pierdut impulsul inițial. Comitetul director nu a organizat nicio reuniune din 2019, iar noile agenții continuă să fie create în afara procesului de restructurare, fără un control *ex ante* riguros.

În **Kosovo**, procesul de reformă a agențiilor a început în 2016, când Ministerul Administrației Publice (MAP), cu sprijinul SIGMA, a efectuat o revizuire a tuturor agențiilor (Ministerul Administrației Publice, 2016^[71]). Această revizuire a servit drept document de referință pentru Planul guvernamental de acțiune pentru raționalizarea agențiilor, care prevedea punerea în aplicare a unui program de restructurare în patru etape. Prima rundă a vizat opt agenții executive pe lângă Adunarea parlamentară care urmau să fie transferate Guvernului prin modificările legislative necesare (decembrie 2018), runda a doua și a treia a vizat agențiile guvernamentale în care funcțiile sunt dublate sau clasificarea tipului de agenție și direcțiile sale de raportare sunt incompatibile cu practicile UE (decembrie 2019-2020), iar runda a patra este formată din autorități de reglementare care sunt gestionate în prezent de Adunarea parlamentară, care ar fi în majoritatea țărilor europene în cadrul executivului (decembrie 2021). În paralel, a fost adoptat noul cadru legislativ pentru administrația de stat, inclusiv Legea privind organizarea și funcționarea administrației de stat și a agențiilor independente.

Caseta 11. Noua lege-cadru privind administrația de stat în Kosovo

Legea nr. 06/L-113 privind organizarea și funcționarea administrației de stat și a agențiilor independente, elaborată cu un sprijin semnificativ din partea SIGMA, a intrat în vigoare în 2019. Acesta prevede două tipuri de agenții: agențiile executive și agențiile de reglementare. Această distincție se bazează pe diferite grade de autonomie. Agențiile executive, ca tip implicit, rămân sub supravegherea mai atentă a ministerelor de portofoliu. Agențiile de reglementare se bucură de o autonomie mai mare, în special în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor lor de bază. De exemplu, actele administrative emise de agențiile de reglementare trebuie să poată face obiectul unei căi de atac direct în fața instanțelor, în timp ce actele agențiilor executive pot fi revizuite de ministerele de portofoliu. Acest lucru reflectă în mod explicit conceptul de autonomie funcțională consacrat în legislația UE.

Deși agențiile de reglementare sunt mai autonome, ele rămân situate ferm în cadrul administrației guvernamentale. Ministerele de portofoliu au competența de a solicita informații și documente referitoare la activitatea lor și de a monitoriza legalitatea, eficacitatea și eficiența operațiunilor acestora. În plus, acestea sunt incluse în sistemul interguvernamental de gestionare a performanței, convenind asupra planului lor de performanță cu ministerele de portofoliu respective. De asemenea, acestea sunt obligate să raporteze anual cu privire la punerea în aplicare a obiectivelor și țăintelor, interacționând cu ministerul de portofoliu sub forma unui dialog privind performanța.

¹⁰ Ordinul Prim-ministrului nr. 157 din 4 octombrie 2017 și Ordinul prim-ministrului nr. 59 din 26 martie 2018.

Cu toate acestea, punerea în aplicare integrală a acestui nou regim necesită ajustări ale legilor speciale care reglementează în prezent relațiile minister-agenție în mod individual pentru fiecare agenție. Acest proces a fost blocat de instabilitatea politică. În plus, finalizarea acestei reforme depinde de voința politică de a transfera un număr mare de agenții care funcționează pe lângă Parlament către administrația Guvernului. Aceste sarcini nu au fost încă puse în aplicare.

În faza sa inițială, procesul de raționalizare a primit un sprijin politic la nivel înalt. Președintele Adunării parlamentare și Primul Ministru al Kosovo au semnat o scrisoare de angajament pentru a sprijini procesul de raționalizare și au numit persoane responsabile din ambele ramuri ale puterii pentru a realiza reforma. Cu toate acestea, procesul de punere în aplicare a planurilor ambițioase de reorganizare a stagnat împreună cu perioada de instabilitate politică care a urmat odată cu sfârșitul guvernului Haradinaj și alegerilor anticipate. Prin urmare, nu s-au înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește reducerea numărului de agenții sau îmbunătățirea responsabilității acestora. Pe de altă parte, în câteva cazuri au fost prevenite încercările de a crea noi instituții, din cauza lipsei unei justificări clare pentru înființarea de noi organe. În plus, Guvernul Kurti și-a reconfirmat angajamentul față de aceste reforme care sunt esențiale pe agenda UE în ce privește reforma administrației publice și a inițiat un program de restructurare pe o perioadă scurtă februarie-martie 2020, solicitând de la SIGMA sprijin pentru raționalizarea ministerelor și a agențiilor ulterioare. La 25 martie 2020, Guvernul Kurti a pierdut votul de încredere în parlament, iar instabilitatea politică a împiedicat din nou progresele (Grupul de cercetare în domeniul politicilor balcanice, 2020^[72]).

Inițiative mai mici de reformă

Alte guverne din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană au lansat inițiative cu un domeniu de aplicare mai redus, însă combinând reformele de reorganizare cu modernizarea tipologiei și a cadrelor de guvernare pentru agenții. În 2018, **Muntelegru** a adoptat o nouă lege-cadru pentru administrația de stat. Această lege privind administrația de stat¹¹ a desființat conceptul de organe din cadrul ministerelor ca un tip special de cvasi-agenție, beneficiind de autonomie doar puțin mai extinsă decât unitățile organizaționale ale ministerelor. În plus, a fost introdusă noua tipologie a organelor guvernamentale, cuprinzând agențiile de stat și fondurile de stat. Agențiile de stat pot fi înființate pentru a îndeplini funcții de reglementare și pentru a asigura respectarea legislației în anumite domenii, numai în cazul în care există o cerere clară de independență funcțională și organizațională a unui organ care rezultă din legislația UE sau din acordul internațional. Agențiile de stat se bucură de o autonomie funcțională extinsă, deoarece actele lor administrative nu pot fi revizuite de ministerele de portofoliu, ci sunt supuse exclusiv controlului jurisdicțional. În ceea ce privește structura organizatorică, normele pentru agențiile de stat și fondurile de stat sunt similare. Deși această simplificare a tipologiei este binevenită, trebuie de remarcat, de asemenea, faptul că Legea privind administrația de stat nu conține o listă a organelor din fiecare tip, ceea ce face neclar domeniul de aplicare al acesteia. Lista a fost inclusă în proiectul sponsorizat de guvern, elaborat cu sprijinul SIGMA, dar ulterior eliminat în Parlament. În plus, această tipologie nu este cuprinzătoare, deoarece există un număr mare de organe care funcționează în conformitate cu legile speciale în calitate de „alți deținători ai autorității publice”.

În 2018, noua Strategie pentru reforma administrației publice 2018-2022 a fost adoptată în **Macedonia de Nord**, preconizând, de asemenea, reorganizarea administrației guvernamentale.¹² Pe baza cartografierii instituțiilor guvernamentale, noul concept organizațional a fost dezvoltat cu trei tipuri de organe: a) ministerele responsabile cu elaborarea politicilor; b) agențiile responsabile cu punerea în aplicare a politicilor; și c) inspectoratele care îndeplinesc funcții de control. Ultimele două tipuri sunt menite să funcționeze sub o supraveghere puternică și îndrumare din partea ministerelor. Ideea generală a acestui concept este de a se asigura că ministerele dispun de competențe și capacități în domeniile de politici relevante pentru a gestiona, ghida și controla agențiile. Acest concept implică, de asemenea, schimbări organizaționale. Cu toate acestea, este prea devreme pentru a evalua progresele înregistrate în

¹¹ Legea din 22 noiembrie 2018 privind administrația de stat, Monitorul Oficial nr. 78/2018.

¹² Ministerul Societății Informaționale și Administrației, Strategia de reformă a administrației publice 2018-2022, https://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/strategies/par_strategy_2018-2022_final_en.pdf.

implementarea acestei noi politici. În plus, conceptul în sine pare să se bazeze pe o abordare mai degrabă dogmatică, făcând presiuni pentru o reorientare a implementării politicilor către agenții ca opțiune implicită. Dacă este pus în aplicare doar modelul teoretic și nu există o justificare clară și pragmatică, va exista un risc de proliferare a agențiilor

Necesitatea stabilirii unei tipologii și structuri de guvernare mai clare pentru agenții a fost, de asemenea, recunoscută în **Georgia**. Legea privind entitățile juridice în temeiul dreptului public din 1999 a permis crearea cu ușurință a unui nou tip de agenții numite Entități juridice în temeiul dreptului public (EJDP). EJDP-urile sunt o categorie atotcuprinzătoare, cu autonomie aproape nelimitată. EJDP-urile au proliferat rapid, de la 0 în 1999 la 90 în 2017, și au preluat rolurile de elaborare a politicilor și de reglementare. Pentru a corecta neregulile funcționale create în 2017, la nivelul întregii administrații a fost lansată o revizuire funcțională la scară largă și a fost elaborată o propunere pentru o nouă clasificare mai detaliată a agențiilor.¹³ Cu toate acestea, activitatea de adoptare și punere în aplicare a acestui model revizuit a încetat. În mod similar, în **Armenia** s-au înregistrat foarte puține progrese sau nu s-au înregistrat deloc, în pofida problemelor identificate în ceea ce privește crearea unor organe de drept privat pentru elaborarea și punerea în aplicare a politicilor pentru inițiativele prioritare ale Guvernului și exemplul diviziunii disfuncționale a muncii între ministere și agenții, ilustrat în caseta 9 de mai sus (SIGMA, 2019^[6]). Nici în **Moldova** nu au fost implementate reforme majore, cu excepția reducerii numărului de organe de control de la 33 la 18¹⁴.

Ucraina nu a inițiat reforme cuprinzătoare în acest domeniu. Cu toate acestea, unele inițiative relevante au fost introduse prin intermediul legislației privind serviciul public. Miniștrii au fost mandatați să stabilească obiective anuale în ceea ce privește indicatorii-cheie de performanță pentru șefii agențiilor subordonate.¹⁵ Ministrul de portofoliu poate stabili un număr maxim de trei indicatori-cheie de performanță (ICP) însoțiți de ținte. Alți doi indicatori-cheie de performanță cu ținte conexe pot fi stabiliți de Cabinetul de Miniștri și se pot aplica în mod generic tuturor șefilor de agenții. Acest model, introdus în 2019, se concentrează mai degrabă pe șeful agențiilor decât pe performanța generală a organizației.

Per ansamblu, administrațiile din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană se află la primele etape de reversare a neregulilor funcționale create de agentificarea excesivă. Proliferarea agențiilor a creat o situație organizațională complexă și fragmentată în ele toate. Acest lucru nu poate fi rezolvat printr-o singură intervenție la scară largă sau printr-o modificare incrementală. Înțelegerea cauzelor agentificării și a blocajelor cu care s-au confruntat reformele recente reprezintă un prim pas spre atenuarea „factorilor de eșec” în viitor. Principalele lecții învățate sunt:

- 1) Este necesar un sprijin politic continuu și de nivel înalt pentru a promova agende de reformă pe termen lung. Pentru a stimula sprijinul sunt necesare ‘victorii rapide’, iar implicarea deputaților în Parlament s-a dovedit esențială în cazul Kosovo. Cu toate acestea, în contextul instabilității politice, cei care desfășoară reforme trebuie să investească o energie semnificativă în menținerea acestui aspect pe ordinea de zi. Conducerea politică trebuie să acționeze într-un mod hotărât și consecvent și nu trebuie să fie pătinoare de motive partizane sau clientelare atunci când decide cu privire la stabilirea și selectarea tipului instituțional. Aceasta este o reformă care necesită un nivel înalt de „disciplină politică”.
- 2) O tipologie solidă și rațională a organelor administrative în materie de politici și legislație, cu criterii clar definite pentru stabilirea și selectarea tipului adecvat scopului, este o cerință.
- 3) Este indispensabil un rol puternic de control *ex ante* “al accesului” și de revizuire *ex post* pentru centrul de coordonare al organului guvernamental sau al ministerului administrației publice.

¹³ Raportul de analiză funcțională a întregului guvern și metodologia asociată, elaborat de proiectul USAID Good Governance Initiative (GGI)

¹⁴ Legea nr. 230 din 23 septembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative.

¹⁵ Rezoluția Cabinetului de Miniștri al Ucrainei nr. 640 din 2017 privind aprobarea procedurii de evaluare a performanței funcționarilor publici: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#n357>

- 4) Punerea în aplicare este esențială și depinde de capacitatea administrației de a gestiona o agendă de reforme la nivelul întregului guvern. Programele de restructurare excesiv de ambițioase pot copleși administrația și pot fi abandonate. Exercițiile analitice îndelungate riscă să rateze ocazia atunci când se mobilizează sprijinul politic. Se recomandă secvențierea reformelor în pași concreți de gestiune în cadrul planurilor de acțiune.
- 5) Poate exista o rezistență puternică la schimbări din partea diferitor grupuri de interese. Peisajul instituțional fragmentat, cu o multitudine de agenții care nu răspund în fața ministerelor, are susținători puternici în fiecare administrație, de exemplu în rândul conducerii agențiilor care se bucură de beneficii sau autonomie excesive sau în rândul patronilor politici ai unor agenții. Chiar și organizațiile donatoare fac lobby pentru a menține agențiile pe care le-au ajutat să fie create. Citarea eronată a *acquis-ului* UE este o tactică comună de stopare a reformelor.
- 6) Avantajele unei reforme trebuie explicate în mod clar conducerii politice, în special avantajul politic obținut prin găsirea unui echilibru adecvat între autonomie și responsabilitate și prin crearea unui cadru în care obiectivele de performanță pentru agenții sunt create în comun cu Guvernul, iar agențiile pot să poarte răspundere pentru performanță.

Rezumat

Combinarea constatărilor monitorizării SIGMA, rezultatelor inițiativelor de reformă și rezultatelor sondajului realizat pentru prezentul document, oferă o analiză coerentă a situației în care se află administrațiile din Balcanii de Vest și din țările din Vecinătatea Europeană pe calea spre o bună guvernare a agențiilor. În concluzie, noțiunea de „vid de guvernare” poate servi drept cea mai precisă reprezentare a guvernării agențiilor în Balcanii de Vest și în țările din Vecinătatea Europeană. Acest vid începe la nivel macro, cu lipsa unei viziuni și a unei logici clare pentru momentul în care trebuie create agențiile, ce tip de agenții trebuie să se aplice în cazuri specifice, cum să se prevină proliferarea necontrolată și cum să se asigure că acestea sunt gestionate în conformitate cu norme clare și coerente. Vid-ul continuă la nivel mezo, cu o lipsă de mecanisme de responsabilitate în interacțiunea dintre ministerele de portofoliu și agențiile publice.

După cum demonstrează sondajul, vidul de guvernare la nivel central nu este compensat de guvernarea eficientă a agențiilor la nivelul ministerelor de portofoliu și nu este un aspect de cultură a gestionării legalistice comparativ cu cea orientată spre rezultate. Modelul dominant de relații dintre ministerele de portofoliu și agenții poate fi descris ca un amestec de autonomie destul de extinsă și o absență mai generală a monitorizării performanței și a responsabilității pentru rezultate. Ministerele de portofoliu nu aplică instrumentele tipice pentru gestionarea agențiilor dezvoltate de țările OCDE. Țările din Balcanii de Vest și din Vecinătatea Europeană au o caracteristică unică și, fără îndoială, disfuncțională în ceea ce privește ocolirea masivă a înalților funcționari publici și plasarea responsabilității formale de gestionare și supraveghere direct în mâinile miniștrilor.

Consecința este că ministerele de portofoliu nu reușesc să-și asume pe deplin domeniile de politici și nu au un interes suficient pentru îmbunătățirea performanței agențiilor. În cazul ANR-urilor, există, de asemenea, o problemă de neînțelegere cu privire la cerințele legislației UE. Tabelul de mai jos rezumă principalele probleme și deficiențe identificate atât la nivelul întregului sistem, cât și la nivelul relațiilor individuale minister-agenție, precum și consecințele acestor probleme asupra performanței globale a administrației guvernamentale.

Tabelul 13 Rezumatul principalelor deficiențe în governanța agențiilor în Balcanii de Vest și Vecinătatea Europeană

NIVELUL	ELEMENTE LIPSĂ	EFECTE
Nivel macro (politica guvernamentală și cadrul legislativ general)	Tipologie solidă a agențiilor și criterii clare pentru stabilirea și selectarea tipului adecvat Control <i>ex ante</i> riguros al agentificării și analiza opțiunilor alternative pentru îndeplinirea funcțiilor guvernamentale	Proliferarea agențiilor lipsite de justificări și beneficii clare; Probleme de coordonare asociate cu multitudinea de agenții de diferite tipuri, grade de autonomie și regim de guvernanță
	Revizuirii periodice și reglaj fin al situației de ansamblu al agențiilor	Structuri administrative ineficiente și oportunități pierdute în ce privește câștiguri și economii în materie de eficiență
	Un regim de guvernanță coerent care să acopere toate agențiile și să asigure un echilibru adecvat între autonomia și responsabilitatea agențiilor, inclusiv prevenirea înființării de agenții direct sub supravegherea parlamentelor	Autonomia agențiilor stabilită individual pentru fiecare agenție, ceea ce duce adesea la autonomia excesivă a acestora sau la privilegii speciale ale acestora, de exemplu, exceptarea de la normele privind recrutarea transparentă, grilele salariale sau controalele financiare;
	Asumarea fermă a responsabilității la nivel ministerial pentru domeniile relevante de politici din cauza numărului mare de agenții situate în afara executivului și raportarea numai către parlament	Risc ridicat de ineficiențe și nereguli (de exemplu, capturarea agențiilor de către grupurile de interese) asociat cu un control parlamentar slab; Lipsa unor instrumente care să permită Guvernului să asigure implementarea coerentă a politicilor sectoriale
Nivelul mezo (relațiile minister - agenție)	Cultura de conducere și gestionare ministerială bine stabilită, orientată spre rezultate,	Agenții care operează fără așteptări clar definite și fără responsabilitate riguroasă pentru realizarea rezultatelor privind politicile
	Alocarea clară a responsabilităților în cadrul ministerului în ce privește coordonare a agențiilor	Responsabilitățile de conducere nu sunt îndeplinite în mod eficient și consecvent, lăsând agențiile în vidul de guvernanță

Experiența în materie de agentificarea Balcanilor de Vest și a țărilor din Vecinătatea Europeană este deja atât de vastă încât servește drept bază pentru recomandări specifice și adaptate. Tabelul de mai jos sintetizează principalele „pro și contra” legate de guvernanța agentificării.

Tabelul 14 Pro și contra agentificării – recomandări-cheie

Pro	Contra
<ul style="list-style-type: none"> • Luați în considerare o gamă largă de opțiuni organizaționale pentru îndeplinirea funcțiilor guvernamentale și efectuarea alegerii finale bazate pe o analiză aprofundată și imparțială, mai degrabă decât pe ipoteze și modele dogmatice, teoretice; • Rămâneți sceptici față de orice propunere de creare de noi instituții – solicitați argumente economice clare și solide pentru înființarea de noi organe și considerați aceasta ca fiind o soluție de ultimă instanță; • Acționați în direcția „gubernării compacte” – contracarați în mod constant tendința naturală a aparatelor administrative de a se umfla prin urmarea unei administrații mai mici, mai integrate, dar și mai eficiente și mai eficace; • Considerați guvernanta agențiilor ca fiind una dintre responsabilitățile-cheie ale ministerelor și asigurați faptul ca aceasta să fie atribuită în mod clar, cu capacitatea de gestionare și de supraveghere necesare; • Căutați un echilibru între autonomie și responsabilizare în gestionarea agențiilor – prea multe guverne au adoptat cu entuziasm ideea de agenții autonome, uitând de asigurarea agențiilor cu responsabilități. Lăsați conducătorii (agenției) să gestioneze, dar, de asemenea, să poarte răspundere pentru rezultatele pe care le furnizează. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nu fiți dogmatici – ideea separării procesului de elaborare a politicilor de implementarea politicilor nu servește drept justificare suficientă pentru agentificarea masivă; • Nu considerați că beneficiile agentificării vin de la sine – ipotezele abstracte și teoretice cu privire la creșterea eficienței datorită agentificării nu sunt suficiente pentru a justifica crearea de noi organe; • Nu vă așteptați ca personalul din ministere nu trebuie să aibă nevoie de competențe specializate atunci când sarcinile sunt delegate agențiilor; • Nu confunțați autonomia agenției cu independența – agentificarea are sens dacă agențiilor nou create li se acordă o autonomie considerabilă (combinată cu responsabilitate). Cu toate acestea, chiar și cele mai autonome agenții, cum ar fi ANR-urile, nu constituie o „a patra ramură a Guvernului”. Ele rămân parte componentă a executivului care trebuie să poarte răspundere pentru punerea în aplicare a politicilor guvernamentale; • Nu lăsați agențiile să se mute prea departe de guvern – agențiile trebuie să rămână ferm situate în administrația publică în ceea ce privește normele privind personalul, salariile sau gestionarea financiară. Agentificarea este folosită prea des ca vehicul pentru a crea o zonă gri de persoane plătite în mod excesiv, numite politic, și pentru cheltuieli netransparente.

Referințe

- Askim, J. (2019), "Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: Its intensity, modes, and how agency characteristics matter", *International Public Management Journal*, Vol. 22/3, pp. 470-498. [5 8]
- Bach, T., B. Niklasson and M. Painter (2012), "The role of agencies in policy-making", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 183-193. [1 6]
- Baldwin, R., M. Cave and M. Lodge (eds.) (2010), *Introduction: Regulation—the Field and the Developing Agenda*, Oxford University Press. [3 9]
- Balkan Policy Research Group (2020), *Public Administration Reform in Kosovo - Constant Struggle to Make It*. [7 4]
- Beblavý, M. (2002), "Understanding the waves of agencification and the governance problems they have raised in Central and Eastern European Countries", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2/1, <https://doi.org/10.1787/budget-v2-art6-en>. [5 4]
- Bovens, M., R. Goodin and T. Schillemans (eds.) (2014), *Independent Regulators*, Oxford: Oxford University Press. [4 2]
- Cabinet Office (2017), *Partnerships between departments and arm's-length bodies: Code of Good Practice*. [6 5]
- Cabinet Office (2014), *Introduction to sponsorship: induction pack for new sponsors of arm's length bodies*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686713/Introduction_to_Sponsorship_An_Induction_Handbook_for_New_Sponsors_of_Arms_Length_Bodies.pdf. [6 2]
- Cabinet Office (2014), *Sponsorship Specialism Competency Framework*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686703/Sponsorship_Specialism_Competency_Framework.pdf. [6 1]
-
- Cabinet Office (2014), *Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies*, London. [2 6]
- Cabinet Office (2012), *The Approval Process for the Creation of Non Departmental Public Bodies*. [2 5]
- Casullo, L., A. Durand and F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, Paris, [4 5]

- <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>.
- Casullo, L., A. Durand and F. Cavassini (2019), "The 2018 Indicators on the Governance of Sector Regulators - Part of the Product Market Regulation (PMR) Survey", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1564, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a0a28908-en>. [5
0]
- Christensen, T. and P. Læg Reid (eds.) (2006), *Agencification and Regulatory Reforms*, Cheltenham: Edward Elgar. [5]
- Christensen, T., A. Lie and P. Læg Reid (2008), "Beyond new public management: agencification and regulatory reform in Norway", *Financial Accountability & Management*, Vol. 24/1, pp. 15-30. [1
1]
- Cingolani, L. and M. Fazekas (2020), "The role of agencification in achieving value-for-money in public spending", *Governance*, Vol. 33/3, pp. 545-563, <https://doi.org/10.1111/gove.12452>. [1
3]
- Dan, S. (2014), "The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence", *Public Policy and Administration*, Vol. 29/3, pp. 221-240. [1
4]
- De Somer, S. (2018), "The powers of national regulatory authorities as agents of EU law", *ERA Forum*, Vol. 18/4, pp. 581-595. [4
4]
- Department of Public Expenditure and Reform (2016), *Code of Practices for the Governance of State Bodies*, Dublin. [2
8]
- Department of Public Expenditure and Reform (2014), *A Report on the Implementation of the Agency Rationalization Programme*, Dublin. [2
7]
- Dommett, K., M. MacCarthaigh and N. Hardiman (2016), "Reforming the Westminster model of agency governance: Britain and Ireland after the crisis", *Governance*, Vol. 29/4, pp. 535-552. [2
9]
- Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, London. [8]
- Efficiency Unit (1988), *Improving Management in Government: The Next Steps*. [3]
- Egeberg, M. and J. Trondal (2018), *An Organizational Approach to Public Governance: Understanding and Design*, Oxford University Press. [3
7]
- European Commission (2010), *Commission Staff Working Paper Interpretative Note on Directive 2009/72/EC Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009*. [4
6]
- Gellén, M. (2012), "Does centralization serve efficiency? De-agencification in Hungary", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 5/2, pp. 67-87. [3
4]
- Gilardi, F. and D. Braun (eds.) (2006), *Delegation to independent regulatory agencies in Western Europe: credibility, political uncertainty and diffusion*, Routledge. [4
3]
- Government of Albania (August 2017), *Restructuring Subordinate Agencies and Bodies. Preliminary Report*. [7
1]
- Government of the Netherlands (2011), *Compact Central Government Implementation Programme*, <https://www.government.nl/documents/publications/2016/07/13/compact-central-government-implementation-programme>. [3
5]
-
- Hajnal, G. (2011), "Agencies and the Politics of Agencification in Hungary", *Transylvanian Review* [7]

- of *Administrative Sciences*, pp. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/244>. [6]
- Hajnal, G. (2011), "Agencies and the Politics of Agentification in Hungary", *Transylvanian Review of Administrative Sciences* Special Issue, pp. 74-92, <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras> (accessed on 30 March 2020). [2
2]
- Handke, S. (2012), "A problem of Chief and Indian—The role of the supervisory authority BaFin and the ministry of finance in German financial market policy", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 237-247. [6
7]
- International Monetary Fund (2016), *Expenditure Control: Key Features, Stages, and Actors*, Washington D.C.. [7
7]
- Jann, W. et al. (2008), *Best practice in governance of agencies: A comparative study in view of identifying best practice for governing agencies carrying out activities on behalf of the European Union, Brussels..* [5
6]
- Laking, R. (2006), "Agencies: Their Benefits and Risks", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4/4, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-v4-art19-en>. [2
1]
- Larsen, A. et al. (2006), "Independent regulatory authorities in European electricity markets", *Energy Policy*, Vol. 34/17, pp. 2858-2870. [1
9]
- Levin, P. (2009), "The Swedish Model of Public Administration: Separation of Powers – The Swedish Style", *JOAAG*, Vol. 4/1. [5
7]
- Madureira, C., B. Rando and D. Ferraz (2020), "The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions", *International Journal of Public Administration*, <https://doi.org/10.1080/01900692.2020>. [5
5]
- Majone (1997), "From the Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, pp. 139– 67, <http://dx.doi.org/10.1017/S0143814X00003524>. [3
8]
- Majone, G. (1997), "From the Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, pp. 139– 67. [4
1]
- Ministry of Finance of Finland (2020), *Systems for guidance and direction*, <https://vm.fi/en/systems-for-guidance-and-direction>. [6
0]
- Ministry of Public Administration (2016), *Review of Institutions and Agencies of the Assembly and Central Bodies of the Government*, <https://mpb.rks-gov.net/ap/desk/inc/media/797AA8E1-7888-43C5-B949-BF690EC89CFA.pdf>. [7
3]
- Mortensen, P. (2016), "Agencification and blame shifting: Evaluating a neglected side of public sector reforms", *Public Administration*, Vol. 94/3, pp. 630-646. [4]
- Moynihan, D. (2006), "Ambiguity in policy lessons: The agencification experience", *Public Administration*, Vol. 84/4, pp. 1029-1050. [1
8]
- Nakrošis, V. and Ž. Martinaitis (2011), ""Sunrise" and "Sunset" of Lithuanian Agencies", *Transylvanian Review of Administrative Sciences* Special Issue, pp. 93-114, <https://rtsa.ro/tras/index.php> (accessed on 30 March 2020). [3
3]
- Niklasson, B. and J. Pierre (2012), "Does agency age matter in administrative reform?: Policy autonomy and public management in Swedish agencies", *Policy and Society*, Vol. 31/3, [6
6]

- pp. 195-210.
- Öberg, S. and H. Wockelberg (2020), "Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017", *International Public Management Journal*, pp. 1-20. [5
9]
- OECD (2021), *Competitiveness in South East Europe 2021: A Policy Outlook*, OECD Publishing. [8
2]
- OECD (2021), *OECD Regulatory Outlook 2021*, OECD Publishing Paris, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>. [7
0]
- OECD (2021), *Progress Review of Latvia's Public Utilities Commission: Driving Performance*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6c2ee469-en>. [5
1]
- OECD (2020), *Policy Framework on Sound Public Governance: Baseline Features of Governments that Work Well*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c03e01b3-en>. [8
3]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [5
3]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [6
4]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [6
9]
- OECD (2017), *Creating a Culture of Independence, Practical Guidance against Undue Influence*. [4
8]
- OECD (2017), *The Principles of Public Administration*, OECD, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principlesof-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>. [1]
- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [5
2]
- OECD (2016), *Rara Avis? Searching for Regulatory Independence in Its Natural Habitat*. [4
9]
- OECD (2015), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>. [6
3]
- OECD (2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition*, OECD Publishing. [8
1]
- OECD (2014), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections*, Paris: OECD Publishing. [3
2]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [4
7]
- OECD (2002), *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264177420-en>. [9]
- OECD (2001), "Financial Management and Control of Public Agencies", *SIGMA Papers*, No. 32, [1
2]

- OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60vk0h9x-en>.
- Ongaro, E. and S. van Thiel (eds.) (2017), *Agencification in Europe*, Palgrave Macmillan. [2
0]
- Overman, S. and S. Van Thiel (2016), "Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries", *Public Management Review*, Vol. 18/4, pp. 611-635. [1
5]
- Pollit, B. (2001), "Agency fever? Analysis of an international policy fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 3/3, pp. 271-290, <http://dx.doi.org/10.1080/13876980108412663>. [2]
- Randma-Liiv, T. (2011), *Public sector organisation in Central and Eastern Europe: From agencification to deagencification*, pp. 160-175. [6
8]
- Savas, E. (2001), "Privatization and the New Public Management", *Fordham Urban Law Journal*, p. 28. [7
8]
- SIGMA (2019), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Armenia 2019*. [6]
- SIGMA (2019), *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Albania 2019*. [7
2]
- SIGMA (2018), *Managerial accountability in the Western Balkans: a comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*. [7
9]
- SIGMA (2015), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration, Moldova 2015*. [7]
- Sørensen, E., H. Hansen and M. Kristian (eds.) (2017), *Cutback Management in Ireland in the Wake of the Financial Crisis*, Routledge. [3
0]
- Sześciło, D. (2021), "Challenging Administrative Sovereignty. Dimensions of Independence of National Regulatory Authorities under the EU Law", *European Public Law*, Vol. 27/1. [4
0]
- Sześciło, D. (2020), "Agencification revisited: trends in consolidation of central government administration in Europe", *International Review of Administrative Sciences*, <https://doi.org/10.1177/0020852320976791>. [3
1]
- Thijs, N. and V. Nakrosis (2019), *Public administration reform trends and reform dynamics in EU27*. [2
4]
- Tria, G. and G. Valotti (eds.) (2012), *What Can We Learn from Thirty Years of Public Management Reform?*, Rome-Washington. [3
6]
- Verhoest, K. et al. (2004), "The study of organisational autonomy: a conceptual review", *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, Vol. 24/2, pp. 101-118. [8
0]
- Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Comparing Agencies across Countries Government Agencies. Practice and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan. [1
0]
- Verhoest, K. et al. (2011), *Governing Public Agencies in the 21st Century: International Lessons and policy recommendations by the COST Action IS0601*, European Cooperation in Science and Technology (COST), <https://www.cost.eu> (accessed on 30 March 2020). [2
3]

Verhoest, K. et al. (eds.) (2012), *Germany*, Palgrave Macmillan.

[7
5]

Verschuere, B. and D. Vancoppenolle (2012), "Policy-making in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies", *Policy and Society*, Vol. 31/3, pp. 249-258.

[1
7]

Programul SIGMA

SIGMA (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernantei și a gestiunii) este o inițiativă comună a OCDE și a Uniunii Europene (UE), finanțată în principal de UE. SIGMA colaborează cu țările partenere în vederea consolidării sistemelor de guvernare publică și a capacităților administrației publice din 1992.

În parteneriat cu Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea (DG NEAR) a Comisiei Europene (CE), lucrăm în prezent cu:

- Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo*, Muntenegru, Macedonia de Nord, Serbia și Turcia, în calitate de țări candidate și potențial candidate la aderarea la UE; și
- Algeria, Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Egipt, Georgia, Iordania, Liban, Moldova, Maroc, Autoritatea Palestiniană¹, Tunisia și Ucraina ca țări din Vecinătatea UE.

SIGMA oferă asistență în șase domenii-cheie:

1. Cadrul strategic al reformei administrației publice
2. Elaborarea și coordonarea politicilor
3. Serviciul public și gestionarea resurselor umane
4. Responsabilitate
5. Furnizarea de servicii
6. Gestionarea finanțelor publice, achizițiile publice și auditul extern.

SIGMA analizează și oferă feedback cu privire la:

- Sistemele și instituțiile de guvernare
- Cadrul juridic
- Strategiile de reformă și planurile de acțiune
- Progresele înregistrate în implementarea reformelor.

SIGMA oferă:

- Consiliere privind elaborarea și prioritizarea reformelor
- Metodologii și instrumente pentru sprijinirea implementării
- Recomandări pentru îmbunătățirea legislației și a aranjamentelor administrative
- Oportunități de schimb de bune practici dintr-o gamă largă de țări, inclusiv evenimente regionale
- Documente de politici și studii comparative multinaționale.

Pentru informații suplimentare cu privire la SIGMA, consultați site-ul nostru:

www.sigmaweb.org

© OCDE 2021

Întrucât SIGMA face parte din OCDE, publicațiilor sale li se aplică aceleași condiții de utilizare:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>.

* Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă cu Rezoluția 1244/99 a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, precum și cu Avizul consultativ al Curții Internaționale de Justiție privind declarația de independență a Kosovo.

¹ Notă de subsol a Serviciului European de Acțiune Externă și a Comisiei Europene: această denumire nu va fi interpretată ca o recunoaștere a statului Palestina și nu aduce atingere pozițiilor individuale ale statelor membre ale Uniunii Europene cu privire la această chestiune.