

# STRUCTURI ADMINISTRATIVE PUBLICE CENTRALE ÎN ȚĂRILE UNIUNII EUROPENE

## CENTRAL PUBLIC ADMINISTRATIVE STRUCTURES IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES

CZU: 354 (4)

**Silvia DULSCHI,**  
*doctor în științe istorice, conferențiar universitar,*  
*șef Direcție știință și doctorat, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The traditional problem that any administrative organization raises is to know whether the tasks to be performed will be entrusted to a single state administration unit or whether they will be distributed among several bodies, each having its own authority, for different parts of the territory.*

*The more or less parliamentary nature of the European Union states determines the similarity of the organization and the functioning of governments, with a number of significant particularities of each government, of which the most important are its formation, stability, structure and functioning.*

*Governmental stability, which influences both the administrative action and the top of the central government hierarchy, is conditioned by many factors, including the system of political parties and the habits that are being used to form governments.*

**Keywords:** administrative organization, government, investiture of the government, central government, system of political parties, stability of government, authorities, ministries, structure, parliamentary regime, constitutional monarchy.

### REZUMAT

*Problema tradițională pe care o ridică orice organizare administrativă este aceea de a ști dacă sarcinile de îndeplinit vor fi încredințate unei singure administrații de stat sau dacă acestea vor fi distribuite între mai multe organisme, dispunând fiecare de autorități proprii, pentru diferite porțiuni din teritoriu.*

*Caracterul, mai mult sau mai puțin parlamentar al statelor Uniunii Europene, determină o similitudine a organizării și funcționării guvernelor, existând o serie de particularități semnificative ale fiecărui guvern, dintre care cele mai importante privesc formarea, stabilitatea, structura și funcționarea acestuia.*

*Stabilitatea guvernamentală, ce influențează atât acțiunea administrativă, cât și vârfurile ierarhiei administrației centrale, este condiționată de numeroși factori, printre care sistemul partidelor politice și obiceiurile care se practică la constituirea guvernelor.*

**Cuvinte-cheie:** organizare administrativă, guvern, investitura guvernului, administrație centrală, sistemul partidelor politice, stabilitate guvernamentală, autorități, ministere, structură, regim parlamentar, monarhie constituțională.

### *Cadrul general privind structura și funcționarea Guvernului*

Guvernul este componenta cea mai reprezentativă a oricărui sistem administrativ public. La rândul său, structura administrației centrale în țările vest-europene cuprinde trei categorii de organe: ministere, care sunt organizate numai în subordinea Guvernului; autorități administrative autonome față de Guvern; alte organe centrale care pot fi organizate fie în subordinea Guvernului, fie în subordinea unui minister.

Elementul fundamental al aparatului administrativ central este Guvernul, indiferent dacă avem de-a face cu state centralizate (Franța, Marea Britanie, Luxembourg, Irlanda, Grecia) sau federații (Germania). Din punctul de vedere al *modului în care este reglementat rolul Guvernului în mecanismul politic și statal*, constituțiile diferitelor țări evidențiază două situații mai pregnante, și anume:

a) constituții care fac o calificare expresă, dar între care se disting:

- constituții care stabilesc un rol trihotomic (politic, legislativ și administrativ), ca în cazul Spaniei și Portugaliei;

- constituții care stabilesc un rol dihotomic (politic și administrativ), ca în cazul Franței;

- constituții care stabilesc un rol exclusiv politic (de ex., Olanda, Grecia) sau un rol exclusiv administrativ (de ex., Austria, Norvegia). Este însă de observat că, chiar și în țări ca Franța, Guvernul îndeplinește și un rol legislativ, dar acest rol nu este prevăzut expres în textul Constituției;

b) constituții care nu fac o calificare expresă, rolul Guvernului fiind determinat în urma interpretării sistematice a Constituției.

În ceea ce privește *modul în care este consacrat rolul politic al Guvernului*, se pot întâlni alte două situații:

a) constituții care dau dreptul Guvernului de a stabili exclusiv liniile politice naționale pe plan intern și extern, iar execuția

este supusă controlului parlamentar (de ex., Franța, Germania, Grecia etc.);

b) constituții care dau dreptul Guvernului numai de a conduce politica generală a țării, în limita unor linii stabilite de Parlament, de regulă, cu prilejul votului de investiție (de ex., Finlanda, Portugalia, Spania) sau, după caz, de șeful statului (de ex., Norvegia).

Ca regulă generală, structura administrației centrale se supune unor principii de specializare, care se află la baza funcționării ministerelor, în calitate de entități principale ale guvernelor. Repartiția funcțiunilor între ministere răspunde anumitor obiective.

Astfel, într-un regim parlamentar, numărul ministerelor și atribuțiile acestora depind într-o largă măsură de factorii politici. Guvernele „slabe” trebuie să conțină un număr mare de portofolii ministeriale, pentru a avea majoritate parlamentară. Guvernele „puternice”, dispunând de o majoritate mult mai omogenă, pot să reducă numărul ministerelor, dar chiar și în această situație, raporturile politice nu sunt de neglijat.

*Din punct de vedere tehnic*, structura organizatorică a unui guvern poate fi de trei tipuri:

1) *Structura geografică*. În această situație, miniștrii pot avea o competență definită prin intermediul unei arii geografice și ca atare ei se ocupă de toate afacerile publice relative la o regiune dată. Acest sistem prezintă avantajul de a trata problemele particulare ale unei porțiuni dintr-un teritoriu, dar cu toată această individualizare, nu contribuie la accentuarea autonomiei regiunii în cauză. Dezavantajul acestui tip de structurare pe arii geografice rezidă în faptul că este extrem de dificil de coordonat, de la centru, problemele locale; practic, este imposibil de a stabili anumite politici unitare (în domeniul educației naționale, de exemplu), atât timp cât fiecare ministru tratează într-o manieră proprie problemele legate de învățământ, în sectorul teritorial de care

aparține. Din acest motiv, „decupajul” geografic se practică într-o măsură mai redusă, fiind întâlnit, în general, pentru administrarea regiunilor autonome.

2) *Structurarea verticală*, care presupune că delimitarea atribuțiilor între ministere se poate efectua pe verticală. În acest caz, fiecare ministru are competența de a coordona toate problemele legate de un sector/grup de sectoare al afacerilor de stat (învățământ, agricultură, externe). Acest tip de structură este practicat în mod curent, deoarece permite o specializare tehnică a ministerelor, indispensabilă, mai ales, în epoca modernă. Totuși acest sistem prezintă dezavantajul ruperii unității necesare administrației publice și dă naștere unor centre separate, dotate cu personalitate distinctă care refuză necesitatea coordonării de la centru. Fiecare ministru tinde să trateze problemele din sectorul său, izolându-le față de contextul general. De exemplu, ministrul agriculturii se va pronunța favorabil pentru creșterea prețurilor produselor agricole, ignorând că o asemenea decizie poate avea consecințe inflaționiste. Din acest motiv, structurarea ministerelor pe verticală trebuie combinată cu alta, pe orizontală.

3) *Structurarea orizontală*, în care fiecare ministru are competența de a trata una sau mai multe probleme comune tuturor sectoarelor de activitate ale statului. Dacă unui ministru i se atribuie domeniul investițiilor, el va fi competent pentru toate tipurile de investiții efectuate de stat, mergând de la întreprinderi publice până la sănătate sau învățământ. Întrepătrunderea pe orizontală cel mai des întâlnită este cea dintre Ministerul Finanțelor și alte ministere economice. Structura orizontală facilitează coordonarea atribuțiunilor (afacerilor), dar este dificilă generalizarea sa, întrucât în epoca modernă este indispensabilă o anumită specializare tehnică a ministerelor.

*Din punct de vedere juridic*, s-a conturat principiul că acele guverne care sunt forma-

te din Prim-Ministru și membri, deci fără un nivel ierarhic intermediar, se numesc guverne cu structură simplă (uniorganică); iar cele care conțin o atare ierarhizare se numesc guverne cu structură ierarhică (biorganică).

Majoritatea constituțiilor reglementează o structură simplă (de ex., Italia, Suedia, Danemarca), iar unele constituții reglementează expres structura ierarhică (de ex., Austria, Spania, Grecia). În ceea ce privește determinarea membrilor obișnuiți ai Guvernului, există, de asemenea, diferențieri ale prevederilor constituționale, distingându-se:

a) constituții care restrâng sfera acestora exclusiv la sfera miniștrilor, în sensul de titulari de departamente (de ex., Italia);

b) constituții care admit în Guvern și prezența miniștrilor fără portofoliu (de ex., Grecia);

c) constituții care extind sfera membrilor Guvernului și la alte funcții de demnitar, cum ar fi secretarii de stat (de ex., Spania).

Referitor la structura biorganică, este semnificativ faptul că în baza Constituției aceasta vizează fie un organism mai larg și unul mai restrâns, fie același organism la care se adaugă șeful statului. Pentru prima situație, se pot da ca exemplu constituțiile Belgiei și a Portugaliei, care fac distincție între Guvern și Consiliul de Miniștri; primul este un organism mai larg, cuprinzându-i și pe secretarii de stat, în timp ce Consiliul de Miniștri cuprinde numai pe Primul-Ministru, miniștri, secretarii de stat, care sunt și adjunții unui ministru, Regele stabilind atribuțiile și limitele în care pot contrasemna.

Prin comparație, pentru a doua situație, se dă ca exemplu Constituția Olandei, după care Guvernul este format din Rege și miniștri, inclusiv Primul-Ministru. Miniștrii alcătuiesc Consiliul de Miniștri, prezidat de către Primul-Ministru. Cu privire la numărul de ministere, respectiv de miniștri, unele constituții stabilesc un număr fix, fiind celebră din acest punct de vedere Constituția Elveției, care prevede numărul de 7 miniștri.

Alte constituții precizează o cifră minimă, dar cele mai multe lasă problema deschisă fie pe seama altor legi, fie a jocului politic, cu prilejul formării Guvernului, ceea ce poate avea și urmări nedorite, mai ales sub aspectul eficienței guvernării.

*Învestitura guvernului în țări cu regim parlamentar, cu monarhie constituțională și cu regim semiprezidențial*

În ceea ce privește investitura Guvernului, aceasta este determinată de regimul constituțional existent, putându-se distinge: regim parlamentar, monarhie constituțională, regim semiprezidențial.

*Învestitura guvernului în țări cu regim parlamentar*

Regimul parlamentar este promovat în mai multe țări, cum sunt Germania, Italia, Grecia etc. Astfel, în conformitate cu Constituția Germaniei, cancelarul federal este ales de Parlament (Bundestag), la propunerea Președintelui Republicii federale. Odată investit, Cancelarul propune numirea miniștrilor federali de către Președintele Republicii, revocarea acestora din funcție făcându-se în mod similar. La intrarea în funcție, Cancelarul și miniștrii federali depun în fața Bundestag-ului jurământul de credință, identic cu cel al Președintelui Republicii. Parlamentul federal al Germaniei are o structură bicamerală fiind alcătuit din Bundestag (deputați aleși de către cetățenii RFG) și Bundesrat, compus din reprezentanții guvernelor celor 16 landuri, care sunt numiți dintre miniștrii landurilor, proporțional cu numărul locuitorilor acestora (între 3 și 5 reprezentanți).

Cancelarul este cea mai importantă personalitate politică a statului federal, care determină orientarea întregii politici interne și externe, deținând rolul principal în Guvernul federal; atribuții esențiale îi revin Cancelarului, implicit, și în domeniul administrativ. Cancelarul propune miniștrii care, ulterior, vor fi numiți de Președinte, al cărui rol este mai mult de reprezentare, fără a mai

fi nevoie de vreo investitură specială din partea Parlamentului. Miniștrii sunt subordonați întru totul cancelarului, singurul care răspunde în fața Bundestagului pentru activitatea Guvernului federal, pentru măsurile de politică internă și externă adoptate de către Guvernul federal.

În domeniul de activitate pe care îl conduc, miniștrii au dreptul de a emite dispoziții obligatorii. Trebuie precizat faptul că demisia cancelarului atrage după sine, în mod automat, demisia întregului Guvern.

*Învestitura guvernului în țări cu monarhie constituțională*

Monarhia constituțională este întâlnită într-o serie de țări ca Marea Britanie, Belgia, Olanda, Spania etc. Astfel, potrivit uzanțelor constituționale din Marea Britanie, liderul partidului care a câștigat alegerile pentru Camera Comunelor devine automat Primul-Ministru, actul de numire al Reginei având un caracter pur protocolar. Datorită sistemului politic englez, alegerile sunt câștigate fie de Partidul conservator, fie de Partidul laburist, astfel că problema unui vot de încredere este lipsită de sens.

În Belgia, formarea Guvernului este un drept exclusiv al suveranului.

În Olanda, Primul-Ministru, precum și ceilalți membri sunt numiți prin decret regal, contrasemnat chiar de Primul-Ministru, fapt care constituie o inadverență juridică.

În Spania, formula de investitură a Guvernului se menține în limitele parlamentarismului clasic și cunoaște trei etape:

- propunerea candidatului la postul de Președinte al Consiliului de Miniștri;
- prezentarea de către candidat a programului politic de guvernare în fața Congresului Deputaților și solicitarea votului său de încredere;
- numirea Președintelui Consiliului de Miniștri și a membrilor Guvernului.

*Învestitura guvernului în țări cu regim semiprezidențial (Franța, Portugalia)*

Constituția Franței leagă investitura Gu-

vernului exclusiv de voința Președintelui Republicii. În practică însă Președintele Republicii este influențat de configurația politică a Parlamentului, mai exact a Adunării Naționale, care are rol de Cameră Politică.

Franța, începând cu anul 1986, a trecut prin situații de coabitare politică, cum este și în prezent, în cadrul cărora, un președinte socialist a fost nevoit, față de majoritatea parlamentară, să numească un Prim-Ministru de centru-dreapta. Astfel, problema votului de investitură apare numai atunci când partidul care formează Guvernul deține majoritatea absolută în Adunarea Națională.

În Portugalia, Primul-Ministru este numit de Președinte, după ascultarea partidelor din Adunarea Republicii și ținând seama de rezultatele alegerilor.

Programul Guvernului este supus aprecierii Parlamentului printr-o declarație a Primului-Ministru. Durata mandatului guvernului într-un regim parlamentar este dată de durata mandatului Parlamentului, iar într-un regim prezidențial - de durata mandatului Președintelui. În realitate, durata mandatului guvernului este dată de durata majorității parlamentare. Viața politică mondială ne oferă constant exemple de alegeri anticipate ca urmare a dizolvării Parlamentului.

*Repere ale structurării și funcționării ministerelor în țările Uniunii Europene*

### **A. Franța**

Structura guvernamentală actuală cuprinde mai multe categorii de miniștri, în afară de miniștrii simpli există și miniștri de stat, secretari de stat și miniștri delegați. Categoria de ministru de stat a cunoscut o evoluție care se traduce printr-o diminuare a semnificației titlului și particularităților acestui tip de funcție ministerială. La originea regimului parlamentar francez, miniștrii de stat sunt miniștri fără portofoliu, ale căror prezență este indispensabilă guvernului, pentru că ei reprezintă, de fapt, niște garanții politice. Acești miniștri servesc ca intermediari între relațiile Executivului cu Parla-

mentul și au fost numiți „miniștri purtători de cuvânt”.

Pe de altă parte, termenul de „ministru de stat” prezintă o anumită originalitate. Titlul poate fi atribuit unei persoane pe care guvernul dorește să o onoreze în mod particular, chiar dacă ministrul respectiv este plasat pe o poziție secundară. În plus, miniștrii de stat trec, din punctul de vedere al ordinii protocolare, înaintea celorlalți miniștri.

La cealaltă extremitate a ierarhiei minișteriale se află categoria de secretari de stat. Expresia a avut semnificații diverse de la o epocă la alta, desemnând miniștrii într-o manieră generală și ulterior a fost divizată în subsecretari de stat. Secretarii de stat au rang inferior față de miniștri, dar sunt dependenți de aceștia și de Primul-Ministru. Ei nu dețin puteri proprii; acestea le sunt delegate, fie de Primul-Ministru, fie printr-un decret. Între cele două demnități publice (ministru de stat și secretar de stat) se plasează miniștrii delegați. Ei își desfășoară activitatea conform titulaturii, în apropierea Primului-Ministru și răspund solicitărilor adresate de către acesta. Miniștrii delegați sunt însărcinați de șeful guvernului cu supravegherea și controlul unui sector determinat, numit departament ministerial. Numărul acestor departamente nu este limitat prin lege, ceea ce lasă guvernului o mare libertate de organizare și constituire a unor asemenea structuri funcționale. Ministrul cumulează atât funcții politice, cât și funcții administrative.

În plan politic, participă la acțiunile guvernului și este responsabil, împreună cu ceilalți miniștri, în fața Parlamentului. Din punct de vedere administrativ, ministrul este șeful departamentului ministerial care îi este încredințat, iar din acest fapt dobândește numeroase atribuții. Structura unui minister, în general, cuprinde: ministrul; cabinetul ministrului; compartimentele administrative (birouri).

### **B. Marea Britanie**

Numărul ministerelor în Marea Britanie

nu este fix, ci variabil; el a evoluat în funcție de necesitățile de moment. Guvernul numără între 70-90 de membri. Din echipa guvernamentală fac parte și asistenții miniștrilor, numiți și „miniștri juniori”. Dar plenitudinea puterii Executivului este exercitată de către Cabinet, format din șefii departamentelor ministeriale cele mai importante. Numărul membrilor de Cabinet a variat de la 6-7 membri (sec. 17) la 10-12 membri (sec. 18), la 8 persoane în timpul celui de-al Doilea război mondial („War cabinet”). În zilele noastre, Cabinetul cuprinde aproximativ 20 de miniștri care, în marea lor majoritate, sunt membri ai Parlamentului, câțiva dintre ei făcând parte din Camera Lorzilor. În interiorul Cabinetului, anumiți miniștri ocupă un loc tradițional și anume - cei ai Afacerilor Externe, Trezoreriei, Internelor, Apărării, Educației și Științei, Comerțului, Muncii, Guvernării Locale. Un loc egal cu cel ocupat de marii demnitari revine Lordului Cancelar, Cancelarului Ducatului de Lancaster, Lordului Președinte al Consiliului.

Dacă ministrul Justiției face parte în mod obișnuit din Cabinet, nu același lucru se poate spune și despre ministrul sănătății; acesta, în timpul mandatului Partidului Conservator, a făcut parte din Cabinet (1963), însă în timpul Partidului Laburist a fost exclus (1964).

Structura guvernului britanic cuprinde 6 ministere tradiționale și 4 ministere de creație mai recentă. Ministerele clasice sunt: al Trezoreriei, de Externe (Foreign Office), de Interne, Ministerul Comerțului, Ministerul Apărării, Ministerul Educației și Științelor. Ministerele nou-înființate sunt: Ministerul Tehnologiei, Ministerul Serviciilor Sociale, Ministerul Administrației Locale și al Planificării Regionale, Departamentul Serviciilor Publice. Structura personalului administrativ în sistemul britanic este formată din trei clase:

1. clasa administrativă (aproximativ 2500 funcționari) cuprinde secretari ai departamentelor ministeriale;

2. clasa executivă (83000 funcționari) are funcții de control și de execuție;

### C. Italia

Conform Constituției Italiei, numărul, atribuțiile și organizarea ministerelor sunt determinate prin lege. Structurile ministeriale au cunoscut în Italia aceeași evoluție ca și în alte țări. La începuturile guvernării funcționau 7 ministere, dar ulterior s-au adăugat altele, ajungându-se în prezent la 19 ministere.

Ministerele se clasifică după finalitatea lor în 6 categorii și anume:

1. Minister având ca obiect apărarea ordinii publice și salvagardarea ordinii juridice între care se disting Ministerul Afacerilor Interne și Ministerul Justiției.

2. Minister având ca obiect apărarea ordinii internaționale: Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Apărării.

3. Minister având ca obiect organizarea activităților de producere a bunurilor materiale și a serviciilor, cuprinzând: Ministerul Agriculturii și al Pădurilor, Ministerul Industriei și Comerțului, Ministerul Muncii și Prevederilor Sociale, Ministerul Sănătății, Ministerul Comerțului Exterior, Ministerul Lucrărilor Publice.

4. Minister care girează servicii publice cu caracter industrial sau comercial sau controlează întreprinderile publice/private care sunt: Ministerul Transporturilor, Ministerul Poștelor și Telecomunicațiilor, Ministerul Participațiilor Statului.

5. Minister având ca obiect dezvoltarea intelectuală și culturală, și anume: Ministerul Instrucției Publice (al Educației), Ministerul Turismului.

6. Minister care furnizează statului mijloace financiare, în vederea realizării obiectivelor sale politice, și anume: Ministerul Fi-



națelor, Ministerul Bugetului și Trezoreriei.

#### **D. Suedia**

Sistemul guvernamental suedez are un caracter particular. Numărul ministerelor este redus (11), iar personalul angajat nu depășește 1500 membri. Această stare de lucruri se explică prin faptul că cea mai mare parte a sarcinilor care, în mod normal revin ministerelor, este atribuită în Suedia autorităților locale autonome.

Ministerul este format dintr-o echipă redusă ca număr și aflată în jurul ministrului. Rolul său este cel al unui organism de studiu și programare politică, iar miniștrii și colabo-

ratorii acestora nu se ocupă cu probleme de gestiune. Autoritățile autonome funcționează sub tutela miniștrilor și structura lor este mai complexă, atât ca mod de organizare, cât și ca număr de personal. Astfel, Ministerul Comerțului are 70 de funcționari, în schimb autoritățile publice autonome atașate acestuia cuprind 1200 de persoane.

Această concepție prezintă avantajul că eliberează organele de decizie de sarcini de rutină și, astfel, se pot ocupa efectiv de responsabilități de ordin general. Dezavantajul rezidă în faptul că antrenează tensiuni între ministere și direcțiile autonome.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Alexandru Roman. Evoluția universală a sistemelor de administrare publică. AAP, Târgu Mureș, 1998.
2. Dana Apostol Tofan. Instituții administrative europene. București, 2008.
3. Gheorghe Filip, Mihaela Onofrei. Elemente de știința administrației. Editura „Junimea”, Iași, 2009.
4. Gheorghe Filip, Mihaela Onofrei. Sisteme administrative comparate. Editura „Sedcom Libris”, Iași, 2010.
5. Ion Alexandru. Drept administrativ comparat. Lumina lex, București, 2000.
6. Liviu Coman Kund. Sisteme administrative europene, editia a II-a, revăzută și actualizată, Casa de Presă și Editura „Tribuna”, Sibiu, 2013.
7. Mihaela Onofrei. Administrație publică. Fundamente științifice și bune practici. Editura Universității „Al. I. Cuza”, Iași, 2007.
8. Mihaela Onofrei. Sisteme administrative moderne. Editura „Junimea”, Iași, 2010.
9. Mihai Oroveanu. Știința administrației. Editura „Cerma”, Timișoara, 2000.
10. Pierre-Henri Chalvidan, Hervé Trnka. Les régimes politiques de l'Europe des Douze, Edition Eyrolles, Paris, 2009.
11. Sisteme administrative comparate. Colectiv de autori: Liviu Radu, Simona Creța. Asist. Bianca Cobârzan, Octavian Apan, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 2014.
12. Sisteme ale administrației publice în Europa. Suport de curs. Universitatea „Mihail Kogălniceanu”, Iași, Facultatea de Drept, Specializarea Relațiile Internaționale și Studii Europene, Iași, 2014.
13. Stanley de Smith, Rodnez Brazier, Constitutional and Administrative Law, editia a VI-a, Penguin Book, Londra, 2010.
14. Victor Juc, Yuri Josanu, Ion Rusandu. Sisteme politice tranzitorii din Europa de Sud-Est: studiu comparat. Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Filozofie, Sociologie și Științe Politice, 2008.

**Prezentat:** 29 ianuarie 2019.

**E-mail:** silvia\_moldovan@mail.ru