

**Proiectul Phare RO 9907.02.01:
*Studii de impact al pre-aderarii***

**IMPLICATII ALE ADERARII ROMANIEI LA UE
ASUPRA
INSTITUTIILOR DIN SECTORUL PUBLIC**

Autori: Martin Warner
Cezar Scarlat
Daniel Popescu

Septembrie 2002

**Acest studiu a fost elaborat de autori in cadrul Proiectului Phare
RO 9907.02.01 – PAIS No. B-5
sub coordonarea Institutului European din Romania
Project Leader: Conor Kearney**

*Rezultatele cercetarii, recomandarile si concluziile exprimate în acest studiu
sunt, în întregime, ale autorilor si nu pot fi atribuite, sub nici o forma,
institutiei care a coordonat cercetarea.*

CUPRINS

SUMAR EXECUTIV	5
SECTIUNEA 1:INTRODUCERE	
.....	111
SECTIUNEA 2:SITUATIA DE ANSAMBLU	
.....	122
SECTIUNEA 3:REFORMA ADMINISTRATIEI PUBLICE ÎN ROMANIA.....	155
SECTIUNEA 4:PERSPECTIVA UE – CERINTE ALE ACQUIS-ULUI COMUNITAR PRIVIND REFORMA INSTITUTIILOR DIN SECTORUL PUBLIC.....	20
4.1. Libera circulatie a bunurilor.....	22
4.2. Libera circulatie a persoanelor.....	24
4.3. Libera furnizare a serviciilor.....	25
4.4. Libera circulatie a capitalului.....	27
4.5. Legislatia companiilor.....	29
4.6. Politica competitionala.....	31
4.7. Agricultura.....	32
4.8. Pescuitul.....	35
4.9. Transporturile.....	36
4.10. Sistemul de taxe.....	37
4.11. Uniunea economica si monetara	39
4.12. Statistica.....	40
4.13. Politica Sociala.....	41
4.14. Sectorul energetic.....	42
4.15. Politica Industriala – Intreprinderile Mici si Mijlocii.....	44
4.16. Stiinta si cercetarea.....	46
4.17. Educatia si Instruirea.....	47
4.18. Telecomunicatiile si tehnologia informatica.....	48
4.19. Cultura si Audio-Vizualul.....	49
4.20. Politica regionala si coordonarea instrumentelor structurale.....	49
4.21. Mediul.....	51
4.22. Protectia consumatorilor.....	52
4.23. Cooperarea in domeniul justitiei si al afacerilor interne.....	54
4.24. Uniunea vamala.....	57
4.25. Relatiile Externe.....	59

4.26.	Politica externa si de securitate comuna	60
4.27.	Controlul financiar.....	61
4.28.	Prevederi financiare si bugetare	62
SECTIUNEA 5:FUNCTIUNEA DE MANAGEMENT SI CARACTERISTICI.....		64
5.1.	Planificarea	64
5.2.	Implementarea.....	67
5.3.	Controlul, monitorizarea si revizuirea	69
SECTIUNEA 6:RECOMANDARI.....		72

ANEXE

Anexa 1	Termeni de referinta
Anexa 2	Situatia actuala a negocierii captolelor de aderare la UE
Anexa 3	Lista de interviuri
Anexa 4	Bibliografie
Anexa 5	Administratia publica - între administratie si management
Anexa 6	Principiile administratiei publice

SUMAR EXECUTIV

Obiectivul general al proiectului “*Studii de Impact al Pre-Aderarii*” este de a întări capacitatea României de adaptare la *acquis*-ul comunitar, înainte de a deveni Stat Membru al Uniunii Europene (UE). Pentru îndeplinirea acestui obiectiv, proiectul intenționează să asiste autoritățile Române în analiza impactului probabil asupra României în ceea ce privește adoptarea unei legislații care să coincidă cu aceste cerințe. Pentru desfășurarea acestei analize, au fost întocmite studii separate, de obicei în legătură cu fiecare capitol, și fiecare studiu oferă o vedere generală asupra situației actuale din România. Pe ansamblu, studiile doresc să ofere recomandări Guvernului Român ca suport al negocierilor cu Comisia Europeană.

Obiectivul principal al acestui studiu a fost să ofere o vedere de ansamblu asupra cerințelor instituționale pentru implementarea *acquis*-ului comunitar în România. Obiectivele derivate au fost realizarea unei analize inițiale a resurselor generale necesare pentru crearea structurilor instituționale cerute și a procedurilor administrative care să le susțină, precum și alcatuirea unor recomandări, în ordinea priorității, pentru dezvoltarea continuă a acestui sistem conform cu prevederile în vigoare din România.

Munca sa desfășurat între sfârșitul lunii iunie și luna septembrie 2002. Ținând cont de scopul acestui studiu și de timpul foarte limitat avut la dispoziție, nu a fost posibilă îndeplinirea tuturor cerințelor detaliate în Termenii de Referință, ceea ce pot constitui baza unor studii viitoare.

De la înlăturarea regimului comunist la începutul ultimei decade, România a avut ca obiectiv aderarea la Uniunea Europeană, din motive politice și economice, precum și la NATO. Relațiile diplomatice ale României cu Uniunea Europeană datează din 1990, când, după întoarcerea la democrație, a fost semnat un acord de Comerț și Cooperare în 1991. Acordul cu UE a intrat în vigoare pe 1 februarie, 1995, prevederile comerciale intrând în vigoare din 1993, printr-un “Acord Interim”.

România a înaintat cererea de aderare la UE în iunie 1995 și, după decizia Consiliului Europei din 1999 de la Helsinki, negocierile de aderare la UE cu România au început în februarie 2000, iar la sfârșitul anului 2001 negocierile de aderare la noua din cele 31 capitole erau deja provizoriu încheiate, iar până la data prezentului raport, 13 capitole au fost deja încheiate provizoriu.

Guvernul Român nu numai că s-a angajat ferm să îndeplinească obiectivele unui membru UE – a și întreprins pași importanți în negocierea unui program detaliat de acțiuni ce vor fi implementate. Pe măsura ce aceste negocieri se desfășoară, România trebuie să creeze instituțiile publice și procedurile administrative corespunzătoare care să-i permită să îndeplinească nevoile populației României, dar și responsabilitățile implementării *acquis*-ului comunitar..

În România, ca urmare a schimbării orientării politice după caderea comunismului de la sfârșitul anului 1989, noua administrație a introdus reforme în multe sectoare. Primele evenimente cheie în cadrul Reformei Administrației Publice au avut loc la mijlocul anilor '90, urmate de

programe de asistenta concentrate pe reforma si dezvoltarea administratiei publice centrale si locale. În 1997, o serie de "Principii ale Reformei Administratiei Publice" au fost formulate de guvern si au constituit o preocupare majora a primului **Program National de Aderare la Uniunea Europeana** (mai 2000). Acestea au suferit modificari ulterioare, dar principalele prevederi ale separarii domeniilor politic si administrativ si crearea unui serviciu civil apolitic înca fac parte din cea mai recenta strategie alcatuita de guvernul actual.

Programele Phare au totalizat aproximativ 14.0 milioane euro între anii 1992 si 1998, ceea ce, în termeni concreti, a fost suficient doar pentru pornirea procesului reformei. Necesitatea intensificarii si accelerarii pregatirilor pentru aderarea la UE a condus la dezvoltarea si coordonarea institutionala a activitatilor Integrării Europene (IE), atât la nivel central, cât si local.

La 1 februarie 2000, a fost încheiata prima etapa a Contractului European, ce stabilea asocierea între România si Comunitatea Europeana si Statele Membre. Din anul 2000 până în prezent, ajutorul pre-aderare al UE catre România este acordat prin 3 mari modalitati:

?? Programul Phare, ce ofera fonduri pentru constructia de institutii si investitii în suportul pregatirilor de aderare la UE;

?? ISPA, care este instrumentul pre-aderare ce acorda investitii în infrastructura de transporturi si a mediului inconjurator;

?? SAPARD, care este instrumentul financiar ce ajuta agricultura si dezvoltarea rurala.

Volumul total al asistentei de pre-aderare oferite României este substantial, totalizând cel puțin 630 milioane euro pe an de la cele trei instrumente, ceea ce reprezinta o resursa financiara importanta pentru România, egala cu aproximativ 6% din veniturile bugetului national anual, si aproximativ 25% din cheltuielile cu investitiile din bugetul national.

Suportul financiar total acordat de UE acestui sector este în jur de 22,5 milioane euro, iar programul Phare 2001 "Întarirea capacitatii administrative" include câteva proiecte ce se ocupa în principal cu administratia publica centrala. Phare 2002 doreste întarirea capacitatii administratiei publice din România pentru realizarea descentralizarii fiscale.

Coerenta *Planului National de Dezvoltare 2000-2002* (mai 2000) este subliniata de *Programul National de Aderare a României la UE* (PNAR, iunie 2001), care este un bun exemplu al strategiei coordonate de aderare. Capitolul cinci al PNAR este dedicat în întregime reformei administratiei publice. Acest studiu include multe comentarii privind reforma administratiei publice - aceasta fiind liantul guvernului: fara o functionare adecvata a administratiei publice, obiectivele guvernului devin mult mai greu de atins.

Despre aderarea României la UE, Consiliul European de la Copenhaga a hotarât în luna iunie 1993 ca "tarile asociate din Europa Centrala si de Est care isi exprima dorinta, vor deveni membre ale Uniunii Europene. Aderarea va avea loc de îndata ce tara asociata este capabila sa-si asume obligatiile de stat membru prin îndeplinirea conditiilor economice si politice cerute". Consiliul European de la Copenhaga a definit aceste conditii ca fiind criteriile economice si politice,

precum si capacitatea de a-si asuma obligatiile de stat membru. Comentând mai departe acest ultim criteriu, în iunie 1995, Consiliul European de la Madrid a subliniat importanta nu doar a includerii *acquis*-ului în legislatia nationala, dar si a asigurarii aplicarii eficiente a acestuia prin structuri administrative corespunzatoare.

O evaluare sistematica a capacitatii administrative a tarilor candidate are loc în contextul negocierilor de aderare si în cadrul Rapoartelor Regulate ale Comisiei. O asemenea evaluare presupune o viziune clara asupra principalelor structuri administrative care sunt necesare pentru implementarea diverselor capitole ale *acquis*-ului, a principalelor functii pe care aceste structuri trebuie sa le îndeplineasca, precum si a caracteristicilor de baza pe care aceste structuri trebuie sa le aiba pentru a-si îndeplini functiile corespunzatoare. Raportul Anual pe 2001 al UE despre evolutia României catre aderare nu a inclus în mod special comentarii pozitive despre acest aspect. Procesele reformei au avut loc în ultimii 12 ani, dar înca ramân multe lucruri de facut, deoarece procesul este incomplet si înca în stadiul evolutiv.

Chiar daca nu exista retete general-acceptate în cadrul UE referitoare la forma si marimea administratiei publice, Directorul General pentru Extindere a pregatit, cu ajutorul tuturor directorilor generali si tuturor serviciilor, un catalog al principalelor structuri administrative necesare pentru implementarea *acquis*-ului în diverse aspecte.

Catalogul este alcatuit din fise - una pentru fiecare capitol de negociere - care cauta sa ofere, pentru fiecare parte a *acquis*-ului, o lista a structurilor administrative:

- ?? cerute explicit de *acquis*;
- ?? necerute în mod explicit de *acquis*, dar necesare pentru o implementare eficienta a *acquis*-ului.

Pentru fiecare din aceste structuri, este data o indicatie asupra:

- ?? functiilor cheie pe care structurile în cauza trebuie sa le îndeplineasca;
- ?? caracteristicilor fundamentale pe care aceste structuri trebuie sa le aiba pentru îndeplinirea functiilor.

Fiind un document cu scopuri informative doar, catalogul ofera niste cadre generale pe baza carora poate fi facuta o evaluare a capacitatii administrative pentru fiecare capitol al *acquis*-ului, inclusiv performanta structurilor administrative relevante. Aceasta se refera atât la modul în care aceste structuri își îndeplinesc functiile (de exemplu: independenta, transparenta), precum si la efectele utile ce le produc.

Studiul consta în principal dintr-o analiza a fiecarui capitol de negociere a progresului României catre realizarea structurilor administrative implicate si explicite necesare pentru adoptarea *acquis*-ului, împreuna cu elementele cheie ale situatiei României relevante pentru procesul de aderare si capacitatea si structurile administrative corespunzatoare.

Aceast capitol este urmat de un sumar al punctelor cheie ce reies din studiile adiacente, iar acestea au fost completate de elemente reiesite dintr-o serie de interviuri ce au avut loc ca parte a acestui studiu. Elementele în discutie includ urmatoarele aspecte.

- ?? Este nevoie de o mai clara autoritate si responsabilitate în cadrul administratiei publice. Cel mai important, autoritatea si responsabilitatea sunt concentrate la nivelurile cele mai înalte, având ca rezultat faptul ca administratia publica este incapabila, si poate nedoritoare, de a lua decizii si a întreprinde actiuni fara acord prealabil.
- ?? Este nevoie de abordari pe termen lung asupra problemelor. Prea multa atentie se acorda rezolvării problemelor imediate si zilnice fara a lua în considerare, si în detrimentul, abordării pe termen lung.
- ?? Au fost alcatuite echipe de lucru ("task forces") pentru fiecare capitol al *acquis*-ului, sub coordonarea unui minister, si un grup de reprezentanti din alte ministere ce sunt implicate în elemente legate de acel capitol. Desi se poate înțelege faptul ca acum se pune accent pe închiderea fiecarui capitol, se pare ca sunt foarte putine încercari, daca nu chiar nici una, de a lua în considerare problemele mai importante ce le implica implementarea, odata ce România va deveni stat membru al UE.
- ?? Administratia publica ar trebui sa fie un corp apolitic, iar aceasta ar trebui sa produca schimbari în domeniul politic. Este o nevoie clara pentru un corp profesional în administratia publica care poate sa atraga personal de calitate carora sa li se poata oferi dezvoltare în activitatea actuala, precum si oportunitati viitoare de cariera în cadrul serviciului - scopul ar trebui sa fie calitatea, nu cantitatea.
- ?? România ar trebui sa foloseasca din plin experienta altor state est-europene si foste comuniste care au devenit deja membre ale UE. Acestea pot fi o sursa foarte valoroasa de informatii si consiliere, atât din punctul de vedere al efectelor pozitive, cât si a ceea ce este inutil.
- ?? Experienta a aratat ca implementarea - a face lucrurile sa mearga - este cel mai dificil dintre procese. Este momentul când daca ceva ar putea sa nu functioneze, asa se va întâmpla. Planificarea detaliata în avans este un element esential al pregătirii necesare pentru aceasta etapa, dar aceasta, la rândul sau, nu asigura cu certitudine succesul.
- ?? Toate ministerele vor fi implicate în procesul implementării reformei pentru a se atinge obiectivele dupa terminarea negocierilor de aderare la UE. Aceasta presupune ca fiecare minister sa alcatuiasca câte o "harta a reformei" însoțita de indicatori obiectivi, astfel încât progresul catre diferitele obiective fixate sa poata fi monitorizat si sa se poata lua, la nevoie, actiuni corective.
- ?? Pe parcursul ultimilor zece ani, a avut loc o maturizare treptata a zonei politice, dar influenta politica ulterioara fiecaror alegeri a avut un impact negativ major asupra continuitatii administratiei publice, care este un element cheie în implementarea

schimbarii. Acum este timpul potrivit pentru a determina o separare între zonele influenței politice și administrative, separare care poate pune bazele unei administrații publice stabile, cu experiențe și cunoștințe corespunzătoare, ce ar putea conduce România de-a lungul dificilului drum al implementării *acquis*-ului.

- ?? Legislatia este un factor-cheie în procesul implementării rezultatelor ce vor urma negocierii capitolelor *acquis*-ului. Prea des s-a presupus că odată legislația publicată, aceasta a și fost implementată, ceea ce nu este cazul; de multe ori legislația anterioară nu a fost eliminată când noile legi au intrat în vigoare, ceea ce a dus la confuzie și poate, mai important, la posibilitatea cetățenilor de a eluda prevederile ambelor legi (cea veche și cea nouă).
- ?? Ca parte a atenției acordate implementării, departamentele de integrare europeană trebuie să identifice cai pentru constientizarea celorlalți. Comunicarea nu a avut niciodată un rol important în domeniile politic sau administrativ - acesta este un element cultural inerent ramelor din decadele precedente. Integrarea europeană oferă șansa perfectă pentru trecerea de la obiceiurile anterioare ale informației limitate la o nouă eră, în care puțin sau chiar nimic nu este cu adevărat "confidențial", iar comunicarea este privită mai degrabă ca o activitate cotidiană normală decât ca una ce trebuie protejată și monitorizată îndeaproape.
- ?? Concomitent cu implementarea, controlul este un mecanism necesar pentru succes, în sensul de a avea unități de măsură clare ce pot determina progresul făcut, comparativ cu planul, și care pot indica nevoia unor măsuri corective, când este cazul. Ținând cont că în multe cazuri mai multe ministere vor fi implicate în implementarea rezultatelor negocierii *acquis*-ului, aceasta necesită o rețea de comunicare între și în cadrul ministerelor; aceste rețele ar trebui extinse la cel puțin două niveluri sub Secretarul de Stat sau chiar mai departe în unele situații specifice.
- ?? Abordarea actuală este de a numi cei mai buni tehnicieni în poziții manageriale din cadrul administrației publice dar nu s-a întreprins aproape nimic în a le oferi uneltele necesare pentru desfășurarea noului lor rol într-o manieră satisfăcătoare. Au fost făcute o serie de "analize ale nevoilor de instruire" în cadrul administrației publice în ultimii zece ani și toate au arătat nevoia unei pregătiri în domeniile managementului, ca un mecanism pentru îmbunătățirea performanței administrației publice.
- ?? Schimbarea este esențială pentru eliminarea procedurilor birocratice și pentru a conferi autoritatea și responsabilitatea necesare celor care au capacitatea de a desfășura serviciile de înaltă calitate dorite. Aceasta necesită clar o schimbare majoră a concentrării muncii pentru domeniile 'politic' și 'administrativ', dar poate da rezultate benefice printr-un serviciu mai bun cu mai puțini oameni.

?? Administratia publica nu este actualmente o unitate integrata care se vede pe sine ca o organizatie al carei scop-cheie este de a oferi servicii publicului, cel care o plateste. Pentru functionarii publici dintr-un anumit minister nu exista un alt sentiment de apartenenta la un corp comun decât acela de a fi parte dintr-un grup/departament având seful desemnat bine-cunoscut.

?? Sume de bani considerabile sunt oferite României, atât în perioada pre-. cât si post-aderare, din fonduri de la UE si alti donatori. Este clar de dorit ca aceste fonduri sa fie integrate în bugetul de Stat si ar fi normala înfiintarea unei Agentii separate care sa monitorizeze, dar nu sa controleze, primirea si distribuirea fondurilor.

Sectiunea finala a studiului prezinta recomandari bazate pe elementele-cheie care au fost discutate în detaliu în cuprinsul acestui document. Ele ar trebui folosite ca baze ale unor cercetari viitoare. Pe scurt, aceste recomandari sunt:

- ?? O definire mai clara a autoritatii si responsabilitatii în cadrul administratiei publice;
- ?? Îmbunatatirea procesului de luare a deciziilor la nivel institutional;
- ?? O mai buna întelegere a procesului de aderare la UE;
- ?? Crearea unei Agentii separate care sa coordoneze si monitorizeze - dar nu sa controleze - primirea si distribuirea fondurilor de la UE si de la alti donatori;
- ?? Cresterea profesionalismului si stabilitatii functionarilor publici;
- ?? Un sistem legislativ adecvat si stabil referitor la administratia publica;
- ?? O mai buna si apropiata comunicare si coordonare;
- ?? Utilizare mai eficienta a TI&C¹ pentru a sustine si îmbunatati comunicarea si procesul decizional;
- ?? Folosirea experientei tarilor ex-comuniste din Europa de Est care au devenit deja state membre ale UE;
- ?? Folosirea acestui studiu pentru cercetari viitoare asupra unor elemente ale administratiei publice.

¹) TI&C = Tehnologia (moderna) a Informatiei si a Comunicatiilor

SECTIUNEA 1: INTRODUCERE

Obiectivul de ansamblu al proiectului "*Studii de Impact al Pre-Aderarii*" este de a întări capacitatea României de adaptare la *acquis*-ul comunitar înainte de a deveni Stat Membru al Uniunii Europene (UE). Pentru îndeplinirea acestui obiectiv, proiectul dorește a asista autoritățile române în analiza impactului probabil asupra României în ceea ce privește adoptarea unei legislații conforme cu aceste cerințe. În același timp, se dorește oferirea de recomandări bazate pe analiza celor mai bune proceduri administrative, aranjamente instituționale și poziție politică pe care România ar trebui să-o adopte în negocierea aderării la UE. Pentru desfășurarea acestei analize, mai multe subiecte, în general legate de fiecare capitol, au fost identificate ca fiind priorități în procesul de negociere și studii separate au fost întocmite pentru fiecare subiect. Fiecare studiu oferă o vedere generală asupra situației din România și încearcă identificarea principalelor elemente ce trebuie rezolvate înainte de aderarea la UE. În ansamblu, studiile doresc să ofere recomandări Guvernului României pentru a-l sprijini în negocierile cu Comisia Europeană.

Obiectivul principal al acestui studiu a fost de a oferi o perspectivă generală asupra cerințelor instituționale pentru implementarea *acquis*-ului comunitar în România. Obiectivele derivate au fost desfășurarea unei analize inițiale a resurselor necesare pentru înființarea structurilor instituționale corespunzătoare și procedurilor administrative care să susțină aceasta și să ofere un set de recomandări, în ordinea priorității, pentru îmbunătățirea continuă a acestui sistem conform cu prevederile în vigoare din România.

Echipa de cercetare și de elaborare a studiului a fost alcătuită din trei membri, dintre care un expert internațional. Echipa a efectuat studiul bazându-se pe cele mai recente, de încredere și relevante surse de informație existente. Lucrul la acest studiu a început la sfârșitul lunii iunie și s-a terminat în septembrie 2002. Termenii de referință sunt prezentați în Anexa 1, iar studiile și analizele pe care se bazează acest raport sunt incluse în anexe suplimentare.

Dat fiind scopul larg al acestui studiu și timpul foarte limitat avut la dispoziție, nu a fost posibilă îndeplinirea tuturor sarcinilor detaliate în termenii de referință. S-a acordat atenție înțelegerilor instituționale și problemelor asociate, având ca rezultat acoperirea unor probleme specifice, precum și unele recomandări pentru o activitate ulterioară ce include partea costurilor corespunzătoare.

SECTIUNEA 2: SITUATIA DE ANSAMBLU

De la înlăturarea regimului comunist la începutul ultimei decade, România a avut ca obiectiv aderarea la Uniunea Europeană, din motive politice și economice, precum și de a deveni membru NATO. Totuși, cu mult înainte de aceasta, România fusese prima țară din Europa Centrală și de Est care a avut relații oficiale cu Comunitatea Europeană: au fost semnate acorduri ce includeau România în Sistemul Generalizat de Preferințe al comunității, din 1974, și asupra Produselor Industriale, 1980.

Relațiile diplomatice ale României cu Uniunea Europeană datează din 1990, când, după întoarcerea la democrație, a fost semnat în 1991 un Acord de Comerț și Cooperare. Acordul European a intrat în vigoare la 1 februarie 1995, prevederile referitoare la comerț fiind efective din 1993, printr-un "Acord Interim".

România a înaintat cererea de aplicare pentru a deveni membru al UE în Iunie 1995, iar în Iulie 1997, Comisia a publicat o "Opinie asupra cererii României de a deveni membru al Uniunii Europene". În anul următor, a fost alcătuit un "Raport asupra progresului României către aderare".

În cel de-al doilea "Raport" despre România, publicat în octombrie 1999, Comisia a recomandat începerea negocierilor de aderare cu România, condiționată, printre altele, de îmbunătățirea situației copiilor din centrele instituționale și de alcătuirea unei strategii economice pe termen mediu.

Dupa decizia Consiliului European de la Summitul de la Helsinki din 1999, negocierile de aderare la UE au început cu România în februarie 2000, iar la sfârșitul anului 2001, negocierile de aderare la 9 din cele 31 de capitole ale *acquis*-ului au fost deja închise provizoriu.

Până la data acestui raport (septembrie 2002), 13 capitole au fost deja închise provizoriu. Anexa 2 prezintă capitolele de negociere pentru aderare și faza atinsă până la data acestui raport. Obiectivul României este de a deveni membru al UE în anul 2007.

Guvernul României nu și-a asumat doar angajamentul de a îndeplini obiectivele de stat membru UE - a înfăptuit deja pași importanți în negocierea unui program detaliat de acțiuni ce vor fi implementate. Pe măsura ce aceste negocieri avansează, România trebuie să înființeze un set de instituții publice și proceduri administrative corespondente care îi vor permite să răspundă atât nevoilor populației României cât și responsabilităților implementării *acquis*-ului comunitar.

Obiectivul principal al acestui studiu a fost de a oferi o vedere de ansamblu asupra cerințelor instituționale pentru implementarea *acquis*-ului comunitar în România. Obiectivele derivate au fost desfasurarea unei analize initiale a resurselor generale necesare pentru înființarea structurilor instituționale și procedurilor administrative corespunzătoare care să susțină acest proces și să ofere un set de recomandări, în ordinea priorității, pentru îmbunătățirea continuă a acestui sistem conform cu prevederile în vigoare din România.

Conform termenilor de referinta, studiul acesta a avut de îndeplinit doua sarcini.

Sarcina 1.

(1.1) Revizuirea studiilor IER² care au fost redactate de acest proiect (PAIS³) pâna în prezent.

(1.2) Identificarea si revizuirea oricaror rapoarte relevante recente despre reforma administratiei publice desfasurate în România (precum cele redactate/finantate de Phare, Banca Mondiala, USAID⁴, British Know How Fund s.a.m.d.).

(1.3) Sintetizarea concluziilor acelor studii legate de propunerile pentru schimbarea si evaluarea institutionala/procedurala a resurselor necesare pentru implementarea acestora.

(1.4) Identificarea oricaror altor publicatii relevante, sau alte surse de informatii.

(1.5) Oferirea unei evaluari largi, generale a cerintelor institutionale si procedurale pentru adoptarea *acquis*-ului comunitar.

Sarcina 2.

(2.1) Alcatuirea unei liste de persoane în vederea intervievarii (inclusiv interviuri cu autorii rapoartelor relevante).

(2.2) Organizarea si desfasurarea respectivelor interviuri.

(2.3) Identificarea celor mai importante reforme din administratia publica care înca mai trebuie implementate în România (chiar daca sunt planificate sau nu).

(2.4) Identificarea ariilor problematice specifice (unde ar putea fi necesar un ajutor mai sustinut).

(2.5) O evaluare aproximativa a costurilor probabile - în stabilirea prevederilor necesare pentru implementarea *acquis*-ului comunitar.

Metodologie

Acest studiu a necesitat atât cercetare primara (e-mail, telefon si interviuri fata-în-fata) cât si cercetare secundara. Pentru îndeplinirea misiunii conform *sarcinilor 1 si 2*, autorii studiului au desfasurat urmatoarele actiuni:

- ?? Contactul preliminar cu *Team Leaderul* proiectului si întâlniri ale echipei de cercetare;
- ?? Alcatuirea unei metodologii si repartizarea sarcinilor;
- ?? Redactarea si prezentarea *Raportului nr. 1* (programul detaliat de lucru) - pâna la sfârșitul celei de-a doua saptamâni⁵;

²) IER = Institutul European din România

³) PAIS = Studii de Impact al Pre-Aderarii

⁴) USAID = Agentia Statelor Unite pentru Dezvoltarea Internationala

- ?? Cercetare secundara asupra studiilor existente (studii de evaluare a impactului pre-aderarii - 14 studii elaborate anterior);
- ?? Identificarea surselor existente de informare;
- ?? Cercetarea secundara a surselor de informare;
- ?? Redactarea si prezentarea *Raportului nr. 2* (schita raportului asupra sarcinii 1) - pâna la sfarsitul saptamânii 5;
- ?? Alcatuirea listei de persoane de interviuat (fata-în-fata, telefon, e-mail);
- ?? Organizarea interviurilor (alcatuirea chestionarelor, ghiduri de interviu etc);
- ?? Desfasurarea interviurilor;
- ?? Procesarea datelor reiesite din interviuri;
- ?? Sistematizarea si prelucrarea informatiilor din alte surse;
- ?? Redactarea si prezentarea *Raportului nr. 3* (schita raportului complet) – pâna la sfârșitul saptamânii 8;
- ?? Redactarea si prezentarea *Raportului Nr. 4* (raportul final) - pâna la sfârșitu l întregului studiu (saptamâna 10).

Persoanele interviuate pentru oferirea de informatii pentru acest studiu sunt listate în Anexa 3, iar Bibliografia acestui studiu este inclusa în Anexa 4.

⁵⁾ Conform *Work Masterplan*(Raportul nr. 1).

SECTIUNEA 3: REFORMA ADMINISTRATIEI PUBLICE ÎN ROMÂNIA

(Rezultatele principale ale cercetării, legate de adoptarea *acquis-ului*)

Administratia publica poate fi considerata ca liantul guvernului - fara o administratie publica care sa functioneze satisfactor, obiectivele guvernului devin mult mai greu de atins. Unele comentarii generale asupra administratiei publice sunt incluse ca Anexa 5.

În România, dupa înlaturarea comunismului la sfârșitul anului 1989, noua administratie a început introducerea reformei în multe sectoare. Primele acte-cheie în reforma adiministratiei publice au fost la mijlocul anilor '90, prin doua documente politice:

?? *Strategia Guvernului si Programul pentru Reform Economic si Sociala* din luna martie 1993, care s-a concentrat pe nevoia schimbarii relatiei dintre administratia publica si societate, a stfel încât administratia sa functioneze ca un serviciu pentru cetateni.

?? *Programul pentru Reforma Institutionala prezentat la întâlnirea la nivel înal G-24* din mai 1994, în care accentul a cazut pe:

- administratia guvernamentala centrala;
- administratia guve rnementala locala;
- dezvoltarea societatii civile.

Aceasta acoperire a reformei institutionale se refera doar la doua dintre cele trei "domenii" ale separarii elementare a puterilor. Este poate important de mentionat absentia oricarei referiri la puterea judeatoreasca si nevoia independentei acesteia. În practica, un model mai modern cu "patru puteri" cu o mass-media separata si independenta, precum si una juridica independenta, asigurate de prevederi constitutionale, ar fi mult mai potrivit.

Primele programe de asistenta (Phare si British Know How Fund) au avut ca scop reforma si dezvoltarea administratiei publice centrale si locale, multe lucrari fiind sustinute si prin programe ale USAID si ale unor donatori bilaterali. În 1997, o serie de "Principii ale Reformei Administratiei Publice" au fost adoptate de guvern (Anexa 6) si au reprezentat o preocupare majora a primului **Program National de Aderare la Uniunea Europeana**, alcatuit în luna mai a anului 2000. Acestea au fost modificate ulterior de diversele guverne, dar principiile cele mai importante ale separarii domeniilor politic si administrativ si crearea unui serviciu civil apolitic sunt înca incluse în cea mai recenta strategie redactata de guvernul actual.

În aceasta perioada, a fost acordat sprijin crearii Agentiei Nationale a Functionarului Public (ANFP), care a fost înfiintata ca agentie independenta, dar apoi a fost subordonata direct Ministerului Administratiei Publice (MAP).

În practica, exista probleme legate de stabilirea rolului Agentiei, pentru ca rolul si functia sa nu au fost clarificate, iar aceasta nu se poate realiza fara rezolvarea simultana a problemei profunzimii reformei. În general, reforma trebuie condusa central si responsabila din punct de vedere politic si nu poate fi delegata unei agentii nationale independente.

Programele Phare din perioada 1992-1998 au totalizat aproximativ 14.0 milioane euro, care, în practică, au fost suficienți doar pentru demararea necesarului proces de reformă.

Necesitatea accelerării și intensificării pregătirilor pentru aderarea la UE a dus la dezvoltarea instituțională și coordonarea activităților de integrare europeană, atât la nivel central, cât și local.

La nivel central:

?? A fost înființat Ministerul Integrării Europene (MIE).

?? Au fost înființate departamente de integrare europeană (IE) în ministerele principale.

MIE este exclusiv responsabil de procesul IE.

La nivel local:

?? Au fost înființate departamente de IE în cadrul structurilor administrației publice.

MIE se ocupa de problemele legate de procesul pregătirii României pentru aderarea la UE, asigurând coerența necesară pentru coordonarea activităților pregătitoare pentru aderare în toate domeniile, prin cooperarea cu toate ministerele principale și instituțiile interesate.

În plus, MIE coordonează negocierile pentru aderarea la UE. Negociatorul Șef are rangul de Ministru Delegat, membru al Cabinetului și funcționar al MIE.

Activitatea tehnică a pregătirii aderării este coordonată la nivelul fiecărui ministru de un Directorat al IE și Relații Externe. Fiecare directorat include două unități, responsabile pentru:

?? armonizarea legislației;

?? managementul programelor de ajutor financiar, acordate de UE și alți donatori internaționali.

La 1 februarie 2000, s-a încheiat prima etapă a Acordului European, ce stabilește o asocieră între România și CE și Statele sale Membre. Consiliul de Aderare a început evaluarea îndeplinirii obligațiilor asumate pentru prima etapă și propune schimbări posibile ale prevederilor ce fac obiectul celei de-a doua etape.

Din anul 2000 până în prezent, ajutorul pre-aderare al UE către România este acordat prin trei mari instrumente:

?? Programul Phare, ce oferă fonduri pentru construcția de instituții și investiții pentru pregătirea aderării la UE. Programul Phare a alocat României 1,45 miliarde de euro, în perioada 1990-2000, și încă 298,7 milioane euro prin programul Phare 2001. Alocarea totală pentru 2002 se așteaptă să fie în jur de 242 milioane euro. În plus, ar putea fi disponibile fonduri suplimentare de până la 36,5 milioane euro pentru acțiuni de sprijinire a construcției instituționale, pe baza unei strategii adecvate și a unor proiecte corespunzătoare înaintate de România.

?? ISPA, care este instrumentul pre-aderare ce oferă investiții în infrastructura de transport și mediu înconjurător. Alocarea anuală pentru România din fonduri ISPA este între 208-270 milioane euro pentru perioada 2000-2006. Sectoarele ce beneficiază de programul ISPA

sunt transporturile si mediul înconjurator, fiecare dintre sectoare primind aproximativ jumătate din alocarea anuala. Programul ISPA este destinat principal sa ajute municipalitatile în domeniul mediului ambiant si autoritatile centrale în domeniul transportului. S-au înregistrat unele progrese pentru stabilirea procedurilor necesare care ar putea ajuta unei folosiri eficiente a fondurilor disponibile.

?? SAPARD este instrumentul financiar ce sprijina agricultura si dezvoltarea rurala. Alocarea anuala catre România prin SAPARD este 153 milioane euro pentru perioada 2000-2006, Comisia adoptând Planul National pentru Dezvoltare Rurala al României în luna noiembrie 2000. O agentie de plata a fost înfiintata recent pentru managementul si controlul fondurilor, dar, în ciuda presiunilor exercitate din mai multe directii, s-au înregistrat doar progrese reduse.

Volumul total al ajutorului pre-aderare catre România este substantial, fiind de cel puțin 630 milioane euro pe an, de la toate cele trei instrumente în ansamblu. Aceasta reprezinta o resursa financiara foarte importanta pentru România, echivalentul a 6% din venitul bugetului national consolidat al României, si pâna la 25% din cheltuielile cu investitiile din bugetul national.

Cealalta institutie a UE care este implicata activ în România este Banca de Investitii Europene (BIE), care ofera împrumuturi la scara larga acelor proiecte destinate sa ajute tranzitia catre o economie de piata si care îndeplinesc cerintele *acquis*-ului. Actiunea BIE este coordonata cu Programul Phare, cu institutiile financiare ale Statelor Membre UE, precum si cu Banca Europeana de Reconstructie si Dezvoltare. Din 1990, BIE a acordat împrumuturi de 1448 milioane euro. Trei sferturi din aceste fonduri au fost pentru investitii în sectorul transporturilor.

Suportul financiar actual total acordat de UE acestui sector este aproximativ 22,5 milioane euro, iar Programul Phare 2001 "Întarirea capacitatii administrative" include câteva proiecte ce se ocupa în special cu administratia publicacentrala:

- ?? un proiect de înfratire cu Ministerul Administratiei Publice cu un buget de 1,25 milioane euro, pentru întarirea capacitatii sale institutionale de a defini strategii pe termen lung clare si solide, în perspectiva aderarii României la UE;
- ?? un proiect de asistenta tehnica pentru crearea unui corp de manageri publici profesioniști în cadrul functionarilor publici, cu un buget de 4,02 milioane euro;
- ?? un proiect de asistenta tehnica pentru crearea unui Institut National de Administratie, bugetul alocat fiind de 2,25 milioane euro;
- ?? un proiect de 1,06 milioane euro, care continua suportul acordat de programul Phare 1998 pentru întarirea ANFP; proiectul este de asemenea destinat sa finanteze crearea Institutului Administratiei Publice.

Proiectul de înfratire a fost lansat pe 3 iulie 2002, având ca parteneri, dintre statele membre ale UE, Franta si Italia - celelalte trei proiecte sunt în stadiu pregatitor pentru ofertele ce vor fi lansate în acest an.

Coerenta *Planului National de Dezvoltare 2000-2002* (mai 2000) este de asemenea subliniata prin *Programul National de Aderare a României la UE* (PNAR, iunie 2001), care este un bun exemplu de strategie de aderare coordonata. Capitolul al cincilea al PNAR este dedicat în întregime reformei administratiei publice.

O importanta speciala este acordata Comitetului Inter-ministerial pentru IE (CIIE), a carui presedintie este asigurata de MIE. CIIE include secretarii de stat pentru IE din fiecare minister si presedintii altor institutii implicate în IE. La invitatia CIIE, Presedintele României, ministerele, reprezentanti ai partenerilor sociali sau ai societatii civile pot participa la sedinte.

În cadrul MIE, a fost înfiintata o Comisie pentru Dialog Social, pentru dezvoltarea dialogului între reprezentanti ai Guvernului, sindicatelor si asociatiilor angajatilor - în vederea procesului de aderare la UE.

Un rol important în reforma administratiei publice catre aderare este jucat de Institutul European din România (IER). Rolul sau este - printre altele - pregatirea de profesionisti în zone cheie, cum ar fi administratia publica, probleme europene sau managementul proiectelor. IER - în cooperare cu MIE si MAP - a alcatuit o strategie de comunicare ce tintește promovarea principiilor si valorilor europene la nivel national.

Programul Phare 2002 dorește întarirea capacitatii institutionale a administratiei publice din România, pentru a ajunge la descentralizare financiara.

Capitolul cinci al PNAR mentioneaza doua tipuri de actiuni: prioritati pe termen scurt (imEDIATE) si pe termen mediu. Cele pe termen scurt sunt:

- ?? stabilirea unui corp de functionari publici profesionisti, neutri din punct de vedere politic; de observat ca aceasta actiune, chiar daca este bine executata, este o sarcina pe termen mediu-lung;
- ?? întarirea capacitatii institutionale a ANFP (centrul de formare si dezvoltarea a corpului functionarilor publici); se cuvine facuta observatia ca întarirea institutionala ar putea fi realizata prin reducerea rolului sau - dar capacitatea organizationala ar putea fi crescuta prin adaugarea de resurse;
- ?? întarirea capacitatii Ministerului Administratiei Publice;
- ?? descentralizare administrativa si cresterea autonomiei locale prin descentralizarea serviciilor ministeriale;
- ?? definirea si stabilirea resurselor financiare ale comunitatilor locale în corelatie cu bugetul de stat, în coditiile descentralizarii deciziei privitoare la managementul financiar si al resurselor patrimoniale;
- ?? participarea cetatenilor la procesul decizional;
- ?? demilitarizarea treptata a unor servicii comunitare;
- ?? întarirea cadrului institutional pentru cadastrul general;
- ?? dezvoltarea managementului serviciilor publice locale.

Prioritățile pe termen mediu sunt:

- ?? corelarea activității autorităților publice cu crearea unui sistem informatic integrat al administrației publice centrale și locale; de observat că, din punct de vedere al transparenței, toate informațiile posibile ar trebui să fie de domeniul public, deși cel mai mare utilizator al unor astfel de “informații publice” este probabil serviciul public însuși;
- ?? îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și utilizatorii serviciilor publice;
- ?? întărirea capacității de decizie la nivelul guvernului;
- ?? întărirea capacității instituționale pentru dezvoltare rurală și promovarea accesului la serviciile de infrastructură;
- ?? dezvoltarea cadastrului și a sistemului de publicitate a proprietăților funciare; actualizarea sa continuă cu date furnizate de atât de cadastrarele specializate cât și de tranzacțiile sporadice.

SECTIUNEA 4: PERSPECTIVA UE – CERINTE ALE ACQUIS-ULUI COMUNITAR PRIVIND REFORMA INSTITUTIILOR DIN SECTORUL PUBLIC

In iunie 1993, intr-o reuniune a Consiliului Europei desfasurata la Copenhaga, s-a concluzionat faptul ca “tarile asociate din Centrul si Estul Europei care doresc acest lucru vor deveni membre ale Uniunii Europene. Integrarea va avea loc imediat ce o tara asociata este capabila sa isi asume obligatiile de membru satisfacand conditiile economice si politice cerute”. Totodata, cu acel prilej au fost definite respectivele conditii sub forma unor criterii economice si politice. Ulterior, in iunie 1995, in cadrul reuniunii Consiliului Europei de la Madrid a fost subliniata importanta nu numai a incorporarii *acquis-ului comunitar* in legislatia nationala, ci si a aplicarii efective a acestuia prin intermediul unor structuri administrative corespunzatoare.

In contextul negocierilor de aderare, evaluarea capacitatii administrative a tarilor candidate se realizeaza in mod sistematic fiind reflectata in rapoartele regulate prezentate de catre Comisie. O asemenea evaluare presupune o viziune clara asupra principalelor structuri administrative necesare pentru implementarea diferitelor capitole de *acquis*, a principalelor functiuni pe care fiecare dintre aceste structuri trebuie sa le indeplineasca si a caracteristicilor de baza pe care aceste structuri trebuie sa le aiba pentru a-si indeplini cu succes functiunile.

Raportul anual pe 2001 asupra progreselor inregistrate de Romania in vederea aderarii evidentiaza faptul ca:

“ Capacitatea administratiei publice de a implementa *acquis-ul comunitar* ramane limitata si reprezinta o constrangere majora in cadrul pregatirilor de aderare ale Romaniei. In timp ce anumite componente ale administratiei sunt capabile sa functioneze in mod eficient, sunt multe sectoare importante in care slabiciunea administratiei reprezinta un serios motiv de ingrijorare. Aceasta situatie nu se reflecta numai in capacitatea de adoptare a *acquis-ului* aplicandu-se si managementului fondurilor primite de la UE. Nu s-a inregistrat nici un progres semnificativ in dezvoltarea capacitatii administrative insa aceasta chestiune se afla in atentia guvernului.”

In ultimii doisprezece ani s-a desfasurat un semnificativ proces de reforma care insa trebuie continuat atata timp cat este inca incomplet. Exista dificultati atat in implementarea cat si in mentinerea schimbarilor necesare si care in multe cazuri afecteaza in profunzime zone in care efectele remanente ale doctrinei comuniste sunt cu greu inlocuite pe masura ce noile generatii le inlocuiesc pe cele ce ocupau diverse pozitii. La acestea se adauga lipsa de experienta in “managementul schimbarii” care, in pofida asistentei tehnice furnizata in cadrul a numeroase programe, continua sa fie un factor primordial in indeplinirea rezultatelor anticipate. Un element suplimentar este reprezentat de lipsa de stabilitate din cadrul administratiei publice unde au loc

schimbari la fiecare modificare de guvern ceea ce conduce la o lipsa de cunostinte, experienta si continuitate in ceea ce priveste pozitiile cu influenta.

S-a spus ca fara intense eforturi externe de promovare a unei bune guvernari – si de aici a unei administratii publice corespunzatoare – perspectivele Romaniei de a se desparti de o mostenire politica si administrativa pentru care etica serviciului public este o notiune absenta sunt ca si inexistente. Reformatorii lipsiti de experienta depind pentru a pregati aderarea la UE de o elita administrativa in care sunt inradacinate valorile autoritariste si colectiviste ale perioadei comuniste. Suprapunerile de autoritate, managementul slab si lipsa de abilitate in definirea prioritatilor sunt probleme cronicizate intr-o cultura administrativa ce exaspereaza pe cei ce incearca sa furnizeze ajutor.

Chiar daca nu exista retete general acceptate in UE privind dimensiunile si formele pe care trebuie sa le adopte administratia publica, Directia Generala *Enlargement* a elaborat, cu sprijinul si aportul tuturor celorlalte Directii Generale si servicii interesate, un catalog al principalelor structuri administrative necesare pentru implementarea *acquis-ului* sub toate aspectele sale.

Catalogul consta din fise – cate una pentru fiecare capitol de negociere – ce urmaresc sa furnizeze, pentru fiecare arie acoperita de *acquis*, o lista de:

- ?? structuri administrative cerute in mod explicit de *acquis*;
- ?? structuri administrative ce nu sunt cerute in mod explicit de *acquis* dar sunt necesare pentru o implementare eficienta a acestuia.

Pentru fiecare dintre aceste structuri se da o indicatie asupra:

- ?? functiunilor cheie pe care aceste structuri trebuie sa le indeplineasca;
- ?? caracterele fundamentale pe care aceste structuri trebuie sa le aibe pentru a-si indeplini functiunile.

Chiar daca este doar un document de lucru oferit spre informare, catalogul furnizeaza un set de criterii pe baza carora se poate realiza o evaluare a capacitatii administrative a unei tari pentru fiecare capitol de *acquis*, incluzand aici performantele structurilor administrative relevante. Aceasta vizeaza atat modul in care aceste structuri isi indeplinesc functiunile ce le revin (ca de exemplu nivelul de independenta, transparenta) cat si produsul activitatilor desfasurate.

In acest sens, principalele structuri administrative cerute pentru implementarea *acquis-ului* pe de o parte, si trasaturile relevante ale situatiei Romaniei in raport cu procesul de aderare (din punct de vedere al capacitatii administrative si structurilor corespunzatoare) pe de alta parte, se prezinta dupa cum urmeaza – analiza este realizata pe capitole de negociere:

4.1. LIBERA CIRCULATIE A BUNURILOR

4.1.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Infrastructura institutionala necesara sustinerii *acquis-ului comunitar* in acest domeniu este foarte diversa. Cu toate acestea, fara a prejudicia in vreun fel specificitatea institutiilor necesar a fi infiintate de la sector la sector, infrastructura institutionala ce ar trebui sa functioneze poate fi sumarizata dupa cum urmeaza.

Constituirea unei unitati centrale reprezinta o cerinta indispensabila pentru a fi posibila implementarea *acquis-ului comunitar*. Rolul unei astfel de institutii comporta doua aspecte – pe de o parte de a primi notificările și informările ce îi sunt înaintate din partea Comisiei Europene și de a le distribui către ministerele și departamentele interesate, iar pe de altă parte de a transmite notificările și informările primite de la ministere și departamente către Comisia Europeană. În statele membre, astfel de unități centrale sunt constituite de obicei din unul sau doi oficiali și un secretar. Implementarea directivelor **Noii abordari** presupune conversia unui sistem bazat pe certificarea strictă de către stat a unor prevederi tehnice către unul în care sunt avute în vedere cerințele esențiale de siguranță. Specificațiile tehnice sunt asumate prin standarde individuale iar verificările de conformitate sunt realizate de o manieră descentralizată atât de către producător cât și de către terțe părți acreditate în acest sens. În plus, reducerea sistemului de autorizare anterior intrării pe piață necesită promovarea unei supravegheri corespunzătoare a pieței prin autorități de profil.

Structurile administrative necesare pot fi deduse din analiza legislației specifice. Cerințele minimale includ o supraveghere a pieței bine proporționată și eficientă, existența facilităților de testare și a expertizei corespunzătoare, o infrastructură de standardizare de nivel național precum și definirea unui organism competent care să aibă responsabilități privind politica sectorială și care să acopere implementarea legislației.

În ceea ce privește domeniul acoperit de directivele **Vechii abordari**, este necesar un efort de modernizare legislativă care să urmărească asigurarea standardelor de siguranță minimale prin intermediul unor măsuri orizontale și verticale specifice, punându-se accent pe autorizarea anterioară intrării pe piață și supravegherea post-intrare pe piață corespunzătoare sectoarelor aflate în discuție.

Din punct de vedere instituțional, separarea funcțiilor de reglementare, acreditare și certificare este absolut necesară pentru o implementare corespunzătoare a directivelor relevante.

Ideal ar fi ca autoritățile publice să -și asume numai funcțiile de reglementare și coercitivă (supravegherea pieței), asigurându-se în același timp de faptul că sistemul de certificare a conformității corespunzător reglementărilor de către o terță parte dispune de suficientă competență tehnică și independentă (acreditare).

4.1.2. Progrese in implementare:

In ceea ce priveste masurile orizontale si procedurale, Romania a adoptat cadrul legislativ care introduce principiile Noii Abordari Globale in legislatia interna, insa nici un alt progres nu a fost realizat in ultimul timp pentru implementarea acestor principii. De asemenea, nici un progres nu s-a inregistrat in ceea ce priveste transpunerea *acquis-ului comunitar* in implementarea procedurilor de notificare, interschimbabilitate a datelor intre administratii, supraveghere a pietei, siguranta a produselor si controale de siguranta.

Un progres limitat poate fi constatat in adoptarea legislatiei specifice pe sectoare. In domeniul acoperit de directivele Noii Abordari aceasta lipsa de progres este strans legata de absenta legislatiei cadru.

In ceea ce priveste dezvoltarea capacitatii administrative a Romaniei pentru implementarea masurilor orizontale si procedurale si a legislatiei specifice de sector, o imbunatatire inceata insa graduala a putut fi remarcata in ultima perioada de timp. Au fost semnate acorduri multilaterale de recunoastere, iar programul de transpunere a standardelor europene a continuat, pana la acest moment fiind transpuse aroximativ 15% dintre acestea. Cu toate acestea, exista inca o accentuata slabiciune institutionala in ceea ce priveste organismele de evaluare a conformitatii si laboratoarele, aceasta afectand de asemenea implementarea *acquis-ului comunitar* in domeniul securitatii alimentare. Capacitatea administrativa de implementare a *acquis-ului comunitar* in domeniul produselor industriale s-a imbunatatit numai partial in ultima perioada de timp (a se vedea de asemenea Studiul 6 "*Impactul transunerii in Romania a sistemelor de calitate europene (standarde, norme si reglementari tehnice) asupra unor sectoare industriale*").

In concluzie, in ceea ce priveste capacitatea administrativa in acest domeniu, organismele romanesti de standardizare si acreditare sunt in functiune de un numar semnificativ de ani si continua sa functioneze corespunzator. Cu toate acestea, eforturile trebuiesc inmultite pentru a adopta standardele europene ce stabilesc conditiile de membru al institutelor europene de standardizare. Progrese semnificative sunt necesare pentru imbunatatirea capacitatii administrative de implementare a *acquis-ului comunitar* in domeniul produselor industriale. Eforturi speciale sunt necesare pentru restructurarea sistemului de control al produselor alimentare prin abolirea sistemelor de aprobari anterioare intrarii pe piata si pregatirea administratiei si producatorilor pentru adoptarea principiilor enuntate de sistemul de securitate al produselor alimentare din Uniunea Europeana. Progrese urgente sunt necesare pentru infiintarea de laboratoare si organisme de evaluare a conformitatii, respectiv pentru imbunatatirea capacitatii acelora existente de a-si indeplini insarcinarile. In plus, capacitatea administratiei de a elabora legislatie specifica domeniului liberei circulatii a bunurilor este inca limitata trebuind intarita.

In ceea ce priveste controlul bunurilor la granite, Romania trebuie inca sa constituie o infrastructura vamala si de supraveghere a pietei corespunzatoare, precum si sa puna bazele unei cooperari administrative eficiente intre autoritatile competente.

De asemenea, noile proceduri de achizitie publica trebuiesc implementate de catre mai bine de 10.000 de autoritati in toate domeniile activitatilor publice de pe intreg cuprinsul tarii, cum ar fi ministere, autoritati locale, servicii publice ș școli. A familiariza personalul tuturor acestor institutii cu noul sistem si a asigura ca legislatia sa fie aplicata in mod corespunzator si competent in intreaga tara reprezinta o adevarata provocare careia trebuie sa i se faca fata.

4.2. LIBERA CIRCULATIE A PERSOANELOR

4.2.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Recunoasterea mutuala a calificarilor profesionale

Actiunile Uniunii Europene in acest domeniu se limiteaza la organizarea recunoasterii mutuale a calificarilor profesionale, recunoastere bazata pe increderea reciproca intre diferite autoritati nationale si, in ceea ce priveste profesii pentru care au fost adoptate directive sectoriale, pe coordonarea legislatiilor nationale referitoare la cerintele de instruire stabilite de catre respectivele directive.

In acest sens este necesara existenta unor structuri adecvate care sa impuna conformitatea cu cerintele mentionate mai sus si cu obligatiile profesionale si etice ale celor care practica profesii special reglementate, sa certifice calificarile profesionale ale cetatenilor tarii si sa analizeze cererile de recunoastere profesionala inaintate de catre cetatenii altor tari.

Institutia care sa asigure aceasta conformitate ar trebui sa fie sau un minister (sau mai multe) sau o organizatie profesionala, ori ambele. Ministerul este de obicei responsabil cu instruirea care sa conduca la accesarea unei profesii, singur sau in asociere cu o organizatie profesionala careia aceasta putere poate sa-i fie in intregime delegata. Autorizarea de practicare a profesiei poate fi emisa de catre organizatia profesionala (inregistrare), de catre minister (licentiere) sau de catre ambele (licentiere si inregistrare).

Deci, pentru evaluarea capacitatii administrative in acest domeniu, intrebarile ce se pun sunt urmatoarele: *care sunt organismele si institutiile ce emit autorizatii de practicare a unei profesii reglementate?, care sunt autoritatile competente in ceea ce priveste recunoasterea mutuala a calificarilor profesionale precum si in privinta impunerii directivelor generale?, exista desemnat un coordonator national care sa coreleze activitatile organismelor si institutiilor responsabile cu recunoasterea calificarilor profesionale? si care sunt resursele umane alocate acestor autoritati si organisme?*

O atentie speciala ar trebui acordata directivelor sectoriale pentru avocati, arhitecti si medici.

4.2.2. Progrese in implementare:

In domeniul liberei circulatii a persoanelor nici un progres semnificativ nu a fost inregistrat in ultima perioada de timp. Nu a fost realizat nici un progres in ceea ce priveste recunoasterea mutuala a calificarilor profesionale sau drepturile cetatenilor. Nici o dezvoltare semnificativa nu a avut loc privind libera circulatie a muncitorilor si coordonarea sistemelor de securitate sociala.

Pe ansamblu, alinierea cu *acquis-ul comunitar* este foarte redusa in Romania. Chiar daca au fost realizati pasi pentru a fi infiintate structurile administrative necesare, aceste eforturi vor trebui mentinute si capacitatea institutionala intarita in toate domeniile.

Masurile care sa asigure recunoasterea mutuala a calificarilor profesionale si a diplomelor ar trebui intensificate si ar trebui introduse structurile administrative necesare si programele educationale si de instruire.

In ceea ce priveste viitoarea coordonare a sistemelor de securitate sociala, Romania va trebui sa-si dezvolte structurile administrative cerute si sa instruiasca personalul necesar acestora. Acorduri bilaterale asupra securitatii sociale ar trebui incheiate, in special cu tarile membre, acestea fiind bazate in mod normal pe aceleasi principii ca si prevederile comunitare in domeniu.

Vor trebui intreprinsi pasi pentru intarirea serviciilor publice de angajare, aceasta in perspectiva viitoarei participari la reseaua de servicii europene privind angajarea (EURES). O atentie speciala trebuie acordata instruirii personalului in cunoasterea limbilor de circulatie internationala.

4.3. LIBERA FURNIZARE A SERVICIILOR

4.3.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Servicii financiare

Este necesara existenta unor autoritati de supervizare care sa supravegheze institutiile de creditare, incluzand eliberarea de autorizatii si monitorizarea cerintelor de prudenta.

Trebuie desemnate autoritati de supervizare care sa supravegheze companiile de asigurari incluzand eliberarea de autorizatii si monitorizarea cerintelor de prudenta.

Capacitatea administrativa in acest domeniu trebuie sa raspunda urmatoarelor intrebari:

- ?? care este organismul de supervizare insarcinat cu supravegherea pietelor bancare si de asigurari? Este acest organism independent? In cazul sectorului bancar, supervizarea este realizata de catre Banca Centrala? Ce rol joaca Ministerul de Finante?
- ?? exista mai mult de un organism de supervizare in sectorul serviciilor financiare? Daca da, care sunt aranjamentele de cooperare dintre diferitele autoritati de supervizare?
- ?? in sectorul bancar, a fost evaluata conformitatea *legislatiei de prudenta* cu principiile de baza de la Basle privind supervizarea bancilor? Daca nu, cand se intentioneaza sa se

face aceasta? A fost același exercițiu realizat pentru celelalte două sectoare, asigurări și servicii de investiții, în corelație cu normele internaționale? Dacă nu, care este calendarul în acest sens?

- ?? referitor la structura organismului de supervizare – pentru fiecare sector separat – este acesta autonom? Care sunt procedura și termenii de numire a șefului respectivului organism? Cum este finanțată autoritatea de supervizare? Care este numărul total de personal iar dintre aceștia câți sunt personal de inspecție? Poate fi realizată o comparație a nivelului general de remunerare a acestui personal cu cel al angajaților din firme private sau din alte sectoare publice? Care este numărul de persoane ce au participat la instruirii despre legislația europeană în domeniu și/sau metode de impunere? Se elaborează în mod sistematic un raport al activității autorității de supervizare; cui îi este acest raport înaintat (Parlament, Ministerul de Finanțe, altele)? Au fost încheiate acorduri de colaborare cu organisme de supervizare străine; regulile de confidențialitate permit astfel de schimburi de informații? Sunt birourile echipate corespunzător cu computere și softuri relevante?
- ?? în legătură cu practica supervizării, care este numărul de examinări la fața locului raportat la numărul de operatori în ultimii doi ani? Care este frecvența de examinări la fața locului pentru fiecare operator în parte? Ce rapoarte li se cer operatorilor și cu ce frecvență? În ultimii doi ani, care este numărul de cazuri în care licențele au fost suspendate/retrase? Au fost pronunțate sancțiuni financiare?

Protecția datelor

Este necesar să existe o autoritate de supervizare publică responsabilă de monitorizarea aplicării corecte a normelor de protecție a datelor. Autoritatea de supervizare va acționa în mod complet independent pentru a-și îndeplini funcțiunile și va fi în principal însărcinată cu:

- ?? puteri de investigare, cum ar fi puterea de a accesa date personale procesate de către orice controlor de date (fie administrații publice sau organizații private) și puterea de a colecta toate informațiile necesare;
- ?? puterea de a interveni (de a ordona blocarea, ștergerea sau distrugerea de date personale, sau de a impune restricții temporare de procesare);
- ?? puterea de a se angaja în proceduri legale atunci când normele naționale au fost încălcate.

Autoritatea de supervizare trebuie să ia în considerare plangerile înaintate de către orice persoană în legătură cu procesarea de date personale și să întocmească în mod regulat un raport public referitor la activitățile sale.

4.3.2. Progrese in implementare:

In ceea ce priveste serviciile financiare ca intreg, Romania inca mai trebuie sa faca eforturi substantiale pentru a ajunge in concordanta cu cerintele *acquis-ului comunitar*.

Totusi, in sectorul bancar au fost inregistrate unele progrese in sensul compatibilizarii cu cerintele din *acquis* facandu-se in continuare pasi in acest sens. In acest sector regulile, politicile si practicile urmaresc in linii mari recomandarile comitetului Basle privind supervizarea bancilor precum si directivele comunitare relevante. In pofida progreselor din acest domeniu, sectorul este inca fragil si numai aplicarea consistenta pentru o perioada buna de timp a cadrului de reglementare si supervizare va restabili increderea in sistem.

In ceea ce priveste sectorul asigura rilor, infiintarea abia recenta a Comisiei de Supraveghere a Asigurarilor (CSA), care este insarcinata cu redactarea legislatiei secundare relevante, a intarziat implementarea *acquis-ului comunitar*. Mai mult, situatia privind capacitatea administrativa a noii Comisii este neclara, existand indicii potrivit carora CSA necesita o intarire considerabila in ceea ce priveste personalul, instruirea acestuia si echipamentele in dotare. CSA se va confrunta cu o provocare considerabila in perioada de debut a activitatii sale si anume de a trece in revista toti operatorii, aceasta pe fondul punerii bazelor activitatilor sale.

In domeniul serviciilor de investitii, in absenta legislatiei corespunzatoare – compatibila cu *acquis-ul comunitar* – Comisia Nationala nu poate realiza decat imbunatatiri marginale a situatiei, in ultimii ani fiind inregistrate crize majore. Mai mult, capacitatea administrativa a Comisiei continua sa fie o sursa de ingrijorare – eficienta sa este limitata de numarul limitat si experienta redusa a personalului. Progrese considerabile sunt necesare in acest domeniu.

Referitor la protectia datelor si libera circulatie a acestora, legislatia curenta ramane inadecvata.

4.4. LIBERA CIRCULATIE A CAPITALULUI

4.4.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

In acest domeniu, adoptarea *acquis-ului comunitar* inseamna in esenta abolirea sistemelor administrative actuale de control si autorizare a circulatiei capitalurilor. Construirea unei noi infrastructuri administrative este necesara in acele zone in care anterior si pana la adoptarea *acquis-ului* practicile curente si politicile sectoriale s-au bazat pe restrictionarea miscarilor de capital sau pe mecanismele de control utilizate pentru implementarea acestora.

Evaluarea capacitatii administrative in acest domeniu trebuie sa cuprinda urmatoarele intrebari :

Sistemele de plati

- ?? a fost infiintat in Romania un organism responsabil cu analiza plangerilor clientilor ce realizeaza transferuri bancare internationale?
- ?? ce resurse umane sunt alocate acestui organism si care este numarul de plangeri primite?
- ?? cate persoane din Banca Centrala Nationala sunt implicate in plati externe?

Spalarea banilor

- ?? a infiintat Romania o unitate de informatii financiare si, daca da, sub comanda carui departament/organism (Ministerul Justitiei, Ministerul Finantelor, Politia...)?
- ?? cate persoane lucreaza in aceasta unitate?
- ?? cate cazuri au fost raportate si cate dintre acestea au condus la acuzarea in justitie?

4.4.2. Progrese in implementare:

Un control strict al circulatiei capitalului ce presupune cerinta autorizarii transferurilor de capital ramane inca in vigoare. Totusi, in cursul anului 2001 Guvernul a adoptat o lege de promovare a investitiilor straine directe cu impact semnificativ asupra economiei. Aceasta lege urmareste sa garanteze stabilitatea si coerenta cadrului legal pentru investitiile straine directe si aplicarea conventiilor internationale in domeniu.

In ceea ce priveste sistemele de plata, singurul progres semnificativ in implementarea *acquis-ului comunitar* este constituit de infiintarea in mai 2001 a Societatii Nationale TransFonD S.A. ceea ce creeaza cadrul pentru externalizarea, de catre Banca Nationala a Romaniei, a transferurilor de fonduri interbancare.

Referitor la *acquis-ului comunitar* in domeniul spalarii banilor, Oficiul National de Prevenire si Control a Spalarii Banilor este operational. Oficiul si-a recrutat personalul iar operatiunile de investigare si impunere a legislatiei au debutat (a se vedea de asemenea Studiul 12 "*Exigentele transpunerii in Romania a legislatiei Uniunii Europene privind lupta impotriva criminalitatii economico-financiare*").

In ansamblu, in timp ce Romania sa aliniat la o parte a *acquis-ului comunitar*, un sistem complex de control al schimburilor si al miscarilor de capital ramane inca in vigoare.

Pregatirile de creare a unui nou sistem de plati si reglare interbancare se afla inca intr-o faza incipienta. Eforturi semnificative raman de facut pentru transpunerea *acquis-ului* in sistemele de plati (incluzand aici introducerea de proceduri adecvate de solutionare a disputelor dintre banca si clienti) si pentru imbunatatirea infrastructurii utilizate pentru efectuarea platilor.

Banca Nationala a Romaniei reglementeaza si supervizeaza activitatea bancara si a institutiilor de creditare, controleaza schimburile efectuate si sistemul de plati externe. Banca

Nationala dispune de suficient personal si are capacitatea administrativa de a asigura aplicarea eficienta a legislatiei in domeniu.

In ceea ce priveste spalarea banilor, Oficiul National pentru Prevenirea si Controlul Spalarii Banilor necesita finalizarea procesului de recrutare de personal si achizitia de echipament de specialitate. Oficiul National pentru Prevenirea si Controlul Spalarii Banilor a introdus unele masuri importante cu privire la obligatiile de raportare a institutiilor financiare, insa este necesara revizuirea legislatiei in vigoare cu privire la posibilitatile de actiune ale Oficiului in cursul investigatiilor. In acest sens trebuiesc implementate standarde internationale relevante de performanta si normative de sistem.

4.5. LEGISLATIA COMPANIILOR

4.5.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Legislatia companiilor

In acest domeniu se presupune ca exista urmatoarele:

- ?? un registru pentru preluarea si o publicatie nationala pentru publicarea anumitor informatii despre companii;
- ?? desemnarea unei autoritati administrative sau judiciare care sa asigure controlul inregistrarii firmelor.

Contabilitatea si auditul

Ca cerinta minimala legata de elaborarea si prezentarea rezultatelor anuale, este necesara existenta unui organism fie sub forma unei institutii private si/sau sub forma unei autoritati publice (de cele mai multe ori Ministerul de Finante, al Justitiei sau Afacerilor Economice) responsabil de enuntarea standardelor contabile urmare legislatiei specifice.

In principiu ar trebui sa existe de asemenea si un mecanism de urmarire si impunere a aplicarii corecte a standardelor contabile.

Auditurile vor fi realizate numai de catre persoane aprobate de autoritatile nationale competente. Acestea pot fi asociatii profesionale autorizate prin legislatia nationala sa acorde autorizari in conformitate cu cerintele Uniunii Europene. Persoanele autorizate trebuie sa fie inregistrate intr-un registru public al auditorilor.

In plus fata de infrastructura administrativa necesara implementarii *acquis-ului comunitar*, toate statele membre au organisme profesionale ale auditorilor cu rol de reprezentare a intereselor profesiei de auditor (aceasta masura nu este in mod necesar ceruta de *acquis*). Acestea pot fi organisme private sau semi-publice avand competenta de a elabora elemente de procedura ca de exemplu coduri de etica, standarde de audit, sisteme de instruire permanenta si de asigurare a calitatii. Separat de cerintele de baza ale legislatiei nationale, organizatiile profesionale pot furniza

standarde de audit de conformitate. Tendinta este de a construi standardele nationale de audit pe baza celor internationale (ISA) elaborate de catre Federatia Internationala a Organizatiilor Contabile (IFAC).

Drepturile de proprietate intelectuala si industrială

Ar trebui sa existe cel putin o autoritate nationala careia atat cetatenii respectivei tari cat si altii sa-i inainteze cereri pentru unul sau mai multe tipuri de protectie a proprietatii intelectuale si industriale. Aceasta autoritate ar trebui sa dispuna de suficient personal competent pentru a putea lua decizii (si desfasura activitati administrative) in limita unor costuri rezonabile pentru aplicanti si fara intarzieri.

Implementarea *acquis-ului comunitar* in acest domeniu presupune de asemenea urmatoarele cerinte:

- ?? tribunalele trebuiesc inzestrate cu un numar suficient de judecatori si procurori familiarizati cu legislatia specifica domeniului; cazurile ce apar trebuiesc solutionate fara intarzieri;
- ?? autoritatile politienesti si vamale, inclusiv autoritatile de frontiera, trebuie sa fie instruite corespunzator in domeniul protectiei drepturilor de proprietate intelectuala si industrială;
- ?? structurile responsabile cu acest domeniu din interiorul ministerelor de resort precum si celelalte institutii de stat implicate trebuie sa fie constituite din personal instruit corespunzator.

4.5.2. Progrese in implementare:

Romania sa aliniat deja celor mai multe cerinte ale *acquis-ului comunitar* in domeniul legislatiei companiilor. Progrese mai sunt necesare totusi in ceea ce priveste inregistrarea firmelor, gruparea intereselor economice si aplicarea jurisdicției si a masurilor de impunere rezultate ca urmare a judecării unor cauze in alte tari in ceea ce priveste chestiunile civile si comerciale.

In domeniul legislatiei contabile Romania se afla in general in concordanta cu *acquis-ul comunitar*. Organismul responsabil de stabilirea dtandardelor contabile este Ministerul de Finante prin departamentul de reguli contabile. Romania nu intentioneaza sa infiinteze un organism independent responsabil cu standardele contabile inainte de 2005, moment la care se asteapta ca va fi implementat standardele internationale de contabilitate.

In ceea ce priveste drepturile intelectuale si industriale, legislatia romaneasca este in general in concordanta cu *acquis-ului comunitar*. In ceea ce priveste capacitatea administrativa in acest domeniu Oficiul pentru Drepturi de Autor si Oficiul pentru Inventii si Marci sunt autoritatile competente carora le pot fi prezentate cereri privind protectia proprietatii intelectuale si industriale. In pofida unor eforturi considerabile in acest domeniu, imbunatatiri sunt inca necesare in ceea ce priveste personalul si bugetele disponibile. In general, capacitatea administrativa in acest domeniu

este considerata adecvata, cu toate ca raportarile statistice ar putea fi imbunatatite. Nu este mai putin adevarat insa faptul ca Uniunea Europeana si-a exprimat in mod repetat ingrijorarea in legatura cu slabiciunile manifestate in impunerea legislatiei privind drepturile de proprietate intelectuala si industrială.

O ingrijorare particulara este determinata de importul in Romania de bunuri piratate si contrafacute. Progrese substantiale sunt necesare pentru implementarea unui mai bun control la granite si dezvoltarea cooperarii dintre organizatiile responsabile de respectarea drepturilor de proprietate industrială si intelectuala (politia de frontiera, autoritatile vamale si judiciare). Instruiri suplimentare sunt necesare autoritatilor judiciare pe domeniul drepturilor de proprietate intelectuala. Constituirea unei retele inter-institutionale eficiente este vitala pentru a determina progresul in lupta impotriva pirateriei. Comunicarea si cooperarea dintre vama, politie, politia de frontiera, Ministerul Justitiei si sistemul judiciar trebuie imbunatatita trebuind dezvoltate totodata programe comune de instruire.

4.6. POLITICA COMPETITIONALA

4.6.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Anti-trust

Pentru a intari regulile competitionale – regulile privind acordurile restrictive, abuzul in cazul detinerii unei pozitii dominante si controlul fuziunilor – trebuie sa existe o autoritate nationala in domeniu. Aceasta trebuie investita cu puterile necesare care sa ii permita sa investigheze practicile anticompetitionale precum si sa le puna capat acestora, incluzand aici dreptul de a impune sanctiuni.

Ajutoarele din partea statului

Pentru a exista un cadru corespunzator pentru realizarea unui control eficient asupra sistemului ajutoarelor de stat, trebuie sa functioneze o autoritate nationala de monitorizare a acestui tip de ajutoare. Responsabilitatea acestora trebuie sa fie aceea de a evalua compatibilitatea ajutoarelor de stat acordate cu criteriile relevante desprinse din *acquis-ul comunitar*. Trebuie de asemenea instituite reguli procedurale pentru a exista certitudinea ca respectiva autoritate va primi toate informatiile necesare din partea organismelor ce acorda ajutoare si ca va dispune de puterea necesara unui control eficient atat al ajutoarelor existente precum si al celor ce se doresc a fi acordate pe viitor. Autoritatea nationala mentionata va trebui sa realizeze o inventariere a tuturor ajutoarelor directe si indirecte acordate de diverse institutii la nivel central, regional si local.

In timp ce la momentul aderarii Comisia Europeana va fi cea care isi va asuma responsabilitatea monitorizarii si controlului ajutoarelor de stat, pana atunci este necesara

existenta unui interlocutor care sa coordoneze indeplinirea obligatiilor de notificare, raportare si furnizare de informatii.

4.6.2. Progrese in implementare:

In ceea ce priveste legislatia anti-trust, Romania este in mare parte in concordanta cu prevederile *acquis-ului comunitar*. Totusi, este necesara adoptarea de legislatie secundara corespunzatoare. Consiliul Concurentei are puteri largi pentru impunerea regulilor concurentiale, insa institutia necesita in continuare sa fie intarita – in special la capitolele instruire si echipament IT – pentru a-si indeplini sarcinile ce i-au fost desemnate. Trebuie de asemenea dezvoltata transparenta activitatilor, incluzand aici un acces imbunatatit al publicului la documente relevante.

Referitor la ajutoarele de stat, legislatia existenta acopera principiile de baza. Din nou, legislatia secundara trebuie imbunatatita.

In plus fata de intarirea capacitatii administrative a autoritatilor responsabile cu domeniul concurentei, o atentie speciala ar trebui acordata intensificarii instruirii autoritatilor judiciare in problematica specifica anti-trust si a ajutoarelor de stat. Este de asemenea necesara constientizarea tuturor actorilor de pe piata si in special a administratiilor ce acorda ajutoare de stat asupra politicilor si prevederilor legale in domeniu (a se vedea de asemenea Studiul 8 “*Compatibilitatea dintre regimul zonelor speciale de dezvoltare din Romania si politica ajutoarelor de stat din Uniunea Europeana*”).

4.7. AGRICULTURA

4.7.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Sectorul veterinar, al sanatatii plantelor si cresterii animalelor

Principala cerinta in acest domeniu, pe langa aceea a armonizarii legislatiei, este reprezentata de existenta unor structuri administrative structurate si instruite corespunzator. Aceasta presupune:

- ?? capacitate corespunzatoare de efectuare de inspectii la fata locului;
- ?? controale nediscriminatorii pe parcursul transportului si la destinatie precum si la granite;
- ?? laboratoare de testare corespunzatoare.

Pietele agricole

Structurile administrative cerute in mod explicit de *acquis-ul comunitar* sunt:

- (i) Structuri orizontale

- ?? gestionarea cheltuielilor presupuse de Politica Agricola Comuna (CAP) trebuie sa se realizeze de catre agentii de plati acreditate in conformitate cu regulile comunitare;
- ?? este necesara existenta unui Sistem Integrat de Administrare si Control (IACS);
- ?? pentru implementarea Retelei de Date privind Fermele (FADN), trebuie constituit un Comitet National pentru reseaua de date.
- (ii) Structuri administrative necesare sectoarelor specifice
- ?? agentii si centre de interventie necesare implementarii interventiilor si retragerilor drepturilor de a produce in anumite sectoare;
- ?? in anumite sectoare *acquis-ul comunitar* prevede reguli specifice privind organizatiile de producatori, acestea trebuind indeplinite daca se doreste ca respectivele organizatii sa beneficieze de sprijin comunitar;
- ?? in sectorul productiei de vinuri este necesara functionarea distilariilor acreditate, capabile sa preia sarcinile detaliate descrise in *acquis*.

Dezvoltarea rurala

O singura structura administrativa majora este specificata in *acquis*: trebuiesc constituite comitete de monitorizare care sa evalueze eficienta si calitatea implementarii programelor de dezvoltare rurala.

4.7.2. Progrese in implementare:

Dupa schimbarea de guvern survenita in ianuarie 2001 s-a facut remarcata o mai mare angajare politica fata de Programul SAPARD, eforturi considerabile fiind realizate pentru recuperarea intarzierii infiintarii si acreditarii Agentiei SAPARD. A fost aprobata baza legala pentru implementarea Programului SAPARD si a schemelor de sprijin a dezvoltarii rurale si a fost infiintata Agentia SAPARD sub coordonarea Ministerului Agriculturii, Alimentatiei si Padurilor. S-a stabilit de asemenea structura centrala si regionala a Agentiei incluzand aici numarul si pozitia personalului.

In contrast cu dezvoltarile pozitive SAPARD, s-au inregistrat foarte putine progrese privind pregatirile de constituire a Sistemului Integrat de Administrare si Control (IACS). De asemenea, sistemul de inregistrare a terenurilor nu este dezvoltat inca in mod corespunzator. Elementele de baza ale Retelei de Date privind Fermele – FADN (Comitetul National, Agentia de legatura) nu au fost constituite inca.

Ca imagine generala, Romania inca mai trebuie sa desfasoare activitati de concepie pentru a pregati structurile administrative si sistemele necesare gestionarii cheltuielilor Politicii Agricole Comune (CAP). Politicile interne de sprijin se bazeaza inca pe masuri ce nu sunt compatibile cu Politica Agricola Comuna fiind necesara o schimbare a politicii agricole pentru a se putea ajunge la o agricultura puternica.

Resursele insuficiente alocate Agentiei Sanitar-Veterinare continua sa constituie un obstacol major in intarirea capacitatii sale administrative.

In fapt, intreaga capacitate administrativa a Ministerului Agriculturii este slaba. Desi personalul tehnic al ministerului este bine calificat, situatia actuala este caracterizata de o alocare necorespunzatoare a resurselor umane intre serviciile centrale si locale, personal insuficient si foarte fluctuant, insecuritate a posturilor si perspective limitate in ceea ce priveste cariera. Sprijin suplimentar este necesar pentru intarirea capacitatii administratiei din agricultura de a elabora si impune politici agricole compatibile cu *acquis-ul comunitar*. O prioritate particulara este reprezentata de intarirea abilitatii de a conduce evaluari economice ale variatelor optiuni de politica agricola si pregatirea structurilor administrative pentru a asigura managementul programelor de dezvoltare rurala finantate de UE. Managementul de nivel mediu si top-managementul trebuie de asemenea imbunatatite si stabilitatea acestor pozitii trebuie asigurata corespunzator.

Referitor la procesul de negociere, sunt cateva aspecte ce trebuie luate in considerare (a se vedea de asemenea Studiul 2 *“Evolutia Politicii Agricole Comune ca urmare a impactului reprezentat de largirea la UE si negocierilor multilaterale de la Organizatia Mondiala a Comertului. Consecinte asupra Romaniei.”*):

- ?? fondurile structurale sunt sau nu mai importante decat platile directe acordate fermierilor?
- ?? platile directe pot introduce disparitati intre fermierii romani si cei ce nu lucreaza in agricultura, intre fermierii mai vechi si cei noi, acestea cu toate ca sa sustinut de catre Comisie ca aceste plati se vor efectua in mod progresiv;
- ?? platile se vor realiza prin Ministerul Agriculturii, Alimentatiei si Padurilor, printr-o agentie de plati sau la nivel judetean, prin structurile teritoriale ale ministerului?
- ?? nivelul de educatie al fermierilor este cel cerut, avandu-se in vedere IACS si chestiunile legate de sistemul de identificare a animalelor precum si documentele pe care un fermier trebuie sa le completeze pentru obtinerea de subventii?
- ?? ce fac celelalte tari candidate in legatura cu perioada de referinta pentru cote?
- ?? care sunt prioritatile reale?

Ministerul Agriculturii si institutiile subordonate acestuia trebuie sa ia masuri urgente de dezvoltare a capacitatii sale administrative pentru a fi capabil sa implementeze si sa impuna mecanismele manageriale ale Politicii Agricole Comune (CAP) – in particular, Sistemul Integrat de Administrare si Control, incluzand un sistem de identificare si inregistrare a animalelor.

4.8. PESCUITUL

4.8.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Implementarea *acquis-ului comunitar* in sectorul pescuitului necesita structuri administrative ce pot aplica eficient regulile comunitare privind:

- ?? politica de piata (implementarea standardelor comune de marketing in porturi si in pietele en-gros; cantitatile ce sunt retrase de pe piata din cauza ca produsele nu sunt corespunzatoare pentru consum; colectarea de informatii despre piata si regimul pretului de referinta; conditii de recunoastere a organizatiilor de producatori);
- ?? managementul resurselor (conservarea stocurilor de peste), inspectarea si controlul;
- ?? actiuni structurale (inclusiv inregistrarea flotei).

4.8.2. Progrese in implementare:

In pofida un ui bun progres in ceea ce priveste legislatia, eforturi substantiale sunt necesare la nivelul structurilor administrative pentru ca Romania sa fie in concordanta cu *acquis-ul comunitar*. La acest moment institutiile administratiei sunt numai partial capabile sa implementeze politica UE in domeniul pescuitului.

Constructia institutionala trebuie clarificata si unele responsabilitati administrative elucidate intre Ministerul Agriculturii si ce al Apelor si Protectiei Mediului. Departamentul pentru pescuit din Ministerul Agriculturii este in situatia de a avea insuficient personal.

In ceea ce priveste managementul resurselor, inspectarea si controlul, Romania are deja o schema de licentiere a vaselor pentru pescuir marin. Totusi, impunerea legislatiei si crearea efectiva a Inspectiei pentru Pescuit depind de adoptarea legislatiei secundare.

Un accent mai mare trebuie pus pe instruirea inspectorilor pentru pescuit si dotarea cu echipament corespunzator, precum si pe cresterea numarului de inspectori pentru controlul pescuitului oceanic.

Referitor la politica de piata, nu a fost stabilit pana in acest moment nici un mecanism de interventie pe piata pentru produsele din peste. Desi sa inregistrat un oarecare progres in constituirea unor organizatii ale producatorilor, nu exista nici un indiciu cu privire la conformitatea acestora cu conditiile UE de recunoastere ale unor asemenea organizatii. Romania trebuie inca sa-si stabileasca un instrument de monitorizare a pietei si sa imbunatateasca metodele de colectare a sta tisticilor.

In concluzie, procesul de reformare a administratiei pentru pescuit trebuie accelerat. De asemenea, dezvoltarea unei strategii de cercetare ramane printre prioritatile pe termen scurt ale Romaniei in domeniul pescuitului.

4.9. TRANSPORTURILE

4.9.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Aplicarea *acquis-ului comunitar* presupune existenta unui Minister al Transporturilor, sau al unei autoritati competente in subordinea acestuia, care sa fie insarcinat cu elaborarea politicilor si indeplinirea unor atributii precum eliberarea de certificate, asigurarea respectarii regulilor de securitate, accesul pe piata si in profesie precum si a mediului concurential intre operatori.

Principalele organisme in domeniul transporturilor cerute de *acquis-ului comunitar* sunt:

Transporturile terestre

Rutiere: cerintele administrative se concentreaza pe legislatia sociala, licentiere si legislatia legata de tehnologie si securitate.

Feroviare: sunt necesare organisme care sa certifice construirea de cai ferate, securitatea acestora si sa aloce capacitatile de infrastructura existente. Atat autoritatea de licentiere cat si cea de alocare trebuie sa fie organisme care nu furnizeaza ele insele servicii de transport pe calea ferata.

Apele teritoriale: toate statele ce detin ape teritoriale aflate in legatura cu apele teritoriale ale altor state membre si ale caror flota are inregistrata un anumit nivel al tonajului (100.000 de tone) trebuie sa infiinteze un fond, pe care sa-l administreze, cu scopul aplicarii regulii vechi-pentru-nou.

Transporturile aeriene

Structurile institutionale in administratia aeronautica trebuie sa fie capabile sa corespunda responsabilitatilor pe care le au in ceea ce priveste securitatea aeriana si emiterea de licente. Infrastructura si operatiunile aeroportuare trebuie sa raspunda cerintelor *acquis-ului comunitar* referitoare la siguranta, eficienta si capabilitate de management a traficului aerian. Pentru acestea este necesara existenta unei administratii aeronautice, in cadrul sau separat de Ministerul Transporturilor.

Un organism permanent de investigare va asigura o analiza impartiala a accidentelor si incidentelor, cu scopul de a sugera corectii ale deficientelor atat in ceea ce priveste avioanele cat si aeroporturile.

Transporturile maritime

Aplicarea legislatiei UE cu privire la securitatea maritima si prevenirea poluarii necesita ca administratia maritima sa aiba suficiente resurse umane – inspectori de nave si personal auxiliar. Inspectorii de stat portuari responsabili cu inspectia navelor trebuie sa indeplineasca unele standarde minimale in acest domeniu. Este de asemenea necesara supervizarea administrativa a indeplinirii obligatiilor de catre terte parti – cum ar fi societati de clasificare si operatori – in special in domeniul securitatii marine si a inregistrarii navelor.

4.9.2. Progrese in implementare:

Pe termen scurt Romania trebuie sa se concentreze asupra a trei domenii cheie in care nu s-au materializat inca rezultate concrete: armonizarea fiscala pentru transporturile rutiere, securitatea maritima si restructurarea TAROM.

In ceea ce priveste reseaua de transport trans-europeana, Romania implementeaza actualmente un plan pe termen lung de reabilitare si va fi capabila sa accelereze acest proces numai atunci cand situatia sa economica globala se va imbunatai.

Referitor la transporturile rutiere, operatorii au facut eforturi considerabile pentru a-si adapta flotele normelor UE. Cea mai importanta dificultate in Romania este reprezentata de mentinerea intentionata a unor tarife si taxe discriminatorii in favoarea transportatorilor romani.

In privinta transporturilor feroviare, Romania se incadreaza in cea mai mare parte in cerintele *acquis-ului comunitar*.

Reformele in domeniul apelor teritoriale au fost amanate pana cand circulatia pe Dunare va fi reluata.

In sectorul transporturilor aeriene Romania a facut eforturi semnificative de adoptare a *acquis-ului comunitar*. Principala problema ramasa nerezolvata este restructurarea TAROM care poate deveni profitabila in 2005 ca urmare a unui astfel de proces bine implementat.

Referitor la securitatea maritima, prioritate ar trebui acordata reorganizarii institutiilor implicate in controlul de stat al porturilor pentru a defini cu claritate responsabilitatile acestora si a evita actuala lipsa de coordonare.

4.10. SISTEMUL DE TAXE

4.10.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Legislatia comunitara contine prevederi referitoare la principalele obligatii impuse agentilor economici si lasa detaliile si capacitatea administrativa sa fie decise – in conformitate cu principiul subsidiaritatii – de catre fiecare stat in parte.

Administrarea sistemului de taxe necesita prezenta unei administratii centrale precum si indeplinirea unor functiuni operationale la nivel regional si/sau local. Rolurile, responsabilitatile si legaturile dintre aceste niveluri trebuie sa fie definite in mod clar si transparent. Administratiei financiare trebuie sa ii fie acordate suficiente puteri pentru a putea aplica legislatia specifica si trebuie sa dispuna de un nivel adecvat de autonomie. In ceea ce priveste platitorii de taxe, acestia trebuie sa aibe dreptul de contestatie.

Principalele sarcini ce trebuie indeplinite de catre administratie in acest domeniu sunt:

- ?? impunerea si colectarea veniturilor;
- ?? controlul fiscal.

Pentru ca administratiile financiare sa poata indeplini in mod corespunzator aceste sarcini trebuie indeplinite urmatoarele conditii:

- ?? sa se dispuna de o solida baza legala si de un nivel suficient de autonomie;
- ?? administratiile financiare trebuie sa fie auditate intern si extern;
- ?? personalul trebuie sa lucreze in conformitate cu legea si sa-si indeplineasca indatoririle de o maniera corecta, impartiala, onesta, profesionista si datatoare de incredere;
- ?? trebuie sa existe o strategie eficienta de instruire care sa asigure pregatirea sistematica a personalului;
- ?? administratiile financiare trebuie sa respecte cu strictete confidentialitatea asupra datelor colectate si asigure protectia informatiilor private;
- ?? anual trebuie inaintate rapoarte Ministerului de Finante, altor departamente guvernamentale sau institutii relevante;
- ?? trebuie sa existe un schimb eficient de informatii la nivel national, cu administratii financiare din alte tari, agentii de impunere si alte organisme publice ce joaca un rol in ceea ce priveste taxele;
- ?? in scopul unei bune cooperari, fiecare tara trebuie sa dezvolte proceduri de cooperare la nivel de politici si operational si sa puna la punct un sistem informatic privind colectarea a taxelor eficient si integrat, capabil sa realizeze o interfata cu sistemele comunitare. Acest sistem informatic trebuie sa functioneze in conformitate cu politica europeana in ceea ce priveste libertatea circulatiei informatiilor si protectia datelor si trebuie sa aibe capacitatea sa treaca la un nou sistem valutar (moneda nationala/Euro)

4.10.2. Progrese in implementare:

In ultima perioada Romania a continuat sa-si modernizeze administratia in domeniul taxelor. Scoala Nationala de Finante Publice a dezvoltat programe de instruire care acopera cele mai multe aspecte privind acest domeniu. Sisteme informatice au fost introduse pentru a imbunatati colectarea veniturilor si a sprijini activitatile de control si audit.

In continuare ar trebui acordata prioritate infiintarii unui sistem informatic national compatibil cu sistemele comunitare. De asemenea este important sa se asigure conformitatea legislatiei existente precum si a celei ce se intentioneaza a fi promovate cu principiile Codului de Conduita privind Impozitarea (a se vedea de asemenea Studiul 7 *“Studiu asupra transpunerii sistemului de*

taxare indirecta din UE in Romania. Cai de diminuare a efectelor negative la nivel economic si bugetar.”).

In concluzie, in pofida eforturilor facute, capacitatea administrativa a Romaniei in acest domeniu ramane necorespunzatoare. Romania sa angajat sa dezvolte pana la jumatare a anului 2003 un cod de etica pentru acest sector de activitate. Aplicarea unui astfel de cod ar trebui in sa devansata daca se doreste solutionarea unor probleme precum coruptia si imbunatatirea practicilor administrative.

4.11. UNIUNEA ECONOMICA SI MONETARA

4.11.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

In acest domeniu, *acquis-ul comunitar* prevede existenta in fiecare tara a unei banci centrale independente. De asemenea, este necesara existenta capacitatii de a concepe si implementa un set consistent de politici economice.

Pentru a fi posibila participarea la coordonarea politicilor economice in contextul Uniunii, statele membre trebuie sa aibe capacitatea analitica de a discuta chestiuni de politica economica interna intr-un context european. Mai mult, este necesara existenta unei structuri administrative care sa -i sprijine pe reprezentantii statului in Comitetul Economic si Financiar (EFC) si in Comitetul Politicilor Economice (EPC).

Pentru a putea participa la mecanismele de supraveghere fiscala, statele membre trebuie sa aibe capacitati corespunzatoare de programare fiscala pe termen mediu si de raportare a evolutiilor fiscale in formatele cerute.

In ansamblu, pentru a fi posibila monitorizarea evolutiilor si politicilor economice este esentiala existenta unor bune in formatii statistice.

4.11.2. Progrese in implementare:

Legislatia Romaniei garanteaza deja un inalt grad de independenta al Bancii Centrale.

In ceea ce priveste *acquis-ul comunitar* pentru uniunea economica si monetara, Romania a transpus o parte semnificativa a acestuia in sa nu si-a aliniat inca intreaga legislatie la cerintele sale. Schimbări suplimentare ale legislatiei, referitoare spre exemplu la eliminarea finantarii directe a sectorului public si la completa independenta a Bancii Nationale sunt necesare pentru a indeplini acest obiectiv.

4.12. STATISTICA

4.12.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

In general, in fiecare tara oficiile nationale pentru statistica sunt organismele coordonatoare responsabile cu colectarea datelor fiind de asemenea responsabile de calitatea acestora si de respectarea principiilor fundamentale.

Pentru evaluarea capacitatii administrative in acest domeniu sunt utilizate urmatoarele criterii:

- ?? cadrul legal si structural;
- ?? relatia cu guvernul central; relatia cu autoritatile regionale si locale;
- ?? respectarea independentei: numirea presedintelui, accesul la date individuale;
- ?? relatia cu utilizatorii si politicile de diseminare a informatiilor;
- ?? relatia cu furnizorii de informatii;
- ?? organizarea interna; proceduri de planificare si programare la nivelul Oficiului National de Statistica;
- ?? finantarea si bugetarea; politica de personal; nivelul de informatizare;
- ?? monitorizarea interna a performantelor.

4.12.2. Progrese in implementare:

In contextul restructurarii generale a administratiei publice sa realizat si simplificarea procesului de luare a deciziilor in cadrul Institutului National de Statistica. La acest moment exista 34 de directorate generale la nivelul intregii tari si 8 directorate statistice regionale, cate unul pentru fiecare regiune de dezvoltare.

Ministerul Dezvoltarii si Prognozei este responsabil cu coordonarea Institutului National de Statistica. Institutul coopereaza indeaproape cu ministerele, Banca Nationala si cu alte structuri administrative care ii furnizeaza date de o maniera regulata. Exista un Consiliu de Coordonare al Activitatilor Statistice, prezidat de catre presedintele Institutului National de Statistica, care propune modalitatile de dezvoltare a sistemului statistic romanesc. Institutul National de Statistica este finantat de la bugetul de stat.

Romania a continuat sa-si alinieze statisticile regionale in conformitate cu *acquis-ul comunitar*. Crearea celor 8 birouri statistice regionale ar trebui sa faciliteze colectarea de date la un nivel de tip NUTS II.

Ca imagine generala, Romania este avansata in domeniul statisticii. Totusi, inca exista domenii insuficient acoperite, cum ar fi agricultura si turismul.

Imbunatatiri trebuie aduse in ceea ce priveste relativa slaba calificare a personalului si nivelul ridicat de fluctuatie al acestuia. Resurse suplimentare trebuie alocate pentru dezvoltarea capacitatilor statistice, in special la nivel regional.

4.13. POLITICA SOCIALA

4.13.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Institutiile cerute de *acquis* sunt:

- ?? institutii independente de garantare pentru angajati in caz de insolvabilitate a angajatorului;
- ?? un organism de promovare a unui tratament egal tuturor persoanelor fara discriminare pe baza de rasa sau origini etnice. Acest organism poate fi parte a agentiiilor nationale de stat responsabile cu apararea drepturilor omului.

In afara acestor doua organisme, mai pot fi definite urmatoarele elemente comune ce se regasesc pentru toate statele membre:

- ?? unul sau mai multe oficii de legatura sau unul sau mai multe organisme nationale competente responsabile cu monitorizarea corectei implementari a angajarii de persoane in strainatate;
- ?? institutii ale pietei muncii implicate in implementarea strategiei europene privind locurile de munca, in special – dar nu numai – prin implementarea Fondului Social European; institutii de instruire vocationala si servicii publice de angajare;
- ?? ministerele relevante si agentiiile de impunere a legislatiei in domeniul sanatatii si sigurantei la locul de munca, al legislatiei muncii si sanselor egale, cum ar fi inspectoratele pentru munca sau pentru asigurarea conditiilor de igiena;
- ?? institutii de securitate sociala responsabile cu dezvoltarea de sisteme de protectie sociala sustenabile si echitabile precum si cu coordonarea schemelor de asigurari sociale;
- ?? avocati si judecatori care sa aplice legislatia odata ce aceasta intra in vigoare; comisii independente si alte organisme de supraveghere a politicilor de dezvoltare in domenii cum ar fi cel al sanselor egale pentru barbati si femei sau lupta impotriva rasismului;
- ?? organizatii neguvernamentale sau alti actori ai societatii civile care sunt activi in domenii cum ar fi protectia sociala, sanse egale, lupta impotriva saraciei si combaterea rasismului.

4.13.2. Progrese in implementare:

Desi Romania a facut progrese in anumite domenii, eforturi considerabile mai sunt necesare pentru a se alinia la cerintele *acquis-ului comunitar* in acest domeniu (a se vedea de asemenea Studiul 10 "*Pasi de realizat pentru a asigura compatibilitatea dintre sistemele de asigurari sociale din UE si Romania*").

Aprobarea noului Cod al Muncii reprezinta o prioritate speciala. Eforturi suplimentare sunt necesare si pentru alinierea legislatiei romanesti la cerintele *acquis-ului comunitar* in ceea ce priveste sanatatea si securitatea la locul de munca si imbunatatirea capacitatii administrative a Inspectoratelor de Munca. La nivelul acestora din urma se remarca o pregnanta insuficienta a fondurilor necesare si o serioasa lipsa de personal calificat. Crearea unui centru de instruire si pregatire a inspectorilor din acest domeniu ar fi o initiativa binevenita.

In pofida unor progrese, dialogului social nu i se acorda inca importanta cuvenita iar Consiliul Economic si Social este in mod frecvent exclus de la procesul de luare a deciziilor. Eforturile de promovare si intarire a dialogului social bipartit, in special la nivel sectorial, trebuiesc intarite.

Romania trebuie sa dezvolte in continuare o politica activa in domeniul fortei de munca, sa intareasca Agentia Nationala de Ocupare a Fortei de Munca si sa imbunatateasca furnizarea de servicii specifice la nivelul oficiilor locale prin intarirea capacitatii administrative a acestora. Agentia Nationala de Ocupare a Fortei de Munca a fost desemnata drept organismul responsabil cu implementarea proiectelor de tip Fondul Social European. Totusi, din moment ce Ministerul Dezvoltarii si Prognozei este in mod formal responsabil cu programarea si implementarea proiectelor de tip Fondul Social European in contextul sprijinului pentru preaderare, coerenta generala a sistemului ramane neclara.

Legislatia de prevenire si sanctionare a tuturor formelor de discriminare exista si contine principiile de baza din *acquis* – salarizare egala, acces egal la oportunitatile de angajare, instruire, promovare si conditii de munca. Totusi, trebuie imbunatatita aplicarea legislatiei iar structurile administrative corespunzatoare trebuie sa fie functionale.

4.14. SECTORUL ENERGETIC

4.14.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

In plus fata de un departament ministerial responsabil cu formularea politicilor energetice si cu monitorizarea implementarii acestora (de exemplu privind piata energetica interna) precum si cu sub-sectoarele specifice (restructurarea domeniului combustibililor solizi, energia nucleara), o functionare corespunzatoare a sectorului energetic va necesita in general si prezenta unor organisme de tipul autoritatilor de colectare a statisticilor in domeniul energetic, institutelor de analiza a eficientei utilizarii energiei si o agentie de restructurare a sectorului minelor de carbune.

De asemenea, implemen tarea efectiva a *acquis-ului comunitar* mai necesita:

- ?? un organism pentru situatiile de criza care sa implementeze masurile specifice pentru astfel de situatii la nivel national;

- ?? trebuie instituit un mecanism corespunzator si eficient de regularizare, control si asigurare a transparentei pentru aplicarea de o maniera corecta a directivei privind piata interna de electricitate;
- ?? energia nucleara: trebuie sa existe un organism guvernamental responsabil cu aplicarea prevederilor *acquis-ului comunitar* descrise de normele de siguranta Euratom; in acest sens este necesara existenta unei autoritati (independente) pentru siguranta sectorului nuclear; cu privire la combustibilii nucleari, atat autoritatile publice cat si industria trebuie sa aibe capacitatea administrativa de indeplinire a prevederilor Euratom; o structura institutionala pentru gestionarea reziduurilor nucleare ar fi foarte utila;
- ?? trebuie infintata o agentie de impunere a masurilor privind eficientizarea utilizarii energiei pentru a asigura implementarea directivelor referitoare la standardele minime de eficienta;
- ?? sunt necesare de asemenea capacitati administrative statistice/de informare/de impunere a legislatiei pe segmentele gaze naturale/electricitate/petrol.

4.14.2. Progrese in implementare:

Sectorul energetic românesc se caracterizeaza printr-o succesiune de reorganizari si decizii contradictorii care au condus in final la o slaba aliniere cu cerintele *acquis-ului comunitar*. Aceasta situatie este de fapt rezultatul inexistentei unei viziuni pe termen mediu privind sectorul energetic.

In ceea ce priveste productia de energie electrica, stabilirea preturilor nu se face liber pe piata. Preturile inca nu reflecta costurile de productie si de aceea situatia financiara a furnizorilor a devenit foarte serioasa. Transferul de proprietate fara solutionarea chestiunilor critice nu va reusi rezolvarea problemelor structurale (a se vedea de asemenea Studiul 3 "*Impactul liberalizarii pietei utilitatilor publice in Romania. Concluzii asupra proiectatei transpuneri in Romania a politicii europene in domeniu.*").

Piata gazelor naturale a fost obiectul unei evolutii si mai contradictorii, aceasta prin fuzionarea la loc a productiei cu sectorul inmagazinarii subterane dupa numai un an de independenta (a se vedea de asemenea Studiul 3 "*Impactul liberalizarii pietei utilitatilor publice in Romania. Concluzii asupra proiectatei transpuneri in Romania a politicii europene in domeniu.*").

Romania inca nu dedica resursele necesare pentru o abordare eficienta a chestiunii eficientei utilizarii energiei, domeniu ce ar putea oferi un vast potential de economisire si rationalizare. In acest sens, capacitatea administrativa a Agentiei Romane pentru Conservarea Energiei trebuie intarita.

In ceea ce priveste energia nucleara, raportul Consiliului Uniunii Europene pentru Securitate Nucleara recomanda, in contextul aderarii la UE, sapte masuri specifice de asigurare a

functionarii sigure a centralei de la Cernavoda si a altor instalatii nucleare. Masurile privesc capabilitatile si resursele autoritatii de reglementare, situatia financiara si competenta operatorului, infiintarea la fata locului a unui centru pentru urgente, analiza riscurilor in caz de incendii sau cutremure si, daca este cazul, implementarea imbunatatirilor in ceea ce priveste siguranta aplicate in Canada pentru tipul de reactor utilizat la Cernavoda.

Resursele CNCAN, autoritatea de reglementare a sigurantei nucleare, ar trebui imbunatatite si nivelul salariilor adus la nivelul celor din sectorul nuclear. Nu s-a inregistrat pana in acest moment nici un progres in ceea ce priveste reziduurile nucleare, acesta fiind un subiect ce trebuie avut in vedere pe termen scurt.

Romania trebuie de asemenea sa asigure conformitatea cu prevederile si procedurile Euratom. In acest sens, o atentie corespunzatoare trebuie acordata pregatirii implementarii masurilor de siguranta Euratom, in special in ceea ce priveste sistemul de raportare a circulatiei materialelor nucleare si altor bunuri de inventar specifice de catre persoanele sau structurile ce opereaza instalatii nucleare sau depoziteaza material nuclear.

4.15. POLITICA INDUSTRIALA – INTREPRINDERILE MICI SI MIJLOCII

4.15.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Desi nu exista prevederi formale in ceea ce priveste structurile administrative in raport cu *acquis-ul comunitar*, urmatoarele organisme sunt in mod obisnuit implicate in elaborarea de politici si in implementarea acestora:

Elaborarea de politici

Organismul central responsabil cu formularea si coordonarea acestor politici este, de obicei, Ministerul Afacerilor Economice/Ministerul Industriilor (si Comertului). In cele mai multe tari, celelalte ministere ce sunt responsabile cu anumite domenii industriale participa de asemenea la procesul de elaborare a politicilor specifice.

Este important de stiut: daca politica de dezvoltare a intreprinderilor este dezvoltata de o maniera integrata, cu implicarea altor ministere; *daca/cum* ministerul responsabil cu elaborarea Planului National de Dezvoltare se consulta cu ministerul responsabil cu politicile industriale pentru IMM-uri; *daca* ministerul in sfera de actiune a caruia se afla IMM-urile participa la elaborarea portofoliului de proiecte ce ar putea fi finantate prin instrumentele de finantare de tip structural; *daca* functioneaza o structura de coordonare care sa actioneze pentru simplificarea si imbunatatirea mediului de afaceri care sa coopteze reprezentanti ai comunitatii de afaceri.

Agentiile de implementare

Cel puțin următoarele institutii cheie trebuie sa existe:

?? nivelul national: agentie pentru privatizare; autoritati pentru asigurarea mediului cocurential; agentie de dezvoltare (promovare a exporturilor); agentie pentru IMM-uri; camere de comert; asociatii ale oamenilor de afaceri (orizontale si sectoriale);

?? nivelul local: agentii de dezvoltare regionala; centre pentru sprijinirea dezvoltarii afacerilor (inclusiv centre Euro Info).

4.15.2. Progrese in implementare:

Politica industrială a României se dezvoltă pe baza principiilor UE de dezvoltare industrială – bazate pe piață, stabile și predictibile. Totuși, eforturi adiționale considerabile sunt necesare înainte ca obiectivele politice să se reflecte în practică (a se vedea de asemenea Studiul 13 *“Politica industrială a României în perspectiva aderării la UE: neutralitate vs. selectivitate”*).

Ministerul Industriilor și Resurselor este responsabil cu elaborarea și implementarea politicii industriale, o îngrijorare specială fiind determinată de faptul că departamentul responsabil cu aceasta are o capacitate administrativă limitată.

După alegerile din 2000, procesele de privatizare și restructurare au trecut printr-o perioadă de reorganizare instituțională care a constat în desființarea Fondului Proprietății de Stat (responsabil cu managementul și privatizarea întreprinderilor proprietate de stat) și înlocuirea acestuia cu Autoritatea pentru Privatizarea și Administrarea Participațiilor de Stat (APAPS). Acestei noi instituții i-a fost acordată autoritate legală suplimentară în vederea accelerării procesului de privatizare.

Privatizarea și restructurarea rămân domenii în care eforturi suplimentare majore sunt necesare. Există o importanță rămasă în urma privatizării iar această chestiune trebuie tratată drept una urgentă. În timp ce dezvoltarea unui program de restructurare a industriei siderurgice reprezintă o evoluție binevenită, o mai bună transparență în domeniul ajutoarelor de stat precum și o mai bună coordonare între ministerele implicate în implementarea strategiei de restructurare sunt absolut necesare.

Guvernul a făcut eforturi notabile pentru a colabora cu organisme reprezentând interese industriale precum și cu investitorii străini. În același timp însă, administrația trebuie să continue eforturile de îmbunătățire a dialogului cu comunitatea de afaceri astfel încât cei interesați să fie consultați atunci când sunt redactate politicile specifice.

În ceea ce privește dezvoltarea IMM-urilor, autoritățile române au făcut progrese considerabile în dezvoltarea politicilor și măsurilor specifice. Recunoscând importanța sectorului, guvernul a început să se adreseze celor mai importante probleme întâmpinate de IMM-uri printr-un Plan de Acțiune. Aceasta reprezintă o dezvoltare pozitivă, cu toate că reprezintă doar un prim pas.

Definitia romaneasca a IMM-urilor este in sensuri largi similara cu cea din UE. In timp ce initiativele recente pot conduce la unele imbunatatiri, mediul de afaceri romanesc ramane unul ostil eforturi coconsiderabile fiind in continuare necesare pentru eliminarea acestei situatii. O simplificare substantiala a metodologiei de inregistrare a intreprinderilor ramane necesara, cu toate ca a fost infiintat sistemul "biroului unic".

Controalele din partea statului reprezinta de asemenea o mare greutate pentru operatorii de tip IMM. Un mare numar de organisme sunt autorizate sa conduca inspectii si audituri ale intreprinderilor. Acestea se pot astepta sa fie investigate de cateva ori pe an si masura larga in care se afla la discretia inspectorilor creeaza oportunitati de coruptie.

Angajarea guvernului in directia sprijinirii sectorului de IMM-uri a fost demonstrata prin crearea unui nou minister – Ministerul Intreprinderilor Mici si Mijlocii si al Cooperatiei. Acesta este responsabil cu elaborarea politicilor de sprijinire a IMM-urilor si cu supravegherea integrarii intereselor IMM-urilor in alte politici ce se dezvoltă de catre alte ministere. Ministerul imparte responsabilitatea implementarii masurilor de sprijin pentru IMM-uri cu alte ministere si institutii publice. Cu toate acestea, initiativa de a crea un minister separat a fost subminata prin neacordarea acestuia a unei suficiente influente asupra altor ministere ce sunt de asemenea implicate indirect in dezvoltarea IMM-urilor. Riscul suprapunerii responsabilitatilor s-a reflectat in permanenta in acuzatii permanente la adresa altor ministere – in special Ministerul Dezvoltării si Prognozei – privind managementul defectuos al fondurilor destinate IMM-urilor, in special fonduri din partea UE. Aceasta conduce catre o ingrijorare suplimentara – fondurile acoordate ministerului sunt insuficiente dat fiind ambitiosul obiectiv al mandatului sau.

4.16. STIINTA SI CERCETAREA

4.16.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Pentru tarile candidate, asigurarea implementarii cu succes a *acquis-ului comunitar* in acest domeniu – in special implementarea Programului Cadru 5 – implica reformarea sistemelor administrative prin intarirea personalului din ministerul responsabil cu cercetarea ce se ocupa cu cooperarea internationala si prin dezvoltarea resurselor operationale ale acestuia. Mai mult, este necesara intarirea legaturilor cercetarii cu sectorul industrial si cel al intreprinderilor mici si mijlocii.

4.16.2. Progrese in implementare:

In ianuarie 2001 Ministerul Educatiei Nationale a fost reorganizat ca Ministerul Educatiei si Cercetarii. Acesta a preluat responsabilitatile fostei Agentii Nationale pentru Stiinta, Tehnologie si Inovare cu scopul de a stabili o legatura mai stransa intre invatamantul superior si cercetare. Totusi, organizarea pe nivelurile urmatoare nu a inregistrat vreo schimbare.

Pentru a asigura participarea cu succes a Romaniei la Programul Cadru 5, este necesara intarirea capabilitatilor administrative legate de cercetare si a infrastructurii specifice cercetarii.

Romania este in acest moment in situatia de a nu putea beneficia pe deplin de contributia sa la Programul Cadru 5.

Finantarea activitatilor de cercetare este scazuta in acest moment in comparatie cu multe tari europene si ramane cu mult sub media europeana. Aceasta lipsa a finantarilor a impiedicat implementarea completa a Planului National de Cercetare, Dezvoltare Tehnologica si Inovare. Eforturi suplimentare sunt necesare pentru a se asigura nivelul adecvat de finantare pentru acest sector. O mai buna cooperare intre centrele de cercetare, universitati si intreprinderi este necesara pentru a asigura participarea cu succes la programul cadru.

4.17. EDUCATIA SI INSTRUIREA

4.17.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Nici o structura administrativa specifica nu este necesara pentru implementarea *acquis-ului comunitar* in domeniul educatiei si instruirii, cu exceptia infiintarii unei Agentii Nationale pentru implementarea programelor comunitare relevante, in speta cele pentru Tineret, Socrates si Leonardo.

Aceasta Agentie Nationala asigura coordonarea intre ministere si alte organisme implicate in aceste programe, serveste drept punct de contact pentru Comisie si asigura managementul activitatilor descentralizate presupuse de aceste programe.

4.17.2. Progrese in implementare:

Ca urmare a reorganizarii guvernamentale, activitatile de educatie si cercetare au fost trecute sub conducerea unui singur minister, Ministerul Educatiei si Cercetarii.

Romania are un procent scazut din PIB-ul pe cap de locuitor destinat cheltuielilor pentru educatie, resursele disponibile realizarii investitiilor necesare fiind insuficiente.

Participarea la programele comunitare relevante este satisfacatoare si structurile nationale sunt functionale. Absenta unui sistem structurat de instruire vocationala pentru adulti reprezinta o problema in contextul unei largi restructurari de scala a economiei. Un sistem coerent ar trebui stabilit de urgenta iar aceasta va necesita intensificarea cooperarii dintre autoritatile implicate incluzand aici sistemul educational, organismele responsabile cu politicile din domeniul fortei de munca si partenerii sociali.

4.18. TELECOMUNICATIILE SI TEHNOLOGIA INFORMATICA

4.18.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Serviciile de telecomunicatii

Cadrul reglementarilor pentru serviciile de telecomunicatii prevede liberalizarea pietei si implementarea de reguli specifice sectoriale, precum si promovarea unei competitii corecte. Impunerea reglementarilor la nivel national ramane in insarcinarea Autoritatii Nationale de Reglementare (NRA).

Aceasta autoritate trebuie sa fie independenta fata de actorii de pe piata si fata de orice interes guvernamental. Resurse suficiente functionarii eficiente a NRA trebuie alocate, atat umane, avand calificarile necesare, cat si financiare.

Serviciile postale

Directiva specifica acestui sector stabileste un cadru de reglementare pentru sectorul postal comunitar. Autoritatile Nationale de Reglementare (NRAs) sunt responsabile cu asigurarea conformitatii cu regulile competitionale din sectorul postal.

Este necesar ca NRAs sa fie separate legal si independente operational de orice operator postal. Aceasta include asigurarea faptului ca in cadrul guvernului responsabilitatile de reglementare sunt separate structural de responsabilitatile de exercitare a drepturilor de proprietate detinute de acesta la orice operator postal.

4.18.2. Progrese in implementare:

In privinta capacitatii administrative, Ministerul Comunicatiilor si Tehnologiei Informatiilor a furnizat elementele unei noi ofensive de pregatire a liberalizarii comunicatiilor si a pietei serviciilor postale. Totusi, mai sunt necesare unele masuri pentru a putea fi realizat obiectivul de liberalizare a pietei telefoniei fixe si a serviciilor postale la inceputul anului 2003.

Cu toate ca functiile de reglementare in domeniul telecomunicatiilor sunt prevazute a fi transferate la finele anului 2002 Autoritatii Nationale infiintate in acest sens, activitati de instruire semnificative trebuiesc derulate in prealabil pentru a asigura capacitatea administrativa in domeniu a noului organism.

In ceea ce priveste serviciile postale, o decizie politica a fost luata in legatura cu infiintarea si tipul autoritatii de reglementare din acest sector, aceasta in contrast cu lipsa unei astfel de decizii in perioada guvernului anterior. Totodata, departamente cheie din cadrul Ministerului Comunicatiilor si Tehnologiei Informatiilor necesita in continuare sa fie intarite.

4.19. CULTURA SI AUDIO-VIZUALUL

4.19.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Cerintele legale din acest domeniu presupun esistenza unor sisteme nationale de reglementare in domeniul transmisiunilor audio-vizuale. Sistemele de reglementare ar trebui sa dispuna de imputerniciri de baza care sa permita aplicarea eficienta si impunerea legislatiei din domeniul audio-vizualului. De asemenea ar trebui sa fie posibila aplicarea masurilor de promovare a productiilor europene si a celor independente, reglementarea regimului publicitatii, al emisiunilor de tip tele-shopping, asigurarea protectiei minorilor si a dreptului la replica. Astfel de responsabilitati necesita:

- ?? puteri de monitorizare adecvate (facilitati tehnice, know-how si resurse umane capabile sa desfasoare functiunile de monitorizare);
- ?? puteri de sanctionare adecvate (abilitare pentru a emite avertismente, impune amenzi si, in final, de a interzice transmisia/revocare a licentei de emisie); astfel de puteri trebuiesc acordate de o maniera care sa permita aplicarea transparenta a lor.

4.19.2. Progrese in implementare:

Ministerul Culturii si Cultelor este responsabil in domeniul politicii audio-vizuale, inclusiv dreptul la initiativa legislativa si mandatul de a negocia acorduri internationale in domeniul filmului si al audio-vizualului. Un Directorat pentru Armonizare, Media, Audio-vizual si Evaluare a fost infiintat pentru a-si asuma aceste responsabilitati insa personalul acestuia ramane insuficient.

In ceea ce priveste Consiliul National al Audio-Vizualului, activitatile de control si monitorizare ale acestuia s-au dezvoltat in permanenta. Totusi, capacitatea sa necesita in continuare sa fie intarita prin instruire si dotare cu echipament. Pentru a incuraja auto-controlul in domeniul audio-vizual, Consiliul a emis o serie de recomandari privind aspecte cum ar fi respectarea demnitatii umane, protectia minorilor, restrictionarea violentei excesive din cadrul unor emisiuni si dreptul la replica.

4.20. POLITICA REGIONALA SI COORDONAREA INSTRUMENTELOR STRUCTURALE

4.20.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Implementarea eficienta a regulilor ce guverneaza Fondurile Structurale presupune:

- ?? determinarea arriilor eligibile
- ?? planificarea si programarea;
- ?? managementul implementarii programelor si proiectelor;

?? monitorizarea, controlul si evaluarea.

Pentru a indeplini aceste sarcini urmatoarele cerinte privind capacitatea administrativa trebuiesc indeplinite:

- ?? capacitatea de a pregati statistici adecvate pentru nivelele NUTS 2 si 3 in scopul determinarii ariilor eligibile;
- ?? clare responsabilitati ministeriale ale altor organisme de stat implicate in Fonduri Structurale si de Coeziune, in particular pentru pregatirea programelor referitoare la Obiectivul 1;
- ?? infiintarea unui organism de coordonare interministerial si elaborarea de proceduri de coordonare;
- ?? desemnarea unei autoritati de management pentru fiecare program;
- ?? parteneriat: implicarea autoritatilor regionale/locale si a altor parteneri;
- ?? existenta unor proceduri bugetare adecvate; respectarea principiului aditionalitatii;
- ?? desemnarea unei agentii de plati; infiintarea de comitete de monitorizare; elaborarea si urmarirea indicatorilor de monitorizare si evaluare;
- ?? capacitatea de a desfasura evaluari (ex ante) independente ale programelor;
- ?? capacitate de audit independent;
- ?? capacitatea de a pregati proiecte pentru implementarea Fondurilor Structurale si de Coeziune.

4.20.2. Progrese in implementare:

Desi Romania a dezvoltat unele structuri pentru implementarea Fondurilor Structurale, multe chestiuni raman inca de solutionat (a se vedea de asemenea Studiul 8 *“Compatibilitatea dintre regimul zonelor speciale de dezvoltare din Romania si politica UE privind ajutoarele de stat.”*).

Dupa schimbarea guvernului, Agentia Nationala pentru Dezvoltare Regionala a fost desfiintata iar principalele responsabilitati in ceea ce priveste dezvoltarea regionala au fost transferate noului infiintat Minister al Dezvoltarii si Prognozei (MDP). MDP este organismul central responsabil cu coordonarea politicii nationale de dezvoltare, elaborarea Planului National de Dezvoltare, gestionarea Fondului National pentru Dezvoltare Regionala si a fondurilor de pre-aderare de coeziune economica si sociala provenite de la UE. MDP si-a dezvoltat propriile proceduri de plata si de management financiar, un Directorat pentru Plati fiind infiintat ca functiune separata de Directoratul General pentru Dezvoltare Regionala.

Agentia Nationala pentru Ocuparea Fortei de Munca a fost desemnata drept organismul responsabil cu implementarea Fondului Social European (ESF). Pentru a asigura implementarea eficienta a viitoarelor programe de tip ESF, capacitatea administrativa a acestei agentii trebuie intarita si coordonata cu Ministerul Dezvoltarii si Prognozei imbunatatita.

Totusi, este inca necesara definirea clara a responsabilitatilor ministerelor si ale celorlalte organisme implicate in pregatirea viitoarei asistente ce va fi primita prin intermediul Fondurilor Structurale – atat la nivel national cat si regional. Instructiunile insarcinate cu dezvoltarea regionala trebuie sa continue sa fie intarite in sensul recrutarii unui numar suficient de personal calificat si alocarii de resurse financiare suficiente de catre autoritatile locale.

In ceea ce priveste elaborarea de programe, pentru a realiza cuplarea corespunzatoare a abordarilor sectoriale si regionale este necesara o mai buna coordonare interministeriala.

Trebuie de asemenea realizate la nivel regional structuri care in mod real sa actioneze in parteneriat, incluzand aici autoritati locale/regionale, partenerii sociali si alte organizatii relevante (a se vedea de asemenea Studiul 9 "*Impactul politicii de coeziune economica si sociala al UE asupra dezvoltarii economice si sociale regionale*").

In ceea ce priveste managementul financiar si controlul, departamentele interne de audit ce au fost infiintate trebuie sa fie intarite; instruirea unor auditori interni ar trebui sa devina o prioritate.

Eforturi semnificative sunt necesare pentru a asigura conformitatea cu cerintele *acquis-ului comunitar* in ceea ce priveste monitorizarea si evaluarea. Disponibilitatea in timp util si functionarea eficienta a unui sistem de monitorizare si evaluare este de importanta centrala pentru implementarea eficienta a Fondurilor Structurale. De asemenea, progrese substantiale sunt necesare in ceea ce priveste pregatirea tehnica a proiectelor.

4.21. MEDIUL

4.21.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Implementarea legislatiei UE privind mediul trebuie asumata de cel putin o autoritate de nivel national. Autoritatile competente, in special atunci cand au putere de emitere de licente si impunere a legislatiei, ar trebui sa fie organisme sau agentii publice.

Competentele pot fi divizate intre diverse institutii de acelasi nivel sau de niveluri diferite. Totusi, divizarea competentelor trebuie sa fie foarte clara intre diferitii actori si nivele.

Este absoluta nevoie sa existe inspectorate de mediu autoritare (la nivel central si regional) care sa dispuna de resurse adecvate si sa aibe forta de a impune amenzi si penalitati. De asemenea, prevederi privind raspunderea penala ar trebui sa fie functionale in cazul unor incalcare grave ale legislatiei.

Ca regula generala, autoritatile competente ar trebui sa aibe mijloacele de a obtine informatiile necesare pentru a-si indeplini indatoririle, atat din surse private cat si publice.

4.21.2. Progrese in implementare:

Romania mai are foarte mult de progresat pentru a indeplini cerintele *acquis-ului comunitar* in domeniul politicii de mediu. Acolo unde s-au inregistrat progrese legislative, slaba dezvoltare a administratiei a condus la un inalt grad de incertitudine in ceea ce priveste capacitatile de impunere a legislatiei in domeniu.

Ministerul Apelor si Protectiei Mediului este responsabil pentru elaborarea politicilor de mediu. Pe de o parte, exista in minister determinarea ca Romania sa-si armonizeze practicile in domeniu cu cele din UE. In acest sens s-au inregistrat progrese fiind adoptate cateva legi. Pe de alta parte insa, nu s-au inregistrat imbunatatiri in crearea capacitatii administrative care sa impuna noua legislatie. Mai mult, resursele acordate acestui domeniu sunt insuficiente pentru a putea fi solutionate problemele de mediu cu care se confrunta tara. Situatia este inrautatita de faptul ca institutiile au o relativ limitata experienta in protectia mediului, in special in ceea ce priveste transpunerea legislatiei si aplicarea instrumentelor economice. (a se vedea de asemenea Studiul 5 *“Impactul transpunerii in Romania a standardelor de protectia mediului europene referitoare la poluare in urmatoarele domenii: industria miniera, industria chimica si petrochimica, industria materialelor de constructii, industria siderurgica, industria energetica.”*).

Implementarea politicilor de mediu se afla in raspunderea autoritatilor locale (judete). Inspectoratele pentru Protectia Mediului de la nivelul judetelor au inregistrat o reducere a personalului iar mecanismele de autofinantare instituite au generat in cursul ultimului an numai un sfert din veniturile asteptate.

Coordonarea la nivel regional este inexistentă.

La nivel national, bugetul alocat pprotectiei mediului este insuficient iar Fondul pentru Mediu este putin probabil ca ve deveni operational pe termen scurt.

4.22. PROTECTIA CONSUMATORILOR

4.22.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Coordonarea politicilor

O structura institutionala adecvata insarcinata cu problematica protectiei consumatorilor trebuie sa existe in cadrul administratiei publice. Aceasta include alocarea competentelor generale in acest domeniu unei autoritati desemnate care va fi responsabila cu coordonarea politicilor respective. Consumatorii insisi ar trebui de asemenea sa fie reprezentati in cadrul discutiilor privind politica din domeniu.

Supravegherea pietei si impunerea legislatiei

Autoritatile trebuie sa fie capabile sa monitorizeze piata bunurilor de consum si a serviciilor la nivel local pentru a putea sesiza incalcarile regulilor de protectie a consumatorilor si a proceda la corectarea acestora, atat din motive de securitate cat si din interese economice.

Accesul la justitie

Consumatorii trebuie sa aiba acces efectiv la justitie pentru a solicita daune. Organisme altele decat cele judiciare trebuie de asemenea sa existe pentru a oferi modalitati alternative de rezolvare a disputelor fara asumarea cheltuielilor materiale si de timp presupuse de rezolvarea in tribuna l.

Reprezentarea, informarea si educarea consumatorilor

Organizatiile cu rol de reprezentare a intereselor consumatorilor sunt necesare pentru a asigura faptul ca protejarea acestor interese este luata in considerare atunci cand se dezvolta politici specifice si atunci cand acestea sunt implementate. Fie direct, fie prin intermediul asociatiilor consumatorilor, informatia si educatia specifice ar trebui furnizate consumatorilor astfel incat acestia sa fie constienti de drepturile lor si sa fie in masura sa si le exercite.

4.22.2. Progrese in implementare:

Romania a reusit sa promoveze intr-o perioada relativ scurta de timp o agenda legislativa ambitioasa in domeniul pprotectiei consumatorilor. Totusi, anumite ajustari inca mai sunt necesare pentru a aduce in totalitate prevederile legislative in concordanta cu cele ale *acquis-ului comunitar*. Totodata, o atentie speciala trebuie acordata implementarii efective a legislatiei.

Autoritatea Nationala pentru Protectia Consumatorilor are dreptul de initiativa in acest domeniu si coordoneaza politica guvernamentala pe acest sector. In ceea ce priveste supravegherea pietei, are dreptul de a impune sanctiuni, care pot lua forma unor amenzi, suspendarii temporare a vanzarii unui produs sau serviciu sau impunerea retragerii de pe piata a acestuia. Totusi, autoritatea nu poate ordona rambursari de fonduri sau acordarea de compensatii din moment ce actioneaza numai ca un organism administrativ.

La nivel judetean functioneaza Consilii Consultative ale consumatorilor, inasa Comitetul Interministerial pentru Supravegherea Pietelor, Produselor si Serviciilor nu functioneaza in mod regulat. O dezvoltare negativa din punctul de vedere al cooperarii cu societatea civila – este reprezentata si de faptul ca, de la ultima revizuire a componentei Comitetului, organizatiile consumatorilor nu mai sunnt reprezentate in mod formal in calitate de membri. De asemenea, ar trebui imbunatatita cooperarea cu alte organisme implicate in protectia consumatorilor.

Adoptarea strategiei pentru urmatorii cinci ani de catre Autoritatea Nationala pentru Protectia Consumatorilor reprezinta un progres, desi trebuiesc inca luate masuri concrete de implementare a acesteia.

O atentie suplimentara trebuie acordata clarificarii rolurilor diferitelor organisme implicate in protectia consumatorilor si imbunatatirii cooperarii dintre acestea. Acest fapt va fi necesar pentru a stabili un mecanism clar de supraveghere a pietei si de a evita suprapunerile de activitati. Trebuie de asemenea asigurat sprijinul implicarii concrete a organizatiilor de consumatori in procesul de luare a deciziilor.

4.23. COOPERAREA IN DOMENIUL JUSTITIEI SI AL AFACERILOR INTERNE

4.23.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Implementarea efectiva a *acquis-ului comunitar* in ceea ce priveste cooperarea in domeniul justitiei si al afacerilor interne necesita existenta unor structuri administrative corespunzatoare si a altor aranjamente astfel incat sa poata fi asigurata cooperarea practica cu institutiile similare din tarile membre (a se vedea de asemenea Studiul 12 "*Exigentele transpunerii in Romania a legislatiei UE din domeniul luptei impotriva criminalitatii economico-financiare*").

Existenta unui sistem judiciar independent, eficient si de incredere este de importanta capitala. Aceasta necesita suficiente resurse umane si personal calificat, echipament modern si adecvat, accelerarea procedurilor din timpul proceselor, reducerea numarului de cazuri amanate, masuri care sa asigure cresterea puterii judecatorilor si proceduri care sa asigure o practica judiciara etica si accesul efectiv la justitie.

Implementarea *acquis-ului comunitar* in domeniul specific al justitiei si afacerilor interne necesita existenta unui numar de organisme si structuri prezentand caracteristici particulare. Ca o caracteristica generala, pentru a permite acestor structuri sa-si indeplineasca sarcinile de o maniera eficienta, este necesara prezenta unui personal, infrastructura si echipament adecvate. Personalul trebuie sa lucreze in spiritul respectarii legii si sa-si indeplineasca indatoririle de o maniera corecta, impartiala, onesta, de incredere si profesionista. Trebuie asigurata o buna coordonare intre autoritatile relevante.

Protectia datelor: Protectia efectiva a datelor personale necesita existenta unei autoritati independente de supervizare a protectiei datelor.

Politica de vize: Implementarea *acquis-ului comunitar* in ceea ce priveste politica de vize necesita prezenta capacitatii tehnice de a desfasura verificarile necesare in vederea emiterii de vize, la care toate serviciile competente in emiterea si controlul vizelor sa aibe acces, precum si existenta unui registru national privind vizele. In plus, trebuie sa existe capacitatea de a detecta documentele falsificate.

Controlul la granite: Este necesara asigurarea unui control eficient la granite de catre profesionisti specializati. O buna coordonare intre autoritati precum si o stransa cooperare cu tarile

vecine sunt de importanta cruciala. Un sistem operational national de informatii Schengen trebuie sa existe.

Fenomenul migratiei: Trebuie sa existe capacitatea corespunzatoare pentru a analiza readmiterile si expulzarile. Este importanta cooperarea cu alte autoritati responsabile de implementarea legislatiei privind strainii.

Acordarea de azil: Implementarea *acquis-ului comunitar* privind acordarea de azil necesita prezenta unui set de proceduri corectesi eficiente referitoare la solutionarea cererilor de azil. Mai mult, o structura functionala trebuie sa existe avand suficient personal instruit, capabil sa indeplineasca procedurile specifice; aceasta structura trebuie sa fie in masura sa raspunda cererilor de azil in limite rezonabile de timp. In final, trebuie sa existe o procedura de apel independenta.

Cooperarea la nivel de Politie: Implementarea *acquis-ului comunitar* in acest domeniu presupune existenta unei structuri politienesti de incredere si eficienta care sa coopereze foarte bine pe plan intern. Aceasta inseamna si existenta unor baze de date de investigatii computerizate, concepute astfel incat sa serveasca luptei impotriva diverselor tipuri de criminalitate, inclusiv impotriva crimei organizate, precum si a unui bun sistem statistic national de masurare a variatiilor ratei criminalitatii. Cooperarea dintre politie si alte agentii este de asemenea esentiala. Se cere de asemenea capacitatea de a actiona in cadrul Europol.

Lupta impotriva fraudei si a coruptiei: Trebuie sa existe servicii anti-frauda eficiente; o deplina cooperare trebuie sa existe intre autoritatile nationale si Comisia Europeana (OLAF).

Lupta impotriva drogurilor: Participarea la reseaua de informatii europene in domeniul combaterii drogurilor (Reitox) din cadrul Centrului de monitorizare european pentru combaterea drogurilor (EMCDDA) este necesara. Trebuie pregatita o strategie nationala de lupta impotriva consumului de droguri si comercializarii acestora. O clara impartire a responsabilitatilor organizatiilor ce actioneaza in domeniu este esentiala.

Cooperarea vamala: Este necesara infiintarea unui sistem computerizat integrat si existenta capacitatii de implementare pentru a asigura cooperarea intre agentii. Prezenta unui serviciu special de investigatii dispunand de resursele necesare este de asemenea o cerinta, precum si a unor metode adecvate de lupta impotriva fraudelor, incluzand aici constituirea unor unitati mobile de supraveghere.

Cooperarea judiciara in chestiuni civile: Structuri administrative corespunzatoare trebuie sa functioneze pentru a asigura cooperarea cu statele membre pe baza instrumentelor comunitare si a conventiilor internationale. Aceasta include capacitatea de a solutiona probleme precum transmiterea directa de solicitari, desemnarea unor autoritati de contact, ofense administrative, informari, cereri de extradare precum si recunoasterea si impunerea rezultatelor proceselor civile.

4.23.2. Progrese in implementare:

In timp ce o importanta parte a legislatiei a fost adoptata recent, in special in domeniul controlului granitelor si al regimului strainilor, mai raman multe de facut in ceea ce priveste armonizarea legislativa si intarirea capacitatii administrative. O atentie speciala trebuie acordata accelerarii reformei in politie, iar recenta legislatie impotriva coruptiei trebuie urmata de masuri care sa favorizeze capacitatea de punere in practica a acesteia (a se vedea de asemenea Studiul 12 *“Exigentele transpunerii in Romania a legislatiei UE din domeniul luptei impotriva criminalitatii economico-financiare”*).

In domeniul **protectiei datelor**, se intentioneaza ca institutia Avocatului Poporului sa fie organismul de implementare si supervizare, desi se pare ca bugetul modest de care dispune nu ii va permite sa se achite cu succes de aceasta sarcina aditionala.

Alinierea la cerintele UE in domeniul **politicii de vize** trebuie sa continue, in special in sensul introducerii de vize pentru tarile cu un inalt potential migrator.

In ceea ce priveste **controlul la granite**, reorganizarea si modernizarea Politiei de Frontiera a dat deja rezultate in sensul unei eficiente si practici imbunatatite. Totusi, eforturile de combatere a coruptiei trebuie continuate iar planurile de reformare a programelor de instruire pentru diferitele categorii ale politiei de frontiera trebuiesc implementate. Posturile de frontiera trebuie sa -si dezvolte conexiunile informatice cu bazele de date centrale privind emigrarea.

Legea Refugiatilor a imbunatatit considerabil situatia in ceea ce priveste **acordarea de azil**. Romania trebuie sa -si imbunatateasca informatiile privind tarile de origine si conditiile de gazduire a solicitantilor de azil.

In domeniul **cooperarii la nivel de politie si al luptei impotriva crimei organizate** noua legislatie privind orgaizarea politiei si statutul politistului a fost aprobata. Aceasta legislatie reprezinta baza pentru procesul de demilitarizare a politiei, proces esential pentru cresterea controlului democratic asupra fortelor politienesti.

Eforturi mult mai substantiale sunt necesare pentru crearea unei capacitati eficiente de implementare si pentru imbunatatirea cooperarii interinstitutionale in domeniul **luptei impotriva fraudei si a coruptiei**.

Strategia nationala **anti-drog** trebuie dezvoltata in continuare pentru a realiza atat o reducere a cererii cat si a furnizarii de droguri. Comitetul Interministerial de Lupta Impotriva Drogurilor trebuie sa devina complet operational. Capacitatea agentilor de implementare a legii, in special a politiei si a vamii, ar trebui crescuta. Eforturi suplimentare sunt necesare pentru imbunatatirea colectarii si accesului la informatii legate de domeniul consumului de droguri. Infiintarea Punctului National de Informare in domeniul Drogurilor, in concordanta cu cerintele Centrului European de Monitorizare a Drogurilor si a Consumului de Droguri – EMCDDA – trebuie finalizata.

In ceea ce priveste **spalarea banilor**, mijloace financiare si instruire suficiente trebuiesc acordate Oficiului National pentru Prevenirea si Lupta impotriva Operatiunilor de Spalare a Banilor. Capacitatea Oficiului de a coopera cu alte agentii de implementare a legislatiei ar trebui intarita, in particular in legatura cu ofiterii de politie si procurorii implicati in chestiuni legate de fenomenele de spalare a banilor.

Romania a facut progrese in ceea ce priveste **cooperarea vamala** prin infiintarea Serviciului Anti-Frauda in cadrul Directoratului General al Vamilor. Cooperarea dintre agentii trebuie imbunatatita si trebuiesc semnate acorduri mutuale de asistenta. Trebuiesc infiintate unitati mobile de supraveghere si dezvoltate laboratoare vamale.

In ceea ce priveste **cooperarea judiciara**, Romania a ratificat cele mai multe conventii internationale incluse in *acquis*. Eforturi suplimentare sunt necesare pentru a asigura nivelul corespunzator de cooperare in domeniul civil si in ceea ce priveste recunoasterea mutuala si impunerea deciziilor juridice.

4.24. UNIUNEA VAMALA

4.24.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Pentru a sprijini statele candidate in procesul de pregatire a administratiilor vamale pentru a opera eficient in concordanta cu standardele legislative ale UE, a fost redactata o asa numita Carte Albastra a procesului. Aceasta cuprinde modelele de buna practica ce trebuie sa opereze intr-o administratie vamala moderna in contextul pietei unice europene.

Implementarea *acquis-ului comunitar* necesita existenta in fiecare stat a unor autoritati vamale eficiente care sa asigure aplicarea corecta si uniforma a regulamentelor vamale si, acolo unde este cazul, a altor prevederi subiect al controlului vamal. Autoritatile vamale trebuiesc investite cu puteri extinse de control iar operatorii economici trebuie sa aiba dreptul de a face apel.

Asigurarea aplicarii corecte si uniforme a regulamentelor vamale necesita prezenta unei administratii vamale centrale, precum si a functiunilor operationale la nivel regional si local, inclusiv prezenta in porturi, aeroporturi si la granitele de uscat si marine ale tarii. Rolurile, responsabilitatile si legaturile dintre aceste niveluri diferite trebuiesc definite de o maniera clara si transparenta.

Cooperarea stransa si asistenta mutuala dintre autoritatile vamale nationale precum si dezvoltarea unor sisteme computerizate de interconectare sunt de importanta cruciala.

Administratiile vamale ar trebui sa indeplineasca urmatoarele conditii:

- ?? trebuie sa dispuna de o solida baza legala care sa stabileasca cu claritate organizarea si structura lor;
- ?? trebuie sa fie subiectul auditului independent;

- ?? personalul trebuie sa lucreze in acord cu principiile respectarii legii si sa-si indeplineasca indatoririle de o maniera corecta, impartiala, onesta, de incredere si profesionista;
- ?? instruirea sistematica a personalului trebuie asigurata prin intermediul unei strategii adecvate;
- ?? administratia vamilor trebuie sa aibe o politica de resurse umane bine definita;
- ?? administratia vamilor trebuie sa prezinte annual un raport ministerului finantelor, altor departamente guvernamentale si altor actori interesati;
- ?? trebuie sa functioneze un regim al penalitatilor eficient si armonizat;
- ?? trebuie stabilita si facuta publica o procedura de apel, cu limite clare in ceea ce priveste desfasurarea in timp;
- ?? trebuie stabilita o relatie de munca cu operatorii economici;
- ?? un sistem informatic capabil sa se interconecteze cu cele din UE trebuie sa fie functional.

4.24.2. Progrese in implementare:

Desi Romania a adoptat o mare parte din legislatia *acquis-ului comunitar*, eforturi suplimentare sunt necesare in continuare in special cu privire la regulile privind originea produselor si statutul zonelor libere.

Progrese au fost realizate si in sensul imbunatatirii capacitatii administrative si operationale de implementare a *acquis-ului*. Ultimii doi ani au fost martorii unor schimbari administrative radicale cum ar fi reorganizarea Directiei Generale a Vamilor, nooul cod de procedura, deschiderea Scolii Nationale de Finante Publice sau implementarea Sistemului Integrat de Informatii Vamale. O mai buna transparenta sa realizat o data cu lansarea paginii de Web (www.customs.ro) continand informatii referitoare la legislatia vamala in vigoare. Eforturi suplimentare sunt necesare pentru a depasi dificultatile inregistrate in legatura cu managementul vamilor de la granite si in ceea ce priveste infrastructura. (a se vedea de asemenea Studiul 4 "Modalitati de adaptare a comertului romanesc la tarifele vamale si politicile comerciale din UE. Impactul asupra relatiilor comerciale ale Romaniei."). Sistemul ASYCUDA (un sistem vamal computerizat) este operational si proceseaza actualmente 98% din declaratiile vamale. Sistemul Integrat de Informatii Vamale (ICIS) a fost proiectat, dezvoltat si implementat luandu-se in considerare necesitatea interconectarii cu sistemele informatice ale UE.

Nooua structura a administratiei vamale a Romaniei include un Control Intern si o Directie de Audit responsabile cu asigurarea bunei desfasurari a operatiilor vamale si detectarea fraudelor.

Eforturile ar trebui intensificate pentru a combate coruptia in cadrul administratiei vamale. Controlul la granite ar trebui imbunatatit si ar trebui infiintate laboratoare vamale.

4.25. RELATIILE EXTERNE

4.25.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Politica comerciala comuna

Participarea la formularea si implementarea politicii comerciale comune a UE necesita existenta unor ministere functionale in domeniile economiei nationale/industriilor si comerului/afacerilor externe (depinzand de modul in care competentele sunt impartite intre autoritatile nationale). Mai mult, este necesara existenta unei administratii vamale moderne si functionale.

Aceasta implica prezenta unor oficiali instruiti in mod corespunzator posesori ai unor abilitati tehnice si lingvistice care sa le permita participarea in cadrul numeroaselor organisme de elaborare de politici pe diferite nivele.

Politica de dezvoltare

Participarea la formularea si implementarea politicii de dezvoltare a UE necesita existenta unui minister sau departament ministerial pentru dezvoltare functional care sa poata asigura si complementaritatea dintre actiunile nationale si cele comunitare din acest domeniu. Aceasta implica de asemenea prezenta unor oficiali corespunzator instruiti posesori ai unor abilitati tehnice si lingvistice care sa le permita participarea in cadrul numeroaselor organisme de elaborare de politici pe diferite nivele.

4.25.2. Progrese in implementare:

In ianuarie 2001 responsabilitatea pentru politica comerciala a fost transferata de la Ministerul Industriilor la Ministerul Afacerilor Externe (Departamentul pentru Comertul Exterior si Promovare Economica). Departamentul pentru Comert Exterior detine puteri exclusive in anumite arii (de exemplu instrumente de protectie coomerciala), are rol coordonator pe alte zone (de exemplu negocieri coomerciale internationale) si raspunde ca legislatia elaborata de catre alte departamente guvernamentale este compatibila cu politica comerciala a Romaniei. In pofida semnificativelor reduceri de personal, Ministerul de Externe dispune de suficienta resursa umana pentru a gestiona politica comerciala a Romaniei.

In ceea ce priveste **politica comerciala comuna**, Romania va trebui sa-si alinieze tarifele cu cele din UE in momentul aderarii.

In principiu, transferul de responsabilitate in ceea ce priveste politica comerciala catre Ministerul Afacerilor Externe ar fi trebuit sa prezinte avantajul distantarii politicii comerciale de interesele sectoriale interne. Totusi, acest fapt nu sa intamplat iar in cateva randuri au fost adoptate masuri comerciale incompatibile cu angajamentele internationale ale Romaniei ca urmare a neconsultarii ministerului responsabil. Pentru a preveni astfel de situatii, departamentul pentru

comert din cadrul Ministerului Afacerilor Externe necesita sa-si imbunatateasca urgent controlul asupra formularii politicilor comerciale.

4.26. POLITICA EXTERNA SI DE SECURITATE COMUNA

4.26.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Participarea la formularea si implementare politicii externe si de securitate comuna a UE (CFSP) si a politicii de aparare si securitate euopene (ESDP) necesita existenta unor structuri administrative functionale in cadrul Mministerului Afacerilor Externe si a altor ministere implicate, precum si a unor oficiali corespunzator instruiti, posesori ai unor abilitati tehnice si lingvistice care sa le permita participarea in cadrul numeroaselor organisme de elaborare de politici pe diferite nivele. Organigrama Ministerului de Externe trebuie sa includa pozitiiile de ‘Director cu Politicile’ si ‘Correspondent European’.

Fiecare stat trebuie sa detina un sistem de transmitere a informatiilor clasificate compatibil cu cel din UE, aceasta pentru a putea participa la schimbul de informatii CFSP si ESDP criptate electronic la momentul aderarii.

Mai mult, implementarea pozitiiilor si actiunilor comune CFSP necesita existenta unei structuri administrative corespunzatoare in cadrul ministerelor si agentii de implementare care sa asigure impunerea legislatiei precum si a sanctiunilor si mmasurilor restrictive venite din partea Uniunii Europene.

4.26.2. Progrese in implementare:

Romania a demonstrat o buna evolutie in ceea ce priveste politica externa si de securitate comuna si nu s-au inregistrat probleme legate de alinierea la *acquis-ul comunitar*.

Dialogul politic regulat stabilita inclus participarea Romaniei in cadrul unor intalniri la nivelul Directorilor Politici, Corespondentilor Europeni si a grupurilor de lucru specifice.

Conducerea cu succes a Presedintiei OSCE furnizeaza o demonstratie clara a capacitatii Romaniei de a-si asuma un rol international de leader in domeniul afacerilor externe. Romania detine un Minister al Afacerilor Externe bine dotat cu personal corespunzator pentru a putea implementa prevederile CFSP.

4.27. CONTROLUL FINANCIAR

4.27.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*:

Urmatoarele sunt elemente cheie pentru a asigura ca fondurile nationale si cele europene sunt controlate eficient:

- ?? un Sistem de Control Financiar Intern (PIFC) al fondurilor publice bine definit;
- ?? desfasurarea de controale ex-ante pe baza analizei riscurilor;
- ?? un sistem de raportare financiara eficient;
- ?? clare responsabilitati personale si institutionale;
- ?? separatia puterilor (astfel incat sa nu existe nici un risc de conflict de interese intre procesele de licitare, contractare si cheltuire a fondurilor);
- ?? armonizare a controlului la nivel central si existenta unei metodologii de auditare;
- ?? personal instruit si in numar suficient pentru a fi alocat diferitelor sarcini;
- ?? proceduri de achizitie.

In domeniul protectiei intereselor financiare ale UE si pentru a asigura o cooperare operationala eficienta cu OLAF, trebuie desemnata drept unic punct de contact o institutie independenta cu competente corespunzatoare pentru a lupta eficient impotriva fraudelor. Acest organism trebuie sa fie capabil sa organizeze si sa conduca investigatii anti-frauda, daca este necesar impreuna cu OLAF, in concordanta cu regulamentele comunitare relevante, si sa asigure faptul ca, urmare a respectivelor investigatii, consecintele juridice si financiare specifice sunt puse in practica.

4.27.2. Progrese in implementare:

Eforturi substantiale sunt necesare pentru a completa cadrul de politici in ceea ce priveste controlul financiar intern al fondurilor publice si a adopta o noua legislatie in concordanta cu cerintele UE, cu concentrare in special pe auditul intern. Romania trebuie sa infiinteze unitati interne de audit independente in centrele de distribuire a bugetelor, cu concentrare pe metodologiile de auditare sistemice si orientate spre performanta.

Capacitatea administrativa de control financiar intern a fondurilor publice ramane insuficienta, atat in ceea ce priveste numarul de personal cat si nivelul de instruire. Se inregistreaza dificultati in atragerea de personal nou competent.

Funciunile de coordonare detinute de catre Ministerul Finantelor Publice in ceea ce priveste armonizarea metodologiei de control si management financiar, cat si cele de audit intern, ar trebui clar definite.

Curtea de Conturi a Romaniei este institutia responsabila cu auditul extern, raportand Parlamentului in ceea ce priveste managementul financiar si controlul fondurilor publice distribuite de guvern. Trebuie asigurat personalul necesar pentru ca sarcinile pe care le are Curtea de

Conturi sa fie bine indeplinite si pentru a putea fi dezvoltate si implementate metode moderne de audit. Parlamentul va trebui sa asigure punerea in practica a unor proceduri specifice pentru implementarea recomandarilor rezultate din investigatiile Curtii.

Cu privire la controlul cheltuirii fondurilor de tip structural, sunt necesare eforturi pentru a intari capacitatea de management a Romaniei pentru finantarile din perioada de preaderare. Trebuie dezvoltate in continuare reguli si proceduri clare de control financiar intern, iar capacitatea administrativa trebuie imbunatatita. Este de asemenea foarte importanta dezvoltarea de mecanisme pentru recuperarea fondurilor pierdute.

4.28. PREVEDERI FINANCIARE SI BUGETARE

4.28.1. Cerinte ale *acquis-ului comunitar*.

Bugetul national si masurile de cofinantare UE

Acquis-ul comunitar nu prescrie vreun model particular de sistem bugetar. Totusi, in afara procedurilor si instrumentelor necesare pentru a sustine disciplina bugetara necesara in contextul uniunii monetare, organizarea bugetului ar trebui sa permita managementul eficient al circulatiei fondurilor de la si catre UE.

Resursele proprii si infrastructura administrativa

Romania trebuie sa aibe capacitatea administrativa de colectare si transfer in timp util a resurselor stabilite la bugetul comunitar si pe cea de raportare exacta si regulata catre Comisie a situatiei privind fiecare tip de resursa.

4.28.2. Progrese in implementare:

Au fost realizate eforturi pentru trecerea la o abordare pe baza de programe a construirii bugetelor pornindu-se de la prioritatile nationale si sectoriale intr-un cadru macroeconomic multianual. Numarul de ministere si agentii guvernamentale care utilizeaza o abordare a construirii bugetului pe baza de programe a crescut. Bugetul de stat asigura cofinantarea proiectelor si programelor sprijinite prin intermediul instrumentelor financiare de preaderare.

In ceea ce priveste resursele proprii si infrastructura administrativa, si mai ales masurile de control al propriilor resurse, administratiile financiare si vamale romanesti sunt in plin proces de implementare a unor reforme pentru a-si imbunatati capacitatea operationala si administrativa. Aceste reforme implica finalizarea procesului de informatizare, imbunatatirea calitatii resurselor umane si a organizarii interne.

Trebuie imbunatatite conexiunile dintre Planul National de Adoptare a *Acquis-ului Comunitar* si procesul de concepere a bugetului. Capacitatea de evaluare a eficientei cheltuielilor

bugetare propuse trebuie dezvoltata. De asemenea, eforturile de imbunatatire a procedurilor operationale de distribuire a fondurilor UE, prin intermediul Fondului National, trebuiesc continuate .

In plus fata de necesitatea coordonarii la nivel central si colectarii, monitorizarii si controlului corespunzatoare a fluxurilor de fonduri de la si spre bugetul UE, capacitatea administrativa trebuie imbunatatita in contextul politicilor relevante descrise in alte sectiuni ale prezentului studiu cum ar fi controlul financiar, taxele, agricultura, vama si politica regionala.

SECTIUNEA 5: FUNCTIUNEA DE MANAGEMENT SI CARACTERISTICI

În cele ce urmeaza se trec în revista elementele-cheie referitoare la organizarea institutionala - din punctul de vedere al functiunii de management - asa cum rezulta din studiile de impact asociate. Acestea au fost completate cu aspecte noi aparute pe parcursul interviurilor efectuate în cadrul acestui studiu.

5.1. PLANIFICAREA

5.1.1. Responsabilitate si autoritate

La nivelul administratiei publice se manifesta nevoia pentru o definitie mai clara a autoritatii si responsabilitatii. Administratia publica ar trebui poate sa-si stabileasca o strategie mai clara si un set de principii relative la repartizarea autoritatii si responsabilitatii între diferitele organisme si la diferitele niveluri ale administratiei. În orice moment si în orice situatie, autoritatea va trebui sa functioneze si întregul sistem sa fie capabil sa dea raspunsurile relevante. În loc de a se solicita întreaga autoritate si resursele necesare pentru a duce la îndeplinire o anumita sarcina, functionarul public trebuie sa se adapteze unui alt model care consta în a învăta sa se puna întrebări de genul: *care este sursa autoritatii, cât de mare este propria autoritate, cu cine trebuie împartita responsabilitatea, care este partea de raspundere a fiecaruia, cu cine trebuie sa se colaboreze pentru a avea succes s.a.m.d.* În mod obisnuit, cea mai mare parte - daca nu întreaga - autoritate si responsabilitate este detinuta la cele mai înalte niveluri. Ca urmare, administratia publica nu este capabila, si poate nici doritoare, de a lua decizii si de a actiona fara a avea o aprobare prealabila de la nivelurile ierarhice superioare. Aceasta are un impact negativ nu numai asupra planificarii activitatilor ci si asupra implementarii planului si a tuturor actiunilor zilnice de importanta mai mare sau mai mica ce apar în activitatea curenta. Delegarea potrivita de autoritate si responsabilitate catre niveluri care se presupune ca sunt mai competente în rezolvarea problemelor respective, incluzând chiar elaborarea de politici, ar putea avea drept rezultat o schimbare fundamentala a modului în care se lucreaza în administratia publica. Aceasta ar conduce la o mai buna întelegere si percepere a însusi serviciului oferit. Acest proces al delegarii si subsidiaritatii institutionale este deasemenea deja prevazut printre principiile de reorganizare a administratiei publice enuntate în vederea însusirii *acquis*-ului. Aceasta solicita administratiei centrale sa retina functiunile de elaborare a politicii si de reglare generala, dar sa delege functiunile de supraveghere, certificare si licentiere catre terte organisme quasi-independente cu care guvernul trebuie sa interactioneze apoi în mod transparent.

5.1.2. Planificarea pe termen lung

Dezvoltarea de abordari pe termen lung, asupra unor chestiuni care sa echilibreze presiunea exercitata de evenimentele curente, este o necesitate. S-ar parea ca este acordata o atentie si un timp prea mare pentru rezolvarea unor chestiuni curente si imediate, fara considerarea si în detrimentul abordarii chestiunilor majore, pe termen lung. Aceasta poate conduce cu usurinta la luarea unor decizii eronate, în timp ce implicatiile pe termen lung sunt fie minimizate fie, mai rau, ignorate.

În procesul de aderare, obiectivul imediat este constituit de încheierea negocierilor la fiecare capitol – în timp ce obiectivul pe termen lung este aderarea însasi, ceea ce este un proces mult mai dificil si care presupune o larga implicare a multor sectoare ale administratii publice.

5.1.3. Activitatea echipelor "Task Force"

Pentru fiecare capitol al *acquis*-ului au fost stabilite asa-numitele "task forces": echipe mixte cu sarcini precise, sub conducerea unui anumit minister si din care fac parte si reprezentanti ai altor ministere care sunt implicate în chestiuni legate de capitolul respectiv. Desi este de înteles ca efortul curent sa se concentreze pe încheierea negocierilor la fiecare capitol, se pare totusi ca numai în mica masura se încearca sa fie luate în consideratie chestiunile mult mai importante legate de implementarea *acquis*-ului, odata ce România devine membru al UE. Chestiunea este legata partial de orientarea data acestor echipe mixte dar - în plus - problema este calibrul si calitatea membrilor echipei, în special a celor care provin din ministerele-suport. Împreuna cu acest aspect, rolul Ministerului Integrării Europene trebuie definit în mod clar, ca fiind de 'facilitator' (cazul sugerat) sau de 'driver'.

5.1.4. Stabilitatea administratiei publice

Perioada imediat urmatoare caderii comunismului a fost caracterizata de o continua schimbare a functionarilor din administratia publica ceea ce a avut ca rezultat pierderea constanta de cunostinte tehnice si de experienta. Numai în ultimii ani se manifesta o actiuni luate în scopul realizarii unei administratii publice mai stabile, actiuni sprijinite pe un suport legislativ adecvat. Experienta altor state a demonstrat fara echivoc ca stabilitatea asociata cu continuitatea acestei importante resurse care este personalul este un imperativ al pastrarii tezaurului de cunostinte si experienta. Administratia publica ar trebui sa fie un corp a-politic de functionari si aceasta trebuie sa însemne schimbari în directia politicului. Se manifesta o nevoie clara pentru un corp de functionari publici unde sa fie atrase persoane de calitate carora sa le poata fi oferite atât extinderea rolului îndeplinit în prezent cât si oportunitati legate dezvoltarea carierei catre niveluri superioare ale ierarhiei administrative. Telul trebuie sa fie calitatea si nu neaparat cantitatea corpului de functionari publici. Pentru a se realiza aceasta, este nevoie de o orientare a politicii în cadrul guvernului în ansamblu, bazat pe cooperarea dintre toate ministerele. Aceasta este legata

de nevoia unor servicii puse sub o guvernare eficace, precum si de reechilibrarea relatiei existente între politicieni si administratorii profesioniști. Rezulta servicii publice profesionale care ofera o crestere a rolului politicianilor, fara a forta administratorii sa fie legati de un anumit minister sau de o anumita functie.

5.1.5. Utilizarea experientei altor tari

La momentul în care România va încheia negocierile la toate capitolele de *acquis communautaire*, probabil ca un numar de state est-europene foste comuniste vor fi deja membri ai UE. Experienta drumului parcurs de aceste tari ar trebui sa fie o foarte valoroasa sursa de informatii si de consiliere, atât în ceea ce priveste experientele pozitive cât si cele negative. România ar trebui sa foloseasca acest avantaj si sa caute sa dezvolte si sa mentina relatiile si legaturile adecvate pentru întreaga gama de interese asa cum rezulta din *acquis*. Merita de asemenea sa se observe ca unele dintre tarile membre în prezent ale UE au avut de întâmpinat dificultati similare celor ale României, atât înainte cât si la aderare - astfel încât solutiile alese de acestea sunt o alta sursa importanta privind optiunile pentru viitor.

5.1.6. Implementarea

Nevoia de schimbare este o chestiune-cheie si, în urmatorii ani, vor fi necesare o multitudine de actiuni pentru a atinge tintele stabilite în cursul etapei de negociere. Experienta arata ca implementarea – a face lucrurile sa se produca în realitate - este cel mai dificil dintre toate procesele. Este etapa în care daca ceva poate merge rau, va merge rau. Un element esential este planificarea detaliata si pregatirea necesara acestei etape dar ea în sine nu garanteaza succesul. Etapa de implementare ar trebui sa fie însoțita de monitorizare continua si control efectuat cu regularitate, precum si de capacitatea de a fi pregatit sa se faca schimbari ale planului initial atunci când este clar ca ele sunt necesare pentru atingerea obiectivelor stabilite. Va fi necesar sa se identifice în detaliu elementele critice ale implementarii caracteristice fiecarui capitol al *acquis*-ului si sa se elaboreze un plan pentru implementare detaliat, cu prioritati bine formulate si cu precizarea modurilor de monitorizare, control si de corectare, când si unde este necesar. Acesta este cel mai dificil lucru de stabilit aprioric. Care sunt mecanismele pentru a detecta problemele, care este sistemul de raportare, modul de diagnostic, cum sa se realizeze consultarea si solutionarea problemelor aparute, autorizarea initiativei si a interventiei, realizarea actiunii concertate a tuturor participantilor, cum sa se monitorizeze rezultatul? Acest raspuns institutional necesar - de tip adaptiv si bazat pe învățare - este tot atât de dificil pe cât este de dificila invatarea sa, adaptiva si pas-cu-pas. Abordarile din sistemele anglo-saxone, permissive actiunii, nu functioneaza în culturile latine bazate pe principiul FINA⁶. România este în prezent destul de departe de delegarea schimbarilor privind implementarea, în mod eficace. Se pot delega numai

actiuni pe cai prestabilite, ceea ce limiteaza universul posibil al actiunilor administrative la numai o mica parte a ceea ce este posibil si necesar.

5.1.7. Harta reformei

Dupa încheierea negocierilor de aderare la UE, toate ministerele vor fi implicate în procesul de implementare a schimbarilor, în scopul atingerii tintelor propuse. Acest proces presupune ca fiecare minister sa elaboreze o "harta a reformei" însoțita de indicatori obiectivi astfel încât sa se poata monitoriza progresul facut catre atingerea obiectivelor si sa se poata întreprinde actiuni corective atunci când este nevoie. Procesul poate începe cu determinarea structurii actuale a fiecarui minister/agentie, urmata de stabilirea rolului si competentelor viitoare ale acestora. Nu exista nici o formula ideala pentru structura unui guvern sau minister/agentie - România trebuie sa-si elaboreze structura cea mai potrivita nevoilor sale, structura care sa elimine suprapunerile dar sa si asigure acoperirea tuturor domeniilor importante. Acest exercitiu va oferi si baza pentru a decide ce tipuri de activitati vor ramâne în autoritatea guvernului, care vor fi repartizate agentiilor sau autoritatilor locale si care vor fi subcontractate sau chiar privatizate. De asemenea, exercitiul poate ajuta la repartizarea puterii administratiei publice catre ministere, eliminându-se astfel mentalitatea de "fortareata" care nu sprijina schimbarea, mentalitate înradacinata în unele organizatii. Cu titlul de exemplu, se vor mentiona doua situatii din ultimii ani. Reforma politica din Italia a permis reducerea, cu efecte pozitive, a numarului de ministere de la 24 la 13, si programul de reforma a guvernului desfasurat în prezent în Regatul Unit al Marii Britanii.

5.1.8. Coordonarea eforturilor organizatiilor donatoare

Asistenta financiara acordata României ofera un sprijin consistent si aceste fonduri vor creste în urmatorii ani. Experienta arata ca aceste fonduri nu au condus totdeauna la beneficii optime si una dintre probleme a fost existenta obiectivelor diferite ale diferitelor organizatii donatoare. O comunicare mai buna si o colaborare mai stransa între principalele organizatii donoare deja a început, în scopul obtinerii unei eficiente si sinergii mai mari fata de efortul facut. Acest aspect trebuie sa ramâna o problema -cheie a diverselor mecanisme de asistenta care vor fi disponibile pentru România în urmatorii ani.

5.2. IMPLEMENTAREA

5.2.1. Domeniile politic/administrativ

În ultima decada, s-a constatat o continua maturizare treptata a scenei politice dar influenta schimbarilor politice urmând fiecaror alegeri a avut un impact negativ semnificativ asupra continuitatii administratiei publice - care este un element important în implementarea reformei.

⁶) FINA = Forbidden If Not Approved (interzis daca nu este aprobat)

Acum este momentul potrivit pentru a determina o separare acceptabila între influenta politica si administrativa, ceea ce poate constitui baza pentru o administratie publica stabila, cu cunostinte adecvate si experienta necesara pentru a conduce România pe drumul dificil al implementarii *acquis*-ului.

5.2.2. Organizarea ministerelor

La punctul '5.1. *Planificarea*' s-a facut deja un comentariu legat de necesitatea revizuirii structurii ministerelor. Concentrându-se asupra structurii organizatorice interne, fiecare minister ar trebui sa-si orienteze atentia catre programele si cerintele integrarii în UE în ansamblu. Implementarea *acquis*-ului va solicita desfasurarea de activitati la toate nivelurile, din moment ce acest proces este o buna ocazie de a stabili si mentine procedurile si procesele adecvate. Un alt factor este nevoia de a exploata resursele umane interne si de a obtine efecte optime pe baza cooperarii acestora. Aceasta nu este o sarcina usoara dar, cu o stimulare potrivita, acest lucru poate fi realizat dar nu poate fi impus.

Mai întâi se cuvine sa se mentioneze ca modelul de organizare de tip agentie este prevazut în mod implicit în unele locuri din legislatia *acquis*-ului. Agentiile semi-independente ar trebui sa îndeplineasca functiuni sau roluri unice si sa actioneze ca organizatii pentru supervizarea actorilor de la nivel micro (firme, indivizi, diferite organizatii) prin autorizarea sau certificarea activitatii acestora, certificarea proceselor sau aprecierea rezultatelor activitatii acestora. Toate acestea au loc în conditiile unui cadru clar reglementat, definit de minister. Acest tip de descentralizare este reprezentativ pentru administratia publica moderna.

În al doilea rând, implementarea presupune colaborarea si coordonarea dintre ministere pe tema transpunerii în practica a politicii si, mai ales, procesul de învățare a modului de tratare a problemelor 'de granita' în cooperare. Acest lucru nu poate fi realizat prin acordarea apriorica a autoritatii unui anumit minister.

5.2.3. Legislatia

În mod clar, legislatia este un factor de baza în procesul de implementare ce urmeaza negocierilor capitolului din *acquis*. Prea adesea se presupune ca, odata ce legea a fost publicata, ea este si implementata. Acest lucru nu este adevarat deoarece adeseori, legislatia anterioara nu a fost anulata în momentul aparitiei legislatiei noi. Rezultatul: confuzie si, poate, mai grav, ocazia ca cetatenii sa eludeze prevederile ambelor legi. În plus, este important ca (noua) lege sa fie usor de înțeles, implementata, respectata si monitorizata. Pe un front mai larg, întreaga strategie trebuie sa fie reconsiderata. Este nevoie sa mearga înainte un sistem care, în prezent, foloseste legislatia primara pentru a permite ministerelor sa actioneze pe baza ordonantelor aprobate de guvern si reglementarilor specifice emise de ministere.

5.2.4. Implementarea

A implementa înseamnă a face ca lucrurile să se producă în realitate, să existe capacitatea de a impune și monitoriza schimbările ce rezultă din reforma procesului, procedurilor, structurii - concretizate finalmente în beneficii cuantificabile. Implementarea este cel mai dificil și cel mai puțin înțeles dintre toate fazele procesului de schimbare și acesta este poate motivul pentru care, adesea, ea nu se bucură de sprijinul și resursele necesare. Rezultatul implementării apare astfel mai puțin decât satisfactor. Experiența din România în ceea ce privește implementarea este limitată la cea capătă în ultima decada, când câteva schimbări majore s-au finalizat cu rezultate ce nu au permis atingerea obiectivelor inițiale. Pe viitor, în special în ceea ce privește *acquis-ul communautaire*, faza de implementare este critică și impune, pe lângă o planificare inițială foarte atentă, și o monitorizare strânsă și detaliată, pe tot parcursul implementării. Autoritățile trebuie să fie pregătite să efectueze schimbări atunci când devine clar că lipsa acțiunii va avea drept consecință rezultate sub cele așteptate.

5.2.5. Comunicarea și informațiile

În contextul orientării asupra implementării, departamentele de integrare europeană trebuie să se concentreze și asupra constientizării celorlalte departamente din ministere. Comunicarea nu a fost niciodată un punct tare, nici în domeniul politic și nici în cel administrativ - acesta este o chestiune culturală inerentă, remanentă din decadele anterioare. Procesul de integrare europeană oferă o scuză perfectă pentru o schimbare de la obiceiurile trecutului de acces limitat la informație la noua eră când foarte puțin sau nimic nu este realmente 'confidential' și comunicarea este privită ca o activitate cotidiană obișnuită și nu un proces ce trebuie administrat și monitorizat îndeaproape. Un aspect special este legat de rolul unităților de implementare a proiectelor (PIU) din cadrul ministerelor - un element important din activitatea lor ar trebui să fie asistența în obținerea unei mai largi audiențe, vizibilități și sprijin pentru propriile proiecte. Acest aspect ar trebui să fie înscris în termenii de referință ai tuturor proiectelor.

5.3. CONTROLUL, MONITORIZAREA ȘI REVIZUIREA

5.3.1. Controlul și monitorizarea

În etapa de implementare, controlul este un mecanism necesar succesului, în sensul existenței unui set clar de standarde și instrumente de măsurare care să poată indica în mod clar - pe de o parte - care este progresul realizat în raport cu planul și - pe de altă parte - să fie un indicator pentru nevoia de a întreprinde acțiuni corective atunci când este necesar. Deoarece, în multe cazuri, mai multe ministere vor fi implicate în implementarea *acquis-ului*, aceasta impune

stabilirea unei rețele functionale de comunicare - atât între cât și în interiorul ministerelor. Acestea ar trebui extinse la cel puțin două niveluri sub secretarul de stat și, în situații speciale, mai mult.

5.3.2. Instruirea în management

În prezent, în pozițiile manageriale din administrația publică sunt numite cele mai calificate persoane (din punct de vedere al pregătirii tehnice) dar s-a făcut foarte puțin pentru a le înzestra cu mijloacele necesare îndeplinirii noului lor rol într-o manieră satisfăcătoare. În ultima decada, s-au efectuat, în administrația publică, mai multe 'analize ale nevoilor de instruire' și toate au indicat nevoia pentru instruire în management (inclusiv în componenta sa supraveghere/inspectie/control) ca un mecanism capabil de a crește performanța funcționarilor din administrația publică. Nevoia pentru inspectie și supraveghere mai accentuate este subliniată ca fiind un element al procesului de 'control' care – la rândul său – este un factor cheie în implementarea rezultatelor negocierilor *acquis*-ului. În viitoarele programe Phare se propun unele activități de instruire în domeniul managementului dar nevoia menționată cuprinde întregul management al administrației publice – pentru a asigura o înțelegere și o acceptare comună a unei alte schimbări față de situația acceptată în prezent. Această problemă nu este proprie numai sectorului public, ci există, într-o mare măsură, în multe alte organizații din România și este un domeniu pregătit pentru schimbare.

5.3.3. Procedurile de revizuire

O caracteristică din trecut, care continuă să se manifeste în administrația publică, este că vechile proceduri și principii (create pentru a oferi slujbe oamenilor) nu s-au schimbat în mod semnificativ, în vederea satisfacerii noilor cerințe, revizuite, corespunzătoare unor servicii profesionale, de nivel înalt, servicii care trebuie să folosească personal de calitate. Schimbarea este esențială în sensul eliminării procedurilor birocratice; trebuie să se acorde autoritatea și responsabilitatea necesară celor care au capacitatea și capacitatea să ofere serviciile de înaltă calitate solicitate. Aceasta impune o schimbare majoră în ceea ce privește orientarea activității atât către domeniul 'politic' cât și cel 'administrativ' dar poate avea rezultate benefice datorită faptului că se pot oferi servicii de calitate mai bună folosind mai puțin personal. Fondul de salarii rămânând același, se poate compensa personalul rămas cu salarii mai bune.

5.3.4. Administrația publică – o unitate integrată

În prezent, administrația publică nu este o unitate integrată, percepută ca o organizație al cărei rol de bază este să ofere cetățenilor serviciile pentru care este plătită de aceștia. Pentru funcționarii publici dintr-un anumit minister nu există un alt sentiment de apartenență la un corp comun decât acela de a fi parte dintr-un grup/departament având șeful desemnat bine-cunoscut. Crearea Agenției Funcționarului Public s-a sperat să fie scânteia necesară care să producă

schimbarile de perceptie necesare tranzitiei functionarului din administratia publica catre un nou statut.

5.3.5. Agentia pentru administrarea asistentei financiare

Fonduri considerabile au fost disponibile pentru România, atât în timpul perioadelor de pre- cât si post-aderare, fonduri provenite din UE sau de la alti donatori.

Este de dorit în mod clar ca toate aceste fonduri sa fie integrate bugetului de stat si - de aceea - ar parea potrivita înfiintarea unei agentii separate care ar trebui sa monitorizeze - dar nu sa controleze - receptionarea si repartizarea/cheltuirea fondurilor primite.

SECTIUNEA 6: RECOMANDARI

În aceasta sectiune se prezinta un set de recomandari, bazat pe chestiunile principale care au fost analizate in sectiunile anterioare. Aceste recomandari pot constitui bazele unor cercetari viitoare.

6.1. DEFINIREA MAI CLARA A AUTORITATII SI RESPONSABILITATII ÎN CADRUL ADMINISTRATIEI PUBLICE

- ~~///~~ Importanta guvernarii vazuta ca "leadership".
- ~~///~~ Separarea nivelurilor: politic (superior) si administrativ (inferior), în conformitate cu principiile managementului public modern (fata de sistemul clasic de administratie publica).
- ~~///~~ "Harti ale Reformei" elaborate de fiecare minister/agentie, care sa contina indicatori obiectivi, astfel incat progresul sa poata fi monitorizat si sa se poata lua decizii corective atunci cand este necesar.
- ~~///~~ În consecinta, responsabilitatile si structurile ministerelor ar trebui sa fie revazute, atat pentru a identifica zonele neacoperite cat si pentru a înlatura suprapunerile. Chiar daca nu exista un model ideal al organizarii ministerelor, totusi s-ar putea considera înfiintarea unui minister al economiei, ca si renuntarea la ministere responsabile de domenii de mai mica anvergura (turism, IMMC⁷).
- ~~///~~ Autonomie reala a agentiilor/autoritatilor publice "independente".

6.2. ÎMBUNATATIREA PROCESULUI DECIZIONAL LA NIVEL INSTITUTIONAL

- ~~///~~ Abordarea strategica, pe termen lung – în locul ocuparii timpului factorilor de decizie de varf cu chestiuni zinoase curente, de importanta mai redusa.
- ~~///~~ Descentralizarea si delegarea adecvata de autoritate si responsabilitate, catre nivele care ar trebui sa fie mai competente în rezolvarea chestiunilor curente (incluzând chiar elaborarea de politici).
- ~~///~~ Considerarea posibilitatilor de subcontractare sau chiar de privatizare a unor servicii auxiliare din cadrul ministerelor.
- ~~///~~ Analizarea si reprojectarea, numai în urma unei cercetari serioase, a sistemului decizional din institutiile publice, rezultatele fiind:
 - organigrame îmbunatatite;
 - fise de posturi mai adecvate activitatilor desfasurate;

⁷) IMMC = Întreprinderi Mici-Mijlocii si Cooperatie

- fluxuri de documente optimizate;
- proceduri simplificate si rationalizate, mai adecvate solicitarilor, având ca urmare reducerea birocratiei.

6.3. O ÎNTELEGERE MAI COMPLETA A PROCESULUI DE ADERARE LA UE

- ~~✍~~ Definirea mai clara a rolului *Ministerul Integrării Europene*: “facilitator” sau “driver” al procesului de integrare europeana. Se sugereaza ca primul ar fi mai potrivit.
- ~~✍~~ Orientarea strategica mai pronuntata a deja-stabilitelor "task forces", asupra obiectivelor pe termen lung (cum este implementarea *acquis*-ului, dupa ce Romania va deveni membra a UE) fata de orientarea curenta, exclusiv pe închiderea capitolelor de negociere. Aceasta nu înseamna însa neglijarea procesului de negociere.
- ~~✍~~ Cresterea calitatii echipelor implicate în procesul de aderare la UE ("task forces", departamente ale integrării europene⁸) prin calibrul si profesionalismul membrilor acestora (a se vedea si punctul 6.5, de mai jos).
- ~~✍~~ Identificarea detaliata a elementelor-cheie pentru implementarea fiecarui capitol al *acquis*-ului si elaborarea unui plan detaliat, cu prioritati, atat pentru transpunerea în practica cât si pentru monitorizarea, controlul si corectia ulterioara.

6.4. STABILIREA UNEI AGENTII SEPARATE CARE AR TREBUI SA COORDONEZE SI MONITORIZAZE – DAR NU SA CONTROLEZE – PRIMIREA SI DISTRIBUIREA FONDURILOR DE LA UE SI ALTI DONORI INTERNATIONALI.

Volumul asistentei financiare disponibile pentru pre-aderarea României totalizeaza cel puțin 630 milioane de euro anual, sub forma celor trei instrumente. Aceasta reprezinta o resursa financiara foarte importanta pentru Romania, egala cu circa 6% din veniturile bugetului anual consolidat al României, si pâna la 25% din cheltuielile pentru investitii din cadrul bugetului national. Dupa aderare, intrarile de fonduri structurale vor fi probabil mai mari si - ca urmare - vor necesita un management mai atent.

6.5. CRESTEREA PROFESIONALISMULUI SI STABILITATII CORPULUI FUNCTIONARILOR PUBLICI.

⁸) din cadrul diferitelor ministere

- ✍ Respectarea si îmbunatatirea legislatiei privitoare la siguranta pozitiei functionarilor publici, fara discriminare, indiferent de schimbarile politice.
- ✍ Reducerea fluctuatiei functionarilor publici prin atragerea si retinerea personalului cel mai capabil, utilizând o gama larga de factori motivationali (nu numai salariul ci si oportunitatile de instruire si de dezvoltare a carierei).
- ✍ *Ministerul Educatiei si Cercetarii* în cooperare cu *Ministerul Muncii si Securitatii Sociale* ar trebui sa analizeze si reevalueze strategia educationala si planurile de învățământ - la nivel mediu, superior si postuniversitar - tinând cont de prevederile COSA⁹ si COR¹⁰, urmarind formarea functionarilor publici la standarde internationale.
- ✍ Oferirea functionarilor publici a unor oportunitati de instruire, pe întreaga durata a carierei, de catre institutii specializate (cum ar fi *Institutul National pentru Administratie Publica*), în mod continuu (mai ales în domenii cum ar fi: managementul proiectelor, managementul timpului si documentelor, comunicare profesionala, servirea si relatiile cu clientii, tehnologia informatiei si baze de date etc).
- ✍ Se manifesta o revoie acuta pentru instruirea functionarilor publici în domeniul managementului.

6.6. UN SISTEM LEGISLATIV STABIL SI ADECVAT PENTRU ADMINISTRATIA PUBLICA

- ✍ Anularea legislatiei vechi atunci când o noua lege devine activa.
- ✍ Asigurarea ca legislatia este usor de în teles, aplicat, impus si monitorizat.
- ✍ Grabirea aparitiei unor legi aflate în pregatire, cum ar fi:
 - Legea conflictului de interese;
 - Legea transparentei (similara asa-numitei "Sunshine Law" în SUA);
 - Legea activitatilor de *Lobby*;
 - Legea privind declararea averii.

6.7. COMUNICARE SI COORDONARE MAI BUNA SI MAI STRÂNSA

- ✍ Între principalele organisme donoare de fonduri, pentru maximizarea efectului si obtinerea efectului de sinergie
- ✍ Între principalele organisme donoare si ministere/agentii
- ✍ Între ministere/agentii

⁹) COSA = COnsiliul pentru Standarde ocupationale si Atestare (din Romania)

¹⁰) COR = Clasificarea internationala standard a ocupatiilor (International standard classification of occupations)

✍ În interiorul ministerelor, inclusiv între unitatile de implementare a programelor (PIU) si restul ministerului din care acestea fac parte.

6.8. FOLOSIREA MAI BUNA A TI&C¹¹ PENTRU SPRIJINIREA SI ÎMBUNATATIREA PROCESELOR DECIZIONALE SI DE COMUNICARE

Cele mai multe programe de asistenta internationala, Phare sau altele, au avut si componente care vizau achizitionarea de echipamente TI&C. Totusi, uneori, s-a constatat tendinta de concentrare asupra achizitionarii de echipamente in sine, în loc sa se identifice modalitatile în care echipamentele ar putea fi folosite pentru sprijinirea proceselor decizionale si de comunicare în cadrul administratiei publice.

6.9. FOLOSIREA EXPERIENTEI TARILOR EST-EUROPENE EX-COMUNISTE CARE AU DEVENIT DEJA MEMBRI AI UE

✍ Ca surse de informare si consultanta

Ca tezaur al "celor mai bune practici" (benchmarking)

6.10. UTILIZAREA REZULTATELOR ACESTUI STUDIU CA PUNCT DE PORNIRE PENTRU VIITOARE CERCETARI ÎN DOMENIUL ADMINISTRATIEI PUBLICE

Acest studiu a reusit, în conditiile resurselor disponibile limitate - inclusiv timp - numai sa identifice multe domenii care solicita interes si continuarea studiului. Recomandarile prezentate aici s-ar cuveni sa fie folosite ca baza pentru viitoare activitati care sunt necesare pentru a netezi drumul României catre UE.

Principalele recomandari prezentate aici au fost analizate de participantii la "Masa rotunda" organizata la *Universitatea din Bucuresti - Departamentul de Ecologie*, pe 5 septembrie 2002, pe tema cerintelor de schimbare în administratia publica din România. La aceasta manifestare stiintifica au participat, pe lângă autorii acestui studiu, si câtiva dintre autorii studiilor de pre-aderare, precum si profesori de la *Scoala Nationala de Studii Politice si Administrative*.

¹¹) TI&C = Tehnologia (moderna) a Informatiei si a Comunicatiilor