

1.2 PROBLEME DE ABSORBȚIE A FONDURILOR UE

Capacitatea administrativă scăzută a României are efecte grave în absorbirea fondurilor donatorilor internaționali în general și ale UE în mod special. În mod regulat, oficialitățile Comisiei Europene declară public că birocrația românească este incapabilă să absoarbă sumele mari puse la dispoziție în fiecare an (în perioada 2000-2006, anual, programul PHARE alocă României 250 de milioane de euro, programul ISPA – 260 de milioane, iar SAPARD – 150 de milioane).

În loc să considere drept constructive criticile venite de la Bruxelles și să le accepte în ideea că astfel capacitatea de absorbție va crește, oficialitățile române susțin că sunt perfect capabile să cheltuiască toate fondurile primite. Într-un interviu acordat publicației *EU Observer*, Eneko Landaburu, șeful Directoratului pentru Extindere din cadrul Comisiei Europene, a spus că România nu are, de fapt, capacitatea de a atrage fonduri ale UE: "problema constă în existența unei administrații slabe, care trebuie neapărat să se reformeze pentru a permite aderarea țării la UE în 2007". În același interviu este menționată și problema împrumutului acordat de BEI primăriei Municipiului București, considerată, evident, drept una de absorbție. Ca răspuns, Hildegard Puwak, ministrul român pentru Integrare Europeană, a declarat răspicat că România nu are probleme cu cheltuirea fondurilor de la UE și că alți 2.000 de funcționari publici urmează să fie angajați anul acesta pentru a rezolva această chestiune.

În ciuda asigurărilor oficiale, există probleme de absorbție a fondurilor UE

Nici una dintre părți nu a menționat însă în acest schimb de replici adevărata problemă a fondurilor UE: "gâtuirea" la nivelul Ministerului de Finanțe care nu numai că provoacă întâzieri în administrarea fondurilor UE, ci reușește chiar să facă procedurile atât de întortocheate și complicate încât atmosfera de lucru devine viciată, iar șansa de transferare a cunoștințelor (așa-zisul transfer de *know-how*, considerat unul dintre scopurile asistenței de la UE) se pierde printre încurcăturile birocratice.

Acest articol prezintă problema "gâtuirii" administrative într-un punct nevralgic al sistemului, descrie contextul general în care sunt utilizate fondurile de la UE și propune câteva sugestii practice care ar putea ajuta la îmbunătățirea situației.

Cadrul și contextul fondurilor UE

Deși publicul de la noi s-a obișnuit cu ideea că UE și alți donatori internaționali acordă sume mari României, eforturile de a promova filosofia mai generală care stă la baza acestor transferuri sunt destul de limitate și mulți se întrebă de ce, la urma urmei, țara lor primește atâția bani. Din fericire, Comisia Europeană a făcut pași importanți pentru a-și populariza politicile și procedurile¹, multe dintre ele putând fi găsite pe site-ul Comisiei <http://europa.eu.int>. Potrivit *Vade Mecum despre managementul fondurilor nerambursabile* (1998), "un grant este o plată directă, de natură non-comercială, pentru a promova o politică a UE". Obiectivul general al programului PHARE este "de a ajuta țările candidate să adere la UE".

Politica UE față de România este clară: invitația de a adera la Uniune este valabilă dacă guvernul român se dovedește capabil și dispus să adopte și să implementeze corespunzător cele 31 de capitole ale *aquis*-ului comunitar. Acest principiu a fost acceptat de toate partidele politice, procesul este în desfășurare, iar publicul sprijină masiv aderarea la Uniune (deși rămâne de discutat dacă nu cumva acest sprijin se datorează necunoașterii politicilor UE).

Practic, cele 31 de capitole ale *aquis*-ului comunitar reprezintă un program detaliat – foaia de parcurs a reformei – pentru fiecare minister în parte³. Acest lucru înseamnă că fiecare minister poate depune cereri pentru "fonduri structurale" de la UE pentru a-și întări capacitatea de administrare a fondurilor și de adoptare a noii legislații. Aceste fonduri ajung cel mai adesea în mâinile companiilor de consultanță, care ofera asistență tehnică și alte servicii.

La nivel ministerial există anumite probleme cu care Delegația Comisiei Europene la București se luptă de ani de zile:

1. Un anumit resentiment din partea unor oficialități din ministere, care resping sau subminează eforturile consultanților UE. Asta se explică prin tensiunea generată de faptul că un consultant câștigă mult mai mult decât o oficialitate română. Dacă funcționarul public se întâmplă să fie și incompetent, el va încerca să dea vina pe firma de consultanță pentru încetineala derulării unui program.

**Funcționarii
publici nu
sunt direct
interesați de
succesul unui
program
finanțat de UE**

³ Programul Bancii Mondiale pentru Romania este croit pe criterii asemănătoare celor referitoare la fondurile UE (bugetele sunt alocate ministrilor de resort pe baza eforturilor de reforma a capacității și a proiectelor coerente formulate de acestea).

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

2. Lipsa capacității ministerelor de a înțelege și de a face față procedurilor complexe ale UE. Fiecare minister trebuie să înființeze o unitate de management de proiect (PMU); dacă numirea personalului în această unitate se face pe criterii politice și nu profesionale, progresele vor fi lente
3. O altă problemă o reprezintă așteptările unor membri ai PMU care cred că asocierea lor la un program finanțat de UE le va aduce beneficii materiale personale imediate. Atunci când își dau seama că, de fapt, consultanții nu au la dispoziție bani care să nu fi fost deja alocați și că mulți dintre ei nu sunt familiarizați cu practicile românești, relațiile se pot înrăutăți.

Acești factori contrazic prezumția că un expert occidental va reuși transferul de *know how* către oficialitățile române, care ar fi dornice să-l primească. Asta s-ar putea să nu-l deranjeze imediat pe consultant, care fiind prins adesea în proceduri de aprobare la Ministerul de Finanțe (vezi mai jos), are puțin timp la dispoziție pentru transferul de *know how*, însă reprezintă pentru ministere o ocazie irosită, pentru că ratează oportunitatea de a învăța de la specialiștii care vin să lucreze o vreme aici.

O altă prioritate a UE care trebuie înțeleasă în acest context este cea a asumării răspunderii și 'proprietății' programelor. Pentru a întări capacitatea și responsabilitatea țărilor candidate, Comisia Europeană a introdus D.I.S. (Sistemul de Implementare Decentralizată). DIS este un regulament complex pentru fiecare minister și guvern în parte pentru a asigura administrarea eficientă a fondurilor UE, introdus în paralel cu lansarea negocierilor de aderare (ulterior a fost actualizat iar denumirea i-a fost modificată). În același timp, UE a adoptat reguli noi, stricte, de utilizare a fondurilor, conform cărora toate achizițiile de bunuri și servicii trebuie să se facă prin licitații. Teoretic, toate acestea au fost elemente pozitive.

Numai că ele au împovărat birocrăția românească care nu a fost obișnuită să lucreze cu unități de management de proiect conduse de experți adevărați, urmând proceduri rapide și gata să-și asume responsabilitatea pentru decizii complexe. Cultura instituțională din România este mai apropiată stilului comunist de comandă, când toate inițiativele erau reprimite și toate deciziile erau luate la nivel de ministru. Aceasta a constituit prima barieră serioasă de care s-a lovit România în privința absorbției de fonduri UE și problema nu a fost niciodată rezolvată cu adevărat. Dacă fiecare hârtie cât de mărunță trebuie să adune o întreagă colecție de semnături și contra-semnături doar pentru că responsabilitatea nu poate fi delegată la nivele inferioare,

inevitabil orice proces administrativ va suferi întârzieri considerabile.

Astăzi, multe dintre problemele menționate mai sus au fost sesizate și este evident că unii oficiali fac eforturi pentru a înțelege procedurile UE și pentru a aduce sistemul la standarde europene. Majoritatea ministerelor au înființat PMU care administrează fonduri UE de la PHARE, ISPA și SAPARD. Târș-grăpiș, guvernul actual a făcut pași importanți pentru a îmbunătăți capacitatea de absorbție a României. Ministerul Integrării Europene merită în special să fie creditat pentru organizarea unor programe de instruire și informare pentru a îmbunătăți capacitatea celorlalte ministere.

Veriga slabă din sistem

Pentru a identifica punctul nevralgic al sistemului este important să înțelegem modul în care sunt acordate contractele precum și responsabilitățile ministerelor de resort. Procesul prin care un minister – sau o municipalitate – poate primi fonduri UE pentru a finanța anumite proiecte este următorul:

- Comisia Europeană semnează un *Memorandum Financiar* cu ministerul de resort, în legătură cu o anumită politică (ex. pentru programe de mediu, un proiect de îmbunătățire a rețelei de aprovizionare cu apă poate să se califice pentru finanțare);
- Ministerul în chestiune produce *Termenii de Referință* (TOR). Acest lucru este de competența PMU, dar dacă această unitate nu este capabilă să-i întocmească (ceea ce se întâmplă adesea), TOR vor fi realizați de un consultant sau de un membru al personalului Delegației CE;
- TOR devine baza pentru licitația publică anunțată pe pagina Web a Comisiei;
- O serie de companii de consultanță sau consorții, adesea internaționale, sunt selectate pentru faza finală. Ele prezintă propuneri și bugete detaliate iar o comisie de evaluare de la OPC (Oficiul de Plăți și Contractări) din Ministerul de Finanțe alege cea mai competitivă ofertă. Reprezentanții CE pot participa la aceste sesiuni de evaluare și le pot anula dacă suspectează acte de corupție;
- Un contract este semnat între companie (furnizor, firma contractantă) care câștigă licitația și OPC (autoritatea

**Adevărata
problemă – la
nivelul OPC, în
Ministerul de
Finanțe**

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

contractuală). Din momentul în care contractul este semnat, furnizorul trebuie să prezinte OPC rapoarte despre modul în care se derulează proiectul și analize detaliate asupra cheltuielilor, dacă vrea să fie plătit pentru serviciile prestate.

Din descrierea de mai sus reiese clar rolul critic pe care îl are OPC. De fapt, aceasta este entitatea legală răspunzătoare pentru aproape toate proiectele UE. În plus, OPC răspunde și de fiecare subcontract semnat de firmele care au câștigat contractul cu furnizorii locali, ca și pentru fiecare contract de fonduri nerambursabile (ex. 19 milioane de Euro oferite ca fonduri nerambursabile instituțiilor pentru protecția copilului). Această regulă a fost stabilită pentru a preveni corupția, dar ea creează un volum uriaș de muncă pentru OPC, întâzieri chinuitoare și stres la toate nivelurile.

În OPC se află punctul nevralgic al sistemului și, din cauza identității obscure în cadrul Ministerului de Finanțe, acest departament este adesea trecut cu vederea de publicul larg și mass-media, care stau cu ochii mai mult pe MIE (crezând în mod greșit că acolo s-ar afla sursa problemelor cu capacitatea scăzută de absorbție). *Problemele pe care le întâmpină OPC sunt complexe și numeroase, dar cele mai importante sunt următoarele:*

- Cu sute de contracte în desfășurare simultan, OPC este supus unei presiuni imense în privința responsabilităților sale financiare și legale. Departamentul nu dispune de resurse suficiente (de resurse umane în special) și este incapabil să monitorizeze eficient toate contractele.
- Din cauza culturii instituționale care impune luarea deciziilor la cel mai înalt nivel, lipsa de resurse a OPC e agravată de faptul că directorul trebuie să aprobe personal toate contractele și facturile. Lipsesc practicile de delegare clară a răspunderii către alte persoane iar atmosfera generală este una de neîncredere în firma contractantă (atitudine care nu este descurajată de Delegația CE). Acest element reprezintă de fapt "gâtuirea gâtuirii", iar depășirea obstacolului și obținerea unei aprobări din partea directorilor pentru lucruri curente minore poate necesita implicarea Delegației sau chiar a oficialităților de la Bruxelles, nevoite să facă lobby pentru deblocarea procesului.
- Funcționarii români sunt plătiți foarte prost și excepție de la acest lucru nu fac nici aceia care lucrează la OPC. Mulți dintre ei află din documente despre nivelul ridicat al

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

onorariilor experților internaționali sau chiar locali. Salariile publice mici, la care se adaugă un grad de responsabilitate ridicat, conduc inevitabil la demotivare.

- În pofida sarcinilor sale strategice și a naturii complexe a activității, OPC este condus ca orice altă instituție publică din România – lipsesc sistemele moderne de management (responsabilități bine definite, metode de stimulare, delegarea autorității, instruire, bonusuri) care ar putea duce la o rezolvare mai eficientă a volumului de muncă. Conducerea este copleșită cu un torent de chestiuni de rutină și nu este capabilă să ia decizii strategice.

Având în vedere toate acestea, este mare lucru că OPC reușește să-și facă treaba cât de cât. Faptul că oficialii implicați reușesc să treacă atât de multe proiecte prin această gâtuire administrativă rămânând în același timp onești până în prezent, după toate datele, reprezintă dovada integrității și a efortului depus.

În plus, doi factori externi influențează suplimentar activitatea OPC:

- Având în vedere că întârzierile în obținerea unei aprobări sunt o constantă a majorității proiectelor UE, funcționarii delegației CE ajung, inevitabil să se implice, făcând presiuni asupra funcționarilor OPC, cărora le cer să accepte cereri individuale referitoare la contractele de care răspund. Efectul acestui lobby informal este acela că UE preia de fapt o inițiativă care ar fi trebuit să aparțină guvernului, subminând în acest fel obiectivul strategic al UE de a crea guvernului român sentimentul proprietății asupra proiectelor. Deși această implicare este justificată de necesitatea accelerării procedurilor, ea pune totuși o dilemă morală de care trebuie să se țină seama.
- Mergând un pas mai departe pe aceeași linie, PMU din fiecare minister devin marginalizate în acest proces birocratic iar întârzierile care se produc le scapă de sub control. Deși PMU concep proiecte și sunt responsabile pentru aprobarea rapoartelor interimare depuse de firma contractantă (obligatorii pentru primirea plății) și pentru licitațiile locale, aceste divizii nu au autoritate contractuală asupra firmei angajate. Ceea ce constituie un factor suplimentar de demotivare ducând la pierderea interesului pentru proiect și o diminuare a posibilității transferului de *know-how*.

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

După cum am menționat mai sus, faptul că OPC este atât de bine ascuns în Ministerul de Finanțe (care se pronunță rar în chestiunile legate de UE) reprezintă unul dintre motivele pentru care acest departament nu a intrat până acum în vizorul presei și al cercurilor diplomatice. Dacă OPC ar putea fi modernizat în privința capacității manageriale și dacă ar fi finanțat corespunzător, nu numai că ar putea juca un rol cheie într-o mai bună administrare a fondurilor UE, ci ar contribui chiar la transferul de *know-how*, idee care nu ar mai fi luată în derâdere de oficiali frustrați și blazați.

Următoarele **recomandări** ar putea contribui la rezolvarea problemelor cu care se confruntă OPC, sporindu-i capacitatea administrativă proprie și îmbunătățind rata de absorbție a fondurilor UE în România:

1. **Guvernul României și UE ar trebui să angajeze un consorțiu cu experiență în consultanța managerială pentru a evalua problemele reale ale OPC. Recomandările detaliate ale acestui studiu ar trebui să fie punctul de plecare pentru un pachet de măsuri de modernizare a instituției.**
2. **Plecând de la aceste sugestii, managementul OPC ar trebui regândit pe baza principiului delegării autorității.**
3. **OPC ar trebui să primească finanțarea necesară pentru a putea să-și îndeplinească eficient sarcinile curente, pentru a-și motiva personalul și pentru a avea posibilitatea de a se ocupa de alte chestiuni legate de politicile UE**
4. **Comunitatea diplomatică și politică din România ar trebui să recunoască OPC drept ceea ce este în realitate: un actor strategic în administrația de stat responsabil pentru toate fondurile UE și, în același timp, o gâtuire majoră a sistemului care face ca România să nu poată absorbi toate fondurile și experiența de *know-how* puse la dispoziție.**
5. **O dată ce problemele de management și resurse sunt rezolvate, OPC trebuie să-și creeze un departament propriu de Monitorizare și Evaluare ca și o structură de Relații Publice, asigurându-se astfel informarea presei, diplomaților și politicienilor – și, nu în ultimul rând, a propriului guvern – asupra progreselor înregistrate.**