

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

OPINIA PUBLICĂ

- 2. Încrederea în Guvern scade puțin, după o lungă stagnare

ECONOMIE

- 3. Restructurarea Sidex. Pot și alții să-i urmeze exemplul?

LIBERTATEA PRESEI

- 4. Interesele politice au subordonat aproape întreaga presă
-

SUMAR

GUVERNARE

Slaba capacitate administrativă amenință integrarea europeană.

Marea problemă a procesului de aderare a României la Uniunea Europeană este slaba capacitatea 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 ultimul 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.

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA-MAI 2003-

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 progresează atât de încet. Chiar dacă actuala guvernarea 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.

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

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 suporteri 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

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

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA – MAI 2003 –

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 administrative

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?

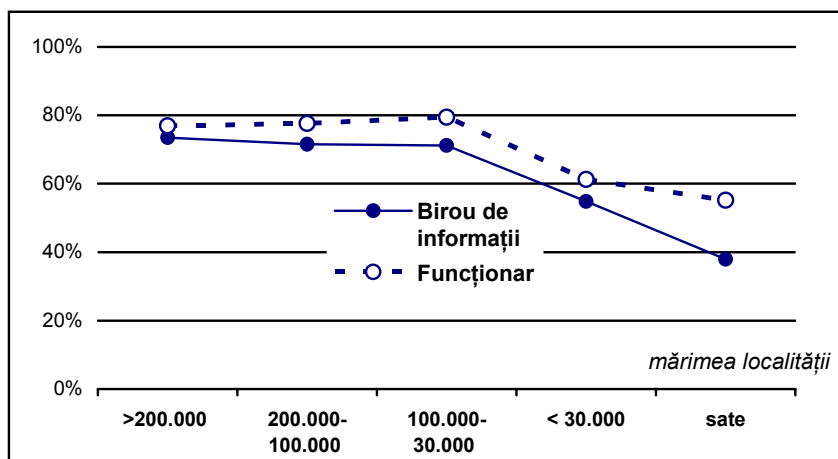
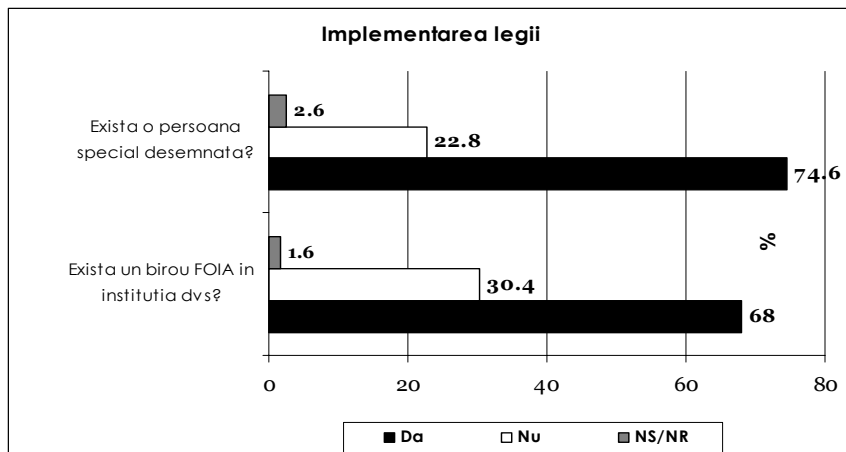
Metodologia SAR a fost bazată pe un sondaj în 500 de instituții publice din 96 de localități, dintre care 40 de reședințe de județ. Operatorii SAR au aplicat un chestionar care verifică modul în care au fost implementate principalele reglementări ale legii în termenele limită stabilite de lege. Operatorilor 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:

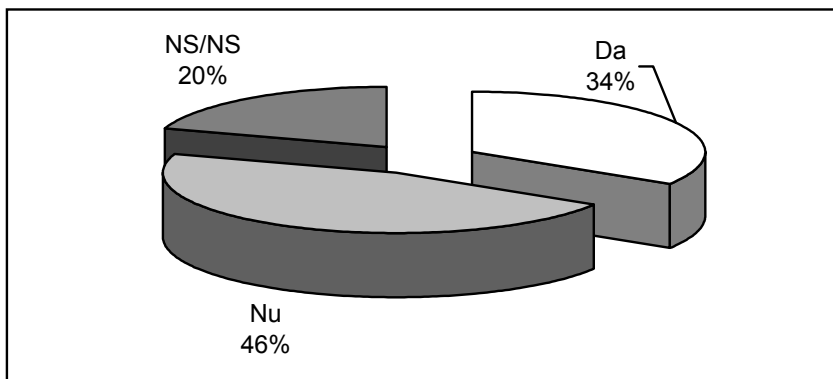
(1) Fiecare autoritate sau instituție publică are obligația să comunice din oficiu următoarele informații de interes public:

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

- 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/ținte 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 Bulgariei

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**

RAPORT ASUPRA GUVERNĂRII
ROMÂNIA-MAI 2003-

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.**