

POLICY WARNING REPORT

editat de

SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)

NOTĂ

Opiniile exprimate în cadrul Rapoartelor asupra Guvernării aparțin în exclusivitate autorilor și nu implică membrii sau finanțatorii Societății Academice din România.

**POLICY WARNING REPORT – RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
SOCIETATEA ACADEMICĂ DIN ROMÂNIA (SAR)**

CUPRINS

**EVOLUȚIA PRINCIPALILOR INDICATORI
SUMAR**

GUVERNARE

- 1.1 Capacitatea administrativă scăzută amenință integrarea europeană**
 - 1.2 Probleme de absorbție a fondurilor UE**
-

SUMAR

GVERNARE

Slaba capacitate administrativă amenință integrarea europeană.

Marea problemă a procesului de aderare a României la Uniunea Europeană este slaba capacitate administrativă. Rezultatele de până acum plasează România în urma celorlalte țări candidate și la acest capitol. Deși toată lumea vorbește despre ea, capacitatea administrativă se pierde în discursul public între limbajul de lemn și interesele politice. SAR a realizat primul test național pentru capacitatea administrativă, măsurând gradul în care a fost aplicată o lege importantă: legea liberului acces la informații. Rezultatul: doar 16% din sectorul public românesc înțelege și poate

Probleme de absorbție a fondurilor UE. Ca și capacitatea administrativă, toată lumea pare a ști că România nu poate cheltui toți banii europeni alocați, dar e mai puțin clar motivul acestei situații. În urma unor interviuri cu experți PHARE care lucrează sau au lucrat în România, SAR a identificat blocajele administrative prin care se pierd banii.

OPINIA PUBLICĂ

Încrederea în guvern scade puțin, după o lungă stagnare. Actualul guvern a reușit performanța de a nu pierde suporteri în ultimul an. Totuși, nici nu a câștigat alții. Acest articol analizează tendințele din opinia publică de-a lungul ultimului an, urmărind rezultatele sondajelor comandate de SAR și realizate de CURS.

ECONOMIC

Restructurarea SIDEX. Poți și alții să-i urmeze exemplul? Privatizarea combinatului din Galați a fost un succes important. Secțiunea economică a raportului analizează rezultatele obținute de noul management privat. Bilanțul este optimist, dar se pare că specificul industriei metalurgice face ca aceste rezultate să fie greu de imitat în alte domenii.

LIBERTATEA PRESEI

Interesele politice au subordonat aproape întreaga presă. În săptămâna internațională a libertății presei, SAR lansează un avertisment serios privind limitările acestui drept în România. Deja, problema atacurilor împotriva presei se repercutează asupra imaginii României, iar articolul prezintă clamamente puțin cunoscute publicului din România, care plasează țara noastră în zona gri a libertății de exprimare. Situația televiziunilor, asaltul asupra presei locale, legislația restrictivă, toate acestea contribuie la un dosar tot mai negru pentru România.

Evoluția principalilor indicatori

	Trim1 2002	Trim2 2002	Trim3 2002	Trim4 2002	Anul 2002	Ian 2003	Feb. 2003	Mar 2003	Tendință
Creșterea PIB (analizată trimestrial), %	3.1	5.7	4.5		4.9				↗
Devalorizarea leului, medie lunară, %	4.1	1.8	- 1.1	1.3	6.02	- 1.1	-0.02	0.2	↘
Inflația, medie lunară, %	3.9	5.1	2	6	17.8	1.3	0.8	1.1	↘
Rata dobânzii (BUBOR, o săptămână) %	37.5	31.3	26.7	21.2		18	16.5		↘
Producția industrială, % evoluție	4.4	4.2	6.9	8.3	6.0	3.4			↗
Deficitul comercial, medie lunară FOB/CIF (milioane USD)	759	1,003	948	1,279	3,988	218	247		-
Rata șomajului, %	13	9.6	8.2	8.1	8.1	8.3	8.5		-
Salariul mediu net, USD	110.4	117.8	118.3	122.3	117.2	131.9	121		-
Pensionari / angajați	1.01	1.011	1.013	1.02		1.06			↗
Încrederea în guvern, % (Actualul guvern este capabil să îmbunătățească situația)	45	38	32			38			↗
Pesimism, % (Țara se îndreaptă într-o direcție greșită)	51	57	62			48.6			↘
Bunăstarea subiectivă, % (Trăiesc mai bine decât anul trecut)	11	12	11			15			↗

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA-MAI 2003-

1.1 CAPACITATEA ADMINISTRATIVĂ SCĂZUTĂ AMENINȚĂ INTEGRAREA EUROPEANĂ

Alina Mungiu-Pippidi

Summitul European de la Copenhaga din decembrie trecut a adus câteva noutăți în atitudinea Uniunii Europene față de România și Bulgaria. Pe baza foii de parcurs pentru cele două țări și a concluziilor Consiliului European de la Bruxelles, documentul final de la Copenhaga a reafirmat sprijinul Uniunii pentru 2007 ca dată de aderare a celor două țări. Foaia de parcurs a oferit încă o dată lista reformelor necesare, listă mai lungă pentru România decât pentru Bulgaria. Așa cum era de așteptat, Croația și-a anunțat candidatura la aderare și observatorii consideră că șansele acesteia de a prinde din urmă România sunt ridicate. Se presupune că Bulgaria va fi nevoită să le aștepte pe celelalte două. România se descurcă mai bine în ce privește dezvoltarea structurală (o rată mai scăzută a sărăciei), dar capacitatea ei administrativă și gradul de adoptare a acquis-ului o situează în urma Bulgariei. Cele două țări, analizate împreună, formează o pereche a contrastelor: în România societatea evoluează relativ bine (comparativ cu Bulgaria), dar statul nu atinge nivelul solicitat; în Bulgaria statul este performant, astfel încât constrângerile structurale asupra unei societăți acut subdezvoltate sunt mai puțin vizibile. Dacă lăsăm la o parte problemele politice ale Croației, aceasta evoluează mult mai bine atât în termenii performanței statului, cât și în termenii performanței societății. Dacă va fi acceptată de către Uniune, intrarea sa în cursa pentru aderare poate crește probabilitatea unui al doilea val al aderării în 2007 sau 2008. Poate fi România pregătită până atunci?

Capitolele de negociere au fost temporar închise pe baza datei preconizate pentru aderare – 2007. 22 de capitole au fost închise temporar cu Bulgaria și 15 cu România. Progresul către finalizarea negocierilor de aderare va fi reflectat în adoptarea, implementarea și aplicarea măsurilor necesare în fiecare țară. Foaia de parcurs pe care

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

România și Bulgaria au primit-o reafirmă temerile din raportul de țară: "Capacitatea generală a administrației publice de a implementa acquis-ul rămâne limitată și reprezintă principala constrângere în privința pregătirii României pentru aderare. În timp ce anumite sectoare ale administrației sunt capabile să funcționeze eficient, există multe alte sectoare importante unde slăbiciunea administrației reprezintă un motiv serios de îngrijorare. Aceste îngrijorări se extind dincolo de adoptarea acquis-ului și se aplică managementului asistenței financiare oferită de Uniunea Europeană." Guvernului i se acordă credit pentru că a început să abordeze această problemă, dar documentul constată că există deocamdată doar intenții și nu o politică efectivă pentru redresarea capacității administrative.

Trei obstacole principale obstrucționează integrarea europeană a României. Primul îl reprezintă capacitatea administrativă scăzută. Al doilea este absența politicilor de dezvoltare/integrare și a strategiilor de implementare atât din partea guvernului cât și din partea opoziției, altfel spus, lipsa capacității de a elabora politici. Al treilea obstacol îl reprezintă capacitatea legislativă scăzută, care explică în mare măsură de ce negocierile cu România progesează atât de încet. Chiar dacă actuala guvernare monocoloră este mai eficientă decât precedentă coaliție indisciplinată, calitatea guvernării este mai slabă decât în Bulgaria. Indicatorul acestei probleme structurale îl reprezintă în continuare numărul ordonanțelor de urgență. În ciuda criticilor dure primite, ordonanțele se înmulțesc, pentru că evitarea Parlamentului, cel puțin pe termen scurt, este singura modalitate eficientă de a adopta legislația.

Integrarea europeană este o sarcină dificil de atins pentru România până în 2007. În ciuda acestui fapt, există semne care arată că partidele politice înțeleg că trebuie să lase la o parte partizanatul violent care mocnește în politica românească. Situația din București, unde banii obținuți prin credite europene au fost în pericol datorită certurilor dintre consilieri (membrii ai partidului de guvernământ) și primar (membru al unui partid de opoziție) este un exemplu elocvent al modului cum funcționează politica în România, sau mai degrabă al modului cum nu funcționează. Guvernul și-a petrecut aproape trei luni discutând posibilitatea alegerilor anticipate, dar este prea puțin probabil ca alegerile anticipate, ca și cele obișnuite, să poată schimba modelul competițional în care acapararea instituțiilor este singura miză. Deloc surprinzător, doar 10% dintre români au încredere într-un partid politic (iar cei mai mulți dintre aceștia sunt suporterii ai unui partid radical), 75% nu se simt apropiați de ideologia nici unui partid și aproximativ 80% consideră că reprezentanții lor în parlament nu fac nimic pentru interesul public¹. Într-adevăr, Parlamentul nu ia parte la deciziile politice importante, fiind prea ocupat cu aprobarea retrospectivă a ordonanțelor guvernului. Guvernele au susținut în mod

Sindromul unui stat slab: slabă capacitate administrativă și legislativă, precum și lipsa de interes pentru promovarea de politici

Formatted: Font: Century Gothic

¹ Date CURS, octombrie 2002, sondaj comandat de SAR.

repetat, și pe bună dreptate, că abuzul de ordonanțe se datorează eficienței scăzute a Parlamentului (spre deosebire de legile obișnuite, ordonanțele se aplică imediat, chiar dacă Parlamentul le poate modifica ulterior). În ciuda tuturor promisiunilor de a face Parlamentul mai eficient, cele două camere și majoritatea membrilor parlamentului sunt adeseori în ipostaza de figuranți. Mai mult, datorită numărului lor ridicat, aceștia nu interacționează suficient de des cu reprezentanții comunității internaționale, la care numai un număr scăzut de lideri au acces. Aceasta îi împiedică să găsească oportunități de a-și îmbunătăți capacitățile. Toate aceste trei probleme formează sindromul cunoscut sub numele de *stat slab* – un stat incapabil să manifeste voință politică.

Indicatorul capacității legislative scăzute este numărul legilor parte din acquis-ul comunitar adoptate de către Parlament, în comparație cu cele adoptate în alte țări central și est europene. Indicatorul capacității scăzute de a adopta politici este numărul foarte mic al deciziilor politice care promovează integrarea, proces care nu va fi înfăptuit doar ca un efect colateral al adoptării legislației. Nici partidul de guvernământ și nici partidele de opoziție nu au elaborat suficiente propuneri și decizii politice în această direcție, în ciuda numărului mare de legi și amendamente produse cu ignorarea totală a capacităților de implementare. Care sunt indicatorii capacității administrative a României, unul dintre cele trei elemente esențiale, cel care pare să poarte întreaga vină, și cât de scăzută este în realitate această capacitate? Fiecare ofițer de program PHARE are propria sa explicație care variază în funcție de evoluția unui anumit program. Evaluarea implementării unei politici, adică mai mult decât un program (echivalentul măsurării impactului unui program) este rareori întreprinsă. Pe de o parte, programele eșuează din prima fază datorită incapacității de a cheltui fondurile disponibile. În alte cazuri, programe specifice sunt evitate și banii sunt pierduți pentru că administrația consideră că are mai mult de pierdut decât de câștigat asumându-și respectiva sarcină. Astfel, atingerea ultimului stadiu – evaluarea efectelor programului asupra societății – este un fapt ieșit din comun. În orice caz, stadiul final al integrării presupune mult mai mult decât adoptarea formală a acquis-ului comunitar. Acest stadiu înseamnă și implementarea complicatei legislații europene. Concret, în afară de a adopta reglementarea de a colectare selectivă a deșeurilor (plasticul să fie pus în containerul pentru plastic, iar hârtia în containerul pentru hârtie), guvernul va trebui să fie capabil să implementeze aceste reguli, iar românii trebuie să înceapă să manifeste puțină disciplină în modul cum își gestionează containerele. Cât este România de departe de acest ideal? **Pentru a măsura capacitatea administrativă, SAR a utilizat un studiu de caz. Am analizat aplicarea unui act legislativ adoptat în 2001, a cărui implementare a făcut obiectul unui act normativ specific – normele de implementare – și care a fost distribuit pe scară largă.** Spre deosebire de alte acte legislative, această lege (Legea liberului acces la informațiile de interes public, nr. 544/2002) a beneficiat și de atenția publicului și de publicitate gratuită prin

**Implementarea
legii liberului
acces la
informații este
testul ideal
pentru
măsurarea
capacității**

Formatted: Font: Century Gothic

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

intermediul mass-media, precum și de numeroase cursuri de pregătire a funcționarilor din administrație de către asociațiile civice. Sunt astfel îndeplinite condițiile unui studiu de caz de succes. Ce s-a întâmplat în primul an de aplicare?

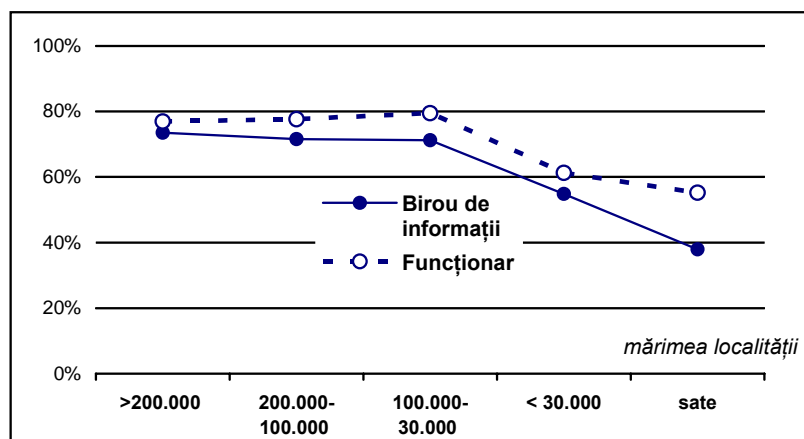
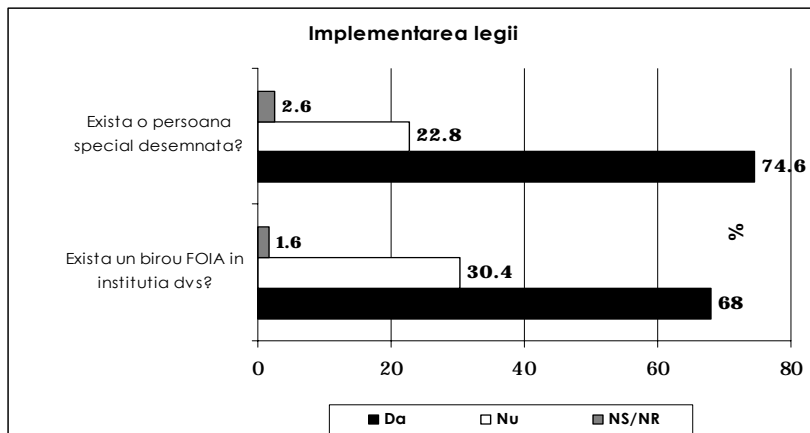
Metodologia SAR a fost bazată pe un sondaj în 500 de instituții publice din 96 de localități, dintre care 40 de reședințe de județ. Operatorii SAR au aplicat un chestionar care verifica modul în care au fost implementate principalele reglementări ale legii în termenele limită stabilite de lege. Operatorilor li s-a cerut să verifice, acolo unde este posibil, declarațiile respondenților din diferite instituții publice. Sondajul a cuprins toate reședințele de județ și un număr semnificativ de sate și orașe de dimensiune medie, precum și instituții publice relevante (vezi Fig. 1)

Fig. 1. Instituțiile publice incluse în sondaj

	Nr.
Primării	85
Camera Deputaților	
Ministere/Agenții guvernamentale	15
Prefecturi	40
Tribunale	33
Judecătoria	42
Parchete	46
Inspectorate școlare	41
Inspectorate de poliție	55
Consilii locale	49
Oficii de muncă	59
Alte instituții	32
Total	500

Primul set de întrebări a verificat implementarea formală a cerințelor legii. Mai exact, legea cerea ca accesul la informațiile de interes public să fie oferit de către instituțiile publice la cerere sau din oficiu, prin intermediul persoanei special desemnate sau a funcționarului căruia i s-a desemnat această sarcină (Articolul 3) și ca instituțiile publice să creeze birouri speciale cu atribuții de informare a cetățenilor și de a răspunde solicitărilor de informații venite din partea cetățenilor (Articolul 4).

Fig. 2. Implementarea formală a legii, în funcție de prevederi și de mărimea localității



Rezultatele arată aplicarea formală obișnuită: în 3/4 dintre cazuri a fost desemnată o persoană responsabilă cu îndeplinirea sarcinilor prevăzute de lege, iar în peste două treimi dintre cazuri chiar a fost creat un birou pentru aplicarea legii (vezi Fig. 2). Deloc surprinzător, implementarea este considerabil mai scăzută în zonele rurale decât în cele urbane. Nivelul implementării scade deja începând cu orașele sub 100 000 de locuitori, pentru a scădea semnificativ la nivelul comunelor și al satelor.

Intrând în detalii, articolul 5 solicită următoarele:

(1) Fiecare autoritate sau instituție publică are obligația să comunice din oficiu următoarele informații de interes public:

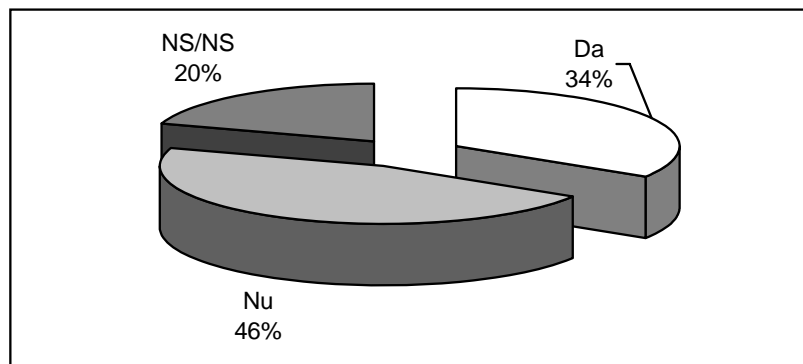
a) actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice;

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

- b) structura organizatorică, atribuțiile departamentelor, programul de funcționare, programul de audiențe al autorității sau instituției publice;
- c) numele și prenumele persoanelor din conducerea autorității sau a instituției publice și ale funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice;
- d) coordonatele de contact ale autorității sau instituției publice, respectiv: denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail și adresa paginii de Internet;
- e) sursele financiare, bugetul și bilanțul contabil;
- f) programele și strategiile proprii;
- g) lista cuprinzând documentele de interes public;
- h) lista cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate, potrivit legii;
- i) modalitățile de contestare a deciziei autorității sau a instituției publice în situația în care persoana se consideră vătămată în privința dreptului de acces la informațiile de interes public solicitate.

SAR a întrebat respondenții din instituțiile publice despre această listă. Rezultatele sunt prezentate în Figura 3 și arată că lista a fost finalizată într-un număr mult mai mic de instituții, mai exact în doar o treime din numărul total. Existența acestei liste este esențială pentru orientarea cetățenilor, a asociațiilor non-guvernamentale și a mass-mediei în privința tipului de informații deținut de respectiva instituție. Este de asemenea importantă în justiție, în cazul în care solicitarea sfârșește la tribunal, așa cum permite legea. Într-unul dintre primele cazuri de proces bazat pe această lege, o instituție publică responsabilă cu monitorizarea calității apei curente a negat calitatea îndoielnică a acesteia în fața judecătorului fără documente care să ateste acest lucru. Cazul a fost pierdut de către reclamant, un fost angajat care știa că instituția a permis în cunoștință de cauză difuzarea apei cu un nivel de poluare peste cel admis. În plus, graficul prezintă numai numărul propriilor declarații că lista a fost întocmită.

Fig. 3. Întocmirea listei documentelor de interes public din oficiu (declarații proprii)



În realitate, când operatorii au cerut să vadă lista respectivă, numai 16% dintre instituții au putut arăta o astfel de listă. Operatorii nu au verificat dacă lista prezentată era corectă și complet întocmită. Esențial este faptul că doar 16% dintre cei chestionați au îndeplinit criteriile minimale de implementare a Legii liberului acces la informație: întocmirea listei informațiilor la care publicul poate avea acces din oficiu. Ce au făcut între timp ceilalți funcționari desemnați să se ocupe de acest lucru rămâne un mister. Nu au fost prea ocupați cu cererile cetățenilor, pentru că numai 22% dintre instituții primiseră cereri oficiale de informații. Cum pot fi acestea abordate dacă lista documentelor publice din oficiu nu este disponibilă pentru cetățeni?

La un an după adoptarea legii accesului la informații, starea de fapt arată că legea a fost implementată formal și superficial în 2/3 dintre instituțiile incluse în sondaj, dar primul pas important a fost făcut în doar 16% dintre instituțiile administrației publice, spre deosebire de 48% în Bulgaria în primul an de implementare a legii liberului acces la informație². Cazul este ilustrativ pentru soarta acquis-ului comunitar, care, chiar și după ce va fi depășit obstacolul Parlamentului este amenințat de același destin. Ministerul Informațiilor Publice a investit mult din credibilitatea sa în această lege, ca și substanțiale resurse bugetare pentru a achiziționa spații publicitare și pentru a susține financiar o campanie de conștientizare prea puțin convingătoare. Chiar și atunci când se fac eforturi, rezultatele se încadrează în modelul de mai sus: mai puțin de o cincime din totalul instituțiilor sunt aproape de nivelul cerut de implementare.

Există soluții?

Foia de parcurs face câteva recomandări substanțiale guvernului României (pag. 25): elaborarea unor mecanisme de creștere a responsabilității și independenței politice a funcționarilor publici, introducerea componentei de management a resurselor umane, creșterea gradului de pregătire profesională, elaborarea de legislație în domeniul funcționarilor publici și așa mai departe. Toate acestea par a fi mai mult scopuri/tinte decât recomandări pentru cei familiarizați cu situația din teren. Nu este o simplă întâmplare faptul că România are un indicator atât de mare în clasamentul corupției realizat de *Transparency International*, și cel mai slab scor la capitolul calitatea guvernării, acordat în cadrul programului "*Nation in transit*", al Freedom House. Nimic nu va împiedica noile acte legislative să fie la fel de neluate în seamă ca și cele actuale, pregătirea este superfluă și promovarea nu are nimic în comun cu meritul, iar managementul modern al resurselor umane presupune o birocrație

² "Programul Accesul la Informație, 2002. Situația prezentă a Accesului la informațiile publice în Bulgaria", AIP: Sofia.

Doar 16% dintre instituțiile publice românești au capacitatea de a implementa politici – comparativ cu 48% în cazul

B Formatted: Font: Century Gothic

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

modernă, nu una condusă pe criterii de particularism și patrimonialism. O politică ce ar putea trece dincolo de sindromul statului slab și să influențeze substanțial capacitatea de implementare a guvernului este aproape imposibilă, și însăși voința de a implementa o astfel de politică lipsește. Elementele centrale ale unei astfel de politici ar consta în:

1. **Revizuirea atât a legislației generale în domeniul muncii, cât și a legii funcționarilor publici în direcția instituirii unui serviciu public competitiv, cu sisteme de salarizare și promovare bazate pe realizarea scopurilor (rezultate) și contracte permanente de muncă oferite numai după atingerea unui anumit număr de obiective (penalizări). Proaspăt adoptatul Cod al Muncii stabilește un cadru sărac pentru o legislație a muncii flexibilă, bazată pe competiție și motivarea pentru succes și nu pe supraviețuire.**
2. **Stabilirea unor obiective de performanță, strict corelate cu bugetul și salariile în fiecare instituție publică, inclusiv în administrația centrală.**
3. **Crearea unui “câine de pază” al administrației, care să vegheze la implementarea eticii și a performanței în același timp și ale cărei evaluări în privința statutului permanent sau a eliberării din funcție a funcționarilor publici să aibă o importanță crucială.**
4. **Instituirea evaluărilor publice periodice pentru instituții și administrații, atât a celor care își îndeplinesc sarcinile cât și a celor care nu o fac: tratamentul uniform continuu descurajează performanța.**
5. **Obligativitatea cunoștințelor de operare pe calculator și a celor de limba engleză pentru toate noile locuri de muncă din sectorul public.**
6. **Publicitate în principalele ziare pentru locurile de muncă disponibile în sectorul public și pentru pozițiile disponibile în programele de asistență ale Uniunii Europene. Faptul că aceste poziții nu sunt niciodată făcute publice alimentează neîncrederea populației în administrație și creează impresia că fondurile europene cresc profiturile celor care au acaparat instituțiile.**
7. **Demiterea administrațiilor care nu își îndeplinesc sarcinile. Demiterile doar pe criterii politice (mult mai des decât cele pe motivul că o persoană cu sprijin politic dorește o poziție a unei persoane cu sprijin politic mai scăzut sau fără nici un fel de**

sprijin politic) sunt contraproductive pentru performanța administrativă.

8. Plasarea clientelei în poziții în care performanța contează mai puțin și recrutarea reală pentru ocuparea posturilor care contează cu adevărat în procesul de integrare, deci care presupun performanță. Protejarea de clientelism a puținilor oameni capabili pe care reușim să-i avem: în final, ei sunt cei care asigură plata tuturor.
9. Atunci când sunt identificați puținii care sunt performanți, să fie promovați și împuterniciți cu managementul unor departamente mai importante.

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 - Puvak, - 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.

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 întârzieri 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.

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

Formatted: Font: Century Gothic, 11 pt

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 întreabă 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 oferă 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 România 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 Descentralizată). 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 birocrația 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 mărunțică 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. Târâș-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**

Fin Formatted: Font: Century Gothic, 11 pt

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

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 gătuire 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 politicianilor – și, nu în ultimul rând, a propriului guvern – asupra progreselor înregistrate.**

Echipa SAR

Dacă nu se fac mențiuni speciale, acest raport v-a fost oferit de echipa de experți a Societății Academice din România (SAR):

- Bogdan Chirițoiu
- Daniel Dăianu
- Cristian Ghinea (4)
- Sorin Ioniță (4)
- Sebastian Lăzăroi
- Alina Mungiu-Pippidi (1.1și 2)
- Liviu Voinea (3, împreună cu Bogdan Dăncău)

Sondajele de opinie sunt proiectate și analizate de Alina Mungiu–Pippidi și executate CURS.

- Editor: Emanuel Răuță
- Research Asisstant: Victoria Timofte

Acest raport, numere anterioare, cât și alte publicații ale SAR sunt disponibile pe pagina Societății Academice din România

www.sar.org.ro

Societatea Academică din România (SAR)
Petofi Sandor nr. 15
București, sector 1, România
+4021-2221868

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

Raportele asupra guvernării sunt analize și previziuni produse trimestrial (sau mai des) de Societatea Academică din România. SAR a editat în trecut seria de rapoarte Crisis Alert Papers (2000, 2001) și Rapoarte de prevenire a crizelor (împreună cu UNDP Romania, 2001- 2003).

Sponsorii SAR:

**GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES
FREEDOM HOUSE
EUROPEAN UNION FIFTH FRAMEWORK PROGRAM
WORLD BANK
NORWEGIAN COUNCIL OF RESEARCH
OPEN SOCIETY INSTITUTE**

Pentru a finanța Rapoartele asupra Guvernării sau pentru a solicita o copie tipărită, scrieți la:

office@sar.org.ro

Societatea Academică din România (SAR)
Petofi Sandor nr. 15
București, sector 1, România
+4021-2221868