

Raport de monitorizare

**privind aplicarea legilor transparenței de către
autoritățile și instituțiile care gestionează
fondurile europene post-aderare în România**



Proiect finanțat de
UNIUNEA EUROPEANĂ

Uniunea Europeană reprezintă o entitate politică, socială și economică compusă din 27 țări. Statele Membre au decis împreună, pe parcursul unui proces de extindere ce a durat 50 de ani, să construiască o zonă de stabilitate, democrație și dezvoltare durabilă, menținând diversitatea culturală, toleranța și libertățile individuale. Uniunea Europeană își propune să împărtășească realizările și valorile sale cu țările și popoarele de dincolo de granițele ei.

Autori: Codru Vrabie, Ioana Derscanu, Naomi Reniuț, Ion Georgescu
Coordonator: Codru Vrabie

Mulțumiri deosebite se cuvin colegelor noastre din echipa Institutului Român de Training: Lavinia Dascălu, Alexandra Scarlat, Letiția Bâțfoi, Ramona Cherciu și Diana Catană, pentru efortul și dedicația cu care au sprijinit implementarea acestui proiect. Mulțumim, în egală măsură, colegilor de la Asociația Pro Democrația, care au contribuit în etapa de monitorizare: Mădălina Bucheru, Marcel Răduț Seliște, Mark Bucuci, Georgiana-Ramona Pîrlogea, Iuliana Iliescu, Mihaela Niculae, Gina Nicolau, Iuliana Gabriela Georgescu, Mihaela Indricău.

Acest raport a fost elaborat în cadrul proiectului „Transparența instituțională a fondurilor europene în România,” finanțat de Uniunea Europeană prin componenta *Creșterea rolului societății civile în procesul de integrare a României*, Programul PHARE 2006/018-147.01.02. Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene. Pentru eventuale informații și sesizări legate de proiectele PHARE, contactați cfcu.phare@mfinante.ro.

© *Institutul Român de Training, 2009*

Prezentul material este protejat în condițiile Legii 8/1996 privind protecția drepturilor de autor și a drepturilor conexe. Reproducerea parțială sau totală, prin orice mijloace, în orice scopuri, se poate face doar cu acordul scris al Institutului Român de Training.

Cuprins

	Introducere	5
Capitolul I.	Cerințe legale privind aplicarea legilor transparenței	14
Capitolul al II-lea.	Transparența instituțională a fondurilor europene	28
Capitolul al III-lea.	Riscuri și sensibilități	45
Capitolul al IV-lea.	Concluzii	47
	Anexe	50

Abrevieri

AA	Autoritatea de Audit
ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
ADR	Agenția de Dezvoltare Regională
AM	Autoritate de Management
ANBCC	Asociația Națională a Birourilor de Consiliere pentru Cetățeni
ANIAP	Asociația Națională a Informaticienilor din Administrația Publică
APD	Asociația Pro-Democrația
APDRP	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
ASG	Agenția pentru Strategii Guvernamentale
CE	Comisia Europeană
CM	Comitet de Monitorizare
CNC	Comitetul Național de Coordonare
CSNR	Cadrul Strategic Național de Referință
DCI	Document Cadru de Implementare
FC	Fondul de Coeziune
FEGA	Fondul European pentru Garantare Agricolă
FEP	Fondul European pentru Pescuit
FSE	Fondul Social European
FSC	Fondurile Structurale și de Coeziune
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
HG	Hotărâre de Guvern
IRT	Institutul Român de Training
ISPA	Instrumentul pentru Politici Structurale de Pre - Aderare
OI	Organism Intermediar
ONG	Organizație neguvernamentală
OUG	Ordonanță de Urgență
MDRL	Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței
MMFPS	Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale
MM(DD)	Ministerul Mediului (și Dezvoltării Durabile)
NUTS	Nomenclatura Unităților Teritoriale pentru Statistică
PCT	Programul de Cooperare Teritorială
PID	Punctul de Informare - Documentare
PO	Program Operațional
POAT	Programul Operațional de Asistență Tehnică
POC	Programul Operațional de Cooperare
PODCA	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POR	Programul Operațional Regional
POSDRU	Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane
POSM	Programul Operațional Sectorial de Mediu
POST	Programul Operațional Sectorial de Transport
POP	Programul Operațional pentru Pescuit
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
SMIS	Sistemul Unic de Management al Informației
UE	Uniunea Europeană

Introducere

Aderarea și integrarea României în Uniunea Europeană au fost și rămân printre cele mai importante obiective naționale contemporane, față de care continuă să existe un consens de nezdruccinat între politicieni, analiști politici și economici, societatea civilă și mediul de afaceri. Orizontul de așteptare față de efectele/impactul *instrumentelor structurale* oferite de Uniunea Europeană asupra bunăstării românilor a fost, este și rămâne imens. Cele aproximativ 30 de miliarde de euro disponibile pentru a fi contractate din bugetul european în perioada 2007-13 și cheltuite până în 2016 sunt percepute ca o injecție națională cu vitamine, vaccinuri și steroizi, care ne vor ajuta să creștem mari, deștepți, frumoși și sănătoși. Aparent, dacă vom reuși să absorbim aceste fonduri, vom fi demni de a ne compara cu turismul austriac, autostrăzile germane, serviciile de asistență socială suedeze, serviciile medicale din Franța, protecția mediului din Olanda ori creșterea economică din Irlanda.

Astfel, de cel puțin 3 ani, o mare parte a informațiilor pe care le primim din sectorul public ne arată preocuparea față de „creșterea ratei de absorbție a fondurilor europene.” Deocamdată, rata de absorbție raportată se cifrează la 5,41% din total,¹ ceea ce poate reprezenta o viziune optimistă, prin contrast cu știrea că aproape 22% din banii planificați pentru 2009 nu vor mai fi cheltuiți în acest an.² Cu alte cuvinte, banii există într-un cont, dar nu sunt cheltuiți la discreție—pentru a putea fi accesate aceste fonduri, trebuie să arătăm că avem un proiect, un plan, o gândire despre efectele unei astfel de investiții în economie, în piața muncii, în societate. Adică trebuie să existe proiecte viabile, care să merite finanțarea europeană! Prin urmare, în România, se lucrează intens în două direcții: pe de-o parte, la adecvarea căilor de acces către acești bani; pe de altă parte, la elaborarea acelor proiecte meritorii. Succesul ambelor direcții de acțiune depinde de calitatea procedurilor de lucru (asupra cărora se apleacă acest raport) și a resurselor umane implicate—funcționarii din instituțiile care gestionează fondurile europene post-aderare,³ respectiv întreprinzătorii (potențialii beneficiari) din societățile, organizațiile ori instituțiile care imaginează soluții la problemele actuale și înaintează proiecte (eligibile) prin care solicită acces la acești bani.

Punga fondurilor europene este împărțită în funcție de domenii de acțiune și priorități, iar banii sunt aprobați pentru a fi cheltuiți numai pe proiectele care răspund acelor priorități. Dacă v-ați gândit vreodată să scrieți un astfel de proiect, probabil că v-ați interesat despre obiectivele și prioritățile programelor de finanțare, despre procedurile care trebuie parcurse pentru a obține finanțarea, respectiv despre toate regulile care trebuie respectate

¹ <http://www.euractiv.ro/index.html/articles|displayArticle?articleID=17981>

² http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles|displayArticle/articleID_18083/Descifrarea_rectificarii_bugetare_pe_fondurile_UE_aproape_un_sfert_din_bani_nu_vor_fi_cheltuiti.html

³ O proiecție a impactului pe care l-ar fi putut avea instruirea acestor funcționari asupra creșterii ratei de absorbție a fost realizată de Nicolae, Vrabie & Georgescu, 2006. *Fondurile structurale—impactul trainingului asupra capacității de absorbție*, Institutul Român de Training.

pentru cheltuirea banilor după semnarea contractului de finanțare. Similar, funcționarii care au cercetat și documentat prioritățile, procedurile și regulile s-au interesat despre cele mai stringente nevoi sociale și economice ale țării, colectând informații despre competitivitatea sectoarelor din economie, despre discrepanțele regionale ale bunăstării, despre diverse caracteristici demografice, geografice ori culturale. Un volum enorm de informații la care v-ar plăcea să aveți acces, pentru a înțelege mai bine dacă proiectul este eligibil, dacă este util față de priorități, dacă are șanse de-a fi aprobat, dacă va fi ușor de pus în practică ori va crea dificultăți insurmontabile în relația dumneavoastră cu furnizorii sau clienții.

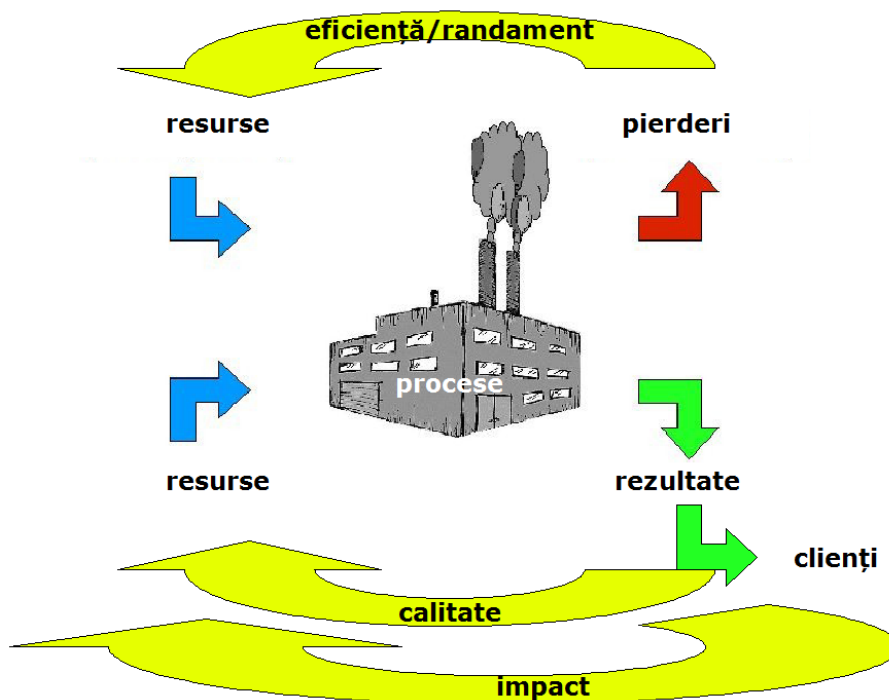
Accesul la aceste informații reprezintă doar o componentă a conceptului de transparență instituțională pe care îl explorăm în cadrul acestui raport. În privința instituțiilor publice responsabile de gestionarea cheltuirii fondurilor europene post-aderare în România, demersul nostru a pornit de la prezumția că transparența contribuie și la corecta distribuire a fondurilor, și la creșterea ratei de absorbție, și la atingerea obiectivelor stabilite prin documentele programatice care ghidează utilizarea eficientă a acestor fonduri în România. Sperăm să contribuim, prin rezultatele proiectului nostru, la îmbunătățirea interacțiunii (timp redus, efort minimal, calitate crescută a informațiilor) dintre potențialii beneficiari și instituțiile implicate. Dar, înainte de toate, considerăm necesar să explicăm ce înțelegem prin conceptele utilizate: *monitorizare*, *transparență* și *sistemul instituțiilor* care gestionează fondurile europene.

Principalele fonduri europene pentru care România a devenit eligibilă începând cu 1 ianuarie 2007 (cunoscute ca fonduri post-aderare) sunt Instrumentele Structurale (în cadrul politicii de coeziune), Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală și Fondul European de Garantare Agricolă (în cadrul politicii agricole comune), respectiv Fondul European pentru Pescuit (în cadrul politicii privind pescuitul). Fondurile Structurale și de Coeziune (FSC), sau Instrumentele Structurale, sunt instrumentele financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării politicii de coeziune economică și socială. Prin instrumentele structurale, în perioada 2007-2013, vor fi implementate șapte programe operaționale sectoriale și regionale în cadrul obiectivului convergență al politicii de coeziune, la care se adaugă opt programe de cooperare teritorială, cu alte state, în cadrul obiectivului cooperare teritorială al politicii de coeziune. Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și Fondul European pentru Pescuit vor fi implementate, la rândul lor, prin Programul Național de Dezvoltare Rurală și Programul Operațional pentru Pescuit.

În România, cadrul instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea Instrumentelor Structurale a fost stabilit prin HG nr. 457/2008, prin care au fost desemnate structuri instituționale armonizate cu cele comunitare specifice. Astfel, Ministerul Finanțelor Publice, prin ACIS—Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, îndeplinește rolul de coordonator național al instrumentelor structurale, asigurând atât dezvoltarea cadrului instituțional, legislativ și procedural necesar

implementării acestor fonduri, cât și funcționarea coerentă și eficientă a întregului sistem administrativ. Pentru programele operaționale sectoriale și regionale, sprijinite prin fondurile comunitare, în cadrul ministerelor de linie corespunzătoare, este desemnată câte o *Autoritate de Management*. Autoritățile de management⁴ răspund, fiecare în parte, de gestionarea și implementarea programelor operaționale. În plus, în funcție de specificul programului operațional, în relația dintre autoritatea de management și beneficiari pot interveni *Organisme Intermediare*, centrale sau regionale. Acestea preiau, în baza unui acord, funcții delegate de către autoritățile de management, însă responsabilitatea finală a implementării programului operațional le revine tot autorităților de management.

Figura 1. Ilustrarea teoriei generale a sistemelor



Sursa: adaptare după Bertalanffy, 1968

Acest întreg *sistem instituțional/administrativ* funcționează în conformitate cu principiile managementului public modern, în care includem ciclul de politici publice⁵ și ciclul managementului de proiect.⁶ În cadrul acestui sistem, al fondurilor europene post-aderare, cadrul strategic general și documentele programatice, procedurile de lucru și măsurile adoptate funcționează pe baza unor modele care au drept scop facilitarea atingerii obiectivelor asumate. Astfel, există o logică de tip *cauză și efect*, care susține intervențiile programate, un mecanism de tip *cerere și ofertă*, care aproximează prioritățile societății, respectiv o ordine predictibilă, de tip

⁴ Autoritățile de management au obținut acreditarea Comisiei Europene până la finele lunii august 2009, conform http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles|displayArticle/articleID_18042/Autoritatile_de_management_pentru_fondurile_europene_-_acreditate_de_Bruxelles.html

⁵ Howlett & Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Don Mills.

⁶ Briggs, Peterson & Smits, 2006. „Consolidarea capacității Guvernului României în managementul și coordonarea politicii și luarea deciziilor.” Secretariatul General al Guvernului.

ciclic, care programează procesele decizionale.⁷ În cadrul sistemului,⁸ care *procesează* un set de *resurse*, pentru a obține anumite *rezultate* (vezi Figura 1), se presupune existența unor indicatori și a unor etaloane care ne ajută să înțelegem dacă ne apropiem sau ne îndepărtăm de obiective. Informațiile despre toate aceste elemente sunt susceptibile de a fi obținute de orice persoană interesată, indiferent dacă dorește doar să constituie o bază de date, să verifice eficiența organizării sistemului ori să pregătească scrierea unui proiect de succes.

Monitorizarea este o formă de analiză, realizată periodic, cu mijloace de cercetare preluate din științele sociale, a informațiilor existente în cadrul sistemului despre resurse, procese și rezultate, pe baza indicatorilor, prin comparație cu etaloanele. În mod obișnuit, monitorizarea se face de către echipa managerială, fiind un proces intern, pe baza căruia se iau decizii de ajustare a procedurilor de lucru și/sau de corectare a unor ținte intermediare, pe parcursul derulării unor activități. Prin monitorizare, se pot urmări organizarea sau funcționarea unui sistem, rezultatele obținute de acesta, ori chiar designul proceselor interne. Prin contrast, evaluarea are în vedere, în principiu,⁹ rezultatele și impactul întregului ansamblu și se desfășoară, de obicei, de către cineva din afara sistemului, pentru mai multă obiectivitate. Totuși, în funcție de interesul manifestat, monitorizarea poate fi desfășurată și din exterior, așa cum este cazul acestui proiect. Obiectivele acestui exercițiu de monitorizare externă, (înfăptuit de două organizații neguvernamentale cu preocupări privind dreptul fundamental la bună administrare și transparența instituțiilor publice), urmăresc modul în care sunt organizate instituțiile implicate în gestionarea fondurilor europene, cu interesul de a verifica eficiența unor procese și/sau rezultate prevăzute de legislația în vigoare, respectiv cu scopul de a contribui la ajustarea mecanismelor care asigură transparența întregului sistem.

Transparența este o caracteristică sau proprietate fizică a corpurilor—aceea de a-i permite luminii să le traverseze și, prin urmare, de a-i permite ochiului uman să observe ce se află înăuntrul ori dincolo de acele corpuri. Această proprietate fizică poate fi întâlnită în toate stările de agregare ale materiei, motiv pentru care sensul figurat al transparenței, aplicabil unor construcții abstracte, precum statul, guvernarea ori instituțiile publice, s-a dezvoltat de la sine. Știm că instituțiile cuprind atât elemente concrete, cât și abstracte, dar ar fi nerealist să ne așteptăm ca fișetele, birourile ori clădirile unei instituții să fie transparente în sensul propriu al termenului. Însă, pe măsură ce științele politice și administrative au evoluat, am început să pretindem ca transparența figurată, abstractă, a regulilor, procedurilor și proceselor decizionale din instituții să capete un nou sens, cât se poate de propriu.

Astfel, noul sens, instituțional, al transparenței este înțeles drept o caracteristică a instituțiilor, companiilor, organizațiilor ori chiar a indivizilor de a fi deschiși/comunicativi în privința informațiilor, regulilor, planurilor sau

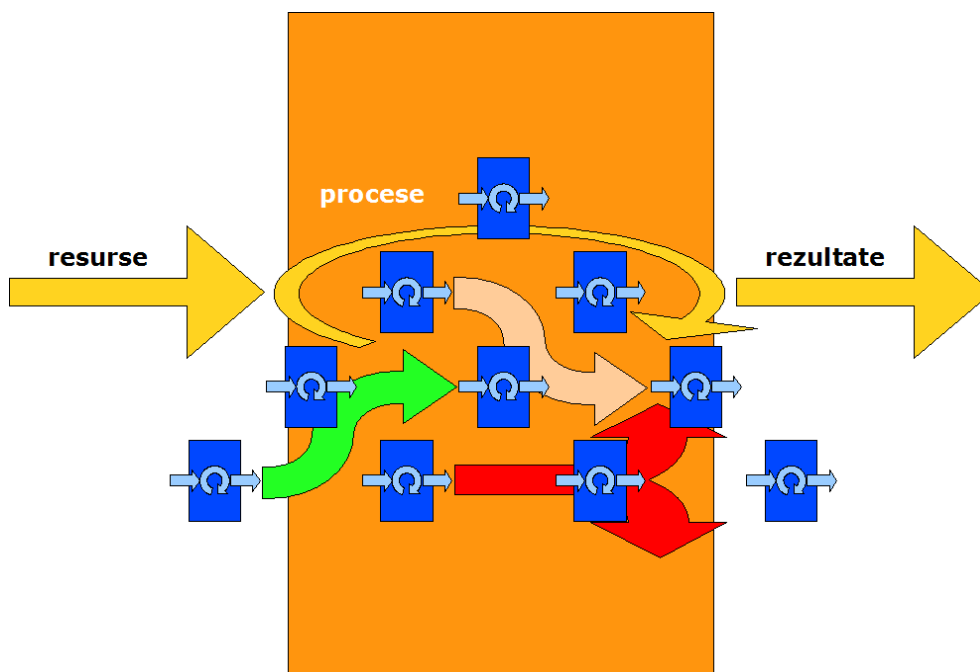
⁷ Stone, 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Scott, Foresman.

⁸ Bertalanffy, 1968. *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. George Braziller.

⁹ Rossi, Lipsey & Freeman, 2004. *Evaluation—a systematic approach*. Sage Publications.

strategiilor, proceselor, procedurilor și acțiunilor lor, într-o manieră vizibilă, predictibilă și inteligibilă, cu scopul de a promova participarea și asumarea răspunderii.¹⁰ În egală măsură, transparența organizațională se referă la deschiderea unei organizații (de orice fel, publică sau privată) cu privire la acțiunile, deciziile și impactul activităților sale, comunicate clar, corect și complet.¹¹ Păstrând analogia cu fizica și chimia, să ne aducem aminte că structura moleculară a oricărui corp depinde în mod direct de legăturile dintre atomi, stabilite prin intermediul electronilor. Dacă electronii sunt prea liberi (sau chiar se mișcă haotic) între atomi, corpul pe care îl analizăm este opac; prin contrast, dacă electronii sunt bine fixați în legăturile dintre atomi, structura moleculară este vizibilă/predictibilă, iar corpul respectiv este transparent.

Figura 2. Procese și interacțiuni în cadrul unui sistem instituțional



Sursa: Institutul Român de Training, 2009

Revenind la perspectiva de sistem, instituțiile de la care pretendem transparență procesează un set de resurse, pentru a obține anumite rezultate. Toate definițiile transparenței cuprind, mai mult sau mai puțin aluziv, așteptarea de a permite observatorului uman să afle cât mai exact care sunt resursele utilizate, care sunt procesele interne prin care sunt transformate aceste resurse, respectiv care sunt rezultatele obținute. În privința resurselor, ne interesează să știm dacă ele sunt justificate și utile, dacă sunt suficiente și dacă sunt utilizate eficient. În privința proceselor interne, de cele mai multe ori ne interesează dacă sunt economice, eficiente și eficace, respectiv dacă sunt compatibile cu valorile și principiile majore ale societății în care trăim. Nu în ultimul rând, cu privire la rezultate, dorim

¹⁰ „Plain Language Guide.” Transparency International, 2009, disponibil la http://www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

¹¹ Viitorul standard internațional privind responsabilitatea socială, ISO 26.000, Working draft 4-2.

să aflăm dacă servesc obiectivele stabilite, contribuie la îmbunătățirea situației generale și au un randament satisfăcător. Analizele care privesc resursele, procesele și rezultatele pot fi îndeplinite de experți interni sau externi, înaintea, în timpul sau în urma atingerii obiectivelor, prin programe specializate de monitorizare și/sau evaluare.

Deseori, rezultatele obținute de o instituție devin resurse ori constrângeri de proces pentru altă instituție, așa cum rezultatele unui compartiment din cadrul unei instituții devin resurse ori constrângeri pentru celelalte compartimente (vezi Figura 2). Analogia cu fizica este din ce în ce mai adecvată: instituțiile sunt corpuri formate din compartimente (indiferent dacă se numesc departamente, servicii, birouri) care oglindesc structura moleculară, funcționarii sunt atomii care compun aceste molecule, iar procedurile de lucru sunt electronii care mențin integritatea moleculelor. Suntem interesați ca procedurile de lucru să fie cât mai bine fixate, astfel încât structura instituției și procesele interne să fie predictibile, iar instituțiile să fie transparente. Când instituțiile sunt transparente, interacțiunile dintre instituții sunt, la rândul lor, predictibile și permit corectarea deficiențelor înregistrate la nivelul resurselor utilizate, al proceselor interne și al rezultatelor scontate.

Dacă instituțiile nu sunt suficient de transparente, prin interacțiunea cu factorii externi, se poate obține recalibrarea sau stabilizarea procedurilor de lucru, așa cum o reacție chimică dintre două corpuri poate conduce fie la fixarea electronilor liberi și creșterea transparenței, fie la dezintegrarea întregii structuri. La nivelul instituțiilor, echivalentul acestei reacții chimice este chiar interacțiunea cu factorii interesați (*stakeholders*) din mediul extern, fie că este vorba de alte instituții, fie de organizații sau grupuri ale societății civile, fie de utilizatorii finali ai rezultatelor scontate. Astfel, analogia cu fizica și chimia ne ajută să înțelegem mai bine modul în care transparența instituțională face trimitere directă la colaborarea cu alte entități și/sau la idealul participării publice. Totuși, întrucât instituțiile nu interacționează haotic, ci au conducători investiți cu putere de decizie, atât asupra calibrării procedurilor interne, cât și asupra interacțiunii cu factorii externi, iată că transparența instituțională face trimitere directă și către asumarea răspunderii pentru deciziile adoptate.

Aspecte precum dreptul la informație, accesul public la informație, e-guvernarea, participarea societății civile, consultarea experților sau a cetățenilor, nevoia de a avea decizii motivate și un proces transparent de luare a deciziilor, au fost prezentate ca fiind de importanță crucială pentru dezvoltarea transparenței instituționale a autorităților publice din societățile democratice. Conceptul transparenței instituționale poate fi limitat la numai unul sau două dintre aceste aspecte, cum ar fi accesul la informație sau întâlniri deschise publicului, ori poate fi extins la un spectru mai larg, pornind de la dreptul de a fi ascultat înainte de luarea unei decizii împotriva propriei persoane și ajungând până la motivarea aprobării sau respingerii propunerilor exprimate în cadrul consultărilor publice. Pentru scopul acestui raport, putem afirma că principiul *transparenței instituționale* este un „concept umbrelă” care acoperă o varietate de valori.

La nivelul Uniunii Europene, principiul transparenței instituționale a fost și încă mai este amplu dezbătut, în contextul preocupării continue de a consolida legitimitatea instituțiilor publice europene și de a crește calitatea interacțiunii dintre acestea și cetățeni. Ombudsmanul European este una dintre instituțiile care se bucură de o recunoaștere unanimă în ceea ce privește promovarea transparenței ca principiu determinant pentru dezvoltarea unei culturi instituționale bazate pe buna administrare.¹² În urma demersurilor publice desfășurate conform rolului său instituțional, recomandările Ombudsmanului European au fost sintetizate, încă din 1999, în *Codul European al Bunei Conduite Administrative*,¹³ adoptat în 2001 prin rezoluție a Parlamentului European. Documentul susține conceptul de transparență atât ca normă de conduită a funcționarilor publici cu rol decizional sau de execuție, cât și ca principiu inerent procesului de management public modern, prin care se intenționează consolidarea modalităților de comunicare și informare a publicului, în vederea obținerii sprijinului și consensului colectiv. Din aceasta perspectivă,

„transparența implică trei elemente:

1. procesele prin care instituțiile publice iau decizii trebuie să fie inteligibile și deschise;
2. deciziile în sine trebuie să fie raționale și justificate;
3. pe cât posibil, informația pe care se bazează deciziile trebuie să fie disponibilă publicului.”¹⁴

Aceste elemente de bază au fost acceptate și promovate și de către Comisia Europeană, prin codificarea principiului transparenței în cadrul unor serii de acte normative¹⁵ care stabilesc direcțiile generale privind utilizarea, procesarea și circulația informațiilor de interes public, aplicabile atât la nivelul instituțiilor europene, cât și la nivelul statelor membre ale Uniunii. Pentru a veni și mai mult în întâmpinarea criticilor aduse față de capacitatea Uniunii Europene de a se apropia de cetățenii săi, de a consolida democrația și de a produce un cadru legislativ mai transparent și mai eficient, Comisia a adoptat în 2001 *Carta albă a Bunei Guvernări*.¹⁶ Chiar dacă a fost contestată, la momentul respectiv, pentru lipsa recomandării unor măsuri efective în domeniu, *Carta* a devenit un punct de reper în ceea ce privește propagarea conceptului de bună guvernare.¹⁷

¹² *Buna administrare* este un concept dezvoltat de Ombudsmanul (sau Mediatorul) European ca un principiu opus conduitei administrative necorespunzătoare (*maladministration*), într-o definiție care a fost ulterior confirmată și de Parlamentul European: „Conduita administrativă necorespunzătoare se întâlnește atunci când organul public nu acționează conform cu prevederile sau principiile sale corespunzătoare.” *Raportul anual al Ombudsmanului European*, 1997.

¹³ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

¹⁴ Ombudsmanul European, „Transparency as a Fundamental Principle of the European Union,” 2001 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-06-19.htm>

¹⁵ Regulamentul 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, Directiva 2003/98/CE privind reutilizarea informației din sectorul public.

¹⁶ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

¹⁷ Conceptul de bună guvernare a fost dezvoltat de către diferite organizații internaționale, pe baza unor necesități economice/financiare, în vederea promovării democrației, dezvoltării umane și susținerii creșterii economice în țările care parcurg perioade de tranziție către un climat socio-politico-economic stabil. Conceptul a fost asimilat și la nivel European, dar aici acest concept a fost extins de la aspectul politic, fiind recunoscut ca un concept legal immanent *statului de drept*.

Cele cinci principii care reprezintă esența bunei guvernări și a schimbărilor propuse prin această *Cartă Albă* sunt: deschiderea/transparența, participarea, asumarea răspunderii, eficiența și coerența. Fiecare principiu este important pentru a stabili o guvernare mai democratică. Aceste principii reprezintă esența democrației și a statului de drept în statele membre, dar sunt aplicabile la toate nivelurile de guvernare—global, european, național, regional și local.¹⁸

- Transparența—instituțiile publice comunică pro-activ informațiile care privesc activitățile proprii și deciziile luate, folosesc un limbaj accesibil și ușor de înțeles de către public, având în vedere stimularea încrederii cetățenilor în rolul autorităților.
- Participarea—de la etapa programării/inițierii unor politici publice/decizii administrative și până la cea a evaluării acestora se asigură consultarea tuturor factorilor interesați și afectați, acest proces având repercusiuni directe asupra calității, relevanței și eficacității acelei politici/decizii propuse/adoptate; este necesar ca abordarea acestui aspect să fie incluzivă, mai ales în situația implementării politicilor europene (vezi politica de coeziune, politica agricolă comună etc.).
- Asumarea răspunderii—clarificarea rolurilor diferitelor instituții și asumarea răspunderii acestora pentru actele administrative sau de guvernare, principiul răspunderii stabilește:
 - cine este răspunzător?
 - în fața cui răspunde?
 - în legătură cu ce poate fi tras la răspundere?

Acest principiu se află la baza legitimării tuturor mecanismelor prin care entitățile publice pot fi trase la răspundere de către publicul lor țintă, acestora revenindu-le obligația de a explica și justifica modul lor de realizare și îndeplinire al activităților specifice.¹⁹

- Eficiența—politicile publice au nevoie de obiective clare, de o analiză a impactului viitor și de folosirea experiențelor anterioare, urmărind soluționarea unor probleme într-un timp util.
- Coerența—politicile publice/actele administrative cu caracter normativ sunt coerente, ușor de înțeles și consecvente.

Astfel, transparența și participarea devin componente complementare și intercorelate ale bunei administrări în spațiul european, fiind exprimate prin informarea optimă a publicului despre acțiunile administrative prin mijloace precum:

- publicarea din oficiu a informației corecte și relevante care justifică luarea unei decizii,
- accesul liber la informație și delimitarea clară a restricțiilor de la liberul acces la informație,
- promovarea accesului la procesul de elaborare a deciziei și
- stabilirea unor mecanisme procedurale care le oferă persoanelor/grupurilor interesate posibilitatea de a-și prezenta problemele care îi afectează direct.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Bovens, 2006. "Analysing and assessing public accountability," *European governance papers*, C-06-01.

Toate aceste aspecte sunt reglementate și în legislația românească, pornind de la art. 31—*Dreptul la informație* din Constituție și ajungând la Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public ori Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.

În cadrul proiectului nostru de monitorizare, ne-am interesat, cu ajutorul solicitărilor de acces la informații (Legea nr. 544/2001), al participării la elaborarea de acte normative (Legea nr. 52/2003) și/sau al interviurilor cu potențialii beneficiari, despre modul în care sunt configurate instituțiile care gestionează fondurile europene, despre cum anume interacționează ele cu factorii interesați din mediul extern și despre modul în care sunt organizate procesele interne privind informarea și/sau comunicarea publică. Din punct de vedere metodologic, solicitările de acces la informații au reprezentat instrumentul nostru de monitorizare, iar toate informațiile solicitate au fost puse în legătură cu indicatorii de transparență pe care ne-am propus să-i verificăm. Detaliile privind așteptările sau indicatorii de transparență, metoda de lucru, comparațiile între situația ideală și realitate se găsesc în paginile următoare.

Capitolul I. Cerințe legale privind aplicarea legilor transparenței

Într-un sens destul de restrâns, juridic și administrativ, transparența unei instituții publice se poate circumscrie exclusiv îndeplinirii obligațiilor stabilite prin legislația în vigoare. Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică sunt normele fundamentale pe care se sprijină un întreg și complex set de drepturi și obligații cuprinse în sfera transparenței instituționale. În cele ce urmează, vom trece în revistă cele mai importante elemente din cele două legi, pentru a determina care este etalonul față de care putem monitoriza cerințele actelor normative în vigoare cu privire la transparența instituțională.

I.1. Accesul la informații de interes public

Legea nr. 544/2001 utilizează, încă din titlu, trei concepte-cheie pentru transparența instituțiilor publice: *accesul*, *informația* și *interesul*. Atunci când discutăm despre instituții sau autorități publice²⁰ ori despre modul în care orice altă persoană gestionează resurse publice pune în aplicare măsuri cu impact public sau prestează servicii de utilitate publică, interesul este prezumat. Orice ar face o astfel de instituție sau entitate este de interes pentru fiecare cetățean, începând de la resursele utilizate (chiar dacă este vorba despre surse proprii de finanțare), trecând prin procesele decizionale și procedurile de lucru utilizate (față de care există un orizont de așteptare privind eficiența) și ajungând la rezultatele obținute și la impactul activității acelei instituții (de la care se așteaptă cel puțin utilitate, dacă nu și valoare adăugată). Din această prezumție, conform căreia orice persoană are un interes legitim de a afla orice detaliu din activitatea unei instituții, rezultă o diferențiere fundamentală între solicitarea de acces la informații și o simplă petiție—întrucât scopul solicitării este de a afla informații privind treburile publice,²¹ solicitantul nu trebuie să-și motiveze interesul.²²

Obiectul solicitării, însă, îl constituie informațiile, motiv pentru care textul legii definește și acest concept.²³ În principiu, orice se întâmplă ori se discută în interiorul unei instituții (ori al altei entități din cele menționate mai sus) este o informație; chiar și ceea ce se întâmplă în afara instituției reprezintă informație, mai ales dacă are legătură cu obiectivele, atribuțiile, prerogativele sale, cu resursele utilizate, procedurile de lucru ori cu impactul sau rezultatele acțiunilor acelei instituții asupra mediului și societății. Prin urmare, este foarte la îndemână să împărțim informațiile în două categorii intuitive—informații care rezultă din activitatea instituției și informații care

²⁰ Art. 2, lit. a) din Legea nr. 544/2001.

²¹ Art. 31, alin. 2 din Constituție arată că „Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.”

²² Cu toate acestea, simpla existență (inertială) a unei motivări în textul solicitării nu este suficientă pentru a stabili că este vorba despre o petiție (vezi textul Ordonanței nr. 27/2002). Dacă obiectul cererii este o problemă de interes public, ne aflăm în fața unei solicitări de acces la informații.

²³ Art. 2, lit. b) din Legea nr. 544/2001.

privesc activitatea instituției. Ambele categorii de informații sunt de interes public, așa cum am discutat deja. Însă informațiile sunt perisabile, necorporale, volatile, așa încât nu toate ajung să fie păstrate/depozitate ori comunicate/transmise către utilizatori. Informațiile care nu sunt transmise ori fixate pe un anumit suport (mediu informatic, bandă magnetică, hârtie etc.) se pierd iremediabil și nu mai pot fi accesate; cele conservate, indiferent de formă, suport ori modalitate de exprimare, însă, devin susceptibile de a fi accesate de cei interesați.

Accesul la informațiile conservate²⁴ nu poate fi îngrădit, conform textului constituțional,²⁵ așa încât orice persoană are posibilitatea, mai devreme sau mai târziu, să primească informația față de care și-a manifestat interesul. Totuși, pentru rațiuni care iau în considerare alte interese publice prioritare, unele informații nu sunt comunicabile tuturor persoanelor, oricând.²⁶ Există unele restricții în timp și în spațiu, care nu permit accesul la unele informații decât unui număr restrâns de persoane, unor persoane cu anumite calități, dintr-o anumită zonă sau profesie, ori numai după scurgerea unei anumite perioade de timp. Astfel, fără a știrbi în vreun fel dreptul de acces ori interesul public de a comunica toate informațiile disponibile, legea instituie câteva excepții de la regula că toate informațiile (conservate) sunt comunicabile. De exemplu, informațiile privind siguranța națională sau așa-zisele „secrete de stat” sunt oprite de la comunicarea către publicul larg, dar se află la dispoziția câtorva persoane care au calitatea de a le cunoaște—de exemplu, membrilor Consiliului Superior de Apărare a Țării. Și totuși, pentru unele din informațiile exceptate de la comunicare, există și „excepția de la excepție”: deși informațiile privind datele personale sunt, de cele mai multe ori, necomunicabile, există situații în care pot sau trebuie să fie comunicate—de exemplu, atunci când ele se referă la capacitatea unei persoane de a ocupa o funcție sau o poziție de demnitate publică.

Totuși, excepțiile sunt limitate și nu toate instituțiile publice dețin informații care trebuie exceptate de la comunicare; de fapt, majoritatea covârșitoare a informațiilor stocate la nivelul unei instituții sunt comunicabile. Unele dintre aceste informații, cum ar fi bugetul, planul de achiziții și investiții, strategia de dezvoltare, legea de funcționare ori mijloacele de plângere sunt publicate din oficiu.²⁷ Toate celelalte se comunică în forma răspunsurilor la solicitările de informații transmise instituției, indiferent dacă în scris sau verbal, prin poștă, email, fax ori telefon. Iar aici trebuie să facem o nouă distincție, având în vedere faptul că informațiile sunt stocate în documente: există documente produse în cadrul instituției și documente produse de alte entități, care sunt doar gestionate în cadrul instituției. Dacă ne amintim că

²⁴ Directiva 2003/98 a Uniunii Europene folosește expresia „reutilizarea informației” în reglementarea accesului la informații. Perspectiva acestei formulări ține cont de faptul că informația a rezultat din activitatea unei instituții și a fost utilizată, într-o primă fază, tot de o instituție (alta sau aceeași). Din acest motiv, aceeași informație, accesată în urma unei solicitări, ajunge să fie „reutilizată” într-un proces secundar sau într-o a doua fază de existență.

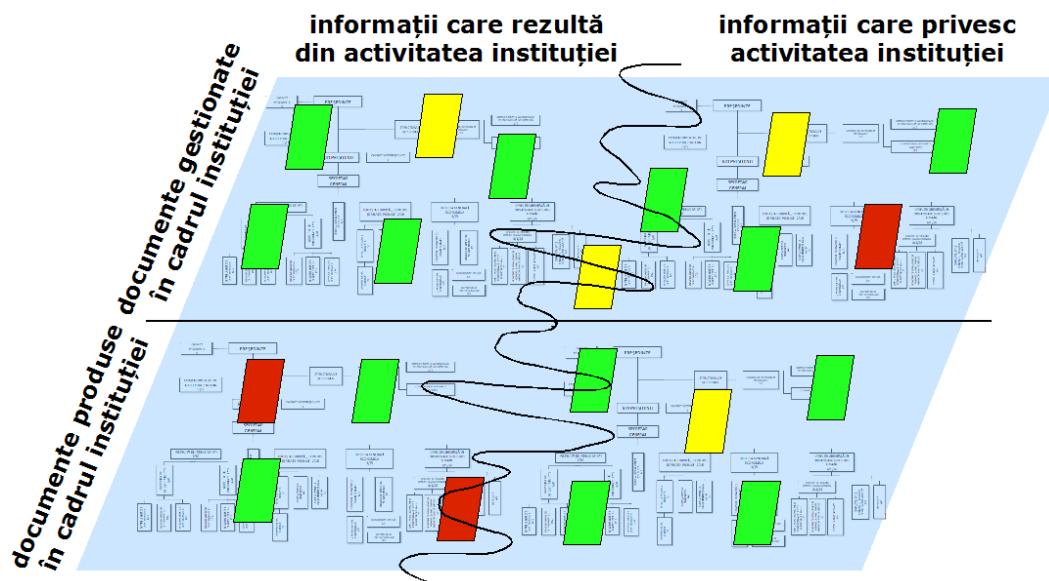
²⁵ „Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit,” conform art. 31, alin. 1 din Constituție; dispoziția este preluată și în art. 1 al Legii nr. 544/2001.

²⁶ Excepțiile de la comunicare se găsesc în art. 12, alin. 1 din Legea nr. 544/2001.

²⁷ Art. 5 din Legea nr. 544/2001 conține dispoziții privind informațiile comunicabile din oficiu, însă și alte legi speciale conțin astfel de prevederi. De exemplu, declarațiile de avere și de interese, prevăzute în Legile nr. 161/2003 și nr. 144/2007, conțin informații care se publică din oficiu.

și informațiile sunt împărțite în două categorii, vom descoperi că, în orice instituție, este posibil să existe patru tipuri de documente (Figura 3). Apoi, având în vedere că excepțiile privind comunicarea se aplică asupra informațiilor, nu asupra documentelor, observăm existența unor documente care conțin integral informații comunicabile (așa-zisele documente de interes public²⁸) și a unora care conțin, integral sau parțial, informații exceptate de la comunicare.

Figura 3. Juxtapunerea tipurilor de documente și a categoriilor de informații cu organigrama instituției



Note: a) organigrama instituției este prezentată sub fiecare din cele patru tipuri de documente, pentru a facilita poziționarea documentelor în dreptul departamentelor care le produc ori le gestionează;
 b) există documente care conțin și informații care privesc activitatea instituției, și informații care rezultă din activitatea acesteia, însă documentele care sunt și produse, și gestionate de aceeași instituție, în același timp, sunt mai rare;
 c) documentele de interes public, care conțin exclusiv informații comunicabile, sunt reprezentate în culoarea verde; cu roșu sunt reprezentate documentele care conțin integral informații exceptate de la comunicare, iar cu galben cele care conțin parțial informații exceptate;
 d) codul de culori al documentelor poate fi modificat, în timp, prin analiza periodică a documentelor și monitorizarea termenelor după care unele informații exceptate devin comunicabile.

Sursa: Institutul Român de Training, 2004

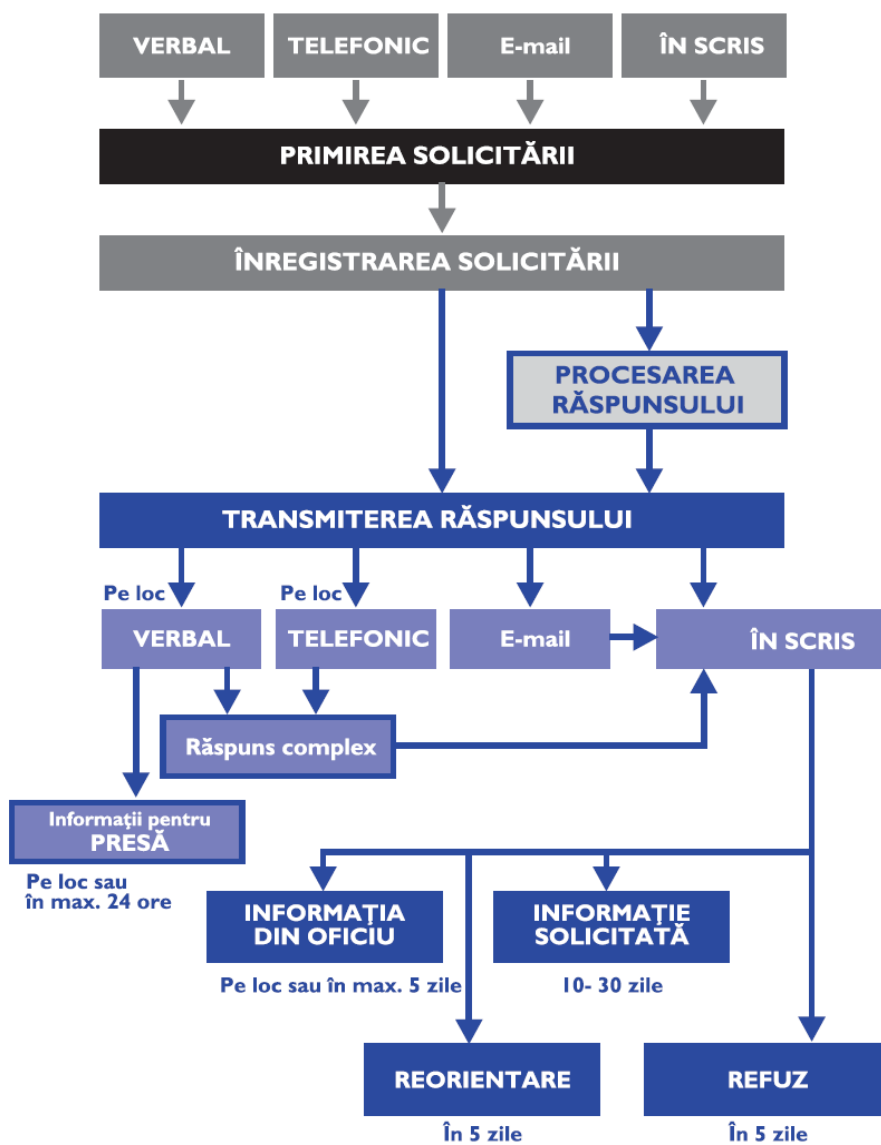
Această împărțire a documentelor existente în cadrul instituției, în funcție de categoriile de informații stocate, de proveniența documentelor și de tipul comunicabil sau necomunicabil al informațiilor pe care le conțin, devine extrem de importantă pentru procesele interne privind comunicarea/informarea publică. Legea nr. 544/2001 obligă instituția să răspundă foarte rapid solicitărilor de informații (Figura 4), iar buna organizare internă contribuie la creșterea capacității instituției de a răspunde în timp util.²⁹ Un

²⁸ Art. 5, alin. 1, lit. g) din Legea nr. 544/2001 introduce acest termen, fără să-l și definească, însă explicația oferită aici este îmbrățișată de cvasi-majoritatea specialiștilor în accesul la informații.

²⁹ Termenul de 5 zile pentru respingerea motivată a accesului la anumite informații este cel mai dificil de îndeplinit în cazul documentelor portocalii din Figura 3.

prim aspect care trebuie reținut face recurs la prezumția legală privind interesul—având în vedere că acesta nu mai trebuie motivat, respectiv că informația este deja fixată într-un document, persoana desemnată prin efectul Legii nr. 544/2001, cu atribuții de informare și relații publice, nu trebuie decât să identifice documentul respectiv, să-i facă o copie și să-l transmită solicitantului ori să constate că informația respectivă este exceptată de la comunicare și să-i transmită solicitantului motivarea excepției.³⁰ Astfel, devine lesne de înțeles cum împărțirea documentelor (sugerată mai sus) și realizarea unei liste cu documentele de interes public (eventual juxtapusă cu atribuțiile direcțiilor/departamentelor instituției) facilitează identificarea rapidă a documentului care conține exact informația solicitată și transmiterea unui răspuns în termenul legal.

Figura 4. Etapele procesului de oferire a informației publice



Sursa: Vrăbie & Georgescu, 2004

³⁰ Conform principiilor enunțate în *Codul european al bunei conduite administrative*.

Ultimele aspecte organizatorice care merită menționate aici, din perspectiva Legii nr. 544/2001, se referă la optimizarea accesului la informații, prin intermediul punctului de informare-documentare, și la introducerea unor proceduri de informare proactivă. Punctul de informare-documentare (PID) este prevăzut de normele metodologice³¹ pentru aplicarea Legii nr. 544 și joacă rolul unui „depozit” temporar de informații solicitate în mod frecvent. În funcție de specificul instituției, PID poate juca și rolul de interfață între compartimentul (sau persoana desemnată cu atribuții) de informare și relații publice cu arhiva instituției. Astfel, atunci când se primesc solicitări similare, persoana cu atribuții pe Legea nr. 544/2001 nu mai trebuie să aștepte de la departamentul de specialitate o nouă copie a documentului deja identificat—este suficientă confirmarea faptului că acel document nu a suferit modificări între timp, iar răspunsul la solicitare poate fi formulat/transmis aproape instantaneu. De asemenea, analiza periodică a solicitărilor și a documentelor „depozitate” în PID poate conduce la concluzia că există câteva categorii de informații care sunt solicitate foarte frecvent. Chiar dacă acestea nu sunt comunicabile din oficiu, persoana care îndeplinește atribuții pe Legea nr. 544/2001 poate recomanda ori decide publicarea proactivă a acestor informații, pentru a degreva instituția de sarcina procesării unui număr însemnat de solicitări.

Ținând cont de toate aceste aspecte juridice și administrative, identificăm câteva elemente care pot constitui un etalon/standard pentru monitorizarea modului în care o instituție publică îndeplinește cerințele stabilite prin Legea nr. 544/2001. Din perspectiva cetățeanului, serviciul de informare trebuie să-i îndeplinească așteptările privind termenul legal de transmitere a răspunsului, existența elementelor de identificare (informații comunicabile din oficiu) ale instituției și ale persoanei care a expediat răspunsul, respectiv privind corectitudinea și integralitatea răspunsului. Și instituția, la rândul ei, este interesată de respectarea termenului, a formei și a procedurii legale pentru redactarea răspunsului, ca și de corectitudinea și integralitatea răspunsului. Nu în ultimul rând, dacă răspunsul face referire la surse suplimentare de informații, dincolo de solicitarea expresă, instituția și solicitantul se vor considera împliniți, din perspectiva calității serviciului de informare furnizat/primit. Aceste elemente-etalon au fost utilizate ca indicatori în cursul monitorizării și vor fi reflectate în secțiunea care descrie metoda de obținere a datelor necesare pentru a analiza transparența instituțională a gestionării fondurilor post-aderare.

³¹ Aprobate prin Hotărârea de Guvern nr. 123/2002.

I.2. Transparența decizională în administrația publică

Spre deosebire de situația precedentă, nu găsim toate conceptele-cheie în titlul Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Totuși, analiza textului legii identifică *recomandările, participarea și deciziile* ca fiind cele mai importante elemente care pot contribui la edificarea unui etalon pentru monitorizare. Cu ajutorul accesului la informații, putem obține o imagine destul de bună în privința resurselor utilizate și a rezultatelor scontate de activitățile unei instituții. În privința proceselor interne, simplul acces la regulamentele instituției nu este suficient, întrucât deciziile se iau ca urmare a unei dinamici de grup imposibil de reflectat în documente. Din acest motiv, recunoscând aceeași prezumție de legitimitate a interesului față de treburile publice, Legea nr. 52/2003 conferă acces direct la procesele decizionale din interiorul instituției sau entității care utilizează fonduri publice, pune în practică măsuri cu impact public ori prestează servicii de utilitate publică.³²

Urmând logica intervențiilor recomandate de programul Sigma, încă din 1994,³³ România a reglementat și a pus la dispoziția persoanelor interesate normele de tehnică legislativă în 2000,³⁴ accesul la informații în 2001³⁵ și participarea la luarea deciziilor în 2003. Personalul din instituțiile publice ia o sumedenie de decizii, în fiecare zi—unele sunt conforme unor criterii și proceduri bine stabilite prin legi sau alte acte normative, iar altele sunt pur discreționare, în absența reglementărilor. Astfel, deducem că deciziile prin care se adoptă acte normative au cea mai mare importanță pentru bunul mers al treburilor publice, pentru că au potențialul de a elimina puterea discreționară și de a rafina criteriile ori procedurile existente. Prin normele de tehnică legislativă, producătorii și utilizatorii de acte normative au un punct comun de reper, în privința așteptărilor față de cum arată, ce conține ori ce scop servește un act normativ. Prin accesul la informații, publicul poate verifica dacă actele normative adoptate sunt puse în aplicare, respectiv cum contribuie la creșterea eficienței ori la atingerea obiectivelor generale ale unei instituții. Prin participarea la procesele decizionale, părțile interesate (*stakeholders*) de bunul mers al activităților din cadrul instituției ajung să contribuie la soluționarea adecvată a problemelor identificate.

Dacă raportăm deciziile cu caracter normativ la etapele din ciclul de politici publice (Figura 5), într-o abordare sistemică (Figura 1),

- informațiile pe baza cărora se identifică problemele de soluționat și se stabilește agenda au rol de resurse,
- definirea alternativelor, analiza datelor din monitorizare/evaluare și a

³² Art. 1, alin. 1 din Legea nr. 52/2003, respectiv art. 4, delimitează destul de restrictiv entitățile care au obligația de a respecta prevederile acestei legi—de exemplu, Parlamentul este exceptat de la aplicarea legii transparenței decizionale, deși toate celelalte forme ale puterii legislative (consiliile locale și consiliile județene, chiar și consiliile de dezvoltare regională) se supun prevederilor procedurale din această lege, sub sancțiunea nulității deciziilor.

³³ „Creșterea calității legilor și actelor normative: tehnici economice, legislative și administrative,” Sigma/OECD, 1994, disponibilă la <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/ImprovingLawQuality.pdf>.

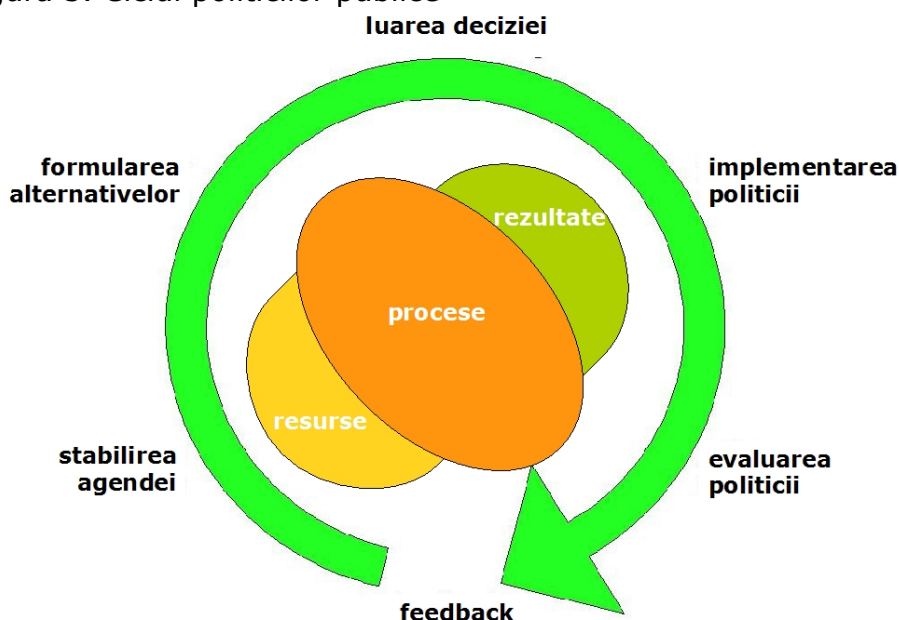
³⁴ Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

³⁵ Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

- feedback-ului din exterior au rol de procese interne, iar implementarea deciziilor are rolul rezultatelor care încununează întreaga activitate a instituției.

Astfel, decizia devine cel mai important moment al procesului intern care transformă resursele în rezultate. Decizia este luată de o singură persoană ori de mai multe, acolo unde există organisme deliberative. Argumentația sau motivarea deciziilor trebuie să fie publică, pentru ca părțile interesate să înțeleagă mai bine motivul și scopul deciziei. În cazul deciziilor unipersonale, participarea publicului în biroul unei persoane este dificilă; dar în cazul organismelor deliberative, care decid prin vot, participarea publicului în interiorul ori în preajma sălii de ședințe este o garanție suplimentară privind luarea în considerare a tuturor punctelor de vedere. Totuși, dacă motivarea deciziei este insuficient adecvată realităților din mediu și societate, prezența doar la momentul deciziei nu înseamnă prea mult.

Figura 5. Ciclul politicilor publice



Sursa: adaptare după Howlett & Ramesh, 2003

Din acest motiv, legea transparenței decizionale impune utilizarea, la nivelul instituției, a unei proceduri prin care părțile interesate au posibilitatea de a interveni chiar la elaborarea actului normativ supus deciziei de aprobare. Astfel, participarea la procesul decizional poate deveni o realitate și pentru utilizatorii actului normativ, pentru cei care se consideră nedreptățiți prin adoptarea anumitor decizii, ori pentru cei care consideră că ar trebui să obțină drepturi suplimentare prin decizia respectivă.³⁶ Întâlnirea celor care pregătesc actul normativ cu părțile potențial afectate poate conduce fie la concluzia că nu este nevoie de adoptarea acelei decizii ori că nu există suficiente mijloace care să contribuie la corecta punere în aplicare a deciziei, fie la situația în care cei afectați oferă expertiză și argumente suplimentare

³⁶ O procedură similară a fost introdusă prin HG nr. 775/2005 cu privire la elaborarea proiectelor de politici publice, adică a unor decizii strategice prin care se preconizează adoptarea unor măsuri privind atingerea unor obiective ori soluționarea unor probleme de interes general.

pentru luarea acelei decizii, în mod voluntar și gratuit. Ținând cont de faptul că instituțiile publice au resurse limitate, mai ales în ceea ce privește cunoașterea nemijlocită a realităților economice și sociale, deschiderea proceselor de pregătire a deciziilor către părțile interesate îi poate aduce instituției un capital enorm de expertiză și legitimitate, pe care nu l-ar fi putut obține eficient, cu alte mijloace, niciodată.

Contribuția părților interesate la elaborarea actelor normative se realizează prin intermediul propunerilor, sugestiilor sau opiniilor față de proiectul supus dezbaterii publice. Aceste recomandări ale participanților la procesul de elaborare a actului normativ reprezintă piatra de temelie a colaborării dintre instituția publică și comunitatea pe care o deservește. Dacă instituția este deschisă la cooperare, se bucură de legitimitate și informează proactiv, va primi recomandări utile, concrete și valoroase din partea participanților la procesul de consultare pe marginea proiectului de act normativ. Deopotrivă, dacă părțile interesate observă că instituția depune eforturi în privința comunicării active despre problemele și soluțiile identificate, a fundamentării proiectului și a dezvoltării oneste a obiectivelor pe care le urmărește, se vor angaja în documentarea și elaborarea unor recomandări echivalente unor adevărate studii de specialitate, depunând un efort echivalent pentru mai-binele comun. Dimpotrivă, atunci când instituția neglijează informarea, comunicarea, relaționarea cu membrii comunității, participarea la astfel de procese consultative este sporadică și conflictuală, iar instituția rămâne cu impresia inutilității procedurii.

Observăm, prin urmare, că instituția are obligația organizării procedurii de consultare publică, în timp ce părțile interesate se oferă să vină în sprijinul (indirect) al propriilor preocupări. Pentru a se obține maximum de valoare din astfel de consultări, este nevoie ca instituția să prezinte un proiect concret, bine fundamentat, să identifice corect părțile interesate și să depună un efort conștient pentru a le invita la dezbaterile proiectului, respectiv să planifice suficient de lax procesul decizional, astfel încât să aibă timpul necesar analizării tuturor recomandărilor primite. Pentru organizarea proceselor consultative, există o sumedenie de proceduri și/sau formate, deja testate cu mult succes.³⁷ Legea nr. 52/2003 prevede doar termene minimale privind planificarea în timp a procesului decizional, lăsând la latitudinea fiecărei instituții să-și aleagă formatul cel mai potrivit pentru obiectivele pe care și le propune. Față de aceste prevederi, însă, există pericolul îndeplinirii formale, cu unicul scop de-a evita sancțiunile pentru nerespectarea legii, iar lipsa de planificare, graba sau delăsarea conduc instituția publică în situația de a nu beneficia niciodată de recomandări valoroase.

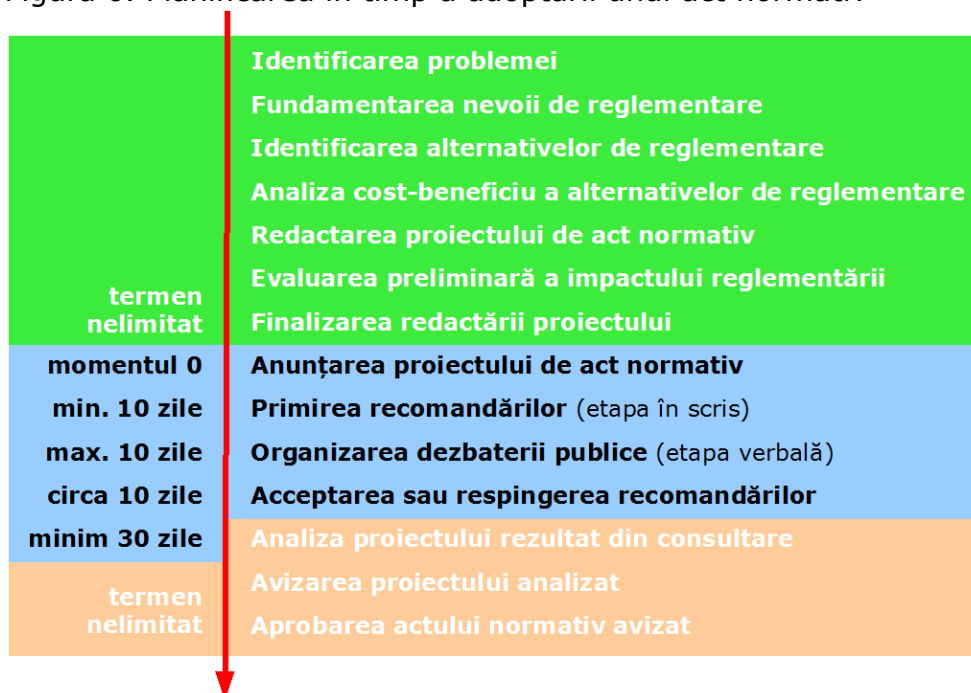
Revenind la conceptele-cheie din Legea nr. 52/2003, instituția ar trebui să planifice procesele decizionale pe baza unor pachete de măsuri subsumate unor obiective bine determinate. De exemplu, Comisia Europeană publică anual un document programatic³⁸ prin care stabilește ce proiecte normative

³⁷ Vezi Academia de Advocacy, www.advocacy.ro, ori Centrul de Resurse pentru participare publică, www.ce-re.ro.

³⁸ Programul legislativ de lucru, http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_en.htm.

are de gând să adopte și când. O astfel de planificare a rezultatelor scontate în cadrul proceselor decizionale facilitează programarea activităților de sprijin necesare (documentare, fundamentare, analiză cost-beneficiu, consultare cu factorii interesați, analiză de impact) și oferă informații proactive părților interesate, pentru a se putea documenta din timp și a putea interveni eficient în procesele de consultare, cu recomandări valoroase. La noi, Legea nr. 52/2003 stabilește că proiectul de act normativ trebuie supus dezbaterii publice cu cel puțin 30 de zile înainte de analiză, avizare și adoptare (Figura 6).³⁹

Figura 6. Planificarea în timp a adoptării unui act normativ



Notă: Activitățile prevăzute de Legea nr. 52/2003, reprezentate în zona de culoare albastră, au termene precis stabilite în art. 6, care nu pot fi scurtate sub totalul celor 30 de zile, deși pot fi planificate să dureze și mai mult. Activitățile prevăzute de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (fiind, eventual, precedate de adoptarea fișelor de politici publice, conform HG nr. 775/2005) sunt reprezentate prin culoarea verde și nu au limită de timp. Activitățile decizionale propriu-zise, din zona portocalie, nu au o limită de timp standardizată, depinzând numai de legislația aplicabilă fiecărei instituții în parte și de regulamentele interne ale acelor instituții.

Sursa: Institutul Român de Training, 2006

Planificarea, însă, trebuie să țină cont de timpul necesar pentru avizarea preliminară a proiectului, care are loc după analiza rezultatelor dezbaterii publice, într-un departament de specialitate din subordinea decidenților. Această analiză nu se confundă cu analiza de impact al propunerii de reglementare ori cu analiza cost-beneficiu a alternativelor de reglementare, care ar trebui să aibă loc înainte de publicarea anunțului privind dezbaterea publică a proiectului. Din experiența administrației publice de la noi, dacă procedura stabilită de Legea nr. 52/2003 este respectată, perioada de timp scursă de la momentul anunțului până la cel al adoptării este de aproximativ

³⁹ Art. 6, alin. 2 din Legea nr. 52/2003.

45 de zile. Perioada precedentă, de elaborare a proiectului de act normativ, poate dura de la 24 de ore până la 24 de luni, în funcție de modul în care (nu) sunt respectate prevederile actelor normative în vigoare. Totuși, o estimare cât-de-cât realistă a întregului parcurs, de la identificarea problemei până la aprobarea actului normativ, ar cuprinde 120-180 de zile.

Revenind la obiectivul acestei secțiuni, de a identifica elementele-etalon care servesc la construirea indicatorilor de monitorizare a aplicării Legii nr. 52/2003, reținem că ne interesează, în primul rând, dacă procesele decizionale care conduc la adoptarea unor acte normative se supun procedurii de consultare a părților interesate. Apoi, dat fiind că participarea și recomandările sunt tot concepte-cheie ale aplicării legii, ne interesează nivelul de participare la consultările inițiate, calitatea informării proactive a potențialilor participanți cu privire la conținutul, motivația și scopul proiectului de act normativ, dar și numărul și calitatea recomandărilor primite de la aceștia. Nu în ultimul rând, dorim să aflăm cum anume sunt planificate și organizate procesele decizionale în timp, respectiv dacă oferă un răgaz suficient pentru ca părțile interesate să participe în cunoștință de cauză și să contribuie cu expertiză și valoare adăugată la elaborarea actului normativ. Aceste elemente-etalon sau cerințe legale privind aplicarea concretă a dispozițiilor Legii nr. 52/2003, au stat la baza formulării unor solicitări de acces la informații, în cursul monitorizării instituțiilor care gestionează fondurile europene post-aderare.

Din punct de vedere organizatoric, pentru succesul activității de informare proactivă, instituția poate utiliza punctul de informare-documentare, arhiva și registratura generală, identificând, astfel, foarte exact, pe baza frecvenței solicitărilor sau petițiilor, toate părțile direct interesate. Similar, pentru a atrage participanții la dezbaterile sau consultările publice pe marginea unui proiect de act normativ, instituția poate utiliza un format de dialog fie formal, fie riguros, fie creativ. Pentru a crește încrederea reciprocă dintre instituție și părțile interesate, acestea din urmă trebuie să fi informate periodic despre rezultatele procedurilor de consultare încheiate și despre cele planificate. Mai mult decât atât, întrucât recomandările au cel puțin statutul unor petiții,⁴⁰ este corect și util ca instituția să le transmită părților interesate motivarea completă a acceptării sau respingerii propunerilor făcute în cadrul consultărilor.

Astfel, în opinia Centrului de Resurse pentru participare publică,⁴¹ deși participarea are și unele dezavantaje (costul, durata și potențialul de a scoate la iveală conflicte latente ale comunității) există cel puțin trei motive pentru a implica persoanele, organizațiile sau chiar instituțiile interesate în

⁴⁰ Art. 2 din Ordonanța nr. 27/2002 privind reglementarea activităților de soluționare a petițiilor, arată că „prin petiție se înțelege cererea, reclamația sau propunerea formulată în scris sau prin e-mail, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților publice,” în timp ce art. 3, lit. d) din Legea nr. 52/2003 definește recomandarea drept „orice punct de vedere, sugestie, propunere sau opinie exprimată verbal sau în scris, primită de către autoritățile publice de la orice persoană interesată în procesul de luare a deciziilor.”

⁴¹ *Implicarea cetățenilor—pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile locale.* Centrul de Resurse pentru participare publică, București, 2008, disponibil la <http://www.ce-re.ro/documente&c=12&f=88>.

procesul de luare a deciziilor:

- Participarea cetățenilor la procesul decizional duce la creșterea capitalului social și îmbunătățirea relațiilor din comunitate;
- Participarea cetățenilor duce la îmbunătățirea calității deciziei și creșterii potențialului de dezvoltare;
- Participarea publicului crește încrederea în administrație.

I.3. Monitorizarea respectării cerințelor legale

Pornind de la elementele-etalon identificate în secțiunile anterioare, am elaborat un set de indicatori pentru activitatea de monitorizare propriu-zisă. Mai întâi, trebuie să evidențiem faptul că instrumentul principal pentru colectarea datelor necesare monitorizării a fost solicitarea de acces la informații, conform Legii nr. 544/2001. Și Legea nr. 52/2003 oferă posibilitatea de a solicita acces la procesele decizionale, însă la data elaborării metodologiei de studiu nu aveam garanția că vreuna din instituțiile monitorizate urma să inițieze vreo procedură de consultare.⁴² Astfel, pentru coerența colectării datelor, cea mai consistentă componentă a monitorizării a utilizat instrumentul solicitărilor de informație, aplicate în condiții identice unui număr de 70 de instituții care fac parte din sistemul gestionării fondurilor europene post-aderare. Altă activitate de monitorizare a vizat verificarea accesibilității și integralității informațiilor publicate pe website-urile instituțiilor selectate.

Conform unui studiu ANBCC din martie 2008,⁴³ oferta de informații din partea instituțiilor publice este structurată în două „pachete” distincte—cel privind informațiile de dezvoltare și cel privind informațiile sociale. Doar *pachetul de dezvoltare* conține informații privind fondurile europene, iar acest detaliu îl face relevant pentru cercetarea din cadrul proiectului nostru. Grupul-țintă al *pachetului de dezvoltare* este relativ restrâns, de circa 22% din populație—așa-numita populație avantajată. Acest grup de utilizatori preferă canale de comunicare moderne/rapide, cum ar fi telefonul mobil și internetul, motiv pentru care monitorizarea noastră a cuprins și website-urile. În privința informațiilor de pe website-urile instituțiilor monitorizate, am urmărit o variantă simplificată a „listei informațiilor obligatorii” stabilite de ANIAP în 2005.⁴⁴ Accesibilitatea conținutului website-urilor a fost notată cu ajutorul programului HERA 2.1⁴⁵ față de recomandările internaționale în materie și față de legislația română în vigoare.⁴⁶

⁴² Expertii IRT și APD au inițiat, în luna martie, participarea experimentală în cadrul a două procese de consultare, în baza Legii nr. 52/2003, cu privire la Programele Operaționale Dezvoltarea resurselor umane și Dezvoltarea capacității administrative. Observațiile și informațiile culese cu aceste prilejuri au fost utilizate la redactarea, în paralel, a *Raportului de bune practici privind aplicarea legilor transparenței de către autoritățile și instituțiile care gestionează fondurile europene în România*.

⁴³ Stănculescu & Tănase, 2008. *Serviciile de informare publică în România între cerere și ofertă—Studiu despre nevoile de informare ale cetățenilor*. Asociația Națională a Birourilor de Consiliere pentru Cetățeni & Institutul de Cercetare a Calității Vieții.

⁴⁴ Iordache et al, 2005. *Prevederi legislative cu privire la conținutul site-urilor web din administrația publică*. Asociația Națională a Informaticienilor din Administrația Publică, Freedom House—România & e-Romania Gateway/Agentia pentru Strategii Guvernamentale.

⁴⁵ HERA este un instrument de verificare a accesibilității website-urilor, conform recomandărilor de accesibilitate a conținutului web—WCAG 1.0, disponibile la <http://www.w3.org/TR/WCAG10/>; HERA 2.1 Beta este disponibil la <http://www.sidar.org/hera/index.php.en>.

⁴⁶ Art. 5, 60 și 68-70 din Legea 448/2006.

Totuși, monitorizarea noastră a luat în considerare mai cu seamă nevoile populației dezavantajate (56% din populație), ținând cont de faptul că necesitatea interacțiunii *fața-n față* este recunoscută de 54% din totalul populației. Nu în ultimul rând, întrucât serviciile specializate de informare pentru cetățeni (de tipul PID) sunt preferate de 27% din totalul populației, monitorizarea s-a realizat preponderent pe baza solicitărilor de informații, care acoperă în egală măsură nevoile celor două categorii de populație identificate în studiul ANBCC. Pentru a crea condiții cât mai reale în privința solicitărilor de informații, am colaborat cu membri ai Cluburilor APD din țară, selectați printr-o procedură competitivă. Selecția a ținut cont de experiența în proiecte similare și de răspândirea geografică, astfel încât să acoperim toate cele opt regiuni de dezvoltare ale României. Acești colaboratori au realizat vizite de studiu la sediul instituțiilor vizate și au transmis solicitări de acces la informații, în toate modalitățile prevăzute de Legea nr. 544/2001 (telefonice, în scris—prin poștă, fax sau email, verbal—la sediul instituției).

Unele solicitări au fost transmise în nume personal, iar altele în numele Clubului APD local, pentru a verifica dacă există diferențe privind modul în care instituțiile se raportează la solicitanții persoane fizice sau organizații neguvernamentale. Pe perioada colectării datelor necesare monitorizării, colaboratorii noștri au fost singurele persoane care au avut contact cu instituțiile vizate, astfel încât procesarea sau interpretarea datelor să nu fie contaminată de percepții sau impresii personale. Perioada de 7 săptămâni (aprilie-mai 2009), în care au fost transmise solicitările, a fost delimitată astfel încât să nu afecteze bunul mers al compartimentelor de informare/comunicare din cadrul instituțiilor monitorizate. Astfel, fiecare colaborator a formulat, în medie, câte 9 solicitări de acces la informații pe săptămână, ajungând la peste 500, în total. Având în vedere numărul mare de instituții vizate, dar și variația modalităților de adresare, subiecții monitorizării au avut de răspuns, în medie, la câte 1 solicitare pe săptămână—maximum 3, în cazul autorităților de management.

Din punct de vedere etic, modalitatea de colectare a datelor la care am recurs în cadrul acestui proiect nu este de natură să permită acordul informat al subiecților față de intenția cercetătorului de a extrage informații relevante pentru obiectivele monitorizării. Întrucât subiecții cercetării sunt instituții publice, cărora li s-au solicitat informații de interes public, o astfel de preocupare etică nu prea mai are obiect. Totuși, având în vedere faptul că persoanele angajate în aceste instituții au de îndeplinit atribuții față de întreaga populație,⁴⁷ am fost precauți cu privire la volumul informațiilor solicitate, frecvența solicitărilor și durata etapei de colectare a datelor. La finalul procesării și interpretării datelor, instituțiile monitorizate au fost înștiințate despre faptul că au făcut obiectul unui astfel de studiu și au primit rezultatele individualizate ale monitorizării. De asemenea, studiile de caz și recomandările de bune practici identificate în cursul monitorizării au

⁴⁷ Această chestiune, adusă în discuție de dl. Gabriel Bădescu, președintele ASG, a fost lămurită cu ocazia întâlnirii dintre echipa de proiect IRT-APD și reprezentanții instituțiilor monitorizate, organizată pe 10 iulie 2009, în sediul MFP, la invitația dlui Ștefan Ciobanu, director general ACIS.

fost discutate cu reprezentanții instituțiilor monitorizate.⁴⁸

Solicitările transmise în cadrul etapei de colectare a datelor au vizat, în principal, informații referitoare la gestionarea fondurilor europene, la modul de organizare a instituțiilor care gestionează aceste fonduri, la respectarea unor prevederi legale circumscrise gestionării fondurilor, respectiv la modul de relaționare al acestor instituții, atât unele cu altele, cât și fiecare în parte cu potențialii beneficiari ai finanțărilor (așa-ziii *solicitanți*—entități sau persoane care doresc să depună proiecte pentru accesarea fondurilor). Informațiile vizate au fost distribuite astfel încât să acopere toate programele operaționale și etapele din ciclul managementului de proiect (Figura 7), pentru a obține o imagine comparativă a respectării cerințelor legale în privința transparenței, pe tot parcursul activităților de gestionare a fondurilor europene.

Figura 7. Ciclul managementului de proiect



Sursa: Comisia Europeană, 2004

Elementele-etalon identificate în privința Legii nr. 52/2003 au fost incluse în obiectul solicitărilor, urmând să fie utilizate în analiza calitativă a răspunsurilor,⁴⁹ iar elementele-etalon identificate față de conținutul Legii nr. 544/2001 au fost utilizate pentru notarea calității răspunsurilor—cea mai consistentă componentă a analizei cantitative. Concret, răspunsurile scrise din partea instituțiilor monitorizate au fost notate între 0 și 10 puncte (Tabelul 1).⁵⁰ Grile similare au fost utilizate la notarea răspunsurilor verbale, atât în privința convorbirilor telefonice, cât și a vizitelor la sediul instituției. Așa cum se poate lesne observa, grila este concepută pentru a reflecta, deopotrivă, și nerespectarea cerințelor legale, și conformitatea cu bunele practici deja cunoscute, putând contribui la identificarea centrelor de

⁴⁸ Scopul conferinței din 1 septembrie 2009 a fost tocmai de a discuta rezultatele monitorizării și bunele practici identificate în cadrul proiectului, pentru a putea incorpora reacțiile, opiniile și sugestiile reprezentanților instituțiilor monitorizate în textul final al rapoartelor.

⁴⁹ *Raportul de bune practici* deja menționat.

⁵⁰ Metoda este inspirată din raportul Baboi-Stroe, 2001 și actualizează notarea utilizată în Vrabie & Zăbavă, 2002. *Rolul Avocatului Poporului în apărarea liberului acces la informațiile de interes public*. Transparency International—România/Phare-Europa.

excelență în materie de transparență instituțională.

Tabelul 1. Grila de notare a calității răspunsurilor la solicitări

Indicatorul	Punctajul acordat
Termen	Maximum 2 puncte, după cum urmează: <ul style="list-style-type: none"> • 0=nici un răspuns//mai mult de 10 zile, nemotivat, • 1=mai mult de 10 zile, motivat//între 5-10 zile//mai puțin de 5 zile, negativ (excepție), • 2=mai puțin de 5 zile, pozitiv.
Formă	Maximum 2 puncte, după cum urmează: <ul style="list-style-type: none"> • 0=informații de identificare incomplete, • 1=informații de identificare complete, • 1=format electronic, dacă a fost solicitat//format audio, video sau Braille,⁵¹ dacă a fost solicitat//costul serviciilor de copiere compatibil⁵² ASG.
Expeditor	Maximum 1 punct, după cum urmează: <ul style="list-style-type: none"> • 0=nu este persoana desemnată, • 1=este persoana desemnată.
Organizare	Maximum 1 punct, după cum urmează: <ul style="list-style-type: none"> • 0=nu se referă la PID sau CIC, • 1=se referă la PID sau CIC.
Integralitate	Maximum 2 puncte, după cum urmează: <ul style="list-style-type: none"> • 0=răspuns incorect, incomplet, • 1=răspuns parțial corect sau complet, • 2=răspuns corect și complet.
Excelență	Maximum 2 puncte, după cum urmează: <ul style="list-style-type: none"> • 0=fără informații suplimentare, • 1=referințe la informații suplimentare, • 2=documente și informații suplimentare.
Total	Maximum 10 puncte

Notă: Obținerea unui punctaj mediu între 7 și 9 arată o bună organizare a activității de informare, conform Legii nr. 544/2001; un punctaj peste 8 denotă excelență în organizarea acestei activități, în timp ce orice punctaj sub 7 ar trebui să tragă un semnal de alarmă pentru conducerea acelei instituții.

Sursa: Institutul Român de Training, 2009

⁵¹ Art. 5, 60 și 68-70 din Legea nr. 448/2006.

⁵² A se vedea proiectul de HG privind stabilirea tarifelor pentru serviciile de copiere a documentelor furnizate în baza Legii nr. 544/2001, elaborat și supus dezbaterii publice de Agenția pentru Strategii Guvernamentale în luna Iunie 2008; detalii la <http://www.publicinfo.ro/pagini/544.php>.

Capitolul al II-lea.

Transparența instituțională a fondurilor europene

II.1. Sistemul fondurilor europene post-aderare

Principalele fonduri europene pentru care România a devenit eligibilă începând cu 1 ianuarie 2007, cunoscute ca fonduri post-aderare, sunt Instrumentele Structurale (în cadrul politicii de coeziune), Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală și Fondul European de Garantare Agricolă (în cadrul politicii agricole comune), respectiv Fondul European pentru Pescuit (în cadrul politicii privind pescuitul).

Realizarea obiectivelor politicii agricole comune și a politicii privind pescuitul este sprijinită prin instrumente financiare dedicate dezvoltării rurale și pescuitului:

- Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), care finanțează investiții pentru creșterea competitivității în agricultură și silvicultură, protecția mediului, ameliorarea calității vieții, respectiv diversificarea activităților economice în spațiul rural;
- Fondul European pentru Garantare Agricolă (FEGA), care acordă plăți directe agricultorilor și sprijină măsuri pentru regularizarea piețelor agricole, cum ar fi finanțare pentru intervenții și export;
- Fondul European pentru Pescuit (FEP), care susține dezvoltarea durabilă a sectorului de pescuit și a zonelor de coastă unde acest sector este preponderent.

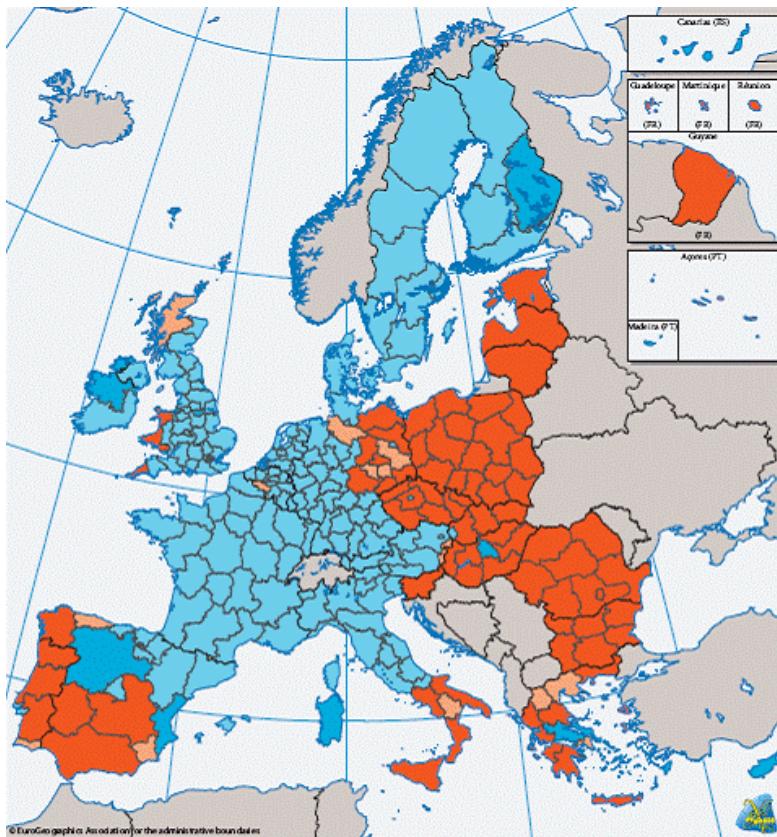
Fondurile Structurale și de Coeziune (FSC), sau Instrumentele Structurale, sunt instrumentele financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării politicii de coeziune economică și socială. În termeni financiari, aceste instrumente ocupă al doilea loc ca pondere în bugetul Uniunii Europene, destinat politicilor europene. Regulile generale privind Fondurile Structurale și de Coeziune sunt stabilite prin Regulamentul Consiliului Uniunii Europene nr. 1083/2006, care definește regulile generale privind Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune.

- Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) este reglementat prin Regulamentul nr. 1080/2006 al Consiliului Uniunii Europene și al Parlamentului European, având scopul de a susține dezvoltarea economică durabilă, la nivel regional și local, prin mobilizarea capacităților locale și diversificarea structurilor economice în domenii precum cercetare și dezvoltare tehnologică, inovare și antreprenariat, societatea informațională, întreprinderile mici și mijlocii, protecția mediului, turismul, energia.
- Fondul Social European (FSE) este reglementat prin Regulamentul nr. 1081/2006 al Consiliului și al Parlamentului European, având scopul de a contribui la sporirea adaptabilității forței de muncă și a întreprinderilor, creșterea accesului pe piața forței de muncă, prevenirea șomajului, prelungirea vieții active și creșterea gradului de

participare pe piața muncii a femeilor și imigranților, sprijinirea incluziunii sociale a persoanelor dezavantajate și combaterea discriminării.

- Fondul de Coeziune (FC) este reglementat prin Regulamentul nr. 1084/2006 și finanțează proiecte în domeniul protecției mediului și rețelelor de transport transeuropene, proiecte în domeniul dezvoltării durabile și proiecte care vizează îmbunătățirea managementului traficului aerian și rutier, modernizarea transportului urban, respectiv dezvoltarea și modernizarea transportului multimodal.

Figura 8. Zonele eligibile pentru finanțare din Fondurile Structurale și de Coeziune



Notă: Regiunile NUTS de nivel II colorate în roșu pe această hartă înregistrează întârzieri în dezvoltare, având un PIB pe cap de locuitor mai mic de 75% din media UE, astfel încât sunt eligibile pentru finanțare în cadrul obiectivului de convergență.

Sursa: Comisia Europeană, 2006

Obiectivele prioritare ale politicii de coeziune pentru perioada 2007-2013 sunt reglementate prin Regulamentul Consiliului (EC) nr. 1083/2006:

- Obiectivul *convergență* promovează dezvoltarea și ajustările de tip structural ale regiunilor care înregistrează întârzieri în dezvoltare. Este finanțat prin FEDR, FSE și FC și acoperă zone NUTS de nivel II (regiuni), al căror PIB pe locuitor este sub 75% din media UE (detalii în Figura 8).
- Obiectivul *competitivitate regională și ocuparea forței de muncă* sprijină regiunile care nu sunt eligibile pentru obiectivul Convergență. Este finanțat prin FEDR și FSE și acoperă zonele NUTS de nivel III

(județe) sau mai mici, inclusiv zone cu schimbări socio-economice în sectoarele industrial și de servicii, zone rurale în declin, zone urbane în dificultate și zone dependente de pescuit.

- Obiectivul *cooperare teritorială europeană* sprijină regiunile, județele și zonele transnaționale. Este finanțat prin FEDR, dar și prin alte instrumente comunitare precum *Instrument for Pre-Accession* (IPA) și *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI). Acoperă zonele NUTS de nivel III (județe) care sunt granițe interne ale UE, precum și anumite granițe externe.

România este eligibilă pentru finanțare sub două dintre cele trei obiective ale politicii de coeziune: *convergență* și *cooperare teritorială europeană*. Principiile politicii de coeziune a Uniunii Europene 2007-2013 sunt redată în Orientările Strategice Comunitare pentru Coeziune (*Community Strategic Guidelines*), document al Comisiei Europene care stabilește prioritățile de dezvoltare la nivelul Uniunii. Aceste orientări comunitare pun accent pe inovare, cercetare și dezvoltare tehnologică, societatea informațională, protecția mediului, sursele de energie regenerabile și crearea de locuri de muncă mai multe și mai bune. Orientările strategice pentru coeziune economică, socială și teritorială reprezintă un cadru general unitar pentru toate Statele Membre, în vederea pregătirii documentelor programatice pentru FSC în perioada 2007-2013 (Cadrul Strategic Național de Referință și Programele Operaționale). Liniile directe pentru coeziune au în vedere rolul politicii de coeziune în implementarea politicilor Uniunii Europene, coerente cu Agenda Lisabona.

Instrumentele structurale trebuie să respecte următoarele principii:

- **Complementaritate:** Acțiunile finanțate prin fondurile comunitare, programate de Comisie, trebuie să fie complementare, respectiv să contribuie, în fiecare Stat Membru, la operațiuni corespondente.
- **Parteneriat:** Acțiunile comunitare trebuie realizate printr-o strânsă consultare între Comisie și Statele Membre, respectiv împreună cu autorități și organisme desemnate de către fiecare Stat Membru, cum ar fi autoritățile regionale și locale, precum și împreună cu alți parteneri economici și sociali. Statelor Membre le revine obligația de a asigura asocierea partenerilor relevanți în diferite stadii ale programării, astfel încât parteneriatul să acopere pregătirea, finanțarea, monitorizarea și evaluarea asistenței financiare.
- **Subsidiaritate:** Instrumentele Structurale nu sunt direct alocate proiectelor alese de Comisie. Principalele priorități ale programelor naționale de dezvoltare sunt definite de autorități naționale/regionale în cooperare cu Comisia, dar alegerea proiectelor și managementul lor sunt sub responsabilitatea exclusivă a autorităților naționale și regionale.
- **Adiționalitate:** Ajutorul comunitar nu poate înlocui cheltuieli structurale publice sau altele echivalente ale Statelor Membre. Bugetele programelor naționale de dezvoltare pot include atât fonduri UE cât și fonduri naționale din surse publice sau private.
- **Compatibilitate:** Operațiunile finanțate de Instrumente Structurale trebuie să fie în conformitate cu prevederile Tratatului UE, precum și

cu politicile și acțiunile UE, inclusiv cu regulile privind concurența, achizițiile publice, protecția mediului, sau promovarea egalității de șanse.

- **Programare:** Acțiunea comună a UE și Statelor Membre trebuie să fie implementată pe o bază multianuală printr-un proces de organizare, luare de decizii și finanțare bazat pe formularea de strategii integrate și coerente multianuale și definirea de obiective concrete.
- **Concentrare:** Fondurile Structurale sunt concentrate pe câteva obiective prioritare; de fapt, o mare parte a acestora acoperă un număr limitat de zone, care au nevoie de sprijin pentru dezvoltarea lor, iar resursele rămase sunt dedicate anumitor grupuri sociale care se confruntă cu dificultăți în toată Uniunea Europeană, fără a satisface criteriile geografice speciale.

Cele 19,7 miliarde de euro alocate României prin instrumentele structurale în perioada 2007-2013 sunt gestionate prin șapte programe operaționale sectoriale și regionale în cadrul obiectivului *convergență* al politicii de coeziune, la care se adaugă opt programe de cooperare teritorială cu alte state, în cadrul obiectivului *cooperare teritorială* al politicii de coeziune. Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și Fondul European pentru Pescuit au, la rândul lor, un buget alocat de 8,022 miliarde euro, respectiv 307,6 milioane euro, gestionați prin Programul Național de Dezvoltare Rurală și Programul Operațional pentru Pescuit (Tabelul 2).

Tabelul 2. Politici, obiective strategice și alocări financiare

Politica	Obiectivul	Programul operațional	Fondul
Politica de coeziune	Convergență	POS CCE	FEDR
		POS Transport	FEDR & FC
		POS Mediu	FEDR & FC
		PO Regional	FEDR
		POS DRU	FSE
		PO DCA	FSE
		PO Asistență Tehnică	FEDR
	Cooperare teritorială	PO gestionate de MDRL	FEDR
		PO gestionate de către alte autorități din UE	
	Politica Agricolă Comună	PNDR	FEADR FEGA
Politica privind Pescuitul	POP	FEP	

Sursa: Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, 2008

Ministerul Finanțelor Publice, prin ACIS—Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, îndeplinește rolul de coordonator național al instrumentelor structurale, asigurând dezvoltarea cadrului instituțional, legislativ și procedural necesar implementării acestor fonduri, precum și

funcționarea coerentă și eficientă a întregului sistem administrativ. În cadrul ministerelor de linie corespunzătoare este desemnată câte o Autoritate de Management responsabilă de gestionarea și implementarea fiecăruia dintre Programele Operaționale. În funcție de specificul programului operațional, în relația dintre autoritatea de management și beneficiari pot interveni Organisme Intermediare centrale sau regionale. Aceste organisme preiau, în baza unui acord, funcții delegate de către autoritățile de management, care păstrează, totuși, responsabilitatea finală a implementării programelor operaționale, prin care se acordă finanțările europene (Tabelul 3).

Ministerul Finanțelor Publice mai îndeplinește, conform HG nr. 457/2008, cu modificările și completările ulterioare, și funcția de Autoritate de Certificare și Plată, care certifică declarațiile de cheltuieli în vederea înaintării cererilor de plată către Comisia Europeană, elaborează și înaintează cererile de plată și primește de la Comisia Europeană sumele aferente Fondurilor Structurale și de Coeziune. În plus, prin OUG nr. 22/2005, a fost constituită Autoritatea de Audit, sub forma unui organism independent, asociat Curții de Conturi a României, având responsabilitatea realizării auditului de sistem, verificării operațiunilor pe bază de eșantion precum și pentru auditul final al fondurilor ISPA, PHARE și al Instrumentelor Structurale.

Tabelul 3. Instituțiile responsabile pentru programele de finanțare

Programul operațional	Autoritatea de Management	Organismele Intermediare
POS Creșterea Competitivității Economice	Ministerul Economiei	Ministerul IMM-urilor, Comerțului și Mediului de Afaceri (<i>Direcția pentru Gestionarea Fondurilor Comunitare pentru IMM</i>)
		Ministerul Educației, Cercetării și Inovării (<i>Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică</i>)
		Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale (<i>OI Promovarea Societății Informaționale</i>)
		Ministerul Economiei (<i>Direcția Generală Energie, Petrol și Gaze—OI Energie</i>)
POS Transport	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii	[nu există]
POS Mediu	Ministerul Mediului	8 OI Regionale, coordonate de MM
POS Dezvoltarea Capacității Administrative	Ministerul Administrației și Internelor	[nu există]

continuă pe pagina următoare

Tabelul 3. (continuare)

Programul operațional	Autoritatea de Management	Organismele Intermediare
POS Dezvoltarea Resurselor Umane	Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
		8 OI Regionale, coordonate de MMFPS
		Ministerul Educației, Cercetării și Inovării (<i> Direcția Generală OI POS DRU și 8 Regionale POS DRU</i>)
		Centrul Național de Dezvoltare a Învățământului Profesional și Tehnic
PO Regional	Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței	8 Agenții pentru Dezvoltare Regională
		Ministerul Turismului
PN Dezvoltare Rurală	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit	8 Centre Regionale de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit (care, la rândul lor, coordonează 42 de agenții județene)
PO Pescuit	Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură	10 filiale regionale
PO Asistență Tehnică	Ministerul Finanțelor Publice	[nu există]
PCT România- Bulgaria	Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței	[nu există]
PCT România- Serbia		
POC România- Ucraina- Moldova		
POC Bazinul Mării Negre		
POC Ungaria- Slovacia- România- Ucraina	[nu se află în România]	Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței
PCT „Sud Estul Europei”		
PO Cooperare Inter-regională		

Sursa: Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, 2008

II.2. Informațiile relevante din sistemul fondurilor europene

Începem această secțiune clarificând faptul că, din perspectiva programelor de finanțare ale Uniunii Europene, noțiunea de *proiect* o include pe cea de *program*. Astfel, conform manualului elaborat de Comisia Europeană, în 2004, cu privire la managementul ciclului de viață al proiectelor⁵³, *proiectul* este definit ca un „set de activități ce urmăresc îndeplinirea unor obiective clar specificate, într-o perioadă determinată de timp și cu un buget definit.” Proiectele de dezvoltare pot fi diferite ca scop, obiective și anvergură: proiectele mai mici pot implica resurse financiare modeste și pot dura doar câteva luni, în timp ce proiectele mari pot implica mai multe milioane de euro și pot dura mai mulți ani.

Un *proiect* bine formulat trebuie să se încadreze în mod echitabil în prioritățile politicilor europene de dezvoltare, dar și în prioritățile de dezvoltare existente la nivel național. În cadrul acestor priorități politice, organismele guvernamentale și cele neguvernamentale formulează domeniile generale de activitate unde trebuie acționat pentru îndeplinirea deciziilor politice. Aceste domenii de activitate sunt adeseori denumite *programe*—ca și proiectele, acestea pot fi foarte variate ca obiective și anvergură. Definirea a ce înseamnă un *program* depinde, în principiu, de alegerea autorităților responsabile.

Pentru corecta identificare a informațiilor și documentelor relevante, am analizat programele operaționale (descrise în secțiunea precedentă) prin prisma etapelor din ciclul managementului de proiect (descriș în Figura 7). Astfel, reluăm aici, pe scurt, descrierea celor 5 etape, corelând informația din manualul Comisiei Europene cu informațiile concrete privind organizarea sistemului instituțional al fondurilor europene din România, cu scopul de a pregăti, pentru fiecare etapă, prezentarea circuitului ideal al documentelor în interiorul acestui sistem, similar ilustrării grafice din Figura 2.

1. **Etapa de programare**, în care:
 - se identifică prioritățile de dezvoltare la nivel național, respectiv punctele pe care se concentrează asistența financiară europeană;
 - se elaborează strategii naționale și schema generală a programelor la nivel național;
 - în această etapă se identifică prioritățile și sectoarele care vor fi sprijinite, tipul de asistență și modalitățile de finanțare.
2. **Etapa de identificare**, în care:
 - se analizează dacă, la nivel conceptual, programul de finanțare corespunde problemelor prioritare la nivelul statului relevant și respectă prioritățile politice ale Comisiei Europene;
 - se elaborează documentele de bază pentru fiecare program de finanțare în parte (de exemplu, programul operațional);
 - se analizează ideile de program propuse și se aleg cele care vor face obiectul asistenței.

⁵³ Disponibil în limba engleză la http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm.

3. **Etapa de formulare**, în care:

- se analizează dacă programul e fezabil și are capacitatea de a produce efecte sustenabile;
- se elaborează detaliat programele de finanțare, inclusiv cerințele tehnice și administrative;
- se aprobă, se resping sau se modifică programele de finanțare și se decide alocarea resurselor financiare necesare.

4. **Etapa de implementare**, în care:

- se urmărește dacă rezultatele sunt îndeplinite și dacă resursele sunt utilizate eficient și eficace, precum și dacă apare nevoia realizării unor ajustări ale programelor de finanțare;
- se elaborează rapoarte operaționale anuale, planuri de lucru și alte rapoarte de monitorizare sau de progres privind programele operaționale;
- finanțarea alocată poate fi continuată, modificată sau încetată;
- realizarea proiectelor de către solicitanții, respectiv beneficiarii de finanțare, cu toate sub-etapele aferente:
 - elaborarea proiectelor în conformitate cu condițiile stipulate în ghidul solicitantului;
 - depunerea cererilor de finanțare la autoritățile competente;
 - selecția cererilor de finanțare de către autoritățile competente;
 - semnarea contractelor de finanțare între autoritățile responsabile și beneficiarii finanțării, pentru proiectele selectate;
 - implementarea propriu-zisă a proiectelor finanțate;
 - monitorizarea și implementarea proiectelor finanțate.

5. **Etapa de evaluare și audit**, în care:

Evaluare:

- se analizează dacă au fost obținute beneficiile estimate și dacă acestea vor dura în timp, respectiv se identifică lecțiile învățate pe parcurs;
- se elaborează studii și rapoarte de evaluare;
- se pot decide schimbări la nivelul politicilor sau al domeniilor de finanțare ulterioare.

Audit:

- se verifică dacă s-au respectat reglementările și procedurile aplicabile, respectiv dacă au fost îndepliniți indicatorii economici ori cei privind eficiența și eficacitatea;
- se decide dacă programul continuă, se modifică sau încetează, respectiv dacă:
 - se recuperează fonduri;
 - se modifică designul programelor viitoare;
 - se fac schimbări la nivelul politicilor.

Ținând cont de conținutul fiecărei etape din managementul ciclului de proiect, am căutat să aflăm cum se relaționează acesta cu sistemul instituțional al gestionării fondurilor structurale. Folosind răspunsurile obținute la solicitările transmise în etapa de colectare a datelor, dar și informațiile deja disponibile pe website-uri ori în reglementările în vigoare, am sintetizat circuitul general al documentelor, așa cum credem că ar putea fi util pentru orice persoană care dorește să înțeleagă cum funcționează

acest sistem și cui trebuie să se adreseze în fiecare etapă—fie pentru a influența procesele decizionale, fie pentru a depune proiecte eligibile și a obține finanțarea mult-dorită, fie pentru a se informa cu privire la succesul ori randamentul întregului sistem. Astfel, Tabelul 4 prezintă, schematic, care sunt instituțiile, procesele decizionale, documentele utilizate și rezultatele scontate ale fiecărui proces, în fiecare etapă. Față de situația ideală, prezentată aici într-o formă generalizată, există unele diferențe specifice în cadrul fiecărui program operațional, dar și realități deosebite, pe care vom încerca să le surprindem în secțiunea următoare.

Tabelul 4. Circuitul documentelor în sistemul instituțional privind gestionarea fondurilor europene

Inițiatori	Decizii/Documente	Destinatar	Rezultate
1. Etapa de programare			
AM	Contribuții CSNR	CNC	Cadrul Strategic Național de Referință
2. Etapa de identificare			
AM, ACIS	Propuneri PO	Comisia Europeană	Programe Operaționale
3. Etapa de formulare			
AM	Propuneri DCI	ACIS	Documente Cadru de Implementare
ACIS, AM, CM	Propuneri de legislație, proceduri, norme de aplicare	AM	Legislație, proceduri, norme de aplicare pentru PO
4. Etapa de implementare			
<i>4.1. Elaborarea documentelor cadru ale programelor de finanțare</i>			
AM	CNSR Regulamente CE Program Operațional Document Cadru de Implementare Comentarii și recomandări din partea publicului Ajustări necesare implementării programelor	CM	Formele finale ale ghidurilor solicitantului specifice fiecărei axe prioritare ori fiecărui domeniu major de intervenție
CM	Forma finală a ghidurilor solicitantului	AM	Anunț de lansare oficială a Ghidului solicitantului
<i>4.2. Lansarea programelor de finanțare către public</i>			
AM, OI	Ghidul solicitantului Corrigendum-uri	Potențiali solicitanți	Cereri de clarificare Întrebări

continuă pe pagina următoare

Tabelul 4. (continuare)

Inițiatori	Decizii/Documente	Destinatar	Rezultate
Potențiali solicitanți	Cereri de clarificare Întrebări	AM, OI	Clarificări, răspunsuri atât pentru fiecare solicitant, cât și pentru publicul larg, în cadrul unor liste publice de întrebări și răspunsuri
AM, OI	Clarificări, răspunsuri transmise fiecărui solicitant și pe liste publice de întrebări și răspunsuri Ghidul solicitantului Corrigendum-uri	Potențiali solicitanți	Cereri de finanțare
<i>4.3. Selectarea cererilor de finanțare</i>			
Solicitanți	Cereri de finanțare depuse după termenul-limită	OI, AM	Decizii de respingere a cererilor de finanțare depuse după termenul-limită
	Cereri de finanțare depuse în termenul-limită		Grile de verificare a conformității administrative
OI, AM	Grile de verificare a conformității administrative pentru cererile de finanțare Cereri de finanțare	OI, AM	Decizii de respingere a cererilor de finanțare care nu respectă toate condițiile de conformitate administrativă Grile de verificare a eligibilității proiectelor care respectă toate condițiile de conformitate administrativă
OI, AM	Decizii de respingere a cererilor de finanțare care nu respectă toate condițiile de conformitate administrativă	Solicitanți	Scrisori de respingere a cererilor de finanțare
	Grile de verificare a eligibilității proiectelor care încalcă unul sau mai multe criterii de eligibilitate Cereri de finanțare	OI, AM	Decizii de respingere a cererilor de finanțare care încalcă unul sau mai multe criterii de eligibilitate

continuă pe pagina următoare

Tabelul 4. (continuare)

Inițiatori	Decizii/Documente	Destinatar	Rezultate
OI, AM	Grila de verificare a eligibilității proiectelor care respectă toate criteriile de eligibilitate	Comitetul de evaluare	Grila de evaluare tehnică și financiară a proiectelor care respectă toate criteriile de eligibilitate
Comitet de evaluare	Grila de evaluare tehnică și financiară pentru proiectele care nu întrunesc punctajul necesar	OI, AM	Raport de evaluare a cererilor de finanțare eligibile
	Grila de evaluare tehnică și financiară pentru proiectele care întrunesc punctajul necesar		
OI, AM	Raport de evaluare a cererilor de finanțare	AM	Decizii finale de respingere/aprobare a cererilor de finanțare
OI, AM	Decizii de respingere a cererilor de finanțare care nu întrunesc punctajul necesar	Solicitanți	Scrisori de respingere a cererilor de finanțare care nu întrunesc punctajul necesar
	Decizii de aprobare a cererilor de finanțare care întrunesc punctajul necesar		Scrisori de aprobare a cererilor de finanțare care întrunesc punctajul necesar Corespondență privind semnarea contractelor de finanțare
Solicitanți	Scrisori de aprobare a cererilor de finanțare care întrunesc punctajul necesar Corespondență privind semnarea contractelor de finanțare Cereri de finanțare	OI, AM	Contracte de finanțare
4.4. Derularea proiectelor finanțate			
OI, AM	Contracte de finanțare	Beneficiari	Cereri de plată a prefinanțării Rapoarte de progres tehnic și financiar
Beneficiari	Cereri de plată a prefinanțării	OI, AM	Recomandarea plății prefinanțării

continuă pe pagina următoare

Tabelul 4. (continuare)

Inițiatori	Decizii/Documente	Destinatar	Rezultate
Beneficiari	Rapoarte de progres, raport final, tehnic și financiar	OI, AM	Cereri de completare sau clarificare a rapoartelor de progres Rapoarte de progres aprobate
	Recomandarea plății prefinanțării	ACP	Ordine de plată a prefinanțării
OI, AM	Cereri de completare sau clarificare a rapoartelor de progres ori a raportului final	Beneficiari	Documente de completare/clarificare a rapoartelor de progres ori a raportului final
Beneficiari	Documente de completare/clarificare a rapoartelor de progres ori a raportului final	OI, AM	Rapoarte de progres ori raport final aprobat
OI, AM	Rapoarte de progres ori raport final aprobat	OI, AM	Recomandarea plății cererilor de rambursare
OI, AM	Recomandarea plății cererilor de rambursare	ACP	Ordin de plată a rambursării
5. Etapa de evaluare și audit			
AM	Rapoarte anuale de implementare a PO Raport final de implementare	ACIS	Rapoarte naționale anuale privind implementarea instrumentelor structurale Raport final de implementare
ACIS	Rapoarte strategice de implementare	CNC	Rapoarte strategice de implementare aprobate

Sursa: Institutul Român de Training, 2009

II.3. Rezultatele monitorizării

Aplicând grila de notare din Tabelul 1 asupra răspunsurilor primite din partea instituțiilor vizate, am descoperit o serie de diferențe, din perspectiva exclusivă a transparenței instituționale, atât între domeniile majore de intervenție (programele operaționale), cât și între regiunile de dezvoltare. Mai exact, am calculat media punctajelor obținute de răspunsurile primite de la toate instituțiile care au rol de autorități de management și/sau organisme intermediare într-un anumit domeniu de intervenție ori într-o anumită regiune (Tabelul 5). Cel mai îngrijorător lucru este că nu am avut ocazia să notăm cu 10 puncte nici măcar unul dintre răspunsurile primite, în timp ce au existat numai 3 răspunsuri notate cu 9 puncte. Mai grav, deși grila de notare presupune obținerea a cel puțin 7 puncte pentru a reflecta corecta organizare a instituțiilor față de cerințele din legislația transparenței, majoritatea mediilor se află chiar sub 6 puncte.

Tabelul 5. Diferențe specifice privind transparența fondurilor europene între sub-sistemele instituționale

Domeniul de intervenție	Număr de solicitări	Proporția din total	Media generală	Rata de răspuns	Media efectivă
POS Creșterea competitivității economice	38	7,58%	3,26	60,53%	5,39
POS Transport	18	3,59%	4,44	83,33%	5,33
POS Mediu	58	11,58%	4,02	81,03%	4,96
PO Asistență tehnică	18	3,59%	2,33	61,11%	3,82
PO Regional	64	12,77%	3,41	68,75%	4,95
POS Dezvoltarea capacității administrative	18	3,59%	4,89	88,89%	5,50
POS Dezvoltarea resurselor umane	113	22,55%	3,27	67,26%	4,86
Cooperare teritorială	19	3,79%	3,05	57,89%	5,27
PN Dezvoltare rurală	58	11,58%	2,09	46,55%	4,48
PO Pescuit	68	13,57%	1,37	47,06%	2,91
Coordonare (ACIS, ACP, AA)	23	4,59%	1,00	30,43%	3,29
Total	501	100%	2,94	62,48%	4,71

Sursa: Institutul Român de Training & Asociația Pro Democrația, 2009

În privința ratei de răspuns la solicitările de acces la informații, situarea sub 100% este un motiv de îngrijorare de sine stătător. Programul Operațional privind Dezvoltarea capacității administrative, gestionat de structuri ale Ministerului Administrației și Internelor, punctează mulțumitor, având cea mai mare rată de răspuns și cea mai mare medie efectivă în privința calității răspunsurilor. Explicația rezidă, cel mai probabil, în buna organizare a activității în cadrul instituției și în experiența îndelungată a persoanelor desemnate cu atribuții privind aplicarea Legii nr. 544/2001; o explicație similară poate fi dată și în privința Programului Operațional privind Transporturile, gestionat de Ministerul Transporturilor. Prin contrast, Programul Operațional pentru Pescuit, Programul Național de Dezvoltare Rurală și autoritățile centrale de coordonare prezintă rate de răspuns și medii de notare absolut ridicole. Totuși, față de PO Pescuit, unde au mai fost identificate și alte probleme,⁵⁴ ACIS are un compartiment de informare experimentat, care a observat rapid că se află sub lupa unui proiect de monitorizare și a invitat echipa de proiect la o întâlnire de clarificare.⁵⁵

Tabelul 6. Diferențe regionale privind transparența gestionării fondurilor europene

Regiunea de dezvoltare	Număr de solicitări	Proporția din total	Media generală	Rata de răspuns	Media efectivă
Regiunea 1— Nord-Est	61	12,18%	4,25	77,05%	5,51
Regiunea 2— Sud-Est	66	13,17%	3,02	71,21%	4,23
Regiunea 3— Muntenia	52	10,38%	3,23	73,08%	4,54
Regiunea 4— Sud-Vest Oltenia	64	12,77%	2,78	65,63%	4,24
Regiunea 5— Vest	69	13,77%	2,43	50,72%	4,94
Regiunea 6— Nord-Vest	67	13,37%	2,82	56,72%	4,85
Regiunea 7— Centru	56	11,18%	1,52	32,14%	4,47
Regiunea 8— București-Ilfov	66	13,17%	3,45	71,21%	4,85

Note: a) Rata de răspuns reprezintă proporția de răspunsuri primite față de solicitările trimise instituției—o rată de răspuns de 100% înseamnă că instituțiile răspund la absolut toate solicitările transmise.

b) Media efectivă reprezintă media punctajelor obținute de răspunsurile transmise din partea instituției; media generală ia în considerare notarea cu 0 a solicitărilor care nu au primit răspunsuri.

Sursa: Institutul Român de Training & Asociația Pro Democrația, 2009

⁵⁴ http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles|displayArticle/articleID_18062/Coalitia_pentru_Fonduri_Structurale_semnaleaza_gestionarea_defectuoasa_a_banilor_UE_pentru_pescuit.html.

⁵⁵ Întâlnire între echipa de proiect IRT-APD și reprezentanții instituțiilor monitorizate, organizată la data de 10 iulie 2009, în sediul MFP, la invitația dlui Ștefan Ciobanu, director general ACIS.

În privința diferențelor regionale, am grupat notarea răspunsurilor venite de la toate instituțiile dintr-o regiune de dezvoltare (nu doar cele competente în PO Regional, ci și organismele intermediare ale altor programe) în Tabelul 6. Surprinde în mod neplăcut contra-performața instituțiilor din Regiunea 7—Centru, mai ales în condițiile în care Agenția de Dezvoltare Regională de la Alba Iulia este un model de bună practică privind furnizarea proactivă de informații despre programele de finanțare,⁵⁶ prin publicarea periodică pe propriul website⁵⁷ a unui catalog al surselor de finanțare pentru organizații neguvernamentale. Constatăm, de asemenea, că mediile se află destul de pronunțat sub 6 puncte, iar rata de răspuns nu trece, nici cu indulgență, de 80%. Astfel de rezultate denotă, cel mai probabil, o deficiență în privința organizării circuitului intern al informațiilor și documentelor, despre care credem că este specifică instituțiilor care gestionează fondurile europene și pe care o vom analiza în capitolul următor.

Tabelul 7. Diferențe privind transparența instituțională în etapele din ciclul managementului de proiect

Etapă analizată	Număr de solicitări	Proporția din total	Media generală	Rata de răspuns	Media efectivă
1. Programare					
2. Identificare	29	5,79%	3,40	68,97%	5,31
3. Formulare					
4. Implementare	392	78,24%	3,38	68,06%	4,90
4.1. Elaborare	263	52,50%	3,38	69,58%	4,86
4.2. Lansare	127	25,35%	3,21	66,93%	4,80
4.3. Selecție	70	13,97%	3,41	71,43%	4,78
4.4. Derulare	35	6,99%	4,50	65,71%	6,65
5. Evaluare și Audit	80	15,97%	2,43	62,50%	4,31

Sursa: Institutul Român de Training & Asociația Pro Democrația, 2009

În ceea ce privește etapele din ciclul managementului de proiect, am ținut cont de etapa în care ne aflăm, acordând o pondere deosebită solicitărilor care privesc implementarea instrumentelor structurale în România (Tabelul 7). Rata de răspuns sub 70% și media notărilor sub 6 puncte trebuie să tragă un semnal de alarmă cu privire la modul de organizare a activităților de informare. Etapele de programare, identificare și formulare, care s-au încheiat cu suficient timp în urmă, au fost grupate într-un calup cu pondere scăzută, dar la care ne-am fi așteptat să obțină o medie de cel puțin 8 puncte. Sub-etapa de elaborare a documentelor cadru are o pondere mare, pentru că acolo există procese decizionale care ar trebui să se supună cerințelor din Legea nr. 52/2003. Rata de răspuns din sub-etapa de selectare a cererilor de finanțare și media calității răspunsurilor privind sub-

⁵⁶ http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles|displayArticle/articleID_14745/Calendarul_programelor_de_finanțare_disponibile_in_luna_septembrie.html.

⁵⁷ Rezultatele din analiza website-urilor sunt atât de similare cu cele deja prezentate în Tabelele 5-6, încât redarea cifrelor nu ar aduce valoare adăugată acestui raport. Totuși, conținutul acestei analize este disponibil pe website-ul proiectului, <http://informatii.europene.ro/>.

etapa de contractare și derulare efectivă a proiectelor finanțate sunt, în mod natural, mai mari decât celelalte, dacă luăm în calcul că majoritatea programelor de finanțare se găsesc chiar în aceste sub-etape; totuși, ne-am fi așteptat la valori mai mari ale mediei de punctaj și ratei de răspuns, în ambele sub-etape.

Așa cum anunțam în secțiunea privind metoda colectării datelor, am încercat să surprindem în ce măsură există diferențe de abordare a solicitărilor primite din partea unei persoane fizice ori organizații neguvernamentale, respectiv între segmentele avantajate și dezavantajate din populație. Având în vedere nevoile de informare ale populației dezavantajate, majoritatea solicitărilor au fost transmise din partea unor persoane fizice, prin serviciile de poștă tradițională (Tabelul 8). Deși am fi așteptat medii de notare care să denote o calitate mai ridicată a răspunsurilor și ne-am fi dorit rate de răspuns mai ridicate per total, observăm, cel puțin, că nu există diferențe majore de tratament între solicitările primite prin mijloace de comunicare tradiționale sau moderne. Totuși, pare că organizațiile sunt mai avantajate în fața instituțiilor publice, primind mai multe răspunsuri și de o calitate sporită față de simplii cetățeni.

Tabelul 8. Diferențe privind calitatea solicitantului și instrumentul utilizat pentru transmiterea solicitării

Calitatea analizată	Număr de solicitări	Proporția din total	Media generală	Rata de răspuns	Media efectivă
<i>Solicitantul</i>					
Persoană fizică	424	84,63%	2,77	60,14%	4,60
Organizație	77	15,37%	3,91	75,32%	5,19
<i>Instrumentul</i>					
Poștă	441	88,02%	2,95	62,36%	4,73
Email/Fax	60	11,98%	2,88	63,33%	4,55

Sursa: Institutul Român de Training & Asociația Pro Democrația, 2009

Un ultim aspect de interes, în privința rezultatelor monitorizării, se referă la modul în care se raportează instituțiile din sistemul fondurilor europene la categoria informațiilor solicitate. Așa cum arătam în secțiunea dedicată accesului la informații de interes public, există informații comunicabile din oficiu, dar și informații care nu pot fi comunicate anumitor persoane, pentru anumite perioade de timp. Mai mult decât atât, există informații care sunt comunicabile, dar pentru care este nevoie de o solicitare expresă, respectiv informații sensibile, despre care, uneori, e dificil de stabilit dacă pot fi comunicate sau nu (mai corect spus, documentele care conțin, parțial, informații exceptate și informații comunicabile—vezi Figura 3). Astfel, constatăm că nu există diferențe deosebite în ce privește media efectivă pentru calitatea răspunsurilor, deși solicitarea unor informații sensibile pare să primească o mare atenție din partea instituțiilor (Tabelul 9).

Așadar, din analiza acestor rezultate, constatăm că instituțiile din sistemul

gestionării fondurilor europene post-aderare prezintă deficiențe cu privire la corecta aplicare a cerințelor legale în materia transparenței instituționale. Comparând cele mai bune rezultate din Tabelele 5-9, se pare că vârful de transparență (probabilitate mare de a primi un răspuns de calitate) se poate atinge atunci când o organizație neguvernamentală solicită informații parțial exceptate, prin poșta tradițională, despre derularea contractelor finanțate din programul privind dezvoltarea capacității administrative, eventual de la o instituție situată în Regiunea 1—Nord-Est. Similar, rezultatele ne conduc la concluzia că o persoană obișnuită s-ar putea lovi dureros de zidul opacității instituționale, dacă ar solicita prin email, informații care se pot comunica la cerere, despre evaluarea/auditul programului operațional pentru pescuit, de la o instituție din Regiunea 7—Centru. Capitolele următoare și *Raportul de bune practici*,⁵⁸ care însoțește acest *Raport de monitorizare*, încearcă să ofere soluții pentru îmbunătățirea performanțelor cu privire la problematica transparenței instituționale.

Tabelul 9. Diferențe privind categoriile de informații solicitate

Categoria analizată	Număr de solicitări	Proporția din total	Media generală	Rata de răspuns	Media efectivă
Comunicabile din oficiu	265	52,89%	3,37	65,28%	4,85
Comunicabile la cerere	173	34,53%	2,61	58,96%	4,43
Sensibile, parțial exceptate	220	43,91%	3,19	64,55%	4,94
Necomunicabile, total exceptate	81	16,17%	2,30	50,62%	4,54

Notă: Suma proporțiilor din total depășește 100%, pentru că au existat solicitări cu mai multe capete de cerere, prin care am încercat să obținem informații din mai multe categorii, în același timp. Aparent, din acest tabel rezultă că s-ar fi transmis 739 de solicitări, deși Tabelul 5 arată că au fost transmise doar 501.

Sursa: Institutul Român de Training & Asociația Pro Democrația, 2009

⁵⁸ *Raportul de bune practici privind aplicarea legilor transparenței de către autoritățile și instituțiile care gestionează fondurile europene în România* cuprinde opiniile și sugestiile reprezentanților instituțiilor monitorizate, care au fost consultați cu privire la utilitatea, aplicabilitatea și replicabilitatea studiilor de caz și a recomandărilor echipei de proiect, în cadrul conferinței din 1 septembrie 2009.

Capitolul al III-lea. Riscuri și sensibilități

Odată ce am constatat că există o discrepanță între cerințele legale ale transparenței, la nivelul instituțiilor care gestionează fondurile europene, se pune problema provenienței deficiențelor. Foarte concret, dacă privim doar la calitatea răspunsurilor primite (62,48% din solicitările trimise—Tabelul 5), media efectivă 4,71 este cu cel puțin 2 puncte sub standardul considerat acceptabil (Tabelul 1). Cel puțin din acest motiv, am încercat să identificăm cauzele care conduc la slaba calitate a informării/comunicării acestor instituții cu părțile interesate. Din discuțiile avute cu potențiali beneficiari, contractanți sau observatori ai sistemului fondurilor europene, am ajuns la concluzia că există cel puțin trei categorii de probleme în interiorul instituțiilor vizate de monitorizarea pe care am realizat-o.

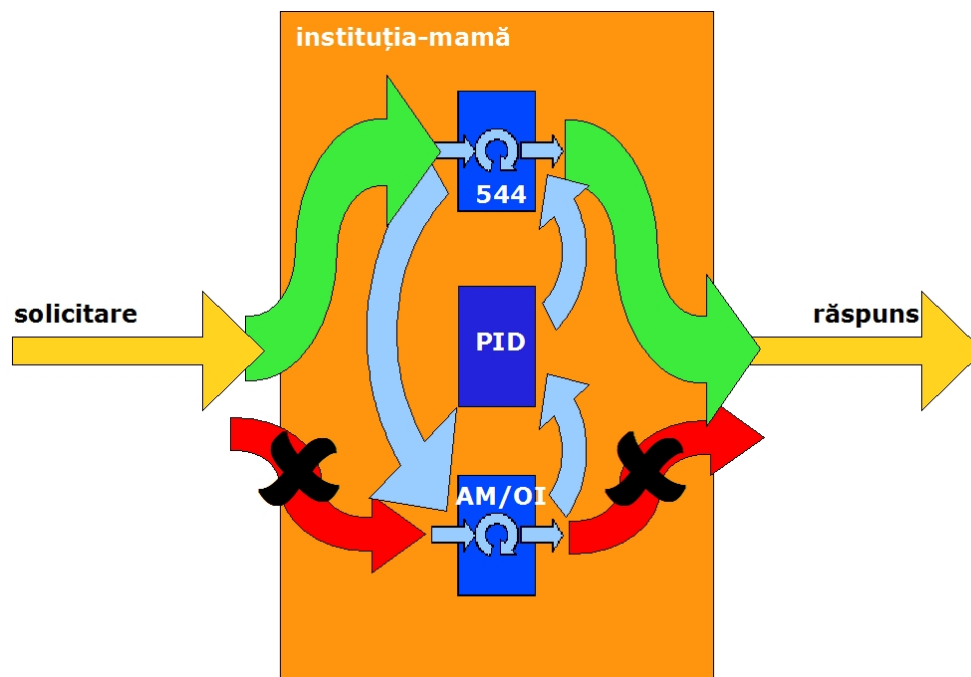
Prima categorie de probleme provine din modul de organizare al tuturor instituțiilor din acest sistem, al fondurilor europene. Pornind de la nivelul autorității de coordonare, ori al celei de audit, și ajungând la cel mai mărunț organism intermediar, „instituțiile” specializate din sistemul fondurilor post-aderare sunt, de fapt, departamente sau direcții în cadrul altor instituții publice. Unele dintre autoritățile și organismele specializate au în subordine compartimente specializate de informare/comunicare pe tema fondurilor, însă acestea nu sunt întotdeauna conectate la problematica generală a instituției-mamă. Din această modalitate de organizare rezultă o stare de confuzie cu privire la canalele de comunicare ale acestui complex de două instituții aflate sub o singură pălărie: există posibilitatea ca unele solicitări adresate instituției-mamă să nu primească răspunsuri de calitate pentru că nu ajung la departamentul specializat (Figura 9) ori, invers, ca alte solicitări, adresate departamentului specializat, să fie amânate ori retrase de la expediere de instituția-mamă, care are alte priorități.

O altă categorie de probleme poate apărea din neclaritatea ori conflictul normelor aplicabile fondurilor europene. Există o categorie foarte restrânsă, de „informații sensibile,” cu o situație juridică incertă, care pot fi comunicate conform legii naționale, dar sunt exceptate conform unei alte reglementări, europene—sau invers. Într-o astfel de situație se află unele informații care privesc neregulile descoperite în gestionarea fondurilor europene și analizele de risc, unele date cu caracter personal (de exemplu, cele ale membrilor comitetelor de evaluare din sub-etapa selectării cererilor de finanțare) și toate acele informații pentru care este nevoie de canale de comunicare securizate între Statul Membru și Comisia Europeană. Pentru a putea trata corect, juridic și administrativ, atât informația care trebuie protejată, cât și solicitarea primită, sistemul format din instituția-mamă și departamentul specializat trebuie să aibă acces la experți în materie de acces la informații de interes public și informații clasificate.⁵⁹

⁵⁹ Din păcate, se pare că funcționarii părăsesc aceste instituții, în loc să fie atrași către ele, conform http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles|displayArticle/articleID_18112/Se_mai_ocupa_cineva_de_banii_UE_Functionarii_parasesc_incet_dar_sigur_institutiile_responsabile_cu_fondurile_structurale.html.

O a treia categorie de probleme poate proveni chiar din deficiențele de organizare și comunicare internă, în sânul complexului format din instituția-mamă și departamentul specializat în gestionarea fondurilor europene. Nu de puține ori, în unele instituții din administrația publică românească, se întâmplă ca persoana desemnată cu atribuții pe Legea nr. 544/2001 să fie izolată de procesele interne din departamentele de specialitate ale instituției. În astfel de cazuri, fără o imagine clară (vezi Figura 3) a circuitului documentelor și informațiilor în instituție, fără capacitatea de a identifica și extrage rapid documentul oficial care conține informația solicitată, transparența instituției rămâne un ideal aproape imposibil de atins. Din nefericire, astfel de situații se întâlnesc acolo unde managementul întregii instituții este deficitar, iar semnalarea problemei conduce, mai degrabă, la schimbarea din funcție a persoanei desemnate cu aplicarea Legii nr. 544/2001, decât la modificarea proceselor și a procedurilor de lucru (Figura 9). Totuși, cea mai bună soluție pentru ameliorarea informării/comunicării instituției cu părțile interesate rămâne chiar aplicarea corectă a principiilor managementului public modern.⁶⁰

Figura 9. Organizarea comunicării interne dintre departamentele instituției cu atribuții asupra fondurilor europene



Sursa: Institutul Român de Training, 2009

O sumedenie de alte riscuri, relevate prin dialogul cu solicitanți ori potențiali beneficiari, pot fi identificate făcând, din nou, recurs la etapele din ciclul managementului de proiect. În etapele de programare, identificare și formulare, riscul cel mai ridicat îl are chiar lipsa consultării cu părțile interesate, întrucât poate conduce la stabilirea greșită a domeniilor de intervenție și a priorităților de finanțare, respectiv la o rată de absorbție

⁶⁰ Manning, Mukherjee et al, 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance." *Policy Research Working Paper No. 2427*. World Bank.

extrem de scăzută. În etapa de implementare, un risc similar poate afecta adoptarea fără o consultare reală a Ghidurilor pentru solicitanți, în cadrul fiecărei axe prioritare. Tot în etapa de implementare, dar în privința cererilor de clarificare, există riscul favorizării unor solicitanți, prin prezentarea unor informații suplimentare față de ceilalți. Un risc deseori întâlnit la momentul selectării cererilor de finanțare indică lipsa motivelor pentru care o anumită cerere a fost respinsă, astfel încât solicitantul se vede nelămurit în privința lucrurilor pe care ar trebui să le facă mai bine, pe viitor. Un alt risc, care poate afecta derularea proiectelor deja finanțate, se referă la emiterea unor instrucțiuni birocratice, abuzive, care îngreunează operațiunile ori finanțele contractantului, dincolo de limita acceptabilă. În fine, cel mai mare risc legat de etapa de evaluare este lipsa unor obiective de măsurare, a unor indicatori adecvați și, prin urmare, ratarea șansei de a corecta aspectele negative de pe parcursul precedentului ciclu de programare.

Tocmai din aceste motive, îmbunătățirea transparenței la nivelul întregului sistem care se ocupă de gestionarea fondurilor europene ar trebui să devină o prioritate, pentru perioada 2010-2012, astfel încât părțile interesate din România să se poată angaja, în cunoștință de cauză, în efortul de planificare bugetară al Comisiei Europene, pentru perioada 2014-2020. Deja, în cadrul unor programe operaționale (cum ar fi cel de Mediu), utilizându-se lecțiile învățate din procesele consultative anterioare, se acordă mai multă atenție conlucrării cu formele asociative ale potențialilor beneficiari. Din astfel de procese consultative se pot extrage idei valoroase pentru soluționarea unor categorii de probleme, ajungându-se de la dialog la parteneriat, conform aspirațiilor și bunelor practici europene.

Capitolul al IV-lea. Concluzii

*. . . doamna Flory s-a împrietenit cu noi, acordându-ne tot sprijinul. Prin ea, aveam informații din timp, încă din faza de intenții, privind aprovizionarea cu cafea a României și, astfel, nimic nu mă putea surprinde. Și reciproc, prin mine, olteanca știa intențiile lui Ranga și cum se prezintă fiecare sortiment în parte. Abia apoi, prin Stavarache, afla și Ranga. Adesea, îmi spunea: „Florescu, pe cine ai mai corupt?” În realitate, nu corupeam pe nimeni.⁶¹
„Confesiunile unui cafegiu”*

Dincolo de principiul european, conform căruia întregul proces al gestionării fondurilor post-aderare trebuie să fie rezultatul unui parteneriat cu actorii economici și sociali, toate autoritățile și instituțiile din sistemul administrativ românesc se află la o răscruce. Deși legile transparenței au o vechime de 6 până la 8 ani, performanțele instituționale în privința informării/comunicării sunt slabe, pentru că persistă deficiențele organizatorice și incapacitatea de a extrage lecții utile pentru viitor din încercările și erorile trecute.

Adeseori, procesele de consultare sunt inițiate doar cu scopul de a evita sancțiunile, pentru că demnitarii sau funcționarii nu au încredere că pot obține ceva de valoare din întâlnirea cu părțile interesate. Confrunțați cu o astfel de atitudine, actorii economici și sociali își pierd interesul în dialogul cu autoritățile, ceea ce creează un cerc vicios în procesul decizional. Lipsiți de *feedback*, decidenții se adâncesc ori se avântă în proiectarea/adoptarea unor măsuri paternaliste, intruzive, care alienează și mai abitir beneficiarii finali ai activităților, serviciilor și rezultatelor instituționale.

Climatul de dezordine, disoluția autorității, lipsa de încredere în capacitatea instituțiilor de a oferi soluții pentru creșterea nivelului de trai, pentru proiecția unei dezvoltări durabile și pentru consolidarea statului de drept, reprezintă doar efectele inexistenței capitalului social. Acest adevărat liant al societății, izvorât din încredere reciprocă, nu poate fi obținut în absența informării corecte a cetățenilor despre eficiența și eficacitatea instituțiilor statului. Prin urmare, instituțiile au ocazia deosebită de a se deschide către factorii interesați, de a informa proactiv despre obiectivele sau rezultatele pe care doresc să le atingă, cu scopul de a verifica în ce măsură există sprijin pentru măsurile și procesele intermediare care trebuie adoptate ori îndeplinite.

Instituțiile care gestionează fondurile europene post-aderare ar trebui să se afle în avangarda acestui fenomen, pentru că utilizează cel puțin trei resurse de mare interes și cu mare impact asupra societății românești: bani pentru creșterea nivelului de trai al fiecărui român cu minim spirit antreprenorial, priorități pentru dezvoltarea durabilă a fiecărei comunități cu minim bun simț pentru a-și identifica avantajul competitiv, respectiv valori, principii, reguli și proceduri testate în timp, civilizate, europene, pentru repunerea pe

⁶¹ Gheorghe Florescu, 2008. *Confesiunile unui cafegiu*. Humanitas.

picioare a statului de drept către care aspirăm de aproape 20 de ani.

Pentru toate aceste motive, instituțiile din sistemul fondurilor post-aderare pot da startul transparentizării întregii administrații publice românești. Așa cum își pot organiza propriile activități de informare/comunicare prin *help-desk*, aceste autorități și organisme—de fapt, departamente specializate în cadrul instituțiilor-mamă—pot da un exemplu de urmat pentru persoanele desemnate sau compartimentele de informare și relații publice dimprejurul lor. Mai ales instituțiile care joacă rol de organism intermediar în cadrul unui program operațional, dar sunt eligibile pentru finanțare prin intermediul altuia, ar trebui să știe ce să ceară de la colegi, în materie de transparență.

Transparența conduce și la încredere reciprocă, și la capacitate sporită de conlucrare pentru soluționarea anticipativă și creativă a problemelor ce se pot ivi. Însă piatra de temelie a transparenței sunt managementul corect și buna organizare a structurilor interne din instituție—prin contrast, dacă nu există o bună organizare, managementul devine neperformant, iar tendința naturală este de a ascunde adevărurile care deranjează ori dezavantajează imaginea publică a conducătorului instituției. De aceea, transparența stă, întotdeauna, alături de asumarea răspunderii, printre principiile de căpătâi ale dreptului fundamental la bună administrare.⁶²

Rezultatele monitorizării arată o situație mediocră a transparenței fondurilor europene în România. Calitatea răspunsurilor primite nu este nici atât de proastă, încât să ne ducă cu gândul la management neperformant ori la ascunderea unor adevăruri, nici atât de bună pe cât ne-am fi dorit (dacă nu chiar așteptat) după cel puțin 5 ani de aplicare integrată a prevederilor din Legile nr. 544/2001 privind accesul la informații de interes public și nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Există mult loc de mai bine, după cum există și multe resurse (mai ales informații disponibile sub forma de manuale de bune practici, colecții de studii de caz, rapoarte de monitorizare) pentru a îmbunătăți competențele funcționarilor responsabili de aplicarea acestor legi ori pentru a conștientiza conducătorii instituțiilor despre necesitatea unei schimbări de atitudine.

⁶² Art. 41 din *Carta drepturilor fundamentale ale cetățenilor Uniunii Europene*, disponibilă la http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm.

Anexe

Constituția României – fragmente:

Art. 31: Dreptul la informație

(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

(2) Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

(3) Dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională.

...

Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public – fragmente:

Art. 1. - Accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, definite astfel prin prezenta lege, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României.

Art. 2. - În sensul prezentei legi:

- a) prin autoritate sau instituție publică se înțelege orice autoritate ori instituție publică ce utilizează sau administrează resurse financiare publice, orice regie autonomă, companie națională, precum și orice societate comercială aflată sub autoritatea unei autorități publice centrale ori locale și la care statul român sau, după caz, o unitate administrativ-teritorială este acționar unic ori majoritar;
- b) prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației;
- c) prin informație cu privire la datele personale se înțelege orice informație privind o persoană fizică identificată sau identificabilă.

Art. 3. - Asigurarea de către autoritățile și instituțiile publice a accesului la informațiile de interes public se face din oficiu sau la cerere, prin intermediul compartimentului pentru relații publice sau al persoanei desemnate în acest scop.

Art. 4. - (1) Pentru asigurarea accesului oricărei persoane la informațiile de interes public autoritățile și instituțiile publice au obligația de a organiza compartimente specializate de informare și relații publice sau de a desemna persoane cu atribuții în acest domeniu.

(2) Atribuțiile, organizarea și funcționarea compartimentelor de relații publice se stabilesc, pe baza dispozițiilor prezentei legi, prin regulamentul de organizare și funcționare a autorității sau instituției publice respective.

Art. 5. - (1) Fiecare autoritate sau instituție publică are obligația să comunice din oficiu următoarele informații de interes public:

- a) actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice;
- b) structura organizatorică, atribuțiile departamentelor, programul de funcționare, programul de audiențe al autorității sau instituției publice;
- c) numele și prenumele persoanelor din conducerea autorității sau a instituției publice și ale funcționarului responsabil cu difuzarea informațiilor publice;
- d) coordonatele de contact ale autorității sau instituției publice, respectiv:

denumirea, sediul, numerele de telefon, fax, adresa de e-mail și adresa paginii de Internet;

- e) sursele financiare, bugetul și bilanțul contabil;
- f) programele și strategiile proprii;
- g) lista cuprinzând documentele de interes public;
- h) lista cuprinzând categoriile de documente produse și/sau gestionate, potrivit legii;
- i) modalitățile de contestare a deciziei autorității sau a instituției publice în situația în care persoana se consideră vătămată în privința dreptului de acces la informațiile de interes public solicitate.

(2) Autoritățile și instituțiile publice au obligația să publice și să actualizeze anual un buletin informativ care va cuprinde informațiile prevăzute la alin. (1).

...

(4) Accesul la informațiile prevăzute la alin. (1) se realizează prin:

- a) afișare la sediul autorității sau al instituției publice ori prin publicare în Monitorul Oficial al României sau în mijloacele de informare în masă, în publicații proprii, precum și în pagina de Internet proprie;
- b) consultarea lor la sediul autorității sau al instituției publice, în spații special destinate acestui scop.

...

Art. 6. - (1) Orice persoană are dreptul să solicite și să obțină de la autoritățile și instituțiile publice, în condițiile prezentei legi, informațiile de interes public.

(2) Autoritățile și instituțiile publice sunt obligate să asigure persoanelor, la cererea acestora, informațiile de interes public solicitate în scris sau verbal.

(3) Solicitarea în scris a informațiilor de interes public cuprinde următoarele elemente:

- a) autoritatea sau instituția publică la care se adresează cererea;
- b) informația solicitată, astfel încât să permită autorității sau instituției publice identificarea informației de interes public;
- c) numele, prenumele și semnătura solicitantului, precum și adresa la care se solicită primirea răspunsului.

Art. 7. - (1) Autoritățile și instituțiile publice au obligația să răspundă în scris la solicitarea informațiilor de interes public în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării. În cazul în care durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate depășește 10 zile, răspunsul va fi comunicat solicitantului în maximum 30 de zile, cu condiția înștiințării acestuia în scris despre acest fapt în termen de 10 zile.

(2) Refuzul comunicării informațiilor solicitate se motivează și se comunică în termen de 5 zile de la primirea petițiilor.

(3) Solicitarea și obținerea informațiilor de interes public se pot realiza, dacă sunt întrunite condițiile tehnice necesare, și în format electronic.

Art. 8. - (1) Pentru informațiile solicitate verbal funcționarii din cadrul compartimentelor de informare și relații publice au obligația să precizeze condițiile și formele în care are loc accesul la informațiile de interes public și pot furniza pe loc informațiile solicitate.

(2) În cazul în care informațiile solicitate nu sunt disponibile pe loc, persoana este îndrumată să solicite în scris informația de interes public, urmând ca cererea să îi fie rezolvată în termenele prevăzute la art. 7.

(3) Informațiile de interes public solicitate verbal se comunică în cadrul unui program minim stabilit de conducerea autorității sau instituției publice, care va fi afișat la sediul acesteia și care se va desfășura în mod obligatoriu în timpul funcționării instituției, incluzând și o zi pe săptămână, după programul de funcționare.

(4) Activitățile de registratură privind petițiile nu se pot include în acest program și

se desfășoară separat.

(5) Informațiile de interes public solicitate verbal de către mijloacele de informare în masă vor fi comunicate, de regulă, imediat sau în cel mult 24 de ore.

Art. 9. - (1) În cazul în care solicitarea de informații implică realizarea de copii de pe documentele deținute de autoritatea sau instituția publică, costul serviciilor de copiere este suportat de solicitant, în condițiile legii.

(2) Dacă în urma informațiilor primite petentul solicită informații noi privind documentele aflate în posesia autorității sau a instituției publice, această solicitare va fi tratată ca o nouă petiție, răspunsul fiind trimis în termenele prevăzute la art. 7 și 8.

Art. 10. - Nu este supusă prevederilor art. 7-9 activitatea autorităților și instituțiilor publice de răspunsuri la petiții și de audiențe, desfășurată potrivit specificului competențelor acestora, dacă aceasta privește alte aprobări, autorizări, prestări de servicii și orice alte solicitări în afara informațiilor de interes public.

Art. 11. - (1) Persoanele care efectuează studii și cercetări în folos propriu sau în interes de serviciu au acces la fondul documentaristic al autorității sau al instituției publice pe baza solicitării personale, în condițiile legii.

(2) Copiile de pe documentele deținute de autoritatea sau de instituția publică se realizează în condițiile art. 9.

Art. 11¹. - Orice autoritate contractantă, astfel cum este definită prin lege, are obligația să pună la dispoziția persoanei fizice sau juridice interesate, în condițiile prevăzute la art. 7, contractele de achiziții publice.

Art. 12. - (1) Se exceptează de la accesul liber al cetățenilor, prevăzut la art. 1 și, respectiv, la art. 11¹, următoarele informații:

- a) informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate, potrivit legii;
- b) informațiile privind deliberările autorităților, precum și cele care privesc interesele economice și politice ale României, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii;
- c) informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum și principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- d) informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii;
- e) informațiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidențiale ori se pun în pericol viața, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfășurare;
- f) informațiile privind procedurile judiciare, dacă publicitatea acestora aduce atingere asigurării unui proces echitabil ori interesului legitim al oricăreia dintre părțile implicate în proces;
- g) informațiile a căror publicare prejudiciază măsurile de protecție a tinerilor.

(2) Răspunderea pentru aplicarea măsurilor de protejare a informațiilor aparținând categoriilor prevăzute la alin. (1) revine persoanelor și autorităților publice care dețin astfel de informații, precum și instituțiilor publice abilitate prin lege să asigure securitatea informațiilor.

...

Hotărârea de Guvern nr. 123/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public – fragmente:

...

Art. 2. - Aplicarea Legii nr. 544/2001 se face cu respectarea următoarelor principii:

- a) principiul transparenței - autoritățile și instituțiile publice au obligația să își

desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula, iar limitarea accesului la informație să constituie excepția, în condițiile legii;

- b) principiul aplicării unitare - autoritățile și instituțiile publice asigură respectarea legii în mod unitar, în conformitate cu prevederile acesteia și ale prezentelor norme metodologice.
- c) principiul autonomiei - fiecare autoritate sau instituție publică va elabora propriul regulament de organizare și funcționare a compartimentelor de informare și relații publice, în conformitate cu prevederile legii și ale prezentelor norme metodologice.

Art. 3. - (1) Pentru organizarea și asigurarea accesului liber și neîngrădit al oricărei persoane la informațiile de interes public autoritățile și instituțiile publice au obligația de a organiza compartimente specializate de informare și relații publice sau de a desemna persoane cu atribuții în acest domeniu.

(2) Compartimentele specializate de informare și relații publice pot fi organizate, în cadrul autorităților sau instituțiilor publice centrale ori locale, ca birouri, servicii, direcții sau direcții generale, în subordinea conducătorului autorității sau instituției publice respective, care, în funcție de situație, poate dispune coordonarea acestora de către o altă persoană din conducerea autorității sau instituției publice respective.

(3) Atribuțiile, organizarea și funcționarea compartimentelor de informare și relații publice se stabilesc, în baza legii și a dispozițiilor prezentelor norme metodologice, prin regulamentul de organizare și funcționare a autorității sau a instituției publice respective.

...

Art. 8. - (1) Pentru accesul publicului la informațiile de interes public difuzate din oficiu, la sediul fiecărei instituții sau autorități publice se vor organiza în cadrul compartimentelor de informare și relații publice puncte de informare-documentare.

...

Art. 15. - (1) Informațiile de interes public pot fi solicitate și comunicate și în format electronic.

(2) Solicitarea de informații de interes public sau reclamația administrativă se poate transmite prin e-mail, conform modelelor formularelor-tip prezentate în anexele nr. 1, 2a) și 2b).

(3) Informațiile de interes public solicitate în scris, în format electronic, pot fi comunicate prin e-mail sau înregistrate pe dischetă.

...

Art. 18. - (1) Accesul la informațiile de interes public este gratuit.

(2) Costul serviciilor de copiere va fi suportat de solicitant, în condițiile legii.

...

Art. 19. - Structurile sau persoanele responsabile de informarea publică directă asigură rezolvarea solicitărilor privind informațiile de interes public și organizarea și funcționarea punctului de informare-documentare.

Art. 20. - (1) Structurile sau persoanele responsabile de informarea publică directă primesc solicitările privind informațiile de interes public.

(2) Solicitarea de informații de interes public este acțiunea verbală sau scrisă (pe suport de hârtie sau electronic) prin care o persoană (fizică sau juridică, română ori străină) poate cere informații considerate ca fiind de interes public.

(3) În cazul formulării verbale a solicitării informația este furnizată pe loc, dacă este posibil, sau cu îndrumarea solicitantului să adreseze o cerere în scris.

(4) Cererile formulate în scris, pe suport de hârtie sau pe suport electronic (e-mail), inclusiv cele prevăzute la alin. (3), se înregistrează la structurile sau la persoanele responsabile de informarea publică directă, care eliberează solicitantului o confirmare scrisă conținând data și numărul de înregistrare a cererii.

Art. 21. - (1) După primirea și înregistrarea cererii structurile sau persoanele responsabile de informarea publică directă realizează o evaluare primară a

solicitării, în urma căreia se stabilește dacă informația solicitată este o informație comunicată din oficiu, furnizabilă la cerere sau exceptată de la liberul acces.

(2) În cazul în care informația solicitată este deja comunicată din oficiu în una dintre formele precizate la art. 5 din Legea nr. 544/2001, se asigură de îndată, dar nu mai târziu de 5 zile, informarea solicitantului despre acest lucru, precum și sursa unde informația solicitată poate fi găsită.

Art. 22. - (1) În cazul în care informația solicitată nu este dintre cele care se comunică din oficiu, solicitarea se transmite structurilor competente din cadrul autorităților și instituțiilor publice, pentru a verifica respectarea prevederilor art. 12 din Legea nr. 544/2001.

(2) În cazul în care informația solicitată este identificată ca fiind exceptată de la accesul liber la informație, se asigură, în termen de 5 zile de la înregistrare, informarea solicitantului despre acest lucru.

(3) Structurile prevăzute la alin. (1) au obligația să identifice și să actualizeze informațiile de interes public care sunt exceptate de la accesul liber, potrivit legii.

Art. 23. - (1) Structurile sau persoanele responsabile de informarea publică directă primesc de la structurile prevăzute la art. 22 alin. (1) răspunsul la solicitarea primită și redactează răspunsul către solicitant împreună cu informația de interes public sau cu motivația întârzierii ori a respingerii solicitării, în condițiile legii.

(2) Răspunsul se înregistrează și se transmite persoanei interesate, pe suportul solicitat, în termenul legal.

Art. 24. - În cazul în care solicitarea nu se încadrează în competențele instituției sau autorității publice, în termen de 5 zile de la primire structurile sau persoanele responsabile de informarea publică directă transmit solicitarea către instituțiile sau autoritățile competente și informează solicitantul despre aceasta.

...

Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică – fragmente:

Art. 1. - (1) Prezenta lege stabilește regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora.

(2) Legea are drept scop:

- a) să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean, ca beneficiar al deciziei administrative;
- b) să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative;
- c) să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice.

Art. 2. - Principiile care stau la baza prezentei legi sunt următoarele:

- a) informarea în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;
- b) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;
- c) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli:
 1. ședințele autorităților și instituțiilor publice care fac obiectul prezentei legi sunt publice, în condițiile legii;
 2. dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice;

3. minutele acestor ședințe vor fi înregistrate, arhivate și făcute publice, în condițiile legii.

Art. 3. - În sensul prezentei legi, termenii de mai jos se definesc astfel:

- a) act normativ - actul emis sau adoptat de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală;
- b) luarea deciziei - procesul deliberativ desfășurat de autoritățile publice;
- c) elaborarea de acte normative - procedura de redactare a unui proiect de act normativ anterior supunerii spre adoptare;
- d) recomandare - orice punct de vedere, sugestie, propunere sau opinie, exprimată verbal sau în scris, primită de către autoritățile publice de la orice persoană interesată în procesul de luare a deciziilor și în procesul de elaborare a actelor normative;
- e) obligația de transparență - obligația autorităților administrației publice de a informa și de a supune dezbaterii publice proiectele de acte normative, de a permite accesul la luarea deciziilor administrative și la minutele ședințelor publice;
- f) asociație legal constituită - orice organizație civică, sindicală, patronală sau orice alt grup asociativ de reprezentare civică;
- g) minută - documentul scris în care se consemnează în rezumat punctele de vedere exprimate de participanți la o ședință, precum și rezultatul dezbaterilor;
- h) ordine de precădere - ordinea care determină prioritatea participării la ședințele publice, în raport cu interesul manifestat față de subiectul ședinței;
- i) ședință publică - ședința desfășurată în cadrul autorităților administrației publice și la care are acces orice persoană interesată.

Art. 4. - Autoritățile administrației publice obligate să respecte dispozițiile prezentei legi sunt:

- a) autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome;
- b) autoritățile administrației publice locale: consiliile județene, consiliile locale, primarii, instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean.

Art. 5. - Prevederile prezentei legi nu se aplică procesului de elaborare a actelor normative și ședințelor în care sunt prezentate informații privind:

- a) apărarea națională, siguranța națională și ordinea publică, interesele strategice economice și politice ale țării, precum și deliberările autorităților, dacă fac parte din categoria informațiilor clasificate, potrivit legii;
- b) valorile, termenele de realizare și datele tehnico-economice ale activităților comerciale sau financiare, dacă publicarea acestora aduce atingere principiului concurenței loiale, potrivit legii;
- c) datele personale, potrivit legii.

Art. 6. - (1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz. Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații.

(2) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștință publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde o notă de fundamentare, o expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de

recomandare privind proiectul de act normativ.

(3) Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate, în termenul prevăzut la alin. (2).

(4) La publicarea anunțului autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

(5) Conducătorul autorității publice va desemna o persoană din cadrul instituției, responsabilă pentru relația cu societatea civilă, care să primească propunerile, sugestiile și opiniile persoanelor interesate cu privire la proiectul de act normativ propus.

(6) Proiectul de act normativ se transmite spre analiză și avizare autorităților publice interesate numai după definitivare, pe baza observațiilor și propunerilor formulate potrivit alin. (4).

(7) Autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică.

(8) În toate cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfășoare în cel mult 10 zile de la publicarea datei și locului unde urmează să fie organizate. Autoritatea publică în cauză trebuie să analizeze toate recomandările referitoare la proiectul de act normativ în discuție.

(9) În cazul reglementării unei situații care, din cauza circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public, proiectele de acte normative se supun adoptării în procedura de urgență prevăzută de reglementările în vigoare.

...

Art. 17. - În termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi, autoritățile publice și celelalte persoane juridice prevăzute la art. 4 sunt obligate să își modifice regulamentul de organizare și funcționare în conformitate cu prevederile prezentei legi.