



Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și a managementului în țările Europei Centrale și de Est

---

**INSTITUȚII DURABILE PENTRU  
INTEGRAREA ÎN UNIUNEA  
EUROPEANĂ**

**DOCUMENTE SIGMA: No. 26**



**INSTITUȚII DURABILE PENTRU INTEGRAREA ÎN UNIUNEA  
EUROPEANĂ**

**DOCUMENTE SIGMA: No. 26**

*Traducători: Natalia Monica Negrea  
Dan Tudor Lazăr  
Liviu Radu*

Traducere a textelor din engleză și franceză, care sunt versiunile oficiale ale acestei publicații intitulate:

***Sustainable Institutions for European Union Membership***

***Des institutions durables pour l'intégration à l'Union Européenne***

Copyright OECD, 1998

***Instituții durabile pentru integrarea în Uniunea Europeană***, Ediția în limba română, Copyright Universitatea "Babeș-Bolyai", 1999

OECD nu este responsabilă pentru calitatea traducerii în limba română și pentru fidelitatea ei față de textul original.

Punctele de vedere prezentate în această publicație nu reprezintă pozițiile oficiale ale Comisiei, țărilor membre OECD, sau ale țărilor din Centrul și Estul Europei ce participă la program.

Traducerea acestor materiale a fost posibilă datorită suportului primit din partea Local Government and Public Service Reform Initiative (afiliată la Open Society Institute)

***Această traducere a fost realizată de Departamentul de Administrație Publică al Facultății de Științe Politice și Administrative, Universitatea "Babeș Bolyai"***

Copyright OECD, 1998

Cererile pentru permisiunea de a reproduce sau traduce parte din/sau întregul material de față trebuie adresate: Head of Publications Service, OECD 2 rue Andre Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## PROGRAMUL SIGMA

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) – Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările Europei Centrale și de Est – este o inițiativă comună a OECD și Uniunii Europene. Această inițiativă susține eforturile de reformă în administrația publică din cele treisprezece țări aflate în tranziție și este finanțată în principal de către programul Phare al Uniunii Europene.

Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică este un organism interguvernamental alcătuit din 29 de țări democratice, cu economii de piață bine dezvoltate. Centrul canalizează consilierea și asistența Organizației, privind o gamă variată de probleme economice, spre țările aflate în curs de reformă din Europa Centrală și de Est și în fosta Uniune Sovietică. PHARE oferă finanțarea unor burse ce urmăresc să suporte țările – partener din Europa Centrală și de Est în efortul lor de a ajunge la stadiul în care pot să-și asume obligațiile statutului de membru al Uniunii Europene.

PHARE și SIGMA deservește aceleași țări: Albania, Bosnia-Herțegovina, Cehia, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Înființat în 1992, SIGMA funcționează în interiorul Serviciului de management public al OECD, care oferă informații și analize de specialitate în domeniul managementului public, factorilor de decizie din domeniul politicilor publice și facilitează contacte și schimburi de experiență între managerii din sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea alcătuită din administratori publici cu experiență, informație comparativă și cunoștințe tehnice privind Serviciul de management public.

SIGMA dorește :

- Să asiste țările beneficiare în căutarea lor pentru o guvernare performantă care să îmbunătățească eficiența administrativă și să promoveze aderarea angajaților sectorului public la valorile și etica democratică, la respectul pentru lege;
- Să ajute la construirea capacităților indigene, la nivelul guvernului central, pentru a face față provocărilor internaționalizării și pentru planurile de integrare în Uniunea Europeană;
- Să susțină inițiativele Uniunii Europene și a elementelor interesate de a asista țările beneficiare în cadrul reformei administrației publice și să contribuie la coordonarea activității tuturor elementelor implicate;

Pe întreg parcursul activității sale se pune accentul pe facilitarea cooperării între guverne. Această practică include oferirea suportului logistic necesar formării rețelelor de specialiști în administrație publică din Europa Centrală și de Est și a celor alcătuite din acești specialiști și corespondenții lor din cadrul altor democrații.

SIGMA își desfășoară activitatea în cinci domenii tehnice: Reforma administrativă și strategii naționale, Managementul procesului de elaborare a politicilor publice, Managementul cheltuielilor, Managementul serviciului public și Supervizare administrativă. În plus, un departament al serviciului de informații distribuie materiale publicate sau on-line (accesibile pe Internet) pe teme de management public.

## **PREFAȚĂ**

Țările candidate la aderarea la UE se confruntă cu o problemă complexă și urgentă privind necesitatea creării unor instituții administrative care să le permită îndeplinirea “Criteriilor de la Copenhaga”. Aceste instituții trebuie să fie capabile să implementeze acquisul comunitar în condițiile unor constrângeri bugetare severe și să asigure condițiile favorabile dezvoltării unui sector privat competitiv. De asemenea, trebuie să asigure țărilor candidate capacitatea instituțională de a participa efectiv, în viitor, la elaborarea politicilor din cadrul UE, după momentul accederii. Această lucrare descrie principii de bază, tehnici și proiecte pentru crearea instituțiilor respective. Publicul vizat îi include pe toți cei implicați în dezvoltarea instituțională din cadrul țărilor candidate, țărilor membre UE, Comisiei Europene, precum și a comunității de sprijin.

Lucrarea subliniază aspectele asociate cu construcția efectivă a instituțiilor, prezentând în același timp exemple despre felul în care statele membre și țările candidate au găsit soluții la aceste probleme. Definiții ale unor astfel de termeni cheie sunt furnizate în Anexă împreună cu o serie de trimiteri la alte surse de informare (publicațiile SIGMA și PUMA, precum și unele site-uri web). Un exemplu concret al provocărilor legate de adoptarea și implementarea acquisului comunitar în domeniul calității laptelui poate fi accesat prin pagina de web a SIGMA la următoarea adresă <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

Membrii secretariatului SIGMA au publicat această lucrare folosind informațiile de la participanții celei de a noua întâlniri anuale a grupului de legătură SIGMA, care s-a desfășurat la Paris, în perioada 11-12 iunie 1992.

Pentru mai multe informații se poate lua legătura cu domnul Jak Jabes, Senior Counsellor, în cadrul Serviciului de strategii de dezvoltare în administrația publică, SIGMA, la adresa de mai jos.

Această lucrare este publicată sub responsabilitatea Secretarului - General al OECD. De asemenea, va fi publicată și în franceză având ca titlu “Des institutions durables pour l’integration a l’Union Europeenne”.

## CUPRINS

DENUMIREA CAPITOLULUI	PAGINA
<b>PREFAȚĂ</b>	<b>4</b>
<b>Odată ce țările candidate adoptă acquisul comunitar...</b>	<b>6</b>
<b>În procesul implementării ar putea apărea o lipsă de capacitate</b>	<b>7</b>
<b>O lipsă a posibilităților de implementare creează mari riscuri pentru guvernare și economie.</b>	<b>8</b>
<b>Guvernul ar trebui să se gândească în primul rând în termeni de funcțiuni și performanță...</b>	<b>10</b>
<b>...în timp ce promovează valori administrative fundamentale...</b>	<b>11</b>
<b>...și respectă constrângerile bugetare.</b>	<b>12</b>
<b>Trebuie făcute alegeri dificile</b>	<b>13</b>
<b>Guvernele trebuie să aibă capacitatea de a direcționa dezvoltarea instituțională</b>	<b>14</b>
<b>...așa cum este prevăzut în sistemele de management general</b>	<b>15</b>
<b>Construirea și funcționarea instituțiilor administrative necesită resurse.</b>	<b>17</b>
<b>Deși construcția instituțională este un proces preponderent național, asistența externă poate fi utilă</b>	<b>19</b>
<b>...cu condiția de a fi corect administrată.</b>	<b>19</b>
<b><u>ANEXĂ: DEFINIREA TERMENILOR CHEIE</u></b>	<b>21</b>

### Odată ce țările candidate adoptă “*acquisul comunitar*”

- 1 Pentru a avea succes în tentativa lor de a deveni membre ale UE, țările candidate trebuie nu doar să adopte *acquisul comunitar*, ci să-l și implementeze. Aceasta necesită ca ele să investească substanțial într-o administrație profesionistă. Țările candidate și Comisia Europeană se găsesc în momentul de față într-un stadiu de monitorizare al procesului de aderare. Acest stadiu adâncește analiza în Opiniile Comisiei și acoperă atât adecvarea cadrului legislativ, cât și capacitatea instituțiilor. Acest stadiu va arăta dimensiunile provocării pe care o reprezintă aderarea.
- 2 Performanța administrativă a fiecărui stat membru are impact asupra celorlalte state. De aceea, există un interes comun în îmbunătățirea standardelor în cadrul administrației publice, fapt ilustrat de piață internă, a cărei funcționare se bazează în mare parte pe calitatea instituțiilor administrative naționale. Aderarea noilor țări candidate, a căror administrații poartă amprenta istoriei lor recente, pune o nouă și dificilă problemă Uniunii. Calitatea administrației este destinată a deveni un element cheie în cadrul negocierilor. Monitorizarea poate să certifice existența unei instituții care se ocupă cu implementarea, dar este mult mai dificil de evaluat performanța reală sau potențială.
- 3 Cadrul de referință pentru monitorizare este *acquisul comunitar*, care definește nevoile economiilor complexe și deschise. Acesta a fost dezvoltat de-a lungul deceniilor cu participarea deplină a administrațiilor complexe a statelor membre care s-au dezvoltat odată cu evoluția *acquisului comunitar*. Statele membre au sisteme relativ complexe de echilibru al puterilor, cât și o distribuție funcțională și teritorială a acestora. *Acquisul comunitar* nu are prevederi legate de implementare, deoarece se presupune că acesta poate fi impus în toate jurisdicțiile, în acord cu normele Uniunii. În orice caz, așa cum indică principiul subsidiarității, administrația națională intră în competența statelor membre.
- 4 *Acquisul comunitar* s-a dezvoltat predominant sectorial și presupune valori administrative, cum ar fi siguranță și eficiență. Programul Național de Adoptare al *Acquisului comunitar* (PNAA), și monitorizarea au obiective mai reduse decât “**Criteriul de la Copenhaga**” (care include drepturile omului, sistemul de justiție), sau programele naționale de reformă care se ocupă cu nevoile post-tranziție pentru modernizarea generală a Statelor. Este nevoie de un efort special din partea țărilor candidate pentru a dovedi că Construirea Instituțională recunoaște nevoia de a îmbunătăți sistemele generale de guvernare.
- 5 Ca urmare a deschiderii negocierilor, procesul de aderare se accelerează. În acest sens, există în jur de 100000 de pagini de *acquis comunitar*. Cu toate că există capacități legislative limitate se așteaptă ca aspectului legal al PNAA să i se acorde prioritate. Dar legislația, deși este necesară, este departe de a fi suficientă pentru satisfacerea cerințelor aderării. Țările candidate se confruntă nu doar cu sarcina asigurării capacității instituțiilor și procedurilor de a pune în practică legislația existentă, dar și că vor putea să se adapteze la legislația dintr-un viitor previzibil.

### În procesul implementării ar putea apărea o lipsă de capacitate

6 Incapacitatea în procesul de implementare este diferența dintre legislația în vigoare și capacitatea de implementare și aplicare a ei în concordanță cu standardele UE. Toate țările au într-o măsură mai mare sau mai mică probleme de incapacitate de implementare. Mai mult, greșeli în procesul de implementare survin chiar și în cele mai dezvoltate sisteme. Întrebarea este dacă aceste greșeli sunt atât de sistematice și de serioase încât să submineze capacitatea administrativă în încercarea de a atinge obiective politice importante.

O lipsă de capacitate în procesul implementării pentru țările candidate ar putea deveni o problemă importantă pentru statele membre din două motive principale. În primul rând, guvernele statelor membre sunt expuse la riscuri politice în măsura în care consumatorii vor considera responsabil propriul lor minister pentru o anumită problemă chiar dacă această problemă a fost cauzată de o greșeală administrativă din alt stat membru. De exemplu, descoperirea faptului că produsele alimentare care au fost acceptate la export de către un stat prezintă un risc pentru sănătatea publică după lansarea pe piața unui alt stat importator. În al doilea rând, agenții economici ai statelor membre doresc să asigure o concurență loială, atât în cazul exporturilor, cât și al importurilor și vor încerca să obțină satisfacții prin mijloace politice și juridice (de exemplu, făcând apel la Curtea Europeană de Justiție împotriva acelor state membre a căror producători pot să ofere bunuri la un preț mai scăzut datorită neaplicării standardelor ecologice ale UE).

7 În ciuda acestor preocupări o dificultate poate apărea. De ce ar apărea o astfel de dificultate?

- Elaborarea și adoptarea normelor legale este mai rapidă și mai ușoară decât construirea efectivă a instituțiilor care să le aplice pe acestea și răspunde stimulentei, intereselor și pregătirii elitelor politice.
- Sistemul pentru pregătirea normelor legale poate avea tendința de a evita luarea sistematică în considerare a problemelor de implementare, cum ar fi identificarea și proiectarea sistemelor de furnizare/livrare (inclusiv alegerea personalului), consultarea cu "comunitățile supuse reglementărilor" (de exemplu cu acei care vor trebui să se conformeze reglementărilor după ce acestea au fost adoptate), precum și interacțiunea cu normele legale existente și cu instituțiile implementatoare.
- Aspectele bugetare s-ar putea să nu fie luate în considerare în totalitate atunci când se pregătește o normă juridică. Constrângerile bugetare ar putea însemna lipsă de resurse pentru crearea unor instituții specializate în aplicarea normelor (fază de început sau faza investițională) și de asemenea pot exclude operațiile care pot fi susținute pe termen lung din pricina faptului că resursele alocate pentru funcționarea instituției la nivelul cerut pot să nu fie disponibile.
- Este necesar ca legile să fie traduse, adaptate pentru funcționarii și antreprenorii care vin în contact direct cu cetățenii, cu clienții prin reguli, instrucțiuni, manuale, circulare ș.a.m.d. Acest proces de aplicare necesită abilități rar întâlnite ce combină înțelegerea managerială, cea legală și a politicilor.
- Pentru ca instituțiile sectoriale să funcționeze, funcții esențiale, orizontale și generale ale guvernământului (sistemul de justiție, supravegherea administrației, managementul cheltuielilor, funcționari publici, coordonare la nivel național și local a administrației) trebuie să fie active. Cu toate acestea, accentul sectorial în construirea instituțiilor (generat în mare parte de natura acquisului însuși) poate duce ca unor astfel de funcțiuni de guvernare la nivel orizontal să le fie acordate un nivel scăzut al priorităților și să rămână în urma altor obiective ale construcției instituționale.



- Punerea în aplicare a acquisului în statele membre se bazează pe cooperarea dintre sectoarele public și privat, pentru care nici unul dintre aceste sectoare din țările candidate să nu fie pregătit.

8 Implementarea acquisului depinde de întărirea capacităților de acțiune și de schimbarea mentalităților. Dificultățile în implementare vor crește dacă nu sunt îndeplinite următoarele condiții :

- dacă managementul construcției instituționale nu este corelat cu PNAA
- dacă nu se acordă suficientă importanță susținerii financiare
- dacă nu se depune un real efort pentru stabilizarea și profesionalizarea personalului
- dacă nu sunt întărite sistemele orizontale necesare (inclusiv justiția și auditul).

### **O lipsă a posibilităților de implementare creează mari riscuri pentru guvernare și economie.**

9 Din cauza inerentelor interdependențe din cadrul “construcției europene”, o lipsă a capacității de implementare va amenința programul de aderare și abilitatea țărilor candidate de a primi asistență și de a folosi eficient fondurile UE. Dar există și alte pericole mai mari.

*Instituțiile economiei de piață:* aplicarea consistentă a supremației legii și aderarea la principiile de bază politico-administrative - cum ar fi transparență, predictibilitate, responsabilitate, viabilitate – sunt condiții esențiale pentru dezvoltarea unei economii de piață eficientă și pentru integrarea economică. Lipsa capacității de implementare va favoriza corupția, investițiile speculative și va împiedica dezvoltarea instituțiilor pieței (cum ar fi bursele). Precaritatea cadrelor necesare economiei de piață are repercusiuni semnificative asupra dezvoltării economice prin descurajarea investițiilor străine directe.

#### **Exemplu:**

Lipsa capacităților de implementare contribuie la dezvoltarea corupției. Corupția are două impacturi principale asupra dezvoltării economice. În primul rând, pentru că succesul economic depinde în mare parte de alocarea optimă a resurselor, deturnarea fondurilor prin activități corupte ale managerilor și funcționarilor reprezintă o distorsiune în procesul de alocare, reducând astfel resursele pentru dezvoltare. În al doilea rând, corupția îndepărtează investitorii și descurajează investițiile străine directe, reducând astfel accesul la o sursă vitală de capital.

*Eficiența economică:* o implementare neperformantă ridică costuri suplimentare pentru cetățeni și pentru mediul afacerilor fără să producă beneficii. Slăbiciunea instituțiilor care implementează poate reduce eficiența și competitivitatea economică în cel puțin patru moduri raportate la un stat membru tipic:

- Câștigurile economice ale unei piețe integrate europene (generate de presiuni competitive crescute și de economii mai dezvoltate din punct de vedere al dimensiunilor și al scopurilor) vor fi reduse, cu costurile de rigoare pentru toți membrii uniunii.
- Implementarea scopurilor sociale ale *acquisului* pot cauza pentru sectorul privat costuri economice mai mari decât cele necesare.
- Serviciile publice vor fi asigurate la un cost mai ridicat care va genera dezacorduri în ceea ce privește impozitele și un comportament evazionist.
- Costurile și întârzierile pentru actorii economici în procesul de obținere a serviciilor publice, precum și pentru relațiile cu administrația (de exemplu, obținerea unei autorizații), vor fi mai mari decât necesarul.

#### **Exemplu:**

Costul estimat pentru firmele europene de îndeplinire a cerințelor administrative ale UE, precum și cele naționale se ridică la 540 miliarde ECU pe an (3 până la 4 la sută din PIB).

*Eficiența politicilor* Politicile stabilite în acquis reprezintă “versiunile europene ale standardelor comune ale statelor vestice”, de exemplu, în cadrul protecției mediului și al reglementării. Independent de agenda de accesare în UE, mecanismele slabe de implementare lipsesc cetățenii de servicii și protecții de care se bucură cetățenii țărilor membre și subminează susținerea politică pentru “proiectul European” ca întreg.

*Proasta administrare și corupția* Controlul asupra managementului ar trebui să fie parte integrantă a design-ului instituțiilor necesare implementării. Dezvoltarea aparatului de stat ar trebui să includă sisteme de management general al monitorizării și controlului, cum ar fi auditul și justiția, precum și promovarea unei “infrastructuri etice” care să susțină valorile profesionale ale serviciului public. Slaba implementare precum și proiectele de lege necorespunzător alcătuite plasează puterea în mâinile birocratilor de la “nivelul străzii” care sunt adesea prost plătiți, prost pregătiți și slab echipați pentru a-și înțelege responsabilitățile, îndatoririle și drepturile.

**Exemplu:**

Creșterea conștientizării printre funcționarii publici privind comportamentul așteptat în exercitarea atribuțiilor lor este una din măsurile disponibile. O modalitate de realizare a acestui lucru este schițarea unui ghid practic de referință, bazat pe principii legislative, un exemplu este dat de “Codul Serviciului Public al Portugaliei”, care folosește un limbaj mai clar și mai apropiat în exprimarea principiilor stabilite de legea procedurilor administrative din 15 noiembrie 1991.

*Unitatea aparatului de stat:* Deși administrațiile vestice conțin multe tipuri diferite de instituții publice, evoluția și forma lor legală este atent monitorizată. Cel puțin în ceea ce privește competențele de bază ale statului există un principiu de uniformitate (de exemplu, în condițiile de angajare pentru funcționarii publici). În majoritatea țărilor, caracterul unitar al aparatului de stat se extinde, de asemenea, la administrațiile locale și la comunitățile autonome pentru a limita inegalitățile geografice și a păstra uniformitatea legii pe întreg teritoriul. Dezvoltarea administrativă întâmplătoare, fără sublinierea principiilor unificatoare poate slăbi integritatea fundamentală a statului.

*Supremația legii:* Dacă statul permite ca o dificultate în implementare să persiste în timp aceasta semnaleză un angajament slab față de principiul supremației legii și forțeză societatea la un compromis care are consecințe nefaste pentru natura societăților post-comuniste aflate într-un proces rapid de consolidare. Efectul potențial al educării civice în ceea ce privește implementarea legii este pierdut pentru cetățeni, administrație și agenți economici. Mai mult conformarea voluntară pe care se bazează în mare parte succesul implementării, este subminată în absența unui angajament clar de punere în aplicare a legii din partea autorităților publice.

*Dezvoltarea democratică:* dacă statul este văzut ca nefiind capabil să pună în aplicare politici, legitimitatea sa per ansamblu va scădea, ratele participării politice vor scădea, și este posibil ca politicienii să-și găsească alte căi de realizare a ambițiilor politice.

### **Guvernul ar trebui să se gândească în primul rând în termeni de funcțiuni și performanță...**

10. Concentrarea pe "Construcția instituțională" a direcționat atenția spre construirea de agenții ale administrației publice (de exemplu, laboratoare de testare a siguranței produselor publice). Întrebarea care trebuie să preceadă aceasta e cum să se asigure că actorii din serviciul public și privat reușesc să se conformeze acquisului la cel mai mic cost. Costul economic de conformare la acquis, care este în principal suportat de sectorul productiv, va fi foarte mare (termenul de sector productiv include sectorul privat și întreprinderile de stat care produc bunuri și servicii de piață pentru consumul public).

Lecția statelor membre este că povara asupra actorilor economici este influențată semnificativ de felul în care acquisul este transpus în sistemele naționale de reglementare, precum și de aranjamentele de implementare și aplicare.

11. Acquisul generează cereri funcționale, de exemplu ca vehiculele să se conformeze la cerințele de poluare și de siguranță a traficului. Această cerință este tradusă în procese cum ar fi inspecțiile anuale care pot fi realizate de către actori privați supuși autorizării și controlului public. În majoritatea statelor membre, inspecțiile autovehiculelor sunt desfășurate de către garaje particulare care funcționează pe baza unei autorizații emise de stat, în timp ce inspecțiile sanitar-veterinare pot fi realizate de către veterinari din sectorul privat care certifică conformitatea cu regulamentele guvernamentale. În statele membre îndatoririle sunt adesea delegate prin lege sau contract sectorului privat, organizațiilor non-guvernamentale sau nivelurilor mai joase de guvernare operând sub controlul administrației centrale și a corpurilor de supraveghere.

#### **Exemplu:**

În Marea Britanie, Ministerul Mediului, Transporturilor și Regiunilor este responsabil cu stabilirea standardelor pentru autovehicule, Inspectoratul pentru Autovehicule este responsabil cu aplicarea lor printr-o rețea de birouri locale, în timp ce, testarea propriu-zisă a autovehiculelor, privind fiabilitatea lor este realizată de către garaje autorizate care acționează ca stații de testare. Inspectoratul pentru Autovehicule aprobă și antrenează personal calificat pentru atestare, verifică respectarea standardelor la stațiile de testare și soluționează reclamațiile primite de la participanții la trafic.

12. Pentru îndeplinirea fiecărei funcțiuni, guvernele sunt libere să decidă asupra sistemelor de realizare corespunzătoare, beneficiind de experiența statelor membre. Responsabilitățile vor fi atribuite organizațiilor administrative, fie pentru a îndeplini funcțiunea, fie pentru controlarea activității altor executanți. Desemnarea responsabilităților este o sarcină strategică cheie în legătură cu care este vital să amintim că nu există în mod necesar o regulă pentru fiecare organizație. O instituție cu atribuții de control poate fi responsabilă pentru verificări care sunt prevăzute în acte normative distincte. În același timp un act normativ poate să genereze sarcini pentru mai multe agenții executante.

#### **Exemplu:**

Serviciile pentru Inspekția Veterinară din Franța sunt responsabile pentru asigurarea respectării condițiilor generale și de igienă în activitatea de creștere a animalelor, dar în același timp sunt însărcinate cu punerea în aplicare a regulilor de protecție a mediului (un inspectorat, două sarcini). În contrast, prelucrarea deșeurilor în Ungaria implică participarea atât a Ministerului Mediului și a Politicilor Regionale, responsabil cu inspecțiile de mediu, cât și a Ministerului Comerțului și Industriei responsabil cu supravegherea fabricilor care prelucrează deșeurile (două inspectorate, o sarcină).

Decizii strategice pentru desemnarea responsabilităților privind implementarea sunt necesare atât la nivelul întregii administrații cât și în cadrul fiecărui minister. Eficiența poate însemna organizarea în funcție de client (exemplu: toate operațiunile administrative care privesc întreprinderile mici și mijlocii (IMM) să fie localizate într-un singur serviciu). Dar, nu este

totdeauna ușoară sau funcțională combinarea diferitelor tipuri de funcții (exemplu: controlul poluării și serviciilor privind piața de muncă). Îmbunătățirea schimbului de informații (prin tehnologia rețelelor informaționale) între diferitele sectoare ale administrației publice ale căror competențe se suprapun în legătură cu o funcție dată poate reprezenta o alternativă viabilă la fuziunea totală a instituțiilor administrative.

13. Este necesar ca în desemnarea unei responsabilități (în special spre sectorul privat) să se determine un standard de performanță, cum ar fi cât de bine ar trebui să-și realizeze sarcina trasată agenția responsabilă. Aceasta implică deciderea măsurilor privind performanța raportate la scopul dorit precum și stabilirea nivelului de performanță ce trebuie atins. Luând ca exemplu calitatea macrobiotică a laptelui, performanța poate fi stabilită în funcție de numărul inspectorilor de fermă (input), numărul de inspecții (output), și nivelurile permise de contaminare (rezultate). Instituțiile care implementează acquisul pot fi proiectate (organizații, personal, echipament, proceduri, etc.) pentru a îndeplini standardele de performanță cerute.

### **...în timp ce promovează valori administrative fundamentale...**

14. Deși administrațiile publice din statele europene sunt structuri vechi, ele au răspuns în mod continuu la condiții noi, incluzând calitatea de membru a Uniunii Europene, care ea însăși evoluează. Contactul constant dintre funcționarii publici ai statelor membre și comisie, cerința de a dezvolta și implementa acquisul comunitar la standarde echivalente de performanță în cadrul Uniunii, precum și apariția unui sistem de justiție administrativă în întreaga Europă au condus la unele convergențe între administrațiile naționale. Rezultatul este ceea ce a fost descris ca **“Spațiul administrativ European”**.

15. Spațiul administrativ european se referă la aranjamente, procese și valori instituționale de bază. Este departe de a fi complet și există diferențe calitative semnificative între membri. Într-adevăr problemele ridicate de aceste diferențe dintre membri sunt motivul principal pentru care construcției instituționale i s-a acordat o asemenea prioritate în cadrul procesului de lărgire a Uniunii. Variații semnificative privind gradul în care directivele UE au fost traduse și aplicate pot fi găsite în multe domenii importante ale politicilor publice, incluzând, de exemplu, pe aceea a măsurilor fito-sanitare, unde un număr de state membre inițiale au atins nivele înalte de implementare, în vreme ce alte state membre au avut mai puțin succes. Țările candidate vor trebui să-și modernizeze administrațiile pentru a atinge nivelele de funcționalitate ale **“Spațiului Administrativ European”**. Contactele intense necesare negocierilor și managementului sprijinului oferit au declanșat deja acest proces, dar punerea sa în aplicare rămâne, în cea mai mare măsură în sarcina unui mic număr de funcționari de rang superior, care sunt supuși unor schimbări frecvente.

16. Valorile administrative cheie care trebuie promovate sunt: funcționalitate, transparență, predictibilitate, responsabilitate, adaptabilitate și eficiență. Aceste valori nu sunt simple idei pe care guvernele “le vând” funcționarilor publici. Ele trebuie introduse în cadrul instituțiilor și proceselor administrative la toate nivelele și trebuie apărate de organele de control independente (de exemplu, auditul), de sistemele de justiție și de punere în aplicare a legii, de control parlamentar și de asigurarea oportunităților de intervenție și de corijare pentru clienții administrației publice, adică cetățeni și firme.

17. Dar Spațiul Administrativ European se referă și la reglementările de fond (de exemplu, igiena în fabricile alimentare). Redactarea unei reglementări de fond trebuie să fie alcătuită la un nivel corespunzător de calitate pentru a reduce posibilitățile de corupție, greșelile de management și dificultățile de implementare.

**...și respectă constrângerile bugetare.**

18. Construcția instituțiilor administrative pentru implementarea acquisului este un proiect vast cu implicații majore pentru buget. Cheltuielile bugetare pot fi împărțite în cheltuieli de capital și cheltuieli operaționale. Ambele vor fi alcătuite în funcție de adoptarea acquisului și a schimbărilor economice. Capacitatea sistemului de impozitare va trebui să țină pasul cu creșterea numerică a firmelor private și a întreprinderilor individuale, prin introducerea unor căi noi, "facile pentru utilizatori", de alcătuire a declarațiilor de impozitare.

#### **Exemplu:**

Dintre inovațiile introduse de reforma impozitelor din 1998, în Italia, se poate aminti introducerea unui singur formular unificat pentru declarații de impozitare pentru persoanele fizice. Acest formular, numit "UNICO 98", înlocuiește mai multe formulare de declarații separate, cerute anterior și permite calcularea directă a impozitului datorat și a relațiilor cu diferitele taxe.

De asemenea, pe măsură ce structurile economice se schimbă, (de exemplu, dezvoltarea unui sector de servicii financiare) și noi infracțiuni devin posibile, posibilitățile de verificare și investigare vor trebui să se adapteze.

19. Construcția instituțiilor înseamnă pentru calitatea de membru UE realizarea unor schimbări cantitative și calitative în administrația publică. Calitatea administrației se referă în sens larg, în principal la oameni. Deși unele țări candidate au introdus legi ale serviciului public, gradul în care s-a realizat implementarea este foarte redus. Funcționarii publici de la "nivelul străzii" pun probleme deosebite când se încearcă creșterea calității. Nici o țară nu a abordat sistematic problema alinierii salariilor din sectorul public cu cele din sectorul privat. În circumstanțele actuale, posibilitățile politice și economice de creștere a salariilor sunt reduse. Reducerea numărului în vederea creșterii salarizării poate face mai dificilă problema stăpânirii șomajului mai ales pe termen scurt, transferarea personalului de la funcții învechite la funcții noi poate fi imposibilă din cauza abilităților și calificării lor. Măsuri pentru lansarea înnoirii din interior" pot include introducerea unor căi rapide de avansare în carieră pentru funcționarii publici calificați la toate nivelele de guvernare care ar fi caracterizate prin investiții masive în pregătire și o mai bună aliniere la cele mai bune practici europene.

20. Problema plăților va trebui gestionată odată cu identificarea posibilităților pentru creșterea planificată a salariilor pe parcursul următoarei decade, toate acestea în cadrul limitării cheltuielilor publice. Obiectivele reformei se pot extinde pe măsură ce cresc veniturile în cadrul PIB-ului și dacă se fac eforturi semnificative de creștere a veniturilor provenite din impozite, dar trebuie să se țină cont că vor crește continuu și costurile structurale. Problema ar putea fi rezolvată parțial prin solicitarea unor plăți suplimentare din partea utilizatorilor sau alte forme de recuperare a cheltuielilor și prin delegarea unor sarcini administrative către agenții din sectorul privat păstrându-se controlul administrativ. Astfel de tehnici, care sunt obișnuite în cadrul Uniunii

Europene, creează noi provocări pentru supravegherea administrației și pentru gestionarea cheltuielilor.

### **Trebuie făcute alegeri dificile**

21. În proiectarea unei abordări privind implementările, cea mai importantă problemă este stabilirea a ceea ce trebuie optimizat. Această decizie trebuia adoptată pentru un număr de domenii. În primul rând, în condițiile în care costurile eforturilor de aplicare pot începe să contrabalanseze beneficiile lor dincolo de un anumit nivel de efort, trebuie acordată o atenție sporită “valorii bănești” relative a variatelor strategii de aplicare. În al doilea rând, reglementările administrative impun atât costuri bugetare (plătite de contribuabil), cât și costuri economice (plătite direct de agenți economici) care se reflectă în costurile pentru consumatori. Există adesea un schimb între cele două: o companie poate fi supusă unei revizii contabile de către un contabil autorizat plătit de către firmă sau de către un inspector administrativ plătit de contribuabil. Este o întrebare fără răspuns referitor la care muncă este mai eficientă din punct de vedere economic sau /și care este mai eficientă din punct de vedere administrativ.

22. Dar constrângerea bugetară acționează ca un stimulent pentru transferarea costurilor către utilizatori sau către alte nivele de guvernare. Nu este sigur că autoritățile regionale ale țărilor candidate sau sistemele de reglementare, de răspundere și de control existente sunt pregătite pentru asemenea abordări de “furnizare delegată”. În absența unor sisteme de control complet compatibile, interdependente la nivelele centrale și locale de guvernare (între alte probleme apărute din cauza unui prost management al neglijenței și al sistemelor defectuos proiectate) furnizarea delegată poate crea oportunități suplimentare pentru corupție. În plus taxarea serviciilor pune probleme de control al lichidităților și al bugetului, probleme de echitate și de efecte stimulative asupra sistemelor de furnizare.

23. Impactul cumulat asupra utilizatorilor a diferitelor poveri care emană de la diferite părți ale administrației poate fi mult mai mare decât simpla sumă a părților. Acesta va fi mai probabil cazul în care sarcinile reglementărilor și designul administrativ nu sunt supuse unui anumit control și îndrumare a calității la nivel central și dacă utilizatorii nu sunt implicați în stadiul de proiectare. Folosirea sistematică a **Analizei Impactului Reglementărilor** ca o unealtă pentru susținerea procesului de elaborare de politici câștigă teren în multe țări OECD, pe măsură ce ele caută să estimeze costurile reglementărilor într-un moment anterior adoptării în termeni de consecințe ale lor pentru afaceri (Marea Britanie), impacturile fiscale (Austria, Portugalia, Finlanda) și aspecte socio-economice (Olanda). AIR este totuși mai puțin potrivită pentru evaluarea efectului cumulat al reglementărilor pentru care alte măsuri, cum ar fi – rapoartele de afaceri, studiile de caz aprofundate și modelele de conformitate a posturilor pot fi mai folositoare.

24. Posibilitatea unei dificultăți în implementare și existența unei constrângeri bugetare implică faptul că prioritățile precum și succesiunea lor trebuie stabilite pentru a asigura o implementare corectă și care poate fi susținută. Furnizarea sofisticată și sistemele de finanțare ale tipului sugerat solicită sisteme centrale de management și capacități sporite de coordonare centrală. Deși poate suna ca “a pune carul înaintea boilor”, prioritățile guvernului cu privire la elaborarea politicilor precum și succesiunea negocierilor de aderare este posibil să fie condiționate de capacitățile potențiale de implementare. Stabilirea căilor fezabile pentru o îmbunătățire constantă prin intermediul construcției instituționale va fi astfel complet aliniată la obiectivul pe termen mediu al creșterii nivelului de implementare efectivă.

**Exemplu:**

Eforturile de întărire a capacității pot fi sesizate și în sectorul privat. Unul din liderii mondiali de produse din lapte proaspăt a produs începând cu anul 1990 în țările din Europa Centrală și de Est, unde compania a adoptat o strategie pe termen lung și s-a implicat în activitatea furnizorilor săi. În interesul asigurării unui stoc adecvat de lapte de cea mai bună calitate au fost introduse măsuri pentru a sprijini fermierii locali de produse lactate în realizarea de îmbunătățiri treptate ale calității laptelui livrat.

**Guvernele trebuie să aibă capacitatea de a direcționa dezvoltarea instituțională**

25. Construcția instituțională necesară pentru a obține calitatea de membru necesită trei nivele de coordonare. *Coordonarea centrală* este necesară pentru a decide prioritățile care sunt în strânsă legătură cu bugetul și departamentele de integrare europeană, pentru a se asigura coordonarea ministerelor, echilibrul între funcțiile de management sectorial și general și pentru a gestiona sistemele de comunicare în scopul menținerii sprijinului din partea administrației și a cetățenilor. *Coordonarea la nivel ministerial* este necesară pentru alocarea responsabilităților în interiorul ministerelor, la agențiile componente și la nivelele teritoriale corespunzătoare, pentru asigurarea coordonării și a legăturilor cu nivelul central. *Nivelul de proiectare* este locul unde are loc stabilirea funcțiilor individuale, iar instituțiile sunt configurate, construite sau revitalizezate.

26. Datorită complexității sale, sistemul de coordonare trebuie gândit ca un proces strategic descentralizat, capabil să monitorizeze progresul, să urmărească schimbările în privința necesităților și să evolueze continuu. Managementul strategic trebuie desfășurat în paralel cu procesul PNAA (Programul Național de Adoptare a Acquisului) pentru a reduce riscurile apariției dificultăților de implementare și ar trebui să fie legat de fluxurile de ajutoare. Modelul ar putea fi asemănător cu aranjamentele făcute pentru integrarea europeană, cu o agenție centrală și agenții complementare în cadrul fiecărui minister. Nivelul central și-ar putea construi în mod folositor o capacitate proprie în special ca un serviciu pentru echipele ministeriale și de proiecte. La fel ca și integrarea europeană, construcția de instituții este o problemă care preocupă și alte instituții ale statului cum ar fi Parlamentul cu care trebuie menținute canale de comunicație. În acest sens capacitățile ce trebuie dezvoltate le-ar include pe cele de comunicare, dezvoltare organizațională, managementul resurselor umane, proiectare financiară și managementul proiectelor.

27. O problemă cheie este plasarea responsabilității centrale pentru construcția instituțională. Majoritatea țărilor candidate au birouri pentru integrare europeană care sunt responsabile cu PNAA precum și un fel de departamente responsabile cu reforma în administrația publică. Nu ar fi înțelept să se creeze încă un alt organism și în orice caz construcția instituțională trebuie strâns corelată cu ambele funcții. Indiferent de poziția în care se decide să fie plasată funcția de coordonare a construcției instituționale, ea trebuie strâns legată de Ministerul de Finanțe pentru a monitoriza presiunea bugetară pe termen mediu și lung. În țările membre au fost adoptate diferite abordări privind coordonarea la nivel european. Astfel în timp ce Franța, Italia și Marea Britanie au înființat organisme și secretariate interministeriale care raportează primului ministru, în alte țări membre responsabilitatea revine Ministerului Afacerilor Externe și/sau Ministerului Economiei și Finanțelor.

### **...aşa cum este prevăzut în sistemele de management general**

28. Este posibil ca procesul de construcție instituțională în vederea implementării acquisului să se plaseze în cadrul liniilor sectoriale ca o reflecție a naturii acquisului însuși. Însă această abordare comportă mai multe riscuri incluzând aici: fragmentarea administrației, hipertrofierea și rigiditatea instituțională, presiunile necontrolate asupra bugetului, sarcini inutile pe care trebuie să le suporte sectorul privat. Aceste riscuri pot fi reduse prin utilizarea capacităților de management general ale guvernământului care ar trebui să-i permită să găsească echilibrul corespunzător între rigiditate și flexibilitate. Unele dintre cele mai importante capacități manageriale sunt menționate mai jos, multe dintre ele fiind interdependente.

*Lege / Formularea și coordonarea politicilor:* astfel de mecanisme, care sunt coordonate de către un secretariat al Consiliului de Miniștri garantează calitatea deciziilor la nivelul central al guvernământului, și poate fi extinsă și la reglementările cu caracter secundar.

#### **Exemplu:**

În Spania, procedurile pentru managementul luării deciziilor din cadrul Consiliului de Miniștri conțin pregătirile agendei întâlnirilor săptămânale, prevederi pentru realizarea de înțelegeri în problemele privind politicile asupra cărora miniștrii nu sunt de acord, precum și continuarea construcției legislative.

*Mecanismele de guvernare:* o funcție care cade de obicei în responsabilitatea șefului guvernământului (acolo unde nu este stabilit altfel prin lege), și asigură alocarea rațională a responsabilităților ministeriale și un sistem eficient de elaborare a politicilor.

*Structurile organizaționale ale ministerelor:* acestea sunt controlate de la centru și asigură următoarele:

- a) funcțiile comune ale ministerelor și ale agențiilor principale (în primul rând în domeniul resurselor umane, a organizării, a bugetului și gestiunii financiare, a controlului execuției, birouri juridice și pentru politici, printre altele) sunt duse la îndeplinire prin respectarea aceluiași standarde legale;
- b) nivelele ierarhice ale tuturor ministerelor sunt congruente;
- c) relațiile politico-administrative sunt reglementate într-o manieră uniformă.

#### **Exemplu:**

Sarcina propunerii de politici și de reglementări cu caracter secundar în cadrul întregului serviciu civil revine autorităților manageriale centrale care la rândul lor pot să fie organizate într-o multitudine de forme. În Portugalia și Spania, această funcție de coordonare este îndeplinită de Ministerul Administrației Publice, în Belgia, Germania, Olanda, Irlanda și Austria este îndeplinită fie de către Ministerul de Finanțe, fie de către Ministerul Afacerilor Interne; în Suedia și Italia a fost înființată o agenție specializată care este subordonată cabinetului primului ministru. În fiecare caz obiectivul este garantarea egalității de tratament în diferitele segmente ale serviciului civil, standarde echivalente de măsurare a performanțelor, mobilitate și supraveghere.



*Formele juridice ale agențiilor:* noile instituții ar trebui controlate pentru a asigura conformitatea cu normele juridice clar definite care le stabilesc personalitatea legală, modul în care sunt stabilite răspunderile și gradul de autonomie financiară și administrativă.

*Sistemele de management al resurselor umane:* pentru a crește profesionalismul funcționarilor publici, fie prin conducere directă, fie prin stabilirea de standarde pentru grupurile principale, prin intermediul recrutării, a sistemului de promovare, disciplină, prin pregătire, prin metodele de apreciere, posibilitățile de apel, pentru a asigura calitatea și continuitatea necesară a administrației precum și posibilitatea pentru funcționarii publici de a acționa ca și garanți ai normelor constituționale. Nevoia de a asigura o conducere dinamică și motivată la cele mai înalte nivele ale serviciului civil este o problemă pentru a cărei rezolvare s-a introdus un serviciu de management de nivel înalt (TMS – Top Management Service), într-un număr de țări OECD.

### **Exemplu:**

Serviciul Funcționarilor Publici de Rang Înalt (SPS – Senior Public Service) al Olandei, inaugurat în 1995 și a cărui activitate este susținută de către un Birou al acestui serviciu, caută să îmbunătățească mobilitatea, colaborarea și dezvoltarea profesională printre funcționarii de rang înalt. Aceasta este văzută ca un pas necesar în creșterea flexibilității, a capacității de inovație și de răspuns a administrației publice la nevoile noi și din ce în ce mai acute care apar în cadrul unui mediu din ce în ce mai globalizat, complex și dinamic.

În țările candidate, serviciul civil se confruntă cu dificultăți mai mari în atragerea și păstrarea de persoane calificate date fiind diferențele de salar dezavantajoase în comparație cu sectorul privat și regulile rigide referitoare la promovarea în carieră, bazate pe vechime în serviciu și calificări, mai degrabă decât pe performanță.

*Echilibrul dintre puterea locală și centrală* – administrația teritorială (autonomă și descentralizată) este necesară în vederea realizării acquisului și pentru administrarea de fonduri, dar găsirea unui echilibru potrivit între puteri, finanțare și responsabilități rămâne una dintre cele mai dificile probleme cu care se confruntă țările candidate. Deși autonomia locală la nivel municipal există în toate țările candidate numai câteva dintre ele au înființat structuri regionale capabile de a coordona asemenea preocupări comune, cum ar fi infrastructura și dezvoltarea economică, precum și conducerea de relații cu nivelul central și în cele din urmă cu cel european.

### **Exemplu:**

Descentralizarea funcțiilor guvernamentale și întărirea guvernării locale sunt probleme cheie pentru toate țările candidate. Dezbaterea îndelungată din Polonia referitoare la reducerea numărului de voievodate care a condus la crearea a 16 asemenea unități regionale din cele 49 originale printr-o lege din 28 iulie 1998 indică dificultatea luării acestui tip de decizii.

*Management financiar* – un sistem de management financiar permite îndeplinirea obiectivelor și ținutelor fiscale ale guvernământului, precum și o alocare eficientă a resurselor prin bugetul anual către diferite funcții și activități guvernamentale. Sistemul poate îmbrăca diferite forme în diverse țări, dar include de exemplu un set de conturi guvernamentale unite și clasificări ale cheltuielilor conform standardelor europene și internaționale; proceduri pentru asigurarea regularității tranzacțiilor guvernamentale lichide printr-un singur cont de trezorerie, precum și sisteme care asigură informații financiare corecte și actualizate referitoare la cheltuielile, împrumuturile și veniturile guvernului.

*Procurare (Intermediere)* – reprezintă legile și sistemele care asigură eficiența și transparența în achiziționarea și contractarea publică. Responsabilitatea pentru realizarea și implementarea de politici, ghiduri și pregătire referitoare la procurarea publică este în mod uzual încredințată unui birou de procurare publică care raportează primului-ministru. În cele mai multe țări CEE însăși activitatea de procurare este descentralizată la nivel de unități individuale de procurare din cadrul ministerelor în domeniu și a altor agenții publice. Totuși în unele țări vestice

agenția centralizată este responsabilă cu achiziționarea de bunuri și servicii de uz comun. Construirea unui sistem național de procurare necesită: un cadru complet de legi care este compatibil cu directivele UE, o structură administrativă, programe de pregătire a personalului, sisteme informaționale, măsuri anticorupție și mecanisme de soluționare a conflictelor.

*Concesiuni* – legi și sisteme care garantează transparența proceselor de transfer a prerogativelor statului către actorii din sectorul privat. Dezvoltarea și aplicarea schemelor de concesiune necesită mare atenție în alocarea drepturilor și obligațiilor către actorii publici și privați implicați.

*Sisteme de control* – includ inspecții interne și externe, auditul, justiția administrativă și sistemele de apel care controlează regularitatea activității administrative, în prima instanță. Există mai multe canale de control care sunt independente de Executiv variind de la activitățile instituțiilor supreme de audit (care pot fi Curți de Justiție, în Franța și Italia, sau autorități de supraveghere în Germania), la biroul Avocatului Poporului prin care cetățenii pot depune plângeri împotriva administrației publice.

*Legătura dintre cetățeni și administrație*- include o varietate de mecanisme prin care se reglează interacțiunea dintre administrația publică și cetățenii lor pentru:

- a) creșterea calității serviciilor;
- b) reducerea sarcinilor (de exemplu prin acte de procedură administrativă sau distribuirea centralizată de formulare);
- c) obținerea de informații și reacții referitoare la implementarea și eficacitatea politicilor;

**Exemplu:**

Legătura cu cetățenii poate consta în centre de primire a informațiilor, linii de apel telefonice gratuite și “carduri inteligente” personale care pot fi folosite la casierii automate pentru a obține un certificat, a plăti o amendă sau impozite locale. În Portugalia înființarea INFOCID, o bază de date integrată ce conține informații actualizate și de încredere referitoare la drepturi și îndatoriri, proceduri administrative; localizarea și accesibilitatea serviciilor reprezintă o inovație importantă. Informațiile furnizate de INFOCID sunt gratuite și pot fi consultate prin terminale instalate în clădirile publice accesibile 24 de ore sau prin Internet (<http://www.infocid.pt>).

**Construirea și funcționarea instituțiilor administrative necesită resurse.**

29. În general, țările candidate se confruntă cu nevoia de a construi instituții pentru a finaliza tranziția lor spre o economie de piață democratic integrată în sistemele mondiale comerciale. Însă aderarea accelerează semnificativ procesul cu mult înaintea dezvoltării capacităților economice și administrative de bază. Agenda de aderare va determina în aceste condiții o gândire strategică referitoare la priorități și va obliga luarea deciziilor privind resursele care, de regulă, pot fi dificil de luat.

30. Totuși concentrarea dominantă pe aderare, ca scop al politicilor riscă să umbrească problema mai importantă de pregătire a susținerii drepturilor și responsabilităților calității de membru odată ce a fost obținută. În acest sens este mult mai dificil a fi membru activ al UE decât a deveni membru. Cu alte cuvinte îndeplinirea obligațiilor legate de calitatea de membru, după aderare, este tot atât de solicitantă ca și aderarea însăși, dacă nu chiar mai solicitantă. Astfel raportarea regulată la progresul obținut în armonizarea legislativă și cheltuirea fondurilor PHARE poate genera o raportare exhaustivă referitoare la transpunerea și folosirea instrumentelor financiare comunitare, inclusiv a fondurilor structurale. Pe parcursul perioadei de aderare instituțiile trebuie să fie susținute, trebuind a fi capabile să-și îndeplinească obligațiile ce decurg din calitatea de membru. Mai mult trebuie să fie capabile să se adapteze pe măsură ce condițiile sunt în continuă schimbare. O asemenea încercare promite să fie extinsă în timp, supusă revizuirii și intensă în ceea ce privește resursele necesare, incluzând aici:

*Banii* - costurile legate de construcția de instituții vor fi foarte mari și se vor întinde pe parcursul mai multor ani. Evoluția sa va depinde între altele de schimbarea obiectivelor activității

administrative, de nivelul de performanță, de structura costurilor administrației și de schimbarea în rândul solicitanților (de exemplu, de numărul de firme). Desigur, este necesară investirea unei sume mari pentru modernizarea și ajungerea din urmă a restului Europei.

Guvernele trebuie să construiască instituții care vor fi viabile pe tot parcursul unui ciclu de viață al politicilor: problema este nu de creare a unei agenții de protecție a mediului, ci de asigurare a faptului că inspecțiile ecologice sunt îndeplinite atâta timp cât legislația de mediu este în vigoare. Pentru a finanța crearea de instituții administrative durabile (atât costurile primare, cât și costurile de operare) guvernele trebuie să aloce fonduri suplimentare din bugetele lor necesare pentru a completa resursele primite din partea Uniunii și a altor instituții donatoare

Instrumentele de evaluare includ taxarea utilizatorilor și cheltuielile extrabugetare (instrumente de credit, cheltuieli legate de colectarea impozitelor, reglementări agenții extrabugetare). Asemenea instrumente sunt folosite în statele membre, dar experiența a arătat că sunt necesare un management și un control riguros de vreme ce costurile economice pot fi mari și pot conduce la distorsionări ale politicilor. Taxarea pentru costul întreg al unui serviciu dat poate de exemplu avea implicații în ceea ce privește echitatea pentru anumite categorii de utilizatorii, cum ar fi cei cu venituri mici, cei din zonele izolate sau utilizatorii care folosesc constant serviciul respectiv. Principala lecție este că sunt necesare responsabilități în luarea deciziilor și sistemelor de control sofisticate pentru a se asigura că astfel de instrumente sunt controlabile și nu slăbesc disciplina fiscală în ansamblu. Folosirea acestor instrumente este riscantă în țările candidate și ar putea fi utilizate unde managementul financiar de bază și sistemele de control sunt puternice și robuste.

### **Exemplu:**

Este posibil ca sistemele standard pentru stabilirea responsabilității să nu corespundă noilor nevoi informaționale și de control, care apar odată cu taxarea utilizatorilor, iar ajustarea procedurilor interne poate lua ceva timp. Acesta a fost cazul Finlandei, unde multe organizații guvernamentale au avut la început dificultăți în administrarea noilor sisteme de taxare și în adaptarea la noile responsabilități în urmărirea colectării taxelor.

*Competențe:* deși până acum accentul a fost pus pe construirea “capacităților de negociere cu Europa” aceasta nu este probabil principala problemă, ci este una de natură tranzitorie. După aderare, țările candidate se vor găsi în postura de a “negocia în cadrul Europei” aceasta fiind o sarcină care solicită capacități importante de coordonare și abilitatea de a participa la dezbaterile formale și informale în cadrul cărora sunt formulate politicile UE.

În plus noile instituții necesare calității de membru vor fi pretutindeni. În tot serviciul public, inclusiv în sistemele de justiție oamenii vor trebui să învețe noi abilități și comportamente în implementarea complexelor politici UE. Natura și intensitatea legăturii dintre administrație și cetățean/antreprenor se va schimba. Pentru a realiza calitățile necesare serviciului public este nevoie de o reformă radicală a sistemelor de management din serviciul public care să se extindă dincolo de elitele capitalei. Nevoia cea mai evidentă sunt salariile, dar creșterea calității va determina o atenție sporită asupra întregului ciclu de management al resurselor umane. Aceasta determină între altele măsuri de extindere a pregătirii la locul de muncă crescând mobilitatea în interiorul diferitelor ramuri și niveluri ale administrației, în timp ce modalitățile de avansare se vor clarifica.

Performanța funcționarilor publici și atitudinile utilizatorilor sunt condiționate și de atmosfera de la locul de muncă - organizarea sa, logistica disponibilă și procedurile folosite. Transpunerea unei noi legi în manuale de operare, formulare și proiectare a sarcinilor pentru eficiență și control pot fi mai costisitoare și dificile decât adoptarea legii originale. Abilitățile de a administra schimbarea în cadrul organizațiilor administrative vor trebui să fie larg răspândite în cadrul unităților implementatoare.

*Susținerea politică* – construcția instituțiilor administrative este un proces de lungă durată. Rezultatele sunt vizibile de regulă după câțiva ani, însă procesul se derulează în perspectiva pe termen scurt a politicii curente și a unui orar de aderare ambițios. Experiența statelor membre arată că construirea instituțiilor solicită sprijin continuu la cel mai înalt nivel. Un angajament de durată în vederea întăririi instituțiilor naționale în scopul realizării deplinei integrări în cadrul Comunității Europene a condus la îmbunătățiri semnificative ale performanței administrative și economice atât în Spania, cât și în Portugalia după aderarea lor și a culminat cu calificarea lor pentru a participa la Uniunea Monetară Europeană. În cazul actualelor țări candidate ideea integrării în Europa și presiunea constantă a negocierilor cu UE pot furniza o apropiere a nivelelor. Guvernele vor trebui să facă eforturi în scopul menținerii sprijinului pentru obținerea calității de membru, dar trebuie să aibă în vedere și alte interese în special pe cele de natură economică, pentru a forța modernizarea administrației.

31. Dar construcția instituțională, percepută ca un efort național pe termen lung, cu scopul de a crește capacitatea de a acționa efectiv prin intermediul politicilor înseamnă mult mai mult decât simpla modernizare a administrației publice. Întocmai cum realizarea obiectivelor politicilor se bazează pe acțiunile combinate ale actorilor publici și privați în egală măsură, la fel construcția instituțională, în cel mai larg sens al său poate fi văzută ca incluzând întregul ansamblu al organizațiilor pentru a asigura implementarea efectivă. Întărirea capacității administrației publice în vederea implementării este astfel sprijinită de eforturile complementare de a favoriza apariția și dezvoltarea echivalențelor în sectorul privat (de exemplu camere de comerț, asociații ale consumatorilor, agenții private de certificare a calității, organizații profesionale).

**Deși construcția instituțională este un proces preponderent național, asistența externă poate fi utilă**

32. Asistența din partea Europei și a altor susținători este, istoric vorbind, semnificativă din punct de vedere financiar, dar este foarte redusă în comparație cu nevoile existente. Contribuțiile totale anuale ale programelor UE se ridică la aproximativ 0,5% din cheltuielile bugetare la nivel național și doar o treime din fondurile Phare sunt folosite la construcția instituțională.

33. Un aspect semnificativ al asistenței UE constă în politica de modernizare și în asigurarea accesului la informațiile comparative referitoare la cele mai bune practici. Obiectivul fundamental este acela de a oferi accesul la experiența practică, similitudinea fiind instrumentul principal pentru îndeplinirea sa. Aceasta ar trebui îmbunătățită cu analiza comparativă și accesul la o experiență variată, atât a țărilor membre UE, cât și a altor democrații mature, în astfel de domenii de interes general, cum ar fi managementul și supravegherea cheltuielilor sau mecanismele care țin de centrele de guvernare. Pe măsură ce progresează, țările candidate vor putea să învețe mult una de la cealaltă și este în interesul Europei ca ele să colaboreze. Ajutorul extern ar trebui să susțină aceste schimburi de experiență, care la rândul lor vor ajuta la menținerea contactelor între toți candidații, precum și cu țările europene care nu sunt candidate.

**...cu condiția de a fi corect administrată.**

34. Experiențele trecute au îmbogățit dezbaterile referitoare la managementul asistenței în domeniul reformei administrative. Comisia a făcut pași importanți pentru îmbunătățirea prestațiilor sale ca urmare a recunoașterii priorității deosebite acordate construcției instituționale. Câteva învățăminte trebuie remarcate:

- programele de asistență pentru reformarea administrației publice trebuie să fie supuse complet autorității politice naționale și încorporate în programele naționale de modernizare administrativă; ele ar trebui proiectate pentru a fi flexibile și adaptate culturii administrative a țării respective;

- fluxul și procurarea de resurse externe ar trebui să fie complet integrate în procesele naționale de management financiar, iar creșterea lor trebuie să constituie o prioritate;
- instituțiile trebuie concepute în așa fel încât să poată fi susținute din resurse naționale;
- auditul și controlul ajutoarelor ar trebui, în primă instanță, să fie preluate de autoritățile naționale, iar dezvoltării lor trebuie să li se acorde importanță;
- abilitățile de management al proiectelor (incluzând proiectarea, evaluarea și monitorizarea) ar trebui să fie dezvoltate continuu;
- învățarea efectivă provine din procesele flexibile de schimburi reciproce între practicieni și accesul la informații care pot fi folosite de oficialii țărilor candidate;
- schimbul de experiență din cadrul regiunii este un instrument valoros care ar trebui să fie exploatat și încurajat activ.

35. Dificultățile apărute în procesul de implementare a acquisului comunitar sunt substanțiale. În prezent prioritatea țărilor candidate este de a-și dezvolta o strategie de construcție instituțională care să fie adaptată contextului național, să îndeplinească cerințele imediate ale aderării și cel mai important, să pună baze solide pentru respectarea viitoarelor obligații de membru.

36. În timp ce problemele sectoriale subliniate în Opiniile Comisiei trebuie să fie abordate într-o manieră adecvată, funcțiile orizontale ale guvernării care vor asigura coeziunea și eficacitatea per ansamblu au aceeași importanță. Țările candidate trebuie să asigure că aranjamentele și procesele lor instituționale operează la un nivel adecvat.

37. Întărirea capacității administrative de implementare a acquisului comunitar actual, precum și pentru participarea efectivă în cadrul Uniunii și împreună cu celelalte țări membre este o problemă de importanță considerabilă pentru fiecare din țările candidate. Pentru a reuși, construcția instituțională va necesita resurse adecvate, o largă susținere publică și un angajament susținut din partea responsabililor politici naționali pe termen lung. Deși evazive, astfel de condiții sunt accesibile și odată îndeplinite oferă șanse mari de succes.

## ANEXĂ: DEFINIREA TERMENILOR CHEIE

Acquis comunitar – ansamblul de legi aparținând Uniunii Europene cuprins în tratate, în reglementările cu caracter secundar și în politicile Uniunii, precum și în jurisprudența Curții Europene de Justiție. Pentru mai multe informații referitor la Uniunea Europeană se poate consulta website-ul Uniunii la adresa: <http://europe.eu.int>.

Audit – o revizie cu caracter oficial, realizată fie pentru a satisface criteriile manageriale (audit intern), fie de către un revizor independent (audit extern) pentru a îndeplini cerințe statutare. Felul și scopul auditului variază foarte mult și include:

- *audit-uri financiare*: examinează și realizează rapoarte cu privire la declarațiile financiare și examinarea sistemului de contabilitate pe care se bazează acele declarații;
- *audit-uri pentru conformitate și pentru respectarea regulilor*: care examinează conformitatea legală și administrativă, probitatea și legitimitatea acțiunilor administrative, sistemele financiare și sistemele de control ale managementului;
- *audit-uri pentru performanță/ audit-ul pentru raportul calitate – preț*: evaluează performanța de management și operațională (economie, eficiență și eficacitate) a programelor publice, a anumitor ministere și agenții în folosirea resurselor financiare, de personal pentru îndeplinirea obiectivelor propuse.

*Sursa: Efectele aderării la Uniunea Europeană. Partea a 2-a: audit-ul extern, documentele SIGMA: Nr. 20, SIGMA, OECD, 1997, disponibile și pe Internet la adresa: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

Concesionare – termenul concesionare denotă transferul prerogativelor sau drepturilor deținute anterior de stat, către acele persoane sau organizații care preiau activitățile statului. O concesionare permite executarea sarcinilor sectorului public de către operatori din cadrul sectorului privat și are un caracter legal dual, incorporând atât elemente de drept public, cât și de drept privat.

“Contractul de concesionare” este o situație specifică în care statul ia parte la un contract ca proprietar și acordă monopol (în folosirea proprietății publice sau a furnizării de servicii) unui actor privat pentru o perioadă fixată, chiar dacă această perioadă este foarte lungă. Aceasta deoarece contractele de concesionare acoperă de obicei domenii caracterizate printr-o concentrare ridicată a capitalului și o rentabilitate redusă (de ex.: construirea și exploatarea autostrăzilor) în care administrația publică este obligată să garanteze anumite avantaje în vederea atragerii capitalului privat. Natura specifică a contractului de concesionare constă în specificul de administrație publică, care în pofida caracteristicilor unui contract de drept privat persistă și pentru care există două cauze principale:

- obiectul concesionării implică întotdeauna proprietatea publică sau fondurile publice (de aceea realizarea unei oferte publice pentru acordarea contractului este o condiție esențială);
- administrația publică păstrează responsabilitatea, în ultimă instanță, pentru continuitatea și calitatea serviciului (astfel administrației publice îi sunt conferite drepturi largi de supervizare a întreprinderii private – fie ca acționar majoritar, prin reguli legale specifice, fie având drepturi de control stipulate în contractul de concesionare).

*Sursa: Bordas, M., “Aspecte legale în domeniul serviciilor publice cu o mențiune specială pentru concesionări”, în Jabes, J. and M. Vintar (editori), Public Administration in Transition: din cea de-a treia Conferință ținută în Bled, Slovenia, 23-25 Martie 1995, NISPACee, Bratislava, Slovacia, 1995.*

Criteriile de la Copenhaga - condițiile economice și politice ale calității de membru stabilite de Consiliul European din iunie 1993 solicită țărilor candidate să aibă:

- o stabilitate atinsă a instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului, precum și respectul și protecția minorităților;
- o economie de piață funcțională, precum și capacitatea de a face față presiunilor concurențiale și forțelor pieței din cadrul UE;
- capacitatea de a respecta obligațiile inerente calității de membru, inclusiv aderarea la scopurile uniunii politice, economice și monetare;

Pentru mai multe informații despre UE, vezi site-ul lor la <http://europa.eu.int>.

Livrarea delegată - abordările noi cu privire la furnizarea serviciilor publice sunt o bază solidă a reformelor din sectorul public în mai multe țări OECD. Acestea includ folosirea agențiilor, comercializarea sau cvasicomercializarea furnizorilor din sectorul public (cum ar fi contractarea), parteneriatul între sectorul public și cel privat și privatizarea deschisă a serviciilor publice.

O trăsătură semnificativă a multor asemenea aranjamente este dezvoltarea relațiilor contractuale dintre guvern și furnizorii de servicii publice. Aceasta ridică probleme de responsabilitate în legătură cu ce și față de cine, în vreme ce este testată capacitatea autorităților publice de a desfășura o supraveghere eficientă și control.

Deși transparența și deschiderea pot fi sporite prin deplasarea furnizării de servicii mai aproape de cetățeni sau clienți și stabilirea unor criterii mai clare pentru servicii, există și ciocniri între valori, asumări de riscuri mai ridicate și confuzie în ceea ce privește standardele etice.

Pentru mai multe informații despre etică în sectorul public vezi "Simpozionul despre etică în sectorul public: provocări și oportunități pentru țările OECD: Lucrare despre problemele serviciului de management public al OECD la:

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

Infrastructura etică - un mediu al sectorului public care încurajează în mod permanent standarde înalte de comportament, necesită sprijin din partea unei infrastructuri etice. Elementele infrastructurii sunt complementare, se întăresc reciproc și pot fi grupate în trei titluri principale:

- directive – furnizate printr-un angajament energic din partea responsabililor politici; coduri de conduită și socializare profesională (de exemplu prin educație și pregătire);
- gestiune – realizată prin coordonare, de către o agenție centrală sau de către un corp special creat, precum și prin condiții ale serviciului public și practici manageriale;
- control – asigurat printr-un cadru legal care permite investigații independente și urmărirea în justiție, responsabilitate efectivă și mecanisme de control și, în sfârșit, transparență administrativă, implicare și supraveghere publică.

Sursa: *Recomandarea Consiliului referitoare la îmbunătățirea comportamentului etic în serviciul public, document OECD(98) 70, Paris, 1998.*

Pentru mai multe informații despre etică în sectorul public vezi web-site-ul PUMA la: <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics>.

Spațiul Administrativ European – Calitatea de membru a UE generează un grad ridicat de dependență reciprocă care este simțită puternic la nivel administrativ. Nu există încă reguli comunitare referitoare la organizarea administrativă sau la managementul public. În ciuda absenței puterilor directe, UE exercită o influență asupra guvernării din cadrul statelor membre, în mod notabil, prin impunerea obligațiilor exprimate în termeni de rezultate ce trebuie obținute (obligații de rezultat).

Pe această bază, UE este îndreptățită ca viitoarele sau actualele state membre să aibă un sistem de guvernare fiabil și capabil să încorporeze standardele și deciziile comunitare în sistemele lor legale, implementând efectiv aceste standarde și decizii, precum și asigurând respectarea lor. În

acest context, “Spațiul Administrativ European” ia gradat forma întâlnirilor regulate dintre funcționarii publici ai statelor membre în care au loc schimburi de informații și examinarea problemelor apărute, inclusiv cele legate de administrația publică. Fiabilitatea administrației necesară statului de drept, implementarea eficientă a politicilor și dezvoltarea economică reprezintă una dintre caracteristicile acestui spațiu.

*Sursa: “Pregătirea administrației publice pentru Spațiului Administrativ European”, lucrările SIGMA. Nr.23, SIGMA, OECD,1998, disponibil și pe site-ul SIGMA la: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/>*

Programele Naționale pentru Adoptarea Acquisului(PNAA) – În urma deciziei din 4 februarie 1998 de a stabili Parteneriatele de Aderare cu fiecare dintre țările candidate, acestea din urmă au fost invitate să-și pregătească un program național de adoptare a acquisului (PNAA). Rolul PNAA este acela de a preciza în detaliu modul în care fiecare dintre prioritățile definite prin programul de aderare vor fi identificate, incluzând aici definirea angajamentelor în funcție de orarul stabilit, precum și alocarea resurselor umane și financiare. Pe partea sa Comisia va menține un dialog permanent cu fiecare dintre țările candidate referitor la stabilirea și revizuirea ulterioară a PNAA, asigurând astfel elemente importante care vor fi utile în cadrul examenelor regulate realizate de către Comisie asupra progreselor realizate. Monitorizarea programului de aderare se va realiza grație mecanismelor puse în practică prin Acordul European (Sub-comitete, Comitetul și Consiliul de asociere).

*Pentru mai multe informații despre UE vezi web-site-ul lor la: <http://europa.eu.int>.*

Cheltuieli în afara bugetului / extra-bugetare– Deși sunt utilizate un număr de definiții ale cheltuielilor în afara bugetului și ale riscurilor fiscale, termenul în general, denotă acele cheltuieli care sunt suportate de către un guvern, dar care nu figurează în partea de cheltuieli bugetare sau în declarațiile de responsabilități. Astfel de obligații financiare pot lua o varietate de forme și pot fi determinate de cheltuieli directe, responsabilități financiare sau sume încasate în avans/cheltuieli planificate anticipat din venituri. Ele pot fi explicite (de exemplu recunoscute prin contract sau prin acte normative guvernamentale) sau implicite (o obligație morală bazată pe așteptările publicului sau pe presiunea grupurilor de interese); directe (sigure) sau probabile (dacă are loc un anumit eveniment). Câteva exemple ale principalelor categorii de asemenea responsabilități sunt prezentate în cele ce urmează:

- cheltuieli planificate anticipat din venituri, pentru furnizare de subvenții contribuabililor (cheltuieli bugetare)
- furnizarea de credite subvenționate sau de garanții de împrumut pentru împrumutătorii independenți sau privați prin banca centrală sau prin alte instituții financiare
- regimul asigurărilor de stat (de exemplu asigurarea depozitelor, asigurarea împotriva inundațiilor sau împotriva riscului de război;
- garanții implicite în cazul, de exemplu, falimentului bancar sau al neplătii de către o autoritate regională sau locală a obligațiilor datorate.
- cheltuieli directe prin entități excluse de la buget (agenții în afara bugetului, întreprinderi publice)
- impunerea de costuri publice întreprinderilor private (reglementare)

Nu toate aceste responsabilități și riscuri necesită a fi recunoscute formal în cadrul bugetului însuși. Într-adevăr, în unele cazuri, ar fi periculos pentru guvern să creeze inutil un climat de nesiguranță pe piețele financiare. Cu toate acestea este important ca guvernul să realizeze o evaluare a tuturor obligațiilor și riscurilor financiare și să dezvolte strategii pentru a le aborda.

*Sursă: Controlul și managementul cheltuielilor guvernamentale, OECD,1987.*



Ombudsman (Avocatul Poporului)- Chiar dacă există multe forme diferite de ombudsman, caracteristica lor distinctivă este aceea de a fi o autoritate statutară și independentă (creată prin statut sau prin constituție) care răspunde de obicei în mod obișnuit în fața parlamentului. Aceste instituții joacă un rol complementar pe lângă garanțiile de bază furnizate de dreptul administrativ și de supravegherea juridică. Sarcina ombudsmanului este de a investiga plângerile făcute de indivizi sau grupuri împotriva acțiunilor autorităților administrative, în timp ce, jurisdicția sa poate acoperi întreaga sferă a administrației sau poate fi limitată la anumite zone din interiorul ei. Forma specifică este foarte variată. De exemplu, Comisarul Parlamentar Britanic pentru Administrație este împuternicit să investigheze plângeri împotriva administrației centrale, Comisia poloneză pentru drepturile cetățeanului urmărește încălcările drepturilor civile, în general, în timp ce Comisia ungară pentru drepturile naționale și etnice ale minorităților investighează persoanele care sunt împotriva minorităților. În general, ombudsmanului îi este interzis să investigheze plângerile individuale înaintate de cei direct afectați.

În mod caracteristic avocații poporului au puterea să solicite administrației supuse investigării să pună la dispoziție documente și alte dovezi la cerere. În mod obișnuit, nu au puterea de a ordona acțiuni de corectare sau de a impune sancțiuni, ci sunt limitați la emiterea de recomandări către administrațiile înseși sau la bazarea pe presiunea publică, parlamentară sau guvernamentală pentru a determina o anumită acțiune. Ombudsmanul joacă un rol important nu doar în întărirea răspunderii administrației publice, ci poate contribui și la creșterea calității administrației prin expunerea cazurilor de administrare defectuoasă și prin creșterea conștientizării de către funcționarul public a așteptărilor publicului.

*Sursă: Proceduri administrative și supravegherea administrației în Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Albania, Lucrările Sigma, Nr. 17, SIGMA, OECD, 1997. De asemenea, disponibil pe web-site-ul SIGMA la : <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

Standardul de performanță – în adoptarea unei abordări de management al performanței este necesară punerea a două întrebări cheie. În primul rând, ce se va folosi ca etalon de măsurare a performanțelor? Se vor putea folosi acțiunile care pot fi definite și măsurate, dar a căror producere nu asigură singură realizarea concretă a scopurilor politicii (de exemplu numărul de șomeri reeducați profesional), sau rezultatele (de exemplu, reducerea ratei de șomaj locale) pentru care este dificil să fie considerați responsabili managerii publici în condițiile în care rezultatele politicii sunt în mod obișnuit influențate de mulți factori exogeni care rămân în afara controlului lor. După cum ilustrează exemplele prezentate, înțelegerea relației care există între acțiuni și rezultate este o condiție prealabilă necesară în vederea utilizării măsurilor de performanță.

A doua întrebare cheie apare în momentul stabilirii nivelurilor de performanță ce trebuie atinse. Dacă atenția este concentrată asupra acțiunilor, ca etalon de măsurare a performanțelor este necesară o cuantificare a unităților care se așteaptă să fie realizate de către un serviciu public dat (de exemplu, orele de pregătire furnizate). Alegerea rezultatelor ca etalon de performanță implică specificarea gradului în care o problemă dată a politicii a fost afectată de acțiunile întreprinse (de exemplu, reducerea procentajului din rata șomajului între acele persoane care au primit o pregătire adecvată).

*Sursă: În căutarea rezultatelor: practici de management al performanțelor , OECD, 1997, pot fi de asemenea obținute de pe site-ul PUMA la <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/index.htm>.*

Procurarea publică – achiziționarea guvernamentală de bunuri și servicii din sectorul privat reprezintă o parte semnificativă a cheltuielilor publice din majoritatea țărilor. Asemenea activități sunt reglementate de legislația națională referitoare la procurarea publică, fiind îndrumate prin standarde internaționale de transparentă, de competiție deschisă și corectă. Construcția de sisteme de procurare eficiente din punct de vedere economic necesită:

- Proiectul unui cadru legal și administrativ funcțional și coerent

- Personal pregătit, dezvoltarea de programe de pregătire și de “pregătire a antrenorilor”
- Sisteme informaționale de date care încurajează competiția deschisă, supraveghere publică a proceselor de procurare și dezvoltarea unei rețele competitive de furnizori;
- Mecanisme eficiente de prevenire a fraudei, risipei și corupției întărite în continuare prin sisteme de control intern și audit extern
- Proceduri de soluționare deschisă și imparțială a disputelor pentru analiza plângerilor și supervizarea procesului de achiziție;

*Sursă: “Procurarea publică” dosarul de politici Sigma: nr.3 ,OECD, 1997. Disponibil și pe site-ul SIGMA la: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

Analiza impactului reglementărilor (AIR) – AIR este o tehnică care necesită evaluarea sistematică a impacturilor pozitive și negative ale reglementării și alternativele sale. AIR se bazează pe capacitățile guvernului de a realiza o analiză de bună calitate, de a aplica metode analitice, inclusiv analiza cost-beneficii, colectarea de date și consultarea cu publicul pentru a se asigura că estimările sunt realiste. O analiză de succes a impactului reglementării poate contribui la:

- Îmbunătățirea înțelegerii impacturilor lumii reale asupra acțiunii guvernului (unealtă analitică)
- Integrarea obiectivelor multiple ale politicilor (unealtă de coordonare)
- Îmbunătățirea transparenței și a consultării în vederea creșterii capacității de răspuns a guvernării (unealtă de consultare)
- Îmbunătățirea răspunderii guvernului prin furnizarea de informații mai vaste și demonstrarea beneficiilor aduse societății de deciziile guvernului (unealtă de răspundere).

*Sursă: Catalog de referință OECD în vederea luării de decizii reglementative, OECD, 1995. Această listă alfabetică este disponibilă și pe web-site-ul PUMA ca anexă la “Recomandarea Consiliului OECD referitoare la calitatea reglementărilor” la <http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95>. Informații în plus despre AIR pot fi găsite la: <http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm>.*

Statul de drept – aplicarea regulată a dispozițiilor legii oferă dovezi concludente ale supremației legii, cum ar fi de exemplu faptul că de la organele publice și private se așteaptă a respecta prevederile legislative, iar în cazul nerespectării lor să se aplice sancțiunile prevăzute de lege. În particular, în cadrul administrației publice, organul administrativ are doar acele puteri conferite de lege sau desemnate de o autoritate superioară fiind folosite doar după cum a fost stabilit prin lege. Statul de drept promovează: siguranță și predictibilitate, consecvență în acțiune, tratament egal, respect pentru persoane, ceea ce duce la obiectivitate în judecarea acțiunilor administrative.

*Sursă: Proceduri administrative și supervizarea administrației în Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Albania, lucrările SIGMA nr.17, SIGMA, OECD,1997. Disponibile și pe web-site-ul Sigma la <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.*

Instituția Supremă de Audit (ISA) – poate fi definită ca un organ public al statului care, oricum ar fi proiectată, constituită și organizată exercită în virtutea legii cea mai înaltă funcție de audit a statului, forma exactă pe care o ia putând varia considerabil. Astfel, de exemplu instituția supremă de audit din Germania este Curtea Federală de Audit, în timp ce în Irlanda este Biroul de Control și Audit General.

*Sursă: Efectele aderării europene. Partea a doua: Auditul Extern, lucrările SIGMA, nr.20, SIGMA, OECD, 1998. Disponibil și pe web-site-ul SIGMA la <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>. Pentru informații despre Organizația*

*Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit vezi web-site-ul lor la <http://www.intosai/magnet.at/intosai>.*

Taxarea utilizatorilor – trebuie să se țină cont de anumite condiții prealabile importante în momentul introducerii taxării utilizatorilor. Un număr de astfel de condiții sunt: existența unor directive clare, un sistem de control riguros și proceduri de audit eficiente. Taxarea utilizatorilor de servicii ale administrației este o practică din ce în ce mai răspândită în multe țări OECD, deservind mai multe obiective, cum ar fi:

- Reducerea deficitelor bugetare
- Eficientizarea costurilor și beneficiilor serviciilor atât pentru utilizatori, cât și pentru organizațiile guvernamentale care le furnizează
- Transferarea sarcinilor costurilor de la contribuabili, în general, la utilizatorii care beneficiază direct de pe urma serviciului
- Impunerea unei discipline utilizatorilor de servicii
- Sprijinirea managementului orientat spre consumator și îmbunătățirea performanțelor financiare și operaționale către furnizorii de servicii.
- Încurajarea dezvoltării unor piețe și a concurenței

Adoptarea unor prețuri pentru utilizatori, precum și existența unor alternative viabile trebuie însoțite de:

- Consultarea utilizatorilor
- Determinarea costului întreg al furnizării serviciului, precum și destinația încasărilor
- Un sistem de colectare eficient și eficace
- Strategii adecvate de taxare
- Atenție sporită asupra considerentelor de echitate

*Sursă: Reguli de îndrumare cu privire la cele mai bune practici de taxare a utilizatorilor de servicii publice, dosarul de politici PUMA nr.3, OECD, 1998. Disponibil și pe web-site-ul PUMA la <http://www.oecd.org/puma/pubs/index.htm>.*

Acceptarea autorității – realizarea scopurilor politicilor urmărite de administrația publică depinde foarte mult de conformarea voluntară a cetățenilor și întreprinderilor la reglementările existente. Un astfel de exemplu este colectarea impozitului pe venit, unde contribuabilii individuali susțin greutatea necesară în realizarea calculelor și transferarea sumelor datorate. În acest context, principalul efect al activităților de aplicare întreprinse de funcționarii publici este discutabil în vederea împiedicării neconformării și a întârrierii “voinței de conformare” printre majoritatea celor care respectă reglementările.

Compararea costurilor conformării (cum ar fi investițiile de capital necesare pentru dezvoltarea unei uzine) cu rezultatele coerciției (mărimea sancțiunilor pentru nesupunere multiplicată cu probabilitatea identificării) oferă entităților reglementate o indicație clară a faptului că neconformarea este într-adevăr o opțiune atractivă. Percepțiile joacă un rol important în astfel de calcule, iar autoritățile pot înclina balanța în favoarea conformării, fie prin nivelele sancțiunilor aplicate, fie prin creșterea numărului de inspecții, fie ambele. În mod evident, creșterea numărului de inspectori într-un anumit domeniu poate să nu fie aplicabilă datorită constrângerilor bugetare, iar stabilirea unor nivele ridicate pentru amenzi poate avea efecte negative datorită dificultății de colectare. O altă opțiune este aceea de a face publicitate cazurilor identificate și sancționate, pentru a crește percepția asupra probabilității de a fi detectat printre entitățile reglementate și a reîntări eforturile acestora de a se conforma.

*Sursa: Administrația ca serviciu, Publicul în calitate de client, OECD, 1987*