

DEPARTAMENTUL DE STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE
DIRECȚIA STUDII ȘI DOCUMENTARE LEGISLATIVĂ

**ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA SISTEMELOR ADMINISTRATIVE
CENTRALE ȘI LOCALE ÎN STATE MEMBRE UE**

DECEMBRIE 2018

Documentare și sinteză: Laura Robu, consilier parlamentar
Andra Andronic, consilier parlamentar
Virgilia Ioan, consilier parlamentar
Alina Bragagiu, consilier parlamentar

Sinteza documentară poate fi accesată direct pe Intranet la pagina Direcției studii și documentare legislativă.

* Lucrările elaborate în cadrul Direcției studii și documentare legislativă sunt cu caracter documentar și nu reprezintă punctul de vedere al Camerei Deputaților.

A B S T R A C T

Buna guvernare și calitatea administrațiilor publice ale statelor membre sunt recunoscute ca fiind în interesul cetățenilor (UE), pentru a obține valoarea maximă din fondurile publice și pentru a crea o interfață public-privată care crește ocuparea forței de muncă și dezvoltarea statului. La nivel mondial, dovezile sunt irefutabile/peremptorii: productivitate ridicată, venituri mai mari mari pe cap de locuitor - aceste economii au cele mai eficiente instituții publice. Piața internă nu poate avea o direcție clară, acquis-ul UE nu poate fi pus în aplicare în mod eficient, iar obiectivele unei creșteri inteligente, inclusive și durabile nu pot fi realizate în mod realist fără o bună guvernare.

Informațiile pentru studiu au fost colectate între sfârșitul anului 2016 și aprilie 2017 de către experții din țările EUPACK din toate statele membre ale UE.

În economie, raportul datorie-PIB este raportul dintre datoria publică a țării și produsul intern brut. Un raport scăzut dintre datorii și PIB indică o economie care produce și vinde bunuri și servicii suficiente pentru a plăti datoriile fără a mai înregistra datorii noi. (indiferent de marimea/ scara sistemului administrativ)

CUPRINS

AUSTRIA	5
BELGIA	14
BULGARIA	23
DANEMARCA	31
CEHIA	38
ESTONIA	51
FINLANDA	61
FRANȚA	67
GERMANIA	74
ITALIA	78
GRECIA	85
LITUANIA	92
POLONIA	98
OLANDA	109
SPANIA	126

AUSTRIA¹

Constituția federală, Tratatul de stat, Declarația de neutralitate și Acordul de aderare la UE constituie baza constituțională a republicii parlamentare, întemeiată pe principii democratice și separarea puterilor. În Austria, puterea politică este oarecum concentrată în mâinile cancelarului federal în calitate de șef al guvernului federal. Cele două camere parlamentare și organe legislative sunt Consiliul Național și Consiliul Federal; primul reprezintă electoratul și deci cetățenii în mod direct, în timp ce al doilea reprezintă interesele celor nouă provincii / state federale austriece. Austria, la fel ca Germania și Elveția, este clasificată ca un stat federal continental european caracterizat prin importanța politico-administrativă atribuită nivelului de stat și principiul subsidiarității.

Austria este o federație formată din nouă provincii / state federale, cu guverne de stat conduse de un guvernator de stat. Viena este capitala națiunii și, de asemenea, unul dintre cele nouă state federale la propriu - ceea ce înseamnă că consiliul municipal funcționează și ca parlament de stat, senatul orașului ca guvern de stat și primarul ca guvernator de stat. Numărul relativ ridicat de aproximativ 2.100 de municipalități constituie nivelul administrației locale, completat de 79 de districte ca unități teritoriale administrative cu funcții executive numai la nivel de stat și federal.

În comparație cu Germania sau Elveția, federalismul austriac este considerat subdezvoltat în timp ce „competența generală” constituțională a statelor austriece (adică, responsabilitățile care nu sunt etichetate explicit ca cele federale rămân la nivel de stat) este împiedicată de numeroasele responsabilități din diferite domenii politice care au fost declarate competențe federale. Prin urmare, Austria este considerată un „stat federal centralizat”, cu un principiu al subsidiarității care nu este ancorat corespunzător. În pofida unei dominații relativ clare din partea administrației centrale, statele joacă un rol politic important în cadrul sistemului multi-nivel austriac. Au propria lor „identitate subnațională”, datorită atât tradițiilor politice puternice cât și guvernanților statului care slujesc de multă vreme, care folosesc argumente „anti-centraliste” pentru a demonstra puterea politică pragmatică și pentru a-și documenta influența semnificativă, de asemenea, la nivel federal. Poziția lor în arhitectura federală austriacă, datorită anumitor drepturi în cadrul administrației federale indirecte și în combinație cu relații informale complexe, pune lucrurile în perspectivă atunci când vine vorba de probleme de guvernare pe mai multe niveluri. De facto, primatul constituțional al nivelului federal este limitat, iar structura ierarhică se mută în praxisul unui sistem complex de negociere cu influență politică semnificativă (completat de instituția „parteneriatului social” care implică grupuri cheie de interes socioeconomic). Acordurile formale între nivelurile de guvernare sunt, în acest sens, mai puțin semnificative din punct de vedere politic în comparație cu relațiile informale

¹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cf27c60e-9615-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

dintre executivii federali și cei ai statului; regulile și normele negociate, cooperarea și coordonarea sunt o trăsătură centrală a federalismului austriac.

Distribuția puterilor între diferite nivele de guvernare

Conform Constituției Austriei, art. 11 1. Federația are competențe legislative, iar landurile au competențe executive în următoarele domenii:

1. cetățenia;
 2. asociațiile profesionale, în măsura în care acestea nu intră în domeniul de aplicare al articolului 10, însă cu excepția celor din domeniul agriculturii și silviculturii, precum și a celor din domeniul serviciilor de orientare alpină și al serviciilor oferite de instructorii de ski și al celor oferite de instructorii de sport care sunt de competența autonomă a landurilor;
 3. locuințele sociale, cu excepția promovării construcției de locuințe și a reabilitării locuințelor;
 4. poliția rutieră;
 5. salubritatea;
 6. transportul naval intern, în legătură cu licențele de transport, facilitățile de transport și măsurile obligatorii privind aceste facilități, în măsura în care nu se aplică Dunării, Lacului Constance, Lacului Neusiedl și porțiunilor de graniță ale altor ape de frontieră; poliția fluvială și navală pe apele interioare, cu excepția Dunării, a Lacului Constance, a Lacului Neusiedl și a porțiunilor de graniță ale altor ape de frontieră;
 7. studiile de impact asupra mediului pentru proiectele referitoare la aceste domenii, în cazurile în care se anticipează efecte semnificative asupra mediului; aprobarea acestor proiecte, în măsura în care se consideră că este necesară adoptarea unor reglementări uniforme.
 8. protecția animalelor, în măsura în care aceasta nu este de competența legislației federale în conformitate cu alte reglementări, cu excepția vânătorii sau a pescuitului.
2. În măsura în care se consideră că este necesară adoptarea unor reglementări uniforme în domeniile privind procedura administrativă, prevederile generale de drept penal administrativ, procedura penală administrativă și executarea administrativă, chiar și în cazurile în care competența legislativă revine landurilor, în special în ce privește impozitarea, legea federală asigură reglementarea; legile federale sau legile landurilor care stabilesc sferele specifice de administrare pot include dispoziții derogatorii, numai în cazul în care acestea sunt necesare pentru a asigura reglementarea optimă.
3. Regulamentele de aplicare cu privire la legile federale enumerate la alineatele 1 și 2 de mai sus se adoptă de către Federație, cu excepția cazurilor în care aceste legi prevăd altfel. Modalitatea de publicare a regulamentelor de aplicare, adoptate de landuri în domeniile specificate la alineatul 1, punctele 4 și 6 de mai sus, în temeiul autorizării legii federale, este prevăzută de legea federală.

4. Aplicarea legilor adoptate în conformitate cu alineatul 2 și a regulamentelor de aplicare emise în legătură cu acestea revine Federației sau landurilor, în funcție de competența executivă a Federației sau a landurilor cu privire la obiectul procedurii.

5. Legile federale pot stabili limite uniforme de emisie pentru poluanții atmosferici, în măsura în care este necesară adoptarea unor reglementări uniforme. Acestea nu pot fi depășite prin reglementările federale și ale landurilor prevăzute pentru sectoarele individuale de administrare.

6. În măsura în care se consideră că este necesară adoptarea unor reglementări uniforme, legea federală va reglementa procedura de participare a cetățenilor cu privire la proiectele care urmează a fi guvernate de legea federală, participarea la procedurile administrative ulterioare procedurii de participare a cetățenilor și luarea în considerare a rezultatelor în urma procedurii de participare a cetățenilor la momentul emiterii acordurilor necesare cu privire la proiectele respective, precum și aprobarea proiectelor specificate la articolul 10, alineatul 1, punctul 9. Dispozițiile alineatului 4 se aplică în vederea punerii în executare a acestor reglementări.

7. În domeniile menționate la alineatul 1, punctele 7 și 8, Guvernul Federal și ministerele federale individuale au următoarele competențe față de Guvernul unui land:

1. prerogativa de a verifica, prin intermediul agențiilor federale, documentele emise de autoritățile landurilor;

2. prerogativa de a solicita transmiterea de rapoarte privind aplicarea legilor și regulamentelor adoptate de Federație;

3. prerogativa de a solicita toate informațiile necesare privind aplicarea unui proiect legislativ, în vederea pregătirii adoptării legilor și regulamentelor de Federație;

4. prerogativa de a solicita, în anumite cazuri, informații și prezentarea de documente, în măsura în care aceasta este necesară în vederea exercitării altor prerogative

Art. 102 din Constituție stabilește că “1. În ceea ce privește landurile, în măsura în care nu există autorități federale (administrație federală directă), Guvernatorul și autoritățile landului respectiv subordonate acestuia exercită puterea executivă a Federației (administrație federală indirectă). În măsura în care autorităților federale, în special directoratelor federale de poliție, le sunt încredințate atribuții executive în legătură cu aspecte ce țin de administrația federală indirectă, aceste autorități federale sunt subordonate Guvernatorului și au obligația de a se supune instrucțiunilor acestuia (articolul 20, alineatul 1); încredințarea și măsura în care se încredințează acestor autorități federale astfel de puteri executive sunt reglementate de legile federale; acestea pot fi publicate, în măsura în care nu vizează mandatul prevăzut la alineatul 2 de mai jos, numai cu aprobarea landurilor respective.

2. În cadrul sferei de competență stabilite constituțional, autoritățile federale pot acționa în mod direct în următoarele privințe: demarcarea frontierelor, comerțul cu bunuri și animale cu alte țări, vama, reglementarea și controlul intrărilor și ieșirilor de pe teritoriul federal, pașapoartele, exilarea, expulzarea și deportarea; azilul; extrădarea, finanțele

federale, monopolurile, sistemul monetar, de creditare, bancar și bursele de valori, sistemul de mărimi fizice și unități de măsură, standarde și marcare, administrarea justiției, presa, menținerea păcii, a ordinii și a securității, inclusiv acordarea de asistență primară în general, însă cu excluderea aspectelor ce țin de administrația siguranței publice la nivel local public, aspecte legate de asociații și adunări, poliția pentru străini și aspecte legate de înregistrarea domiciliului, aspecte legate de arme, muniție și explozivi, precum și folosirea armelor de foc, aspecte legate de brevete și protecția desenelor, a mărcilor și a altor descrieri ale bunurilor, sistemul de transport, poliția fluvială și poliția navală, sistemul poștal și de telecomunicații, mineritul, controlul și conservarea Dunării, reglementări privind torenții, construirea și întreținerea căilor navigabile, topografie, legislația muncii, asigurările sociale și contractuale, tranzacții comerciale cu semințe și plante, furaje și îngrășăminte, precum și conservanți pentru plante și aparatură pentru siguranța plantelor, inclusiv admiterea lor și, în cazul semințelor și al plantelor, acceptarea acestora, conservarea monumentelor, organizarea și comanda poliției federale; aspecte de ordin militar, aspecte privind serviciul civil, măsurile de asistență pentru bunăstarea combatanților și a persoanelor aflate în întreținerea acestora, politica privind populația, în măsura în care aceasta se referă la alocațiile copiilor și crearea unui sistem de egalizare a sarcinilor pentru familii; școlarizarea, precum și educația în legătură cu aspecte referitoare la căminele pentru elevi și studenți, cu excepția învățământului în domeniul agricol și silvic în legătură cu internatele, procedurile de licitație publică.

3. Federația are dreptul de a delega Guvernatorului puterea executivă de care dispune și în legătură cu cele enumerate la alineatul 2 de mai sus.

4. Stabilirea autorităților federale în vederea gestionării altor aspecte decât cele menționate la alineatul 2 de mai sus poate avea loc numai cu aprobarea landurilor în cauză.

5. În cazul în care devine necesară, în cadrul unui land, adoptarea imediată a unor măsuri din sfera administrației federale directe pentru a evita prejudicii evidente și ireparabile la nivelul comunității per ansamblu într-un moment în care autoritățile supreme ale administrației federale sunt împiedicate să acționeze de circumstanțe în afara controlului acestora, Guvernatorul poate lua aceste măsuri în numele lor.

Art. 103 1. În legătură cu aspecte ce țin de administrația federală indirectă, Guvernatorul are obligația de a se supune instrucțiunilor Guvernului Federal și ale miniștrilor federali (articolul 20) și este obligat, în vederea aplicării acestor instrucțiuni, să se folosească de competențele de care dispune în calitate de funcționar în cadrul sferei de competență a landului respectiv.

2. La momentul elaborării regulamentului intern, un guvern al unui land poate decide că anumite categorii de activități ce țin de administrația federală indirectă vor fi desfășurate de membrii guvernului landului respectiv în numele Guvernatorului, având în vedere legătura fundamentală a acestora cu o serie de aspecte care se încadrează în sfera autonomă de competență a landului respectiv. În legătură cu aceste activități, membrii respectivi ai guvernului landului în cauză au obligația de a se supune

instrucțiunilor Guvernatorului (articolul 20) în aceeași măsură în care acesta din urmă are obligația de a se supune instrucțiunilor Guvernului Federal sau ale miniștrilor federali.

3. Instrucțiunile emise de Guvernul Federal sau de miniștrii federali în conformitate cu alineatul 1 de mai sus se vor adresa, de asemenea, Guvernatorului în situațiile prevăzute la alineatul 2 de mai sus. Acesta din urmă, în cazul în care nu se ocupă personal de activitățile relevante aferente administrației federale indirecte, este responsabil (articolul 142, alineatul 2, paragraful e) pentru transmiterea instrucțiunii respective în scris imediat și fără modificări membrului guvernului landului în cauză și pentru supervizarea aplicării acesteia. În situația în care instrucțiunea respectivă nu este urmată, deși Guvernatorul a îndeplinit toate formalitățile necesare, membrul guvernului landului respectiv răspunde, în conformitate cu articolul 142, și în fața Guvernului Federal.

Art. 105 1. Guvernatorul reprezintă landul. În legătură cu aspecte ce țin de administrația federală indirectă, acesta răspunde, în conformitate cu articolul 142, în fața Guvernului Federal. Un membru al guvernului landului va deține calitatea de supleant al Guvernatorului (viceguvernatorul), fiind desemnat de guvernul landului respectiv. Această numire va fi comunicată Cancelarului Federal. În cazul în care intervine necesitatea înlocuirii Guvernatorului, membrul guvernului landului respectiv, numit în calitate de supleant, răspunde, în legătură cu aspecte ce țin de administrația federală indirectă, în conformitate cu articolul 142, în fața Guvernului Federal. Guvernatorul sau membrul guvernului landului care îl înlocuiește nu pot fi exonerati de răspundere în aceste situații. De asemenea, membrul guvernului landului nu este exonerat de răspundere în cazul prevăzut la articolul 103, alineatul 3.

2. Membrii Guvernului unui land răspund în fața Dietei, în conformitate cu articolul 142.

Art. 106 Un funcționar public administrativ cu pregătire juridică va fi numit în funcția de director general, la nivelul administrației landului, respectiv al serviciilor interne ale Biroului guvernului landului în cauză. Acesta este, de asemenea, asistent oficial al Guvernatorului în legătură cu aspecte ce țin de administrația federală indirectă”.

Distribuția puterilor între diferite niveluri de guvernare în Austria este fragmentată și confuză pentru observatorii externi, într-o măsură care uneori este denumită „nodul gordian”. Suferă de o sistematizare insuficientă și de o multitudine de tipuri de competențe, care apar adesea într-o manieră cazuistică. Competențe și reglementări ale autorității (Kompetenzordnungen) dispersate dincolo de constituția federală austriacă (Kompetenzdeckungsklauseln) împiedică în continuare o mapare clară a competențelor din sistemul federal austriac. Procedurile de verificare a competențelor Curții Constituționale austriece, care sunt de rang constituțional, adaugă o altă dimensiune provocatoare imaginii. În prezent, Austria are aproximativ 50 de legi constituționale și alte 500 de legi cu cerințe constituționale. În acest fel, Constituția federală austriacă nu aranjează în mod holistic sarcinile guvernamentale; în schimb, induce fragmentarea și, de multe ori, alocarea de competențe unice organelor legislative. Drept urmare, Austria are numeroase probleme transversale (de exemplu, protecția mediului, planificarea regională,

migrația și integrarea), care revin atât responsabilităților de la nivel federal, cât și la nivel de stat.

Statele federale europene continentale sunt caracterizate de un singur principiu dominant: legislația la nivel federal și implementarea la nivel de stat / regional. Deși aceasta este de fapt o practică obișnuită în Germania și Elveția, Austria este oarecum diferită, punând accent atât pe legislație, cât și pe punerea în aplicare la nivel federal în multe domenii; în plus, atunci când competențele sunt împărțite între nivelul federal și stat / regional, nivelul federal are dreptul la o gamă largă de măsuri de supraveghere care limitează implementarea autonomă a statelor. Atât nivelul federal, cât și cel de stat / regional nu sunt constrânse de diviziunea constituțională a puterilor atunci când acționează în afara funcției lor suverane în furnizarea serviciilor publice. Totuși, aceste activități au ca rezultat din nou o puternică interdependență financiară între nivelul federal, cel al statului / regional și nivelul local. În consecință, în special asistența socială, educația, sănătatea sau utilitățile publice s-au fragmentat și, în același timp, s-au conectat cu domenii politice cu construcții opace privind competențele, finanțarea și furnizarea. Acest lucru este de remarcat, având în vedere faptul că numai guvernul federal are competența de a redistribui fondurile publice între state (*Finanzausgleichsgesetz*). În general, Austria poate fi caracterizată ca fiind mai centralizată în termeni legislativi și de finanțare și mai descentralizată în termeni administrativi mai generali.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

În prezent, guvernul federal austriac este organizat în 13 ministere. Cancelarul federal prezidează guvernul federal, dar este formal egal cu miniștrii federali care acționează la conducerea fiecărui minister și poate fi însoțit de așa-numiții secretari de stat (în acest moment, un secretar de stat este repartizat la Cancelaria Federală și unul la Ministerul Federal al Științei, Cercetării și Economiei). În fiecare minister, un secretar general poate fi instalat într-un rol de sprijin, în timp ce direcțiile generale (*Sektionen*) sunt obligatorii. Austria are aproximativ 70 de direcții generale care sunt subdivizate în direcții (*Abteilungen*) și unități (*Referate*). Atribuțiile și sarcinile ministerelor respective sunt stabilite în Legea ministerelor federale (*Bundesministeriengesetz*), care descrie, de asemenea, structura organizațională și principiile care guvernează atribuirea sarcinilor. Aproximativ 92% din personalul ministerului lucrează în organisme guvernamentale subordonate ministerului (de exemplu, școli, oficii fiscale, secții de poliție, instanțe).

Biroul Președintelui Federal, Administrația Parlamentară, Curtea Constituțională, Curtea Administrativă Supremă, Consiliul Ombudsman și Curtea de Conturi fac parte, de asemenea, din Serviciul Civil Federal, dar fac acest lucru în afara structurii organizatorice a ministerelor, deoarece acestea se bucură de un nivel semnificativ de autonomie și independență datorită funcțiilor de monitorizare sau control.

Printre diferitele ministere, Cancelaria Federală și Ministerul Finanțelor au un rol esențial și sunt centrul coordonării guvernului. Cancelaria se ocupa în special cu capacitățile de personal, iar ministerul cu problemele bugetare. Personalul este alocat prin

lege în fiecare an, concomitent cu trecerea bugetului. Planul de numire a personalului (Stellenplan) definește numărul și clasele de competență ale personalului pentru fiecare minister. Numărul total de posturi din cadrul unui minister este definit și nu poate fi modificat; o ajustare neutră din punct de vedere al costurilor în cadrul unui minister se poate efectua numai printr-un decret guvernamental. În plus, Cancelaria Federală are o funcție de coordonare în ceea ce privește Administrația Federală (de exemplu, salariile, controlul, reglementările de serviciu pentru personalul federal, instruirea, reforma serviciului public).

Structura ierarhică (biorganică) a Guvernului austriac este reglementată expres prin Constituție:

“Art. 69

1. Cancelarul Federal, Vicecancelarul și ceilalți miniștri federali dețin atribuțiile administrative supreme în legătură cu Federația, în măsura în care acestea nu aparțin Președintelui Federal. Aceștia constituie Guvernului Federal ca organism, sub coordonarea Cancelarului Federal.

2. Vicecancelarul are dreptul de a-l înlocui pe Cancelarul Federal în legătură cu întreaga sferă de competență a acestuia. În cazul în care Cancelarul Federal și Vicecancelarul se află, în același timp, în imposibilitatea de a îndeplini responsabilitățile care le revin, membrul cu cea mai mare vechime în funcție, în cazul egalității funcțiilor, respectiv membrul cel mai în vârstă al Guvernului Federal, care nu se află în imposibilitatea de a îndeplini îndatoririle care îi revin, îl va înlocui pe Cancelarul Federal.

3. Cvorumul Guvernului Federal este întrunit doar atunci când sunt prezenți peste jumătate dintre membrii săi.

Art. 70 1. Cancelarul Federal și, la recomandarea acestuia, ceilalți membri ai Guvernului Federal sunt numiți de Președintele Federal. Nu este necesară nicio recomandare în legătură cu revocarea Cancelarului Federal sau a întregului Guvern Federal; revocarea membrilor individuali ai Guvernului Federal are loc în urma recomandării Cancelarului Federal. Numirea Cancelarului Federal sau a întregului Guvern Federal este contrasemnată de Cancelarul Federal nou numit; revocarea nu necesită nicio contrasemnătură.

2. Numai persoanele care au dreptul de a fi alese în Consiliul Național pot fi numite în funcțiile de Cancelar Federal, vicecancelar sau ministru federal; membrii Guvernului Federal nu trebuie să facă parte din Consiliul Național.

3. În cazul în care Președintele Federal numește un nou Guvern Federal la o dată la care Consiliul Național nu se află în sesiune de lucru, acesta va convoca într-o sesiune extraordinară Consiliul Național (articolul 28, alineatul 2), care se va întruni în termen de o săptămână, în scopul prezentării noului Guvern Federal.

Art. 77 1. Ministerele federale și autoritățile subordonate acestora desfășoară activitatea de administrare federală.

2. Numărul de ministere federale, competențele acestora și organizarea internă a acestora sunt prevăzute de legea federală.

3. Cancelarului Federal îi revine conducerea Cancelariei Federale și fiecare dintre celelalte ministere federale va fi condus de un ministru federal. Președintele Federal poate delega miniștrilor federali speciali gestionarea anumitor probleme care se încadrează în sfera de competență a Cancelariei Federale, inclusiv gestionarea personalului și organizarea acestei activități, însă Cancelaria Federală păstrează atribuțiile principale în acest domeniu; miniștrii federali anume desemnați vor deține statutul de ministru federal competent în legătură cu aceste aspecte.

4. Cancelarul Federal și alți miniștri federali pot deține, în mod excepțional, conducerea unui al doilea minister federal.

Art. 101 1. Puterea executivă în fiecare land este exercitată de un Guvern al landului respectiv ales de dietă.

2. Membrii Guvernului unui land nu trebuie să facă parte din dietă. Cu toate acestea, numai persoanele eligibile pentru dietă pot fi alese ca membri ai guvernului unui land.

3. Guvernul unui land este compus dintr-un Guvernator, numărul necesar de adjuncți și alți membri.

4. Înainte de preluarea funcției, Guvernatorul depune jurământul în fața Președintelui Federal, iar ceilalți membri ai guvernului unui land depun jurământul în fața Guvernatorului în legătură cu Constituția Federală. Se permite adăugarea unei declarații religioase”.

Elaborarea de politici, coordonare și implementare

Austria, ca stat federal centralizat, s-a caracterizat printr-un sistem complex de guvernare corporatistă, cu o lungă tradiție de construire a consensului, prin implicarea unui număr mare de grupuri de interese potențiale. Această caracteristică specifică a influențat, printre altele, profunzimea și sfera reformei administrației publice în diverse moduri. Ideea partenerului social este o componentă de bază a sistemului politic austriac. Se bazează pe un acord tacit și informal între guvern și principalele asociații de angajatori și angajați și a dominat mediul socioeconomic într-o măsură în care sistemul austriac se situează în general în apropierea sau în vârful studiilor empirice asupra corporatismului. Până în 2003, și pentru o perioadă de câteva decenii, parlamentul austriac nu a aprobat o singură lege socială sau economică fără a consulta în prealabil partenerii sociali. Strategia lor predominantă de reglementare a conflictelor prin negocieri și compromisuri instituționalizate, fără a implica publicul, a dus la pace socială și la „miracolul economic” postbelic. La rândul lor, deficitul de legitimitate democratice rezultate din secretizarea și informalitatea procesului de luare a deciziilor politice și a politizării economiei au fost prețul de plătit, așa cum a fost inerția în ceea ce privește reforma sectorului public, adesea și datorită influenței relativ puternice a sindicatelor și a consiliilor de personal.

Organizarea și conducerea guvernului

Datorită austerității și problemelor de eficiență, anii 2000-2006 s-au caracterizat prin restructurare, reducere a dimensiunilor, fuziune și agentificare². Astăzi, există adevărate provocări în ceea ce privește guvernanta și controlul acestor unități autonome. Datorită orientării generalizate a procesului din Austria, inițiativele de reformă vizează procese sau implementează proceduri în loc de paradigme și atitudini. Orientarea spre rezultate marchează un exemplu actual și destul de proeminent al acestui fenomen. Discursul este dominat de proceduri și de respectarea formalităților, în timp ce paradigma guvernantei subiacente pare a fi secundară. Austria a implementat o gamă largă de instrumente de management. Cu toate acestea, capacitatea de gestionare și autonomia managerială rămân scăzute. Într-un sistem pe mai multe niveluri, problemele de guvernanta rămân o problemă importantă, în special în domenii politice complexe, cum ar fi educația sau asistența medicală. Austria are aparente puncte slabe în ceea ce privește planificarea strategică sau coordonarea inter-autorităților și are nevoie de noi modalități și forme de cooperare și o mai bună gestionare a nivelurilor guvernamentale. De fapt, există o lipsă de cunoștințe pentru a gestiona proiecte de reformă cuprinzătoare și intersectoriale cu multe părți interesate și actori implicați. În general, discursul austriac este dominat de o logică politică puternică, în timp ce logica materială pare a fi de mică importanță.

Elaborarea de politici, coordonare și reglementare

Austria a fost deseori înfățișată ca „patria administrației legaliste” (Naschold 1996, 43; Hammerschmid & Meyer 2005), bazându-se pe argumente istorice și argumentând că tradiția statului de drept este încă plasată în centrul administrației publice a Austriei. Cu toate acestea, elaborarea de politici pare informală și nu are transparență generală, deoarece multe niveluri guvernamentale și grupuri de interese sunt implicate în procesele de luare a deciziilor și a legilor sociale și economice. Nu sunt stabilite procese standardizate și transparente de implicare și asigurare a calității în timpul elaborării unui text de lege (de exemplu, grupuri de experți, implicare sistematică a părților interesate, consultări). De asemenea, reglementările care admit participarea directă a cetățenilor sunt încă foarte puține. Austria rămâne guvernată de rețele politice puternice și alianțe informale de elită cu un grad ridicat de închidere.

Ca „Rechtsstaat” (stat de drept), Austria este guvernată de lege, cu toate disfuncționalitățile, cum ar fi birocrăția, cazuisticile, acordurile din „umbra legii”, slăbirea eficienței legilor, calculabilitatea limitată a complexității. În acest context, proporționalitatea, durabilitatea și calitatea ar trebui să fie principii directe pentru a evita un exces de

² Agentificarea este un fenomen, mai recent, fiind rezultatul unui proces de modernizare bazat pe ipoteza că agențiile sunt mai eficiente în punerea în practică a politicilor, deoarece ele au dobândit un nivel suficient de autonomie la nivel financiar și de personal. Conceptul de agentificare este un element de bază al noului management public. Serviciile publice mai flexibile sunt considerate a fi vitale pentru menținerea sau refacerea suportului popular pentru serviciile bazate pe bani publici. Agențiile au fost considerate ca fiind o metodă pentru crearea unei astfel de flexibilități și sensibilizări. În termeni politici, agentificarea a fost văzută ca o manieră de raționalizare, de specificare mai clară a scopurilor și mijloacelor administrării politicii și de creare a unor instrumente strategice pentru a face politică

reglementare, birocrație și proastă calitate. Evaluările de impact de reglementare au fost introduse ca parte a reformei bugetare. Cu toate acestea, par a fi de natură conceptuală și sunt înțelese ca sarcini de sus în jos, mai degrabă decât ca suport de decizie bazat pe dovezi, care permite efectuarea de comparații între diferite opțiuni politice, altele decât propunerea legislativă prevăzută. Din perspectiva guvernantei, Austria are nevoie de mai multă conștientizare cu privire la modurile de guvernare și instrumentele de cooperare / coordonare care nu sunt legale.

Performanța generală a guvernului

Deși inițiativele de reformă din Austria în ultimele două decenii au cuprins o serie de măsuri și instrumente inspirate din NPM, modelul guvernantei birocratice bazat pe principiul legalist este încă dominant. Prin urmare, schimbările administrative de amploare s-au dovedit a fi prea lente, venite cu prea mult compromis, evită decizii dure și sunt uneori procese destul de obositoare (Hammerschmid & Meyer, 2005). După cum le-au exprimat în mod adecvat Meyer și colegii săi (2015), „directorii austrieci exprimă o viziune destul de critică asupra reformelor în domeniul lor de politică și ezită să dea o evaluare clară a succesului general. Ei consideră că reformele sunt mai degrabă reactive decât proactive și implementate fără consultarea administrației publice și a publicului. Astfel, se poate presupune că există un nivel destul de scăzut al angajamentului față de măsurile de reformă din administrația publică și, prin urmare, se poate observa un nivel scăzut de utilizare și dezvoltare a instrumentelor de gestionare aferente. Reformele sunt evaluate ca îmbunătățire a eficienței, serviciilor și inovării, dar au un impact destul de negativ asupra climatului de lucru din administrația publică și asupra eficacității, coerenței și coordonării politicilor. Cu toate acestea, reformele de management au lăsat urme în sectorul public austriac. Criteriile manageriale, precum eficiența, calitatea serviciilor și inovația s-au îmbunătățit, în timp ce climatul de lucru în organizațiile publice, eficacitatea și coerența politicilor, precum și relațiile sociale și încrederea dintre administrație și cetățeni s-au deteriorat. În concluzie, Austria are performanțe bune în domeniul administrației publice și a fost considerată un reformator reticent, dar constant (Wutscher & Hammerschmid, 2005) - deși cu adevărate deficiențe în ceea ce privește implementarea reformelor. Cu toate acestea, în ciuda tuturor eforturilor de reformă, există unele nevoi importante de reformă care nu au fost abordate sau au eșuat de mai multe ori.

BELGIA³

Sistemul de stat și guvernanta pe mai multe niveluri

Belgia este un stat federal, cu cinci niveluri de guvernare alese. Nivelul federal funcționează pentru întregul teritoriul Belgiei, inclusiv pentru majoritatea relațiilor sale

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/deaa3cee-960d-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

internaționale. Al doilea nivel de guvernare este mai complicat. Există o distincție între comunități (gemeenschappen) și regiuni (gewesten).

Există 3 regiuni, în funcție de teritoriu: regiunea flamandă, regiunea valonă și regiunea Bruxelles-Capitală. Guvernele regionale au competențe teritoriale; adică competențe care pot fi legate de un anumit loc. Regiunilor li s-au atribuit competențe statale pe care le exercită în mod autonom, fiind competențe exclusive. Statul federal nu poate interveni în sfera de competență a acestora. Ele sunt conduse de adunări numite Parlamente, alese direct de populație, care au competența de a emite norme, și de un Executiv care răspunde în fața acestora. Funcțiile Parlamentelor entităților federale sunt asemănătoare cu cele ale Parlamentului federal, desigur, la nivel local.

Există, de asemenea, 3 comunități, bazate pe limbă: comunitatea flamandă care vorbește olandeza, comunitatea franceză și comunitatea germană. Flandra este de limbă olandeză, Valonia este franceză și Bruxelles-ul este bilingv (dar marea majoritate vorbește franceză). Guvernele comunitare au competențe bazate pe persoană; adică competențe care pot fi atribuite cetățenilor individuali. Comunitatea și regiunea flamandă sunt integrate într-un singur parlament, guvern și administrație. Celelalte regiuni și comunități au instituții separate.

Al treilea nivel de guvernare este provincia. Provincia este o colectivitate politică descentralizată, autonomă, care se subordonează legii și interesului general. Provinciile sunt conduse de către un Consiliu provincial, Deputăția permanentă și Guvernator. Guvernatorul este numit pe viață de către Rege și este reprezentantul Guvernului Federal în provincie. În Belgia există 10 provincii. Regiunea capitală Bruxelles preia responsabilitățile provinciei la Bruxelles.

Al patrulea nivel de guvernare este municipalitatea. Există 589 de municipalități în Belgia, cu o variație considerabilă în dimensiuni, de la câteva mii de locuitori la câteva sute de mii (Anvers, Bruxelles, Gent, Charleroi și Liège).

Al cincilea nivel al guvernului este districtul orașului. Doar orasul Anvers a ales guvernele raionale.

Nivelurile guvernamentale au cicluri electorale de patru, cinci și șase ani. Guvernul federal este ales o dată la patru ani. Alegerile regionale au loc la fiecare cinci ani, împreună cu alegerile europene. Alegerile locale, provinciale și raionale au un ciclu de șase ani. Momentul diferit al ciclurilor electorale are două consecințe asupra sistemului de stat. În primul rând, introduce asimetria politică în sistemul politic. Există diferite coaliții la diferite niveluri de guvernare și la același nivel de guvernare. Asimetriile politice nu reprezintă întotdeauna un sprijin pentru cooperarea interguvernamentală. În al doilea rând, diferitele cicluri electorale duc la un climat electoral cvasi-permanent în guvernare. Partidele politice încă învață să jongleze cerințele guvernării și să caute un compromis la un nivel de guvernare, în timp ce fac campanii și caută confruntarea la alte niveluri de guvernare.

Toate acestea sunt stipulate încă de la începutul Constituției Belgiei:

Art. 1 Belgia este un stat federal compus din comunități și regiuni.

Art. 2 Belgia include trei comunități: comunitatea flamandă, comunitatea franceză și comunitatea germanofonă.

Art. 3 Belgia cuprinde trei regiuni: Regiunea Flamandă, Regiunea Valonă și Regiunea Bruxelles – Capitală.

Art. 4 Belgia include patru regiuni lingvistice: regiunea lingvistică olandeză, regiunea lingvistică franceză, regiunea bilingvă a capitalei Bruxelles și regiunea lingvistică germană. Fiecare municipiu din regat face parte din una dintre aceste regiuni lingvistice. Granițele celor patru regiuni lingvistice pot fi modificate sau corectate numai în baza unei legi adoptate cu o majoritate de voturi în cadrul fiecărui grup lingvistic din fiecare Cameră, cu condiția ca majoritatea membrilor din fiecare grup să fie prezentă și ca numărul total de voturi exprimate în cele două grupuri lingvistice să fie cel puțin egal cu două treimi din voturile exprimate.

Art. 5 Regiunea Flamandă include următoarele provincii: Anvers, Brabantul Flamand, Flandra de Vest, Flandra de Est și Limburg. Regiunea Valonă include următoarele provincii: Brabantul Valon, Hainaut, Liège, Luxemburg și Namur. Prin lege, anumite teritorii, ale căror limite sunt stabilite prin aceasta, pot fi excluse de la divizarea în provincii, respectivele teritorii fiind direct subordonate autorităților executive federale, având un statut propriu. Această lege trebuie să fie adoptată cu majoritatea prevăzută la articolul 4, ultimul alineat.

Art. 6 Subdiviziunile provinciilor pot fi stabilite numai prin lege.

Art. 7 Granițele statului, ale provinciilor și ale municipiilor pot fi modificate sau corectate numai prin lege.

Art. 7 bis În exercitarea competențelor care le revin, statul federal, comunitățile și regiunile urmăresc obiectivele dezvoltării durabile din punct de vedere social, economic și din punctul de vedere al mediului, ținând seama de solidaritatea dintre generații⁴.

Repartizarea puterilor între diferite niveluri de guvernare

Guvernul federal deține funcțiile definitorii ale statului: adică utilizarea violenței (poliție și apărare), sistemele de justiție, afacerile externe și diplomația. Administrația fiscală și politicile fiscale sunt, de asemenea, în mare parte, o responsabilitate federală. Securitatea socială este o altă mare parte a portofoliului federal. Prestațiile sociale sunt gestionate într-un sistem de asigurări publice pentru sănătate, șomaj, pensii și concedii. Alocațiile pentru copii au fost transferate în regiuni în ultima reformă de stat. Companiile publice, cum ar fi companiile feroviare și sistemul poștal, cu rețele pe tot teritoriul, rămân federale, precum și aspecte ale reglementării în domeniul economic și al legislației muncii. O serie de mari instituții științifice și culturale naționale, multe dintre ele situate la Bruxelles, sunt federale.

Conform Constituției, art. 39 bis, "atribuțiile exclusive ale organelor regionale pot face obiectul unei consultări populare în regiunea vizată, cu excepția domeniilor referitoare

⁴ https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf

la finanțe sau buget ori a domeniilor reglementate cu două treimi din voturile exprimate. Norma menționată la articolul 134 reglementează modalitățile și organizarea consultării populare și este adoptată cu majoritatea a două treimi din voturile exprimate, cu condiția ca majoritatea membrilor Parlamentului vizat să fie prezentă. Prin lege, adoptată cu majoritatea prevăzută la articolul 4, ultimul alineat, se prevăd condițiile suplimentare în ceea ce privește Regiunea Bruxelles-Capitală”.

Regiunile / comunitățile au o gamă largă de responsabilități legate de persoană și teritoriu și au responsabilități comune. În ceea ce privește bugetul și personalul, educația și bunăstarea sunt cele mai importante. Regiunile obțin cea mai mare parte din fondurile lor de la guvernul federal, pe baza unui set complicat de criterii de distribuție. Cu toate acestea, acestea au, de asemenea, drepturile de impozitare în ceea ce privește proprietățile și impozitele rutiere și pot percepe o suprataxă regională la impozitul federal.

Administrațiile locale au un cadru deschis de acțiune. Ele pot face tot ce decid consiliile locale că este în interesul local. Ele nu pot îndeplini sarcini care au fost atribuite unor niveluri mai ridicate de guvernare, dar le pot completa. Un oraș, de exemplu, nu își poate dezvolta propriul sistem de transport public, dar poate dezvolta un sistem de partajare a bicicletelor pentru a completa serviciile agenției de transport public flamand și a companiei de căi ferate federale. Datorită variației mari a dimensiunii și a nevoilor locale, capacitatea de guvernare și ambițiile politice ale guvernelor locale sunt, de asemenea, foarte diverse.

Guvernele provinciale au, de asemenea, un set divers de competențe, care completează în principal sarcinile municipalităților mai mici. Acestea au responsabilități în ceea ce privește amenajarea și autorizarea spațiului, politici de alimentare cu apă, politici rurale, turism, cultură și educație. Mai multe provincii încearcă, de asemenea, să dezvolte politici bazate pe zonă cu grupuri de municipalități. În Flandra, rolul provinciilor a fost pus la îndoială. Finanțarea flamandă a fost redusă și stabilirea sarcinilor a fost redusă la competențele bazate pe zonă (excluzând competențele bazate pe persoane). Muzeele și alte instituții trebuie transferate către municipalități sau guvernul flamand.

Valonia nu are o reformă similară a provinciilor, ceea ce duce la o asimetrie instituțională în Belgia.

Ca toate democrațiile constituționale, Belgia respectă principiul superiorității în ierarhia legilor. Atunci când legislația inferioară este în conflict cu legislația superioară, aceasta din urmă prevalează. Cele mai înalte norme sunt constituția și tratatele internaționale. După constituție, există legi speciale care au nevoie de majorități în ambele grupuri lingvistice. Aceste legi speciale determină structura instituțională a țării.

La cel de-al treilea nivel, găsim legi din parlamentul federal, decrete din parlamentele regionale și comunitare și ordonanțe ale regiunii capitalei Bruxelles. Cu toate acestea, nu există o ierarhie între aceste acte juridice. O lege federală nu anulează un decret regional.

În teorie, nu este nevoie de o ierarhie. Competențele sunt în general distribuite pe baza principiului exclusivității. O competență este responsabilitatea fie a guvernului

federal, fie a unei comunități regionale și, prin urmare, conflictele dintre nivelurile de guvernare ar fi rare. Există câteva excepții de la principiul exclusivității în împărțirea competențelor. Pentru politica economică, guvernul federal are competențe-cadru. În scopul menținerii unei uniuni monetare și economice în țară, guvernul federal poate stabili principii generale, pe care regiunile le pot completa. În materie fiscală, regiunile și nivelul federal au competențe concurente: fiecare nivel poate introduce impozite, dar nu ambele. În acest caz, inițiativa federală are prioritate și este introdusă o anumită ierarhie. Cu toate acestea, nu există o regulă generală similară cu regula germană în care prevalează federația (*Bundesrecht bricht Landesrecht*).

În realitate, este dificil să se evite interferențele politicilor unui guvern în cele ale altui guvern. Un exemplu extrem de mediatizat se referă la normele de zgomot pentru aeronave, care reprezintă o competență regională. Guvernul regiunii Bruxelles-Capitală a stabilit norme mai stricte decât regiunea flamandă. Aeroportul Bruxelles este situat în Flandra, dar aproape de Bruxelles. Drept urmare, povara aeroportului este deplasată spre Flandra. Acest episod este ultimul dintr-o lungă luptă între regiuni pentru redistribuirea beneficiilor și costurilor aeroportului. Alte probleme de politică, cum ar fi mobilitatea, dezvoltarea economică, politicile de apă, deciziile de zonare și dezvoltarea comerțului cu amănuntul au toate impact peste granițele administrative. Nevoia de cooperare și coordonare este ridicată.

Există câteva mecanisme de rezolvare a conflictelor între actele juridice ale nivelurilor de guvernare. Există o distincție între conflictele de competențe și conflictele de interese. Atunci când un act juridic încalcă distribuția competențelor, instanța constituțională se va ocupa de caz. Atunci când un act juridic este de competența unui guvern, dar are un impact asupra interesului altui guvern, cazul va fi transferat unui comitet pentru consultare format din liderii diferitelor guverne din Belgia. De asemenea, acest comitet se poate reuni pentru a preveni potențialele conflicte de competențe și pentru a evita procedurile îndelungate pentru instanța constituțională. Deși este util să existe proceduri de soluționare a conflictelor, principala limitare a mecanismelor belgiene este natura lor reactivă. Numai după fapta respectivă și numai atunci când o problemă este politizată, mecanismele intră în joc. Coordonarea colaborativă a interesului (comun) în faza de planificare a politicilor nu este puternic dezvoltată. Coordonarea problemelor de rutină și non-politice este, de asemenea, dificilă.

Cooperarea interguvernamentală

Cooperarea interguvernamentală este dificilă în federația belgiană. Câteva motive au fost deja subliniate. Nu există mecanisme de coordonare care să integreze politicile; regiunile își dezvoltă sistemele administrative și peisajul instituțional (provincii și municipalități), ceea ce duce la asimetrie instituțională; iar ciclurile electorale ale nivelurilor guvernamentale nu sunt ajustate, ceea ce duce la asimetrie politică în coaliții. La această listă se pot adăuga două bariere. În primul rând, spre deosebire de majoritatea țărilor federale, în federația belgiană există doar două entități majore. Așadar, spațiul pentru

negocieri și formarea coaliției este îngust. Discuțiile dintre Flandra și comunitatea francofonă sunt încadrate cu ușurință ca probleme câștigătoare. În al doilea rând, în anii '70, partidele politice belgiene au fost separate în partidele franceze și flamande. Districtele electorale sunt de asemenea separate, cu liste pentru partidele flamande din Flandra și partidele de limbă franceză din Valonia. La Bruxelles, ambele părți se prezintă în fața alegătorilor.

Această configurare creează un deficit de responsabilitate democratică. Un ministru federal care a fost ales pe o listă de limbă franceză nu poate da socoteala la alegeri către alegătorul flamand (și invers). Nici partidul acelui ministru nu poate fi tras la răspundere. Drept urmare, nu există un stimulent puternic pentru părți de a căuta cooperarea peste bariera lingvistică. Prin urmare, specialiștii în științe politice au propus introducerea unui district electoral federal pentru un număr de locuri în parlamentul federal. Cu toate acestea, propunerea nu a primit prea mult sprijin politic.

Guvernare pe mai multe niveluri

Guvernarea pe mai multe niveluri este o provocare-cheie în sistemul politic și administrativ belgian. Creșterea competențelor guvernamentale regionale / comunitare a condus la o nevoie tot mai mare de guvernare integrată. Conexiunile care leagă guvernarea între nivelurile de guvernare sunt slabe. Colaborarea funcționează numai atunci când există provocări concrete, cum ar fi introducerea de aplicații de guvernare electronică pentru furnizarea de servicii orientate către client. Introducerea unei taxe de kilometri pentru camioane a fost un alt caz concret. Un vehicul cu scop special (Viapass, un parteneriat public privat) a fost creat pentru a dezvolta și implementa impozitul. Întreaga țară folosește acum aceeași tehnologie, dar nivelul și domeniul de aplicare al tarifelor diferă. Flandra și Valonia impozitează numai autostrăzile și principalele artere principale. Bruxelles percepe un impozit pe toate drumurile. În general, se pare că procesele mai bune de colaborare pe mai multe niveluri ar trebui să fie una dintre primele priorități ale guvernării belgiene.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

Guvernul federal are maximum 15 ministere. În afară de premier, ar trebui să existe un număr egal de miniștri de limbă olandeză și franceză. Fiecare ministru are un portofoliu de politici. Premierul prezidează guvernul. Fiecare partid politic al coaliției are și un vicepremier. Reuniunea premierului și a vicepremierilor este, de asemenea, cunoscută sub numele de cabinetul principal. Aceasta este o întâlnire informală pentru a pregăti consiliul de miniștri și pentru a rezolva problemele cele mai controversate și cele mai sensibile din punct de vedere politic. De asemenea, guvernul poate numi secretari de stat care au o responsabilitate precisă și se alătură consiliului de miniștri doar atunci când se discută domeniul lor de politici. În trecutul recent, secretarii de stat au fost numiți pentru domeniile azil și migrație, pentru fraude sociale și fiscale sau pentru digitalizare. Actuala guvernare

are 14 miniștri, inclusiv primul ministru (7 din partidele flamande și 7 din partidele francofone) și 4 secretari de stat (4 din partidele flamande).

O caracteristică tipică a guvernării belgiene este numărul mare de consilieri politici personali ai miniștrilor (cabinetul politic). Fiecare ministru are 30 - 50 de consilieri politici personali, pe care ministrul îi poate numi personal atunci când preia funcția. Cabinetele politice au un impact mare asupra luării deciziilor. Politicile sunt pregătite și negociate între cabinetele politice. Mărimea cabinetelor politice are însă și efecte negative. Rolul birocrăției în pregătirea politicilor este insuficient recunoscut, ceea ce duce adesea la probleme de implementare. Mai mult, dimensiunea și impactul cabinetelor duce la neîncredere în sistemul politico-administrativ. Consilierii politici de top caută și obțin deseori locuri de muncă în sistemul birocrat la sfârșitul mandatului. Adesea, acești consilieri de vârf sunt solicitanți capabili care cunosc funcționarea internă a elaborării politicilor. Cu toate acestea, atunci când vine în funcție un ministru al unui alt partid politic, el sau ea trebuie să colaboreze cu foștii consilieri politici ai concurenților politici. Acest lucru creează neîncredere. În cele din urmă, luarea deciziilor în cabinetele politice nu este atât de transparentă pe cât ar trebui. Procesele de înțelegere politică adesea nu lasă adesea loc suficient pentru elaborarea de politici informate.

Administrațiile publice de bază sunt serviciile publice federale. Două servicii sunt orizontale și susțin funcționarea administrativă generală. Cancelaria primilor miniștri oferă sprijin pentru politica generală și este punctul de contact pentru organizațiile internaționale, Europa și alte guverne belgiene. Începând cu 1 martie 2017, noul serviciu public Politică și asistență (BoSa) integrează serviciile publice federale de control bugetar și de management, personal și organizare, biroul federal de recrutare SELOR, școala națională pentru administrație publică și furnizorul federal de servicii TIC FEDICT. Celelalte servicii publice federale sunt verticale, având un rol specific într-un sector de politici; administrația fiscală, mobilitatea și transportul, muncă și dialog social, securitatea socială, sănătatea publică, mediul, justiția, economia și IMM-urile și apărarea. Aparatul federal are două servicii publice programatice care tratează teme transversale. Există un serviciu programatic pentru integrare, sărăcie, economie socială și politică urbană și un serviciu pentru politici științifice.

Guvernul federal are multe organisme publice autonome. Șaptesprezece sunt corporații publice, inclusiv Poșta belgiană, compania feroviară NMBS, Banca Națională a Belgiei. Cinci sunt agenții cu supraveghere directă a guvernului. Cincisprezece sunt instituții științifice cu contract de management cu un serviciu public federal. Doisprezece sunt agenții autonome cu structuri de management separate (de exemplu, un consiliu). Paisprezece agenții sunt implicate în gestionarea sistemului de securitate socială. În consiliul de administrație al acestor agenții sunt implicate mai multe organizații ale societății civile și grupuri de interese. Împreună cu șase instituții sui generis, un număr de 70 de organisme autonome pot fi găsite în guvernul federal.

Capacitatea de coordonare a Centrului Guvernului

În mod oficial, Cancelaria prim-ministrului este Centrul Guvernului (CoG) din Belgia. Centrul îndeplinește cele mai multe sarcini firești pentru o astfel de structură: pregătirea ședințelor Cabinetului, comunicarea mesajelor guvernamentale, planificarea strategică, managementul riscurilor / previziune strategică, pregătirea Programului de guvernare, analiza, coordonarea și monitorizarea implementării politicilor guvernamentale, relațiile cu sub-guvernul național, relațiile cu Legislativul și coordonarea / politica supranațională. Politicile în domeniul resurselor umane, calitatea reglementării și reforma administrației publice sunt preluate în noul serviciu federal integrat orizontal Politică și Asistență. Influența CoG asupra ministerelor de resort este estimată a fi moderată, așa cum se arată într-un raport al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE). Șeful cancelariei belgiene este un funcționar public. Dincolo de coordonarea formală prin CoG, Belgia are și un mecanism puternic informal de coordonare la nivelul cabinetelor politice. Coordonarea politicii și impactul asupra ministerelor de resort rezultă în primul rând din întâlnirile dintre consilierii politici ai diferiților miniștri. Rolul șefului de personal în cabinetul politic al premierilor este, de asemenea, vital pentru coordonarea politicilor.

Ministrul afacerilor publice trebuie să coordoneze reforma administrativă. Agenda digitală și reformele TIC sunt de obicei responsabilitatea unui alt ministru al secretarului de stat. Noul serviciu federal pentru Politici și Sprijin (BoSa) este principalul responsabil pentru coordonarea administrativă.

Elaborarea de politici, coordonare și reglementare

În general, calitatea democrației în Belgia este bună. Procedurile de candidatură sunt fezabile și accesul mass-media este bun pentru toate partidele, cu excepția celor cu o agendă discriminatorie. Partidele politice sunt finanțate de stat, cu plafonarea cheltuielilor. Fondurile publice sunt menite să izoleze partidele de interesele private. Birourile editoriale ale mass-media, atât publice cât și private, lucrează în mare măsură independent de interesele politice sau comerciale. Accesul la informațiile guvernamentale este un drept constituțional și este reglementat din 1994. Cu toate acestea, structura complexă a guvernului face uneori dificilă identificarea informațiilor. Drepturile civile sunt bine protejate. Instanțele funcționează în mare măsură independent de influența politică. Totuși, sectorul justiției este subfinanțat, ceea ce împiedică abilitatea de a continua investigațiile și duce la întârzieri în proceduri.

Executivul este principala putere a guvernării belgiene. Impactul parlamentului asupra executivului este relativ slab. Sistemul electoral explică acest dezechilibru. Belgia are guverne de coaliție care se bazează foarte puternic pe sistemul partidelor. Disciplina partidului este puternică și majoritatea propunerilor sunt acceptate cu votul majorității împotriva votului opoziției. Inițiativele legislative adoptate sunt predominant provenite de la guvern. Dominanța executivului se regăsește pe toate nivelurile de guvernare, de la local la federal.

Tradiția sistemului birocratic belgian se bazează pe principiul statului de drept Rechtsstaat. Statul este forța motrică în societate. Mai mult, sistemul belgian a moștenit

tradiția napoleonică de la francezi. Centralizarea și aplicarea uniformă a legii sunt esențiale. Alte caracteristici ale tradiției statului de drept sunt, de asemenea, prezente. Mulți funcționari publici și deputați au o diplomă în drept, iar dreptul administrativ reglementează sistemul. În general, o logică procedurală domină asupra unei logici manageriale. Cultura statului de drept este totuși diluată în ultimul deceniu, mergând către o conștientizare mai puternică a administrației orientate spre obiective (mai degrabă decât orientată pe proces).

Performanța generală a guvernului

Capacitatea strategică a Belgiei este apreciată ca medie în funcție de indicatorii de guvernare durabilă conform Institutului Bertelsmann (7/10). Strategia este dominată de consilierii politici din cabinetele politice ale miniștrilor. Primii miniștri și vicepremierii, câte unul pentru fiecare partid politic, au un grup dedicat de consilieri politici care monitorizează strategia generală a guvernului. Cu toate acestea, chiar și cu un grup extins de consilieri politici, cabinetele reprezintă un blocaj în formularea strategiei. De multe ori există prea puțin timp pentru elaborarea de politici strategice. Raportul Bertelsmann constată, de asemenea, că funcționarii publici de top nu joacă un rol semnificativ - în majoritatea cazurilor, ei sunt cel mai bine informați despre discuțiile în curs și li se cere pur și simplu să furnizeze date și informații. Aceasta nu este o regulă generală. Când managerii de vârf și cabinetele politice dezvoltă o relație mai de încredere, impactul administrației poate fi semnificativ.

O caracteristică notabilă a capacității strategiei belgiene, sau incapacității, este preeminența acordului de coaliție în guvernare, care este denumit informal „biblia”. Acordurile de coaliție sunt imperfecte. Adesea sunt scrise sub presiune înaltă în timpul rundei de negocieri pe timp de noapte. Cu toate acestea, partidele politice se bazează foarte mult pe acord pentru a urmări performanțele lor în guvern. De asemenea, coordonarea interministerială primește un scor de 8/10 în raportul SGI Bertelsmann.

Capacitatea de implementare este estimată a fi foarte bună conform Institutului de Cercetare de la Goteborg și puțin peste medie conform Bertelsmann. Premierul nu are o putere juridică puternică asupra miniștrilor săi. Cu toate acestea, există o ierarhie informală care este deosebit de puternică atunci când președinții partidelor politice susțin guvernul și își mențin miniștrii în linie. Controlul birocrăției este exercitat prin cabinetele politice. Agențiile sunt monitorizate cu contracte de conducere și numiri politice în consiliile de administrație ale acestor organizații. Scorul mai scăzut al Bertelsmann se datorează în principal provocărilor pe care structura federală complexă le pune pentru implementarea politicilor. Acesta este și motivul pentru care, în pofida entuziasmului pentru cooperarea internațională, Belgia este criticată în mod regulat pentru că nu a aplicat pe deplin normele convenite la Uniunea Europeană sau NATO.

Documentația Băncii Mondiale constată că, calitatea normativă surprinde percepția capacității guvernului de a formula și implementa politici și reglementări solide care permit și promovează dezvoltarea sectorului privat.

O evaluare calitativă și bazată pe sondaj a OCDE constată că politica de reglementare din Belgia se îmbunătățește. Din ce în ce mai mult, accentul se trece de la simplificarea administrativă la o mai bună reglementare. Consultarea cu partenerii sociali este bine dezvoltată. Cu toate acestea, consultarea deschisă cu publicul larg, consultări cu adevărat deschise și o agendă de consultare, poate fi totuși îmbunătățită.

Sunt disponibili mai mulți indicatori pe baza performanței guvernamentale. Datele Eurobarometrului din 2010 și 2016 arată că încrederea în guvern s-a îmbunătățit substanțial în ultimii 6 ani. Majoritatea celorlalte țări au înregistrat un declin al încrederii. Trebuie menționat însă că 2010 a fost un episod de criză politică, în care cetățenii au fost martorii celei mai lungi formațiuni de coaliție din istoria europeană recentă. Un sondaj Eurobarometru (2011) a identificat, de asemenea, percepțiile specifice ale îmbunătățirii administrației publice. Față de alte țări, scorul belgian a fost destul de bun. Banca Mondială adună o serie de sondaje bazate pe percepție într-un indicator compus al eficacității guvernului. Acest indicator trebuie să măsoare „percepțiile calității serviciilor publice, calitatea serviciului public și gradul de independență al acestuia față de presiunile politice, calitatea formulării și implementării politicilor și credibilitatea angajamentului guvernului față de astfel de politici”⁵. Belgia ocupă poziția a 10-a în acest clasament, cu scoruri similare cu Irlanda, Austria și Franța. Comunitatea de afaceri plasează și Belgia pe locul 10, după cum raportează Forumul Economic Mondial (Indicele competitivității globale).

Sectorul public belgian oferă servicii cheie societății într-o manieră satisfăcătoare. Sănătatea și educația sunt bune și accesibile pentru majoritatea cetățenilor. Transportul public este criticat, dar este totuși un sistem care funcționează adecvat. Infrastructura rutieră nu are aceeași calitate ca în țările vecine. Cu toate acestea, în special în Flandra, se fac investiții. Răspunsul belgian la criza refugiaților nu este mai rău decât al vecinilor săi.

Sectorul public belgian are provocările sale, - stresul fiscal este ridicat, nevoia de colaborare între guverne este presantă, este necesară o mai bună elaborare de politici bazată pe dovezi - dar, în general, performanțele sunt bune.

BULGARIA⁶

Bulgaria are un sistem unitar de guvernare cu trei niveluri guvernamentale - centrală, regională și locală. Structura administrației publice reflectă guvernarea la trei niveluri, cu o distincție clară între guvernarea centrală și teritorială, aceasta din urmă cuprinzând atât structuri guvernamentale locale, cât și regionale. Consiliul de Miniștri este principalul organ politic a aripii executive, iar Primul ministru este șeful Consiliului, care are responsabilitatea de a implementa politica statului, administra bugetul de stat și de a

⁵ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>

⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e0ad3cfd-9606-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

menține justiție și ordine în țară. La nivelul administrației centrale se înregistrează un număr variabil de ministere (în prezent 17 și variază cu fiecare guvern), agenții de stat (în prezent 11 și variază în timp), agenții executive (în prezent 29 și variază în timp), administrațiile comisiilor de stat (în prezent cinci și variază în timp), precum și orice structuri administrative create de lege (în prezent 43 și variază în timp) sau prin decizia Consiliului de Miniștri (în prezent 19 și variază în timp).

Administrațiile teritoriale au trei niveluri - regional, municipal și districtual. Bulgaria are 28 de regiuni și administrații regionale care supraveghează coordonarea politicilor. Guvernanții regionali sunt desemnați politic, iar administrațiile regionale raportează Consiliului de Miniștri. În țară există 265 de comune și administrații municipale, care constituie esența administrației locale. Administrația locală din Bulgaria se bazează pe modelul de consiliu, cu un primar ales în funcția de șef al executivului local și un consiliu ales în calitate de organ legislativ local. În plus, cele mai mari trei orașe - Sofia, Varna și Plovdiv - sunt organizate districte urbane: 19 la Sofia, cinci la Varna și șase la Plovdiv. Administrațiile districtelor urmează același model de administrație locală cu primarii și consiliile alese. În sfârșit, există șase comisii de consultanță publică de stat și 92 de consilii a căror funcție este de a oferi expertize și consiliere în materie de politici Consiliului de Miniștri din anumite domenii, precum și 145 de administrații teritoriale speciale care supraveghează parcurile naționale, bazinele hidrografice etc. care sunt subordonate ministerelor specifice sau agențiilor executive.

Conform Constituției (art. 105), Consiliul de Miniștri (CoM) guvernează și pune în aplicare politici interne și externe în conformitate cu Constituția și legile. De asemenea, asigură ordinea publică și securitatea națională și guvernează administrația publică și forțele armate. Consiliul de Miniștri este principalul organ executiv care supraveghează toate domeniile politice.

Pentru a continua politica regională și dezvoltarea regională, țara este împărțită în regiuni. Conform Constituției (art. 142), guvernele regionale supraveghează implementarea politicilor regionale și coordonează interesele naționale și locale. Fiecare regiune este guvernată de un guvernator regional, numit de Consiliul de Miniștri, care este responsabil pentru punerea în aplicare a politicilor statului în regiune, protejând interesul național, statul de drept, ordinea publică și exercitând controlul administrativ. Guvernanții regionali sunt susținuți de administrațiile regionale (art. 143).

Municipalitățile reprezintă unitățile teritoriale administrative de bază ale autogovernării. Cetățenii participă la guvernarea municipală prin structurile administrațiilor locale, alese de aceștia, prin referendumuri sau prin adunările generale ale locuitorilor municipali (art. 136). Consiliul municipal este organul care implementează autogovernarea la nivel municipal. Consiliul este ales pentru un mandat de patru ani (art. 138). Puterea executivă la nivel municipal este exercitată de primar, care este ales pentru un mandat de patru ani (art. 139).

Elaborarea politicilor în diferite domenii este realizată de ministerul respectiv, supravegheat de CoM. Guvernul regional coordonează politica națională la nivel regional

și servește ca interlocutor între interesele naționale și regionale. Administrația locală asigură principiul autoguvernării cu o mai mare autonomie față de anumite domenii precum politica socială, educația, sănătatea și transporturile. În plus, municipalitățile se pot implica în activitate economică și percep impozite. Acest lucru le oferă o autonomie financiară parțială și o oportunitate de experimentare a politicilor la nivel local.

Guvernanța pe mai multe niveluri din Bulgaria este bine definită de legile relevante, cu o distribuție clară a puterilor și responsabilităților. Comunicarea și colaborarea dintre diferitele niveluri este, de asemenea, bine stabilită în cadrul legal, la fel ca și transmiterea puterii de la administrația centrală la autoritățile locale. Municipalitățile au o autonomie suficientă, inclusiv autonomie financiară, pentru a lua inițiative și a concura pentru resurse. Cea mai mare problemă în guvernarea pe mai multe niveluri este dezvoltarea inegală a țării și depopularea multor zone rurale. Partea de nord-est a Bulgariei, de exemplu, este extrem de înapoiată în ceea ce privește dezvoltarea economică. Acest lucru ridică mari provocări guvernului regional, care depinde în mare măsură de fondurile și inițiativele guvernului central. La rândul lor, municipalitățile nu sunt în măsură să genereze venituri din impozite sau activități economice și, de asemenea, depind în mare măsură de finanțarea de la administrația centrală. O astfel de situație creează dependențe politice, precum și financiare, subminând astfel însăși ideea autoguvernării. În schimb, municipalitățile bogate precum Sofia generează o mulțime de venituri din impozite și se angajează într-o gamă largă de activități economice. Acestea sunt capabile să atragă forță de muncă și investiții și să dezvolte domenii precum cultura și turismul. Multi-guvernanța funcționează foarte bine în astfel de cazuri, calitatea serviciilor îmbunătățindu-se semnificativ în ultimul deceniu. Cu toate acestea, marile inegalități regionale au ca rezultat o capacitate administrativă generală slabă și o furnizare destul de defectuoasă de servicii la nivel local în majoritatea municipalităților.

Structura de stat a Bulgariei este unificată și coordonată, cu un caracter pronunțat de sus în jos, de la nivelul central la cel regional. Există mai multă diversitate în administrația locală, unele municipalități beneficiind de o independență mai mare datorită autonomiei financiare mai mari. Guvernul se bazează pe consens datorită unui sistem electoral cu reprezentare proporțională și incapacității oricărui partid de a câștiga majoritatea locurilor în Parlament. O excepție de la aceasta a fost guvernul minoritar din 2009-2013, care s-a bazat pe sprijinul parlamentar din partea mai multor alte partide reprezentate de parlamentari, dar nu a inclus niciun alt reprezentant al partidelor susținătoare ale majorității în cabinet. Există o distincție clară între cabinetul politic și funcționarii publici. Cu toate acestea, restructurarea frecventă a sistemului permite miniștrilor să concedieze funcționarii publici care nu le sunt loiali și personalul din ministere și să-i înlocuiască cu oameni loiali ai partidului sau oameni din rețeaua de partid. Drept urmare, politizarea este ridicată, în special în rândul înalților funcționari publici. Implementarea este centralizată în cea mai mare parte, venind din ministerul de resort. Se observă o oarecare descentralizare la nivel municipal, deoarece municipalitățile au voie să se angajeze în activități economice și să solicite fonduri UE.

Guvernul central, motivat de presiunea UE, a fost principalul motor al reformei administrative. Descentralizarea a reprezentat o prioritate maximă pentru reforma administrativă în anii 2000, ceea ce a avut ca rezultat structuri de autoguvernare mai eficiente. Inițiativele de digitalizare și îmbunătățire a furnizării serviciilor au ameliorat semnificativ serviciile administrative la nivel local, iar administrația electronică a optimizat și îmbunătățit accesul la serviciile administrative la nivel local. Cu toate acestea, îmbunătățirile au fost inegale, cu mari disparități între regiuni și municipalități. Municipalitățile bogate au fost mult mai bine poziționate pentru a prelua conducerea reformei administrative la nivel local și pentru a introduce propriile îmbunătățiri în furnizarea serviciilor. În schimb, municipalitățile sărace au rămas dependente de finanțarea și directivele din partea guvernului central, într-o structură care este foarte îndepărtată. Cu toate acestea, există câteva povești de succes la scară mică, precum și unele municipalități care pot atrage un investitor mare sau dezvolta activități de turism, ceea ce le-a permis să scape de tendința regională la scară mai mare. Îmbunătățirile în domeniul infrastructurii și al construcției drumurilor au fost esențiale pentru un astfel de succes.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

Structura guvernului din Bulgaria se schimbă cu fiecare nou guvern. Articolul 48 din Constituția bulgară conferă prim-ministru puterea de a crea, restructura și închide ministere, agenții guvernamentale, agenții executive și comisii de stat cu aprobarea parlamentului. Într-un sistem parlamentar, o astfel de aprobare este aproape garantată, deoarece votul în Parlament se da pe linie de partid (și de coaliție). Acest lucru duce la restructurarea frecventă și majoră a guvernului cu fiecare nou cabinet. În structura guvernării din anii 90 a existat o „discontinuitate remarcabilă”, care rămâne și în prezent, însă într-o măsură mai mică. Unele domenii politice s-au bucurat de o stabilitate mai mare decât altele. Ministerele mai stabile sunt ministerele pentru afaceri interne, afaceri externe, apărare și justiție. Majoritatea acestor ministere sunt supuse examinării și controlului extern - Ministerul Justiției datorită mecanismului de monitorizare al UE; Ministerul de Finanțe din nou datorită obligațiilor față de UE, precum și consiliului valutar în baza căruia Bulgaria operează din 1997; și Apărare și Afaceri Externe datorită apartenenței la NATO și necesității integrării structurilor militare. Ministerele mai instabile includ Transporturi, Agricultură, Cultură și Mediu. Turismul a fost mutat între Ministerul Culturii și cel al Economiei, dar datorită importanței tot mai mari a acestui domeniu, a devenit un minister de sine stătător. În mod similar, Comunicațiile au fost mutate în și din ministerul Transporturilor. Cea mai mare instabilitate se observă în domeniul economiei. În acest sector, s-a remarcat apariția și dispariția ministerelor, inclusiv a ministerelor pentru comerț, industrie, relații economice externe și alte domenii. Turismul și energia sunt, de asemenea, frecvent mutate în acest minister. De asemenea, sunt câteva domenii care au avut apariții scurte, cum ar fi Administrația Publică, Integrarea Europeană și Situațiile de Urgență și sunt acum organizate la nivel de agenție.

În aprilie 2017, Bulgaria are 17 ministere și doi miniștri fără portofoliu - unul responsabil pentru fondurile UE și unul pentru pregătirile pentru președinția bulgară a UE. Această structură este supusă unor modificări pe măsură ce un nou parlament și un alt guvern intră în funcție. Ministerele au o structură unificată cu un ministru și vice-miniștri (în anumite cazuri experți, în unele cazuri numiți politic), un cabinet politic și un secretar general (șef de personal). Nivelul inferior al ministerelor este împărțit în administrația comună și administrația specializată. Ministerele supraveghează unități de cheltuieli bugetare la nivelul al doilea, precum agenții, centre, institute etc., precum și unități administrative care pun în aplicare politici specifice în domeniul de resort și furnizează servicii publice externalizate. Unele ministere au structuri mai centralizate decât altele, iar ministerele au o anumită autonomie pentru centralizare și / sau descentralizare, deși aceasta este adesea o decizie la nivelul CoM. De exemplu, ministerele de sănătate și agricultură au înființat unități teritoriale pentru a deconcentra puterea. În general, guvernul central și ministerele sunt foarte centralizate. Miniștrii au autonomie de conducere în cadrul ministerului lor, așa cum prevede Legea administrativă. Acestia pot schimba statutele și reglementările interne, pot gestiona personalul și pot stabili sau desființa unități de nivel inferior.

Pe lângă ministere, există consilii, agenții de stat, agenții executive și comisii de stat. Consiliile sunt create de către Consiliu de Miniștri și raportează către acesta. Rolul lor este de a asigura coordonarea și colaborarea într-un domeniu de politică specific între administrația centrală, regională și locală, precum și cu alte unități poziționate pe orizontală. Agențiile de stat raportează CoM și, de obicei, acoperă o zonă în care nu există un minister separat. Agențiile executive sunt responsabile de implementarea politicilor și reglementărilor specifice. Comisiile de stat exercită monitorizarea și controlul asupra domeniilor de politică specifice. Toate unitățile menționate mai sus sunt responsabile pentru coordonarea implementării politicii și asigurarea colaborării diferitelor niveluri de guvernare. În ceea ce privește agentificarea, putem argumenta că unitățile beneficiază de un anumit grad de autonomie și capacitate de concentrare asupra implementării politicii. Cu toate acestea, gradul ridicat de centralizare și nivelul ridicat de politizare reprezintă provocări serioase pentru agentificare, dar și pentru rezultatul general al actului politic.

Fiecare nou guvern, adică Consiliu de Miniștri, își dezvoltă propriul program strategic, care conține obiectivele și prioritățile pe durata termenului preconizat (patru ani) de guvernare. Se preconizează că unitățile de nivel inferior își aliniază obiectivele și prioritățile la programul strategic. În consecință, agențiile, comisiile, comitetele, guvernele regionale definesc obiectivele timpurii și este de așteptat să raporteze periodic asupra progreselor lor. Managementul strategic este, prin urmare, exercitat de către Consiliul de Miniștri, care se încadrează în priorități și obiective pentru unitățile inferioare. Controlul guvernamental este, de asemenea, responsabilitatea CoM, care este principalul organ executiv. Controlul administrativ asupra diferitelor ministere și al altor organe ale administrației centrale este delegat Inspectoratului General, care raportează către CoM. Controlul financiar este exercitat de Agenția de Inspecție Financiară Publică (PFIA), creată

În 2006 și subordonată ministrului finanțelor. PFIA a fost rezultatul unei reforme semnificative în domeniul controlului și managementului finanțelor publice. Obiectivul principal al PFIA este protejarea interesului financiar public prin efectuarea de controale financiare ex post și asigurarea respectării reglementărilor bugetare de stat. PFIA poate examina toate activitățile financiare și contabile sau unitățile administrative și angajații din aceste unități. Oficiul Național de Audit (NAO) exercită controlul bugetar. NAO este o entitate independentă care controlează execuția bugetului și gestionarea fondurilor publice.

La nivel ministerial, controlul este exercitat de ministru, care poartă responsabilitatea generală pentru gestionarea, coordonarea și controlul domeniului de politică specific și punerea în aplicare a politicii. Ministrul este asistat de cabinetul politic, care are funcții de control asupra implementării politicii; secretarul general, responsabil cu gestionarea, coordonarea și controlul administrativ; inspectoratul ministerului, responsabil cu controlul administrativ; audit intern, care exercită controlul financiar cu ajutorul controlorilor financiari.

Consiliul de Miniștri este principalul organism decizional. CoM are inițiativă legislativă și poate emite decrete, regulamente, decizii și ordonanțe. CoM coordonează cooperarea dintre ministere, agenții și alte unități ale guvernului central. CoM creează consilii consultative permanente, care sunt organe deliberative care coordonează elaborarea de politici între administrația centrală, instituțiile administrației locale, ONG-urile și alte asociații civile. Un astfel de organism este comisia trilaterală, care reunește sindicatele, organizațiile patronale și organele guvernamentale pentru a negocia acordurile într-o serie de domenii de politică, inclusiv salariul minim, dispozițiile de asistență medicală etc.

Puterea guvernului central este foarte mult o funcție a factorilor politici și a politicii de coaliție, precum și personalitatea și stilul de conducere al premierului. Guvernul Borissov 2014-2016, de exemplu, s-a caracterizat prin conflicte interne continue datorită numărului mare de parteneri de coaliție și incompatibilității lor ideologice. Drept urmare, luarea deciziilor a fost lentă și inefficientă, iar unele ministere au mers mai departe cu eforturile de reformă și prioritățile programelor, în timp ce altele au rămas în impas. În schimb, primul cabinet Borissov (2009-2013), care era un guvern minoritar cu un singur partid, s-a caracterizat printr-o cooperare orizontală și o direcție de politică generală mai unificată. Cu toate acestea, lipsa de comunicare între instituții a fost apreciată ca o problemă substanțială de Bulgaria (Raportul privind centrele de guvernare din statele membre ale UE, 2015).

Administrația publică bulgară urmărește modelul administrativ tradițional al unei entități operative ierarhic. Deși reforma administrativă a introdus unele elemente ale Noului Management Public în unele unități, modul de lucru general se bazează pe un principiu strict ierarhic. Reglementările interne sunt cel mai important principiu de guvernare a unităților administrative. Fiecare unitate are propriul său manual de regulamente pentru organizare și lucru, care definește structura, ierarhia, interdependențele, funcțiile principale

și procedurile de funcționare ale unității. În unele administrații specializate, adică unitățile responsabile de gestionarea fondurilor UE, există manuale de procedură suplimentare care completează reglementările interne.

Gestionarea angajaților publici se realizează de către secretarul general al administrației corespunzătoare. Managementul zilnic se exercită prin distribuirea sarcinilor cu termene stabilite. Gestionarea performanței și salariile legate de performanță au fost introduse în 2002 și un nou model de remunerare pentru funcționarii publici a fost adoptat în 2012. Un nou model de evaluare a legat performanța cu obiectivele individuale, precum și cu obiectivele organizației și a inclus autoevaluarea și revizuirea de la egal la egal. Cu toate acestea, valoarea salariilor legate de performanță nu motivează funcționarii publici și este adesea o sursă de tensiune.

După închiderea Ministerului Administrației Publice și Reformei în 2009, reforma în administrația publică este supravegheată de un consiliu consultativ al CoM. Consiliul respectiv, format din zeci de angajați, nu este bine pregătit pentru a lua măsuri de reformă cuprinzătoare. Poate coordona activitățile între unități, având în vedere că diversele unități își asumă propriile inițiative. Funcțiile sale se concentrează în mare măsură pe raportarea anuală și redactarea propunerilor:

- Revizuirea structurii, organizării și activității administrației de stat și propunerea de politici pentru îmbunătățirea acesteia;
- Trimiterea către Consiliul de Miniștri a propunerilor pentru înființarea, transformarea sau închiderea structurilor administrative;
- Interacționarea cu entitățile puterii executive și propunerea de măsuri pentru îmbunătățirea administrației;
- Propunerea reducerii sau închiderii activităților sau funcțiilor extrinseci administrației;
- Propunerea de modificări legislative;
- Coordonarea politicilor pentru serviciile administrației;
- Coordonarea implementării în Bulgaria a inițiativei globale „Parteneriat pentru guvernare deschisă”.

Elaborarea de politici, coordonare și reglementare

Bulgaria este un stat unitar, cu un grad ridicat de centralizare. Guvernul executiv este consensual, cu coaliții slabe și instabile și multe negocieri care se desfășoară în spatele ușilor închise. Coordonarea și fragmentarea depind de calitatea guvernului de coaliție. În perioada 2009-2013 a guvernului minoritar Borissov, coordonarea a fost ridicată, iar fragmentarea a fost redusă. De atunci, au existat o serie de coaliții instabile care au dus la un Consiliu de Miniștri divizat și prin urmare a dus la o coordonare slabă și o fragmentare ridicată. Implementarea politicii este împărțită guvernelor centrale, regionale și locale. În același timp, ministerele au împărțit strict funcțiile și bugetele.

Tradiția administrativă din Bulgaria este definită de moștenirile otomane și comuniste. Bulgaria se încadrează în categoria culturii administrative a statului de drept

(stat bazat pe dreptate și integritate). Cu toate acestea, dihotomia statului de drept față de interesul public nu este echipată pentru contextele și țările post-comuniste. Astfel de țări au moștenirea unui stat omniprezent și atotputernic, putrezit din interior de corupție și rețelele clienteliste. Prin urmare, deși principiul organizării și funcționării guvernamentale este acela al unui stat de drept, în practică, puterea guvernamentală este constrânsă de corupție și ineficiență.

Bulgaria prezintă o cultură administrativă destul de închisă, dar pe scară largă. Nerespectarea reglementărilor este larg răspândită, iar logica procedurală este omniprezentă, însoțită de multă birocrație. Reforma în administrația publică a arătat câteva îmbunătățiri în ceea ce privește reducerea birocrăției, descentralizarea și introducerea unei mai mari transparențe. Cu toate acestea, moștenirile și tradițiile culturale contravin cu astfel de eforturi și progresul este lent.

Elaborarea de politici s-a îmbunătățit față de anii '90, în mare parte datorită aderării la NATO și la UE, care impun o serie de constrângeri asupra politicii interne într-o serie de domenii.

Performanța generală a guvernului

Problema cheie în organizarea și conducerea guvernului a fost nivelul ridicat de instabilitate instituțională și restructurarea frecventă a unităților guvernamentale. Instabilitatea instituțională contribuie la un cadru instituțional fragmentat, caracterizat printr-o lipsă de structuri operaționale coordonate și integrate. Acest lucru dăunează capacității de a stabili proceduri și rutine de operare standard și de a încuraja o cultură a cooperării. Factorii politici joacă, de asemenea, un rol major în capacitatea guvernului de coordonare și cooperare. Planificarea strategică și monitorizarea implementării sunt externalizate într-o oarecare măsură structurilor special create datorită caracterului specific al acestora, ceea ce arată un rezultat pozitiv.

Fără îndoială, capacitatea generală a guvernului și capacitatea de implementare s-au îmbunătățit semnificativ față de anii '90. În același timp, comparația cu alte state UE arată că Bulgaria mai are un drum lung de parcurs.

Bulgaria are probleme grave și persistente în ceea ce privește calitatea reglementării și statul de drept, care au dus la o scădere mai degrabă decât la o creștere a clasamentului, în ciuda concentrării continue asupra corupției și reformei judiciare. Deși Bulgaria are un record excelent în ceea ce privește transpunerea legislației UE și un volum mare de strategii adoptate în fiecare domeniu, punerea în aplicare este în continuă încetinire.

Performanța generală a guvernului este constant sub media UE, în conformitate cu aproape toți indicatorii. Bulgaria ocupă un nivel minim în ceea ce privește eficacitatea guvernului și performanța sectorului public. Guvernarea electronică și digitalizarea reprezintă zona în care Bulgaria se clasează cel mai bine. Acesta este un domeniu care ar putea aborda problemele persistente ale transparenței, corupției și calității reglementărilor. În același timp, există o mare rezistență politică la reforma sistemului judiciar și la eforturile

de îmbunătățire a statului de drept. Dată fiind instabilitatea politică prelungită din țară, este posibil ca acești indicatori să nu se îmbunătățească.

DANEMARCA⁷

Organizarea statală daneză este împărțită pe trei niveluri distincte (cu excepția celui de-al patrulea nivel al Uniunii Europene care nu este tratat aici). Există nivelul guvernului central cu cele 18 ministere și 100 de agenții ale acestora. Urmează nivelul regional cu 5 regiuni a căror principală responsabilitate sunt spitalele și o anumită politică industrială. La rândul lor, regiunile sunt împărțite în comune. Regiunile și comunele sunt conduse de consilii alese prin vot direct pentru mandate de patru ani. Cele 98 de administrații locale au responsabilități pentru aproape toate principalele servicii publice destinate cetățenilor, inclusiv servicii de îngrijire a copiilor, servicii de îngrijire a persoanelor în vârstă și servicii de ocupare a forței de muncă. În afară de asta, există unele servicii care au divizii administrative speciale. Poliția daneză este organizată în 12 districte de poliție. Instanțele primare sunt organizate în 22 de districte judecătorești. Structura descentralizată a guvernului local este menționată în art. 82 al Constituției daneze⁸. Administrațiile locale își pot percepe propriile taxe. Regiunile responsabile de administrarea spitalelor nu pot percepe propriile taxe. Regiunile primesc în schimb o subvenție de la guvern.

În cadrul acestui stat au primit autonomie politică Insulele Feroe și Groenlanda, în 1948, respectiv în 1979, după ce anterior avuseseră statut de comitat. Acestor teritorii li s-au delegat puteri extinse, ele având propriile guverne și organe legislative, fiind autonome în ce privește problemele interne. Autoritățile legislative autonome ale teritoriilor menționate mai sus sunt subordonate Parlamentului danez, unde sunt reprezentate de câte doi parlamentari, fiecare dintre cele două. Reprezentanții Guvernului danez în cele două teritorii autonome poartă denumirea de Înalți Comisari.

Constituția Danemarcei mai stabilește faptul că dreptul municipalităților de a se administra în mod liber, dar sub controlul statului danez se reglementează prin lege. De asemenea, sunt interzise fiefurile, în sensul de formă de organizare de inspirație feudală, pe criterii nobiliare, care constituia în Evul Mediu o alternativă la organizarea administrativă a țării impusă de suveran.

În mod tradițional, guvernul danez a fost un guvern centralizat, cu ministere puternice, dar în același timp și un guvern foarte descentralizat cu administrațiile locale. Începând cu anii 1980, Ministerul Finanțelor a deținut principala putere de coordonare în guvern din cauza responsabilității pentru bugetul general. Biroul prim-ministrului are, de asemenea, responsabilități de coordonare, dar coordonarea fiecărui guvern este adesea determinată de relația de putere dintre biroul prim-ministrului și Ministerul Finanțelor.

⁷ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a6a82e8-9604-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

⁸ <https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-constitutional-act-of-denmark>

În guvernul central în sine, majoritatea ministerelor sunt împărțite între un departament de formulare a politicilor și un număr mai mare de agenții orientate spre implementare. Cu toate acestea, acum mai există un model organizatoric stabilit pentru ministerele guvernului central ca atare. Unele ministere încorporează agenții în departament, în timp ce alte ministere delegă puteri decizionale agențiilor. Nu există un model standard despre modul de organizare a unui minister. Autonomia / autoreglementarea guvernelor locale este asigurată în Constituția daneză la art. 82 ("Dreptul municipalităților de a se administra în mod liber sub controlul statului este prevăzut de lege."). Cu toate că cele 98 de administrații locale moderne sunt percepute a fi puternice, acest lucru nu a fost întotdeauna cazul. Într-o reformă a administrației locale din 1970, peste 1300 de administrații locale au fost reduse la un număr mult mai mic, care s-a stabilizat în jurul a 271 de administrații locale și 13 regiuni. În 2007, acest număr a fost redus din nou la cele 98 de administrații locale și 5 regiuni pe care le cunoaștem acum.

Distribuția puterilor între diferite niveluri de guvernare

Repartizarea puterilor între nivelurile de guvernare este rezonabil de clară, iar noua structură guvernamentală regională și locală a fost rezultatul reformei structurale (reforma administrației locale) care a fost inițiată în 2007. Scopul reformei structurale era de a face dimensiunea administrației locale mai robustă și, de asemenea, de a face din administrația locală primul contact pentru cetățean atunci când vine vorba de sectorul public.

Reforma structurală din 2007 a fost precedată de Comisia structurală care a furnizat un raport solid care documenta și analiza toate îndatoririle guvernelor locale și făcea recomandări cu privire la modul de organizare a administrațiilor locale în viitor. De atunci a avut loc o schimbare a sarcinilor în unele domenii, dar, în general, sarcinile sunt alocate în funcție de împărțirea muncii între administrația centrală, administrația regională și administrația locală instituită prin reforma structurală din 2007⁹.

Cooperarea interguvernamentală

Există o cooperare interguvernamentală din ce în ce mai mare, având în vedere cerințele mai multor domenii politice de astăzi. Cele mai evidente exemple sunt cooperarea cu privire la politicile de sănătate, educație și ocuparea forței de muncă în care fiecare nivel de guvernare trebuie să își îndeplinească rolul. Domeniul politicii educaționale primare este un exemplu: Ministerul Educației este responsabil pentru legislația generală și propunerile de politici privind școala primară. A fost o reformă substanțială a sectorului școlar primar danez în 2013. Dar responsabilitatea principală pentru îndeplinirea dorințelor politice și punerea în aplicare a reformei în practică revine celor 98 de administrații locale care au în jur de 1300 de școli primare. Diferitele niveluri de guvernare trebuie să lucreze împreună pentru ca politica educațională să se desfășoare. Aceeași problemă se aplică sectorului sănătății, în care Ministerul Sănătății este responsabil pentru direcția generală a

⁹ <https://english.sim.dk/responsibilities-of-the-ministry/economics-of-municipalities-and-regions/structural-reform/>

politicii, în timp ce regiunile sunt responsabile de administrarea spitalelor, iar medicii locali, precum și alte persoane din sistemul de sănătate sunt responsabile pentru furnizarea serviciilor de asistență medicală către cetățeni.

Cea mai importantă cooperare interguvernamentală are loc în negocierile financiare și economice care au loc anual între Ministerul Finanțelor, regiuni și administrațiile locale. Instituția negocierilor economice anuale a stabilit limita pentru ce se poate cheltui în regiuni și în administrațiile locale în anul bugetar următor. Aceste negocieri urmează un scenariu strict de derulare. Există reguli instituționale formale și informale legate de aceste negocieri care au loc în fiecare an în iunie. Prin urmare, aceste negocieri economice constituie coloana vertebrală a sistemului de cooperare interguvernamentală din Danemarca.

Guvernarea pe mai multe niveluri și reforma sectorului public

În multe privințe, noua capacitate / puterea globală a diferitelor niveluri guvernamentale a fost decisă de reformele structurale și de alte reforme administrative din anii 2000. Reforma structurală din 2007 a redus numărul administrațiilor locale de la 271 de administrații locale și cele 13 regiuni la 5 guverne regionale. Noile administrații locale sunt mai puternice (dimensiunea medie 55.000 de locuitori) și furnizează serviciile care sunt cele mai apropiate de cetățeni. Cele 5 regiuni furnizează serviciile de sănătate din spitale. Guvernul central are grijă de restul și are responsabilitatea generală pentru afacerile economice, justiție, apărare, protecția mediului și multe alte domenii.

Nivelul guvernului central prin intermediul agențiilor sale este, de asemenea, responsabil pentru reglementarea generală și detaliată. Omogenitatea caracterizează sistemul general danez. Cea mai mare tendință în acest moment este creșterea centralizării către o mai mare putere către nivelul administrației centrale în detrimentul nivelului administrației locale. Administrația centrală trece printr-un proces în care multe sarcini sunt centralizate și multe unități sunt restranse în mai puține. Universitățile, de exemplu, au fost reduse de la 12 universități la începutul anilor 2000 la 8 universități acum și există o dezbatere constantă dacă ar trebui să existe și mai puține universități în viitor. Administrația centrală conduce în mod clar agenda de reformă a managementului public, iar principalul actor este Ministerul Danez al Finanțelor și alte ministere centrale care inițiază aceste reforme administrative.

În numeroase domenii ale sectorului public danez au existat o serie de reforme structurale și politice în ultimii ani. Cele mai vizibile reforme au fost Reforma Poliției (2007), reforma Curții (2007), Reforma structurală a administrațiilor locale (2007), Reforma calității (2006-2008), Reforma învățământului primar (2013) și Reforma ocupării locurilor de muncă. (2014). Toate aceste reforme au schimbat conținutul domeniului de politici în cauză, iar cele mai multe reforme au inclus și elemente structurale, de regulă, făcând organizațiile mai mari și fuzionând organizațiile existente. Majoritatea reformelor au avut un ministru ca inițiator și dezvoltator formal al reformei, dar multe reforme au fost, de asemenea, asistate și susținute de mai multe ministere, inclusiv Ministerul Finanțelor.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

Administrația centrală este formată din 18 ministere în prezent. Numărul exact și componența guvernului central este prerogativa prim-ministrului. Întrucât Danemarca este o democrație parlamentară reprezentată de mai multe partide, acest lucru înseamnă că este caracterizată de consens politic. Guvernul este adesea un guvern minoritar al mai multor partide, iar guvernul trebuie să găsească sprijinul altor partide din Parlament pentru a putea adopta legislația. Ministerele stabile sunt Biroul prim-ministrului, Ministerul Finanțelor, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Justiției și Ministerul Apărării. Pe lângă aceste ministere, prim-ministrul poate reorganiza ministerele guvernamentale după cum dorește. Fiecare minister are un secretar permanent cu funcție de înalt funcționar public. Liderul oficial al unui minister este ministrul care este numit de primul-ministru. Ministrul este în mare parte o persoană aleasă în Parlament, dar premierul poate numi și pe cineva din afară.

Fiecare ministru are, de obicei, 1-3 consilieri speciali („spin doctors”). Este vorba despre oameni care vin și merg cu ministrul și au singura lor slujbă să fie consilier al ministrului. Fiecare minister are o serie de agenții executive în cadrul organizării sale. Un minister danez este împărțit de obicei între o entitate mai mică (denumită „departamentul”) care îl consiliază pe ministru și are grijă de coordonarea politicilor și apoi de un număr de agenții care se ocupă de substanță. În prezent, există 18 ministere și 131 de agenții în administrația centrală.

Companiile de stat formează o categorie proprie. Unele companii de stat sunt deținute integral de stat și au reglementări speciale. Multe companii de stat sunt organizate ca „societăți limitate” cu acționari externi. Unele companii de stat sunt listate la bursă. Printre cele mai mari companii de stat din Danemarca sunt DSB (Danish State Railways), DONG Energy (compania de energie). O prezentare generală a companiilor de stat este oferită în fiecare an de către Ministerul Finanțelor.

Există, de asemenea, o serie de organisme autonome atașate unui minister - consilii și organe consultative. În 2001, prim-ministrul de atunci Anders Fogh Rasmussen a anunțat că va reduce numărul de consilii și organe consultative. Dar noi organisme sunt încă înființate și există în prezent organisme autonome în Danemarca.

Coordonarea Guvernului central

Centrul de coordonare guvernamentală este foarte instituționalizat și structurat în Danemarca, ca rezultat al multor ani de experiență. Coordonarea formală are loc în cabinetul guvernamental. Miniștrii guvernului se întâlnesc în fiecare săptămână (de obicei marți) pentru o ședință formală de coordonare. Instituțiile de coordonare sunt bine descrise în literatura de administrație publică. Principalii actori de coordonare sunt Biroul prim-ministrului și Ministerul Finanțelor. Natura exactă a practicii de coordonare depinde într-o oarecare măsură de cine ocupă funcțiile de prim-ministru și ministru al Finanțelor. Biroul prim-ministrului este responsabil în mod formal de toată coordonarea la nivel

guvernamental și va coordona astfel inițiativele politice majore. Coordonarea practică va fi adesea în mâinile Ministerului Finanțelor care coordonează activitățile și controlează cheltuielile în toate ministerele. Ministerul Finanțelor este un actor important și o instituție puternică în sistemul administrației publice daneze încă de la începutul anilor '80.

Mecanismele de bugetare și monitorizare din guvernul central danez sunt puternic instituționalizate. Puterea este reunită în Ministerul Finanțelor, care este ministerul însărcinat exclusiv cu elaborarea politicii bugetare și asigurarea unor mecanisme bugetare eficiente. Sarcinile Ministerului Finanțelor sunt: analize ale evoluției macroeconomice, cooperarea economică internațională, lucrul la Legea finanțelor și analizele bugetare, negocieri cu guvernele regionale și locale pentru bugetele acestora, politica de reformă a managementului public.

Pentru guvernul central și bugetul național, instrumentul cheie este Bugetul anual (Legea finanțelor). Celălalt acord bugetar mare al anului este acordul cu administrația regională și locală. Negocierile dintre ministrul finanțelor și regiuni și administrațiile locale încep încă din primăvară. Acest acord bugetar este negociat în primăvară și este atins în fiecare an în iunie. Acordul bugetar stabilește standardul pentru cheltuielile administrațiilor locale și regionale în anul următor. Acordul este rezultatul unui proces de negociere instituționalizat și nu este doar rezultatul unei comenzi directe din partea Ministerului Finanțelor. Negocierile instituționalizate reprezintă un element principal al culturii politice și administrative daneze. A treia parte a procesului de buget și monitorizare este Legea bugetară care a apărut în 2012. Legea bugetului conferă Ministerului Finanțelor și mai multe puteri decât înainte și confirmă în esență poziția dominantă a Ministerului Finanțelor în sistemul administrației publice daneze.

Organul principal de coordonare a reformei administrative este Ministerul Finanțelor. Uneori, alte ministere pot prelua rolul principal în cazul în care reforma se încadrează în domeniile lor politice (cum a fost Ministerul Educației cu reforma învățământului primar în 2011-2013), dar adesea ajutat de Ministerul Finanțelor. Primul ministru poate conduce din când în când dacă reforma este importantă din punct de vedere politic (cum a făcut-o premierul Anders Fogh Rasmussen cu Reforma Calității din 2006-2008). Ministerul Finanțelor este, de la începutul anilor '80, principalul coordonator al reformelor administrative publice și este organizația principală care ia inițiativă pentru noi reforme.

Elaborarea de politici, coordonare și implementare

Primul lucru de înțeles despre sistemul politic-administrativ danez este că este un sistem extrem de instituționalizat, orientat către negocieri, înțelegeri și căutarea consensului.

Danemarca se bazează atât pe Statul de drept, cât și pe un stat de bunăstare, dar, mai mult decât atât, danezii au construit un sistem extrem de elaborat pentru negociere și găsirea unui compromis. Acest lucru nu este cauzat doar de sistemul parlamentar în care există 9 partide politice și niciun partid unic într-o majoritate totală, ci și pentru că diferitele

părți ale sistemului politic danez sunt foarte bine organizate. Așadar, sistemul danez este construit cu adevărat pe interese organizate, găsind compromisuri împreună.

Structura statului danez este un stat unitar împărțit în cele trei niveluri guvernamentale care lucrează îndeaproape: guvernul central, guvernul regional și administrația locală. Guvernul executiv este în principal consensual, ceea ce este o consecință a sistemului politic cu 8-9 partide reprezentate în Parlament. Nu există o politizare oficială, deoarece funcționarii publici își desfășoară activitatea, indiferent de cine este ministru. Stabilitatea sistemului administrativ este remarcabilă la nivelul administrației centrale, deși multe reforme administrative au contribuit la dezvoltarea sectorului public în mod continuu. Tranzacția distinctă a serviciilor publice este aceea că politicienii și funcționarii publici se bazează unul pe celalalt, dar, de asemenea, își respectă locul reciproc în sistemul politic-administrativ.

Tradiția administrativă cheie este aceea a unui stat de drept și a unui stat al bunăstării. Administrația publică este deschisă la noi recrutări. Sectorul public danez angajează pe o tradiție bazată pe merite. Logica procedurală a Statului de drept și a statului de bunăstare a guvernat zeci de ani. Danemarca este cunoscută în întreaga lume - împreună cu celelalte țări nordice - ca fiind un stat nordic de bunăstare. Danemarca este încă văzută de mulți drept arhetipul statului bunăstării.

Cultura națională daneză este una a consensului iar Danemarca ocupă cel mai bun loc într-un Index al OCDE în ceea ce privește echilibrul dintre viața profesională și viața personală.

Performanța generală a guvernului

Danemarca are un scor foarte bun pentru un număr mare de indicatori în ceea ce privește capacitatea și performanța guvernamentală. Un set cheie de indicatori este stabilit de Fundația Bertelsmann pentru guvernare durabilă. Scorul Danemarcei este foarte mare și, în general, este recunoscută capacitatea puternică de guvernare a Danemarcei. Indicatorii Bancii Mondiale (World Wide Governance Indicators) situează, de asemenea, Danemarca pe primul loc.

Danemarca a construit un sistem puternic de capacitate și performanță guvernamentală de-a lungul timpului. Există cel puțin 3 motive pentru acest lucru.

1) Danemarca este o economie mică, deschisă, care trebuie să rămână agilă și alertă la schimbările externe din mediul internațional, astfel încât Danemarca trebuie să concureze și să-și îmbunătățească performanțele în mod continuu.

2) Danemarca își modernizează sistemul de administrație publică continuu din 1983 prin programe consecutive de modernizare

3) Danemarca a întreprins o serie de reforme administrative și structurale îndrăznețe pe parcursul anilor 2000, inclusiv Reforma Structurală a sistemului de guvernare locală.

Danemarca a avut, de asemenea, în perioada postbelică, un interes relativ puternic pentru guvernarea deschisă. Danemarca s-a alăturat Parteneriatului pentru o Guvernare

Deschisă (Open Government Partnership) inițiat de Obama în 2011 (relația este menținută de Ministerul Finanțelor, deoarece este responsabil de politica de reformă a administrației publice).

Biroul Ombudsmanului a fost mult timp o mândrie a sectorului public danez și a acționat ca un gardian oficial în privința malpraxisului în guvern. Biroul Național de Audit produce rapoarte în mod regulat despre practicile guvernamentale și, prin aceasta, ajută la îmbunătățirea unui puternic simț al auditului și al responsabilității.

Reformele lansate în ultimele două decenii s-au bazat în principal pe digitalizare. Tendința cheie în Danemarca este de a avea soluții digitale ca opțiune implicită. Acest lucru a reușit datorită strategiilor digitale consecutive pe cele trei niveluri de guvernare din administrația centrală, guvernul regional și administrația locală. Conform European Commission Digital Economy, Society Index UN e-government Index, EU Scoreboard Public innovation, Eurobarometrul 417, World Bank Ease of Doing Business, Danemarca s-a clasat pe locul 1 în categoria „utilizatori de e-guvernare” în 2013 și nr. 2 în 2015. Danemarca este în top 10 când vine vorba de categoriile „formulare pre-completate” și „completare a serviciului online”. În categoria „servicii pentru afaceri” Danemarca s-a clasat pe locul nr. 6. În categoria „ușurința de a face afaceri”, Danemarca este clasată pe locul nr. 1, o imagine care este adesea aceeași în tipuri similare de sondaje. Danemarca pare să fi atins nota corectă în digitalizarea serviciilor publice din ultimii ani.

Guvernele locale s-au dovedit eficiente în furnizarea către cetățenii săi de servicii publice de înaltă calitate. În ultimii ani, toate nivelurile guvernamentale s-au străduit să integreze soluții digitale în furnizarea serviciilor publice. Digitalizarea este o zonă în care Danemarca a fost printre țările fruntașe din lume. Danemarca este o țară extrem de digitalizată. 91% din populație are acces la internet. Multe servicii sunt astăzi digitale. Danemarca a urmărit o strategie digitală reciprocă în care guvernul central, guvernul regional și administrația locală formulează și pun în aplicare aceeași strategie digitală. Strategia digitală reciprocă pentru perioada 2016-2020 se numește: „O Danemarcă digitală mai puternică și mai sigură” (Agenția de digitalizare, Ministerul Finanțelor 2016). Ministerul Finanțelor conduce această strategie prin intermediul Agenției sale de digitalizare. Rezultatele nu au fost dificil de observat: Danemarca s-a clasat pe primul loc în Indexul digital pentru societate și economie al Uniunii Europene în 2017.

Sectorul public danez pare să aibă o capacitate suficientă pentru a oferi direcții clare funcționarilor săi și pentru a gestiona resursele în mod profesional și la un standard înalt de competență.

În ceea ce privește capacitatea de planificare strategică în general, Danemarca punctează 9,00 pe o scară de 10 puncte. În clasamentul din 2016 se află pe primul loc în Indicele guvernantei durabile, realizat de Fundația Bertelsmann. În categoria „coordonare interministerială”, Danemarca punctează 8,50 și este pe locul trei în 2016. Institutul Bertelsmann descrie sistemul strategic ca fiind orientat spre consens, cu o puternică capacitate de revizuire a politicilor în cadrul instituției prim-ministrului și înclinația tuturor guvernelor daneze spre planificare și previziuni economice pe termen lung. Aceasta este

susținută de un Minister al Finanțelor foarte capabil, care a reunit o mare parte din expertiza și capacitatea din Danemarca pentru planificarea strategică.

CEHIA¹⁰

Reforma administrației publice a Republicii Cehe a început după căderea regimului comunist în noiembrie 1989, iar prima decadă de reforme a urmat mai mult sau mai puțin modelul reformelor administrative din alte țări post-comuniste din regiunea Europei Centrale și de Est. Reforma administrativă după noiembrie 1989 a luat forma unei reacții la caracteristicile administrației publice din perioada comunismului - subordonarea administrației de stat sub conducerea partidului centralizat și abolirea separării puterilor au fost emblematice. Reforma a încercat să continue dezvoltarea democratică a perioadei pre-comuniste și să țină seama de experiențele din țările dezvoltate și de presiunea UE asupra țărilor candidate. Inițial, scopul principal al reformei administrației publice a fost renașterea democrației și a valorilor democratice din legislație. Această democratizare a retoricii legale și de elaborare a politicilor a mers mână în mână cu dezvoltarea și reddezvoltarea, împuternicirea și stabilizarea autoguvernărilor teritoriale, adică descentralizarea responsabilităților și căutarea unei forme adecvate de federalism fiscal.

Reglementarea autonomiei teritoriale este concentrată în prevederile fundamentale ale Constituției Republicii Cehe, precum și în Preambulul Cartei Drepturilor și Libertăților Fundamentale. Art. 8 al Constituției Cehe prevede expres faptul că unităților teritoriale le este garantat dreptul la autonomie. Autonomia locală este un element important al unui stat democratic de drept, protejat de art. 9 alin. 3 din Constituția Republicii Cehe (Orice modificări în cerințele esențiale pentru un stat democratic, guvernat de principiul statului de drept sunt inadmisibile) și de art. 9 alin. 3 din Constituția Republicii Cehe, care interzice abuzul de interpretare (normele legale nu pot fi interpretate astfel încât să permită oricărei persoane să elimine sau să pună în pericol fundamentele democratice ale statului)¹¹.

Unitatea administrativă de bază este regiunea („kraj”), condusă de un guvernator („hejtman”), ales direct de electorat, la fel ca și membrii consiliului regional. În componența regiunii intră districte („okres”), orașele și comunele, cele din urmă fiind conduse de primari aleși. În total sunt 13 regiuni și capitala Praga.

Reglementarea la nivel constituțional a autonomiei locale este prevăzută în Capitolul VII a Constituției Cehiei, intitulat Autonomia teritorială:

Republica Cehă este împărțită în municipalități, care reprezintă unitatea teritorială de bază de autonomie locală, și în regiuni, care reprezintă unități teritoriale autonome de nivel mai înalt. Municipalitățile fac parte dintr-o regiune de autonomie locală de nivel mai înalt. Regiuni cu autonomie locală de nivel mai înalt pot fi create sau dizolvate doar pe

¹⁰ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/251c368a-960c-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

¹¹ <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html>

baza unui act constituțional. Constituția Cehiei definește diviziunea interioară a Republicii Cehe ca stat unitar în municipalități și regiuni cu autonomie locală. Problema reglementării legislative a numărului și suprafeței unităților menționate este abordată și prin alte regulamente legislative.

Unitățile de autonomie teritorială sunt comunități teritoriale de cetățeni cu drept de autonomie locală. Un statut va specifica cazurile în care acestea trebuie să fie regiuni administrative. Definiția ilustrează 3 caracteristici care constituie esența municipalității sau regiunii: o bază teritorială, bază personală și bază de autonomie locală. O prevedere importantă în acest context este art. 21 alin. 1 din Carta Drepturilor și Libertăților Fundamentale care protejează dreptul cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice, fie direct, fie prin alegerea liberă a reprezentanților acestora.

Municipalitățile sunt administrate în mod independent de către organul lor reprezentativ. Regiunile cu autonomie locală de nivel mai înalt sunt administrate în mod independent de către organul lor reprezentativ. Membrii organelor reprezentative sunt aleși prin vot secret pe baza dreptului universal, egal și direct la vot. Organele reprezentative vor fi alese pentru un mandat de patru ani. Competențele organelor reprezentative vor fi stabilite exclusiv pe bază de statut. Organele reprezentative ale municipalităților vor avea competențe în chestiuni de autonomie locală în măsura în care astfel de chestiuni nu sunt atribuite pe bază de statut organelor reprezentative ale unor regiuni cu autonomie locală de rang mai înalt. Constituția Cehiei prevede rolul privilegiat al organismelor reprezentative, în special al consiliului municipal. Pe de altă parte, celelalte organisme ale municipalităților și regiunilor sunt derivate din consiliu și nu au temei constituțional.

Unitățile cu autonomie locală sunt persoane juridice publice care pot deține proprietate și își gestionează afacerile proprii pe baza bugetului propriu. Trăsătura esențială este, pe lângă teritoriu, comunitatea de cetățeni și dreptul la autonomie locală independentă economică.

Constituția Cehiei conține chiar și prevederile care stipulează motivele pentru așa-numitele competențe delegate ale municipalităților și regiunilor: exercitarea administrației de stat poate fi delegată organelor cu autonomie locală numai dacă acest lucru este prevăzut de statut.

Constituția Cehiei oferă unităților cu autonomie locală dreptul de a emite acte normative. Aceste autorități sunt stipulate în două prevederi (identice pentru municipalități și regiuni), care constituie temeiul pentru două moduri posibile de legiferare prin unități cu autonomie locală: în primul rând, în cazul exercitării actului de autonomie locală (competențe independente) și, în al doilea rând, în cazul administrației delegate de către stat (competențe delegate). Temeiul constituțional pentru crearea actelor legislative în domeniul autonomiei locale (competențe independente) este Articolul 104 alin. 3 al Constituției Cehiei, conform căruia: Organele reprezentative, în limitele jurisdicției lor, pot emite ordonanțe generale. Ordonanțele general obligatorii ale municipalităților și regiunilor (emise în conformitate cu art. 104 alin. 3) reflectă dreptul la autonomie locală, care poate fi limitat de către stat numai în cazul prevăzut de Constituție (aceasta înseamnă numai în

cazul protecției legii într-un mod prevăzut de statut). Pe de altă parte, temeiul constituțional pentru crearea actelor legislative la nivel municipal și regional în domeniul administrației delegate de stat (competențe independente) este Articolul 79 alin. 3 al Constituției Cehiei, conform căruia: organele unităților cu autonomie locală pot emite regulamente pe bază de și în cadrul restricțiilor prevăzute în statut.

Kohlmann și Wollmann (2014) includ Republica Cehă în grupul de țări cu structuri administrative unitar-descentralizate cu un guvern local puternic. Deși administrațiile locale au provenit dintr-o descentralizare intensivă, acestea sunt în mare măsură dependente de finanțarea de la stat. Ca urmare a deconcentrării responsabilităților guvernului central, acestea exercită, de asemenea, puterea de stat și, ca atare, există într-un sistem ierarhic de organizații ale administrației de stat. Potrivit unora, municipalitățile mai mari pot efectua acum mai multe activități definite ca responsabilități de administrare a statului decât activități de autogovernare.

Administrația publică teritorială modernă în Republica Cehă este în esență o administrație publică pe două nivele realizate în model îmbinat (mixt). Administrația este exercitată în special de municipalități și regiuni. Acestea realizează nu doar competențele independente (așa numita autonomie locală) dar și competențe delegate (așa-numita administrație delegată de stat). Competența independentă este competența de autonomie locală stabilită în dreptul la autonomie locală și în prevederea constituțională ce ține de care unitate teritorială cu autonomie locală este administrată în mod autonom de către consiliu. Aceste competențe independente (autonomie locală) pot intra în imixtiune cu statul numai dacă acest lucru este necesar pentru protecția din partea legii și numai în modul prevăzut de lege. Din contra, competențele delegate ale regiunilor și municipalităților reprezintă administrația desconcentrată a statului oferită regiunilor și municipalităților prin legi pe baza Articolului 105 al Constituției Republicii Cehă.

Municipalitățile reprezintă cele mai scăzute unități de autogovernare. Conform Constituției, acestea sunt persoane juridice independente care își exercită „propriile responsabilități”. În practică, acestea nu numai că îndeplinesc sarcini îndeplinite anterior de către autogovernare, dar trebuie să îndeplinească și administrația de stat („responsabilități delegate”). Acesta se numește „modelul comun” și este vizibil în special în structura și sarcinile principalelor organe executive ale municipalităților - birourile lor municipale. În funcție de cantitatea de administrație de stat pe care o efectuează, există diverse categorii de municipalități din Republica Cehă. De obicei, sunt diferențiate trei grupuri principale ale acestor municipalități - municipalități de tip I, 388 de municipalități de tip II, 205 de municipalități de tip III (municipalități cu responsabilități extinse); această diviziune poate fi găsită și în terminologia Legii privind municipalitățile (Legea 128/2000). Toate municipalitățile de tip III îndeplinesc, de asemenea, responsabilitățile municipalităților de grad inferior, pe lângă responsabilitățile alocate municipalităților de tip III. Municipalitățile de tip II au fost create după schimbarea regimului în 1990, pentru a furniza unele servicii de administrare a statului nu numai cetățenilor lor, ci și cetățenilor altor municipalități mai mici. Printre responsabilitățile lor specifice în ceea ce privește

administrarea statului, o atenție deosebită este acordată protecției mediului, protejării resurselor terenurilor agricole, a apelor și protecției căilor navigabile. Municipality-urile de tip III au fost înființate la începutul anului 2003 și au preluat responsabilitățile administrației de stat ale birourilor raionale desființate (motiv pentru care, uneori, sunt denumite „micro-districte”). De exemplu, următoarele responsabilități ale fostelor birouri raionale au fost transferate municipalităților de tip III - eliberarea de pașapoarte și cărți de identitate, eliberarea de permise comerciale, protecția socială și legală a copiilor, îngrijirea persoanelor în vârstă și a persoanelor cu dizabilități, transporturi și economie rutieră, administrația de stat în domeniul silviculturii, vânătoarei și pescuitului și, inițial, și plata indemnizațiilor sociale. În cooperare cu alte ministere (de exemplu, Ministerul Dezvoltării Regionale), Ministerul de Interne a încercat să „curețe” această situație, în special sugerând transferul responsabilităților către municipalitățile de tip III care au fost create după abolirea a 77 birourile raionale la sfârșitul anului 2002. Această recentralizare este destul de sensibilă din punct de vedere politic (întrucât primarii municipalităților și asociațiilor de autoguvernări nu sunt în favoarea politicii, deoarece municipalitățile ar pierde o parte din finanțare).

Municipality-urile din categoria a doua și a treia ar trebui să fie considerate mai degrabă niște unități de prestare a serviciilor pentru regiunile adiacente, decât autorități publice propriu-zise de un nivel mai înalt. Clasificarea în cele trei categorii menționate mai sus nu este rigidă și nu presupune o ierarhie strictă, adică nu există o listă exclusivă a competențelor de bază delegate, care ar fi aplicabilă absolut tuturor municipalităților. Aceeași funcție în unele regiuni ar putea fi executată de unități administrative din a doua categorie, în timp ce în altele - de unități din categoria a treia, cu împuterniciri extinse. Funcțiile tradițional atribuite ultimelor două categorii sunt: gestionarea bugetelor școlilor, plata indemnizațiilor sociale, protecția socială, emiterea licențelor de întreprinzător, autorizațiilor de construcție și amenajare a teritoriului, înregistrarea populației, emiterea buletinelor de identitate și permiselor de conducere, înregistrarea autovehiculelor, sancționarea pentru încălcarea regulilor circulației rutiere, administrarea fondului forestier, gestionarea deșeurilor și soluționarea problemelor ecologice

Regiunile sunt unități de autoguvernare superioare și au același statut juridic ca și municipalitățile. Acestea au fost anticipate în Constituția întocmită în 1993, dar au fost stabilite în 1997 prin Legea care le-a creat bazele teritoriale (Legea 347/1997)¹², iar responsabilitățile lor au fost definite în legislația creată în 2000. Au fost înființate paisprezece regiuni (inclusiv capitala, Praga). În mod similar cu municipalitățile, regiunile exercită, de asemenea, responsabilități de administrare a statului, unele dintre ele fiind transferate după abolirea birourilor raionale la începutul anului 2003.

¹² https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/347_1997_EN.pdf

Distribuția puterii între diferite niveluri de guvernare în Republica Cehă:

Nivelul de guvernare	Legislație	Reglementare	Finanțare	Politici
Guvernul central	- apărare - afaceri externe - afaceri interne - justiție - finanțe / taxe și impozite - afaceri economice - protecția mediului - utilități publice - bunăstare socială - sănătate - educație - știință și cercetare		-apărare -afaceri externe - afaceri interne - justiție - finanțe / taxe și impozite - afaceri economice - protecția mediului - utilități publice - bunăstare socială - sănătate - educație - știință și cercetare	-apărare -afaceri externe - afaceri interne - justiție - finanțe / taxe și impozite - afaceri economice - protecția mediului (parțial) - utilități publice (parțial) - bunăstare socială (alocații) - sănătate - educație - știință și cercetare
Guvern regional (regiuni)		-bunăstare socială (coordonarea serviciilor sociale) - protecția mediului -utilități publice (parțial – infrastructura rutieră, coordonarea transporturilor) -sănătate (spitale) -educație (secundară)	-bunăstare socială (servicii sociale) -utilități publice (parțial – infrastructură) -sănătate (spitale) -educație (secundară)	-protecția mediului -sănătate (parțial)
Guvern local (municipalități)		-bunăstare socială (protecția copilului) - protecția mediului	-bunăstare socială (servicii sociale) - protecția mediului -utilități publice (parțial –	-bunăstare socială (servicii sociale) - protecția mediului -utilități publice (parțial – infrastructura

-utilități publice (parțial – infrastructura rutieră, transporturi) -sănătate (asistență medicală primară) -educație (primară)	infrastructura rutieră, transporturi) -sănătate (asistență medicală primară) -educație (primară)	rutieră, transporturi) -sănătate (asistență medicală primară) -educație (primară)
---	--	--

Așa cum s-a arătat în tabelul de mai sus, trebuie făcută o diferențiere între responsabilitățile automate (responsabilitățile de autoguvernare) și sarcinile delegate ale administrației de stat din regiuni și municipalități. În cazul responsabilităților de autoguvernare, regiunile sunt responsabile în special de următoarele:

- învățământ secundar, școli primare speciale, formarea cadrelor didactice
- strategii pentru îngrijirea monumentelor istorice
- institute regionale și unități de îngrijire socială
- protecția împotriva alcoolismului și a altor substanțe
- înființarea instituțiilor de asistență medicală
- planificarea gestionării deșeurilor (în termeni economici)
- strategii de protecție a mediului
- pregătirea pentru crize și gestionarea crizelor.

În cazul administrației delegate a statului, regiunile servesc ca instituții de control (deoarece controlează economiile municipalităților și performanța administrației de stat în municipalități), îndrumare / consultanță (întrucât ar trebui să ajute municipalitățile cu interpretarea legislației etc.), reglementare (în cazul anumitor servicii) și alocare (transferuri de la autoritățile centrale către administrațiile publice locale în cazurile de educație primară, asistență medicală primară etc.).

Există o clauză generală în legislație care prevede că responsabilitățile care nu sunt considerate naționale sau regionale sunt în mod automat municipale. În general, municipalitățile sunt responsabile pentru dezvoltarea locală și, în această privință, ar trebui să țină seama de nevoile cetățenilor lor și să respecte principiile de economie, eficacitate și eficiență.

Sistemul administrativ ceh este destul de fragmentat din cauza numărului mare de municipalități mici (majoritatea municipalităților au mai puțin de 1000 de locuitori). Această fragmentare contestă posibilitățile la nivel național de a coordona și evalua administrația publică. După desființarea celor 77 de foste birouri raionale, responsabilitățile de coordonare au fost transferate autorităților centrale și, în special, celor 14 oficii regionale. Acest lucru a făcut mai dificilă accesarea ajutorului metodic, care a fost anterior printre atribuțiile birourilor raionale, în funcție de unii reprezentanți ai municipalităților (14 regiuni

sunt acum responsabile de ajutorul metodic acordat municipalităților în locul celor 77 de foste birouri raionale). Asociațiile municipalităților (Uniunea Orașelor și Municipalităților din Republica Cehă - SMOČR și Asociația autorităților locale - SMS ČR) adesea critică guvernul național pentru că este excesiv de sus și derulează o politică inclusivă. Ei se plâng că trebuie să respecte pur și simplu legislația națională care a sporit sarcina administrativă impusă de stat.

Veniturile municipalităților sunt afectate dramatic de cota impozitelor care le-a fost conferită de așa-numita alocare bugetară a impozitelor. Deoarece majoritatea impozitelor, care reprezintă cea mai semnificativă parte a veniturilor municipale, sunt influențate de dezvoltarea economică, este, de asemenea, greu de estimat veniturile viitoare. Finanțarea municipalităților este încă dezbătută, deși cota lor de impozite a fost revizuită cu câțiva ani în urmă prin modificări la Legea 243/2000. O altă dezbateră se referă la finanțarea sarcinilor administrației de stat efectuate de municipalități. Legea privind municipalitățile prevede că municipalitățile vor primi o „contribuție” pentru îndeplinirea sarcinilor în competența delegată. Deși municipalitățile au dreptul legal la contribuții de la bugetul de stat pentru îndeplinirea sarcinilor în competența delegată, legea nu specifică cât de mult, în ce formă și în ce condiții va fi oferită această contribuție sau cu ce procent din costurile asociate cu performanța administrației publice a municipalităților pe care o vor realiza. Tarifele sunt prevăzute de Ministerul Finanțelor în colaborare cu Ministerul de Interne. Mărimea contribuției depinde de sfera responsabilităților delegate ale administrației de stat, de mărimea districtului administrativ și de proporția dintre mărimea centrului administrativ și mărimea districtului administrativ. O analiză a finanțării performanței administrației de stat și a autoguvernării teritoriale a evidențiat diferențe semnificative în ceea ce privește nivelul de acoperire a cheltuielilor municipalităților în ceea ce privește administrația de stat. Nivelul mediu de acoperire a cheltuielilor a fost aproape de 70%. Cu toate acestea, pentru municipalitățile cu responsabilități extinse, nivelul mediu de acoperire a depășit 100%. Acesta este și motivul pentru care Ministerul de Interne a încercat de mai mulți ani să lege finanțarea administrației municipale de stat cu modelarea procesului administrativ. Până în prezent, însă, nu au fost vizibile efecte reale.

Reforma din anul 2000 a sporit considerabil nivelul de descentralizare și a conferit mai multă autonomie, atât la nivel local, cât și la cel regional, în măsura în care majoritatea funcțiilor ce anterior fuseseră deconcentrate au devenit competențe independente ale autorităților publice locale și regionale. Întrucât cooperarea intercomunală a fost legal permisă din anul 1990, această alternativă la consolidarea teritorială a devenit foarte populară și a fost utilizată pe larg, deoarece, în majoritatea cazurilor, municipalitățile mici nu dispuneau de capacități economice și organizatorice suficiente pentru a presta serviciile publice de sine stătător în mod eficient. Și densitatea mare a rețelei de sate și orașele mici a fost un factor ce a favorizat acest proces, deoarece distanța mai mică diminuează costurile de prestare a serviciilor. În esență, conform legii, uniunile voluntare ale municipalităților puteau fi înființate practic în orice domeniu al responsabilităților proprii. Ultima versiune a legii menționează, printre altele, învățământul, sănătatea, alimentarea cu

apă și canalizarea, colectarea și stocarea deșeurilor și turismul ca domenii posibile pentru cooperare. Câteva municipalități pot să se asocieze și să creeze o uniune nouă, să adere sau să părăsească o uniune existentă, semnând acordul de constituire a acesteia. Uniunile sunt persoane juridice cu propriile regulamente, proprietăți și bugete. Unei municipalități i se permite să adere la diferite tipuri de uniuni. De exemplu, o municipalitate poate face parte dintr-o mică uniune înființată în domeniul turismului și dintr-o altă uniune în domeniul alimentării cu apă. Unele date aproximative arată că circa 70% din autoritățile locale sunt implicate în uniuni voluntare.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

Guvernul este organul suprem al puterii executive. Este condus de un Prim-ministru și are în componență 15 membri (Prim Ministrul + 14 miniștri). În plus, au fost înființate două funcții specifice ale miniștrilor, sub incidența Biroului Guvernului:

- Viceprim-ministru pentru știință, cercetare și inovare, președinte al Consiliului de cercetare, dezvoltare și inovare
- Ministrul guvernului Republicii Ceha pentru drepturile omului, egalitatea de șanse și legislația, președinte al Consiliului legislativ al Guvernului

Au fost înființate diferite comitete consultative și consilii în sarcina Biroului Guvernului (16 au fost enumerate pe site-ul web al Oficiului Guvernului) și organe de lucru care nu sunt sub incidența Oficiului Guvernului (11 au fost listate în martie 2013).

Există diverse mecanisme de coordonare, organizate cu precădere în jurul Biroului Guvernului și al comitetelor organismelor sale consultative. Există, de asemenea, un organism special care coordonează reforma administrației publice și guvernarea electronică (noua funcție de arhitect de e-guvernare a fost înființată în structura Ministerului de Interne abia recent).

Nu s-a efectuat niciun studiu asupra agentificării în Republica Cehă. Deși nu este ușor să rezumăm agentificarea din cauza terminologiei absente în limbă, iar agentificarea nu a fost o politică guvernamentală sistematică, nivelul acesteia din Republica Cehă este similar cu cel din Slovacia. Au fost înființate diverse tipuri de agenții - organizații semi-autonome fără independență legală, organizații independente din punct de vedere juridic, cu o anumită autonomie managerială și diverse organizații private sau de drept privat instituite de sau în numele guvernului central (în special companii și întreprinderi de stat). Primele inițiative de agentificare pot fi legate de perioada de transformare timpurie și în special de privatizarea și înființarea unui nou sistem de asigurări de sănătate în cadrul căruia operează companiile de asigurări de sănătate. Ulterior, au fost înființate agenții individuale ca urmare a restructurării responsabilităților ministeriale (de exemplu, Agenția Cehă de Granturi, Biroul de muncă al Republicii Ceha, Direcția generală a finanțelor, Direcția generală a impozitelor), cerințe speciale pentru mai multe instituții autonome de consultanță sau instituții responsabile pentru zone specializate. Există variații între agențiile individuale în ceea ce privește statutul lor juridic, finanțarea și autonomia managementului.

Teoria administrativă cehă diferențiază următoarele trei tipuri de organizații de bază, în special, care pot fi identificate într-o anumită măsură cu termenul „agenție”:

- oficii administrative cu competență națională controlate direct de guvern
- oficii administrative cu competență națională controlate direct de ministere
- oficii administrative independente

Oficiile administrative cu competență națională controlate direct de guvern sunt enumerate în Legea competenței (Legea 2/1969) alături de ministere. Nu sunt conduse de un ministru, ci de șeful unui birou numit de guvern sau de președinte. Un oficiu administrativ desfășoară o activitate specifică care este asociată cu scopul înființării unei astfel de structuri. Specificul activității este exprimat direct în titlul oficiului administrativ (de exemplu, Oficiul Minier Ceh, Oficiul pentru Proprietate Intelectuală și Oficiul Ceh de Statistică). Oficiile administrative cu competență la nivel național au secțiunea proprie din buget, așa cum au și ministerele individuale. De asemenea, pot legifera.

Un alt tip de oficiu administrativ cu competență la nivel național sunt cele care se încadrează în domeniul responsabilității unui minister. Aducerea acestora în responsabilitatea ministerelor are un impact în ceea ce privește absența anumitor competențe pe care le au alte oficii administrative cu competență națională controlate de guvern. În special, acestea includ lipsa de competență pentru a legifera. Această putere este deținută de Ministerul care controlează oficiul administrativ respectiv. De exemplu, Inspekția comercială cehă este gestionată de Ministerul Industriei și Comerțului, iar Inspectoratul Ceh de Mediu intră în responsabilitatea Ministerului Mediului. Includerea în competența ministerelor se reflectă și în faptul că oficiile administrative cu competență națională administrate de ministere nu au un capitol bugetar propriu. Finanțarea lor face parte din capitolul bugetului ministerului relevant. Administrația de stat se realizează și de oficiile de stat care există în afara sistemului organizațional controlat de guvern. Sunt oficii administrative independente. Au două caracteristici de bază. Sunt organe de administrare a statului și sunt, de asemenea, independente. Independența acestora față de guvern se reflectă în faptul că nu se află sub controlul guvernului și nici nu sunt controlate de niciun minister. Aceasta înseamnă că nici guvernul, nici un minister sau un alt organism administrativ nu pot da sarcini acestor birouri independente. Prin urmare, au o independență funcțională. Independența față de guvern și de alte ministere se reflectă și în faptul că aceste oficii au un capitol bugetar separat în cadrul bugetului de stat prin care sunt finanțate activitățile lor. Un exemplu de acest tip de oficiu administrativ independent este Consiliul Cehiei pentru Radiodifuziune și Televiziune.

Coordonarea Guvernului central

Biroul Guvernului Ceh (Úřad vlády)¹³ oferă sprijin administrativ pentru guvern și, formal, este principalul organism de coordonare a guvernului. De asemenea, Biroul îndeplinește sarcinile legate de asigurarea profesională, organizatorică și tehnică a

¹³ <https://www.vlada.cz/en/urad-vlady/>

activităților guvernului Cehiei și ale organismelor sale. Biroul Guvernului a avut o competență relativ largă în timpul implementării reformei și modernizării administrației centrale a statului din 2004 până în 2006, când aceste responsabilități au fost transferate Ministerului de Interne. În prezent, Biroul nu îndeplinește funcția de coordonare într-o măsură comparabilă cu definiția oferită de OCDE: „Biroul Guvernului Ceh este în primul rând un organism de coordonare a cărei activitate principală este de a se asigura că diferitele activități ale ministerelor individuale și ale altor birouri guvernamentale sunt desfășurate în mod eficient și coerent”. Primul ministru este relativ puternic și situația din Republica Cehă este similară cu situația descrisă în Raportul leton privind centrele de guvernare din Statele membre UE, potrivit căruia, în aceste condiții, Centrul guvernamental exercită o influență relativ administrativă asupra deciziilor guvernului. De asemenea, nu exista nici o unitate de monitorizare a performanței și nici o unitate responsabilă de planificare strategică. Ministerele individuale sunt responsabile pentru planurile lor strategice care ar trebui să urmeze programul guvernului. Ele sunt, de asemenea, vehiculele cheie pentru stimularea inițiativelor de politică prioritară. Într-o anumită măsură, Biroul Guvernului oferă, de asemenea, servicii de consiliere politică (în special prin consiliile și comitetele existente care încearcă să se adapteze la noile priorități).

De asemenea, Biroul Guvernului este responsabil de circulația documentelor guvernamentale și a documentelor suplimentare între organele administrației centrale, parlament și președinte. În aceste scopuri, Biblioteca electronică a procesului legislativ („eKLEP”) și Biblioteca electronică a materialelor guvernamentale („eVláda”) au fost înființate în cadrul proiectului ODoK.

În cazul propunerilor legislative, Evaluarea Impactului Normativ (RIA) este în vigoare, iar monitorizarea și dezvoltarea acesteia a fost adusă sub coordonarea Biroului Guvernului (inclusiv după transferuri de la Ministerul de Interne). Acesta este în curs de dezvoltare din 2005 și a devenit o parte obligatorie a procesului legislativ din noiembrie 2007. Cerințele-cadru pentru analiza RIA au fost modificate în Ghidurile generale pentru evaluarea impactului în reglementare din decembrie 2011. Următorii pași au fost în procesul de evaluarea impactului normativ (RIA):

1. Elaborarea unei imagini de ansamblu asupra impactului proiectului de legislație
2. Elaborarea și aprobarea proiectului planului de lucru legislativ al Guvernului
3. Prelucrarea RIA conform reglementării legale propuse
4. Procesul de comentarii interdepartamentale pentru proiectul de legislație, inclusiv RIA prelucrată
5. Proiect de aviz al Comitetului de lucru al RIA privind evaluarea impactului normativ transmis.

În perioada 2004-2006, când Biroul Guvernului a fost responsabil pentru coordonarea reformei administrației publice, acesta a criticat punerea în aplicare, iar coordonarea reformei a fost împiedicată de unele ministere puternice care se comportau ca organizații închise. În ciuda eforturilor, Biroul nu a putut depăși departamentalismul și tendința unor autorități centrale (și a unităților lor) de a acționa independent. Succesul

coordonării a fost limitat în continuare de unele autorități care se ocupau de pregătirea documentelor de reformă în afara cadrului instituțional al reformei. Adesea, Biroul nu a fost perceput ca și coordonator și partener al reformei. În toamna anului 2006, coordonarea reformei administrației centrale a fost transferată Ministerului de Interne. Având în vedere mai multe domenii ale responsabilităților sale (incluzând poliția și prevenirea incendiilor, documentele civile și de călătorie, arhivarea, e-guvernarea), Ministerul a devenit un fel de super-structura (cu o birocrație foarte mare).

Gestionarea organismelor guvernamentale centrale este relativ descentralizată și chiar noua Lege 234/2014 privind funcția publică de stat nu a schimbat mare lucru, deoarece nu instituie un serviciu public bazat pe carieră în autoritățile statului. Organele guvernamentale centrale sunt responsabile de gestionarea propriilor procese, oameni și tehnologii.

Mecanismele cheie de monitorizare și control au fost stabilite în special în domeniul bugetării și respectă, de asemenea, cerințele Legii privind controlul financiar. Ministerul Finanțelor este organul guvernului central responsabil pentru probleme, inclusiv bugetul de stat, Trezoreria Republicii Ceha (și sistemul său de informații), supraveghere financiară, contabilitate și audit.

Pe baza rezoluției guvernului din noiembrie 2015, au fost stabilite noi mecanisme de control ex-ante a finanțării proiectelor de guvernare electronică. În urma noii Strategii de dezvoltare a serviciilor publice de tehnologie a informației și comunicațiilor (TIC), au fost aprobate noi măsuri pentru creșterea eficienței și a fost înființat Biroul de arhitect șef de e-guvernare în cadrul Ministerului de Interne, organul guvernului central responsabil și de coordonarea e-guvernării. Arhitectul șef de e-guvernare ar trebui să furnizeze guvernului rapoarte anuale privind evaluarea proiectelor. De la începutul anului 2016, organismele administrației centrale au fost solicitate să-și prezinte proiectele de e-guvernare către Arhitectul șef de e-Guvernare dacă prețul lor anticipat depășește 6 milioane CZK pe an sau 30 milioane CZK pe parcursul a cinci ani. Nu pot investi fără să obțină un acord asupra proiectului de la biroul arhitectului șef de e-guvernare. Acesta ar trebui să ia o decizie în termen de 30 de zile (în 60 de zile în cazuri mai dificile). În acest scop, printre altele, a fost aprobat în ianuarie 2016 un Ghid pentru estimarea costurilor totale de proprietate a serviciilor publice TIC.

Grupuri de lucru interministeriale speciale există și în domeniul achizițiilor electronice, de exemplu. De asemenea, a fost creat un grup de lucru privind funcționalitatea Sistemului de informații privind achizițiile publice electronice din Cehia pentru a colecta reclamații și propuneri pentru îmbunătățirea acestuia înainte de extinderea planificată a utilizării sale în serviciul public.

Ministerul de Interne este un organism al guvernului central responsabil cu coordonarea reformei administrative în Cehia, inclusiv guvernarea electronică.

În prezent, cadrul strategic pentru dezvoltarea administrației publice în Republica Cehă pentru 2014-2020 este principala strategie de reformă, completată de planurile de implementare. Cadrul strategic prevede că structura sa de implementare va fi constituită

din Consiliul Guvernului pentru Societatea Informațională și Consiliul Guvernului pentru Administrația Publică (și comitetele sale de gestionare: pentru modernizarea administrației publice, pentru optimizarea acestora în teritorii și pentru resursele umane din administrația publică). Cadrul strategic specifică, de asemenea, standardele minime de management al calității.

Elaborarea de politici, coordonare și implementare

Republica Cehă este un stat unitar cu un grad relativ ridicat de descentralizare. Deși președintele este ales în mod direct, funcțiile sale sunt în mare parte reprezentative ca într-un sistem parlamentar clasic. Guvernul are un rol de lider în administrația de stat și regulile sale de procedură sunt în conformitate cu luarea deciziilor majoritare. De obicei, sunt formate din coaliții care pot fi destul de fragile. Într-un studiu din 2011, Transparency International a criticat schimbările frecvente ale guvernelor și lipsa lor de independență.

Diverse aspecte ale coordonării verticale, precum și a coordonării orizontale au fost reținute în documentele guvernamentale în timpul reformei administrative. Problemele de coordonare au fost evidențiate anterior printr-un document considerat prima strategie a reformei administrației publice - Conceptul reformei administrației publice din 1999: „Scopul principal al administrației centrale, adică funcțiile strategice, metodice și de coordonare ale acesteia, nu îl reprezintă concentrarea pe autoritățile centrale. Unul dintre punctele slabe majore ale administrației centrale este un nivel scăzut de coordonare orizontală a subiecților individuali. Așa-numitul management funcțional este un aspect total dominant, care provoacă problema departamentalismului”. Documentul din 1999 susține că acest lucru a fost cauzat de un „nivel ridicat de centralizare la nivelul guvernului central, care a restricționat activitățile acestor autorități la cel mult un caracter operațional. Structura ministerelor și personalul acestora au fost ajustate în consecință. ”Această declarație a fost literalmente adoptată sau ușor reformulată în alte strategii de reformă, precum și în Analiza stării actuale a administrației publice publicate de Ministerul de Interne în 2011.

Tradiția administrativă tinde mai mult spre cultura clasică continentală europeană, în special datorită tradițiilor juridice romano-germane. Există o sferă juridică publică și privată, iar acțiunea administrativă este percepută ca punerea în aplicare a legii prin mijloacele specificate de lege. Principiul legalității este o valoare dominantă în acțiunea administrativă, mai degrabă decât orientarea spre performanță. Există un grad relativ ridicat de legalizare a acțiunii administrative și direcția oficializată a activităților administrative în ceea ce privește cultura europeană continentală. Legislația cehă a absorbit principiile administrației publice ale spațiului administrativ european, așa cum sunt descrise, de exemplu, de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) (1999). Treptat, au fost create noi instrumente care permit controlul extern al administrației publice și, în special, susțin deschiderea și transparența.

Performanța generală a guvernului

Valoarea actuală a indicatorilor compuși din Republica Cehă privind capacitatea de implementare a Indicatorilor de Guvernare Durabilă (SGI) este determinată de scoruri mai mari la libertatea constituțională, standardele naționale și finanțarea sarcinilor, mai degrabă decât de scoruri mai mari în domeniul eficienței guvernului și al agențiilor de monitorizare sau ministerele (eficiența guvernamentală a obținut cel mai mic scor din toate componentele indicelui). Coordonarea interministerială a obținut un nivel relativ mare datorită mecanismelor de coordonare informală (conform SGI 2016 „Mecanismele de coordonare informală s-au dezvoltat în mod important în cultura politică cehă. În cadrul guvernului Sobotka, principiile coordonării și rezolvării problemelor în cadrul guvernului sunt descrise în Acordul de coaliție. Cel mai important organism este consiliul de coaliție”). Totuși, strategiile de reformă administrativă, precum și strategiile de e-guvernare, de exemplu, deseori nu specifică obiectivele într-un mod SMART. Acestea nu au funcționat suficient cu indicatori de rezultat și au fost mai degrabă orientate spre rezultate. Evaluarea națională a fost foarte superficială și abia recent Ministerul de Interne a început să publice informații legate de evaluare. Acest lucru a fost motivat de posibilitățile de finanțare din partea UE, dar, perioada dintre cererea de oferte și finalizarea anticipată a studiilor este prea scurtă pentru a se baza pe dovezi. Capacitatea de implementare este, de asemenea, determinată de capacitatea de programare, iar în cazul reformei administrative programele și strategiile nu specifică obiective care ar putea fi măsurabile. Funcționarii publici pregătesc strategiile care sunt decise de politicieni, astfel încât performanța implementării depinde atât de factori administrativi cât și de factori politici. Alte probleme de implementare descrise de Smerglio și colab. (2015) sunt, de asemenea, aparente. De exemplu, au existat critici și asupra faptului că nivelul național - care este responsabil pentru cadrul național pentru finanțarea din fondurile structurale ale UE - are un impact negativ asupra unei bune implementări a programelor și reduce viteza de absorbție a fondurilor. (tot din cauza întârzierilor în pregătirea programelor operaționale, publicarea apelurilor de proiecte, amânarea evaluărilor propunerilor de proiecte, lansarea noului sistem informațional MS2014 + pentru monitorizarea implementării programelor și proiectelor co-finanțate de UE.

Îmbunătățirea administrației publice în ultimii cinci ani este discutabilă. Acest lucru poate fi legat de creșterea utilizării serviciilor stabilite anterior. De exemplu, registrele de bază care au fost stabilite după două decenii de discuții despre proiectarea lor au început să fie puse în aplicare datorită aprobării legislației din 2009 (Legea privind registrele de bază, Legea nr. 111/2009). Proiectul a urmărit, de asemenea, reducerea duplicităților în datele fundamentale privind cetățenii și întreprinderile și a redus sarcina administrativă legată de cerințele repetate privind datele care sunt acum stocate în registrele de bază. Alte proiecte de guvernare electronică au fost puse în aplicare mai devreme, dar serviciile cu impact ridicat pentru cetățeni încă nu au suficient rafinament online. Îmbunătățirile pot fi, de asemenea, legate de noua legislație privind funcționarea publică a statului, însă efectele sale reale sunt greu de estimat, deoarece majoritatea prevederilor Legii 234/2014

privind funcția publică de stat au intrat în vigoare în iulie 2015. Conform datelor disponibile, aceasta a adus o sarcină administrativă destul de ridicată legată de recrutarea și evaluarea funcționarilor publici. În plus, multe obiective stabilite în fosta strategie de administrare inteligentă sunt repetate în cadrul strategic actual pentru perioada 2014-2020. Pe de altă parte, se poate observa o modificare a cantității de informații de evaluare publicate de Ministerul de Interne în ultimii doi ani.

ESTONIA¹⁴

Conform Constituției¹⁵, președintele este șeful statului și comandantul suprem al forțelor armate ale Estoniei. Cu toate acestea, întrucât Estonia este o republică parlamentară, puterile executive ale președintelui sunt limitate, iar președintele este în mare parte o figură simbolică cu funcții onorifice. Președintele reprezintă Estonia în relațiile internaționale, poate returna un act parlamentar pentru revizuire, aprobă dizolvarea Parlamentului și propune modificări constituționale. Autoritatea legislativă este Parlamentul (Riigikogu) care cuprinde o sută și unu de membri. Riigikogu este ales o dată la 4 ani, iar membrii acestuia sunt aleși prin alegeri libere după principiul reprezentării proporționale. Alegerile sunt generale, uniforme și directe. Votarea este secretă și implică posibilitatea de a vota în format electronic. Riigikogu este compus din membri ai 5-6 partide politice, dintre care 3 partide formează în mod normal o coaliție guvernamentală.

Puterile executive supreme ale națiunii le are Guvernul Republicii. Conform Constituției, principalele responsabilități ale guvernului includ: implementarea politicilor interne și externe ale statului; propunerea legislației către Riigikogu; pregătirea și depunerea proiectului bugetului de stat în Parlament; administrarea și implementarea legilor și a rezoluțiilor parlamentului; administrarea și implementarea bugetului de stat; și prezentarea către Parlament a unui raport privind execuția bugetului de stat. Conform Legii Guvernului Republicii, guvernul poate conține până la 15 miniștri, inclusiv primul ministru. Guvernul este condus de primul ministru și este format din 11 ministere, biroul guvernamental și 15 guverne județene, precum și agenții executive și inspectorate și birourile regionale ale acestora. Ministerele sunt responsabile de elaborarea politicilor, iar agențiile din subordinea lor sunt responsabile în mare parte de punerea în aplicare a politicii. În prezent, în cele 11 ministere există 15 miniștri (inclusiv primul ministru).

Furnizarea serviciilor publice este împărțită între administrația centrală și cea locală. Având în vedere dispersia verticală a autorității între administrația centrală și cea locală, Estonia este o țară mică și foarte centralizată, care are un sistem de administrație locală cu un singur nivel din 1993. Estonia este un stat unitar, fără regiuni autoguvernante, împărțit în județe, municipalități rurale și urbane (orașe) (183 de municipalități rurale și 30

¹⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c017bdc1-960e-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁵ <https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/index.html>

de orașe care la rândul lor formează 15 județe). Conform Constituției Estoniei, art. 155 “entitățile prin care se realizează autonomia locală sunt localitățile rurale și orașele. Alte entități prin care se realizează autonomia locală pot fi constituite potrivit legii”.

Problemele locale sunt gestionate autonom de către administrațiile locale, care sunt municipalitățile rurale și orașele. Acestea au un statut juridic egal și constituie nivelul local al administrației publice estoniene. Toate administrațiile locale funcționează în cadrul unui județ - guvernele județene fac parte din administrația centrală și reprezintă interesele guvernului central. Constituția interzice înființarea unor regiuni autoguvernante sau crearea unui stat federal. Constituția Republicii Estonia oferă garanții semnificative pentru autonomia locală:

- Toate problemele locale sunt rezolvate și administrate de autoritățile locale, care își îndeplinesc îndatoririle în mod autonom, în conformitate cu legea. (art 154 din Constituție)

- Autoritatea locală are un buget independent, care este întocmit în conformitate cu principiile și procedura prevăzute de lege (art 157 alin 1 din Constituție).

- Autoritățile locale au dreptul, în baza legii, să stabilească și să perceapă impozite și să impună taxe (art 157 alin 2 din Constituție).

- Competența administrativă a unei autorități locale nu poate fi modificată fără luarea în considerare a avizului autorității în cauză (art 158 din Constituție).

Cooperarea municipalităților este organizată prin activitatea asociațiilor guvernamentale locale: Asociația Orașelor din Estonia și Asociația municipalităților rurale din Estonia. Asociațiile guvernamentale locale au încă un statut foarte scăzut ca organizații neguvernamentale non-profit.

Distribuția puterilor între diferite niveluri de guvernare

Conform Constituției, funcțiile pot fi delegate administrației locale numai prin lege sau de comun acord. Toate problemele locale sunt tratate și soluționate de către autoritățile locale, cu excepția cazului în care sunt atribuite altor persoane în conformitate cu legea. Principalele sarcini ale municipalității rurale și orașului sunt menționate în Legea privind organizarea administrației locale din iunie 1993, cu modificările ulterioare¹⁶. Funcțiile administrației locale includ organizarea de asistență și servicii sociale, servicii de asistență pentru vârstnici, locuri de muncă pentru tineri, locuințe și utilități, furnizarea de apă și canalizare, furnizarea de servicii și facilități publice, gestionarea deșeurilor, planificare fizică, transport public în zona locală și întreținerea drumurilor municipale rurale și a străzilor orașului, cu excepția cazului în care aceste funcții sunt atribuite prin lege altor persoane.

Prin contractul semnat cu agențiile de stat, administrația locală poate fi împuternicită să furnizeze funcții și servicii ale statului. Cel mai mare element din cheltuielile autorităților locale în Estonia este învățământul general (școlile primare și

¹⁶ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528062018008/consolide>

școlile secundare superioare sunt școli municipale). Asistența socială este în principal o funcție comună. Pensiile, îngrijirea copilului/familiei, îngrijirile sociale finanțate pentru persoanele cu handicap și ajutorul de șomaj sunt plătite de la bugetul de stat. Funcțiile autorităților locale includ, de asemenea, întreținerea diferitelor tipuri de facilități: preșcolar, facilități de îngrijire a copilului, școli primare, școli secundare, biblioteci, centre comunitare etc.

Constituția garantează că autoritățile locale au bugete independente care fac parte din bugetul sectorului public, dar nu fac parte din bugetul de stat. Cu toate acestea, finanțele administrațiilor locale depind în mare măsură de bugetul guvernului central. Principalele surse ale municipalităților rurale și veniturilor orașelor sunt impozitele impuse de stat și subvențiile de la bugetul de stat. Alte surse semnificative de venituri sunt împrumuturile și veniturile primite din vânzarea sau închirierea proprietății municipale. Impozitele impuse de stat se încadrează în două categorii: impozitele a căror rată nu poate fi modificată de către autoritățile locale (impozitul pe venit personal și taxele de utilizare a resurselor naturale) și impozitele ale căror rate pot fi modificate de către autoritățile locale (impozitul funciar). Cea mai mare proporție (aproximativ 1/2) din venitul bugetelor locale provine din impozitul pe venit personal al statului. Această dependență ridicată de un singur tip de impozit este destul de unică pentru municipalitățile din alte țări europene.

Legea privind impozitele locale stabilește tipurile de impozite locale, obiectul impozitării, scutirile de impozit, baza evaluării și rata impozitelor. În aceste condiții legale, autoritățile municipale pot decide cu privire la tipul și rata impozitelor locale. În ceea ce privește importanța relativă, impozitele locale din Estonia reprezintă mai puțin de 5% din veniturile locale ale autoguvernării, ceea ce înseamnă că guvernele locale sunt foarte dependente de bugetul de stat, iar autonomia fiscală este foarte scăzută.

Guvernarea pe mai multe niveluri și reforma sectorului public

Autoritățile locale ale Estoniei constituie o sferă autonomă a autorității publice. Guvernul central nu are dreptul la intervenție administrativă. Cu toate acestea, în ultimii ani, guvernul central al Estoniei a sporit utilizarea instrumentelor pentru a influența politica locală. De exemplu, a redus implicarea autorităților locale în procesul de politici la nivel național. Elitele politico-administrative naționale au împins în mod deschis relațiile interguvernamentale estoniene spre modelul fuzionat și centralizat al relațiilor central-locale. Această ultimă strategie poate fi pusă în aplicare cu ușurință într-o manieră de sus în jos, din cauza superiorității covârșitoare a autorităților centrale față de autoritățile locale mici și aflate într-o relație de concurență reciprocă.

Autoritățile locale sunt implicate în procesul de elaborare a politicilor prin intermediul asociațiilor naționale guvernamentale. În general, procesul de implicare al autorităților locale este destul de superficial - asociațiile administrațiilor publice naționale sunt uneori solicitate să participe la elaborarea politicilor atunci când deciziile politice de fond au fost deja luate. Acest lucru înseamnă că sugestiile asociațiilor cu caracter transformator ar putea să nu fie luate în considerare, mai ales atunci când includerea are loc prea târziu. În

plus, așa s-a menționat anterior, asociațiile au un statut destul de scăzut ca organizații non-profit, non-guvernamentale și nu au capacitatea de a contribui la elaborarea politicilor.

Provocările cu care se confruntă relațiile centrale / subnaționale le reflectă pe cele de la nivelul guvernului central: o coordonare slabă și o lipsă de capacitate de maximizare a mecanismelor de coordonare. Această relație are un impact asupra furnizării serviciilor de către toate nivelurile de guvernare, precum și de autoritățile locale și de dezvoltare regională. (se arată într-un raport al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică din 2011).

Începând cu anul 2016, a fost inițiată de către Guvern o reformă teritorială cuprinzătoare cu scopul de a reduce numărul administrațiilor publice locale. Reforma constă în două faze: în prima fază, guvernul a oferit posibilitatea autorităților locale cu mai puțin de 5000 de rezidenți să se unească din proprie inițiativă. 160 de autorități locale din 213 au decis să fuzioneze din proprie inițiativă. Faza a doua a reformei teritoriale a prevăzut ca guvernul să propună fuziunea obligatorie a administrațiilor locale cu mai puțin de 5000 de rezidenți. După a doua etapă, numărul administrațiilor locale a scăzut la 79. Fuziunile au fost aplicate la alegerile locale din octombrie 2017.

La începutul anului 2017, Guvernul a decis ca toate activitățile guvernelor județene să fie încetate la 1 ianuarie 2018. Județele vor continua să existe ca unități administrative ale statului, statul furnizând populației serviciile necesare. Motivul din spatele acestei reforme este că guvernele județene au păstrat foarte puține sarcini. Conform planului guvernamental, sarcinile locale ale guvernelor județene vor fi transferate către administrațiile locale, iar sarcinile de stat vor fi transferate ministerelor și departamentelor existente. În urma reformei, autoritățile locale se vor implica în planificarea activităților de dezvoltare a județului, coordonarea cooperării județene, statistici vitale, întreprinderi culturale suplimentare și îmbunătățiri ale transportului public regional. Ministerele vor fi responsabile în principal de organizarea supravegherii în diferite sfere, acțiuni funciare, implementarea programelor de dezvoltare regională și compilarea documentelor de planificare a statului.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

În Estonia există 11 ministere cu aproximativ 2 600 de angajați, inclusiv funcționari publici și angajați. Cu excepția a două ministere (Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Finanțelor), există 250 sau mai puține persoane care lucrează în fiecare minister individual. Structura internă a ministerelor este reglementată prin Legea Guvernului Republicii. Conform acestui act, un minister este împărțit în departamente conform statutelor ministerului. În cazurile prevăzute de lege, unitățile structurale pe lângă departamente pot fi, de asemenea, incluse în structurile ministerelor. Un departament al unui minister este o unitate structurală a ministerului care nu are nicio autoritate de putere executivă în ceea ce privește persoanele din afara ministerului, dacă legea nu prevede altfel. Structura și competența unui departament al unui minister este determinată în statutul departamentului aprobat de ministru. Un departament poate include divizii și

birouri. Un departament al unui minister este condus de șeful departamentului (în Ministerul Afacerilor Externe de către directorul general). Structurile și pozițiile superioare ale ministerelor sunt în general concepute în conformitate cu legislația existentă, iar structurile ministerelor sunt foarte similare. Cea mai mare excepție este Ministerul Afacerilor Externe, care are reguli specifice de structură în Legea Guvernului Republicii.

Conform Legii Guvernului Republicii, secretarul general al unui minister (care este cel mai înalt funcționar nepolitic din minister) conduce activitatea unităților structurale ale ministerului. Există, de obicei, câțiva secretari generali adjuncți în fiecare minister.

În total sunt 43 de agenții executive în guvernul central din Estonia, cu aproximativ 20 - 200 de angajați (inclusiv funcționarii publici și angajați). Administrarea structurilor interne și a pozițiilor agențiilor este descentralizată și nu există o lege centrală pentru aceasta. Numai numirea și eliberarea funcției de șef al agenției - directorii generali, precum și responsabilitatea acestuia, sunt reglementate prin Legea Guvernului Republicii. Din această cauză, structurile agențiilor sunt foarte diferite și greu de generalizat.

În general, guvernul central din Estonia este descentralizat și fragmentat într-o mare măsură. O trăsătură centrală a sistemului administrativ din Estonia este dependența de responsabilitatea ministerială. Deși ministerele sunt mici, sunt actori administrativi puternici, cu un efect considerabil în ceea ce privește problemele din domeniile lor de guvernare. Alte centre de coordonare din sistem (Biroul Guvernului¹⁷, Ministerul Finanțelor) sunt echipate cu puteri de coordonare restrânse și, în plus, sunt adesea constrânse de resurse limitate. Rolul ministerelor se limitează în mare parte la formularea politicilor, în timp ce implementarea politicilor este realizată de diferite agenții sub supravegherea lor. În conformitate cu responsabilitatea ministerială, toate organizațiile publice sunt subordonate unor ministere specifice, iar comunicarea lor cu cabinetul trece prin departamentele de profil. Nu există agenții în sistemul administrativ care să raporteze cabinetului în ansamblu.

Deși agențiile executive ale administrației centrale funcționează cel mai aproape de ministere, iar acesta este singurul grup de agenții care este acoperit de reglementările privind serviciul public, autonomia lor de gestionare este restricționată mai mult decât pentru alte tipuri de agenții. De-a lungul anilor, managementul funcțiilor de sprijin (resurse umane, tehnologie informațională și contabilitate) a devenit mai centralizat de către ministerele-mamă. Argumentele care stau la baza centralizării apar din discursul eficienței, precum și din așteptarea ca uniformizarea și standardizarea să contribuie la performanțele organizațiilor. Autonomia politicilor agențiilor guvernamentale este în primul rând determinată de legislația care reglementează domeniul lor de funcționare. În unele cazuri, există o autonomie foarte ridicată, prevăzută de lege. În plus, datorită complexității problemelor gestionate de organizațiile guvernamentale, monopolul lor frecvent de cunoștințe de specialitate și resurse limitate ale ministerelor, influența agențiilor asupra politicilor poate fi foarte mare.

¹⁷ <https://riigikantslei.ee/en/government-office>

Este posibil să se facă distincția între patru faze principale ale reformelor sectorului public din Estonia:

1) În primul rând, transformarea inițială post-comunistă (1990-1996) a fost martor al unor reforme politice, economice și administrative pe bază largă și instituirea unui nou cadru legislativ și instituțional. În această perioadă, funcțiile sectorului public au fost optimizate în raport cu sectorul privat (de exemplu, privatizarea) și între administrația centrală și locală.

2) În al doilea rând, în perioada de aderare la UE (1996-2004), mai multe inițiative de reformă (de exemplu, înființarea de noi agenții precum fundațiile) au fost puternic impulsionate și modelate de criteriile de aderare la UE și de condiționalitate stabilite de Comisia Europeană. S-au remarcat două cuvinte cheie - simplificarea și reducerea dimensiunii echipamentelor guvernamentale. Discuția s-a concentrat pe reducerea numărului de comisii și inspectorate, în special primele care au fost văzute ca centre ale puterii executive autonome care concurează cu ministerele. Majoritatea celor „neîntemeiate” trebuiau absorbite de ministerele de resort.

3) În al treilea rând, faza de „reglare continuă” a sistemului existent vizează în principal creșterea eficienței costurilor (din 2004 până în 2011). Agențiile au fost înființate, dar și închise, și mutate între ministere, iar tendința anterioară de eliminare a comisiilor a fost abandonată. În perioada 2008 - 2010, au avut loc șapte fuziuni complexe sau reorganizări complexe ale agențiilor guvernamentale, adesea înglobând și funcții din afara centrului guvernamental. Șapte agenții și-au încheiat existența în structuri multifuncționale mai mari.

4) În al patrulea rând, faza actuală a reformelor de gestionare publică (începând din 2011) care a început cu raportul OCDE (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică) despre „Estonia: către o abordare unică a guvernului” (2011). Acest raport a dat un discurs nou asupra dezvoltării administrației publice din Estonia. După cum sugerează OCDE, guvernul eston a elaborat planul de acțiune pentru raportul OCDE, care a devenit peste un deceniu documentul central privind dezvoltarea administrației publice. În această perioadă, au fost implementate mai multe reforme ample (cum ar fi reforma serviciului public, reforma reglementării anticorupție, crearea de centre de servicii comune, amalgamarea guvernelor locale, eliminarea guvernelor județene), care au fost amânate anterior de guvern. În plus, guvernul s-a concentrat mai mult pe dezvoltarea e-guvernării prin crearea instituțiilor speciale pentru coordonarea centrală (departamentul central pentru coordonarea digitalizării serviciilor electronice la Ministerul Afacerilor Economice și Comunicării în 2011, Strategia Estoniei pentru Societatea Informațională în 2013 și Consiliul E-Estonia în cadrul Biroul Guvernamental în 2014).

În concluzie, tendința generală de reformă în centrul guvernării pe parcursul a 20 de ani poate fi caracterizată drept „de-agentificare” - deși au fost înființate mai multe agenții alături de abolirea și comasarea acestora, în totalitate atât numărul ministerelor cât și al agențiilor guvernamentale a scăzut considerabil. La nivel de agenții, tendința este spre dezvoltarea organizațiilor multifuncționale. În ceea ce privește tipurile, consiliile de

administrație cu o specificație de sarcină mai largă decât inspectoratele (orientate în special către supravegherea statului) au devenit forma preferată de unitate executivă subministerială (tendință inversă până în 1998). Deoarece natura descentralizată a sistemului administrativ din Estonia, obținută suplimentar din natura sectorială a procesului de negocieri de aderare la UE, reformele structurale au fost, de asemenea, conduse de ministere unice pentru domeniile lor specifice de guvernare.

Coordonarea Guvernului central

Organizarea guvernului central este reglementată prin Legea Guvernului Republicii¹⁸ adoptată în 1995. În ceea ce privește coordonarea orizontală, Estonia operează un sistem administrativ segmentat, unde responsabilitatea politicilor și programelor publice revine ministerelor individuale. Un astfel de aranjament este susținut de cadre de planificare bugetară strategică. Mecanismele de coordonare orizontală care au fost încorporate în sistem (de exemplu, consultarea proiectelor de reglementări, gestionarea afacerilor UE) se bazează în mare parte pe cooperarea de tip rețea.

În Estonia, funcțiile cheie de coordonare centrală sunt împărțite între Biroul Guvernului, Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției și, într-o oarecare măsură, Ministerul Afacerilor Economice și Comunicării:

- Biroul Guvernului este însărcinat să sprijine premierul și să asigure implementarea și gestionarea eficientă a strategiilor guvernamentale, inclusiv asigurarea implementării și monitorizării programului guvernamental.

- În cadrul Ministerului Finanțelor, departamentele cheie sunt responsabile pentru procesele bugetare (inclusiv cadrele de cheltuieli pe termen mediu), coordonarea serviciului public (cu excepția funcției publice superioare care este responsabilitatea Biroului Guvernului), coordonarea și relațiile de guvernare cu regiunile, precum și coordonarea anumitor evoluții ale managementului public.

- Ministerul Justiției coordonează procesul de reglementare și supraveghează punerea în aplicare a evaluării impactului de reglementare și a calității legislative în general.

- Ministerul Afacerilor Economice coordonează gestionarea sistemelor informaționale ale statului și supraveghează punerea în aplicare a agendei guvernamentale digitale, în timp ce Ministerul de Interne acoperă relațiile de coordonare și guvernare cu regiunile și este responsabil de pregătirea și planificarea de urgență a administrației centrale în ceea ce privește gestionarea crizelor.

Elaborarea de politici, coordonare și implementare

Centrele de coordonare din sistem (Biroul Guvernului, Ministerul Finanțelor) sunt dotate cu puteri de coordonare restrânse și, în plus, sunt adesea constrânse de resurse limitate. Caracterul fragmentat al guvernului central din Estonia a influențat modelul de

¹⁸ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/503012019005/consolide>

inițiere și implementare a reformelor administrației publice. În cele mai multe cazuri, reformele au fost ad-hoc, nu aveau suficientă orientare centrală și s-au concretizat în schimbările fragmentare inițiate de ministerele individuale, în loc să se adreseze guvernului în ansamblul său.

Serviciul public din Estonia este, în mare măsură, de-politizat. De fapt, este una dintre cele mai puțin politizate țări din Europa Centrală și de Est (conform Meyer-Sahling, 2011). Deși sistemul funcției publice este foarte descentralizat, cu multă discreție delegată miniștrilor și managerilor sectorului public, iar sistemul oferă garanții sociale foarte limitate funcționarilor publici, cultura administrativă copleșitoare susține cu tărie valorile meritocrației.

Contextul de elaborare a politicilor din Estonia poate fi caracterizat prin simpla organizare statală cu un rol marginal pentru sindicate, parteneriate sociale și actori de veto constituțional, precum și prin structuri corporatiste în procesul de elaborare a politicilor.

În 2002, Parlamentul a aprobat Conceptul de dezvoltare a societății civile din Estonia, care a determinat principiile parteneriatului dintre autoritățile publice și societatea civilă. O activitate importantă de urmărire a fost formularea Bune Practici de Angajare de către Biroul Guvernului, ministerele și organizațiile societății civile în 2004-2005. Bunele practici de implicare au elaborat principiile cheie care susțin participarea societății civile la elaborarea de politici, cum ar fi informarea părților interesate relevante despre inițiativele politice care le afectează, oferind suficient timp pentru consultările părților interesate, cerința de feedback, etc. În plus, guvernul eston a adoptat planul de acțiune al Parteneriatului pentru o guvernare deschisă în 2014. Prin aderarea la această inițiativă globală în 2012, guvernul Estoniei și-a asumat obligația de a stabili un mecanism național de coordonare care implică guvernul și societatea civilă în implementarea și monitorizarea practicilor de bună guvernare.

Cu toate acestea, în ciuda măsurilor luate pentru guvernarea deschisă, transparența procesului de elaborare a politicilor nu s-a îmbunătățit prea mult în ultimul deceniu. Organizații neguvernamentale mai active susțin că, pe hârtie și în documentele politice, situația s-ar fi putut îmbunătăți, dar, în realitate, există puțin interes, timp și energie din sectorul public pentru a implica parteneri neguvernamentali în procesele de elaborare a politicilor. În plus, partidele neguvernamentale nu participă sau nu contribuie întotdeauna, iar guvernul nu face prea multe pentru a motiva participarea. Studiile arată că, în momentul în care actorii nonguvernamentali sunt solicitați să participe, deciziile de politică de fond au fost deja luate. Aceasta înseamnă că sugestiile grupurilor de interese care au un caracter transformator ar putea să nu fie luate în considerare, mai ales atunci când includerea a avut loc prea târziu. În același timp, doar foarte puțini parteneri neguvernamentali au reușit să dezvolte capacitățile necesare pentru implicarea profesională în procesul de elaborare a politicilor, prezentând o problemă mai mare a noilor democrații. Reprezentanți ai întreprinderilor și ai angajatorilor, precum și ai ecologiștilor se manifestă în această privință și reprezintă grupurile care au avut cel mai mare impact asupra procesului de elaborare a politicilor.

Guvernul Estoniei a depus un efort serios în promovarea instrumentelor de participare electronică alături de prioritatea sa mai largă de dezvoltare a guvernării electronice. Guvernul Estoniei a creat prima platformă de participare electronică în 2001. Platforma de participare electronică Today I Decide (Täna Otsustan Mina sau TOM) a fost lansată ca o platformă online în care cetățenii puteau propune idei de politici pentru factorii de decizie. În curând, TOM a întâmpinat provocări, cum ar fi un număr limitat de utilizatori activi, o calitate scăzută a ideilor, impactul limitat al propunerilor cetățenilor și prevalența răspunsurilor formaliste de către oficialii statului asupra unei atitudini deschise la dialog. Până în 2004, experții în democrație electronică declaraseră programul un eșec. Instituțiile guvernamentale nu aveau o înțelegere asupra modului de integrare a ideilor generate de TOM în procesul lor de lucru, iar cetățenii nu aveau cunoștințe și abilități pentru a-și formula ideile în formate cu care funcționarii ar putea lucra. Deoarece calitatea ideilor era în general scăzută, oficialii au fost reticenți să discute și să le răspundă. A existat un decalaj în contextul de reglementare, strategic și politic - întrucât discuțiile la nivelul întregului guvern privind politicile de implicare a cetățenilor au început abia în jurul anilor 2004-2005, terenul pentru participarea electronică nu a fost încă fertil. Un alt portal de participare electronică Osale.ee („Participă”), denumit și „TOM îmbunătățit”, a fost lansat în 2007 cu funcționalitatea consultărilor publice privind proiectele legislative. Noul portal s-a confruntat cu o serie de probleme similare cu TOM și a scăzut până în 2015. În total, se poate spune că, în ciuda retoricii guvernamentale, participarea electronică nu a fost o prioritate pentru politicieni sau oficiali de top în practica de zi cu zi, ceea ce a dus la dispariția inițiativelor relevante. Prea multe portaluri și instrumente web par să existe și au fost în mare parte subutilizate. Proiectele estoniene de participare electronică nu au realizat niciodată o integrare adevărată cu procesele politice existente, iar mandatul lor a rămas neclar. Problemele cu canalele de participare electronică existente sunt puține, consultări publice puține, feedback din partea publicului neactualizate din punct de vedere tehnic etc.

Performanța generală a guvernului

În sistemul administrativ din Estonia, centrele de coordonare sunt echipate cu puteri de coordonare restrânse și deseori constrânse de resurse limitate, în timp ce ministerele sunt actori administrativi puternici în domeniile lor de guvernare.

Caracterul fragmentat al guvernului central din Estonia și interesul politic limitat pentru dezvoltarea administrativă au influențat modelul inițierii și implementării reformelor administrației publice. În cele mai multe cazuri, reformele au fost ad-hoc, nu aveau suficientă orientare centrală și s-au concretizat în schimbări treptate inițiate de ministerele individuale, mai degrabă decât să se adreseze guvernului în ansamblul său. Cele mai multe reforme structurale și de gestionare au fost realizate prin scopul eficienței costurilor (de exemplu, fuziuni ale agențiilor, crearea unui centru de servicii de stat, consolidarea serviciilor IT și reforma Legii bugetului de stat).

Capacitatea guvernamentală de planificare strategică și implementare a politicilor este destul de slabă. Acest lucru se datorează în mare parte caracterului fragmentat al guvernului central din Estonia, unde centrele de coordonare precum Ministerul Finanțelor și Biroul Guvernului nu cooperează eficient și nu lucrează pentru un scop comun. Mai mult decât atât, bugetul este foarte rigid, iar procesul bugetar este foarte slab legat de procesul de planificare strategică, deși obiectivul corelării bugetului și planificării strategice a fost pe planul de acțiune guvernamentală de mai bine de 10 ani. Întrucât obiectivele pur și simplu măsurabile sunt preferate în planificarea strategică, obiectivele strategice sunt foarte detaliate și uneori slab legate de perspectiva generală a întregului guvern.

Guvernele estoniene din ultimele două decenii au încercat cele mai multe instrumente de gestionare a performanței cunoscute din experiența occidentală (de exemplu, rapoarte anuale de performanță ale ministerelor; metodologie de bugetare a performanței, indicatori de performanță etc.). Unele instrumente au fost testate și apoi abandonate, în timp ce altele au fost integrate într-un set de măsuri centrale și folosite regulat. Implementarea slabă a managementului performanței se datorează în principal instabilității, abilităților analitice slabe și decalajului de implementare. Acești factori împreună cu supraîncărcarea informațională explică dificultățile de implementare ale măsurării performanței și utilizarea limitată a informațiilor privind performanța.

În ultimul deceniu, guvernul eston a acordat o atenție din ce în ce mai mare procesului de elaborare a politicilor bazate pe dovezi. În același timp, analiștii de politică din serviciul public nu dispun de competențele adecvate pentru analiza politicii, iar studiile relevante sunt deseori contractate. Partidele politice nu au expertiză în anumite domenii politice ceea ce le face nesigure în a se baza pe studii efectuate fie de funcționari publici, fie de experți externi. În consecință, multe decizii se bazează pe ideologie și interese politice și nu pe analize de înaltă calitate. Transparența procesului de elaborare a politicilor nu s-a îmbunătățit prea mult în ultimul deceniu. Organizațiile neguvernamentale mai active susțin că, pe hârtie și în documentele politice, situația s-ar putea să se fi îmbunătățit, dar, în realitate, există puțin interes, timp și energie din sectorul public pentru a implica parteneri neguvernamentali în procesele de elaborare a politicilor. Mai mult, practicile de implicare nu au fost încă extinse la fazele de punere în aplicare a politicii sau de evaluare a politicilor.

Implementarea efectivă a instrumentelor de participare electronică nu a fost o prioritate pentru politicieni sau oficialii aflați la conducere, ceea ce a dus la dispariția inițiativelor relevante. Prea multe portaluri și instrumente web par să existe și au fost în mare parte subutilizate. Proiectele de participare estoniană nu au obținut niciodată o integrare adevărată cu procesele politice existente, iar mandatul lor a rămas neclar. Cercetări recente arată că numărul cetățenilor care utilizează servicii de democrație electronică este relativ scăzut. Așteptările generale ale cetățenilor estonieni față de guvern sunt destul de mici datorită factorilor istorici-culturali care contribuie la atitudinile anti-stat. Astfel, satisfacția față de administrația publică (și cu instituțiile guvernamentale individuale, în special) depășește așteptările. Acest lucru contribuie, de asemenea, la încrederea

generală a guvernului și instituțiilor specifice / serviciilor publice, care este peste media UE.

FINLANDA¹⁹

Constituția consacră faptul că Finlanda este o democrație parlamentară, Parlamentul constituind autoritatea legiuitoare, iar funcția de Prim-ministru (șeful Executivului) fiind cea mai influentă funcție publică și asigurând conducerea executivă a statului. Constituția, în forma sa actuală, a intrat în vigoare la 1 martie 2000 și a fost modificată ultima dată în anul 2011, revizuirea intrând în vigoare la data de 1 ianuarie 2012²⁰.

Potrivit textului constituțional, Parlamentul este unicameral și are 200 de reprezentanți, aleși la fiecare patru ani. Atribuțiile guvernamentale sunt exercitate de președinte (ales la fiecare șase ani) și de guvern, ai căror membri sunt responsabili în fața Parlamentului. Atribuțiile judiciare sunt exercitate de instanțe judecătorești independente. Curtea Supremă de Justiție și Curtea Supremă Administrativă sunt cele mai înalte instanțe. Guvernul este format din primul ministru și miniștrii din 12 ministere. Unul sau mai mulți miniștri conduc fiecare minister, deținând mandate împărțite între ei. Parlamentul alege primul ministru. Președintele numește premierul și alți miniștri propuși de primul ministru. Guvernul înaintează programul său către Parlament.

Guvernul propune acte Parlamentului. Un act adoptat de Parlament este prezentat președintelui pentru confirmare. Președintele, guvernul și un minister pot emite decrete conform prevederilor legale. Guvernul prezintă Parlamentului rapoarte anuale privind activitățile guvernamentale și măsurile întreprinse ca răspuns la deciziile parlamentare, precum și rapoarte anuale privind finanțele statului și respectarea bugetului.

Primul ministru reprezintă Finlanda în cadrul Consiliului European. Parlamentul ia în considerare acele propuneri de acte, acorduri și alte măsuri care se vor decide în cadrul Uniunii Europene și care, în caz contrar, ar intra în competența Parlamentului.

Există mai multe divizii regionale în Finlanda, fiecare divizie bazată pe scopuri administrative diferite, însă Finlanda nu are - până în prezent - niciun guvern regional cu organe politice distincte. Există șase agenții administrative regionale de stat (AVI)²¹. Misiunea lor este de a promova egalitatea regională privind execuția, coordonarea și supravegherea în multe domenii: de exemplu, în educație și cultură, sănătate și securitate în muncă, permise de mediu și servicii de salvare. În plus, există 15 centre pentru dezvoltare economică, transport și mediu (centre ELY) care acționează ca autorități administrative regionale în domeniile afacerilor și industriei, transportului și infrastructurii, precum și mediului și resurselor naturale. Acestea au fost formate în 2010 prin contopirea

¹⁹ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/621cdf5-9611-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

²⁰ <http://codex.just.ro/Tari/FI>

²¹ <https://www.avi.fi/en/web/avi-en/>

mai multor autorități regionale cheie ale statului. Serviciile de angajare fac parte în prezent din centrele ELY (*suomi.fi*).

Finlanda este împărțită în municipalități (311 în 2017), a căror administrare se bazează pe autogovernarea rezidenților lor. Principiul autogovernării municipalităților este puternic, bazându-se pe alegerile locale și pe dreptul de a percepe impozitul local. Cu toate acestea, mai mult de jumătate din municipalități au mai puțin de 6.000 de locuitori. Municipalitățile oferă servicii publice finanțate în mare parte de stat și anume: asistență socială și de sănătate, educație (exclusiv învățământul superior), planificare teritorială și utilități publice (apă, electricitate, transport local). Municipalitățile au atribuții și în domeniul protecției mediului. În vederea furnizării de servicii publice, municipalitățile sunt organizate în 184 de autorități comune care oferă servicii publice (prin colaborare). Cele mai importante dintre ele sunt autoritățile districtelor spitalicești, sănătății publice și educației. Autoritățile locale pot, de asemenea, să convină asupra cooperării contractuale în vederea furnizării altor servicii: gestionarea deșeurilor, aprovizionarea cu apă, serviciilor de salvare, inspecția clădirilor, consiliere pentru consumatori/ creanțe și educație. Unele dintre aceste contracte sunt obligatorii, pe baza reglementărilor guvernamentale²².

Municipalitățile au format 18 consilii regionale care sunt autorități municipale comune. Fiecare municipalitate este membră a unui consiliu regional. Consiliile funcționează după principiile autogovernării municipale, adică nu fac parte din guvernul central al țării (numit guvern de stat în finlandez). Reforma administrației regionale din 2010 a consolidat rolul acestor consilii privind dezvoltarea regională și utilizarea teritoriului regional, care este de altfel misiunea lor principală. Astfel, funcțiile lor sunt diferite de cele ale agențiilor administrative regionale de stat și ale centrelor ELY. Cu toate acestea, toate aceste autorități cooperează între ele în chestiuni de importanță reciprocă.

Municipalitățile percep impozitul municipal. Impozitul pe venit local plătit de rezidenți, impozitul pe proprietatea imobiliară și o cotă din impozitul pe profit reprezintă mai puțin de jumătate din totalul veniturilor municipale. Subvențiile guvernului central reprezintă mai puțin de 20% din totalul veniturilor municipale. Guvernului central urmărește prin acordare subvențiilor eliminarea inegalităților financiare dintre municipalități și asigurarea unui acces egal la servicii. Taxele și tarifele de transport, aprovizionare cu apă etc. constituie aproximativ 25% din venituri.

Conform Constituției, populația Sami are autonomie lingvistică și culturală în regiunea natală. Constituția prevede ca populațiile de limbă finlandeză și de limbă suedeză să aibă acces egal la serviciile publice în limba nativă. Insulele Åland beneficiază de autonomie. Bisericele și comunitățile religioase sunt, de asemenea, autogovernante, bazându-se pe libertatea religiei.

Pe fondul unei incapacități a administrației locale de a furniza servicii publice de bună calitate, în special în asistența socială și de sănătate, s-a încercat implementarea unei reforme regionale, care a eșuat în martie 2019, cu doar câteva luni înainte de

²² <https://www.localfinland.fi/finnish-municipalities-and-regions>

organizarea alegerilor legislative; atunci, guvernul Finlandei și-a prezentat demisia, iar premierul Juha Sipilä și-a motivat decizia prin imposibilitatea de a reforma sistemul de sănătate în timpul mandatului.

Reforma serviciilor de sănătate presupunea reorganizarea întregului aparat guvernamental pe trei paliere: administrația centrală, județe (regiuni autonome) și administrația locală. Începând cu 1 ianuarie 2021, în Finlanda, responsabilitatea pentru organizarea serviciilor de sănătate și sociale urma a fi transferată de la autoritățile locale și municipale (aproximativ 300) către cele 18 nou înființate unități administrative ("counties"/județe). Implementarea reformei era motivată pe lângă gradul de îmbătrânire a populației și de numărul prea mare de unități administrative care furnizează servicii de îngrijire rezidenților precum și de realizarea unei economii la buget de aproximativ 3 miliarde de euro.

În contextul îmbătrânirii accelerate a populației, unde asistența medicală extinsă de care finlandezii beneficiază în mod tradițional înregistrează costuri din ce în ce mai ridicate, guvernul Sipilä estima că reforma propusă ar fi redus creșterea cheltuielilor publice pentru sănătate și asistență socială la 0,9% anual, față de 2,4%, cât se preconizează pentru perioada 2019-2029.

Structura guvernului executiv

Guvernul este format din Primul ministru și miniștrii cabinetului. Numărul miniștrilor a variat de la 14 la 20 în perioada 2007-2017. De regulă, guvernele sunt guverne de coaliție formate din trei până la șase partide politice care dețin majoritatea în Parlament. Tradiția guvernelor multipartid (specifice sistemului electoral cu reprezentare proporțională), participarea semnificativă a tuturor părților interesate precum și a structurilor corporatiste au creat o abordare consensualistă în elaborarea politicilor. Durata mandatului guvernului a fost aceeași ca și pentru Parlament (patru ani) de-a lungul mai multor ani, cu mici excepții.

Fiecare ministru are un personal format din 200-300 de persoane. Cariera politicianilor și a funcționarilor publici sunt separate. Doar pozițiile cele mai înalte ale funcționarilor publici implică apartenența politică în cadrul unui partid. În subordonarea fiecărui ministru, există agenții ale guvernului central, în total aproape 100. Agențiile sunt înființate de Parlament și misiunea lor este reglementată legal.

Agențiile sunt independente în procesul decizional, dar sunt conduse de ministerul responsabil pentru sectorul politic al agenției. Între ministerul responsabil și agenție există un acord anual bazat pe managementul rezultatelor și al bugetării conform indicatorilor de performanță.

Obiectivele de performanță pot include, de asemenea, target-uri cu privire la dezvoltarea resurselor umane, precum satisfacția locului de muncă, concedii medicale etc. Finanțarea operativă a fiecărei agenții cade în sarcina ministerului responsabil și a Guvernului, fiind parte integrantă a bugetului anual care urmează a fi votat de către Parlament. Agențiile sunt conduse de directori care dețin puteri decizionale. Aceștia sunt

recrutați pentru o perioadă determinată în urma unui proces de selecție transparent. Agențiile își desfășoară activitatea în mod autonom de puterea politică în privința operațiunilor lor zilnice. Ele se concentrează pe implementarea politicii și coordonarea bazată pe rezultate, dar sunt active și cu privire la inițierea de schimbări și propunerea lor către ministerele competente, dacă modificările implică o nouă reglementare sau acordarea de noi resurse.

Pentru coordonarea politicilor, există patru comisii ministeriale statutare în guvern, deținând scopuri specifice: politica externă și de securitate, afacerile Uniunii Europene, finanțe și politica economică. Membrii acestor comisii sunt reprezentanți ai marilor partide politice care formează Guvernul. În plus, guvernul poate numi comisii ministeriale ad-hoc pentru pregătirea altor chestiuni, precum pregătirea și monitorizarea proiectelor și reformelor de lance specificate în programul guvernamental. Miniștrii lucrează relativ independent în cadrul Programului guvernamental; în 2014, Programul era structurat în jurul obiectivelor politice orizontale, ceea ce a condus la o mai mare colaborare între ministere (sursă OECD). Discuțiile active și colaborarea dintre miniștri depind în mare măsură de stilul de conducere al premierului, care este șeful guvernului central. Au existat îngrijorări constante în ceea ce privește posibilul „*efect de siloz*” al structurilor guvernamentale, conduse de miniștrii care coordonează sectoarele lor de politică și direcționează agențiile guvernamentale fără să aibă în vedere colaborarea cu structurile omoloage din alte sectoare de activitate. Încercările de creare a unei politici coordonate au fost materializate prin intermediul fuziunilor organizaționale ale agențiilor, programelor politice orizontale ale guvernului pentru anumite sectoare de politici (în perioada 2003-2011) și încercărilor de a uni ministerele într-o singură organizație (ca în Suedia).

Centrul guvernului (Biroul primului ministru și Ministerul Finanțelor) este considerat unul relativ slab, deși este responsabil pentru implementarea programului guvernamental (sursă OCDE 2015). Pregătirea legilor este „monopolul” ministerelor sectoriale. Personalul municipalităților autoguvernaate atinge aproape de șase ori dimensiunea administrației centrale (adică a administrației de stat în ansamblu). Municipalitățile sunt responsabile pentru cele mai importante servicii publice și sunt conduse de guvernele alese local. Acest lucru se adaugă fragmentării structurii statului și face ca implementarea politicilor să fie destul de descentralizată în ansamblu. Politicienii urmăresc câștigarea alegerilor naționale și locale, care leagă centrul guvernării de politica locală.

Comitetul ministerial financiar se ocupă în mare parte de problemele de importanță economică semnificativă, îndeplinind rolul de control *ex ante*. Un alt mecanism similar este bugetul-cadru prin intermediul căruia are loc stabilirea unor plafoane bugetare pe timpul exercitării mandatului de către guvernul în exercițiu pentru fiecare sector ministerial în parte, ceea ce presupune restricții și o mai bună predictibilitate pentru bugetarea anuală.

Plafoanele bugetare se bazează pe Planul fiscal general al administrației publice, care cuprinde ansamblul finanțelor publice, municipalitățile, sistemul de pensii și asigurări sociale. Ministerul Finanțelor a început utilizarea unui nou instrument de coordonare în

domeniul finanțelor administrației centrale începând cu 2014²³. La preluarea mandatului, Guvernul decide cu privire la stabilirea unui plafon pentru cheltuielile bugetare și reguli privind procedura-cadru. Limitele de cheltuieli determină politica de cheltuieli pe întregul termen de patru ani. Aceste limite sunt prezentate în primul Plan fiscal general. În fiecare an, în martie-aprilie, Guvernul revizuieste alocarea resurselor bugetare în cadrul prevăzut în Planul fiscal general și actualizează cadrul pentru a face față modificărilor nivelului costurilor, prețurilor și structurii cheltuielilor în limitele cheltuielilor.

Bugetul reprezintă un plan pentru economia de stat și administrația financiară. Planificarea bugetară începe în primăvară, după finalizarea Planului fiscal general, pe care de altfel se și bazează. Proiectul noului buget se dezbată în luna august. Parlamentul aprobă bugetul pentru anul bugetar următor înainte de încheierea anului bugetar anterior.

Statul poate obține un împrumut sub rezerva aprobării Parlamentului. Ministerul Finanțelor este responsabil pentru conducerea strategică a gestionării portofoliului de datorii la buget de stat. Trezoreria de Stat este responsabilă pentru operațiunile de finanțare.

Controlul *ex-post* acoperă mai multe dimensiuni decât controlul *ex-ante*. Organizațiile responsabile sunt Oficiul Național de Audit, o autoritate independentă care funcționează în legătură cu Parlamentul și Comitetul de audit al Parlamentului. Autoritatea este responsabilă de auditul extern și desfășoară auditul financiar, audit de conformitate, audit de performanță, audit de politică fiscală și alte auditări care combină diferite metode. Comitetul parlamentar de audit supraveghează gestionarea finanțelor guvernamentale și respectarea bugetului. În responsabilitatea Comitetului revin rapoartele anuale ale Guvernului și ale Oficiului Național de Audit, inclusiv rapoarte privind politica financiară și finanțarea alegerilor în cazul membrilor Parlamentului.²⁴

Cancelarul de Justiție²⁵ supraveghează legalitatea actelor oficiale ale Guvernului, ministerelor și președintelui Republicii. Cancelarul de Justiție se asigură că instanțele judiciare, autoritățile și funcționarii publici, precum și alte persoane sau organisme care îndeplinesc sarcini publice, respectă legea și își îndeplinesc obligațiile atribuite. Cancelarul de Justiție este însărcinat, de asemenea, cu îndatoriri privind supravegherea avocaților. Cancelarul de Justiție își desfășoară activitatea în legătură cu Guvernul.

Atribuțiile Cancelarului de Justiție sunt îndeplinite de Cancelarul de Justiție, Vice-cancelarul de Justiție și de înlocuitorul Vice-cancelarului de Justiție. Vice-cancelarul de Justiție și înlocuitorul său soluționează în mod independent chestiuni care sunt aduse la cunoștința lor. Președintele Republicii numește Cancelarul de Justiție și Vice-cancelarul de Justiție precum și pe înlocuitorul Vice-cancelarului de Justiție. Mandatul Cancelarului are un termen maxim de cinci ani.

În plus, Parlamentul numește pentru un mandat de patru ani un Ombudsman parlamentar și doi adjuncți Ombudsman. Scopul lor este de a asigura o bună administrare

²³ <https://vm.fi/en/spending-limits-in-central-government-finances-and-the-budget>

²⁴ <https://www.vtv.fi/en>

²⁵ <https://www.okv.fi/en/chancellor/chancellor-justice/>

și respectarea a prevederilor constituționale și ale drepturilor omului. Aceștia investighează reclamațiile, lansează propriile investigații și efectuează inspecții la fața locului în agenții și instituții oficiale.

Capacitatea guvernamentală și performanța

Toate documentele guvernamentale sunt publice, cu excepția cazului în care au fost avizate ca fiind confidențiale în baza unui temei legal.

Gradul de deschidere al guvernului este reglementat prin intermediul următoarelor acte legislative: Legea privind transparența activităților guvernamentale (621/1999) și Legea privind procedura administrativă (434/2003). Câteodată presa se confruntă cu probleme în accesarea informațiilor publice, care sunt sensibile din punct de vedere politic, însă aceste disfuncționalități sunt făcute publice și soluționate.

Percepția indicilor de corupție a fost favorabilă Finlandei ani la rând. Au existat puține cazuri legale de luarea de mită sau practici ilicite/abuzuri și acestea în mare parte legate de administrația locală. Indicatorul privind calitatea democrației plasează Finlanda pe primul loc în 2015, prima în ceea ce privește capacitatea executivă și pe locul al doilea în ceea ce privește responsabilitatea executivă. Finlanda a avut, de asemenea, o poziție foarte bună conform indicatorilor Băncii Mondiale de bună guvernare

Începând cu 1999, guvernul a lansat numeroase proiecte privind îmbunătățirea participării cetățenilor. Planul de acțiune finlandez privind parteneriatul pentru o guvernare deschisă a venit în sprijinul recomandărilor formulate de Comitetul de etică al funcționarilor publici de stat. Comitetul a subliniat importanța abordării bazată pe integritate în etica serviciilor publice. Conform acestuia, rețeaua de guvernare deschisă a guvernului de stat formată din aproximativ 100 de membri, funcționari publici individuali din ministere și agenții care organizează seminarii și împărtășesc experiențe, reprezintă una dintre cele mai importante realizări.

Organizarea și managementul guvernului

Capacitatea structurală a administrației centrale a fost îmbunătățită prin întreprinderea unor fuziuni; acestea au dus la reducerea simțitoare a agențiilor și a unităților, în mod special în administrația de stat regională.

Guvernul a decis relocarea unor agenții, obiectivul transferului a 5.100 de persoane din sudul țării în zonele mai puțin dezvoltate în perioada 2001-2011 nefiind pe deplin realizat. Întrucât majoritatea personalului a refuzat să se mute în noile locații, calitatea serviciilor s-a deteriorat temporar sau pentru o perioadă mai lungă de timp. Punerea în aplicare a reformei de relocare a agențiilor s-a dovedit o mare provocare. Cu toate acestea, Finlanda a reușit în implementarea altor reforme administrative. Reforma continuă a administrației centrale vizează implementarea atât a unor structuri mai eficiente, cât și a unor noi moduri de acțiune organizațională, inclusiv o mai bună gestionare și o digitalizare extinsă. În acest fel se mizează pe îmbunătățirea capacității de

gândire strategică și coordonare. Politica adoptată reflectă parțial provocările politice ale reformelor structurale din administrația centrală (cum ar fi fuziunile ministerelor).

FRANȚA²⁶

Sectorului public francez se situează pe primele locuri în rândul statelor membre UE luând în considerare mărimea sa, cu un total al cheltuielilor în valoare de 56,98% din PIB în 2015. Cu toate acestea, valoarea cheltuielilor publice ale administrației centrale atinge 40,31%, reprezentând o medie destul de mică în comparație cu cea mai mare parte a statelor membre UE.

În 2015, guvernul francez a raportat o cifră de angajare în sectorul public de 5,29 milioane de agenți publici (atât funcționari publici, cât și personal contractual). Distribuția personalului oferă o imagine clară asupra organizării statale a administrației franceze formată din sisteme administrative puternic centralizate și numeroase autorități deconcentrate răspândite la nivelul întregii țări. Cu toate acestea, în 2015, ponderea administrației centrale în ocuparea forței de muncă a administrațiilor publice s-a situat sub 50%, ceea ce reflectă valul descentralizării practicat în ultimii 30 de ani (unde ponderea agenților publici care lucrează pentru autoritățile locale și regionale reprezintă 35% din totalul angajările în cadrul aparatului administrativ).

Sistemul guvernamental: organizarea pe mai multe nivele și statutul lor constituțional

O dată cu modificările constituționale din 28 martie 2003, au fost introduse trei tipuri de autorități teritoriale: regiunile, departamentele și municipalitățile. Aceste autorități beneficiază de un statut distinct de administrația centrală, fiind înzestrate cu personalitate juridică, ceea ce le permite să-și angajeze propriul personal, să-și administreze propriul buget, punând în aplicare politicile publice și prestând servicii publice.

Autonomia locală este garantată constituțional la articolele 34 și 72 din Constituția franceză. Statutul constituțional al autorităților teritoriale este definit de principiul liberei administrări (art.34), care corespunde noțiunii de autonomie locală în Carta europeană a autonomiei locale. Principiul de indivizibilitate al Republicii stabilește limitele descentralizării, stabilind că autoritățile teritoriale nu dețin competențe legislative. Consiliul Constituțional supraveghează echilibrul dintre aceste două principii. Conform art. 72 din Constituție, reprezentantul statului este responsabil de „probleme de interes național, control administrativ și asigurarea respectării legii”.

²⁶ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19951&langId=et>

Distribuția puterii

Regiunile au fost introduse prin legea adoptată la 5 iulie 1972²⁷ ca un nou nivel administrativ, fiind parte componentă a reformei privind descentralizarea din 1982; astfel, regiunile beneficiază de un nivel aparte de autonomie locală cu drepturi depline, fiind reprezentate de un consiliu regional ales și un președinte (ales în consiliu).

În ianuarie 2016, urmare a adoptării legii „NOTRe”²⁸, mai multe regiuni s-au contopit pentru a simplifica harta regiunilor de pe teritoriul francez. În loc de 22 de regiuni, Franța are acum 13 regiuni. Regiunile sunt competente ale dezvoltării economice, fuziunile urmărind să îmbunătățească, printre altele, și impactul politicilor economice în fiecare nouă regiune. Totodată această simplificare a adus modificări substanțiale la nivelul organizării administrației publice locale, mai multe prefecturi regionale dispărând odată cu reforma din 2016.

Există 96 de departamente în Franța metropolitană și 5 departamente acordate teritoriilor de peste mări. Fiecare departament este administrat de un organ ales numit consiliu departamental. Serviciile locale ale administrației de stat sunt organizate în mod tradițional la nivel departamental, unde prefectul reprezintă autoritatea guvernului; cu toate acestea, regiunile au devenit cu adevărat importante începând cu anii 2000, când unele servicii de la nivel departamental au fost incorporate unor servicii la nivel regional.

Există 35416 comune, indicând un grad de fragmentare teritorială semnificativ. 90% din municipalități au mai puțin de 2000 de locuitori și doar 1% mai mult de 20 000 de locuitori. Începând cu 2015, există o nouă tendință de fuziune a mai multor municipalități mici pentru a construi altele mai mari.

Prefecții joacă un rol deosebit de important la nivel local. Numiți de guvern, ei reprezintă statul în ansamblu precum și pe ministrul de Interne, căruia i se subordonează. Instituția prefectului întruhidează puterea și autoritatea statului la nivel local. Prefecții sunt șefii departamentelor administrative și totodată funcționari publici superiori în administrația locală. Principalele lor atribuții sunt:

- menținerea legii, a ordinii și securității publice, organizarea serviciilor de urgență și de salvare în cazul dezastrelor, menținerea ordinii în timpul demonstrațiilor etc.;
- arbitrajul litigiilor economice și de muncă, discuțiile dintre sindicate și angajați desfășurându-se adesea sub auspiciile lor;
- supraveghere administrativă: atunci când prefectul consideră că o decizie luată de o comună, departament sau regiune este ilegală, el poate cere instanței administrative să nu o ia în considerare. Curtea administrativă, care este complet independentă de orice guvern sau control prefectural în virtutea separării sistemului judiciar și executivului, are ultimul cuvânt de spus;
- administrator al politicilor și legislației provenind de la guvern, cu excepția aspectelor militare, judiciare și a anumitor probleme educațional-fiscale.

²⁷ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions

²⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Prefectul unui departament în care se află capitala regională este, de asemenea, prefect regional și, astfel, coordonează acțiunile statului la nivel regional, supraveghind administrația regională.

Circumscripțiile administrative sunt regiunea, departamentul, districtul și municipalitatea. Reprezentanții sunt prefectul regional, prefectul departamentului, subprefectul și primarul.

Cooperarea interguvernamentală

În ciuda eforturilor considerabile făcute în cadrul procesului de descentralizare în vederea creșterii puterii autorităților administrației locale, acestea nu pot fi considerate parteneri cu drepturi depline ai guvernului central. Unul dintre principalele motive fiind faptul că au autonomie financiară limitată. Administrația centrală este în continuare responsabilă pentru stabilirea nivelului de impozitare locală, iar creditele generale pentru costurile de operare acoperite de către administrația centrală pentru guvernele locale sunt legate de indicele inflației, în loc de creștere. Relațiile dintre administrația centrală și administrația locală din Franța sunt încă puternic marcate de puterea de supraveghere pe care administrația centrală o exercită asupra autorităților locale, în ciuda principiilor de autonomie și liberă administrare consacrate de descentralizare.

Administrația centrală nu implică administrația locală atunci când vine vorba de aplicarea legislației / Directivelor UE cu un impact direct la nivel local. Autoritățile locale sunt adesea victimele măsurilor normative trasate de la centru, și în consecință s-a propus crearea unei Comisii Naționale pentru Evaluarea Standardelor în vederea studierii impactului legislației și directivelor care ar avea efecte la nivelul administrației locale. Spre deosebire de anumite autorități ale administrațiilor locale străine (ca în Germania sau Italia), guvernele locale franceze nu au alte competențe normative decât puterea de a formula și implementa propriile politici publice cu titlu experimental. Problema mobilității dintre serviciul public național și serviciul public al administrației locale ca mijloc de încurajare a dezvoltării unei abordări bazate pe parteneriat rămâne extrem de circumscripă.

Gestionarea ocupării forței de muncă din sectorul public este puternic influențată de modelul adoptat de autoritățile administrațiilor publice locale, care au fost cu adevărat inovatoare din punct de vedere managerial. Apropierea oficialilor aleși de utilizatori încurajează dezvoltarea inițiativelor locale coerente, eficiente și reactive, formulate de angajații administrației locale.

Structura guvernului executiv

În Franța, numărul și structura ministerelor variază de la un guvern la altul²⁹. În ceea ce privește structura internă, un minister este condus de un ministru și, în unele cazuri, există unul sau mai mulți secretari de stat sau un ministru delegat care lucrează în cadrul

²⁹ <https://www.gouvernement.fr/en/composition-of-the-government>

ministerului. Cele mai mari ministere au un secretar general care asigură coordonarea serviciilor și răspunde de modernizarea acestora.

Structura organizatorică a organismelor administrației centrale ale statului are în general 3 niveluri:

- Direcții generale sau direcții (*Direction générale et Direction*);
- Subdirecții (*Sous-direction*);
- Birouri / servicii.

Coordonarea guvernului

Șeful statului și șeful executivului este președintele, ales prin vot universal. Inițial, președintele celei de-a Cincea Republici a fost ales pentru un mandat de 7 ani, care putea fi reînnoit de nenumărate ori. Din 2002, președintele este ales pentru un mandat de 5 ani. De la trecerea reformei constituționale din 2008, numărul maxim de mandate pe care îl poate avea un președinte a fost limitat la două. Președintele, care este și comandantul suprem al armatei, își îndeplinește atribuțiile în privința formulării politicilor cu ajutorul Consiliului de miniștri.

Numit de președintele Republicii, prim-ministrul este șeful guvernului. De asemenea, el trebuie să asigure coordonarea acțiunilor guvernului și să împiedice miniștrii să aibă inițiative contradictorii prin arbitrajul său. El nu este superiorul ierarhic al celorlalți miniștri. Primul-ministru nu îi poate obliga pe ceilalți miniștri să ia o decizie pe care nu doresc să și-o asume, dar poate sugera demiterea lor președintelui în caz de abateri grave.

Primul ministru asigură punerea în aplicare a legilor și exercită puterea de reglementare, sub rezerva semnării de către șeful statului de ordonanțe și decrete care au fost deliberate în Consiliul de Miniștri. El poate, în circumstanțe excepționale, să înlocuiască președintele Republicii ca președinte al Consiliului de Miniștri. El este, de asemenea, responsabil pentru apărarea națională, chiar dacă orientările generale sunt adesea stabilite de către președintele Republicii.

Consiliul de miniștri este organul colegial care reunește toți miniștrii. Consiliile de miniștri specializate sunt compuse doar din acei miniștri în a căror responsabilitate intră problemele discutate. Secretarul general al Guvernului și Secretarul general al Președintelui Republicii fac parte și ei din acest organism. Este singurul organism guvernamental definit de către Constituție.

Consiliul de Miniștri se întrunește săptămânal, de regulă, miercuri, sub coordonarea președintelui Republicii, la Palatul Elysée. Ordinea de zi este decisă în comun acord de Președinte și Premierul. Prim-ministrul propune, iar Președintele aprobă ordinea de zi.

Întâlnirea este alcătuită din trei etape:

- prima etapă se concentrează pe texte de interes general - proiecte de lege, ordonanțe, decrete - pentru care este necesară deliberarea Consiliului de Miniștri,

- în cea de-a doua etapă, se iau decizii cu privire la numirea funcționarilor publici superiori,

- cea de-a treia etapă este, în general, dedicată prezentării unui ministru cu privire la stadiul progresului unei reforme de care este responsabil sau unui discurs al Președintelui care poate solicita opinia participanților asupra unui anumit subiect; totodată Ministrul Afacerilor Externe oferă o actualizare săptămânală a situației internaționale.

La sfârșitul Consiliului de Miniștri, Secretarul general al Guvernului întocmește o declarație privind deciziile luate. Secretarul general al Guvernului întocmește, de asemenea, procese-verbale complete ale ședinței.

Secretariatele generale sunt structuri interministeriale aflate sub coordonarea Primului-ministru. Acestea sunt responsabile de coordonarea acțiunilor guvernului, având rolul de a preveni minștrii în luarea unor inițiative contradictorii. Sunt compuse din funcționari publici. Există 4 secretari generali:

- Secretariat General al Guvernului (SGG) coordonează activitatea de guvernare pentru probleme administrative,
- Secretariatul General pentru afaceri europene,
- Secretariatul General pentru coordonarea apărării și securității naționale;
- Secretariatul General privind problemele maritime.

Agențiile

Existența recentă a autorităților administrative independente este o inovație în ceea ce privește schema de administrație tradițională franceză, care plasează toată administrația de stat sub autoritatea și controlul unui ministrului sau cel puțin al guvernului.

Autoritățile administrative independente participă la o nouă modalitate de împărțire și exercitare a puterii de stat, în special în domeniile sensibile legate de exercitarea libertăților civile și în reglementarea anumitor sectoare sau piețe. Astfel, autoritățile sunt exceptate de la articolul 20 din Constituție care prevede că administrația se află la dispoziția Guvernului, întrucât nu sunt supuse autorității ierarhice a unui ministru.

Nu există un model unic pentru autoritățile administrative independente. Membrii acestora sunt numiți în diferite moduri (de către Executiv sau alte autorități, sau prin alegeri) pentru a evita exercitarea unei influențe politice prea mari. Perioada de numire și condițiile de funcționare nu sunt uniforme. Autoritățile au un președinte care exercită autoritatea asupra departamentelor și poate avea competențe specifice. Deși autoritățile sunt independente, acestea depind de un minister în privința bugetului. Bugetul administrațiilor este înscris în bugetul general al Ministerului, cu competența cea mai apropiată de domeniul lor de implicare. Nu este cazul autorităților administrative independente (precum Autoritatea pentru piețele financiare) care au fost recunoscute ca având personalitate juridică, beneficiind de independență financiară. Există aproximativ cincizeci de autorități administrative independente.

Mecanisme de bugetare și monitorizare

Direcția privind bugetul este atașată Ministrului de afaceri economice și de finanțe. Această direcție este însărcinată cu pregătirea bugetului anual al statului, prezentat Parlamentului în toamnă. Această direcție coordonează dezbaterile parlamentare și propunerea bugetară a guvernului către ministere.

Loi organique relative aux lois des finances (LOLF), care a intrat în vigoare în august 2001, a introdus noi reguli pentru pregătirea și execuția bugetară. Obiectivul noii abordări este trecerea de la o abordare bazată pe resurse la una bazată pe rezultate. Se urmărește astfel concentrarea în dezbaterile bugetului pe obiective și pe rentabilitatea politicilor publice, evitând astfel, așa cum s-a întâmplat în trecut, concentrarea pe variații cantitative ale sumelor de creditare, fără a lega sistematic aceste variații de rezultatele așteptate și de veniturile reale. Direcția bugetară joacă un rol central în „cadru de performanță” menționat în Legea bugetului, unde de altfel ministerele sunt implicate.

LOLF a furnizat o reformă aprofundată a administrației de stat. A intrat în vigoare pe etape și se aplică întregii administrații începând cu 1 ianuarie 2006. Legea reglementează o nouă arhitectură a bugetului general, care nu mai este definită de minister, ci de misiune, program și acțiune. O misiune poate viza unul sau mai multe ministere. Un program reprezintă o grupare de mijloace într-o politică publică, fiind condus de un minister în conformitate cu o strategie bine definită. O acțiune identifică mijloacele și modurile de acțiune ale protagoniștilor unui program. Întocmit în conformitate cu această arhitectură, bugetul reflectă alegerile cheie din politica publică referitoare la ocuparea forței de muncă, educație, securitate, locuințe³⁰.

Reforma statului în sensul unui stat mai eficient este unul dintre obiectivele principale ale LOLF. LOLF reprezintă o rescriere completă a legislației bugetare și a adus schimbări profunde în sistemul bugetar al statului.

Auditarea și răspunderea

Curtea de Conturi³¹ reprezintă organismul responsabil pentru monitorizarea legalității conturilor publice și verificarea utilizării corecte a fondurilor publice. În conformitate cu articolul 47-2 din Constituție, Curtea de Conturi „ajută Parlamentul cu privire la monitorizarea acțiunilor Guvernului”; totodată, Curtea „ajută Parlamentul și Guvernul să monitorizeze punerea în aplicare a Legilor finanțelor și cu privire la securitatea socială, precum și în evaluarea politicilor publice”.

Curtea de Conturi a Franței conduce 13 curți financiare regionale inferioare sau curți regionale de audit³².

Inspectoratul general al finanțelor (FIG)³³ este un organism interdepartamental de audit și supraveghere din Franța. Misiunea sa generală este să ofere servicii de

³⁰ <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1563>

³¹ <https://www.ccomptes.fr/fr>

³² <https://www.ccomptes.fr/fr/chambres-regionales-et-territoriales-des-comptes/role-et-activites>

³³ <http://www.igf.finances.gouv.fr/cms/sites/igf/accueil.html>

supraveghere, audit, analiză, consultanță și evaluare în probleme administrative, economice și financiare. În ultimii ani, FIG a fost în fruntea mișcării de modernizare a statului (în special prin rolul său principal în Revizuirea generală a politicilor publice - RGPP).

Inspectoratul general privind afacerile sociale (IGAS)³⁴ este un organism guvernamental francez care este responsabil pentru o varietate de domenii, inclusiv afaceri sociale, sănătate, protecție socială, muncă, ocuparea forței de muncă, politică comunitară, structuri profesionale și modernizarea statului. Inspectorii conduc auditări și inspecții, efectuează evaluări, oferă consultanță și management interimar (soluții în vederea restructurării activității companiilor). IGAS are jurisdicție asupra instituțiilor publice - guvern, autorități regionale și locale-, agenții, precum și asupra companiilor private, ONG-uri sau organizații de caritate dacă primesc finanțare publică sau sponsorizări.

Inspectoratul general privind administrația (IGA)³⁵ este organul responsabil cu evaluarea politicilor publice, auditul serviciilor și consultanța. IGA reprezintă, de asemenea, unitatea de inspecție a miniștrilor de interne.

Ombudsman-ul francez³⁶ reprezintă o autoritate independentă responsabilă de îmbunătățirea, prin acțiunile sale, a relațiilor dintre cetățeni și administrație. Această autoritate intervine în cadrul disputelor dintre părți, sugerându-le ambelor căi de soluționare prietenoasă a disputelor lor. Cetățenii pot sesiza personal autoritatea asupra unui caz, lucru care nu era posibil în timpul funcționării primului Ombudsman (cunoscut sub titulatura de “Mediator al Republicii”), când sesizările puteau fi făcute doar de un membru al Parlamentului.

Coordonarea reformelor administrative

Decretul nr.2012-1198 din octombrie 2012³⁷ reglementa înființarea Secretariatului general pentru modernizarea guvernului (SGMAP)³⁸, plasându-l sub autoritatea directă a Prim-ministrului.

SGMAP are un dublu rol: pe de o parte, un rol consultativ pentru guvern în dezvoltarea, implementarea și monitorizarea programului general de reformă a sectorului public, iar pe de altă parte, are rolul de „partener strategic” pentru organizațiile publice care își pun în aplicare planurile de reformă, furnizându-le sprijin și expertiză. După reorganizarea activității prin intermediul Decretului nr. 2015-116533, SGMAP-ul cuprinde acum două direcții³⁹:

- Direcția interministerială pentru modernizarea acțiunii publice;

³⁴ <http://www.igas.gouv.fr/>

³⁵ <https://www.interieur.gouv.fr/fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration>

³⁶ <https://www.defenseurdesdroits.fr/>

³⁷ *Décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique*

³⁸ <https://www.modernisation.gouv.fr/en/about-the-sgmap>

³⁹ <https://www.modernisation.gouv.fr/en/about-the-sgmap/our-organisation>

- Direcția interministerială pentru digitalizare, responsabilă de pilotarea transformării sistemelor de informații ale administrației publice și de îmbunătățirea calității, eficacității și fiabilității serviciilor IT ale guvernului.

Performanța generală a guvernului

În ceea ce privește „performanța generală a guvernului”, trebuie menționat faptul că au fost inițiate o gamă largă de reforme care privesc managementul administrației publice și modalitatea de organizarea a statului francez în ultimii 10 ani.

Guvernul francez și administrația publică franceză oferă în general un nivel bun de transparență și responsabilitate. Managementul bazat pe obiective generalizate în cadrul reformei finanțelor publice (LOLF) declanșează noi forme de răspundere a ministerelor față de Parlament, respectiv a agențiile de stat față de ministerele de care aparțin.

Furnizarea serviciilor și digitalizarea reprezintă priorități pe agenda guvernului, desfășurându-se îmbunătățiri majore în aceste domenii.

GERMANIA⁴⁰

Germania este un stat federal cu trei niveluri de guvernare consfințite constituțional: guvernul federal (Bund), 16 state (landurile; 12 state și 3 state orașe) și un nivel al administrației locale format din 295 de districte (*Kreisverwaltungen*) și 11.091 de municipalități (*Kommunen / Gemeinden*).

Fiecare stat (Land) are propria sa constituție, instanța constituțională și curte de audit. Administrațiile locale au dreptul constituțional de „autoadministrare”, deși municipalitățile sau județele („counties”) nu beneficiază de o garanție a existenței lor (limitele teritoriale pot suferi modificări, așa cum s-a întâmplat în mod repetat din anii '70). Distribuția puterii între nivelurile de guvernare se caracterizează printr-o centralizare destul de ridicată a puterilor legislative la nivel central (federal), dar cu o implicare puternică a statelor care beneficiază de drept de veto în cadrul Consiliul Federal, camera superioară a Parlamentului. Distribuția competențelor variază substanțial în funcție de domeniile politicilor, educația, poliția și cultura revenind competențele de bază ale landurilor. Cu toate acestea, ca model general, legislația și finanțarea revin nivelului administrativ central, în timp ce implementarea este delegată landurilor și mai departe la nivel local. Datorită acestei distribuții de competențe, sistemul german a fost denumit „*administrativ*” sau specific „*federalism-ului cooperatist*”.

Această distribuție a puterii are ca rezultat un sistem de dependențe reciproce între nivelurile de guvernare: nivelul federal beneficiază de capacitatea legislativă și de reglementare, dar de mai puține capacități de furnizare (livrare) de servicii (deși nivelul

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19952&langId=en>

federal a crescut capacitatea de livrare în domenii precum poliția și imigrația în ultimii ani). La nivelul landului există capacități legislative și de reglementare limitate, dar beneficiază de capacități mari de furnizare a serviciilor. Nivelul local are o capacitate legislativă și de reglementare foarte limitată (în mare parte legată de planificarea locală a utilizării terenurilor), dar beneficiază de o capacitate mare de furnizare de servicii și, de asemenea, de o capacitate ridicată de coordonare, integrare și inovare.

Structura guvernământului central

Nivelul central (federal) din sistemul administrativ al Germaniei, care delegă cele mai multe funcții de furnizare a serviciilor către nivelul landurilor și local, este relativ mic. Ministerele la nivel federal sunt, de asemenea, relativ mici. În prezent, guvernul federal este format din 14 ministere⁴¹ (inclusiv biroul cancelarului); acest număr a fost relativ stabil de la crearea Republicii Federale în 1949 (numărul minim de ministere a fost 13 (2002-2005) și numărul maxim 19 (1962-69). Ministerele au un număr relativ redus ca și personal (18.200 în 2007, conform unui raport BMF). Ministerele sunt relativ mici, în special la nivelurile de vârf ale responsabilității: în timp ce personalul care se ocupă direct de miniștri a crescut, cabinetele ministeriale mari nu au fost dezvoltate în cadrul ministerelor federale germane. Ministerele federale germane se bucură de un nivel ridicat de autonomie managerială datorită „*principiului departamental*”, unul dintre cele trei principii constituționale pentru organizarea guvernului executiv.

Astfel, guvernul executiv la nivel federal își desfășoară activitatea în conformitate cu următoarele trei principii: 1) *Kanzlerprinzip* conform căruia cancelarul definește liniile directoare generale de politică; 2) *Ressortprinzip* conform căruia fiecare ministru acționează independent în cadrul domeniului său și este responsabil în fața cancelarului, precum și a Parlamentului și 3) *Kollegialprinzip* conform căruia guvernul federal guvernează pe baza deciziilor comune ale landurilor.

Germania deține o lungă tradiție în privința agențiilor federale (aproximativ 85 în 2008). Peste 90% din forța de muncă de la nivelul administrației federale este angajată prin agenții, ceea ce însumează aproximativ 157.000 de oameni. Cu toate acestea, puține dintre aceste agenții au capacități de reglementare sau de furnizare de servicii. Excepțiile de la această regulă le reprezintă Autoritatea pentru Concurență, Agenția Federală a Rețelelor (cu domenii de activitate în gaz și electricitate, telecomunicații, poștă și infrastructură feroviară)⁴² și Agenția pentru Muncă. Deoarece punerea în aplicare a politicilor revine în jurisdicția landurilor, agențiile administrative federale nu sunt implicate în implementarea politicii, ci îndeplinesc funcții consultative. Fenomenul agentificării ca și proces de reformă a avut un efect limitat asupra mecanismelor guvernamentale (având în vedere structura descentralizată a statului), reformele vizând în principal schimbări în cadrul agențiilor existente. Excepție fac crearea Agenției Federale a Rețelelor și fuziunea a trei agenții pentru crearea Autorității Federale de Supraveghere Financiară. Agenția

⁴¹ <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/ministries>

⁴² https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Home/home_node.html

Federală pentru Muncă reprezintă singurul și cel mai important caz de agenție care a fost reformată pe baza ideilor de agentificare și managementul performanței.

Centrul de coordonare al Guvernului

Oficiul Cancelarului (sau Cancelaria Federală)⁴³ reprezintă principalul organism de coordonare în cadrul administrației federale descentralizate, unde ministerele beneficiază de un înalt nivel de management precum și de autonomie în domeniul formulării politicilor conform principiul autonomiei ministeriale.

Cancelarul, în calitate de șef al guvernului, se bucură de o serie de prerogative, precum ar fi organizarea guvernului, propunerea candidaților pentru funcția de ministrii președintelui statului precum și demiterea miniștrilor cabinetului (după aceeași procedură). Totodată, Cancelarul îi revine sarcina formulării liniilor directoare ale politicii guvernamentale care sunt obligatorii pentru toți membrii cabinetului (conform articolului 65 din Legea fundamentală).

Conform articolului 63 din cadrul Legii fundamentale germane, Cancelarul federal este ales de către Bundestag fără dezbateri la propunerea Președintelui federal. Pentru a fi ales, candidatul la funcția de Cancelar trebuie să beneficieze de o majoritate absolută a voturilor în parlament (50% +1).

Articolul 68 din Legea fundamentală reglementează situația utilizării votului de încredere în cazul în care Cancelarul federal dorește să se asigure că Bundestag-ul susține politicile sale. Dacă moțiunea nu este susținută de majoritatea membrilor Bundestag-ului, Președintele federal, la propunerea cancelarului federal, poate dizolva Parlamentul. Totuși, acest proces poate fi stopat în cazul în care Bundestag-ul alege un nou cancelar federal prin votul majorității membrilor săi.

Audit și responsabilitate

Curtea de Conturi Federală din Germania⁴⁴ reprezintă instituția supremă de audit din Germania, instanțele de audit existând și la nivel de land. Instanțele de audit se ocupă în principal de funcțiile clasice de audit care vizează legalitatea și contabilitatea, dar joacă un rol important și în evaluarea eficienței administrative și în evaluarea reformelor organizaționale. Președintele Curții de audit federale este prin tradiție Comisarul federal pentru eficiența administrației (*Wirtschaftlichkeit*) și, în această calitate, publică declarații de expertiză cu privire la acest domeniu de activitate.

În cadrul sistemului federal german, supravegherea administrativă este de obicei o responsabilitate care revine autorităților de nivel superior. În timp ce administrația federală are capacități de supraveghere limitate asupra administrației landurilor, autoritățile de la nivelul landurilor supraveghează punerea în aplicare a politicilor și aplicarea legii de către agențiile locale și de nivel inferior. Inspectoratele independente sau organismele de supraveghere nu joacă un rol important în Germania. Cu toate acestea, în problemele

⁴³ <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-en/chancellery/tasks-of-the-chancellor>

⁴⁴ <https://www.bundesrechnungshof.de/en>

legate de asigurările sociale, „partenerii sociali” (sindicatul și organizațiile patronale) joacă un rol primordial, iar în sectorul serviciilor de sănătate companiile de asigurări de sănătate îndeplinesc funcții de supraveghere importante (de exemplu în inspecția serviciilor de îngrijire dedicate vârstnicilor).

Organizarea / coordonarea reformei administrative

Caracterul descentralizat și fragmentat al sistemului guvernamental german este reflectat în organizarea reformei administrative, care este împărțită între cele trei niveluri de guvernare: fiecare nivel de guvernare este responsabil pentru propria reformă, excepție făcând reformele a căror realizare intersectează alte domenii de activitate. Astfel, orice inițiativă de reformare trebuie convenită în prealabil prin negociere între cele 16 landuri și guvernul federal, ceea ce încetinește reformele în domenii precum guvernarea electronică.

Un aspect negativ al fragmentării este acela că permite diferitelor niveluri de guvernare să continue reformele în mod independent, atât timp cât acestea sunt limitate la propria jurisdicție.

În general, fiecare minister este responsabil pentru propria sa administrație, iar reforma la nivelul întregului guvern nu poate fi impusă de la nivel central. Ministerele cu competențe importante în domeniul reformei administrative includ Ministerul de Interne (care se ocupă cu reglementarea serviciului public, guvernarea electronică), Cancelaria (de-birocratizare și mai bună legiferare, elaborarea de politici bazate pe dovezi) și Ministerul de Finanțe (recenzii de cheltuieli). În general, reforma administrativă la nivel federal a suferit o lipsă de coerență din cauza unei coordonări centrale a reformelor. Au fost două încercări majore în ultimul deceniu de consolidare a coordonării transguvernamentale sub forma instituționalizării unui „*Consiliu de planificare IT*” pentru coordonarea reformelor de digitalizare și e-guvernare și a unui „*Consiliu de stabilitate*” pentru coordonarea și controlul implementării unui mecanism de frânarea a datoriilor publice.

Performanța guvernamentală

Datorită sistemului administrativ fragmentat și puternic descentralizat și a autonomiei departamentale înalte, consacrată de Constituție, este dificil de obținut o imagine de ansamblu a performanței guvernului în Germania.

Încrederea generală în guvern, dar și în instituțiile publice cheie, cum ar fi justiția sau poliția, tinde să fie ridicată, iar nivelul încrederii a crescut substanțial în urma crizei financiare, când guvernul german a demonstrat o mare capacitate de a face față economiei și provocărilor financiare (indicatorul Eurobarometru).

Evaluarea generală a calității administrației publice germane de către indicatorul de eficacitate al guvernului Băncii Mondiale și indicatorul de performanță WEF situează Germania pe un loc de merit în rândul statele membre ale UE și mult peste media altor

state membre UE. Acești indicatori măsoară calitatea percepută în general a serviciilor publice și a administrației și indică o îmbunătățire clară în perioada 2010-2015.

ITALIA⁴⁵

Dimensiunea sectorului public din Italia este remarcabilă, situându-se în topul primelor zece state membre UE, cu o pondere de 50,4% din PIB, această cotă rămând constantă în perioada 2010-2015.

Potrivit Ministerului Economiei și Finanțelor (MEF), în 2015, numărul de angajați publici care lucrează pentru sectorul public italian s-a ridicat la 3.257.014, din această cifră fiind scăzut numărul angajaților care lucrează pentru corporațiile publice (23.833) conform recomandărilor OECD.

Prin urmare, numărul de angajați care au lucrat pentru guvern în 2015 a fost de aproximativ 3,23 milioane, 63% dintre aceștia desfășurându-și activitatea în administrația centrală și de 24% pentru guvernele regionale. Pe de altă parte, un procent mic de angajări de 11,6% revine administrației locale.

Italia, după criza financiară din 2008, a trecut printr-un proces de austeritate; au fost introduse constrângeri financiare, conform prevederilor Pactului de stabilitate internă (instrument introdus în 1998) prin intermediul cărora au fost operate reduceri de cheltuieli (transferuri) dinspre administrația centrală către autoritățile locale. Politicile de austeritate în Italia au fost aplicate disproporționat la nivelul regiunilor, provinciilor și municipalităților, cu o reducere de peste 26,6 miliarde EUR între 2007 și 2015. Transferurile curente interguvernamentale au fost reduse cu aproximativ 50% din 2007 până în 2015. Investițiile administrațiilor locale au fost reduse cu 28% între 2007 și 2012. Municipalitățile din nord, caracterizate prin bogăție mai mare și niveluri mai ridicate de calitate și cantitate a serviciilor locale, s-au confruntat cu cele mai mari reduceri.

Statul și sistemul guvernamental

Italia este un stat regional supus unui proces de federalizare. Procesul de descentralizare a început în anii '90 prin introducerea de alegeri directe a primarilor și a culminat în 2009, când Legea 42 a stabilit principiile federalismului fiscal, garantând un nivel mai ridicat de autonomie pentru regiunile și autoritățile locale. Legislația adoptată în 2001 reglementează guvernele locale (municipalități și provincii), regiunile și guvernul central ca și componente egale ale Republicii.

Există 20 de regiuni (dintre care 15 au un statut obișnuit și 5 au un statut special care le garantează mai multe puteri), 103 provincii și 8.088 de municipalități. Cu toate acestea, doar 136 dintre aceste municipalități au o populație mai mare de 50.000 de locuitori, în timp ce peste 92% din municipalități au o populație care nu ajunge la 15.000

⁴⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19956&langId=en>

de locuitori (un total de 7.466 de municipalități). Acesta este principalul motiv pentru care cooperarea inter-municipală s-a dezvoltat, chiar dacă rezultatele sunt încă destul de modeste.

Reformele sectorului public italian au implicat, în general, toate nivelurile de guvernare (administrații centrale, regiuni, provincii, administrații locale, agenții, spitale, universități) cu diferite grade de intensitate. În cazul specific al administrațiilor locale, reformele de la începutul anilor '90 au presupus o creștere a autonomiei în trei domenii cheie:

- autonomie organizațională (managerială) reglementată prin Legea privind reforma administrației locale din 1990, reforma serviciului public în 1993 și reforma contabilității administrației locale în 1995;
- autonomia financiară prin introducerea impozitelor locale și reducerea progresivă a subvențiilor interguvernamentale; în special, în 1993 a fost introdus impozitul pe proprietatea municipală, iar în 1999, administrațiile locale au introdus suprataxele pentru impozitul pe venit;
- autonomia decizională, cu descentralizarea funcțiilor și competențelor administrative de la nivelurile centrale către nivelurile locale ale guvernului și simplificarea procedurilor administrative (Legile 59/1997 și 127/97, cunoscute și sub denumirea de „Legile Bassanini”).

Procesul de reformă a fost în mare parte finalizat în 2001 prin intermediul reformei celei de-a doua părți a Constituției italiene și introducerea subsidiarității orizontale ca principiu orientativ pentru atribuirea responsabilităților între diferite niveluri de guvernare. Astfel, prin modificările apărute la nivel constituțional au fost redistribuite nu numai competențele legislative între guvernele centrale și regionale (articolul 117), ci și funcțiile administrative între administrațiile centrale și locale (conform articolul 118 și 119 se acordă o mai mare autonomie financiară nivelurilor mai scăzute ale guvernului).

Deși scopul principal al acestor reforme a fost acela de a spori eficiența, responsabilitatea, gestionabilitatea și autonomia într-un guvern cu mai multe niveluri, rezultatele și impactul lor au fost controversate. În mod special, o fost observată o creștere generală a cheltuielilor din sectorul public italian în ultimii 15 ani. *În primul rând*, transferul puterilor dinspre administrațiile centrale către cele locale nu a reușit să producă reducerile de cheltuieli preconizate în cazul entităților centrale, în timp ce, de cealaltă parte a spectrului, administrațiile locale și-au mărit în general cheltuielile pentru a-și gestiona noile funcții. Pe scena politică italiană, acest rezultat este cunoscut sub numele de *costul descentralizării*. *În al doilea rând*, relațiile financiare interguvernamentale ineficiente (caracterizate prin subvenții calculate pe cheltuieli istorice, acordarea ajutorului financiar de la centru și lipsa mecanismelor de sancțiune pentru indisciplina fiscală a administrației locale) au avut tendința de a stimula cheltuielile în cadrul administrațiilor locale și de a produce deficite nesustenabile. *În al treilea rând*, descentralizarea serviciilor, atunci când este însoțită de factori negativi precum costurile irecuperabile, generează adesea

ineficiențe și cheltuieli publice mult mai mari. Mai mult, descentralizarea serviciilor a implicat adesea înființarea de organizații private deținute de administrațiile locale care, fiind politizate, s-au dovedit adesea ineficiente și prost gestionate.

Un alt efect negativ al reformei constituționale din 2001 a fost resimțit prin intermediul introducerii de competențe legislative similare la nivel național și regionale în domenii precum politică precum energie, turismul, industria. Astfel au apărut conflicte între guvernele regionale și centrale, iar mecanismele de coordonare au slăbit. Remodelarea macrostructurii sectorului public prin redefinirea responsabilităților a generat o formă hibridă și complexă de guvernare pe mai multe niveluri. După o perioadă de creștere constantă a autonomiei administrației locale de la mijlocul anilor '80, guvernul central a redus, din 1999, progresiv autonomia financiară a administrațiilor locale.

Cooperarea interguvernamentală

Conferința serviciilor (*“Conferenza di servizi”*) a fost introdusă prin intermediul Legii nr.241/1991 privind procedura administrativă italiană⁴⁶ și reprezintă o modalitate de a simplifica și coordona acțiunile administrațiilor publice de la diferite niveluri, facilitând dezvoltarea țării. Pentru a depăși încetinirea proceselor de luare a deciziilor publice (depășirea termenului legal de răspuns de 30 de zile) și pentru a elimina întârzierile enorme în obținerea autorizațiilor necesare în vederea întreprinderi proiectelor aparținând administrației publice sau în vederea dezvoltării afacerilor, conferința de servicii presupune cunoașterea diferitelor aspecte implicate în proiectul de lucru sau în noua activitate de afaceri și, în special, evaluarea tuturor părților implicate în procedura administrativă.

Din 1990, regulamentul privind conferința serviciilor a suferit modificări succesive. Articolului nr. 2 din Decretul de lege pentru reorganizarea administrațiilor publice (Legea nr. 124/7 august 2015) a impus redefinirea și simplificarea regulamentului privind conferința serviciilor cu privire la reducerea întârzierilor și numărului de cazuri în care conferința este obligatorie, promovând utilizarea TIC în administrația publică și posibilitatea de a susține conferințe în mod asincron. Consiliul de Miniștri a aprobat Decretul legislativ nr. 127 pe 15 iunie 2016 privind reorganizarea Conferinței de servicii, care a intrat în vigoare la 28 iulie 2016.

Guvernarea pe mai multe niveluri și reforma sectorului public

În Italia, relațiile financiare interguvernamentale sunt caracterizate în mod tradițional printr-un nivel scăzut de angajament atât din partea din partea guvernului central cât și din partea guvernelor locale. Prezența unor dezechilibre fiscale mari, atât verticale cât și orizontale, între diferite nivele de guvernare și teritorii, împreună cu așteptările vis-à-vis de acordarea ajutorului financiar de la centru, au încurajat indisciplina fiscală.

Pentru a elimina pericolul moral și pentru a împiedica transferul cheltuielilor iresponsabile ale autorităților locale către guvernul central italian, au fost adoptate reguli

⁴⁶ https://www.legislationline.org/download/id/5393/file/Italy_Law_Administrative-procedure_1990_am2010_en.pdf

subnaționale foarte stricte privind soldurile bugetare, plafoanele de cheltuieli, plafoanele veniturilor locale proprii. Cu toate acestea, Pactul italian de stabilitate internă a înregistrat un succes modest în alinierea comportamentului fiscal al unităților guvernamentale subnaționale la angajamentele naționale.

Pentru a rezolva aceste preocupări, guvernul italian a introdus *federalismul fiscal* în 2009 prin intermediul Legii nr. 42/2009 privind delegarea guvernului în chestiuni de federalism fiscal, în conformitate cu articolul 119 din Constituție, care stabilește principiile federalismul fiscal italian în sensul garantării unui nivel mai ridicat al autonomiei veniturilor pentru regiunile și autoritățile locale, menținând în același timp progresivitatea sistemului fiscal.

În primul rând, reforma prevede alocarea de resurse autonome municipalităților, provinciilor, orașelor metropolitane și regiunilor, în raport cu competențele lor și în conformitate cu principiul teritorialității. În al doilea rând, legea garantează că regiunile și autoritățile locale pot „schimba” plafonul impozitelor, în limitele stabilite de legea statului. În al treilea rând, reforma reglementează că funcțiile publice sunt finanțate integral prin egalizare; astfel, finanțarea nu va fi legată de costurile efectiv suportate de administrație, ci se va baza pe asigurarea „nevoile standard”, care sunt redade de cheltuielile aferente unui cost mediu de administrare. În consecință, administrațiile regionale și locale sunt obligate să fie eficiente pentru a nu fi nevoite să recurgă din nou la împrumuturi fiscale pentru finanțare. Pentru a aplica acestor principii, Legea nr. 42/2009 a impus guvernului adoptarea, în termen de 24 de luni (întârziate cu șase luni suplimentare), opt decrete legislative care stabilesc regulile și mecanismele prin care funcționează federalismul fiscal.

În anul 2013, Guvernul Letta a început reforma vizând eliminarea nivelului de guvernare provincial, reforma fiind continuată în 2014 cu ocazia adoptării așa-numitei Legi Delrio, sub guvernul Renzi. Reforma creează orașele metropolitane, care trebuie să-și asume principalele funcții ale majorității provinciilor desființate și încurajează cooperarea inter-municipală și fuziunile pentru alte funcții. Cu toate acestea, unele provincii continuă să existe - redenumite „*in enti di area vasta*”-, trebuind să reorganizeze și să ofere servicii precum întreținerea clădirilor școlilor, întreținerea drumurilor, protecția și îmbunătățirea mediului, transportul și întreținerea drumurilor provinciale, egalitatea de șanse și lupta împotriva discriminării în practicile de angajare. Această reformă a fost considerată un eșec din mai multe privințe: guvernele locale, sub tensiune fiscală, au preluat lent funcțiile provinciilor, finanțarea pentru provinciile rămase în funcțiune fiind redusă semnificativ, lăsându-le astfel incapabile să gestioneze zonele de responsabilitate deținute încă prin lege.

De fapt, desființarea provinciilor a necesitat o modificare a Constituției, fiind printre altele subiectul unui referendum organizat în 2016. Referendumul a propus revizuirea a 47 din cele 139 de articole ale Constituției. Unul dintre domeniile reformei propuse a vizat echilibrul de putere între guvernul central și cele 20 de regiuni ale țării, în domenii precum infrastructura și siguranța alimentelor și abolirea definitivă a provinciilor italiene - un nivel de guvernare aflat sub cel al regiunilor – precum și transferul unor puteri acum

supravegheate de regiuni – respectiv protecția civilă, infrastructura strategică, energia și transporturile - către administrația centrală, producându-se astfel o inversare a funcțiilor care în urmă cu 10 ani reveneau în competența regiunilor.

Conform rezultatului referendumului privind menținerea provinciilor ca și nivel administrativ al statului, provinciile continuă să-și îndeplinească funcțiile care ar fi trebuit alocate regiunilor și statului după reformă, dar fără acoperirea cheltuielilor; astfel, 1 miliard de euro a fost tăiat în fiecare an (2015, 2016 și 2017), fiind redus un total de 5,3 miliarde EUR din 2013. În acest context, provinciile au declarat un dezechilibru financiar⁴⁷.

Structura guvernului executiv

În Italia, în anul 2000, mai mult de douăzeci de ministere au fost contopite și reduse la 12. Al șazeci și patrulea guvern care a preluat funcția în 2016 avea cinci miniștri de stat (fără portofoliu) și treisprezece ministere. În 2019, pe fondul îndatorării din ce în ce mai mari a Italiei, a fost numit un nou guvern, condus de Giuseppe Conte⁴⁸ și format din 13 ministere și 8 miniștrii fără portofoliu.

Decretul legislativ nr. 300 din 1999 a condus la înființarea mai multor agenții executive, fiind instituite două tipuri de structuri organizaționale: 1) departamente, articulate în direcții diferite, sub coordonarea unui șef de departament; 2) direcții generale, sub coordonarea unui secretar general.

De-a lungul anilor, multe organizații publice semi-autonome au fost create pentru a îndeplini funcții în diverse domenii politice, adesea fără o strategie comună de proiectare a reformei. Pe de altă parte, din 1992 (așa-numitele „guverne tehnice” conduse de dna. Ciampi și Dini, foști oficiali de vârf ai Băncii Centrale Italiene, cu interludiul primului guvern Berlusconi și precedat de primul guvern Amato), agentificarea a fost una dintre componentele reformei sectorului public italian. Astfel, au existat două „valuri” principale de agentificare. În 1992 -1995, au apărut *Agenzia per la Rappresentanza Negoziale del Pubblico Impiego*⁴⁹ (Agenția pentru negocierea contractelor publice) și *Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente* (Agenția Națională de Protecție a Mediului), urmate de agențiile regionale privind protecția mediului.

În 1999, o reformă a guvernului central a introdus o serie de agenții executive: au fost înființate patru agenții fiscale, toate funcționând în subordonarea Ministerului Finanțelor. Reforma din 1999 a recunoscut formal existența acestor organizații publice, reglementate prin reguli specifice. Agențiile executive anterioare aparțineau din punct de vedere legal mai ales categoriei *Ente Pubblico* - instituții publice (o categorie mai largă decât agențiile executive). Alte agenții au fost înființate ca răspuns la nevoi specifice (de exemplu *Agenzia Italiana del Farmaco*⁵⁰, AIFA sau *Agenția Italiană pentru Droguri*).

⁴⁷ http://www.upinet.it/docs/contenuti/2017/02/1_ASSEMBLEA%20PRESIDENTI%20LEGGERO.pdf

⁴⁸ <http://www.governo.it/it/ministri-e-sottosegretari>

⁴⁹ <https://www.aranagenzia.it/>

⁵⁰ <http://www.agenziafarmaco.gov.it/>

În Italia, pe lângă agențiile de la nivel național, există și agenții la nivel regional, municipal și provincial, precum *Agenzia regionale per la protezione ambientale*⁵¹, ARPA (Agenția regională pentru protecția mediului), Agenția regională pentru ocuparea forței de muncă acum denumită Centrul pentru ocuparea forței de muncă. Există, de asemenea, agenții interregionale precum *Agenzia interregionale per il fiume Po*⁵² sau AIPO (Agenția interregională pentru râul Po). La nivel municipal și provincial, există agenții înființate cu scopul de a gestiona și monitoriza serviciile publice locale, precum Agenția pentru controlul și calitatea serviciilor publice locale din Roma. Conform unui inventar oficial al Institutului național de statistică (ISTAT), există 29 de agenții la nivel central și alte câteva la nivel subnațional.

Capacitatea centrului de coordonare/ management a Guvernului

Conform Raportului SAFEGE (2015) privind centrele de guvernare din statele membre ale UE⁵³, Italia deține o structură complexă a centrului guvernamental, acesta fiind organizat în departamente distincte care supraveghează diferite domenii de politică, cum ar fi coordonarea construcțiilor școlare, coordonarea împotriva instabilității hidrogeologice și a dezastrelor naturale sau apărarea civilă⁵⁴. În consecință, numărul total de angajați, format din personalul profesional (funcționari publici) și cel administrativ, depășește 1000 de persoane, așa cum se întâmplă și în Franța și Regatul Unit. În Italia, deși 569 de funcționari publici lucrează pentru Centrul de guvernare, împreună cu personalul administrativ, Centrul este deservit de 1246 de angajați.

La fel ca și în alte țări, Centrul guvernamental italian deține o mare parte de personal angajat pe criterii politice, luându-se în considerare faptul că managerul centrului guvernamental este numit politic.

Funcționarii guvernului din Italia au următoarele competențe specifice: analize juridice și politice, coordonare, abilități în elaborarea documentelor și analiză economică.

Mecanisme de bugetare și monitorizare

În anii '80 și '90, activitățile de bugetare și monitorizare au fost efectuate de Comisia Tehnică pentru Cheltuieli Publice, care a fost înființată prin intermediul articolului nr. 32 din Legea financiară din 1981 și desființată în 2003.

În 2007, Legea financiară italiană a reglementat înființarea Comisiei Tehnice pentru Finanțe Publice, formată din 10 experți în finanțe publice și auditarea managementului, care analizează bugetul de stat și furnizează propuneri tehnice cu privire la coordonarea diferitelor instrumente ale finanțelor publice. Atribuțiile Comisiei priveau următoarele patru obiective:

⁵¹ <https://www.arpa.sicilia.it/>; <http://www.arpa.piemonte.it/chi-siamo>; <http://www.arpat.toscana.it/>

⁵² <https://www.agenziapo.it/>

⁵³ [https://www.eupan.eu/wp-](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2015_1_LV_Report_on_Cetres_of_Government_in_the_EU_Member_States.pdf)

[content/uploads/2019/02/2015_1_LV_Report_on_Cetres_of_Government_in_the_EU_Member_States.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2015_1_LV_Report_on_Cetres_of_Government_in_the_EU_Member_States.pdf)

⁵⁴ <http://www.governo.it/organizzazione/uffici-dipartimenti-strutture/69#Dipartimenti>

1. Reformarea, echilibrarea și reclassificarea bugetelor guvernamentale;
2. Autoritățile locale și de stat;
3. Monitorizarea fluxului de cheltuieli, fiabilitatea și completitudinea informațiilor statistice privind finanțele publice;
4. Furnizarea unui program de revizuire a cheltuielilor care implică analiza și evaluarea programului administrațiilor centrale și identificarea anomaliilor și a opțiunilor disponibile pentru realocarea resurselor financiare.

Comisia a lucrat în colaborare cu Serviciul privind studiul contabilității generale de stat (*Ragioneria Generale dello Stato*) și alte instituții precum Parlamentul, ISTAT (Institutul național de statistică) și alte administrații centrale.

În final, în 2008, prin decretul-lege nr.112, Comisia Tehnică pentru Finanțe Publice a fost desființată. După existența mai multor comisii tehnice, cinci comisari de analiză a cheltuielilor au fost desemnați. Toți, cu excepția ultimului dintre ei, au demisionat după ce evaluările lor nu și-au putut găsi aplicabilitatea din cauza numeroaselor motivații de natură politică și tehnică. Potrivit Ministerului Economiei și Finanțelor (februarie 2017), evaluările cheltuielilor au realizat totuși economii de 46 de miliarde de euro în ultimii trei ani (3,6 în 2014, 18 în 2015 și 25 în 2016). În același timp, cheltuielile publice au crescut cu peste 33 de miliarde de euro. Unii consideră această situație drept rezultatul direct al ineficienței analizei cheltuielilor, alții, ca rezultat al politicilor conștiente împotriva austerității. Cu toate acestea, cert rămâne că majoritatea recomandărilor incluse în rapoartele de analiză a cheltuielilor nu au fost adoptate de către primi-miniștrii și nu au fost susținute politic de către președinții regiunilor.

Pe lângă cheltuielile publice, toate politicile publice sunt monitorizate de către Executiv și Legislativ. Departamentul Administrației Publice se ocupă cu monitorizarea calității serviciilor, transparenței și accesului la informații publice, prevenirea corupției și procedurile privind achizițiile publice.

Curtea de Conturi

Instituția Supremă de Audit (Curtea de Conturi) este o autoritate publică a statului italian înființată în 1862 care deține funcții de control, administrative și jurisdicționale cu privire la veniturile și cheltuielile publice ale țării. Această instituție este reglementată prin art.103 din Constituția italiană și alte legi naționale (Legea nr.19 și 20 din 1994), având obligația de a se asigura că resursele financiare publice sunt utilizate în conformitate cu legea și normele fiscale. Mai mult, Curtea de Conturi se asigură ca pierderile sau daunele aduse Guvernului sau oricărei alte autorități să fie compensate corespunzător.

Inițial, Curtea de Conturi a fost compusă din 11 jurisdicții, urmând ca după reforma din 1994, să rămână funcționale acele secțiuni ale Curții reprezentate la nivel regional.

În ceea ce privește funcția de control, atunci când adoptarea unei noi legi în Parlament implică noi cheltuieli, Curtea de Conturi are obligația de a verifica disponibilitatea surselor financiar-bugetare. Astfel, noua lege poate fi publicată în Monitorul Oficial numai după primirea avizului pozitiv din partea Curții.

În Italia nu există un Ombudsman național, ci mai mulți ombudsmeni regionali (*“Difensore Civico”*) coordonați de Ombudsmanul regional din Toscana⁵⁵. Ombudsmanii regionali italieni supraveghează la buna respectare a legii de către administrația publică în relația cu cetățenii. Legea financiară din 2010 a eliminat ombudsmanul municipal, această instituție rămânând reprezentată doar la nivel regional, cu excepția provinciilor autonome Trento și Bolzano, care au proprii ombudsmeni. Potrivit art. 121 din Constituție, ombudsmanul regional este ales de către consiliile regionale, autoritățile legislative regionale, având un mandat unic pe durata a 5 ani de zile.

GRECIA⁵⁶

În ciuda impresiilor obișnuite privind inflamarea sectorului public grecesc (unde cheltuieli guvernamentale reprezentau 55% din PIB-ul Greciei în 2015), datele cu privire la scara ocupării forței de muncă publice nu sunt atât de îngrijorătoare.

Problematic este că în Grecia angajații publici sunt distribuiți, transferați sau promovați în mod ineficient în diferitele structuri ale administrației de stat pe baza criteriilor non-meritocratice; astfel, unele servicii publice sunt suprapopulate, iar altele au personal insuficient, problema sectorului public grecesc nefiind neapărat dimensiunea sa, ci faptul că este neuniform ocupat.

Un alt indiciu al acestei neuniformități este redat de discrepanța apărută între sectorul public și administrația centrală. Administrația publică reprezentată de întreprinderile de stat și în mod special de corporațiile publice controlate și gestionate de personaje numite politic (precum Compania publică de radiodifuziune –ERT– sau Corporația privind energia –DEI–) întrece cu mult administrația de la nivel guvernamental.

Mai mult, Grecia deține unul dintre cele mai puțin descentralizate sisteme administrative din UE, administrația locală ocupând doar 6,6% din cheltuielile guvernamentale din 2015, iar 77,08% din acestea revenind administrației centrale.

Sistemul de stat și guvernarea pe mai multe niveluri

Potrivit articolului 101 din Constituție, administrația publică este în principiu descentralizată. Cu toate acestea administrația publică din Grecia este în realitate una foarte centralizată.

Majoritatea cheltuielilor guvernamentale provin din administrația centrală, în timp ce autoritățile sub-naționale au relativ puține resurse și competențe. Guvernul central este format din serviciile centrale ale ministerelor, fiecare supraveghind o multitudine de organisme publice și agenții de stat.

⁵⁵ <http://www.difensorecivicotoscana.it>

⁵⁶ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4757d7fd-961c-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en>

Există, de asemenea, șapte administrații descentralizate (sucursale centrale ale administrației centrale în periferia Greciei), 13 autorități regionale (fondate în 1986 și conduse de guvernatori regionali și consilii regionale) și 325 de municipalități (create în 2011 prin comasarea a 1034 de municipalități și conduse de primari și consiliile municipale).

Centralizarea luării deciziilor nu se referă numai la administrația locală, ci și la politicile sectoriale. Astfel, spitalele publice sau universitățile de stat se află sub atenta supraveghere a guvernământului de stat care are drept de decizie atât în cazul petițiilor din parte universităților sau cererilor de angajare lansate de spitale cât și în cel al finanțării acestor entități publice. În aceeași situație se află și Compania de stat privind transportul feroviar (OSE) sau Compania publică privind aprovizionarea cu apă și canalizare (EYDAP).

Dependența periferiei de centru în administrația grecească se explică prin faptul că aproape toate taxele sunt colectate la nivelul guvernului central. Mai mult, guvernul central obișnuiește să întreprindă modificări frecvente ale politicilor generale și ale reglementărilor specifice centru-periferie. Drept urmare, rareori au fost încheiate acorduri și negocieri între diferitele niveluri guvernamentale.

Cu toate acestea, există alegeri pentru consiliile municipale la fiecare cinci ani, coincidând cu alegerile pentru guvernatori și consiliile de conducere ale regiunilor. După cum s-a menționat, în paralel cu administrația regională și locală, există șapte ramuri descentralizate ale administrației centrale, denumite „*administrații descentralizate*”. Înființate în 2011, aceste administrații sunt conduse de un reprezentant al guvernului, atribuindu-i-se sarcina de a supraveghea autoritățile regionale și municipale. Pe baza Constituției Greciei (articolele 102 și 103) și a Legii 3852/2010, cele șapte administrații descentralizate au competențe diferite de administrația locală. Aceste competențe includ evaluarea legalității actelor administrative emise de autoritățile municipale, protecția pădurilor și gestionarea bunurilor statului.

„Administrațiile descentralizate” sunt similar organizate modelului francez de organizare a prefecturilor. Până la alegerile regionale din 1994, guvernatorii regionali/prefecții. Greciei erau numiți de către guvern. În trecut au existat 50 de „prefecturi” care astăzi sunt subsumate celor 13 administrații regionale, în timp ce „prefecții” sunt aleși o dată cu guvernatorii regionali.

De-a lungul timpului și la presiunile autorităților UE, autoritățile regionale au dobândit unele competențe administrative. De la înființarea lor în 1986, cele 13 autorități regionale au absorbit fonduri UE. Cu toate acestea, majoritatea competențelor rămân în mare parte în mâinile guvernului central. Există competențe comune administrației centrale și autorităților subnaționale, astfel guvernul central având un cuvânt de spus în gestionarea zilnică a problemelor regionale și locale.

Capacitatea administrativă generală a nivelurilor administrațiilor regionale și locale este inegală. Cu câteva excepții, funcționarii publici care lucrează în administrația regională și locală nu dețin calificări asemănătoare celor aparținând administrației centrale,

funcționând în mod clar în parametrii suboptimali. Fluxul de resurse - de exemplu personal, fonduri și infrastructură digitală - canalizat dinspre centru către periferia administrației publice grecești este adesea inadecvat implementării diverselor politici.

Ministerului de Interne îi revine responsabilitatea impunerii disciplinei bugetare autorităților locale și regionale. De la începutul crizei, această sarcină a revenit practic Ministerului Finanțelor; acesta a redus drastic finanțarea întrucât primarii și guvernanții regionali tindeau să cheltuiască în exces angajând personal administrativ pe perioada determinată într-un schimb obișnuit de locuri de muncă pentru voturi. De asemenea, primarii obișnuiau să se bazeze fie pe intervenția de ultimă oră a guvernului central pentru acoperirea deficitelor din bugetele municipale, fie pe disponibilitatea împrumuturilor acordate autorităților municipale de către băncile de stat și private. Consolidarea fiscală din 2010-2017, impusă de „Troika”, pentru a gestiona creșterea datoriei publice a Greciei, a pus capăt acestui fenomen. Reforma municipalităților din 2011 a vizat într-o mare măsură nevoia de reducere a cheltuielilor guvernului central canalizate către administrația locală. Cu toate acestea, dinaintea izbucnirii crizei, finanțele multor municipalități erau deja nesustenabile, iar primăriile erau grav îndatorate. În prezent, acestea sunt incluse în cadrul unor programe separate de salvare supravegheate de Ministerul Finanțelor.

De cele mai multe ori cooperarea dintre diferitele niveluri guvernamentale este tensionată. Conflictul politic care rezultă din faptul că miniștrii, guvernanții regionali sau primarii provin din partide politice diferite este adesea agravat de deficitul de finanțare. Acest model a devenit evident după ce Grecia a ajuns în pragul datoriei publice suverane în 2010, 2012 și 2015. Astfel, datorită constrângerilor fiscale impuse de Troika guvernelor centrale, regionale și locale din Grecia, sistemul a devenit mai puțin fragmentat decât în trecut, dar departe de a fi omogen. Lipsa de omogenitate a guvernului și a administrației se explică prin frecvența ridicată a organizării alegerilor naționale (patru alegeri naționale în perioada 2012-2015) și schimbarea guvernelor. Desigur, un astfel de mediu politic instabil are un impact negativ asupra omogenității și continuității relațiilor centru-periferie din administrația elenă.

În ceea ce privește reforma administrativă publică, nivelurile guvernamentale sub-naționale nu sunt relevante, în sensul că rareori inițiază reforma. Toate reformele administrative sunt concepute, formulate și adoptate în legislativ și puse în aplicare „de sus”, și anume de Ministerul de Interne și Ministerul Reconstrucției Publice (anterior Ministerul Reformei administrative și E-governance). Începând cu 2010, managementul fiscal s-a aflat sub supravegherea periodică a creditorilor Greciei și mai precis a oficialilor „Troikii” care inspectează regulat finanțele statului.

De obicei, nivelurile guvernamentale sub-naționale mobilizează resurse politice pentru a rezista reformei administrative. Acest fapt a devenit evident după izbucnirea crizei economice din 2010 în Grecia. Conducătorii acestei așa zise mișcări de rezistență împotriva reformei au fost primarii proveniți din rândul partidelor de opoziție și reprezentanții sindicatelor din administrație.

Indiferent de partidul aflat la putere, există un actor colectiv care rezistă în mod activ reformelor din administrația locală și anume Uniunea națională a angajaților publici care lucrează în municipalități (*OME-OTA*), dominată de reprezentanți ai sindicatelor de stânga. O parte din conducerea Uniunii este apropiată partidului de stânga radicală Syriza (la putere în 2015), iar Uniunea face parte din Confederația națională a sindicatelor funcționarilor publici (*ADEDY*). Uniunea și Confederația, susținute de partidele de stânga, inclusiv Syriza și Partidul Comunist, au blocat diverse reforme cerute de Memorandumul de înțelegere semnat între Grecia și creditorii acesteia, inclusiv introducerea unei revizuirii a performanței angajaților publici. Inițial, relațiile dintre guvernul Syriza-Anel și sindicate au fost cordiale. Ulterior, relațiile lor s-au încordat după ce guvernul Syriza-Anel a aprobat în august 2015 pachetul de austeritate negociat cu creditorii Greciei, deși inițial a susținut votul „nu” în referendumul național privind acest pachet.

Structura guvernului executiv (nivel central)

Există un număr total de 18 ministere (17 în 2019)⁵⁷, fiecare condus de un singur ministru și câțiva miniștri supleanți și vice-miniștri, care sunt selectați de către prim-ministru din rândul parlamentarilor, cadrelor partidului de guvernământ sau al experților guvernamentali, de obicei profesori universitari.

În 2017, au fost 49 de miniștri, inclusiv primul-ministru și viceprim-ministrul. Această situație nu este una excepțională, legată de criza economică sau care rezultă din înclinațiile excesiv politizate ale coaliției guvernamentale radicale de stânga sau extremă dreaptă a partidelor Syriza și Anel. Acest model de guvernare este practicat de peste patruzeci de ani, fiind stabilit de partidele de centru-dreapta ND și partidele de centru-stânga Pasok, chiar și atunci când acestea formau guverne majoritare. Tendința de a forma cabinete supradimensionate se explică prin neîncrederea tradițională manifestată de noile guverne în relația cu administrația publică.

În trecut, ministerele erau relativ autonome față de prim-ministru și biroul prim-ministrului, dar lucrurile s-au schimbat după izbucnirea crizei economice. Raționalizarea finanțelor statului a impus ca prim-ministrul și biroul său, ajutat de un ministru de stat și de Secretariatul General al Guvernului, să monitorizeze îndeaproape ministerele. Aceasta a fost o schimbare crucială în organizarea guvernamentală după 2010, deoarece în prealabil miniștrii obișnuiau să se abată de la linia guvernului în ceea ce privește cheltuielile publice și angajarea de personal.

În mod normal, un minister este condus de un ministru și de miniștri adjuncți, fiecare cu cabinetul său ministerial, format din zeci de persoane numite politic, și anume consilieri politici, secretari și cadre de conducere ale partidului. Mai departe de acest nivel administrativ intens politizat, organizația ierarhică a oricărui minister includea un secretar general. Și această persoană este numită politic de către ministru, fiindu-i încredințată sarcina de a supraveghea funcționarii publici ai ministerului. Funcționarii publici lucrează în

⁵⁷ <https://government.gov.gr/kivernisi/>

unități administrative aparținând direcțiilor generale, în cadrul ministerelor sau agențiilor de stat. Fiecare direcție generală are la rândul ei în subordine direcții, secții și birouri, acestea din urmă fiind cele mai mici unități administrative din structura organizațională piramidală a ministerului.

Grecia a urmat tendința internațională de agentificare. Stimulentul înființării de noi agenții a venit odată cu integrarea țării în rândul statelor membre UE, precum și din cauza faptului că serviciile centrale ale ministerelor s-au dovedit incapabile să se adapteze la cerințele schimbătoare ale unei economii moderne și la noile metode de gestionare a TIC.

Într-adevăr, cu mici excepții regăsite la nivelul unor direcții cu expertiză din Ministerul Finanțelor sau Secretariatul General al Cercetării și Tehnologiei, serviciile ministerelor sunt și astăzi populate cu angajați proveniți din rândul susținătorilor politici ai partidele aflate la guvernare. Funcționarii publici sunt numiți într-o unitate administrativă la începutul carierei în serviciul public. Numirile în cadrul unei anumite unități administrative și nu în alta se pot baza pe criterii de ordin politic sau personal sau chiar pe presiunile sindicatelor exercitate în cadrul ministerului. După ce un funcționar public a fost numit într-o unitate, el sau ea sunt rareori mutați într-o unitate diferită, întrucât mobilitatea orizontală nu este parte a culturii administrative grecești. În 2017, sub presiunea Comisiei Europene, au fost inițiate proiecte de mobilitate orizontală a funcționarilor publici în șapte ministere, dar rezultatele acestei inițiative au rămas neclare.

De fapt, unele unități administrative sau chiar mai multe, funcționează nu atât pentru a deservi o diviziune eficientă a muncii, ci mai degrabă pentru ambițiile de carieră ale funcționarilor publici. De exemplu, au fost înființate direcții și secții inutile pentru a mări numărul de posturi de conducere de rang înalt în care ar putea fi promovați funcționarii publici în vederea bonificării lor cu o indemnizație suplimentară aferentă posturilor de conducere. Unitățile administrative create irațional și cu personal inadecvat induc inerție birocratică și provoacă complicații în implementarea politicilor. Cu toate acestea, din cauza presiunilor din partea „Troicii”, în ultimii cinci ani au existat fuziuni între unitățile administrative din serviciile centrale ale ministerelor din Atena, în timp ce în fiecare minister a fost creată o nouă direcție, responsabilă cu supravegherea finanțelor ministerului.

Prin urmare, nu este surprinzător faptul că, așa cum s-a întâmplat și în cazul altor state membre UE, serviciile publice nu au putut implementa noile politici ale UE, astfel cum au fost formulate ele la Bruxelles sub formă de regulamente și directive; nici serviciile publice din Grecia nu au putut să absoarbă eficient fondurile UE, puse la dispoziție de Comisia Europeană, prin liniile de finanțare ale Politicii agricole comune (PAC) sau ale Politicii de coeziune și în special ale Fondului social european (FSE) în perioada 2007 - 2013.

Prin urmare, în special în anii '90 și 2000, s-au creat noi agenții precum Unitatea de Management a Programelor de Dezvoltare (MOD). Aceasta este o agenție autonomă de stat supravegheată de Ministerul Economiei și Dezvoltării care ajută ministerul în gestionarea eficientă a programelor finanțate de UE.

Există mecanisme cheie de auditare și responsabilizare. Pentru început, există o instanță administrativă supremă, Consiliul Statului (*Symvoulia tis Epikrateias*), care decide în cele din urmă asupra tuturor cazurilor de drept administrativ, inclusiv a proceselor judiciare înaintate de orice cetățean împotriva statului pentru încălcarea legii din partea statului. Există, de asemenea, Biroul de audit, care verifică cheltuielile administrației, conturile, bilanțurile și contractele cu o valoare financiară mare semnate de stat. Biroul de audit are obligația anuală de a întocmi un raport complet asupra activității și de a-l prezenta Parlamentului.

Biroul de audit reprezintă o ramură a sistemului de justiție. Recrutarea în cadrul acestui birou se efectuează periodic pe baza acelorași examinări ca și în cazul oricărui alt compartiment din cadrul sistemului de justiție. În practică, rapoartele Biroului de Audit nu sunt luate în considerare nici de legiuitori, nici de guvern, subliniind încă odată dezechilibrul general dintre executiv, legislativ și sistemul judecătoresc. Puterea executivă, conform prevederilor constituționale și tradiției politice, beneficiază de putere decizională supradimensionată în raport cu celelalte puteri atunci când se discută formularea și implementarea politicilor publice. Pe de altă parte, Consiliul Juridic al Statului aparține executivului și nu sistemului judiciar, funcțiile acestuia incluzând consultanța guvernului în problemele legale și apărarea interesului statului în fața instanțelor.

Există, de asemenea, autorități administrative și de reglementare independente, cum ar fi Ombudsman-ul elen, Autoritatea pentru protecția datelor cu caracter personal și organismele inspectorilor precum Unitatea de criminalitate financiară și economică (SDOE). Autoritățile independente s-au înmulțit de la sfârșitul anilor '90 pentru a crește controlul asupra administrației publice și pentru a o face mai transparentă și mai sensibilă în raport cu cetățenii.

Un organism interministerial separat, Consiliul guvernamental al reformei administrative, este responsabil cu privire la conducerea reformei administrative. În practică, acest Consiliu are o contribuție redusă, în timp ce toate inițiativele de reformă provin din cabinetul Primului-ministru. De cele mai multe ori, reforma administrativă vizează crearea de noi instituții, mai degrabă decât schimbarea structurilor și proceselor de management, cu atât mai puțin rutina zilnică a administrației centrale, regionale și locale.

Cu alte cuvinte, centrul guvernamental este reprezentat de Biroul primului-ministru (PMO), care este format din cadrele politice și experții afiliați partidului de guvernământ. În același sediu cu al PMO-ului, se găsește Secretariatul General al Guvernului (SGG), care la rândul său este format din cadre de conducere și experți; personalul SGG este supravegheat de un secretar general care, se află în subordinea premierului. Toți membrii personalului PMO și Secretariatului General sunt numiți politic și sunt remaniați de fiecare dată când se schimbă primul ministru. Între 2010 și 2013, numărul de posturi ocupate în cadrul structurilor PMO și SGG a fluctuat de la 151 la 208 posturi.

PMO-ul nu este deservit de către funcționarii publici (de carieră) și nici nu există posturi create în acest sens. Mai mult, PMO nu are o structură organizatorică stabilă,

Întrucât premierii, adesea la începutul mandatului lor, au tendința de a adăuga la PMO noi posturi acordate persoanelor numite politic, fie la nivelul ministrului, fie la nivelul consilierilor politici. De exemplu, în 2017, au fost numiți trei miniștri ai statului, adică miniștri fără portofoliu, cu rolul de a-l asista pe premier în activitatea sa.

Resursele, capacitatea și performanța PMO-ului depind în mod clar de abilitățile personale sau experiența cadrelor și experților care performează în cadrul biroului, precum și de personalitatea și obiceiurile de lucru ale premierului. Există, de asemenea, actori informali, precum cadrele de partid și managerii companiilor de sondaje, care participă la procesul decizional. Prin urmare, există o serie de actori formali și informali care iau parte la luarea deciziilor la nivelul superior al guvernului.

Cabinetul sau Consiliul de Miniștri reprezintă organul suprem de guvernare care conduce politica guvernamentală și decide cu privire la problemele majore de politică. Acesta este format din prim-ministru (PM), viceprim-ministru și miniștri. Miniștrii pot participa la ședințe. Cabinetul nu se întrunește la intervale de timp prestabilite, iar ordinea de zi a sesiunilor sale depinde în totalitate de premier. Prin urmare, cabinetul joacă adesea un rol ceremonial. Cu alte cuvinte, Consiliul joacă rolul unui forum unde premierul anunță inițiativele politice, deși uneori se discută și subiecte care țin de politica guvernamentală.

Deciziile Cabinetului sunt pregătite de PMO și de către SGG. Există, de asemenea, comisii guvernamentale, compuse din miniștri și secretari de stat, care au sarcina de a decide cu privire la politicile din domenii specifice. Un exemplu de astfel de comisie îl reprezintă Comisia guvernamentală de afaceri economice sau de apărare. Premierul este cel care deține dreptul legal de a convoca sau aproba o astfel de comisie de lucru.

Sistemul de comisii este completat de o rețea informală de consilieri politici și cadre de partid care formează anturajul fiecărui ministru, și anume „*cabinetul ministerial*”. „*Cabinetele*” se pot contacta între ele, dar rareori există o interacțiune instituționalizată între ele. De asemenea, secretarii generali ai ministerelor beneficiază de propriile lor „*cabinete*”. În mod inevitabil, nivelul politizat din cadrul ministerelor ia proporții exagerat de mari în defavoarea nivelurilor administrative în a căror sarcină revine elaborarea de politici sau chiar punerea în aplicare a politicilor.

În cadrul ministerelor, funcționarii publici pregătesc documentația juridică și tehnică privind deciziile în materie de politici, atunci când nu sunt dați la o parte de către experții juriști și tehnici desemnați politic din cabinetele ministeriale. În general, funcționarii publici sunt rareori consultați cu privire la materia măsurilor aflate în curs de pregătire. Opiniile lor sunt luate în considerare atunci când există obstacole juridice insurmontabile.

În general, rețeaua menționată mai sus de numiți politic și consilieri politici, răspândită în cadrul PMO, ministere și secretariatele generale, contribuie la un stil necorespunzător de elaborare a politicilor, cu un grad mic de coerență. Motivul principal al acestor neajunsuri este faptul că există foarte puține canale de coordonare interministerială. Miniștrii colaborează rar între ei, cu excepția cazului în care o astfel de colaborare este facilitată de PMO.

Performanța guvernamentală

Odată cu izbucnirea crizei economice din Grecia (2010), încrederea în instituțiile politice și administrative a scăzut dramatic. Între timp, administrația publică nu a suferit cu adevărat o schimbare în bine, în ciuda asistenței tehnice oferite de Grupul de lucru al Comisiei Europene și de echipe de experți germani, francezi și alți experți care au asistat miniștrii greci în planificarea reformei.

Însă, câteva excepții există și anume:

a) popularitatea continuă în rândul cetățenilor a Centrelor aflate în slujba cetățenilor (CEP, o serie de servicii organizate la nivelul străzii înființate la începutul anilor 2000 și accesibile cetățenilor din multe cartiere ale orașelor și din sate),

b) transparența sporită a actelor administrative (platforma electronică „Claritate/ Clarity”)

c) creșterea gradului de digitalizare a serviciilor Ministerului Finanțelor (sistemul „Taxis”).

Desigur, există furnizori de servicii particulari, precum unele școli de stat și spitale publice, care se bucură de un grad de apreciere mai mare din partea populației. Această evaluare nu se bazează pe dovezi fiabile deoarece funcționarii publici s-au luptat din greu pentru a preveni orice evaluare a personalului, structurilor și proceselor din sectorul public. Prin urmare, evaluarea se face din auzite (zvonuri). De exemplu, în ceea ce privește liceele de stat, cetățenii fac judecăți pozitive în favoarea unui liceu pe baza unor dovezi anecdotice, dar persistente, cu privire la succesul elevilor la examenele de admitere la anumite universități. Același lucru este valabil și pentru alegerea unui spital public în vederea efectuării unui tratament/ investigații medicale.

În privința capacității de elaborare a politicilor în Grecia, se poate spune că există o problemă perenă a reglementării excesive. Cu toate că există un cadru legislativ care solicită „o mai bună reglementare” (Legea 4048/2012), calitatea reglementării și statul de drept suferă de pe urma reglementărilor non-meritocratice sau puternic politizate. Se poate vorbi chiar despre o moștenire pe termen lung în privința cadrului legislativ supradimensionat: unele dintre legi sunt inutile, în timp ce altele deservește anumite grupuri de interese, fiind adaptate nevoilor lor; altele pur și simplu contrazic legislația anterioară în încercarea de a face pe plac intereselor divergente ale clientelei politice.

LITUANIA⁵⁸

Ponderea cheltuielilor publice ale Lituaniei în PIB a fost printre cele mai mici din UE. În timp ce populația lituaniană a scăzut constant (2,89 milioane în 2015 față de 3,06 milioane în 2010), numărul angajaților care lucrează în sectorul public a rămas relativ stabil în ultimii ani. Aceasta explică o creștere modestă a ocupării forței de muncă în

⁵⁸ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19958&langId=lt>

sistemul public: în 2011, această proporție a fost de 6%, în timp ce în 2015 a fost de 6,1%. Potrivit acestui indicator, Lituania se află sub media UE, care a fost de 7,1 % în 2011 și 6,9% în 2015, cu mențiunea că sectorul său public are nevoie de optimizare.

Nevoia de reformă structurală este cea mai evidentă în sectorul învățământului, unde scăderea numărului de elevi în școli nu a fost însoțită de concedieri la nivelul personalului didactic. Într-adevăr, factura salarială din Lituania de 3,7% din PIB este mai mare decât media europeană de 3,2%, în principal datorită nivelului ridicat al ocupării forței de muncă în sectorul educației. Surplusul de angajați se explică printr-o salarizare scăzută a profesorilor, ceea ce îngreunează în mod semnificativ atragerea profesorilor tineri.

Cheltuielile legate de sănătatea publică în Lituania sunt similare cu media UE (5,9% din PIB comparativ cu media UE de 5,8%), însă sistemului medical este cotelat ca fiind unul slab pe fondul îmbătrânirii rapide a populației și creșterii cheltuielilor din sistem.

Gradul de angajare în cadrul agenției „Sodra” (care se ocupă de securitatea socială) și a Bursei de muncă lituaniene (care oferă politici active pentru ocuparea forței de muncă) reprezintă o mică parte din totalul forței de muncă guvernamentale. Îmbătrânirea populației și faptul că aproximativ 70% din cheltuielile din fondul de securitate socială este dedicat pensiilor constituie o provocare și pe viitor.

Reintroducerea serviciului militar obligatoriu în 2015 a crescut efectiv numărul de angajați în cadrul armatei (de la 15.837 în 2014 la 18.607 în 2015). De asemenea, angajamentul Lituaniei de a îndeplini obiectivul de cheltuieli pentru apărare NATO de 2% din PIB se traduce în creșteri marginale ale personalului care lucrează în sectorul apărării. Gradul de ocupare a forței de muncă publice în poliția lituaniană a scăzut constant, spre deosebire de finanțarea sa, care a crescut de la 180,9 milioane euro în 2012 la 209,5 milioane euro în 2016. Un buget mai mare permite forțelor de poliție ale țării să investească în infrastructură, echipamente și instruirea personalului.

Numărul de angajați din administrația publică, apărare și serviciile privind securitatea socială este similar cu media țărilor UE. În 2011, 75,6 mii de persoane au lucrat în aceste sectoare, iar în 2015 s-a ajuns la 81,6 mii de angajați. Ca pondere a populației totale, această cifră este ușor sub media UE (2,87% față de media UE de 2,96%) conform datelor raportate în 2016.

Sistemul de stat și guvernarea pe mai multe niveluri

Lituania este un stat unitar cu două niveluri de guvernare - guvernul central și administrațiile locale. Administrațiile locale formează cel mai scăzut nivel administrativ din țară. Există 60 de municipalități, care au dreptul de a se auto-guverna exercitat prin intermediul consiliilor și municipalităților.

Membrii consiliilor municipale și primarii sunt aleși direct, la fiecare patru ani. În timp ce consiliul municipal și primarul sunt instituții reprezentative, directorii administrațiilor municipale joacă un rol executiv. Întrucât directorul este numit de către consiliul municipal la propunerea primarului, aceasta beneficiază de statutul de funcționar public investit cu încredere politică.

Lituania avea și un alt nivel administrativ între administrația centrală și autoritățile locale, respectiv administrațiile județene. Însă în 2010, toate cele zece administrații județene au fost desființate. Aproximativ 44% din funcțiile lor au fost eliminate, în timp ce restul au fost asumate de guvernul central (în majoritatea cazurilor) și de municipalități (ocazional). Această reformă nu a reușit să consolideze autonomia locală în Lituania.

Rolul și responsabilitățile municipalităților

De iure, municipalitățile acționează autonom în domeniile lor de competență, însă lipsa capacității fiscale le limitează spațiul de manevră. Municipalitățile își concep și pun în aplicare propriile bugete, având dreptul de a stabili plafonul taxelor locale. Cu toate acestea, o mare parte din totalul bugetelor municipale provine din administrația centrală. Nivelul descentralizării fiscale este destul de scăzut, Vilnius, Kaunas și Klaipėda – beneficiind de doar 46%, 75% și respectiv 91% din impozitul pe venit plătit în jurisdicțiile lor.

Deși educația, asistența medicală și servicii de securitate socială se încadrează în atribuțiile autonome ale municipalităților, acestea sunt finanțate direct și exclusiv de ministerele responsabile. Spre deosebire de funcțiile autonome, funcțiile delegate sunt îndeplinite la nivel local pe baza instrucțiunilor ministerelor relevante sau ale altor autorități. În astfel de cazuri, directorul administrației municipale acționează autonom de autoritățile locale.

Omogenitatea și fragmentarea sistemului

Având în vedere numărul de municipalități (60), nivelul de fragmentare instituțională nu este ridicat. În schimb, numărul instituțiilor subordonate guvernului central și municipalităților este destul de mare. În 2015, de exemplu, au existat 736 de instituții aflate în subordinea administrației centrale (din care 14 agenții guvernamentale și 77 de agenții din cadrul ministerelor) și 3.565 de instituții locale care deservește municipalitățile (conform Ministerului de Interne, 2016). La nivel municipal, eterogenitatea provine și din deosebirile considerabile apărute între municipalități în ceea ce privește dimensiunea orașelor și numărul persoanelor locuitoare. Municipalitățile lituaniene au capacități diferite, autoritățile marilor orașe, precum Vilnius, Kaunas, Klaipėda, controlând mai multe resurse decât municipalitățile din districtul rural.

Majoritatea reformelor politice - inclusiv schimbările din administrația publică - au fost inițiate la nivelul guvernării centrale în ultimii zece ani. Abordarea „de sus în jos” a reformelor a fost utilizată în perioada de criză economică din 2008-2010, care a sporit în mod efectiv centralizarea autorității și luarea de decizii la nivelul guvernamental.

Pe de altă parte, această criză s-a tradus rar în reforme la nivel local, unde au apărut modificări de la caz la caz, în funcție de componența consiliilor municipale și a primarilor. Câteva exemple recente de reforme semnificative întreprinse la nivel local, care au fost inițiate de primarii nou aleși, includ reorganizarea administrațiilor municipale și a întreprinderilor municipale din Kaunas și Vilnius.

Mașinăria guvernului și gradul său de centralizare

Structura cabinetului lituanian a fost destul de stabilă începând cu anul 2000. Singura schimbare semnificativă a avut loc în 2009, când Ministerul Energiei a fost creat prin ruperea sa din structura Ministerului Economiei în vederea concentrării pe reformele energetice structurale.

Structura administrativă din cadrul fiecărui minister are un caracter unitar. Fiecare minister are un ministru, trei sau patru vice-miniștri (funcționari publici investiți cu încredere politică), un cancelar (funcționar public investit cu încredere politică), precum și consilieri și asistenți ai ministrului (funcționari publici politici). Fiecare minister este împărțit în departamente și divizii; există șefi (directori) de departamente și șefi de divizii, precum și adjuncți ai acestora. Departamentele ministeriale sau diviziile angajează specialiști șefi, specialiști seniori și specialiști.

Structurile și procesele guvernului sunt considerate a fi descentralizate din mai multe motive. În primul rând, legislația atribuie fiecărui minister o zonă de politici specifice. Având în vedere delimitarea strictă a responsabilităților, miniștrii lituanieni sunt egali între ei (nu există nicio poziție de vicepremier în țară). În al doilea rând, fragmentarea guvernelor de coaliție limitează puterea premierului, partidele care guvernează în coaliții controlând ministere individuale. În al treilea rând, miniștrii pot numi și demite personalul lor ministerial. În al patrulea rând, ministerele au o autonomie ridicată în utilizarea creditelor bugetare alocate instituțiilor publice.

Recent, au existat încercări de centralizare a luării deciziilor guvernamentale în vederea promovării unei abordări consolidate și mai ample a guvernului asupra politicilor publice. De exemplu, guvernul lituanian 2008-2012 a introdus priorități anuale în ceea ce privește performanța guvernului și a reorganizat Oficiul Guvernului (OoG) în Biroul primului-ministru. Cu toate acestea, această ultimă decizie a fost anulată de către guvernul lituanian din perioada 2012-2016.

Fenomenul agentificării și managementul agențiilor

Tranziția Lituaniei către democrație și economia de piață, precum și aderarea sa la UE a produs apariția de noi agenții. De exemplu, numărul agențiilor guvernamentale a atins 173 în 2004. Această tendință a fost inversată în perioada de după aderare atât din cauze interne precum schimbarea guvernului la sfârșitul anului 2008 și întreprinderea reformei în politica guvernamentală cât și externe (criza economică din 2008-2010). Drept urmare, numărul agențiilor guvernamentale a scăzut la 167 în 2012 (prin închideri, fuziuni și absorbții ale agențiilor). Numărul organizațiilor guvernamentale a continuat să scadă cu 69 și în perioada 2014 - 2015, conform Rapoartelor anuale ale sectorului public publicate de Ministerul de Interne.

Autonomia și controlul agențiilor guvernamentale depind în mare măsură de statutul lor juridic. În Lituania există trei tipuri principale de organizații ale sectorului public: 1) instituții bugetare de stat; 2) instituții publice fără scop lucrativ; și 3) întreprinderi de stat. În

timp ce instituțiile bugetare (care dețin statutul de autorități ale serviciilor publice) au un grad mai mic de autonomie, ultimele două tipuri de organizații sunt mai independente.

Centrul guvernului și capacitatea sa de coordonare

Conform articolului 94 din Constituție, guvernul este responsabil cu privire la „coordonarea activităților ministerelor și ale altor unități ale guvernului”. Oficiul Guvernului este condus de cancelarul guvernului, care este un funcționar public învestit cu încredere politică de către premier. Planificarea strategică, principalul instrument al Centrului Guvernului (CoG), este coordonată de Oficiul Guvernului. Sistemul de planificare implică toate etapele (planificarea, monitorizarea și evaluarea) gestionării performanței strategice și operaționale. Alți actori cheie ai CoG sunt Ministerul Finanțelor care coordonează pregătirea și execuția bugetului de stat și Ministerul de Interne care este responsabil de reforma administrativă generală.

Instituțiile CoG utilizează moduri de coordonare atât verticale cât și orizontale. Primele instrumente, care includ coordonarea proiectelor de legi și rezoluții, încă prevalează în procesul guvernamental de elaborare a politicilor. Planurile de acțiune interinstituțională, care reunesc instituțiile statului și resursele acestora pentru atingerea obiectivelor orizontale, sunt unul dintre principalele instrumente de coordonare orizontală. În absența unui leadership politic puternic și a unei culturi de cooperare orizontală, însă, instituțiile sectoriale tind să aibă o disponibilitate limitată de a contribui la implementarea acestor planuri.

Mecanisme cheie de management

Legea privind administrația publică (1999) prevede „gestionarea calității administrației publice”. O serie de instrumente diferite de gestionare, bugetare și monitorizare sunt utilizate în administrația publică din Lituania. În timpul crizei economice, guvernul a lansat diverse inițiative pentru a obține rezultate mai bune cu mai puține resurse. Planificarea strategică, gestionarea pe baza obiectivelor, codurile de conduită și evaluarea personalului, care sunt obligatorii prin lege și fac parte din sistemul de management general, s-au dovedit a fi instrumentele cele mai frecvent implementate la nivel organizațional.

Alte aspecte ale bunei guvernări - mecanisme puternice de audit și supraveghere - au făcut parte din reformele obligatorii pentru aderarea Lituaniei la UE. În prezent, există două instituții principale ale căror capacități au fost dezvoltate pentru a controla fondurile publice și a asigura răspunderea în sectorul public: Oficiul Național de Audit (NAO) și Biroul Ombudsmen-ilor din Seimas. Primul este însărcinat să observe dacă proprietatea și bugetul statului sunt controlate și utilizate în mod legitim și eficient. În timpul exercitării funcțiilor sale, NAO respectă cerințele de audit public care se conformează standardelor internaționale de audit. Introducerea Euro în 2015 a dus la o extindere a rolului și a capacităților Oficiului Național de Audit, deoarece au devenit aplicabile noi reguli de guvernanță economică. În 2014 și 2015, Oficiul Național de Audit a emis observații destul

de critice cu privire la proiectele bugetelor de stat și conformitatea acestora cu normele de disciplină fiscală. Cu toate acestea, observațiile au fost în mare parte ignorate de membrii parlamentului.

Oficiul Ombudsmen-ilor se asigură că autoritățile statului deservească în mod corespunzător cetățenii. În urma depunerii de sesizări/ reclamații, Oficiul Ombudsmen-ilor emite concluzii și recomandări juridice fără caracter obligatoriu. Între 2012 și 2016, biroul Ombudsmen-ilor a primit în medie 1.772 de reclamații în fiecare an. De obicei, mai mult de jumătate dintre toate reclamațiile sunt legate de activitățile funcționarilor publici de stat; restul sunt plângeri cu privire la activitățile și serviciul funcționarilor publici municipali. Oficiul Ombudsmanului desfășoară investigații din proprie inițiativă. Aceste investigații s-au concentrat pe cele mai flagrante încălcări ale drepturilor omului (de exemplu, în închisori și alte spații de detenție). Cu toate acestea, instituțiile municipale și centrale refuză câteodată punerea în aplicare a recomandărilor Oficiului.

Coordonarea reformei administrative

Ministerul de Interne este responsabil cu privire la formularea politicii de reformă a administrației publice, precum și de organizarea, coordonarea și monitorizarea implementării acesteia. Ministerul monitorizează Programul de îmbunătățire a guvernării publice pentru 2012-2020, care este principalul mecanism de gestionare a reformei. Obiectivul strategic al programului este de a asigura dezvoltarea de politici publice care să răspundă nevoilor publicului și punerea lor în aplicare efectivă.

Deși inițiativele privind reforma sunt de obicei ambițioase și privesc întreaga țară, există adesea lacune privind implementarea lor. Pentru unele reforme nu există resurse adecvate fie în privința personalului, fie a bugetului, însă există planuri cu privire la utilizarea fondurilor FSE pentru adoptarea sau implementarea reformelor structurale în administrația publică din Lituania.

Performanța generală a guvernării

Neîncrederea în instituțiile politice persistă în Lituania. Deși încrederea cetățenilor în guvernare a crescut în ultimii șase ani (apropiindu-se de media UE de 27%), încrederea în forul legislativ (Seimas) este cea mai mică din rândul statelor membre UE (10%). O îmbunătățire recentă a ratingului de încredere ar putea fi asociată cu recuperarea economică după sfârșitul crizei economice și cu un nivel mai ridicat de sprijin public pentru unii politicieni ai guvernului 2012-2016, comparativ cu liderii nepopulari ai guvernului anterior.

În 2014, 9% dintre respondenți au considerat că, în comparație cu acum cinci ani, lucrurile s-au îmbunătățit atunci când vine vorba de administrația publică (Eurobarometru, 2014). În schimb, în 2011, această cifră a fost de 5%. Cel mai important, ponderea persoanelor care cred că administrația publică a performat slab - în comparație cu acum cinci ani - a scăzut de la 35% în 2011 la 16% în 2014. Aceste constatări pot fi atribuite unor percepții îmbunătățite asupra mai multor probleme: un tratament echitabil al

cetățenilor, acces egal la servicii, comportament etic în rândul funcționarilor publici și inovarea serviciilor publice.

În același timp, indicele eficienței guvernamentale a Lituaniei a crescut recent, parțial datorită credibilității angajamentului guvernului față de politicile strategice (de exemplu, adoptarea monedei euro și construcția terminalului de gaz natural lichefiat în 2015). În ciuda acestor realizări, Lituania ar trebui să încerce, de asemenea, să îmbunătățească eficiența cheltuielilor sale. De exemplu, țara s-a clasat pe locul 92 în raportul WEF 2015 - 2016 privind competitivitatea globală în ceea ce privește risipa cheltuielilor guvernamentale.

POLONIA

1 Mărimea guvernului

Ceea ce este de sesizat în cazul sectorului public polonez este scara semnificativ mai mică decât a altor țări din UE-28. Acest lucru situează Polonia chiar în mijlocul „noilor” membri ai UE care s-au alăturat din 2004. În timpul guvernelor anterioare, au fost implementate unele măsuri de austeritate și reduceri pro-eficiență (denumite comun „consolidarea” finanțelor publice), dar amploarea sectorului va crește probabil oarecum în anii următori, datorită agendei politice sociale extinse urmărite de guvernul partidului Lege și Justiție (PiS). În ceea ce privește scara de guvernare, Polonia rămâne una dintre cele mai descentralizate țări ale UE, cu o autonomie regională și locală puternică. Cu toate acestea, tendința descentralizării a fost inversată recent - acest lucru va deveni vizibil probabil în cifrele de cheltuieli în următorii ani.

Economia poloneză rămâne puternică, ceea ce a făcut posibilă reducerea cheltuielilor publice și menținerea îmbunătățirii nivelului de trai în ultimii ani. Datoria publică rămâne stabilă datorită unei economii sănătoase și a unor niveluri modeste de austeritate. Cu toate acestea, o parte din îmbunătățirile obținute între 2010 și 2015 în cifrele datoriei publice se datorează reformei pensiilor din 2013, care a transferat o parte din pasivele de securitate socială din obligațiunile de trezorerie (care sunt contabilizate în cifrele datoriei publice) către promisiuni de pensii direct la cetățeni (care nu sunt). Această metodă de contabilitate a făcut posibilă scăderea raportului Datorie / PIB înregistrat cu mai mult de cinci puncte procentuale între anii fiscali 2013 și 2014. Rămâne de văzut cum vor fi modificate cifrele deficitului și ale datoriei în urma agendei politice sociale ambițioase a actualului guvern.

Investițiile publice rămân ridicate datorită fluxului substanțial de fonduri UE, dar a scăzut vizibil în ultimii ani. Acest lucru poate fi parțial explicat prin programul cadrului bugetar al UE cu investiții finanțate prin reducerea procesului în perioada 2007-2013, iar investiția din runda 2014-2020 nu este încă în plină desfășurare. Investițiile publice au fost la un nivel scăzut în 2016, datorită revizuirii generale a strategiei de dezvoltare pe termen

mediu de către guvernul din 2016. Se preconizează că investițiile publice vor reveni la cifre mai sănătoase în perioada 2017-2018, când începe implementarea strategiei.

Ocuparea forței de muncă în sectorul public în comparație cu alte țări ale UE rămâne moderată. Ocuparea forței de muncă în administrația publică este relativ scăzută, dar implicarea sectorului public în economie este relativ ridicată, numărul total de locuri de muncă din sectorul public fiind de 21,3% din totalul ocupării în economie.

Spre deosebire de situația din majoritatea celorlalte economii ale UE, ocuparea forței de muncă în administrația publică a crescut efectiv între 2011 și 2015, din cauza unei economii relativ stabile și sănătoase și a unor măsuri modeste de reduceri ale cheltuielilor publice. Potrivit cifrelor naționale de statistică, ocuparea forței de muncă în administrația publică reflectă un grad destul de ridicat de descentralizare în Polonia. Peste 52% din angajații administrației publice lucrează în administrația publică locală, în jur de 6% în autonomia regională și mai puțin de 42% în administrația centrală.

În ceea ce privește „numărul principal” de ocupare a forței de muncă în administrația publică, aceasta este relativ mic în comparație cu ocuparea forței de muncă atât în sectorul public, cât și în cel privat.

Sistemul de stat și guvernarea pe mai multe niveluri

Sistemul administrației publice, cu excepția celui central, cuprinde trei niveluri: voievodat (16 voievodate sau regiuni), powiat (314 powiat-uri sau județe) și gmina (2478 gminy sau comune / municipalități). Administrația guvernamentală la nivel central cuprinde Consiliul de Miniștri, Prim-Ministrul, ministerele individuale, oficiile centrale și agențiile. În plus, include și administrația de stat care sprijină autoritățile centrale (de exemplu, Cancelaria Camerei Deputaților (Sejm), Cancelaria Senatului). Administrația guvernamentală funcționează, de asemenea, la nivel de voievodat, care include voievozi (guvernanti ai regiunilor) susținută de birouri de voievodat (administrație regională), administrarea complexă de voievodat, administrația specială complexă / detașată (o parte a administrației guvernamentale în subordinea miniștrilor sau a altor organe ale administrației centrale), precum și serviciile și inspectoratele.

La nivel de voievodat, administrația locală este reprezentată de un similar al Consiliului Județean și Comisiile de voievodat, susținute de birourile Consiliului Județean. La nivel de powiat, există guvernanti, consilii, birouri, servicii și inspectoratele powiat supravegheate de guvernanti powiat și unitățile organizatorice ale autoguvernării powiat. De asemenea, nivelul gmina este format din primari, birouri de gmina și alte unități de organizare.

Dispozițiile fundamentale care reglementează funcționarea Consiliului de Miniștri și administrația guvernamentală pot fi găsite în capitolul VI din Constituția Republicii Poloneze⁵⁹, în timp ce unitățile locale de auto-guvernare sunt descrise în detaliu în Capitolul VII (Autoguvernare locală). Capitolul tratează comunitățile locale organizate în conformitate cu principiile enunțate în statutele relevante (adică Legea privind guvernarea

⁵⁹ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

autonomă din Gmina din 8 martie 1990, Legea privind autonomia autonomă Powiat din 5 iunie 1998 și Legea privind guvernarea voievodală din 5 iunie 1998).

Autogovernarea locală joacă un rol important în sistem, care se reflectă în responsabilitatea sa pentru executarea unui număr semnificativ de sarcini publice, în special în domeniul educației (grădinițe și școli), servicii de sănătate (spitale și ambulatoriu) , securitate, bunăstare socială, acces la utilități de bază, planificare spațială, cultură, forță de muncă, protecția mediului, construcția și întreținerea drumurilor.

În schimb, administrația guvernului central joacă un rol cheie în domenii precum apărarea națională și sistemul judiciar. De asemenea, este responsabil pentru legislație și politica de reglementare. Atribuțiile autorității publice locale în acest domeniu includ probleme legate de serviciile publice (de exemplu, transportul public), finanțele publice (de exemplu, impozite și taxe locale) sau dezvoltarea economică (programe economice). Principalele responsabilități ale autorităților locale cuprind sarcini specifice desfășurate independent și limitate numai prin statut. Mai mult, autoritățile guvernamentale locale execută, de asemenea, sarcini delegate de administrația guvernului central și primesc fonduri adecvate pentru implementarea acestora. Sarcinile proprii ale administrațiilor publice locale sunt finanțate în principal din veniturile proprii (inclusiv, fără a se limita la veniturile fiscale și alte taxe locale), precum și din finanțarea generală de la bugetul de stat.

Din punctul de vedere al împărțirii puterilor, există o situație particulară la nivel regional (voievodat), unde, în afară de autogovernarea voievodatului, există voievozi (guvernanti ai regiunilor) care reprezintă guvernul central din regiune. Aceștia sunt numiți și/sau demisi de Consiliul de Miniștri. Sarcinile lor includ supravegherea așa-numitei administrații guvernamentale complexe (o parte a administrației guvernului de teren supusă voievozilor, care include manageri de servicii, inspecții și paznici) și a unităților locale de auto-guvernare. Sarcinile voievozilor și ale guvernării regionale sunt separate: autonomia voievodală are competențe în sfera sarcinilor regionale, în timp ce voievozii sunt responsabili de sarcini specifice, cuprinzând în primul rând reprezentarea administrației centrale în regiune și sarcina de supraveghere. Uneori există probleme de coordonare dacă voievozii și șefii de autogovernare a voievodatului provin din diferite partide politice (în astfel de cazuri, instanțele administrative trebuie să decidă asupra competenței în litigiu).

Gmina (municipalitatea) ocupă o poziție cheie în sistemul de auto-guvernare locală din Polonia. Este responsabil pentru implementarea mai multor sarcini publice și operează cel mai aproape de cetățean. Al doilea nivel de auto-guvernare locală - powiat (județul) - are cel mai mic rol, ca importanță, din punctul de vedere al funcționării întregului sistem. Se poate presupune că funcția principală a powiat-ului este de a sprijini gminy-ul. Powiat-urile îndeplinesc mai puține sarcini și, în consecință, au la dispoziție fonduri mai mici. În schimb, voievodatele ocupă o poziție proeminentă în sistemul autogovernamental local, ceea ce este demonstrat, de exemplu, prin rolul lor important în distribuirea fondurilor UE. Există o serie de disfuncții în domeniul cooperării dintre diferitele niveluri și tipuri de

administrație, inclusiv probleme de coordonare și conflicte de jurisdicție. Acestea din urmă pot rezulta din subfinanțarea anumitor sarcini publice, de exemplu - administrația centrală să delege un număr tot mai mare de sarcini autorităților locale, fără a asigura o finanțare adecvată. Acest lucru dă naștere conflictelor și la unui „joc de vină” cu un impact negativ evident asupra calității serviciilor publice. Amploarea problemei poate fi ilustrată prin faptul că, în 2016, Curtea Administrativă Supremă a primit 397 de cereri de soluționare a conflictelor de competență între unitățile administrațiilor locale și Colegiile de Apel ale Autoguvernării și pentru soluționarea conflictelor de competențe între acestea entități și agenții guvernamentale centrale ⁶⁰.

Polonia este printre cele mai descentralizate state din Europa. Guvernele locale controlează acum o treime din totalul cheltuielilor publice. Acest succes nu poate fi atribuit unei implicări civice pe scară largă, deoarece descentralizarea în Polonia a fost în mod evident o „revoluție de sus” și nici nu poate fi atribuită punerii în aplicare a regulilor, de obicei, gândite pentru a spori responsabilitatea în politicile descentralizate, deoarece guvernele locale poloneze nu se finanțează singure și multe dintre responsabilitățile lor rămân slab definite. În schimb, succesul Poloniei se datorează unei serii de instituții menite să instruiască, să profesionalizeze, să disciplineze și să împuternicească elitele locale nou-alese.

Guvernele locale și regionale au încă o influență foarte limitată asupra proiectării reformei. Guvernul central are un rol dominant în modernizarea administrației publice. Cele mai importante reforme ale administrației guvernamentale din Polonia arată că, în general, reformele sunt puse în aplicare de sus în jos.

Astfel de reforme în ultimii ani au fost, de obicei, incrementale. Multe dintre ele demonstrează o lipsă de coeziune a programului și o lipsă de determinare în implementarea lor. Adesea observăm situații în care o schimbare a guvernului aduce reforme total diferite de cele puse în aplicare de predecesori (de exemplu, serviciul public, digitalizarea). După cum a indicat OCDE, problema este că deciziile politice majore se bazează adesea pe o nevoie imediată - considerente politice ad hoc - în afara procedurilor în vigoare, ceea ce face ca planificarea strategică și coordonarea procesului de implementare să fie foarte dificile.

Structura guvernului executiv (nivel central)

Actualul guvern este format din 18 ministere și o cancelarie a premierului care constituie corpul principal al Centrului guvernamental. Ministerele (precum și cancelaria) sunt structurate în departamente (îndeplinesc sarcini legate de conținut) și birouri (furnizează servicii de coordonare și susținere). Ambele tipuri sunt împărțite în mai multe unități. În fruntea fiecărui minister există un ministru politic împreună cu vice-miniștrii și un cabinet politic. Cel mai important funcționar public (care oferă cele mai multe funcții de HRM) este directorul general al unui minister. Departamentul și birourile au, de asemenea,

⁶⁰ <http://www.nsa.gov.pl/download.php?plik=1296>

directorii lor. Unitățile sunt administrate de șefi, constituind cel mai scăzut nivel de posturi manageriale. Ministerele sunt în general organizații mari, cuprinzând până la 30 de departamente / birouri și care angajează peste 2000 de angajați. În această privință, este vizibil un anumit grad de centralizare organizațională. Cu toate acestea, coordonarea ministerelor nu are eficacitate. Acest lucru este în mod normal depășit de centralizarea personală a unor roluri de către un anumit membru al Consiliului de Miniștri. (Până de curând, un astfel de rol coordonator a fost îndeplinit de ministrul Dezvoltării [pe lângă primul ministru]; ministrul Dezvoltării a deținut și funcția de ministru al Finanțelor - o integrare fără precedent a puterii politice în contextul polonez). Această lipsă de coordonare înseamnă că majoritatea strategiilor cuprinzătoare nu sunt urmărite în mod eficient și administrația este adesea percepută de public ca lipsită de viziune. Aceasta se poate schimba sau nu odată ce strategia pentru dezvoltare responsabilă este acceptată. Această strategie înlocuiește strategia poloneză de dezvoltare pe termen mediu și pare a fi un cadru central pentru dezvoltarea politicilor publice în domeniul economiei, dezvoltării sociale și economice și a bunei guvernări pentru guvernul actual.

Autonomia conducerii din partea directorilor generali și a directorilor departamentelor este considerată scăzută datorită politizării ridicate a directorilor generali în special și a situației financiare dificile a administrației publice, care reduce fondurile discreționare.

Relația dintre ministere și agenții face ca aceasta din urmă să depindă structural de miniștri. Miniștrii au posibilitatea de a numi și revoca șefii de agenție în majoritatea cazurilor și au competențe de supraveghere. Mecanismele guvernamentale sunt, în general, foarte instabile în acest moment din cauza unor încercări de a recâștiga un rol de direcție al guvernului actual. În ciuda câștigării unui anumit impuls în prima decadă a secolului XXI, procesul de „agentificare” nu este foarte dezvoltat în Polonia și, de asemenea, este supus în prezent activităților de recentralizare, ceea ce va duce probabil la o sferă publică mai structurată ierarhic.

Nominal, Polonia a dezvoltat un cadru instituțional intern complex pentru managementul strategic care implică următoarele instituții:

1. Cancelaria prim-ministrului, cu o responsabilitate deosebită pentru sistemul RIA, coordonarea strategică a reformelor serviciului public și coordonarea zilnică a activităților guvernamentale; (RIA - analiza de impact a reglementărilor, un document creat înainte de introducerea unui nou regulament guvernamental)

2. Ministerul Dezvoltării, cu responsabilitatea pentru gestionarea strategică și coordonarea în domeniul strategiei de dezvoltare pe termen mediu și acordarea fondurilor UE;

3. Comitetul permanent al Consiliului de Miniștri, cu responsabilitatea pentru coordonarea intereselor reprezentate de diferite ministere și un partid important în atingerea consensului strategic;

4. Centrul legislativ al Guvernului responsabil de calitatea actelor juridice pregătite și consultarea publică;

5. Oficiul Suprem de Audit, care este responsabil pentru evaluarea ex/post a funcționării cadrului legal și a instituțiilor particulare.

Un bun mod de a evalua gradul de cooperare și particularitățile diferiților actori instituționali este analiza procesului de dezvoltare și - în viitorul apropiat - punerea în aplicare a Strategiei de dezvoltare responsabilă. Se pare că, pentru a-și atinge obiectivele, au fost făcute unele schimbări în mecanismele guvernamentale, consolidând rolul celui mai important minister care coordonează implementarea acestei strategii, adică Ministerul Dezvoltării. Cu toate acestea, un anumit dezacord în ceea ce privește obiectivele și poziția relativă dintre diferitele centre de putere este deja vizibil - prim-ministrul critică deschis unele părți ale strategiei. Acest lucru sugerează că situația anterioară nu a fost depășită, fapt accentuat prin dezacordul politic dintre cele două organe principale de coordonare.

În Polonia, există numeroase mecanisme de gestionare, bugetare și monitorizare bazate pe abordarea performanței. Cu toate acestea, ele încă nu par a merge bine împreună cu cultura / gândirea administrativă prevalentă, puternic procedurală. Toate departamentele au propriile manuale și fiecare minister are un birou de audit intern. Bugetul de performanță a fost introdus, dar nu pare să fie implementat strict. Unele evaluări sunt efectuate fie ex-ante, în curs de desfășurare sau ex-post, dar în special sunt evaluate programele finanțate de UE, iar calitatea acestora pare să se îmbunătățească.

În termeni formali, este prezent un sistem complex de management strategic bazat pe legea privind principiile care guvernează conduita politicii de dezvoltare și o strategie de dezvoltare pe termen mediu. În practică, deoarece există o lipsă de consens politic asupra formei optime a unui sistem de management strategic, politica joacă în continuare cel mai important rol în luarea deciziilor strategice. Cu toate acestea, o oarecare consolidare constantă a Ministerului Dezvoltării în cadrul sistemului de planificare strategică și implementare a politicilor este clar vizibilă.

Fiecare minister are propriul birou de audit intern și este supus unor verificări periodice (în special verificări bugetare) de către Biroul Suprem de Audit. Ombudsmanul polonez este de asemenea activ, verificând în mod regulat multe unități guvernamentale și alte organizații publice. În general, aceste două instituții rămân extrem de independente și oferă un control bun asupra activității guvernului. Există, de asemenea, instituții dedicate prevenirii corupției, cum ar fi Biroul central anticorupție (CBA) creat în 2006 sau un reprezentant al guvernului pentru dezvoltarea programului de prevenire a neregulilor în instituțiile publice.

Diferite aspecte ale reformei administrative rămân în competența diferitelor organisme. De exemplu, în termeni formali, principalele instituții pentru reglementarea reformelor în serviciul public sunt șeful serviciului public, Consiliul serviciului public și cancelaria prim-ministrului. În realitate, schimbările sunt făcute de politicieni care ocolesc complet aceste rutine. În termeni formali, cele mai multe responsabilități pentru evaluarea și sugerarea schimbărilor în administrația publică sunt deținute de Cancelaria prim-ministrului. Reformele descentralizării ar trebui să fie discutate pe forumul Comisiei mixte

de guvernare și autoguvernare, dar în unele cazuri controversate, vocea autoguvernării este adesea ignorată.

PORTUGALIA

Mărimea Guvernului

Cu o pondere de 51,93% în 2010 și 48,37% în 2015, cheltuielile totale din PIB ale guvernului portughez nu au suferit modificări majore în ultimii 5 ani, situându-se în prima treime din cele 28 de state membre ale UE.

Mărimea guvernului central reprezintă aproximativ 76%, iar cota administrației locale nu ajunge la 15% (nici în 2010, nici în 2015), iar acest fapt se datorează centralizării puternice în administrația publică portugheză.

Scăderea bruscă în investiții publice între 2010 și 2015 se datorează în principal implementării măsurilor Troika din Memorandumul de înțelegere MoU (2011 -2015) (Portugalia trecând de la locul 3 în clasamentul UE 28 la locul 24).

În ciuda acestui fapt, „datoria publică” nu a încetat să crească, ajungând la aproape 130% în 2015. Însă, „Deficitul în % din PIB” a trecut printr-un curs pozitiv, de la 11,2% în 2010 la 4,4% în 2015, cu 2,1% în 2016 (cea mai mică din istoria democrației portugheze).

Conform datelor din DGAEP (2009, 2013), între decembrie 2005 și septembrie 2013, adică în numai 8 ani, numărul angajaților publici a înregistrat în medie o scădere de 24,64%. Influența noilor teze de management public apelând la ideea de „stat mai mic - stat mai bun”, criza de sub-prime în 2008 și intervenția Troicii din 2011 până în 2014 sunt probabil factorii care au contribuit cel mai mult la reducerea ocupării forței de muncă publice portugheze. În acest fel, este surprinzător faptul că, conform datelor OCDE, între 2005 și 2011, „ocuparea forței de muncă a administrațiilor publice în procentul total al forței de muncă” a scăzut doar cu 1%.

Pe de altă parte, în 2011 „ponderea administrației publice centrale a ocupării forței de muncă” reprezenta 71,01%. Până la sfârșitul anului 2015, acest număr a crescut deja la 76,24%. Aceasta înseamnă că în ultimii ani a existat o concentrare mai mare de angajați publici în administrația centrală.

Sistemul de stat și guvernarea pe mai multe niveluri

Portugalia este un stat unitar cu două regiuni autonome (arhipelagurile din Madeira și Azore).

Țara este împărțită în 18 districte, 308 de municipalități și 3092 de comune. Principalul nivel de organizare teritorială, care datează din romani, este sistemul municipal de guvernare locală. Cu toate acestea, cele patru decenii de dictatură au fost responsabile pentru supra-centralizarea guvernării, până la Revoluția din 1974, când o nouă Constituție a definit Portugalia ca un stat unitar care include două regiuni autonome cu propriile

instituții de autogovernare, dar una care trebuie respectă în structura și activitățile sale, principiul subsidiarității, autonomia autorităților locale și descentralizarea democratică a administrației publice. Aceste principii au reprezentat o ruptură absolută cu trecutul, dar practica s-a dovedit a fi problematică. Municipalițiile reprezintă cei mai importanți actori regionali, fiind istorici și legați de identitatea portugheză, deși depind de resursele statului central. Comunele au funcții foarte limitate, resurse reduse și capacitate tehnică și administrativă redusă.

Regiunile administrative nu au fost niciodată create, reflectând cereri teritoriale / regionale limitate pentru astfel de structuri și opoziție centralistă față de regionalizare. Cu toate acestea, inexistența regiunilor administrative este echilibrată de crearea de structuri deasupra municipalității, deoarece există și instituții supra municipale și organe regionale de-concentrate⁶¹ (de exemplu, comisiile regionale de coordonare și dezvoltare) cu putere limitată. În special, au apărut mai multe asociații ale municipalităților, inclusiv Asociația Națională a Municipiilor, care a fost creată ca un grup de interes și presiune pentru a face lobby în numele membrilor săi. Dar, dacă descentralizarea a apărut ca un element cheie pentru reorganizarea politică și instituțională, dualitățile profunde care divizează țara - zonele de coastă și de interior, de nord și de sud, urbane și rurale, precum și o distribuție dezechilibrată a resurselor și a veniturilor au continuat să favorizeze concentrarea puterilor și a organelor administrative din capitală. Multe probleme cheie ale statului, atât despre distribuția, cât și despre democratizarea sistemului politic, au fost nesoluționate. Statul a rămas extrem de centralizat și dominant în domeniul elaborării politicilor, ca în perioada anterioară anului 1974.

Parlamentul Portugaliei este format dintr-o cameră unică, numită Adunarea Republicii. Fiind unul dintre organele suveranității consacrate în Constituție, pe lângă președintele Republicii, Guvernul și instanțele judecătorești, Parlamentul este, potrivit legii fundamentale, „Adunarea reprezentativă a tuturor cetățenilor portughezi”.

Ca și în toate celelalte state, în Portugalia, Organizația de Stat și Administrație Publică este o realitate vastă și complexă. În mod tradițional, administrația publică portugheză este înțeleasă într-un sens dublu: sens organizațional și sens material. În sens organizațional, administrația publică este sistemul unităților, structurilor și agenților statului și al altor entități publice care au ca scop satisfacerea continuă a nevoilor colective. În sens material, administrația publică este activitatea dezvoltată de acele unități, structuri și agenții.

Având în vedere semnificația sa organizațională, în Portugalia este posibil să distingem în administrația publică trei mari grupuri de entități :

- Administrația Directă a Statului (DSA) în Administrația Publică Centrală,
- Administrația indirectă a statului (ISA) în Administrația Publică centrală,
- Administrația autonomă (AA) în regiunile autonome Azores și Madeira.

⁶¹ Aceste organisme regionale aparțin structurii administrației centrale.

Relația pe care aceste mari grupuri o stabilesc cu Guvernul, în calitatea sa constituțională ca structură supremă a administrației publice, este din ce în ce mai rară. Astfel, entitățile din Administrația Directă a Statului sunt subordonate ierarhic Guvernului (dând direcția), entitățile Administrației de stat indirecte sunt supuse tutelei sale (putere de îndrumare, supraveghere și control), iar entitățile care integrează Administrația autonomă sunt supuse numai tutelei (puterea de supraveghere și control).

În conformitate cu clasificările și tipologiile comparative ale administrațiilor publice utilizate de obicei, putem afirma că Portugalia aparține Modelului Napoleonice european continental, caracterizat printr-un guvern puternic centralizat, având o acceptare globală bazată pe cultură politică a autorității guvernamentale centralizate de reglementare și puternică birocrație centralizată. În cadrul tradiției napoleoniene, Portugalia este introdusă în subcategoria statelor din sudul Europei marcată de o tradiție și o structură legalistă formal dominante.

Într-adevăr, în Portugalia, puterea și luarea deciziilor sunt foarte concentrate în guvernul central.

Ceea ce distinge guvernele regionale de guvernul central este competența sa teritorială și materială. De fapt, deși în cazul guvernului central, competența se referă la toate problemele și se exercită pe teritoriul național, organismele publice, agențiile și serviciile celor două guverne regionale din Madeira și Azore au o competență limitată în situațiile de interes pentru respectivele populații, ele nu sunt limitate constituțional și statutar la nivelul Guvernului central (ca în cazul apărării naționale și relațiilor externe, de exemplu) și își exercită competența exclusiv pe teritoriul regiunii respective și în limitele autonomiei regionale definite în Constituția Republicii și în procedurile politico-administrative respective.

Administrația locală este formată din autorități locale (persoane juridice cu bază teritorială, cu organisme reprezentative proprii care încearcă să urmărească interesele populațiilor respective). Competența organismelor și serviciilor locale (autonome) este, de asemenea, limitată la teritoriul autorității locale respective și la mențiunile stabilite prin lege. În mod tradițional, acestea au competențe fundamentale într-o gamă largă de domenii și sectoare de activitate (urbanism și organizare teritorială, mediu, sănătate, educație, asistență socială, infrastructură etc.). Descentralizarea statului prin autarhiile locale constituie principiile structurale ale acestei evoluții. O altă tendință are legătură cu consolidarea comisiilor regionale de coordonare și dezvoltare menționate mai sus (CCDR) care constituie organisme descentralizate ale statului, cu funcții relevante în domeniile de ordonare teritorială, susținere și planificare a autarhiilor locale.

Deși își pot gestiona bugetul și pot legifera, guvernele regionale și locale depind întotdeauna de guvernul central și de ceea ce este prevăzut în bugetul de stat (Orçamento do Estado).

Reforma administrației publice din Portugalia depinde aproape întotdeauna de luarea deciziilor în Guvernul central. Într-adevăr, chiar și modificări la nivel local, precum cele introduse în 2012 (Regimul juridic pentru reorganizarea administrativă municipală -

legea nr. 22/2012) și reorganizarea administrativă a teritoriului Parohiei (legea nr. 11-A / 2013), care au contribuit esențial la reducerea numărului de comune din țară, sunt modificări legislative în sfera puterii centrale.

În concluzie, structura statului portughez este unitară, guvernele încearcă să administreze în majoritate (chiar dacă nu reușesc întotdeauna), relațiile dintre miniștri și mandarini (funcționari publici) sunt clar politizate, iar punerea în aplicare a politicilor publice este foarte centralizată.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

În structura guvernului portughez, ministerele sunt principalele departamente ale administrației centrale conduse de miniștrii în cauză. Numărul și desemnarea ministerelor variază în funcție de guvernul conducător. În 2017, Guvernul Constituțional XXI este compus din 16 ministere. Diferite organisme publice (structuri interne) raportează la fiecare Minister. În lista ministerelor prezentate mai jos, detaliem numărul de structuri interne ale Administrației de Stat Directe (DSA) și Administrației Indirecte de Stat (ISA) care se raportează la fiecare dintre ele⁶².

- Ministerul Finanțelor (12 structuri DSA și 2 din ISA)
- Ministerul Președinției și Modernizarea Administrativă (15 structuri ale DSA)
- Ministerul Apărării Naționale (22 structuri ale DSA și 5 din ISA)
- Ministerul Afacerilor Externe (12 structuri ale DSA și 4 din ISA)
- Ministerul Administrației Interne (9 structuri ale DSA)
- Ministerul Justiției (8 structuri DSA și 4 din ISA⁶³)
- Ministerul Culturii (9 structuri DSA și 5 din ISA)
- Ministrul Muncii, Solidarității și Securității Sociale (10 structuri DSA și 8 din ISA)
- Ministrul Planificării și Infrastructurii (19 structuri DSA și 4 din ISA)
- Ministrul Mediului (4 structuri DSA și 2 din ISA)
- Ministerul Educației (822 structuri DSA și 3 din ISA)
- Ministerul Științei, Tehnologiei și Învățământului Superior (2 structuri ale DSA și 220 din ISA⁶⁴)
- Ministerul Mării (6 structuri DSA și 1 din ISA)
- Ministerul Agriculturii, Silviculturii și Dezvoltării Rurale (5 structuri ale ASD și 3 din ISA)
- Ministerul Sănătății (22 de structuri ale DSA și 107 din ISA)
- Ministerul Economiei (10 structuri DSA și 6 din ISA)

⁶² Aceste numere sunt furnizate de Sistemul de Informații al Organizației de Stat (SIOE). Unele (puține) structuri răspund la mai mult de un minister. Aceste structuri nu sunt incluse în această contabilitate de către minister.

⁶³ Instanțele nu sunt incluse.

⁶⁴ Inclusiv Facultățile

Structura din cadrul fiecărui minister are o lege specifică, în care sunt stabilite atribuțiile / responsabilitățile respective și unde sunt identificate structurile / organismele publice care integrează administrația directă și indirectă a statului⁶⁵. Ministerele sunt conduse de un ministru, care este susținut de unul sau mai mulți secretari de stat (posturi politice). Structura conducerii superioare a serviciului public din fiecare Minister este alcătuită din următoarele niveluri: secretar general sau director general (nivelul I); Director general adjunct (nivelul II); Directorul serviciilor (nivelul 3) și șeful diviziei (nivelul 4). Organizarea internă a serviciilor publice se supune următoarelor modele: structură ierarhică; structură matricială; structură mixtă (combină primele două).

Structura ierarhică este compusă din unități nucleare (departamente) și unități organice flexibile (diviziuni) și secțiuni din zona administrativă (dacă este necesar). Structura matricială este formată din echipe multidisciplinare bazate pe mobilitatea funcțională, conduse de un șef de echipă (EUPAN, 2013).

Pe lângă autonomia administrativă, organismele publice care integrează Administrația indirectă a statului (cum ar fi institutele publice sau agențiile etc.) au și o autonomie financiară, ceea ce le permite să caute venituri suplimentare. În comparație cu entitățile administrației directe a statului, acestea au, de asemenea, o autonomie mai mare de gestionare a propriului buget.

Cu toate acestea, și în ciuda implementării unor agenții în administrația publică portugheză, acestea nu pot fi comparate, de exemplu, cu cele care există în administrația publică anglofonă. În Portugalia, deși au o anumită autonomie, după cum s-a menționat deja, agențiile rămân foarte aproape de sfera de influență a guvernului și a administrației centrale. Într-adevăr, deciziile privind administrația publică portugheză și funcționarea sa sunt încă foarte centralizate în guvernul central.

Valurile de reformă organizațională, cum ar fi „Programul de restructurare pentru administrația centrală” (SIMPLEX) în 2006 și „Reducerea și îmbunătățirea Planului de administrație centrală” (SIMPLEX) din 2011⁶⁶, care urmăreau atât reducerea, cât și reconfigurarea administrației publice portugheze a schimbat, cel puțin în aparență, configurația organizațiilor publice. În plus, atunci când începe un nou ciclu politic, este comună schimbarea numelor unor ministere și chiar ale unor organisme publice. Cu toate acestea, în practică nu există o schimbare majoră în funcționarea normală a instituțiilor.

Curtea de Conturi (Tribunal de Contas) are responsabilitatea de a verifica fondurile publice, veniturile și cheltuielile publice și bunurile publice, în scopul de a se asigura că exercitarea administrării acestor resurse respectă ordinea juridică, judecând, dacă este necesar, inerent responsabilitatea financiară. Dincolo de existența Curții de Conturi, în Portugalia există o încercare timidă de a dezvolta organisme care să consolideze performanța, auditul și responsabilitatea. Entitatea de administrare publică a serviciilor partajate (ESPAP), IP (responsabil pentru evaluarea și auditul sistemului național de achiziții), Comisia pentru recrutare și selecție pentru administrația publică-CRESAP (o

⁶⁵ Inclusiv Facultățile

⁶⁶ <https://www.simplex.gov.pt/>

comisie independentă responsabilă pentru selecția managerilor de top) sau tehnică, Unitatea de monitorizare (UTAP), care realizează monitorizarea tehnică a parteneriatelor public-privat (PPP) sunt exemple în acest sens. Configurarea unor mecanisme precum Cadrul de evaluare și responsabilitate (QUAR), pentru a evalua performanța tuturor organismelor publice și, prin urmare, performanța managerilor de top, contribuie, de asemenea, la aprofundarea responsabilității în guvern.

În ultimele decenii, în conformitate cu diferitele guverne aflate la putere, reforma administrativă a fost realizată de mai multe ministere, precum Ministerul Finanțelor, Ministerul Reformei de Stat și Administrației Publice sau de către Secretariatele de Stat ale Administrației Publice. În actualul guvern, reforma administrativă este realizată de Ministerul Președinției și Modernizare Administrativă. În prezent, eforturile de reformă sunt axate pe aspecte procedurale, raționalizarea serviciilor publice și facilitarea accesului cetățenilor la serviciile guvernamentale (de exemplu, SIMPLEX).

Există, de asemenea, Inspectoratele Generale (unul pentru fiecare Minister) care sunt servicii centrale ale administrației directe a statului înzestrate cu autonomie administrativă. Aceste organisme sunt responsabile de asigurarea controlului strategic al administrației financiare de stat, controlul legalității și auditul financiar și de gestionare.

Caracteristici cheie a sistemului de servicii civile

Așa cum se menționează în Studiul președinției lituaniene a UE (2014), Portugalia are un sistem informațional unic pentru organizarea de stat (SIOE), o bază de date informațională transversală a cărei funcție este de a caracteriza structurile publice ale guvernului și resursele sale umane. În același timp, permite atât cetățenilor, cât și administrației să aibă acces la informații complete și actualizate.

Domeniul de aplicare al SIOE cuprinde administrația regională într-un mod care să acopere toate nivelurile de administrare (centrală, locală și regională), și, și-a extins numărul de categorii statistice pentru caracterizarea entităților publice și a resurselor sale umane.

OLANDA

Examinând poziția sectorului public olandez în ceea ce privește mărimea cheltuielilor administrației publice, se observă că acestea poziționează Olanda chiar în mijlocul statelor membre ale UE, conform cifrelor OCDE. Această clasare în UE28 a rămas aproape neschimbată între 2010 și 2015. Există totuși o tendință descendentă de observat: de la 48,16% din PIB la 45,14 în 2015. Această mișcare descendentă a fost o consecință a programelor de austeritate emise și implementate de către partidul liberal și coaliția social-democrată Rutte II. Programul de austeritate a implicat o plafonare și, în unele domenii, o reducere a cheltuielilor guvernamentale în diverse domenii, chiar și

domeniul social, și o acțiune eficientă în sectorul public, combinată cu reducerea dimensiunii serviciului public și a plafonului salariilor angajaților publici. Această scădere a cheltuielilor a fost consolidată de un ritm accelerat de creștere economică din ultimii ani. Mixul a dus la o scădere rapidă a deficitului din 2010 (5,0) până în 2015 (1,9) și un ușor excedent în 2016 (Ministerul Finanțelor bazat pe statistici preliminare CBS). Un excedent pentru anul 2017 este prevăzut de Ministerul Finanțelor și Biroul Central de Planificare. Un punct important care trebuie menționat este că în cadrul cheltuielilor publice, asistența medicală aproape s-a dublat în ultimul deceniu ca procent din PIB⁶⁷. Creșterea acestui nivel de cheltuieli a fost stopată, printre altele, prin planurile de austeritate și în domeniul de îngrijire și sănătate. Investițiile brute din sectorul public au scăzut în anii 2010, în special datorită acestui program de reducere din 2009; situația cu privire la investițiile publice nete este și mai negativă (SEO 2016; statistică CBS)⁶⁸

Creșterea datoriei guvernamentale olandeze (% PIB) poate fi înțeleasă luând în considerare un deficit în creștere (până în 2010). Creșterea deficitului a fost cauzată de nevoia exprimată de a aborda consecințele sociale și financiare ale crizei economice și, în plus, de a salva instituțiile financiare - băncile și companiile de asigurări considerate vitale pentru buna funcționare a economiei și societății olandeze. Această salvare a luat forma unei naționalizări (temporare) a acestor instituții. Potrivit Biroului Central de Statistică (Statistica CBS), datoria națională din ultimul trimestru 2016 a scăzut la 61,9% din PIB, în scădere de la 65,12.

Această scădere a datoriei publice poate fi explicată prin ritmul susținut de creștere a PIB-ului în ultimii doi ani (analizați) și prin vânzarea recentă (parțială) a băncilor de sistem și a asigurătorilor naționalizați după crizele din 2008. Se așteaptă o viitoare reducere a datoriilor guvernamentale, având în vedere vânzarea preconizată a ultimelor activități din instituțiile financiare naționalizate și din perspectiva prevăzută a surplusului bugetar menționat mai sus începând din 2017.

Administrația centrală are grijă de cea mai mare pondere din cheltuielile publice. În plus, sistemul fiscal olandez este destul de centralizat, cu o zonă fiscală locală limitată⁶⁹, iar finanțările administrațiilor locale se bazează în principal pe fonduri locale și provinciale și subvenții speciale. Dar această imagine poate fi exactă doar dintr-o perspectivă juridică destul de strictă. Întrucât agențiile de apărare, de drept și de securitate, precum și în furnizarea serviciilor de poliție sunt componente integrante ale administrației centrale, aceste cheltuieli fac parte și din administrația centrală. De asemenea, plățile guvernului central către sistemul de sănătate s-au dublat în ultimele decenii. În plus, sarcinile descentralizate administrației locale din domeniul educației și domeniului social sunt finanțate prin subvenții specifice și granturi.

⁶⁷ <https://www.cpb.nl/cijfer/langetijdreksen-overheidsfinancien>

⁶⁸ Diferența importantă este că în cifra de investiții publice nete costurile de înlocuire a investițiilor anterioare sunt eliminate.

⁶⁹ O categorie separată de venituri ale administrației locale se regăsește în taxe specifice pentru cetățeni și companii, cum ar fi colectarea deșeurilor și întreținerea canalizării, taxele pentru autorizațiile administrației locale, alte venituri din taxele vânzătorilor de teren pentru construcția de proiecte imobiliare, dividende din acțiuni, Subvenții și dobânzi europene

În guvernul de bază, totalul locurilor de muncă, inclusiv agențiile independente, excluzând poliția și apărarea, cifrele fte (Full-time equivalent) se ridică la 334.083 fte sau 39.6% din totalul forței de muncă din sectorul public și 4,8% din totalul ocupării forței de muncă. Aproape jumătate din forța de muncă guvernamentală de bază este angajată la nivel local (guvernul municipal și organele de cooperare inter-municipale (48,9%). Guvernul regional este destul de limitat și reprezintă aproape 5,8%. Agențiile interdependente (o gamă largă de unități de implementare, supraveghere și cvasi-judiciare) în ocuparea forței de muncă publice se ridică la 11,7%, iar numerele au scăzut în ultimii zece ani. Alte instituții, ne referim aici în mod particular la judecători, care au statut special, se ridică la 1,0% din numărul principal în ocuparea forței de muncă publice. Persoanele publice și personalul administrativ al instanțelor aparțin guvernului central. Procentul guvernului central din cadrul guvernului principal este de 32,7%.

Majoritatea absolută (aproximativ 70% din această cifră) este angajată de instituțiile legale și de ordine ca unități de asistență judiciară, parchet, instituții penitenciare și alte instituții penale, serviciu de imigrație care aparține departamentului de securitate și justiție, partea de venituri interne a Ministerului Finanțelor și biroului de lucrări publice care face parte din departamentul de infrastructură și cel de mediu. Excluzând aceste unități, restul birocrăției administrației centrale se ridică la aproximativ 30.000 fte sau 10% din fondurile guvernului principal, din care mai puțin de o treime lucrează în funcții de sprijin executiv politic și în elaborarea politicilor.

Domeniul de aplicare și structura guvernului - Sistemul de stat și guvernanta pe mai multe niveluri

Organizarea nivelurilor guvernamentale și statutul lor constituțional.

Olanda este o democrație constituțională, cu un design instituțional datând de la jumătatea secolului XIX. Privind acest sistem dintr-o perspectivă a sistemelor de stat (comparativ), este dificil de clasificat într-o singură clasă.⁷⁰ Sistemul olandez a primit diverse influențe din țările vecine, dar, în același timp, și-a păstrat principiile de bază care își au originea în experiențele istorice, politico-administrative inițiale, cu influență de lungă durată⁷¹. De la începutul secolului al XIX-lea, a apărut o construcție Rechtsstaat dezvoltată pe baza unui amalgam al unui sistem federalist francez și al unui pre-revoluționar federalist. Acest amalgam a evoluat într-un sistem unitar descentralizat de stat cu o infuzie de principii (germanice) Rechtsstaat adaptate nevoilor olandeze de către omul de stat liberal Thorbecke. O caracteristică crucială în acest stat unitar descentralizat este o diviziune de bază între formele de guvernare descentralizate teritoriale și funcționale. Ambele au fost prezente în situația pre-Torbeckiană, dar au fost raționalizate și standardizate. Acest nivel ridicat de standardizare și unificare juridică a rămas o caracteristică importantă până în prezent și un element care inhibă reforma reală.

⁷⁰ A se vedea variațiile din Kuhlman & Wohlmann, Painter & Peters 2010, Kickert 2011, Kuhlmann & Bouckaert 2016 și Van der Meer, Raadschelders & Toonen 2008

⁷¹ caracteristica de conservatorism instituțional Andeweg 1989

Motivul principal pentru a intra în acest context istoric pe termen mai lung este că principala structură a descentralizării este încă una teritorială formată din trei niveluri de guvernare: statul central, provinciile și municipalitățile. Acestea își găsesc originile în dispozițiile constituționale relevante. Andocarea constituțională necesită redactarea așa-numitelor legi organice care se ocupă de organizarea și competențele (generale) ale organelor provinciale și municipale. În cadrul acestei legislații, diferitele niveluri de guvernare sunt acreditate cu nivelul lor particular de autonomie și inițiativă în cadrul statului unitar suveran. Organismele descentralizate funcționale au o natură mai variată, având, pe de o parte, organisme constituționale, precum Boardurile de organizare a suprafețelor cu apă⁷², organizații ocupaționale publice și până de curând Organizația industrială statutară, pe de altă parte, există organisme sui generis ca ZBO (de exemplu Camera de Comerț, Banca Națională) sau consilii independente cu propriile lor responsabilități și structuri de responsabilitate. În afară de instituțiile descentralizate menționate mai sus, există multe organisme de cooperare interguvernamentală bazate pe Legea dispozițiilor comune. Aceste organisme interguvernamentale nu sunt autonome din punct de vedere politic și, prin urmare, nici de nivelurile de guvernare, dar funcționează sub responsabilitatea guvernelor cooperante. Această cooperare interguvernamentală a devenit din ce în ce mai importantă în ultimele decenii, având în vedere extinderea la scară a serviciilor publice. Această cooperare interguvernamentală poate fi atât de natură teritorială, cât și de natură funcțională.

În acest proiect instituțional, o instanță constituțională lipsește. Nu există o instituție unică care să ofere o interpretare autoritară a problemelor constituționale și să execute o soluționare a conflictelor constituționale. Într-o oarecare măsură, alte instanțe (administrative) (inclusiv instanțele supreme din dreptul administrativ⁷³ și general), în principal ramura de drept administrativ a Consiliului Statului, Centrale Raad van Beroep, College van Beroep voor het Bedrijfsleven și Hoge Raad (instanța supremă) îndeplinesc o parte din această funcție, dar având în vedere competența lor specifică, aceasta este limitată.

În plus, potrivit articolului 80 din Constituție, o lege formală (actul statutar al parlamentului și al cabinetului) nu poate fi verificată conform prevederilor din Constituție. O lege formală poate fi revizuită după dispoziții internaționale, drepturi comunitare și tratate precum Convenția europeană pentru drepturile omului. Întrucât instanțele generale sunt foarte reticente în a trata probleme politice, această verificare constituțională este considerată pe larg problematică.

Noua legislație de introducere a unei instanțe constituționale sub forma unui proiect de lege a fost propusă, dar cerința constituțională a unei majorități formate din două treimi

⁷² Acestea au fost desființate în 2016 pe baza unui acord de schimb politic în formarea coaliției din Rutte II, deși erau oarecum persistente, aceasta a fost o reformă destul de importantă, având în vedere că anterior nicio instituție constituțională consacrată nu a fost abolită.

⁷³ Deși au fost făcute multe planuri de unificare a instanțelor administrative supreme, aceste inițiative nu au avut succes. Există multe motive (politice și parlamentare) pentru acest eșec, dar este cauzată și de tensiunile politice ale Biroului dintre Consiliul de Stat și de Hoge Raad. Ultima instanță este de obicei Curtea Supremă.

În Camera a doua a Parlamentului este încă de neatins, având în vedere că există teama unei juridicizări a procesului politic.⁷⁴ În unele analize ale științelor politice și administrative, au fost ridicate întrebări cu privire la oportunitatea acestei construcții din secolul al XIX-lea, deși în actuala politică olandeză nu există nicio majoritate pentru o revizuire majoră a sistemului. Alții susțin flexibilitatea și adaptabilitatea sistemului actual pentru a prezenta și dezvolta necesitățile sociale și politice și administrative. Ce se întâmplă este o modificare incrementală cu parametrii acestui design Thorbeckian, așa cum se arată în amalgamarea constantă a municipalităților.

Puteri de diferite niveluri de guvernare în sistemul olandez

Ideea unui sistem de guvernare ordonat ierarhic și orientat central a fost avansată în sfera academiei și a reformelor politico-administrative pentru a ilustra dezvoltarea centralizatoare a sistemului de guvernare în această direcție și, în special, pentru a-și păstra consecințele negative, în special după al doilea Război Mondial. Această prezentare este mai degrabă o simplificare a trecutului și a sistemului actual al relațiilor interguvernamentale.

În Olanda, întâlnim un sistem compus de guvernare, pe mai multe niveluri, întrucât mai multe domenii de activitate sunt împărțite de diferite guverne cu responsabilități diferite în funcție de scara de furnizare a serviciilor. Fac excepție domeniul apărării, afacerile externe, sprijinul instanțelor, procuratura și sistemul penitenciar care fac parte din administrația centrală.

Deși există o poliție națională, menținerea ordinii și siguranței publice este o sarcină a primarului local, iar la nivelul administrației locale, există paza administrației locale care îndeplinește sarcini de supraveghere în spațiul public. Reglementarea și supravegherea educației sunt împărțite între guvernul central, municipal și societate. Instituțiile de învățământ au un nivel ridicat de autonomie și se află în operațiunile lor reale și în managementul lor distanțat de guvern. Cert este că există o împărțire între unitățile de învățământ publice și cele confesionale, deși aceste organizații sunt finanțate de guvern și sunt supuse sistemului de supraveghere educațională. Unele zone de furnizare a acestor servicii publice au fost privatizate, ca de exemplu cea mai mare parte a utilităților publice și celor dedicate asistenței medicale, cu excepția spitalelor academice sau a serviciilor contractate (transportul public sau, într-o oarecare măsură, colectarea sau serviciile de parcare).

Toate aceste instituții descentralizate au competențe legislative care administrează în domeniile lor de servicii. În cadrul cerințelor bugetare echilibrate, administrația locală își poate lua propria decizie de finanțare în limita legii și a condițiilor de cheltuieli asociate sarcinilor de co-administrație și subvențiilor aferente. Tendința este de a crește autonomia

⁷⁴ Această teamă a fost alimentată recent de o hotărâre (cazul Urgenda 2015) a unei instanțe inferioare de la Haga. Această instanță a declarat că guvernul olandez a trebuit să reducă emisiile de CO₂, având în vedere semnarea de către guvernul olandez a unor tratate de mediu care nu erau obligatorii în mod direct și bazate pe constatările din rapoartele internaționale de la IPPC. Guvernul a făcut apel atunci.

cheltuielilor. Deciziile de finanțare referitoare la impozitare aparțin în principal administrației centrale. Zona fiscală a administrației locale este destul de limitată. Majoritatea fondurilor sunt distribuite printr-un sistem de fonduri municipale în paralel cu plata subvențiilor specifice. În ultimii treizeci de ani a existat o mișcare de a elimina condițiile speciale și urmările procedurale ale acestor subvenții. În plus, a existat o schimbare de la supraveghere preventivă la ex post (financiară). Cu toate acestea, plângerile au existat și sunt încă formulate împotriva zonei fiscale limitate a guvernului subnațional. Aici, o dilemă devine vizibilă - pe de o parte, un obiectiv pentru o descentralizare substanțială a sarcinilor însoțite de o mai mare autonomie financiară și pe de altă, dorința populară larg răspândită de echitate și niveluri egale de prestare a serviciilor publice.

Provinciile joacă un rol minor. Sarcinile provinciale se concentrează în principal pe planificarea spațiului și afacerile regionale și un sistem restrictiv de guvernare și supraveghere locală. În unele sfere academice, încă se mai vorbește sporadic despre abolirea provinciilor, despre programele electorale ale unor partide și analize academice. Nu există majoritate pentru aceste idei în prezent în Parlament și, de asemenea, nici în mediul academic.

Ceea ce este totuși important în actualul sistem olandez de guvernare pe mai multe niveluri este procesul de schimbare care pune accent pe descentralizarea către administrația locală. Administrația locală trebuie să fie responsabilă de gestionarea și reglementarea serviciilor publice pentru cetățeni, cu excepția poliției și a sistemului judiciar. Administrația centrală are, în plus, un rol strategic și de facilitare a responsabilității și a sistemului. A doua direcție de schimbare este dezvoltarea guvernelor către un rol care să permită statului să sprijine și să faciliteze societatea să aibă grijă de interesele proprii și cele colective⁷⁵. Acesta din urmă se vede în accentul pus pe societatea participativă, de exemplu, în domeniul social. Modul de interconectare a statului cu societatea participativă face parte din programele de reformă și experimentare (inițiative locale de participare). În consecință, administrațiile centrale și locale sunt foarte implicate în reforma administrativă publică. Adesea, aceste inițiative de reformă sunt discutate în medii interguvernamentale, deși o reformă majoră, de exemplu, programele de descentralizare sunt inițiate de guvernul central. Problema este că unele reforme ale guvernului central - ca proiectele de descentralizare recente - au adus unele consecințe negative (cel puțin pe termen scurt) atât pentru administrația locală, cât și pentru cetățeni, deoarece aceste planuri erau însoțite de reduceri de costuri și trebuiau realizate într-un interval de timp scurt.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

În mod tradițional, birocratia guvernului central a fost văzută ca o confederație a departamentelor ministeriale mai mult sau mai puțin independente care integrează elaborarea de politici, control și implementare. Acest lucru a avut legătură cu structura de

⁷⁵ Van der Meer 2009, 2012 și 2016

coalitiile a guvernului central. Abia după cel de-al Doilea Război Mondial au apărut Prim-ministrul formal și un birou al Prim-Ministrului. Această structură și acest sistem de coordonare interdepartamentală au fost considerate principala slăbiciune a guvernului central care au dat naștere numeroaselor planuri și propuneri de reformă. În ultimele decenii, s-a produs o mișcare atât pe partea politică cât și pe cea administrativă spre o mai mare coordonare și coeziune. În prezent, există 11 ministere cu 13 miniștri. Acest număr se schimbă în timp în funcție de nevoile actuale sau de gradul de abordare al unei probleme sau de dimensiunea unei noi coaliții politice. Există tendința de a limita numărul de departamente și numărul de funcționari politici.

În ceea ce privește locul și poziția centrelor de coordonare guvernamentală, există organe de coordonare specifice, funcția de prim-ministru fiind destul de limitată și este menită să susțină această formă de cooperare. Numărul de personal este de 347 fte (2015) sau aproximativ 3% din totalul locurilor de muncă din administrația centrală, iar majoritatea lucrează la Oficiul de Informații al Guvernului Central (RVD) și la Consiliul Politicii Științifice (WRR). Cabinetul Prim-ministrului format din consilieri (consiliul) și biroul Consiliului de Miniștri joacă un rol coordonator de susținere. Pe lângă Prim Ministru, ministerele de Interne, Finanțe, Securitate și Justiție funcționează ca centre de guvernare. Cu toate acestea, cu excepția Ministerului Finanțelor, competențele coercitive sunt în mare măsură absente. Interesant este însă că, odată cu crearea unor centre de servicii comune, puterile coordonatoare ale Ministerului de interne au crescut.

O schimbare fundamentală a birocrațiilor ministeriale din anii '80 a fost aceea că multe sarcini de implementare au fost descentralizate către guvernele locale sau agențiile independente sau sunt transferate agențiilor departamentale. Acestea din urmă sunt încă sub responsabilitatea ministerială. Excepție au făcut Ministerul Securității și Justiției, Finanțelor și Infrastructurii și Mediului. Serviciul penitenciar, unitățile administrative ale instanțelor, Parchetul și Poliția fac parte din Ministerul Siguranței și Justiției, dar sunt organizate ca agenții subsidiare. Într-o anumită măsură, același lucru este valabil și pentru Oficiul Fiscal (Ministerul Finanțelor) și agenția pentru Lucrări Publice (Ministerul Infrastructurii și Mediului). Unitățile de asistență administrativă au fost centralizate într-o mare măsură în sediile pentru servicii comune.

SUEDIA

Mărimea Guvernului

Finanțele publice suedeze au raportat un statut de bunăstare al sectorului public relativ mare. În perioada 2005 - 2015, cheltuielile totale exprimate ca procent din PIB variază din cauza fluctuațiilor PIB-ului, astfel în 2010 ele erau 51.22%, iar în 2015 de 50,27% situându-se pe locul 8 în EU28. Factorii demografici determină creșterea costurilor pentru serviciile de asistență socială, de exemplu serviciile medicale, îngrijirea și educația.

Aceste tipuri de servicii de asistență socială sunt furnizate de nivelurile administrațiilor locale și regionale, care, prin urmare, raportează creșteri mai mari ale cheltuielilor decât nivelul de stat. În 2015, cheltuielile guvernelor locale și regionale au reprezentat 24% din PIB (în 2005, 22%). Cheltuielile publice sunt dominate de consum, de ex. salarii și transferuri sociale (în cadrul sistemului de securitate socială care acoperă de exemplu pensii, șomaj, concedii medicale și concedii pentru creșterea copiilor). Aceste tipuri de cheltuieli variază odată cu evoluțiile demografice și cu economia în general, adică cu nivelul ocupării forței de muncă. În timp ce investițiile publice la nivel de stat au scăzut în perioada 2005 - 2015, investițiile la nivel local, de ex. asistența socială a crescut⁷⁶.

Datele privind ocuparea forței de muncă conform statisticilor publicate de Suedia (2016) care raportează că 32% din forța de muncă suedeză este angajată public. Analizând mai detaliat, descoperim că aproximativ 6% din forța de muncă este angajată în administrația centrală (majoritatea în agenții de stat), în timp ce 25% din totalul forței de muncă suedeze lucrează în administrația locală și regională. În perioada 2005–2014, numărul angajaților publici a crescut cu 1%. O ușoară creștere poate fi constatată la nivelul administrației centrale și la nivelul consiliului județean. O scădere poate fi constatată la nivel municipal. Cu toate acestea, ar trebui să reținem că furnizorii privați de servicii de asistență socială au crescut în aceeași perioadă.

Sistemul de stat și guvernanta pe mai multe niveluri. Sistemul guvernamental și distribuția puterilor pe niveluri teritoriale

Suedia este un stat parlamentar unitar, dar extrem de descentralizat. Pe lângă nivelul guvernamental național, autoguvernarea locală, prin municipalități și consilii / regiuni județene (primärkommuner și landstingskommuner / regioner), este descrisă în constituție (Instrumentul guvernului, cap. 1). Adunările democratice sunt alese la nivel național, regional și local. Un sistem electoral foarte proporțional coexistă cu un sistem multipartid (în creștere). La nivel național, guvernele minoritare sunt comune. Guvernele subnaționale se regăsesc pe două niveluri teritoriale, la nivel regional cu 20 de unități autogovernate (consilii județene / consilii regionale) și la nivel local cu 290 de municipalități. Cele două niveluri guvernamentale subnaționale sunt la egalitate, adică un nivel teritorial nu îl poate controla pe celălalt.

Distribuția puterii între centru și administrația locală și regională nu este ușor de descris. Din perspectivă internațională, autonomia locală suedeză este relativ puternică⁷⁷. Chiar dacă sunt definite în constituție, există totuși garanții constituționale destul de slabe pentru puterile municipale. Parlamentul național are puterea supremă de a elimina privilegiile guvernamentale locale și regionale, iar sistemul judiciar lipsește (adică o instanță constituțională) pentru nivelurile guvernamentale subnaționale pentru a sesiza acțiuni ale guvernului național care nu respectă autonomia lor. Mai mult, în timp ce atât guvernele locale, cât și cele regionale au dreptul să colecteze impozitele, administrația

⁷⁶ Statskontoret 2016a - Institutul suedez de statistică

⁷⁷ Lidström 2015

centrală redistribuie o parte din veniturile fiscale în cadrul așa-numitului sistem de impozitare Robin Hood. Interesul nivelului național pentru performanțele administrațiilor locale și regionale este alimentat de faptul că acestea sunt principalul furnizor de numeroase servicii de asistență socială, inclusiv sănătatea (nivel regional) și educația (nivel local). Odată cu furnizarea de stări de bine rezultă cheltuieli mari și (într-o măsură diferită) un interes politic central pentru calitatea și coeziunea serviciilor. Prin urmare, administrația centrală legiferează, reglementează (adică agențiile de stat reglementează) și monitorizează domeniile în care nivelurile guvernamentale locale și regionale desfășoară sarcini obligatorii.

Pentru a înțelege pe deplin distribuția puterii pe niveluri teritoriale, este înțelept să includem trei analize principale din ultimele decenii. În primul rând, reformele de management public care vizează comercializarea sistemelor de îngrijire socială și educația la nivel local au adus în prim plan noi tipuri de actori și relații. În al doilea rând, trebuie remarcată necesitatea cooperării și a guvernantei rețelei la nivel local și regional.

Privind distribuția puterii în sistemul suedez, în mandatele legislative (normative) pe de o parte, și fiscale pe de altă parte, ar putea fi tentat să percepem guvernele locale ca agenții de punere în aplicare, mai degrabă decât entități independente. Deși există garanții constituționale pentru autoguvernarea locală, capacitatea formală și practică a guvernului național de a controla guvernele locale este evidentă. Relațiile la nivel teritorial sunt uneori descrise ca având o ordine negociată, o urmare firească datorată dependenței guvernului național de administrația locală pentru implementarea activităților de bunăstare.

Cooperarea interguvernamentală

La fel ca în multe țări occidentale cu formă de guvernare în care statul protejează și promovează bunăstarea economică și socială a cetățenilor, pe baza principiilor egalității de șanse, distribuției echitabile a bogăției, nevoia de coordonare peste granițele teritoriale și sectoriale din Suedia contemporană este identificată ca necesară pentru a face față problemelor complexe și a cererilor tot mai mari de politici durabile în multe domenii.

După cum va fi dezvoltat mai jos, sectorul de stat este descris ca fiind fragmentat, cu moduri de funcționare și organizații verticale. Majoritatea agențiilor de stat sunt implicate atât în cooperarea orizontală obligatorie, cât și cea voluntară. Ca mijloc de colectare a resurselor și de soluționare a problemelor comune, nivelul administrației locale și al celei regionale își coordonează operațiunile. Una dintre caracteristicile politicii regionale⁷⁸ este guvernarea zonei.

Guvernele naționale suedeze folosesc diverse instrumente politice pentru a coordona procesele de la niveluri regionale și sectoriale. Titlul coordonator național (nationell samordnare) poate implica un set larg de misiuni și mandate, precum și diferite aranjamente organizaționale. Există trei tipuri principale de coordonatori naționali: negociatori, analiști și investigatori. Un coordonator național este desemnat în mod

⁷⁸ <https://aer.eu/regionalisation-sweden-strong-local-administration-weaker-regional-level-ror2017/>

obișnuit atunci când guvernul central are nevoie de mai mulți actori pentru a-și coordona eforturile în soluționarea unei probleme complexe. Un coordonator lucrează în afara aparatelor de stat (agenții obișnuite), dar are un tip de bază organizatorică în cadrul aparatului de stat, fie în cadrul birourilor guvernamentale, fie sub forma unui comitet de investigare care este un tip de agenție temporară de stat. Metodele de lucru și produsele finale ale coordonatorilor variază, dar o temă principală este că această coordonare ar trebui să fie voluntară. O evaluare recentă a coordonatorilor naționali dă o impresie mixtă. Flexibilitatea mandatelor coordonatorilor a fost interpretată atât ca un atu, cât și ca o problemă (de exemplu, pentru transparență).

Activitățile de coordonare nu sunt dominate de nivel național, dar mai rezonabil pot fi descrise ca o ordine negociată cu dimensiuni informale puternice. Coordonarea la diferite niveluri se realizează prin legături parțiale, puternice, care există între reprezentanții aleși. Important este, de asemenea, că această coordonare se face în strânsă colaborare cu guvernul suedez, pe de o parte, și cu organizații private, de exemplu Asociația Suedeză pentru Autorități Locale și Regiuni (SALAR), pe de altă parte.

Guvernanța suedeză pe mai multe niveluri și principalele sale provocări

Pentru a facilita eficiența și ori tratamentul egal și echitabil, sectorul de stat a fost centralizat prin fuziunile agențiilor de stat. Ceea ce este descris ca un mod de operare sectorial pe verticală și este adesea identificat ca fiind problematic atunci când agențiile de stat sunt chemate să se coordoneze între ele sau cu autoritățile locale pentru a rezolva problemele care afectează domenii cum ar fi justiția, educația, mediul, etc.

În timp ce administrațiile locale suedeze, în medie, sunt mai degrabă de dimensiuni mari decât cele cu mărimi modeste, dintr-o perspectivă comparativă, ele variază foarte mult ca resurse necesare - fiind 290 de municipalități și 20 de județe / consilii regionale. Scala, per locuitori sau veniturile fiscale, este o problemă adesea dezbătută. Redistribuirea de către guvernul național a veniturilor fiscale și (într-o măsură limitată) finanțarea pentru susținerea activităților administrației locale sau regionale sunt modalități de a evidenția posibilitățile și performanțele la nivelul guvernelor locale și regionale (Feltenius 2015). Situația contemporană a migrației este un exemplu clar al tipurilor de provocări de coordonare cu care se confruntă sistemul cu mai multe niveluri. Pe scurt, în timp ce obiectivele și standardele politicii naționale adesea (dar nu întotdeauna) vizează omogenitatea în ceea ce privește randamentul/ productivitatea și rezultatul, resursele și provocările variază de la un nivel la altul sau în cadrul diferitelor niveluri teritoriale.

Reforma administrativă publică pe diferite niveluri

Principalele teme din reformele administrative publice din anii '70 sunt descentralizarea, expunerea activității, gestionarea și guvernarea. Descentralizarea și expunerea au fost deseori orientate către niveluri înalte. Cu toate acestea, criza fiscală din anii '80 a sporit și interesul pentru diferite tipuri de expunere, atât sub formă de reducerea sau eliminarea puterii guvernamentale într-o anumită industrie, cât și de reforme în

sectorul public. Reformele managementului au fost puse în aplicare sub formă de management prin rezultate și gestionarea autorităților publice. În sfârșit, guvernanta devine mai activă la nivel regional.

Administrația centrală a implementat istoric reforme administrative care permit municipalităților și consiliilor județene / regionale să crească autonomia față de chestiuni precum propria lor organizație. În același timp, legislația națională reglementează autonomia fiscală a guvernelor subnaționale, în măsura în care definește o cerință pentru bugetele echilibrate. În plus, deși unele reforme de fiscale/ comerciale sunt obligatorii, adică municipalitățile trebuie să permită furnizorilor privați de școli unele politici legate de îngrijire, acestea sunt construite pentru a permite municipalităților și / sau consiliilor județene să decidă singuri ce model de prevederi să implementeze. Aceasta înseamnă că rolul guvernului local și regional în unele dintre reformele principale variază.

Sistemul școlar suedez a fost ținta unei reforme politice ample la începutul anilor '90. Guvernul social-democrat a lansat o reformă de descentralizare a municipalizării, care a dat celor 290 de municipalități locale responsabilități de angajator față de profesori. Guvernul de dreapta care a urmat a lansat o reformă de piață prin introducerea opțiunilor școlare și a școlilor independente, iar acest lucru a deschis calea furnizorilor non-publici pentru a deschide școlile finanțate cu bonuri/ vouchere (skolpeng). Descentralizarea și marketizarea/ expunerea activității sistemului de învățământ a condus la modalități orientate spre performanță ale școlilor și ale cadrelor didactice, prin evaluarea „clientului”, adică părinții elevilor. În plus, a fost lansat un inspectorat școlar pentru a cerceta și controla școlile și personalul lor.

În dezbaterile publice suedeze, deprofesionalizarea profesorului este astăzi recunoscută și se află foarte mult pe ordinea de zi. În prezent, există chiar și comentatori politici și academici care sugerează re-naționalizarea sistemului școlar. În centrul acestei dezvoltări se află faptul că rezultatele Suediei în clasamentul PISA OCDE au scăzut brusc din topul clasamentului. În afară de scăderea rezultatelor școlare, se afirmă, de asemenea, că aceste reforme au dus la diferențe crescute în rezultatele dintre școli și în segregarea școlară crescută.

Transferurile de politici de la guvernul național la nivel local sunt procese de topdown formal. În plus, nivelul de stat a fost relativ precoce cu introducerea multor idei NPM (Cel mai mare registru software din lume) care au influențat Suedia. Acestea fiind spuse, trebuie să remarcăm faptul că astăzi majoritatea municipalităților și consiliilor județene / regionale au introdus idei de management în stilul NPM, cum ar fi managementul performanței.

Revenind la problema nivelelor de responsabilitate, inițiativele guvernamentale naționale de transformare a organizării regiunilor au eșuat în mod repetat. Argumentul prezentat pentru fuziunile ambelor agenții de stat la nivel regional și a unităților autoguverdate regionale este că entitățile mai mari sunt mai bine dotate pentru a face față provocărilor pe care geografia și demografia le pune asupra sistemului public. În acest caz, nivelul național nu este aparent nici dispus și nici capabil să împingă regiunile în

fuziuni, deoarece costul politic implicat este ridicat. O reformă de sus în jos a organizației teritoriale a autoguvernării regionale ar fi o dezvoltare nepopulară din perspectiva părților interesate importante și, până în prezent, încercările de stimulare a fuziunilor voluntare nu au fost suficient de reușite.

Un stat unitar descentralizat

Pe scurt, sistemul de stat suedez este unitar, dar descentralizat. Sectorul "bunăstării" este reglementat la nivel național, dar în mare măsură finanțat și pus în aplicare (furnizat) la nivel regional și local. Consiliile județene / regionale sunt destul de mici și se concentrează pe îngrijirea sănătății, în timp ce nivelurile naționale și locale sunt concentrate pe "termeni relativ mai mari". Posibilitățile sunt diferite pentru guvernele regionale și locale de a pune în aplicare politicile programelor de asistență socială și de a rezolva alte probleme necesită coordonare și colaborare. Într-o oarecare măsură, acest lucru este gestionat de inițiative de nivel național de sus în jos, dar în multe tipuri de colaborare sunt rețelele voluntare bazate pe nevoi între municipalități și consiliile județene / regionale. Guvernul executiv este de obicei descris ca fiind mai degrabă consensual decât majoritar, chiar dacă unii ar susține că guvernul minorității suedeze operează în moduri care au multe în comun cu guvernele majoritare. Stabilitatea politicii și modalitățile de transformare a opoziției în partide de sprijin pe termen lung și stabile au făcut ca guvernul minoritar să fie stabil.

Sistemul politic este totuși încă, prin nevoie, dacă nu spre virtute, orientat către cooperare și nu spre tipul de conflict polarizat care caracterizează sistemele majoritare. Relațiile ministru-funcționari sunt separate și într-un grad scăzut politizate. În sfârșit, o caracteristică distinctă a sistemului suedez pe mai multe niveluri este descentralizarea implementării. Dualismul administrativ a fost timp de secole modul organizatoric al guvernării naționale, cu un mic birou guvernamental și multe agenții de stat (ca resurse organizatorice). Autoguvernarea locală, cu mandate puternice de implementare în programele statului de bunăstare, completează această imagine.

Structura guvernului executiv

Utilajul guvernării - dualismul administrativ

O caracteristică proeminentă a organizației executive naționale este dualismul său administrativ. Pe de o parte, birourile guvernamentale sunt relativ mici cu aproximativ 4700 de angajați, dintre care o parte mai mică (aproximativ 200) este recrutată politic. Multe funcții guvernamentale sunt delegate la aproximativ 345 de agenții de stat. Birourile guvernamentale sunt organizate din 1997 ca o singură agenție, Regeringskansliet. Această organizație este divizată în ministere. Împreună, birourile guvernamentale găzduiesc aproximativ 100 de unități, care sunt specializate în diferite sarcini de politică. Directorul superior al ministerelor este un membru al cabinetului, un ministru. Ministerele ar putea găzdui mai mult de un ministru și multe portofolii. Miniștrii au un personal redus din punct de vedere politic, persoana cu cel mai înalt rang este un secretar de stat. Cu

toate acestea, numărul mare de personal este recrutat pe baza criteriilor bazate pe merite. Posturile bazate pe merite de rang de prim rang într-un minister sunt desemnate pentru probleme legislative și administrative.

Oficiile guvernamentale sunt supuse aceluiași cerințe de disciplină și eficiență bugetară ca și celelalte administrații guvernamentale. Alocarea Oficiului Guvernamental este inclusă în bugetul de stat și este decisă de Parlament în fiecare an. Bugetul pentru 2017 a fost de aproximativ 7.389 milioane SEK. (692.5 milioane Euro).⁷⁹

Oficiul Prim-Ministrului 189, Ministerul Muncii 155, Ministerul Finanțelor 541, Ministerul Apărării 151, Ministerul Justiției 413, Ministerul Culturii 130, Ministerul Mediului și Energiei 213, Ministerul Întreprinderii și Inovării 483, Ministerul Sănătății și Afacerilor Sociale 281, Ministerul educației și cercetării 237, Ministerul Afacerilor Externe 1 324, Oficiul pentru afaceri administrative 592. În total sunt 4 727 de angajați.⁸⁰

Centrul de coordonare a guvernului

Nevoia guvernului central de a coordona executivul este subliniată atât de factori politici, cât și de factori organizaționali. Folosind distincția dintre coordonarea internă / externă, precum și între coordonarea orizontală și verticală, se poate vedea modul în care atât nevoile, cât și mecanismele utilizate diferă în funcție de tipurile de guverne. Multe guverne suedeze au fost istoric un singur partid, cele minoritare, care solicită o coordonare externă cu partidele de opoziție. Ceea ce a fost etichetat ca parlamentarism contractual a avut efecte practice asupra birourilor guvernamentale, de ex. în ceea ce privește guvernele social-democrate care angajează personal politic numit de partidele de sprijin pentru a facilita coordonarea proceselor politice în cadrul ministerelor. Mai mult decât atât, guvernele din coaliția suedeză au nevoie să se coordoneze pe linii partizane și au dezvoltat structuri dotate cu numiți politici pentru a evita supraîncărcarea deciziilor în vârful suprem al organizației politice. În timp ce cabinetele interioare și subcomitetele sunt neobișnuite în guvernele suedeze în general, liderii de partid din coaliție au format astfel de structuri pentru a rezolva conflictele care nu au fost rezolvate la niveluri inferioare.

Există, de asemenea, factori care fac din coordonare o necesitate și o activitate de zi cu zi în toate tipurile de guverne suedeze, nu numai în cele de coaliție. Puterea guvernamentală este formal colectivă și deciziile sunt luate într-o ședință săptămânală. Necesitatea luării de decizii colective și responsabilitatea colectivă a deciziilor fac ca negocierile și coordonările orizontale în cadrul birourilor guvernamentale să fie importante. De îndată ce o problemă de politică implică mai mult de un minister, începe o procedură pentru pregătirea comună. Există, de asemenea, o procedură comună de elaborare a legilor și rezolvării altor câteva probleme importante. Pe lângă procedurile comune descrise aici, este evident că Ministerul Finanțelor, ca în majoritatea sistemelor, este puternic datorită poziției sale în procesul bugetar. Și, desigur, premierul (PM) este cel mai important actor din colectiv. Calitatea de membru UE din 1995 este adesea descrisă ca o

⁷⁹ <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/budget-for-regeringskansliet/>

⁸⁰ <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/regeringskansliets-anstallda/>

nevoie crescândă de coordonare între ministere. Savanții au arătat că apartenența la UE oferă atât puteri centralizate pentru funcția de premier, cât și pentru biroul său și a deschis o "scenă" pentru acțiuni individuale pentru majoritatea miniștrilor. Deși nevoile de coordonare orizontală între ministere sunt percepute ca fiind mari, eficacitatea măsurilor întreprinse pentru realizarea acestui lucru poate fi pusă la îndoială. Persson ne atrage atenția asupra unor factori precum culturile ministeriale puternice și conducerea politică slabă în cadrul organizației guvernului central. O reformă din 1997 a transformat ministerele separate într-o organizație condusă formal de primul ministru și au fost, de asemenea, încercări mai recente de stimulare a coordonării ulterioare.

O altă trăsătură organizatorică care solicită coordonarea este dualismul administrativ al executivului de stat suedez. Executivul este organizat în birouri guvernamentale de dimensiuni mici, pe de o parte, cu 345 de agenții de stat semi-autonome, pe de altă parte. Tipul de organizație semi-autonomă la care se face referire astăzi la agenții sunt de fapt în Suedia de câteva sute de ani. Agențializarea ulterioară în timpul perioadei NPM a adăugat o delegare extinsă a deciziilor manageriale la nivelul agenției către agenții deja extrem de autonome. În plus, analiștii descriu o „cultură a autonomiei” care susține structura duală a executivului. Autonomia agenției în raport cu guvernul este ridicată atunci când vine vorba de anumite tipuri de decizii, adică atunci când agențiile decid în probleme individuale. În astfel de cazuri, autonomia este protejată în constituție și privește ingerințele guvernului, în calitate de miniștri colectivi, individuali, precum și de la alte autorități publice (Instrumentul guvernului, capitolul 12). Legile sunt rareori detaliate, ceea ce creează un spațiu pentru interpretare și o nevoie. Autonomia agenției de stat suedeze este, de asemenea, în general ridicată atunci când vine vorba de probleme manageriale, dar spațiul exact pentru exercitarea autonomiei în deciziile referitoare la bugetul agenției poate să varieze foarte mult între agenții, la fel ca majoritatea tipurilor de autonomie ale agențiilor. Datele sondajelor indică faptul că, deși funcționarii publici de nivel superior percep autonomia lor managerială ca fiind ridicată, ei percep autonomia lor în deciziile referitoare la alegerea politicii și la proiectarea lor ca fiind mai scăzute. Oarecum surprinzător într-un executiv dublu, funcționarii publici din Top level percep autonomia lor în deciziile privind implementarea politicii ca fiind mai mici decât autonomia lor managerială.

În sectorul de stat a fost implementată o versiune unică pentru toate tipurile de management al performanței. Acest model a fost criticat pentru că este nerealist și prea exigent în ceea ce privește controlul ex-ante exercitat de guverne asupra agențiilor. O reformă care vizează reducerea cererii de informații privind performanța a fost lansată în 2009. Reforma a vizat, de asemenea, să ofere agențiilor o mai mare autonomie în ceea ce și cum să raporteze și să fie mai realistă atunci când solicită informații despre efectele întâmplătoare ale activităților agenției. Un obiectiv important a fost adaptarea direcției la funcțiile specifice ale agenției, adică abandonarea dimensiunii unice se potrivește tuturor implementării managementului performanței. O evaluare a acestei reforme arată că, la un

nivel agregat, guvernele suedeze solicită astăzi mai puține informații decât în trecut, dar că rezultatul reformei în alte variabile și în diferite sectoare politice variază.

Relația dintre partea politică a executivului pe de o parte și agențiile de stat pe de altă parte variază. Unele agenții sunt consilii „similare instanțelor” sau au panouri manageriale în vârf, modele alese pentru a crea o anumită distanță față de guvern. Analistii atrag totuși atenția asupra evoluțiilor recente care pot submina autonomia agențiilor față de guvern: înclinația guvernelor suedeze contemporane de a numi director general unic, mai degrabă decât consiliile de administrație, deoarece conducerea agenției ridică întrebări cu privire la exercitarea autonomiei politice a agențiilor de stat, întrucât directorul general poate servi ca o extensie a guvernului. Datele sondajului au arătat că funcționarii publici suedezi de înalt nivel consideră că politicienii respectă sfaturile tehnice și, într-un grad scăzut, interferează cu activitățile de rutină. Influența politică asupra organizațiilor din sectorul de stat este în funcție de respondenții exercitați prin programări, aici Suedia a obținut un scor mai mare decât de exemplu Danemarca și Finlanda.

S-a constatat că gestionarea agențiilor și a performanței lor sporesc fragmentarea executivului suedez și acest lucru în moduri care îngreunează coordonarea în termeni relativ. În Suedia, ca și în alte țări nordice, coordonarea verticală (adică între agenții și ministere) este mai puțin comună decât coordonarea orizontală. De asemenea, coordonarea în cadrul sectorului de stat este mai comună decât coordonarea cu actori din afara sectorului de stat. Așa cum am menționat mai sus, coordonarea / cooperarea agențiilor de stat este o cerință legală prevăzută atât în Legea privind procedura administrativă, cât și în ordonanța agenției guvernamentale. Agențiile de stat pot fi, de asemenea, instruite sau direcționate să se coordoneze cu alți actori. Principalele motive pentru implicarea în coordonarea voluntară sunt descrise ca fiind legate de eficiență sporită, atât pentru agențiile individuale, cât și pentru sectorul de stat în ansamblu (rangul 1-3). În al patrulea loc, obiectivul este de a spori accesul cetățenilor sau al companiilor private la autoritățile publice. Majoritatea agențiilor de stat (80%) aleg să coopereze cu actorii din aria lor de politică care împărtășesc tipuri specifice de utilizatori. De asemenea, agențiile implicate în coordonarea voluntară au declarat că această cooperare a crescut eficiența (90%). Întrebați despre factorii care împiedică coordonarea dezvoltată în continuare, 40% dintre agențiile de stat au menționat diferite tipuri de costuri. Interesant este că 30% au perceput direcția guvernamentală creatoare de obstacole pentru coordonare.

În ceea ce privește resursele, centrul de guvernare este într-adevăr mic și deține mai puține resurse decât agențiile de stat. În plus, cerințele formale pentru luarea deciziilor colective îi fac pe miniștrii individuali să fie dependenți de Cabinet în ansamblul său. În același timp, ministerele suedeze sunt uneori descrise ca ne-coordonate orizontal, fapt care ar putea spori puterea lor față de alte părți ale birourilor guvernamentale. Dacă această capacitatea de a coordona un executiv fragmentat pe orizontală și pe verticală este o sursă de forță, centrul guvernării poate părea destul de slab. Dacă, în schimb, facem un inventar al numeroaselor modalități de micro-administrație a organizației

executive în ansamblu, analiștii susțin că guvernele suedeze folosesc o varietate de instrumente pentru realizarea delegării, concurenței și comunicării peste granițele organizaționale. Din această perspectivă, granițele organizaționale pot fi percepute ca ceva pozitiv, de ex. ca modalitate de a favoriza concurența fructuoasă, mai degrabă decât distructivă între agenții.

Mecanisme de gestionare, bugetare și monitorizare

Guvernele suedeze aplică direcții pe termen lung și pe termen scurt pentru a controla și monitoriza agențiile de stat. Procedurile de bază pentru susținerea valorilor publice, cum ar fi statul de drept, procesul convenit, meritocrația, transparența și eficiența se regăsesc în constituție, precum și în dreptul administrativ. În plus, ordonanța generală a agenției reglementează forma de organizare a agențiilor de stat, de ex. modele de management și procese și cerințe de bază. Mandatele pe termen lung și sarcinile agențiilor sunt definite în legi și regulamente pentru diferite domenii de politică și sarcini, precum și în ordonanțe specifice agenției care definesc sarcinile principale și caracteristicile organizaționale ale fiecărei agenții.

Eliminarea agențiilor și / sau crearea de noi agenții este o posibilitate strategică în mâinile guvernelor suedeze care, în plus, sunt, de asemenea, mandatate să numească conducerea de top a agenției. Cercetările recente au stabilit o relație între schimbările partizane ale guvernului, pe de o parte, și supraviețuirea agențiilor și, respectiv, cifra de afaceri a managementului agenției, pe de altă parte. Având în vedere gradul ridicat de autonomie managerială și "agentificare" găsite în executivul suedez, instrumentul de numire este o opțiune strategică, iar directorii generali sunt uneori descriși drept extensii ale guvernelor. Guvernele suedeze aleg modelul de management de aplicat într-o agenție. Se presupune că un singur director general creează o relație mai strânsă cu guvernul decât un consiliu de administrație, care poate acționa mai autonom. De-a lungul timpului, guvernele suedeze aparent într-un grad din ce în ce mai mare numesc directorul unic.

Direcția pe termen scurt (anual sau mai frecvent) este executată, deoarece bugetul de stat este defalcat în credite, deseori întocmite pentru agenții individuale, în 1 decembrie a fiecărui an. Aceste documente de credit au fost folosite pentru a începe cu agende de obiective destul de ample, dar recent ambiția declarată este de a muta descrierile obiectivelor politice în documente directoare pe termen lung, adică la instrucțiunile agenției individuale. Un document tipic de credit conține cerințe de informații privind performanța (ce trebuie raportat și uneori cum) și comisioane suplimentare acordate agenției. Este important, de asemenea, situația în care bugetul agenției este definit în termeni de volum și în care guvernul poate alege să ofere instrucțiuni mai mult sau mai puțin precise despre câți bani trebuie cheltuiți pentru o anumită sarcină. Astfel, aceste documente sunt importante pentru autonomia managerială a agențiilor. Pentru majoritatea agențiilor de stat, este obligatoriu raportarea performanțelor într-un raport anual către guvern. Pe lângă aceste modalități transparente și accesibile publicului de control și comunicare între ministere și agenții, miniștrii (sau secretarul de stat) și conducerea agențiilor au întâlniri

anuale, așa-numitul dialog al agenției (myndighetsdialogen). Aceste întâlniri sunt descrise în mod obișnuit ca o oportunitate pentru guvernul de a da feedback managementului agenției și ca instrument de coordonare.

Mecanisme de audit și de aplicarea principiului de responsabilitate

În 2003 a fost înființată o nouă organizație pentru Oficiul Național de Audit. Pentru a asigura independența acestei instituții de audit, această funcție a fost mutată de la sucursala executivă, unde a fost plasată ca agenție guvernamentală obișnuită sub guvern, pentru a fi o autoritate din cadrul Riksdag (Parlamentul suedez). Biroul Național de Audit realizează atât audituri financiare, cât și de performanță, iar biroul are dreptul să auditeze întregul lanț al puterii executive. Cu toate acestea, nu are puteri de a aplica sancțiuni de la sine. În schimb, rapoartele publicate - care sunt toate accesibile publicului - sunt transmise Riksdagului, oferind astfel Riksdag, Guvernului și / sau publicului posibilitatea de a răspunde concluziilor.

La nivel local și regional, instituția de audit este modelată într-un mod complet diferit. Auditorii sunt aleși dintre politicieni și efectuează nu numai un audit financiar tradițional, ci și un control politic și managerial. Toți membrii consiliilor municipale și județene sunt aleși în cadrul alegerilor generale la fiecare patru ani. Fiecare consiliu numește apoi auditorii, minim cinci persoane cu un mandat de patru ani. Sistemul cu auditori aleși popular a fost cauza dezbaterii de mult timp. Susținătorii, în frunte cu Asociația Suedeză pentru Autorități Locale și Regiuni (SALAR), spun că tradiția îndelungată a autogovernării locale permite municipalităților și consiliilor județene / regionale să organizeze auditul diferit de guvernul central.

Oficiul Ombudsmenilor Parlamentari este o autoritate din cadrul Riksdag (Parlamentul suedez), iar sarcina sa este de a garanta că tratamentul tuturor persoanelor de către agențiile publice este în conformitate cu legislația suedeză. Plângerile se referă la agențiile guvernamentale centrale (inclusiv instanțele judecătorești), agențiile municipale, oficialii angajați la administrația centrală și agențiile municipale și alte instituții cărora le este încredințat să exercite autoritatea publică. Ombudsmanii parlamentari au autoritatea de a emite declarații dacă măsurile luate de o autoritate publică sau de un funcționar public sunt în conflict cu o lege existentă sau un alt statut, sau sunt incorecte sau inadecvate în alt mod. Ombudsmanii au, de asemenea, dreptul de a emite avize consultative destinate să promoveze aplicarea uniformă și adecvată a legii. În rolul procurorilor extraordinari, avocații pot iniția proceduri legale împotriva unui funcționar care, fără a ține cont de obligațiile biroului sau de mandatul său, a săvârșit o infracțiune, alta decât o infracțiune împotriva Legii libertății presei și a dreptului la libertate de exprimare. Mai mult, ombudsmanii pot raporta un funcționar public pentru abateri de serviciu.

Capacitatea de reformă administrativă la nivel de stat

Astăzi, unitatea dedicată problemelor de management public este atribuită Ministerului Finanțelor, care este, de asemenea, baza principală pentru ministrul

responsabil. Ministerul Finanțelor emite, de asemenea, instrucțiuni anuale pentru întocmirea documentelor de creditare, în cazul în care ministerele instruiesc agențiile lor de stat. În cadrul birourilor guvernamentale, sunt introduse uneori eforturi de proiecte pentru dezvoltarea direcției agențiilor. O mare parte din contribuția analitică sistematică pe care guvernele suedeze o primesc în ceea ce privește performanța agențiilor, ideile și modelele de management public etc. provine de la două dintre agențiile sale - Agenția Suedeză de Management Public și Autoritatea Națională de Management Financiar Suedez - și de la instituțiile de audit. În plus, problemele legate de managementul public sunt delegate în mod frecvent comisiilor de investigare. Reformele sunt anunțate într-o manieră destul de redusă, în mod obișnuit în factura bugetară. Istoric, managementul public este o zonă de conflict scăzută, cu un grad ridicat de consens între partidele politice și în cadrul elitei birocratice care lucrează cu aceste probleme. Dezbaterile politice contemporane este totuși mai polarizată când vine vorba de efectele unora dintre reformele NPM, adică efectele privatizării și comercializării.

Capacitatea și competența de a dezvolta managementul public sunt într-o mare măsură situate în afara birourilor guvernamentale, ceea ce este de așteptat datorită dualismului administrativ. Au fost discutate modalități de a satisface nevoia de competență specializată în managementul public intern, dar aceste idei nu au fost puse în aplicare într-un mod cuprinzător sau sistematic.

SPANIA

Mărimea guvernului

Sectorul public spaniol este clasat la mijlocul UE28 ca mărime, cu o pondere de 43,8% din cheltuielile totale din PIB. Această pondere a scăzut de-a lungul anilor, atingând în trecut un maxim în jur de 46%. În ceea ce privește cheltuielile publice, Spania are una dintre cele mai descentralizate organizări statale din UE, cu 45,1% cheltuieli ale administrației centrale. În ultimii 30 de ani, guvernul central a crescut de la 0 la 38,1% cheltuielile publice totale, în timp ce administrația locală și-a menținut cota de la aproximativ 13 la 15%.

În perioada 2010 -2015 bugetul public spaniol nu s-a îmbunătățit așa cum era dorit. Din 2011, mai multe măsuri de austeritate au redus costurile împrumuturilor din sectorul public cu scopul de a evita alte ajutoare financiare. Cu toate acestea, deficitul public nu a putut să coboare sub 3% din PIB așa cum era prevăzut, iar Spania a devenit țara cu cel mai mare deficit al UE. De asemenea, datoria publică a crescut considerabil până la aproape 100% din PIB (fără precedent în economia spaniolă). Politica bugetară spaniolă nu a obținut durabilitatea fiscală declarată până în 2016 cel puțin.

Forța de muncă din sectorul public reprezintă mai puțin de 15% din total și este una dintre cele mai scăzute procente din OCDE UE 18. În plus, dacă excludem corporațiile

publice, Spania are în continuare cel mai mic procent din țărilor OCDE din UE 18, pentru intervalul 2005 - 2011. Datele Eurostat arată că această pondere a scăzut și mai mult din 2011, deoarece ocuparea forței de muncă din sectorul public a scăzut în termeni absoluți. De fapt, măsurile de înghețare a posturilor și concedierile au redus considerabil mărimea sectorului public după 2011 (Parrado 2017). Conform datelor Eurostat privind ocuparea forței de muncă, Spania a înregistrat a cincea cea mai mare scădere a ocupării forței de muncă din sectorul public în perioada 2011-2015: - 6,4% comparativ cu media UE28 de 1,3% și mult peste scăderea totală a ocupării cu 3,0%.

Ocuparea forței de muncă în 2015 a fost de 2,49 milioane. Distribuția personalului arată clar descentralizarea puternică a politicii spaniole. Ponderea guvernului regional este de 58%, comparativ cu aproximativ 20% pentru fiecare administrație centrală și locală. Acest lucru reflectă faptul că majoritatea funcțiilor de furnizare a serviciilor sunt responsabilitatea comunităților autonome. În special, angajații din domeniul sănătății și educației lucrează pentru guvernul regional.

Structura guvernului - Sistemul de stat și guvernanta pe mai multe niveluri

Sistemul de stat / guvern

Administrația spaniolă este un sistem cvasi-federal cu un nivel ridicat de descentralizare. În afară de administrația centrală, nivelul regional corespunde comunităților autonome, iar nivelul local cuprinde provinciile, municipalitățile și autoritățile insulare Baleare și Canare. Fiecare nivel are puteri de auto-guvernare, iar membrii organelor lor legislative sunt aleși la fiecare patru ani. În timp ce administrarea nivelului local este destul de omogenă, cu diferențe administrative minore legate de dimensiunea orașului, în Administrația regională există unele asimetrii.

Descentralizarea puterilor a fost recunoscută în Constituția din 1978, care a introdus principii flexibile pentru a acorda autonomie politică unor regiuni. Până în 1983, însă, 17 comunități autonome care acoperă întregul teritoriu au obținut autonomie. Comunitățile autonome au propriile lor sisteme parlamentare unicamerale cu reprezentare proporțională, iar 13 dintre ele au alegeri fixe la fiecare patru ani. Patru regiuni se bucură de un sistem electoral deschis, în principiu, de asemenea, de patru ani, dar guvernul poate decide când va convoca alegeri. Toate aceste regiuni sunt guvernate de Constituția spaniolă și de propriul statut, aprobat ca lege organică de Parlamentul central. Regiunile au puteri asimetrice. Asimetria majoră se referă la regimul financiar care se aplică Țării Bascilor și Navarra în comparație cu restul comunităților autonome. În timp ce toate regiunile își pot gestiona în mod autonom finanțele, Navarra și Țara Bascilor percep și colectează toate impozitele plătite pe teritoriul lor și transferă Ministerului Central al Finanțelor resursele necesare pentru a plăti serviciile administrației centrale (de exemplu, forțele armate) în aceste două regiuni. Cu toate acestea, în restul teritoriului, guvernul central percepe și colectează toate impozitele și le redistribuie între comunitățile autonome.

Distribuirea puterilor între diferite niveluri de guvernare

Trei caracteristici definesc sistemul spaniol. În primul rând, mai multe domenii de politică necesită implicarea guvernelor naționale și regionale în funcție de distribuția puterilor: puteri exclusive guvernului central, puteri comune și puteri exclusive ale comunităților autonome. Constituția spaniolă prevede că relațiile internaționale, apărarea, administrarea justiției, legislația comercială, penală, civilă și de muncă, cultura, finanțele generale și datoria statului, sănătatea publică, legislația de bază și coordonarea generală sunt competențe exclusive ale administrației centrale. Toate comunitățile autonome au aproape puterea exclusivă de a-și gestiona propriile finanțe, educație, sănătate și servicii sociale. Cu toate acestea, în aceste domenii, guvernul central are puterea de a emite legislație de bază. Mai mult, există și alte diferențe între puterile regionale în conformitate cu propriile lor stataturi și ilustrate prin următoarele exemple: forțele de securitate regionale din trei comunități autonome, o limbă cooficială în șase comunități și un cod civil distinct în șase comunități.

În al doilea rând, diferitele jurisdicții au o autonomie și o discreție limitată, așa cum arată mixul de puteri legislative exclusive și concurente. În sfârșit, acordurile și negocierile trebuie realizate de diferite niveluri de guvernare pentru a atinge obiective comune, întrucât administrația centrală nu poate impune politicile sale, iar regiunile au „dreptul de a lua decizia finală” cu privire la puterile lor. Sistemul spaniol, fiind conceput instituțional pentru consolidarea cooperării, a cunoscut o fază inițială de conflict la nivel politic, cu implicarea Tribunalului Constituțional, în același timp în care funcționarii publici și regionali au aplicat strategii de cooperare și de rezolvare a problemelor.

Mai mult de jumătate din politici sunt supuse unor competențe concomitente, iar mandatele constituționale de a garanta „egalitatea tuturor cetățenilor spanioli” sau „coordonarea planificării generale a activității economice” permit guvernului central să se confrunte cu potențialul privind puterile regionale exclusive în domenii politice precum educația, serviciile sociale, sănătatea, agricultura, industria sau comerțul. Exercițarea efectivă a acestor puteri concurente nu a fost lipsită de conflict. Aproximativ 1300 de conflicte au ajuns la Tribunalul Constituțional, dintre care două treimi au fost inițiate de regiuni împotriva guvernului central. Numărul este mare în comparație cu cele câteva conflicte anuale din Germania. Numărul conflictelor a scăzut recent ca urmare a unei soluționări a sistemului și a utilizării soluției extrajudiciare a conflictelor. Multe dintre aceste cereri judiciare au fost retrase.

Cooperarea interguvernamentală

Poliția spaniolă a suferit de forțe centrifugale și centripete. Pe de o parte, există o apăsare separatistă centrifugă din Țara Bascilor și din Catalunya. Pe de altă parte, o strategie centripetă a guvernului central care a delegat aceleași puteri tuturor regiunilor. Odată cu criza economică, unele regiuni au avut în vedere inclusiv reatribuirea unor competențe către guvernul central. Cu toate acestea, catalanii s-au aratat afectați de deficitul fiscal, de contribuțiile lor financiare nete mai mari la sistem și nu au găsit

perspectiva satisfăcătoare a guvernului central în ceea ce privește poziția Cataloniei în sistem. Această relație conflictuală a condus la organizarea unui referendum ilegal, a unei declarații unilaterale de independență și a suspendării autonomiei de către administrația centrală până la alegeri noi la 21 decembrie 2017. Acest lucru a atenuat, fără îndoială, modelele de cooperare interguvernamentală.

Cea de-a doua cameră, Senatul, nu este un instrument adecvat în sistemul spaniol pentru a introduce cereri teritoriale și pentru a rezolva conflictele interguvernamentale. Prin urmare, relațiile interguvernamentale sunt canalizate prin mecanisme alternative. În general, interesele regionale sunt reprezentate prin intermediul directorilor din organele interguvernamentale cu două implicații. Pe de o parte, relațiile interguvernamentale sunt dominate de directori, cu un rol secundar din partea parlamentelor regionale. Ministerele naționale și regionale din sector sunt relativ autonome în relațiile cu omologii lor. Pe de altă parte, numeroase organisme interguvernamentale multilaterale și bilaterale verticale (mai mult de 30 de conferințe în sectorul live) dau o dovadă de intensitatea relațiilor dintre centru și regiuni prin peste 65 de întâlniri anuale în medie în anii 2000, comparativ cu 45 maxim în anii '80 și '90. Organele multilaterale sunt utilizate în principal pentru acorduri (aproximativ 200-250 anual) cu privire la politicile sectoriale, în timp ce organismele bilaterale sunt preferate pentru transferul de competențe și, recent, soluțiile extrajudiciare ale conflictelor interguvernamentale. În plus, conferința tuturor prim-ministrilor (Conferința președinților) se organizează pentru evenimente transversale de o anumită relevanță, cum ar fi problemele de mediu sau terorism. Toate aceste conferințe sunt susținute de câteva mii de comisii în care funcționarii publici dezvoltă agenda interguvernamentală.

Guvernanța pe mai multe niveluri și reforma sectorului public

În plus față de tensiunile identificate în secțiunea anterioară, sistemul de suprapunere a puterilor între regiuni și administrația centrală a fost testat în ultimele perioade de reformele administrative lansate de guvernul central.

Comisia responsabilă pentru reformele dintre 2013 și 2016 (CORA) a propus inițiative care să implice regiunile, în special în două domenii. Pe de o parte, o subcomisie a CORA s-a ocupat de servicii redundante. Deși concedierile s-ar putea întâmpla în același nivel de guvernare, majoritatea se suprapun serviciilor afectate furnizate de administrația centrală și unele sau mai multe regiuni. Pe de altă parte, multe inițiative care au implicat guvernarea electronică au implicat și cooperarea necesară a autorităților centrale și regionale. Unele reforme care nu au fost puse în aplicare sunt legate de aceste două domenii. Țara Bascilor și Catalonia au reacționat la raportul CORA afirmând că statul central se angajează pe puterile lor.

În general, sistemul spaniol a evoluat de la o politică unitară la un sistem cvasi-federal în care diferitele părți componente au un grad rezonabil de cooperare și coordonare în diferitele sectoare de politică la nivelul serviciului public, deși încercările recente ale guvernului catalan pentru a se separa din Spania au încordat considerabil sistemul. Până în prezent, discursul politic a demonstrat o capacitate mai mică de

rezolvare a problemelor și de coordonare, dar sute de comisii tehnice multilaterale și bilaterale au lucrat regulat pentru a rezolva problemele de coordonare.

Puterea executivă a guvernului central a fost majoritară în ultimele timpuri democratice. Desemnați politici și funcționari publici superiori au un fond comun, deoarece multe numiri din guvern au statut de funcționar public. Acest lucru implică o politizare a sistemului, deoarece acești funcționari publici sunt protejați politic atunci când revin la funcțiile lor de serviciu public. În timp ce relațiile ministru-funcționar sunt partajate, punerea în aplicare a politicilor este centralizată la nivel departamental fără o supraveghere puternică din partea guvernului, cu excepția cazului în care premierul are un interes special în această privință.

2.2 Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

2.2.1 Pârghiile ministeriale

Departamentele ministeriale sunt conduse de numiți politici, 80% dintre aceștia având statutul de funcționar public, deși nu au drept de permanență în funcțiile de vârf. Cele trei niveluri superioare ale Departamentului au conținut funcții executive numite politic, ai căror deținători se schimbă în mod normal cu o schimbare de guvern. În subordinea ministrului, există și o multitudine de organisme semi-autonome care, în termeni practici, se comportă ca direcții generale. Această birocrație a marcat linii ierarhice, conduse de numiți politici, cu unele încercări organizaționale de a scăpa de rigiditatea birocratică ministerială.

Vârful ministerial este format din trei grupuri de candidați politici cu funcții executive. În primul rând, miniștrii constituie guvernul și iau decizii comune în sesiunile Consiliului de Miniștri. În al doilea rând, actualele 13 ministere sunt împărțite în secretariatele de stat, încredințate să administreze anumite domenii departamentale. În cadrul fiecărui secretariat de stat, una sau mai multe direcții generale (sau secretariatele generale care grupează și mai mulți directori generali) constituie administrația liniară. În al treilea rând, un subsecretar de departament și un secretar general tehnic sunt responsabili pentru administrarea serviciilor comune ale ministerului: bugetare, management economic, personal, consiliere juridică, inspecții de servicii și resurse tehnologice, printre altele.

Secretarul general tehnic este responsabil cu elaborarea regulamentelor, de a oferi consultanță juridică și de a filtra procesul formal de luare a deciziilor care se încheie în Consiliul de Miniștri. Acești numiți politici au statutul de înalt funcționar (Legea 40/2015, articolul 55⁸¹) și sunt prin urmare numiți printr-un Decret Regal al Consiliului de Miniștri, la propunerea ministrului.

Începând cu 2017, tipologia administrației instituționale de stat are următoarele categorii: organisme publice autonome dependente de ministere centrale (organisme autonome și entități publice de afaceri), autorități administrative independente, societăți comerciale de stat, fundații publice, consorții, agenții și fonduri fără personalitate juridică. Majoritatea organismelor publice autonome au o anumită autonomie funcțională, dar nu

⁸¹ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

acționează pe deplin independent de ministru, care îl numește pe șef. Aceste entități au personalitate juridică publică distinctă, active proprii și trezorerie, precum și autonomie de conducere. Au competențe administrative, dar nu pot expropria proprietățile private.

Fiecare categorie are câteva caracteristici distinctive. A) Organismele autonome („organismos autónomos”) au apărut în 1958 pentru a furniza servicii publice cu mai multă flexibilitate decât ministerele. B) Autoritățile administrative independente, create cu Legea 40/2015, au funcții de reglementare sau de supraveghere asupra unui anumit sector ori activitate economică sau socială. Pentru implementarea corectă a acestor funcții, entitățile sunt dotate cu o autonomie specială din partea ministerelor. Crearea acestor entități necesită o Lege (alte organisme sunt create printr-un decret guvernamental). C) Fundațiile publice, create în 1999, au fost destinate inițial sectorului sănătății. Ulterior, acestea au proliferat în peisajul organizațional spaniol. Aceste organizații sunt proiectate să utilizeze mecanisme ale sectorului privat pentru a fi mai eficiente. D) Societățile comerciale de stat sunt angajate într-o activitate comercială și își desfășoară activitatea în conformitate cu legislația comercială. Administrația centrală are o majoritate directă sau indirectă sau chiar toate părțile sociale (Legea 33/2003⁸²). Atunci când administrația centrală deține 100% din acțiuni, dreptul administrativ este aplicat în chestiuni bugetare, contabile, patrimoniale, financiare și contractante. E) Agențiile de stat până în 2017 (când au fost desființate) au fost supuse formal unui contract de performanță cu indicatori de producție.

În ultimii 60 de ani, numeroase reforme s-au adresat acestor organisme cvasi-autonome urmând două modele diferite. Pe de o parte, ministerele au încercat să crească numărul de organisme autonome cu diferite grade de autonomie și forme juridice pentru a furniza servicii mai flexibile. Pe de altă parte, Ministerul Finanțelor a încercat să îmbunătățească responsabilitatea acestor organisme prin reducerea numărului acestora și simplificarea statutului lor juridic. Un proces de creare a agențiilor gestionat printr-un contract de performanță a început în 2006, dar după 10 ani, cele 10 agenții create au trebuit să fie desființate (Legea 40/2015). În toamna anului 2016, a fost lansat un nou sistem de control al acestui grup de organe executive semi-autonome însoțit de unele măsuri implementate începând cu 2012: absorbția unor entități de către ministerele lor mamă, crearea unui registru complet al organismelor autonome, contopirea mai multora și desființarea unor companii publice. Noul sistem de control va încerca să testeze în mod regulat eficacitatea acestor organisme. În plus, Oficiul General al Auditului trebuie să împiedice crearea de entități autonome inutile. Măsuri similare din trecut au fost evitate de multe ministere.

Capacitatea de coordonare a Guvernului central

Lucrările la Centrul Guvernului sunt împărțite de o rețea formală și informală de actori care participă la procesul de luare a deciziilor și oferă diferite logici pentru deciziile

⁸² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254>

finale. Actorii formali ai rețelei sunt oficialii de resort și numiții politici, în timp ce cabinetele ministeriale ale consilierilor politici constituie rețeaua informală.

Consiliul de miniștri este organul colegial de guvernare care ia deciziile relevante ale executivului și este compus din președintele guvernului, vicepreședinți și miniștri. Secretarii de stat pot participa la ședințele guvernamentale săptămânale atunci când sunt chemați. Deciziile guvernamentale sunt adoptate după principiul departamentalismului și al colegialității (în mod normal prin consens), iar miniștrii sunt responsabili în comun pentru deciziile guvernamentale.

Deciziile Consiliului sunt pregătite de comisiile guvernamentale și de comisarul secretarilor de stat și subsecretarilor. Comisiile guvernamentale sunt alcătuite din miniștri și secretari de stat cu un interes direct pentru subiectul în cauză. Cea mai frecventă și, de acum, permanentă comisie, este Comisia pentru afaceri economice, este prezidată de premier din 2011 și susținută de biroul său economic. În 2016, au fost șase comisii guvernamentale (Afaceri economice, Securitate națională, Afaceri de informații, Politica științifică și tehnologică, Politica de egalitate și Cultură). Comisile de secretari de stat și subsecretari filtrează deciziile transmise Consiliului de Miniștri. Această comisie este alcătuită din secretarii de stat și subsecretarii tuturor ministerelor și este prezidată de vicepreședintele (politic) Guvernului, care deține și portofoliul ministerial al Biroului guvernamental (Ministerul Președinției).

Acest sistem formal este susținut de o rețea de consilieri politici, cu membri numiți de fiecare ministru și care lucrează în cabinetele ministeriale. Secretarii de stat au propriile lor cabinete consultative. Deși consilierii politici nu pot participa la procesul de luare a deciziilor oficiale, ei informează foarte des modelele care urmează să fie discutate de Comisie, înainte de sesiunile Consiliului de Miniștri. În general, această rețea dublă de numiți politici executivi și consilieri politici oferă un anumit grad de coerență în elaborarea politicilor. Pe deasupra rețelei informale, consilierii prim-ministrului se asigură că politicile ministeriale sunt aliniate la prioritățile politice ale premierului. Funcționarii publici pregătesc documentația deciziilor de politică, dar sunt puși departe de centrul decizional. Prin urmare, rețelele formale și informale, respectiv Oficiul Guvernului (Ministerio de la Presidencia) și Oficiul Prim-Ministrului (PMO) cu privire la pregătirea propunerilor de politici departamentale. În acest proces, autonomia formală a miniștrilor este pierdută în favoarea unui sistem cvasi-prezidențial dominat de premier. Rețelele formale de funcționari publici și numiți politici care raportează Oficiului Guvernului se concentrează asupra problemelor tehnice și juridice, în timp ce rețeaua informală tratează probleme politice mai largi. Existența unei rețele informale paralele nu înseamnă că sunt capabili să se concentreze pe toate domeniile ministeriale, deoarece numărul consilierilor politici, deși este mare din perspectiva comparativă, nu poate depăși managerii de linie.

Mecanisme de bugetare și monitorizare

Aprobarea bugetului urmărește scenariul procesului bugetar în democrațiile parlamentare dominate de executiv și de Ministerul Finanțelor. Propunerea finală este

aprobată sau respinsă în bloc de către parlament, unde partidul politic guvernamental a avut, în mod tradițional, majoritatea până în 2015. Modificările marginale sunt, de asemenea, efectuate în timpul procedurilor parlamentare, dar aceste modificări nu influențează logica principală a sistemului.

Mai multe comisii participă la procesul bugetar. Comisia pentru politici de cheltuieli stabilește orientările pentru alocarea cheltuielilor între unitățile de cheltuieli și stabilește, de asemenea, liniile directe pentru propunerile de cheltuieli departamentale. Comisia, prezidată de Ministrul finanțelor și administrației publice, include toți miniștrii. Comisia bilaterală pentru analiza programelor dintre ministerul Finanțelor și celelalte ministere, evaluează compatibilitatea propunerilor de cheltuieli și a obiectivelor acestora. În plus, fiecare Comisie bugetară ministerială coordonează propunerea bugetară departamentală. Documentul bugetar combină bugetul cu programul din fiecare unitate de cheltuieli. Documentul încorporează rar informații de performanță privind rezultatele și rezultatele pentru a monitoriza execuția bugetului. Mecanismele tradiționale de control tind să se concentreze pe legalitatea cheltuielilor și pe execuția efectivă a bugetului. Directorul general pentru buget coordonează propunerea bugetară care va fi transmisă Parlamentului.

În perioada 2011-2015, procesul bugetar a fost dominat de măsurile de austeritate. Aceste măsuri au lăsat prea puțin loc pentru a implementa un proces bugetar mai strategic. Cele mai relevante reforme au fost: restructurarea băncilor de economisire, reforma pieței muncii și reducerea cheltuielilor publice în mai multe domenii. Pachetele de austeritate au avut ca scop reducerea costurilor de împrumut din sectorul public pe termen lung pentru a evita împrumuturile.

Politica bugetară a recăpătat credibilitatea pe piețele financiare și în Europa datorită Legii organice 2/2012 privind stabilitatea bugetară și sustenabilitatea financiară a administrațiilor publice. Pe lângă faptul că guvernul spaniol s-a angajat la un buget echilibrat, în 2013 a fost creată o autoritate independentă pentru responsabilitate fiscală, iar prima de risc a atins în 2015 nivelul cel mai scăzut din 2010. Acest lucru a ajutat Comisia să acorde o anumită flexibilitate pentru a atinge obiectivul deficitului din PIB de 3% până la sfârșitul anului 2017. Problema majoră pentru atingerea acestui obiectiv vine din creșterea economică limitată și creșterea veniturilor, mai degrabă decât din regulile și procedurile fiscale de cheltuieli.

Auditarea și răspunderea

Sistemul de audit este destul de tradițional și se concentrează pe legalitatea cheltuielilor publice, în loc să evalueze nivelul de realizare a obiectivelor orientate spre rezultate. Aceasta este o critică comună a instrumentelor disponibile pentru auditul sectorului public.

Biroul de Audit (Tribunalul de Cuentas) și inspectorii serviciilor ministeriale auditează și monitorizează sistemul. Aceste organisme de inspecție efectuează diferite sisteme de control, dar se concentrează în principal pe aspecte formale, chiar dacă

competența lor ar trebui să fie mai largă. Executarea politicilor și serviciilor nu este într-adevăr supusă controlului. Inspecțiile de serviciu, de exemplu, monitorizează formal implementarea instrumentelor de management al calității. Cu toate acestea, multe ministere și agenții care furnizează servicii directe cetățenilor evaluează calitatea serviciilor lor prin sondaje ale clienților.

Biroul de Audit supraveghează managementul economic al întregului sector public din toate nivelurile teritoriale ale guvernului, inclusiv ale partidelor politice. Dacă, de exemplu, un consiliu municipal nu funcționează bine în termeni economici atunci când execută bugetul, în activitatea sa poate interveni administrația centrală (de exemplu, consiliul municipal din Madrid în 2017). Membrii Biroului de Audit sunt aleși de partidele politice ale Parlamentului în funcție de ponderea lor în cameră. Această procedură își adaptează funcția de auditare și asupra conturilor partidelor politice care au fost implicate în scandaluri recente. În plus, numărul numiților politici ai acestui organism este mare în comparație cu numărul de inspectori și experți de carieră (Curtea de Conturi Europeană și Oficiul de Audit din Portugalia, 2015).

Avocatul Poporului (Defensor del Pueblo) este ales cu o majoritate calificată a ambelor camere legislative pentru cinci ani, comparativ cu mandatul parlamentar de patru ani. Această instituție se ocupă de arbitrajul administrativ împotriva cetățenilor și s-a concentrat recent pe reclamații legate de venitul minim, ajutorul de îngrijire, impozitarea și întârzierile judiciare. Conform celui unui recent raport al său (Defensor del Pueblo 2016, p. 33), 75% din cele 842 de recomandări și sugestii, pentru care a existat o poziționare clară, au fost acceptate de organizațiile din sectorul public. Rolul de advocacy/ susținere al acestui Birou este limitat din trei motive: 1) o scădere a resurselor din 2009 (Defensor del Pueblo 2016, p. 36); 2) colaborarea limitată cu organizațiile din sectorul public pe parcursul etapei de anchetă, deoarece punerea în aplicare a recomandărilor sale de către instituția țintă durează prea mult, și 3) o posibilă auto-reținere a actualului avocat al poporului, fost membru al Partidului Popular, care sprijină guvernul din 2011.

Coordonarea reformei administrative

Guvernul a instituit Biroul pentru punerea în aplicare a reformei administrative (OPERA) în cadrul biroului Vicepremierului (politic) pentru a asigura respectarea raportului CORA și pentru a formula noi propuneri (RD 479/2013). Acest birou a fost desființat și înlocuit de Direcția Generală a Guvernării Publice în 2014. Pe lângă reunirea reprezentanților tuturor ministerelor, OPERA a avut acces la organele de decizie la nivel înalt, iar în calitate de reprezentant al biroului OPERA a participat la toate ședințele săptămânale Comisia generală a secretarilor de stat și subsecretari. Astfel, inițiativele de reformă și informațiile ar putea fi direcționate direct către Consiliul Miniștrilor. Mai mult, OPERA a participat la inițierea tuturor propunerilor de reformă într-un minister care se alătură responsabilității finanțelor și administrației publice, care leagă bugetul de procesul de reformă. În cele din urmă, coordonarea biroului a corespuns viceprim-ministrului „politic”, care controlează agenda Consiliului de Miniștri.

UNGARIA

Mărimea guvernului

Există doi indicatori utilizați pe scară largă care măsoară dimensiunea guvernului: (i) ponderea cheltuielilor publice (inclusiv a guvernului central și subnațional, precum și a subsistemului de securitate socială) în raport cu PIB-ul și ponderea ocupării forței de muncă publice în totalul locurilor de muncă. Guvernul Ungariei este peste media OCDE în ambele aspecte. Aceasta reflectă existența și influența prelungită și paralelă a două modele de stat apărute istoric, unul fiind sistemul germanic, descentralizat și celălalt fiind administrația de stat (post) comunistă, centralizată.

Sistemul de stat și guvernanta pe mai multe niveluri

Ungaria este o republică parlamentară unitară. Sistemul juridic maghiar se bazează pe tradiția germanică (Rechtsstaat). Principalele surse de drept sunt legislația UE, constituția, actele parlamentului, decretele ministeriale și ministerele și - cu un domeniu de aplicare limitat la zona locală - decretele consiliilor administrației publice locale.

Sistemul de justiție este format din: Instanța Supremă (Kúria), Curțile regionale de apel (Ítéltábla), Instanțele regionale (care operează în fiecare din cele 19 județe și în capitală), Instanțele raionale (care operează în 111 orașe) și Instanțele administrative și de muncă (care operează în fiecare județ și în capitală). Deși noua constituție maghiară (Alaptörvény)⁸³ - adoptată în 2011, în special, fără un referendum popular - prevede existența unui sistem de verificări și echilibre, puterea de facto a unor astfel de instituții a fost semnificativ restrânsă în comparație cu status quo ante.

În Ungaria, diferite elemente ale tipurilor de democrație interacționează simultan, constituind un model hibrid care prezintă elemente ale democrației competitive și consensuale. Începând cu sfârșitul anilor 1990, s-a înregistrat o mișcare clară către un sistem prezidențial („prezidențializare”; Körösenyi 2001; vezi și Körösenyi 2003, Sárközy 2003), procesul fiind accelerat semnificativ în ultimii ani. Cele mai importante elemente ale acestui proces au fost următoarele:

- Consolidarea rolului premierului în cadrul Cabinetului; trăsăturile structurale ale guvernului s-au schimbat astfel încât să consolideze poziția prim-ministrului (PMO).
- Rolul structurilor neo-corporatiste (sindicate, organe consultative) a slăbit rolul guvernului consolidat; spațiul de manevră pentru politica economică a crescut.
- Cabinetul și filiala executivă s-au consolidat față de ramura legislativă.
- Importanța reuniunilor cabinetului a scăzut.
- Background-ul organizatoric și economic al partidului de guvernare a obținut o putere tot mai mare - poate copleșitoare -.

⁸³ https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf

- Frațiunile parlamentare sunt controlate politic, cu rigurozitate crescândă.

Potrivit multor observatori (Sárközy 2012), această încercare certă de a centraliza și extinde controlul politic și, în special, dominația primului-ministru poate fi văzută ca o reacție la structurile și modurile de operare ce caracterizează precedentul. Dar trebuie să ținem cont de limitarea guvernului de către alte instituții - cele care sporesc natura consensuală a democrației maghiare. Există Curtea Constituțională cu funcția principală de a asigura și controla constituționalitatea măsurilor legale. Un alt actor relevant pentru controlul politicii fiscale a guvernului este Oficiul de Audit de Stat din Ungaria. Instituția avocatului protejează drepturile fundamentale.

Aceste instituții „de verificare și echilibrare” au slăbit semnificativ începând cu 2010, prin mecanisme formale, dar și informale. Un exemplu în acest sens este slăbirea succesivă a competențelor Curții Constituționale ca răspuns la deciziile defavorabile ale Curții cu privire la măsurile guvernamentale specifice. Modificarea competenței Curții Constituționale necesită o majoritate de două treimi în parlament, care a fost acordată guvernului după 2010.

Modificări majore privind componența Curții Constituționale au fost făcute în trei moduri diferite:

- Anterior, conform regulilor de numire, majoritatea guvernamentală putea numi judecători constituționali doar împreună cu opoziția. Cu toate acestea, regula a fost modificată în 2010 pentru a permite majorității să numească noi membri pe cont propriu.
- În 2011, numărul judecătorilor din instanță a crescut de la 11 la 15 (judecătorii nou-numiți aveau limite foarte clare sau cel puțin la nivel informal pentru partidul de guvernare, pe care tind să-l voteze în favoarea interesele guvernului.)
- În 2012 și 2013, perioada în funcție a judecătorilor la Curtea Constituțională a crescut de la 9 la 12 ani, urmată de eliminarea limitei de vârstă (70 de ani). Aceasta permite stabilizarea pe termen lung a status quo-ului (pro-guvernare).

Drept consecință, 11 din cei 15 judecători au fost aleși de către Fidesz-KDNP (Partidul Popular Creștin Democrat) care guvernează în majoritate fără negocieri cu partidele de opoziție.

În plus, a existat și o restricție directă care limitează competența Curții Constituționale lansată în 2011. Parlamentul maghiar a aprobat un proiect de lege care elimină capacitatea instanței de a examina bugetul de stat și problemele fiscale, inclusiv „impozitele de criză” (impozitele sectoriale) recent impuse pentru bănci, companii de energie, firme de vânzare cu amănuntul și telecomunicații din străinătate, restricția a fost introdusă după ce Curtea Constituțională a anulat decizia guvernului de a introduce un impozit special de 98% pe plățile compensatorii efectuate de guvernul precedent.

Noua legislație a modificat semnificativ zona de manevră a Curții Constituționale. În special, acțiunea Curții împotriva deciziilor guvernamentale / legislative a fost restricționată:

- Instituția jurisdicției *actio popularis* și o plângere constituțională în stil german au fost grav restricționate;
- Domeniul de control constituțional *ex post* de către Curtea Constituțională a fost redus în mod semnificativ, deoarece o astfel de procedură poate fi inițiată numai de Guvern, avocatul parlamentar sau 25% din parlamentari.

Procedura de revizuire a constituției a fost criticată de Parlamentul European și Comisia de la Veneția pentru absența unei dezbateri sociale pluraliste^{84, 85}

O altă schimbare majoră este restrângerea și slăbirea puterii Ombudsmanilor. În locul a patru avocați, noua constituție prevedea doar unul; sarcinile celorlalți avocați au fost transferate agențiilor centrale independente nou înființate (a căror independență reală este discutabilă).

Un „element de consens” esențial al sistemului de stat ungar este proporția mare și relevanța mare a legilor care necesită majoritate calificată (două treimi). Acest element a sporit, de-a lungul deceniilor post-tranziție, probabilitatea și necesitatea de a căuta un consens cu opoziția - chiar și în anii cu o coaliție cu majoritate de 2/3 (1994-1998).

Cu toate acestea, începând cu 2010, tensiunile generate de interacțiunea dintre aceste două moduri / tipuri diferite de operare democratică au crescut. Se pare că există un efort din ce în ce mai mare din partea guvernului de a reduce puterea actorilor care susțin natura consensuală a funcționării democratice.

Structura guvernului maghiar cuprinde trei niveluri: nivelul central, teritorial (județul) și nivelul local.

Subsistemul administrației centrale este împărțit în ministere - dintre care numărul a fost cuprins între 8 și 18 între 1990 și 2017; numără în prezent opt - și o serie de agenții, adică organizații publice cu competență la nivel național și supravegheate de un minister sau de către cabinet. Multe dintre aceste agenții au birouri la nivel județean sau chiar local, cu rol administrativ care au o parte semnificativă a funcționarilor publici.

La nivel teritorial, o reformă structurală generală a fost inițiată în 2011. Această reformă structurală constă în înființarea de birouri guvernamentale județene. Biroul nou creat - strict controlat, atât din punct de vedere politic, cât și administrativ, din centrul guvernamental - a absorbit filialele teritoriale ale agențiilor centrale care au operat separat (serviciile combinate cu noile entități includ servicii de asigurări sociale și de sănătate, servicii de șomaj, servicii de asistență socială, proprietăți oficii, birouri documentare, epidemiologie și servicii de sănătate publică, protecția mediului, autoritatea comercială). În afară de această nouă structură organizațională, există „autoguvernamente” alese ale

⁸⁴ Avizul Comisiei de la Veneția nr. 614/2011, Strasbourg, 28 martie 2011, și Avizul nr. 621/2011 privind noua constituție a Ungariei, adoptat de Comisia de la Veneția în cea de-a 87-a sesiune plenară

⁸⁵ https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-273-6_31

județului - care includ nivelul superior al sistemului de administrație locală pe două niveluri - ce operează cu un domeniu foarte restrâns de sarcini și competențe la nivelul NUTS3 (în cele 19 județe și capitala, Budapesta). Au rol de coordonare în principal în problemele inter-municipale (de exemplu, coordonarea dezvoltării regionale).

La nivelul inferior al guvernantei teritoriale se găsesc două tipuri de organizații. În primul rând, sistemul administrației locale este format din 3200 de municipalități guvernate de consiliile alese și administrate de oficiile administrațiilor locale, acestea din urmă administrate de un primar direct ales și un ofițer administrativ șef angajat de Consiliul local. Administrațiile locale sunt responsabile pentru o varietate de sarcini de furnizare a serviciilor publice obligatorii și „elective”, inclusiv servicii de îngrijire a copilului, sănătate și infrastructură locală. În plus - până în 2013 - ofițerii administrativi locali au exercitat o mare varietate de sarcini administrative delegate de guvernul central. Municipalitățile sunt responsabile de furnizarea serviciilor publice în moduri diferite, în funcție de capacitățile lor economice și numărul de locuitori locali.

Deși autoguvernările județene și administrațiile locale au autonomie constituțională, ele sunt totuși obligate să respecte legile - din ce în ce mai stricte și mai restrictive - cu privire la sfera lor de aplicare a autorităților și responsabilităților și a modului de furnizare a serviciilor. Al doilea tip de organizații administrative la nivel local sunt Birourile administrative de district create în 168 de districte (nivelul LAU-1) („járás”) în 2013. Birourile administrative de district au preluat cele mai multe sarcini administrative definite și delegate anterior șefii administrativi ai birourilor administrației locale. În ceea ce privește distribuția sarcinilor între nivelurile centrale și locale, sistemul creat în 1990 este un model fuzionat (sau integrat administrativ), în care funcțiile de autoguvernări alese îndeplinesc sarcini administrative centrale (naționale), precum și locale.

Cu toate acestea, în 2013, această natură fuzionată a fost eliminată copleșitor: birourile administrative de district menționate mai sus au preluat sarcini administrative la nivel național / central de la birourile locale de autoguvernare și de la directorii lor de administrație. Reformele post-2013 au scăzut în mod semnificativ portofoliul de sarcini ale administrațiilor publice locale (cea mai mare reducere fiind în domeniu educațional și printre sarcinile administrative centrale delegate birourilor locale de stat sub supravegherea guvernului central). Cu toate acestea, reducerea severă a sarcinilor și a capacităților organizatorice aferente ar trebui privită în contextul tensiunii din cele două decenii precedente, în continuă creștere a tensiunii între portofoliile largi de sarcini, pe de o parte, și finanțarea insuficientă (grad scăzut de autonomie fiscală locală și pondere scăzută a propriei taxe).

În ceea ce privește structura și viabilitatea administrației locale, sistemul guvernamental local maghiar este de tipul sud-european, cu unități mici și fragmentate (câte un guvern local pentru fiecare principiu de decontare). Cu toate că guvernul a pus în practică stimulente financiare puternice care promovează colaborarea între unitățile locale de autoguvernare, o asemenea colaborare a fost, și într-o oarecare măsură este încă, voluntară (cu excepția încercării eșuate din 2005 de a introduce scheme de colaborare

locală obligatorie / kistérségi társulások). În pofida acestui model pe termen lung, cadrul guvernamental local recent adoptat forțează autoguvernările locale sub 2000 de locuitori să opereze birouri comune; spre deosebire de eforturile anterioare similare, de data aceasta, dezechilibrul copleșitor al puterii care favorizează administrația centrală asupra administrației locale a asigurat ca măsura să fie pusă pe deplin în aplicare.

În ceea ce privește profilul său politic și structura democrației locale, sistemul maghiar a fost și continuă să fie caracterizat printr-o poziție a unui primar puternic și unui model dualist (adică atât consiliul local, cât și primarul pot avea propriile lor competențe legale). Începând cu 2014, întrețelegerea central-locală a fost desființată, deoarece primarii nu mai pot funcționa ca deputați în Parlament. Drept urmare - și având în vedere lipsa unei a doua camere în parlamentul național - nivelul local și-a pierdut capacitatea de a exercita o influență directă asupra politicii naționale.

Structura guvernului executiv (nivelul guvernului central)

Nivelul guvernului central este format din două tipuri diferite de organizații: ministerele și agențiile executive. Peisajul actual al sistemului guvernamental central și structura acestor tipuri de organizații este rezultatul transformărilor la scară largă care au avut loc între 2010 și 2017. Modificările structurale pot fi grupate în două grupuri majore.

- Primul grup de reforme structurale e menit să îmbunătățească coordonarea și controlul asupra principalilor actori guvernamentali și asupra sectoarele politice. Măsurile au inclus standardizarea structurii interioare și funcționarea ministerelor, reintroducerea aranjamentului de coordonare a politicilor secretarilor de stat permanenți și a comitetului format din acestea, precum și delegarea unei mai mari puteri prim-ministrului și biroului prim-ministru.
- Al doilea grup de modificări structurale s-a concentrat pe reducerea numărului de organizații. Acest lucru, preponderent la nivelul agenției, s-a întâmplat prin fuziuni sau delegarea sarcinilor și responsabilităților la nivelul superior (ministerial) sau inferior (administrația de stat a județului).

Structura ministerială

Structura ministerială care rezultă din reformele de mai sus din 2010 este formată în prezent din 8 ministere cu sarcini specifice sectorului, Biroul prim-ministrului (PMO) și Cabinetul prim-ministrului (Miniszterelnöki Kabinetiroda). Această entitate a apărut ca urmare a unui amendament privind structura ministerială inițiat în 2015. Cabinetul prim-ministrului este separat de Biroul prim-ministrului și a început să funcționeze ca al zecelea minister al celui de-al treilea guvern Orbán. Biroul Cabinetului îl ajută pe prim-ministru în activitatea sa, este responsabil pentru coordonarea politică în cadrul guvernului și pentru comunicarea guvernului și supraveghează așa-numitele consultări naționale (sondaje de opinie administrate de guvern, cvasi-votate, care vizează demonstrarea sprijinului popular pentru politica guvernamentală). Deși, din punct de vedere tehnic, unul dintre ministere

angajează funcționari publici poziția sa politică puternică (față de alte entități din guvernul central) este reflectat de faptul că este condus de o persoană politică a partidului de guvernare, fostul șef al fracțiunii parlamentare Fidesz.

Structura agențiilor

Numărul agențiilor centrale de stat din Ungaria a crescut semnificativ de-a lungul deceniilor de post-tranziție. Executivul central a avut puține avantaje pentru a-și aplica voința asupra diverselor categorii de interese sectoriale și ministeriale și pentru a armoniza intențiile diverse care apar din acest domeniu organizațional. Pentru a rezolva această problemă, după primul val de reforme similare, dar mai puțin ambițioase, în 2006-2007, Planul de reformă al Guvernului din 2011 a stabilit agenda reducerii birocrăției (Bürokráciacsökkentés). Într-un nou val de reforme în 2016, guvernul a anunțat raționalizarea organelor guvernamentale centrale.

La 28 decembrie 2015, Guvernul a publicat Decretul 441/2015 privind modificarea anumitor decrete guvernamentale legate de reducerea birocrăției administrative.

Un an mai târziu, Guvernul a emis Decretul Guvernului 378/2016. Majoritatea măsurilor au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2017. Până la acest moment, aproximativ 60 de instituții de fond, cu sau fără succesori, au încetat să mai existe.

Scopul a fost reducerea semnificativă a numărului de organizații publice (în mare parte agenții centrale) prin desființarea sau fuziunea lor în ministere sau prin delegarea sarcinilor lor la nivelul inferior de județ. Guvernul are în vedere încetarea a aproximativ 73 de agenții, reprezentând o majoritate certă a agențiilor. Începând cu 1 ianuarie 2017, în prima fază de implementare a reformei agențiilor, și-au încheiat activitatea 25 de agenții centrale.

Începând cu 2010, odată cu inaugurarea celui de-al doilea cabinet Orbán, a apărut o încercare puternică de a îmbunătăți controlul central și coordonarea asupra aparatelor administrative. Prin urmare, a fost inițiată o reformă largă și copleșitoare a statului. Efortul continuu și foarte intens pentru a maximiza controlul de sus în jos asupra sferei politico-administrative în sens larg (și chiar pe tărmurile societății mai largi, cum ar fi economia și cultura) continuă să implice o serie de elemente care se extind parțial și dincolo de ramura executivă, cum ar fi reprojecția fundamentală a sistemului electoral național și local, precum și instituții de bază, cum ar fi sistemul instanțelor sau Curtea Constituțională. Din 2012, cel mai remarcabil rol de coordonare în cadrul mecanismelor administrației centrale este exercitat de către PMO. PMO a crescut rapid de atunci; nu numai organizația, dar și portofoliul de sarcini s-a extins semnificativ, astfel încât să includă cele mai importante aspecte politice și economice, cum ar fi controlul distribuției fondurilor UE sau responsabilitatea generală pentru dezvoltarea și reforma administrației publice. Majoritatea eforturilor guvernamentale pentru îmbunătățirea coordonării s-au concentrat pe premierul și comitetul secretarilor de stat. Scopul este de a îmbunătăți coordonarea prin transferul distribuției puterii către guvernul central (premierul și aparatul său executiv politic), departe de ministere și sectoarele „lor”.

În sistemul rezultat, instrumentele de coordonare cheie operate de Biroul prim-ministrului (PMO) sunt următoarele:

- Organizarea și coordonarea funcționării Comitetului secretarilor permanenți de stat (CPSS). PSS au fost, începând cu 1990, funcționarii administrativi de rang înalt din ministere. CPSS s-a întâlnit o dată pe săptămână și a discutat despre toate punctele de pe ordinea de zi a următoarei ședințe a cabinetului și, prin urmare, a servit drept arena principală a consultării administrative cu nucleul guvernului.
- Controlul agendei ședințelor cabinetului;
- Coordonarea și monitorizarea punerii în aplicare a deciziilor guvernamentale.

La scurt timp după învestirea din 2010, noul guvern și-a anunțat ambiția de reformă și programul guvernamental în diferite documente strategice:

- Noul plan Széchenyi (Új Széchenyi Terv) lansat la 14 ianuarie 2011 acoperă programul de dezvoltare economică al guvernului ungar și răspunde provocărilor sociale și economice. Acest document a servit drept Document Cadru Strategic Național de Referință. Prin coordonarea proiectelor de dezvoltare finanțate de UE - în principal guvernare electronică și digitalizare, unde din nou PMO domină terenul.
- Programul Maghiar (Magyary Terv) a fost documentul de bază pentru reforma administrației publice. Fostul Minister al Administrației Publice și Justiției (MPAJ) (din 2014 una dintre organizațiile succesoare, PMO) a fost responsabil pentru proiectarea, implementarea și monitorizarea programului de reformă formulat în acest document strategic. Programul Magyary abordează patru domenii de reformă specifice din administrația publică care trebuie dezvoltate: (i) reforma structurală în cadrul guvernului de bază, (ii) reforma structurală și reproiectarea repartizării sarcinilor în administrația publică (atât pe diferite niveluri guvernamentale, cât și pe niveluri organizaționale), (iii) reformarea regulilor administrative de procedură și (iv) dezvoltarea și formarea resurselor umane în administrația publică. Transformări remarcabile au fost inițiate în aceste zone. Acestea includeau reorganizarea nivelului intermediar al sistemului administrativ, reforma structurii agenției, o revizuire și o modificare extensivă a normelor de procedură administrativă, inclusiv reducerea birocrăției și reducerea comisioanelor administrative și un nou cadru instituțional și procedural pentru formare și în continuare instruirea funcționarilor publici.
- Planul Széll Kálmán (SKP - Széll Kálmán Terv) conținea un set general de măsuri de austeritate prioritare luate de guvern pentru a reduce deficitul bugetar și, astfel, de a îmbunătăți echilibrul fiscal al bugetului public al Ungariei.

În plus, programele naționale de reformă ale Ungariei conțin și anumite elemente legate de reforma administrației publice.

În prezent, responsabilitățile cheie față de reformele administrative sunt atribuite biroului prim-ministrului. Spre deosebire de perioada anterioară din 2010-2014, nu a fost adoptat niciun document strategic explicit pentru stabilirea orientărilor. Un element destul de remarcabil al reformelor administrației publice este faptul că, pe de o parte, nu există niciun document de politică sau un plan similar în ceea ce privește reformele administrației publice; pe de altă parte, agenda de reformă a administrației publice este practic exclusiv dominată de ministrul premierului Lázár, care din când în când anunță unele măsuri - deseori drastice și fără precedent. Un exemplu cheie în acest sens este anunțul în care a informat publicul despre planul guvernului de a elimina agențiile executive. Pe lângă coordonarea ministerială oficială, a fost înființat un organism consultativ format din 5 miniștri și câțiva savanți administrativi (Comitetul de reformă de stat, Államreform Bizottság) pentru a sprijini programul de reformă administrativă a Guvernului.