



UNIUNEA EUROPEANĂ
Fondul Social European



GUVERNUL ROMÂNIEI
Ministerul Administrației
și Internelor



INOVAȚIE ÎN ADMINISTRAȚIE



Instrumente
Structurale
2007-2013

Cum îmbunătățim eficiența guvernării în România?

Conectarea priorităților cu resursele



CUPRINS:

1. Sumar executiv
2. Privire de ansamblu asupra reformei administrației publice – Cum stăm cu reforma statului?
3. Inițiative de formulare și coordonare a politicilor publice – un pas înainte, doi pași înapoi
4. Sistemul de planificare strategică – cum (nu) stabilim prioritățile și cum le finanțăm

4.1 Prioritizarea – sau cum generăm priorități guvernamentale cumulând dorințele ministerelor

4.2 Cadrul de bugetare pe termen mediu – multe discuții, puține rezultate

4.3 Cadrul instituțional – sau cine e responsabil de planificare

1. Sumar executiv

Prezentul raport își propune să treacă în revistă principalele dezvoltări în mecanismul de planificare strategică al României, să evidențieze provocările cu care Guvernul se confruntă în prioritizarea, planificarea și finanțarea politicilor publice și să ofere câteva idei pentru viitor.

Raportul este structurat în trei secțiuni urmărind (1) abordarea generală a reformei administrației publice, (2) formularea și coordonarea politicilor publice și (3) sistemul de planificare strategică. În fiecare din secțiuni sunt prezentate succint principalele măsuri de reformă realizate, provocările actuale și, acolo unde este cazul, posibile recomandări pentru îmbunătățirea situației.

O privire de ansamblu asupra reformei administrației publice arată că în ciuda unor evoluții certe în ultimii 20 de ani, tranzitând de la comunism spre un sistem de guvernare democratic, suntem pe ultimul loc *dintre statele membre UE în ceea ce privește eficiența guvernării*, iar *lipsa de viziune, birocrăția sau politizarea excesivă* în detrimentul unei abordări meritocratice rămân aspecte criticate constant de partenerii noștri internaționali. Subliniem de asemenea că ritmul reformelor a încetinit după momentul aderării la Uniunea Europeană și luptăm încă să refacem capacitatea administrativă de la momentul 2007. Nu avem o viziune clară pentru reformarea administrației sau un document de politici publice (strategie) pentru asta. Administrația românească se confruntă în continuare cu un grad ridicat de politizare, decizii politice circumstanțiale și lipsa unei valorizări a analizei de politici publice, importanța exagerată acordată procedurilor în detrimentul conținutului, lipsa prioritizării și resurse bugetare alocate fără criterii de performanță sau sisteme de control depășite pentru gestionarea resurselor umane și a bugetelor.

Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA), care a încercat să compenseze lipsa unei strategii naționale de reformă, a avut un impact limitat la nivel sistemic.

În ceea ce privește *formularea și coordonarea politicilor publice*, se subliniază apetența și preferința administrației pentru abordarea legalistă în detrimentul celei

de politici publice. Cadrul instituțional și formal pentru coordonarea politicilor publice a fost creat, dar, din păcate, nu a funcționat la parametrii așteptați. Documentele de politici publice nu au reușit să joace rolul de instrument de luare a deciziei. În cel mai fericit caz, *documentele de politici publice au fundamentat decizii deja luate*. Nu a existat o cerere reală din partea decidenților politici pentru analiză structurată și fundamentare a intervențiilor publice.

Principalele *provocări* identificate sunt legate de

- i) Un mandat limitat de coordonare practică a politicilor pentru Centrul Guvernului (CoG);
- ii) Abordarea legalistă a administrației publice cu un impact negativ asupra utilizării documentelor politice și simplificării procesului de luare a deciziilor;
- iii) Deciziile circumstanțiale care par a fi "regula sistemului", afectând nevoia și cererea de management de top pentru analiza politicilor;
- iv) Cooperare limitată între personalul numit pe criterii tehnice și cel numit pe criterii politice - în fapt există o predominanță exagerată a personalului numit pe criterii politice și implicit a deciziilor dominate de considerente strict politice în detrimentul celor tehnice (pe baza unei analize de politici publice).

Ca *recomandări* raportul propune concentrarea pe un ***număr limitat de documente de politici publice***, plecând de la prioritățile incluse în planurile rezultate din Analizele Funcționale; *reducerea*, și într-un final *eliminarea ordonanțelor de urgență* ca un semnal puternic pentru o reglementare coerentă și fundamentată; ajustarea designului instituțional pentru coordonarea politicilor atât la Centrul Guvernului (Secretariatul General al Guvernului și Cancelaria Primului Ministru) cât și la nivelul ministerelor de resort (două variante propuse - pentru întărirea sau desființarea unităților de politici publice).

Sistemul de planificare strategică este abordat din trei perspective – modul de stabilire a priorităților, planificarea bugetului și cadrul instituțional actual pentru aceasta. Lipsa unei prioritizări la nivel guvernamental, ca punct de plecare al unui proces de planificare strategică la nivel ministerial a caracterizat abordarea din

ultimul timp. A existat o supra-dependență de inputul ministerelor de resort în lipsa unei viziuni globale. Centrul Guvernului nu a reușit să ofere nici ghidarea și asistența pentru corelarea priorităților intersectoriale iar, de cele mai multe ori, documentele programatice majore sunt o compilare a doleanțelor și dorințelor primite de la ministere.

Se subliniază de asemenea și lipsa unei corelări reale dintre buget și resurse și abordarea diferențiată în planificarea resurselor naționale și a fondurilor europene.

Soluțiile nu sunt simple, însă, din punct de vedere tehnic nu sunt imposibil de elaborat și fundamentat iar raportul prezintă o serie de recomandări în acest sens. Provocarea principală este sprijinul politic absolut necesar pentru implementarea acestor soluții, mai ales că impactul final va fi o reducere semnificativă a rolului exagerat al politicianului în administrația publică românească.

2. *Privire de ansamblu asupra reformei administrației publice – Cum stăm cu reforma statului?*

Sistemul administrației publice din România a trecut printr-un proces intens de modernizare în ultimii 20 de ani. Trecerea de la un sistem de guvernare foarte centralizat, de tip uni-partid din perioada comunistă la o guvernare de tip democratic nu a fost un demers simplu.

Administrația românească a trebuit să își dezvolte capacitatea pentru a permite exercitare de funcții și atribuții din ce în ce mai complexe, specifice unui stat membru al Uniunii europene. Constant, autoritățile și instituțiile publice de la noi au primit asistență tehnică, fiind concepute o serie de sisteme și proceduri menite să sprijine procesul de modernizare. Cu toate acestea, ritmul acestui proces lasă de dorit, iar *lipsa de viziune, birocrăția, sau politizarea excesivă* în detrimentul unei abordări meritocratice sunt puncte criticate constant de partenerii noștri internaționali.

Scrisoarea Comisiei Europene din martie 2013 critica Guvernul pentru lipsa prioritizării și absența unei viziuni strategice care să stea la baza acordului de parteneriat și a elaborării programelor operaționale. Comisia solicita în mod expres angajamentul Guvernului României pentru identificarea principalelor cauze structurale pentru progresul limitat al reformării administrației. **Ca o condiționalitate, Comisia a introdus realizarea Strategiei pentru o administrație eficientă.**

În clasamentele internaționale, *România se află pe ultimul loc dintre statele membre UE în ceea ce privește eficiența guvernării*, ceea ce sugerează că sunt necesare eforturi susținute pentru a reduce decalajul de performanță. Indicatorul care măsoară eficiența guvernării surprinde diverse aspecte ale acesteia, precum (a) calitatea serviciilor, (b) calitatea funcției publice și gradul de independență față de presiunile politice, (c) calitatea formulării politicilor publice, (d) calitatea managementului financiar, și (e) credibilitatea angajamentului luat de guvern de a implementa politicile adoptate. Mai mult, analizele funcționale realizate de Banca Mondială au evidențiat unele dintre provocările cu care ministerele se confruntă în mod recurent, dar care depășesc limitele specifice ale mandatelor instituționale și nu sunt prin urmare adresate.

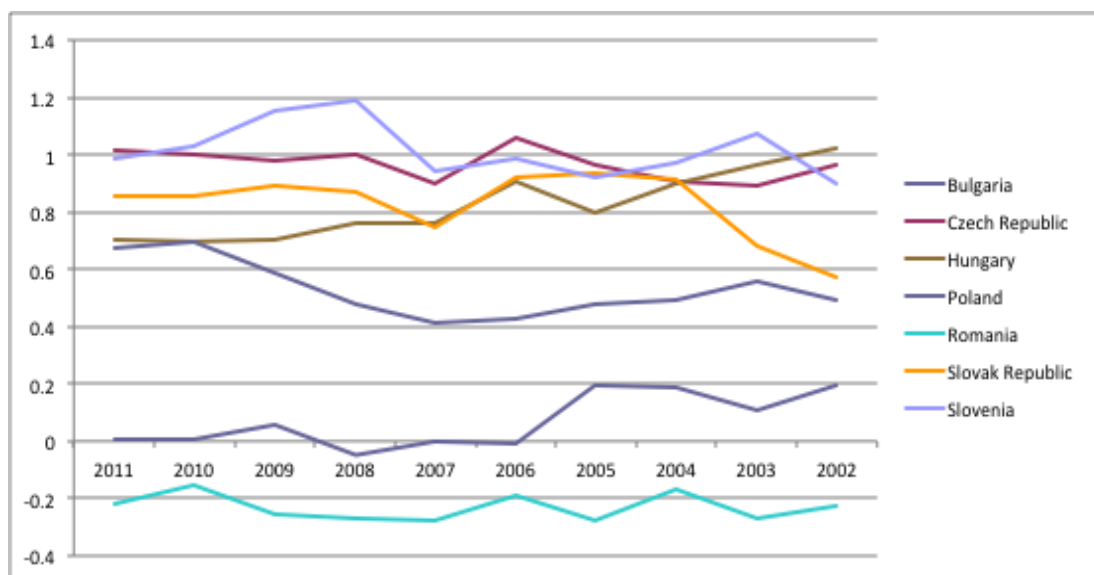
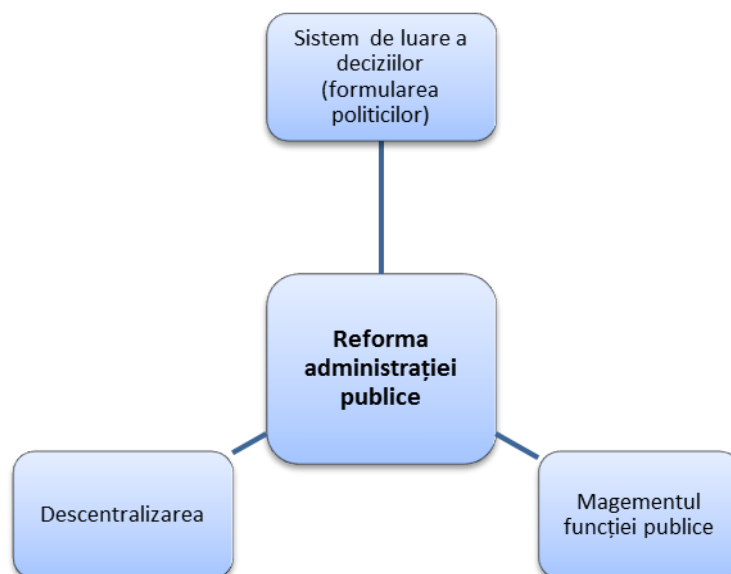


Figura 1: Romania in Governance Indicators – prelucrat pe baza datelor de la <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=worldwide-governance-indicators>

Ultima Strategie de Reformare a Administrației Publice (finalizată în 2007) urmează trei direcții principale de intervenție pentru a dezvolta capacitatea administrativă a statului, ilustrate în figura de mai jos:



Din moment ce reforma administrativă este prin definiție o temă inter-sectorială, o serie de instituții erau responsabile pentru coordonarea planificării și implementării măsurilor de reformă în cele trei domenii menționate mai sus: Ministerul Administrației și Internelor (**MAI**) **pentru descentralizare**, Agenția Națională pentru Funcționari Publici (**ANFP**) **pentru managementul resurselor umane**, și **Secretariatul General al Guvernului (SGG)** **pentru formularea politicilor publice**. Responsabilitatea asupra întregii strategii îi era atribuită Ministerului Administrației și Internelor.

Diferite evaluări au atras atenția asupra faptului că dificultățile de coordonare și comunicare dintre instituțiile cu rol esențial în procesul de reformă au influențat impactul și rezultatele așteptate. De asemenea, similar experienței altor state care au aderat la Uniunea Europeană în ultimul deceniu, a existat o diferență între măsurile și eficiența intervențiilor pentru reforma administrației publice implementate înainte și după aderare.

Apetitul pentru reformă, precum și rezultatele concrete obținute, au fost semnificativ mai mari înainte de 2007 decât au fost după aderarea oficială, în ciuda declarațiilor și asumării reformei statului ca un obiectiv prioritar. O parte dintre motivele care au determinat această situație sunt legate de presiunea venită din partea UE, cu instrumentele concrete și stimulentele aferente (evident, mult mai importante înainte de aderarea la UE), de suportul politic limitat pentru anumite reforme sau de pierderea capacității administrative de la nivel național către nivelul comunitar. Acest din urmă motiv a fost evidențiat și de către primul comisar european al României (și fost ministru al Afacerilor Europene) în timpul procesului de analiză funcțională realizat de Banca Mondială în anul 2010. Capacitatea administrativă a României a scăzut după aderarea la Uniunea Europeană.

"Esența performanțelor noastre și corelarea cu instituțiile europene e nevoia de a ne moderniza instituțiile (...) sunt prea scumpe, prea birocratice. A fost nevoie, într-o perioadă în care populația e dominată de criza economică, să mergem cu un proces de modernizare a statului. El trebuie continuat, vom vedea când sunt condiții să se continue".

Declarație a Președintelui Traian Băsescu la conferința "România în UE. Cinci ani de la aderare", 02 Februarie 2012

În lipsa unei noi strategii globale pentru administrația publică, Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative a trebuit să joace rolul de

principal document programatic în domeniu. Cu toate acestea, în ciuda faptului că PO DCA a fost programul operațional cu a doua cea mai mare rată de absorbție, nu a reușit să producă impactul sistemic estimat inițial. Cele mai multe dintre intervențiile pe care le-a sprijinit nu au fost de natură globală și nu au reușit să genereze un impact strategic și schimbări de lungă durată.

Printre considerațiile inițiale asupra intervențiilor de reformă a administrației publice sprijinite de PO DCA și evidențiate într-o evaluare recentă a programului de către Banca Mondială se numără:

- *măsuri dispersate* de consolidare a capacității administrative care *nu reușesc să impacteze sistemul* administrației publice;
- *problemele intersectoriale*, cum sunt cele mai multe teme legate de reforma administrației publice, *aparțin de mai multe instituții* de obicei, iar proiectele nu sunt implementate dacă *nu există o responsabilitate* clară a instituției mandatate pentru asta (*institutional home*);
- intervențiile de *formare* a personalului au un succes limitat dacă sunt *decuplate de dezvoltarea* sau îmbunătățirea *sistemelor*, proceselor și procedurilor de management;
- în timpul actualei perioade de programare *nu s-a generat* un număr suficient de *proiecte strategice* cu un impact semnificativ asupra sistemului și cu potențial real de replicare.

În același timp, una din problemele care afectează capacitatea administrației în mod direct cu impact asupra stilului de guvernare și modului în care angajații din sistemul public își asumă rolul pe care îl au, este *gradul de politizare a administrației*. Managementul resurselor umane, indiferent cât l-am adapta și îmbunătăți, indiferent câte proceduri de recrutare, retenție sau recompensare a performanței am aplica, ar avea rezultate limitate în lipsa responsabilității reale alocate acestora. Când deciziile sunt luate aproape în totalitate de politicieni, iar înalții funcționari publici, care în teorie ar trebui să fie profesioniștii sistemului care să ghideze și să consilieze decidenții politici, sunt în marea lor majoritate numiți temporar, tocmai pentru a putea fi schimbați mai ușor, atunci o *politică reală de management a resurselor umane în administrație este practic o utopie*.

Evaluările anterioare ale reformei administrației publice din România, inclusiv recente Analize Funcționale, au evidențiat câteva dintre principalele provocări cu care se confruntă Guvernul român. Administrația publică este în general caracterizată de:

- i) *decizii politice circumstanțiale*, care se reflectă într-o politizare excesivă a administrației publice
- ii) *importanță exagerată a procedurilor* (regulamente, norme, în detrimentul conținutului (al orientării spre performanță),
- iii) *resurse bugetare dispersate* spre toate domeniile de politici publice, fără a le prioritiza pe cele mai importante,
- iv) *lipsa transparenței* rezultatelor obținute,
- v) *sistem de control depășit* pentru gestionarea angajaților și a bugetelor,
- vi) *lipsa unei viziuni unitare* asupra unui sistem coerent al administrației publice care să stimuleze stabilitatea, cariera funcționarilor publici și performanța.

Prin urmare, printre provocările care apar în administrarea publică a problemelor trans-sectoriale, ce au un impact direct asupra sarcinii curente se numără:

- o capacitate redusă de a coordona politicile naționale sau de a monitoriza eficient implementarea politicilor;
- legături slabe între planificarea strategică și planificarea resurselor. În ciuda elaborării unei strategii fiscale și bugetare anuale, aceste procese încă funcționează în paralel;
- procedurile de control au devenit mai complexe din punct de vedere administrativ și procedural, dar se acordă o atenție relativ redusă performanței, cheltuirii eficiente a bugetului;
- sistemul de resurse umane nu reușește să creeze o strategie prin care să recruteze, să păstreze, și să motiveze personal calificat;
- sistemele informatice nu sunt bine integrate în sectorul public, iar managerilor le lipsesc informații cheie pentru luarea deciziilor.

3. Inițiative de formulare și coordonare a politicilor publice – un pas înainte, doi pași înapoi

Guvernul român a realizat câteva măsuri importante în ultimul deceniu în demersul de stabilire a unui cadru de coordonare a politicilor. Printre cele mai relevante se numără atribuirea Secretariatului General al Guvernului a responsabilității coordonării politicilor publice și înființarea Unității de Politici Publice (UPP) ca instituția centrală de coordonare metodologică, înființarea unităților ministeriale de politici publice având calitatea de agenți ai reformei la nivel de ministere, elaborarea cadrului normativ pentru luarea deciziilor (cu strategia și regulile de proceduri aferente), precum și cooperarea cu Ministerul Finanțelor Publice (MF) și alte organisme de coordonare în cadrul administrației.

În ceea ce privește responsabilitatea pentru coordonarea politicilor și mandatul SGG, acest lucru a fost stabilit prin HG 405/2007, cu modificările ulterioare. Conform prevederilor actului normativ, rolul SGG este de a asigura cadrul procesului de luare a deciziilor, una dintre funcțiile sale principale fiind "funcția de strategie – asigurarea planificării și formulării de politici la nivelul administrației publice". Instituția a trecut de la un rol tehnic, administrativ, de pregătire a ședinței de Guvern, la un rol mai mult de coordonare de politici, și anume, asistarea ministerelor, asigurarea cadrului pentru dezvoltarea politicilor și coordonarea politicilor trans-sectoriale.

Cu toate acestea, în practică, așa cum au semnalat și Analizele Funcționale, există o coordonare limitată a politicilor efectuate la acest nivel. Cadrul normativ care permite o privire de ansamblu și o coordonare politică este în mare măsură introdus, însă implementarea rămâne destul de limitată.

Departamentul central de coordonare a politicilor însărcinat cu responsabilitățile menționate mai sus - Unitatea de Politici Publice (acum Direcția Politici Publice) - a fost înființat în 2003, având în componență experți tineri și entuziaști. Chiar dacă impactul asupra sistemului administrativ a fost aproape inexistent în primii ani, odată ce abordarea de politici a început să fie recunoscută, mai ales odată cu aprobarea HG 775/2005 privind procedurile de elaborare, monitorizare și de evaluare a politicilor, lucrurile s-au schimbat. Legătura dintre propunerea de politică publică (ca document de politici publice) și intervențiile legislative a fost stabilită - orice Hotărâre de Guvern, trebuind să aibă ca punct de plecare o Propunere de Politică Publică (PPP) - a pus inițial presiune asupra ministerelor pentru elaborarea documentelor de politici. Unitatea de Politici Publice a produs

instrumentele metodologice suplimentare pentru a sprijini ministerele în formularea de politici și planificare strategică.

Cadrul normativ pentru sistemul de luare a deciziilor a fost completat de strategia de planificare a politicilor (aprobată prin HG 870/2006), de Hotărârea Guvernului cu privire la conținutul și structura notei de fundamentare (HG 1361/2006), și de normele de procedură pentru luarea deciziilor, actualizate ultima dată în 2009.

Unitățile de Politici Publice ministeriale au fost înființate în anul 2006, rezultat direct al HG 775/2005 privind procedurile de formulare a politicilor, urmând să fie percepute ca agenți ai schimbării în abordarea de politici publice la nivel de ministere. Sarcinile lor au constat în mare parte în coordonarea politicilor ministeriale. Majoritatea au elaborat un mecanism intern de aprobare, care le-a permis să ia parte activ la elaborarea documentelor de politici pe care le pregătea Ministerul.

Cu toate acestea, așa cum și evaluările anterioare au constatat, *documentele de politici publice*, și Propunerile de Politici Publice în special, au fost în general percepute ca *instrumente birocratice de fundamentare a unor decizii politice deja luate*, și nu ca instrumentele analitice și de luare a deciziei care se doreau a fi. Ulterior, dată fiind relevanța lor pur administrativă, atunci când Centrul Guvernului a

Documentele de politici publice nu au reușit să joace rolul de instrument de luare a deciziei. În cel mai fericit caz, documentele de politici publice fundamentau decizii deja luate.

încetat să mai controleze strict legătura cu intervențiile normative, numărul acestora a scăzut în mod semnificativ. Au fost din ce în ce mai puține documente de politici (propuneri de politici publice, de exemplu), realizate în ultimii 3 ani (GC Evaluarea Funcțională înregistrează o scădere de la 36 PPP în 2006 la numai 4 în 2009). În general, reformele întreprinse nu au reușit să schimbe concentrarea fundamentală a guvernantei publice românești de la aspectele legislative și procedurale, către cele de management (rezolvarea concretă și pragmatică a unor probleme clar evidențiate).

În cultura administrației publice românești *actul legislativ*, indiferent de nivelul lui, *rămâne obiectul esențial de activitate* în detrimentul politicii publice ("un plan de afaceri", specific sectorului public, orientat spre performanță și destinat să rezolve o problemă sau să ofere o viziune clară de viitor) – în mod normal legislația nu ar trebui să fie decât un instrument (e adevărat foarte important) pentru a implementa politici publice. Din acest motiv, lipsind cadrul/viziunea care trebuie implementată, guvernanta publică realizată numai prin acte normative este inevitabil fragmentată, parțială și luxuriantă.

Nota de fundamentare, inițial concepută într-un model nou, pentru a compensa cel puțin lipsa de fundamentare care trebuia să fie furnizată într-un PPP, nu a reușit să îndeplinească această funcție. Așa cum notează o analiză realizată în cadrul aceluiași proiect, *calitatea informațiilor* furnizate în notele de fundamentare rămâne *extrem de scăzută* în raport cu conținutul de politică publică pe care îl oferă. Dacă adăugăm și numărul îngrijorător de mare al *Ordonanțelor de urgență* (care în marea lor majoritate nu au nici un fel de fundamentare și care sunt folosite în continuare în ciuda criticilor partenerilor internaționali și ale societății civile), atunci imaginea modului de analiză, fundamentare și susținere a proiectelor de acte normative elaborate și aprobate de Guvern este completă.

O tendință recentă care poate fi observată în rândul unităților însărcinate cu funcții de coordonare a politicilor, este *trecerea de la atribuții de tipul analizei și coordonării de politici publice la activități de management de proiect*. Acest lucru se datorează importanței mici acordate pe de o parte analizei și coordonării politicilor, iar pe de altă parte, existenței unor stimulente financiare pentru implicarea în managementul de proiecte finanțate de UE. Deși dintr-o anumită perspectivă această repliere poate fi benefică – experți bine pregătiți rămân în sistem și contribuie la creșterea ratei de absorbție, iar până la urmă asistența contractată vizează și domeniile de reformă a politicilor publice – această schimbare de mandat subliniază *eșecul abordării inițiale* – devine din ce în ce mai clar că *abordare de politici publice nu a fost instituționalizată sau acceptată la nivelul administrației publice românești*.

Trebuie menționat faptul că cadrul instituțional de coordonare a politicilor nu se limitează la Centrul Guvernului. În mod tradițional, în administrația românească, coordonarea este împărțită între diferite instituții centrale, inclusiv Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Fondurilor Europene sau Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Eforturile separate de planificare și de monitorizare au contribuit la realizarea unei imagini de ansamblu limitată a practicilor generale de coordonare a politicilor. Aceasta reprezintă încă o problemă fundamentală a administrației publice românești: fragmentarea excesivă a coordonării politicilor publice la nivelul guvernului – prea multe ministere/instituții centrale implicate cu roluri neclare și care cooperează foarte puțin. Lipsa culturii cooperării nu face decât să înrăutățească lucrurile.

Principalele provocări identificate pentru cadrul de coordonare strategică sunt legate de:

- Un mandat limitat de coordonare practică a politicilor pentru Centrul Guvernului;
- Abordarea legalistă a administrației publice cu un impact negativ asupra utilizării documentelor politice și simplificării procesului de luare a deciziilor;
- Deciziile circumstanțiale care par a fi "regula sistemului", afectând nevoia și cererea de management de top pentru analiza politicilor;
- Există o cooperare limitată între personalul numit pe criterii tehnice și cel numit pe criterii politice – de fapt există o predominanță exagerată a personalului numit pe criterii politice și implicit a deciziilor dominate de considerente strict politice în detrimentul celor tehnice (pe baza unei analize de politici publice).

Ce am putea face?

(1) Guvernul să elaboreze un **număr limitat de documente de politici publice**, plecând de la prioritățile incluse în planurile rezultate din Analizele Funcționale. Aceste documente sunt coordonate direct de Centrul Guvernului și **aprobate în Ședința Guvernului**. Vor intra în **sistemul central de monitorizare a priorităților**.

(2) Pe **termen scurt, Premierul** să stabilească și să aplice un plan concret de **reducere** a numărului și frecvenței utilizării **Ordonanțelor de urgență**. Secretarul General al Guvernului și Ministrul Delegat pentru Relația cu Parlamentul să îndeplinească funcția de control (gatekeeping) și să respingă proiectele ministerelor care nu pot justifica urgența. Pe **termen lung**, ajustarea legislației și **renunțarea** la această modalitate de legiferare;

(3) **Reanalizarea designului instituțional** pentru coordonarea și elaborarea politicilor

– **la SGG**, aspecte ce țin de **calitatea generală a actelor supuse guvernului spre aprobare** și **sprijin metodologic** pentru ministerele de resort precum și aspecte ce țin de o **reglementare mai bună** (Smart regulation);

– la *Cancelarie/ Biroul Primului Ministru, coordonarea planificării strategice* și *focusarea pe un număr limitat de priorități* (proiecte/ obiective prioritare) precum și *monitorizarea performanței în politicile/ sectoarele prioritare*;

– *La nivel ministerial*, trebuie analizat dacă

- i) se păstrează **modelul centralizat** – însă cu un **UPP puternic restructurat** care unește **funcțiile importante de suport** și coordonare orizontală (politici publice, afaceri europene, posibil juridic și buget), sau,
- ii) **descentralizat**, în care se flexibilizează sistemul și considerăm că analiză de politici publice fac toate departamentele de resort, și, ca urmare, se **desființează Unitățile de Politici Publice**.

4. Sistemul de planificare strategică – cum (nu) stabilim prioritățile și cum le finanțăm

4.1 Prioritizarea – sau cum generăm priorități guvernamentale cumulând dorințele ministerelor

Au existat câteva tentative anterioare de stabilire a unui sistem mai coerent de generare a priorităților și de asigurare a unor dezbateri interministeriale și guvernamentale reale. Dintre acestea amintim constituirea Consiliului de Planificare Strategică (CPS), pe baza HG 750/2005 privind stabilirea de consilii permanente sau interministeriale de elaborare a planurilor strategice ministeriale (documente de rulare, care acoperă un interval de timp de 3 ani).

Cu toate acestea, rezultatele au fost limitate, neexistând nici măcar o singură întâlnire convocată de către Consiliu, iar metodologia de planificare strategică având de-a face doar cu planificarea ministerială, cu un impact limitat asupra sistemului la nivel de guvern. Așa cum și Analiza Funcțională a Centrului Guvernului a remarcat, "sistemul de planificare strategică din România a intenționat să introducă o metodologie de stabilire a priorităților, dar etapa critică în cadrul procesului (de instituire a unui exercițiu de stabilire a priorităților de la începutul procesului bugetar) precum și forumul de luare a deciziilor (Consiliul de Planificare Strategică prezidat de Primul Ministru) nu au fost niciodată puse în aplicare. În esență, back-end-ul procesului (planurile strategice ale ministerului) nu a fost completat de front-end (mecanismul de stabilire a priorităților, organul decizional politic). "

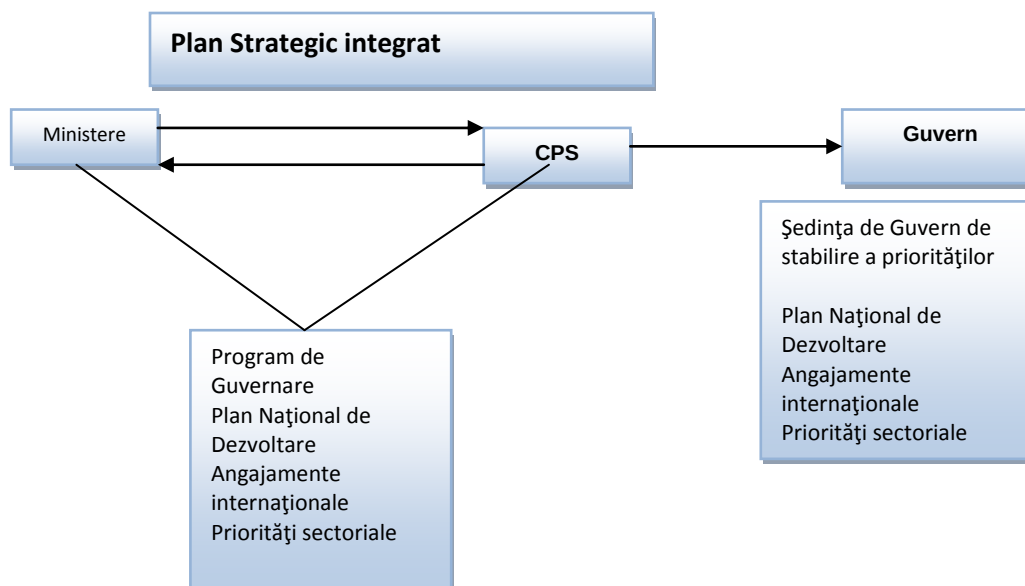


Fig. Sistemul de stabilire a priorităților guvernului, care nu a fost pus în aplicare.

Această inabilitate de a genera un număr limitat de priorități asumate central, intersectorial, la nivelul guvernului, care apoi să ghideze ministerele de linie în dezvoltarea propriilor priorități sectoriale este evidentă în toate documentele programatice actuale. Modul de elaborare a acestora a fost exclusiv bottom-up, coordonatorul procesului (fie SGG, Ministerul Finanțelor, Ministerul Administrației sau Ministerul Fondurilor Europene) solicitând ministerelor de resort lista cu prioritățile lor, și apoi compilând răspunsurile primite. În această manieră nu putem vorbi de un exercițiu de coordonare a politicilor, de prioritizare și ierarhizare a intervențiilor publice pe care le susținem într-o anumită perioadă.

Strategia Fiscal Bugetară 2013-2015 cuprinde peste 85 de priorități/obiective/măsuri prioritare formulate într-o manieră generală, dificil de monitorizat.

Ministerele de linie din România își stabilesc obiectivele și principalul domeniu de intervenție independent unele de altele, ceea ce, datorită comunicării interministeriale limitate, a afectat cu siguranță procesul de stabilire a priorităților, negocierea nefiind unul dintre punctele forte ale administrației românești. În fapt

există o cultură administrativ-politică dominantă, caracterizată de următoarele aspecte:¹

- i) **Discreționalitatea**, ceea ce presupune rolul covârșitor al unei persoane și deplina ei autonomie în procesul de luare a deciziei, fără a fi prea mult constrânsă de proceduri și instrumente pentru pregătirea și fundamentarea acesteia. Această caracteristică este evidentă în maniera în care sunt administrate de înalți funcționari publici sau de demnitari anumite domenii din sectorul public, sau modul în care de cele mai multe ori sunt conduse filialele locale sau cele județene ale partidelor. Această caracteristică este potențată de politizarea administrației, partidele încercând să controleze deciziile administrative până la niveluri ridicole cum ar fi conducerea unităților școlare și de disprețul față de profesionalism: de multe ori fidelitatea/apartenența politică primează în mod clar în fața pregătirii și calităților profesionale ale celor pe care partidele îi numesc în administrație.
- ii) **Personalizarea**, care reprezintă într-un fel caracteristica geamănă a celei anterioare: conținutul și forma deciziei depind într-o covârșitoare măsură de personalitatea, interesele, relațiile, ideile, intențiile vizibile sau ascunse, animozitățile „șefului administrativ” sau liderului politic. Mai mult structura instituțională a administrației publice sau a partidelor se modelează nu în funcție de nevoile reale sau de o raționalitate specifică domeniului, ci mai degrabă de persoanele care ocupă sau care ar trebui să ocupe funcțiile de conducere respective.
- iii) **Parohialismul**, care reflectă autarhia foarte mare în luarea deciziei, lipsa de comunicare, consultare și colaborare în pregătirea acesteia, nu numai cu publicul, dar și cu alte instituții al căror parteneriat ar fi foarte util. Fiecare instituție publică și mai ales conducătorul acesteia consideră că nimeni nu mai trebuie să fie co-responsabil la adoptarea deciziei și că informația deținută sau produsă în instituția respectivă este mai degrabă un bun privat, de pe urma căruia eventual se pot obține beneficii în folos strict personal (rente de funcție), decât un bun public destinat comunicării către alte instituții sau către cetățeni. Acest fenomen apare chiar în interiorul unei instituții, între departamentele sale funcționale și este și un reflex al luptei pentru putere/influență în interiorul administrației. Același lucru se poate observa și în activitatea partidelor, în special în cazurile în care acestea sunt forțate de

¹ Victor Giosan "Reforma sectorului public și reforma clasei politice: este posibilă sincronizarea?" în volumul colectiv "Managementul Politicilor Publice" coordonat de Claudiu Crăciun și Paul E. Collins, editura Polirom, 2008

împrejurări să colaboreze, să formeze alianțe, la putere fiind sau în opoziție, fiecare lider politic, indiferent de nivel, comportându-se similar cu descrierea anterioară.

- iv) **Caracterul ad-hoc al deciziei**, faptul că ea nu este pregătită și analizată din timp, că de regulă tipul de acțiune al administrației/partidelor este reactiv și nu anticipativ. Există o mare problemă în ceea ce privește planificarea și pregătirea din timp a unei decizii sau a unei acțiuni în România: decidenții se hotărăsc greu și târziu, nu comunică la timp, doresc să-și impună opiniile sau interesele personale, amânarea este privită ca o „soluție” potrivită de prea multe ori.
- v) **Tendința de a exploata în interes privat** (de grup) monopolul administrării sectorului public sau a conducerii unui organism al partidului. Acest fapt explică în bună măsură tendința parohială din activitatea instituțiilor administrative: încercarea de a-și însuși rente cât mai mari din folosirea privată a monopolului asupra informației sau a monopolului asupra deciziei. Un fenomen derivat al acestei caracteristici este presiunea uriașă care există în interiorul partidelor politice după ce au câștigat puterea, timp de aproximativ un an, pentru a schimba pe criterii politice câți mai mulți administratori de instituții publice, nu numai la nivel central, ci și la cel local, până la nivelul școlilor rurale sau al spitalelor orășenești. Este adevărat că acest fenomen a fost parțial limitat în ultimii ani de protejarea funcțiilor publice prin lege.
- vi) **Lipsa spiritului public**, a unei etici a datoriei și vocației, ceea ce înseamnă ascendența intereselor private asupra celor publice în ceea ce privește administrarea sectorului public, dezinteresul și uneori chiar disprețul față de modul în care instituțiile publice oferă servicii conform nevoilor sau preferințelor cetățenilor, iar la nivelul partidelor față de modul în care își respectă promisiunile față de proprii alegători.

SGG a încercat introducerea în perioada 2007-2008 a unui sistem de planificare strategică la nivelul ministerelor de linie și de reducere a decalajului dintre prioritățile politicilor publice și procesul de elaborare a bugetului. Sistemul a fost introdus în două etape: componenta de management și componenta de programare bugetară. Aceasta din urmă trebuia să fie esențială pentru abordarea generală a programului bugetar, structura programelor bugetare și corelarea domeniilor de politici publice gestionate de instituție, precum și programele bugetare care să o finanțeze. O atenție deosebită a fost acordată în metodologia de formulare a indicatorilor de performanță pentru fiecare program bugetar. Un manual

suplimentar de planificare strategică a fost elaborat în 2009 în cadrul unui proiect PHARE, cu scopul de a unifica abordarea la nivel ministerial.

Cu toate acestea, un raport de analiză a structurii programelor bugetare precum și a indicatorilor incluși în planurile strategice ministeriale și în documentele bugetare au arătat că există o foarte slabă corelare între cele două. De cele mai multe ori planurile strategice sunt mai degrabă liste de dorințe, necorelate cu resursele bugetare existente – cu excepția programelor cu finanțare europeană.

Au existat mai multe proiecte de asistență tehnică care vizează aceste aspecte orientate către Ministerul de Finanțe sau către Secretariatul General al Guvernului. Au fost pregătite și discutate cu reprezentanții celor două instituții mai multe rapoarte cu recomandări concrete și planuri detaliate de reformă. Cu toate acestea, cea mai mare parte a personalului tehnic a fost angajată în cadrul dezbaterilor, fiind astfel lipsit de sprijinul politic de care este nevoie pentru a promova astfel de modificări.

Printre actorii implicați în acest domeniu se numără, pe lângă SGG - Cancelaria Primului Ministru (CPM) și MF. În urma ajutorului pe care România l-a primit de la FMI, Banca Mondială și CE (Comisia Europeană), au fost observate unele evoluții în ceea ce privește stabilirea priorităților printr-o planificare financiară. Cu toate acestea, motivul a fost legat mai degrabă de restabilirea echilibrului macro-economic și mai puțin de stabilirea unor priorități coerente de politici publice.

Evaluările funcționale au oferit câteva recomandări cu privire la provocările legate de stabilirea priorităților, inclusiv elaborarea unui *Plan Anual de Lucru al Guvernului*, ca unul dintre principalele instrumente pentru planificarea și monitorizarea politicilor inter-sectoriale.

Unele dintre principalele probleme în ceea ce privește stabilirea priorităților care ar trebui să fie luate în considerare pentru ajustarea acestui sistem sunt:

- Lipsa unui mecanism funcțional pentru a asigura dezbaterile asupra priorităților concurente;
- Lipsa interesului ministerelor de a se angaja într-o discuție bazată pe dovezi în ceea ce privește stabilirea priorităților;
- Lipsa unei legături coerente între priorități și modul în care ministerele sunt finanțate.

4.2 Cadrul de bugetare pe termen mediu – multe discuții, puține rezultate

Rapoarte de evaluare anterioare, redactate de instituții prestigioase (Banca Mondială, OECD, Comisia Europeană) după anul 2000, au constatat că legătura dintre formularea politicilor și procesul de elaborare a bugetului a fost și a rămas în mod tradițional foarte slabă în administrația publică centrală din România. Pe de-o parte

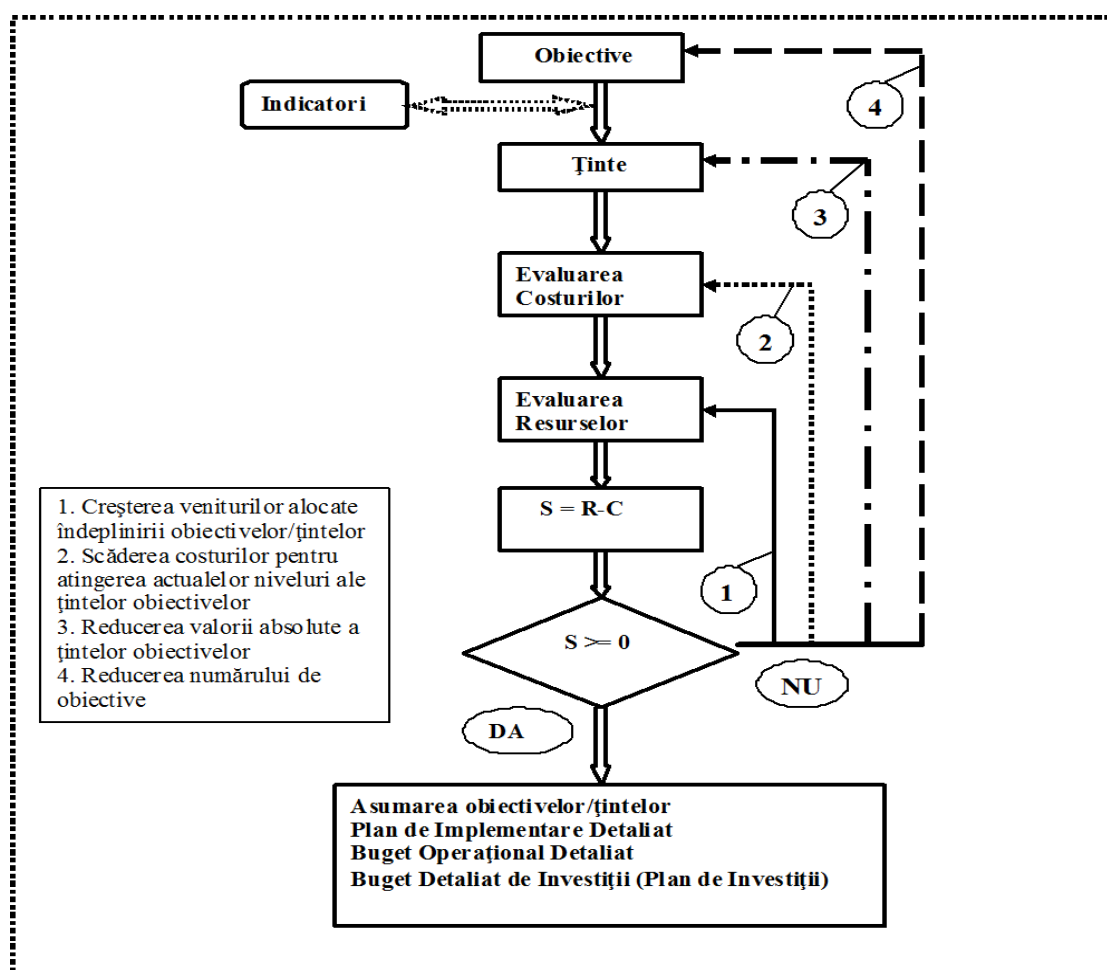
Legătura dintre formularea politicilor și procesul de elaborare a bugetului a fost și a rămas în mod tradițional foarte slabă în administrația publică centrală din România.

ministerele de linie sunt foarte puțin preocupate de a estima corect costurile presupuse de diferitele lor politici publice, fie că sunt definite explicit (prin strategii sau alte documente programatice), fie că sunt definite implicit prin emiterea de acte normative. De cele mai multe ori politicile publice sunt mai degrabă liste de dorințe, necorelate cu resursele disponibile, cu obiective foarte vagi sau care lipsesc complet și imposibil de măsurat. **Din acest motiv metoda de planificare utilizată pe scară largă la nivelul ministerelor este bazată pe cheltuielile istorice și pe solicitări suplimentare ne-realiste și ne-fundamentate** pe principiul *"să cerem cât mai mult ca să obținem cam cât credem ca avem nevoie, pentru că Finanțele oricum taie jumătate"*.

Există puțină responsabilitate la nivelul ministerelor de linie privind ajustarea politicilor publice la constrângerile bugetare reale. Pe de altă parte Ministerul de Finanțe, principalul responsabil cu păstrarea macro-stabilității este interesat, pe partea de cheltuieli, numai de controlul lor cantitativ și dezinteresat aproape complet de calitatea cheltuirii resurselor publice. Din această cauză el privilegiază instrumentele de management bugetar centrate pe controlul contabilo-financiar și administrativ al ministerelor de linie și este interesat mult mai puțin (de fapt aproape de loc) de managementul orientat spre performanță.

În principiu la nivel sectorial (al unui minister de linie) corelarea resurselor cu obiectivele politicilor publice ar trebui realizată similar cu schema de mai jos:

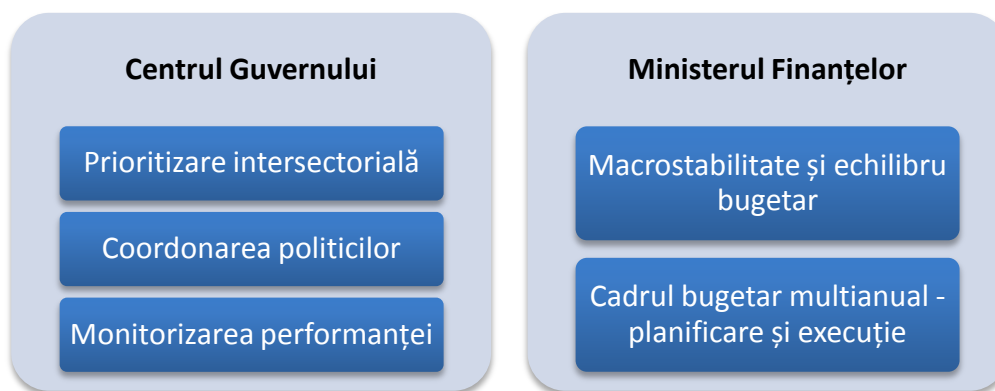
Fig. Procesul de ajustare bugetară a obiectivelor cu resursele



Este evident că premisa fundamentală pentru o corelare corectă a resurselor bugetare cu politicile publice o reprezintă calitatea acestora din urmă: obiective strict limitate, definite clar și în mod SMART (concret, măsurabil, realizabil, realist și în interiorul unui interval de timp precis), cu indicatori care să măsoare țintele propuse, cu activități concrete care să fie logic derivate din obiectivele definite. Apoi este importantă evaluarea realistă a costurilor potrivit obiectivelor și acțiunilor stabilite, după care urmează evaluarea resurselor disponibile pentru implementare. De cele mai multe ori la prima evaluare costurile depășesc resursele și este de nevoie de un proces de ajustare iterativ în 4 pași descris de schema de mai sus.

La nivelul Guvernului, unde trebuie să predomină viziunea inter-sectorială, schema generală, care înglobează și procesul descris anterior, este cea de mai jos:

Din enumerarea de mai sus rezultă clar că Ministerul de Finanțe este direct responsabil de pct. c) și d) și participă la realizarea pct. a), iar Centrul Guvernului (SGG/Cancelaria Primului ministru) este responsabil principal pentru pct. a), b) și e) așa cum este prezentat în schema de mai jos:



Aceste aspecte mai degrabă teoretice au stat la baza diferitelor politici/strategii elaborate și parțial implementate în ultimii ani (în special după 2004). Din păcate eforturile depuse pentru consolidarea bugetului și orientarea elaborării și cheltuirea acestuia spre performanță nu au avut impactul așteptat. Programele incluse în buget (anexate la documentația bugetară) nu au la bază politici publice explicit elaborate și de bună calitate, au numai un aspect formal și sunt elaborate la un nivel calitativ foarte scăzut, fără nici un rol în faza de execuție a bugetului.

Ministerele își evaluează, în general, performanța pe baza procentului din PIB care le-a fost alocat, fără o legătură clară cu obiectivele/țintele ce trebuie atinse. Este demn de menționat faptul că informațiile utilizate în procesul de elaborare a bugetului, orientate exclusiv către costuri defalcate potrivit structurii economice și structurii funcționale, nu sunt suficient de strategice (lipsind complet componenta de politică publică) pentru a-i permite primului-ministru să ia o decizie, să modifice o propunere sau să formuleze noi inițiative. **Un sistem de monitorizare funcțional al centrului guvernului** (SGG/Cancelaria PM) despre a cărui instituire se discută în prezent, **ar putea contribui la rezolvarea acestei probleme.**

Este evident că din cele cinci puncte enumerate mai sus, în acest moment numai punctul c) este realizat la un nivel satisfăcător de performanță. Toate celelalte sunt fie complet absente, fie implementate cu totul fragmentar, mai ales în raport cu planificarea și implementarea programelor cu finanțare europeană. De fapt în acest moment România are 2 sisteme de planificare strategică și bugetară:

- 1) Pentru programele finanțate din fondurile europene, sistemul de planificare strategică, datorită constrângerilor europene, corespunde în mare celor 2 scheme prezentate mai sus;
- 2) Pentru programele finanțate din resursele publice naționale (bugetul național sau bugetele locale) sistemul de planificare strategică este limitat la păstrarea macro-stabilității, mai degrabă prin mijloace cantitative și administrative.

Marea provocare a îmbunătățirii guvernancei publice în România este tocmai modul în care sistemul de planificare strategică specific politicilor europene, structurat pe baza cerințelor Comisiei UE, va putea fi extins la ansamblul politicilor publice finanțate exclusiv din resurse naționale.

4.3 Cadrul instituțional – sau cine e responsabil de planificare

Poziția puternică a miniștrilor în cadrul sistemului românesc și guvernarea de tip coaliție care a caracterizat în ultima vreme administrația românească au pus sub semnul întrebării capacitatea de comunicare, cooperare și coordonare interinstituțională.

Au existat tentative anterioare de a rezolva această problemă și maniere diferite de a o adresa. Reforma comunicării și coordonării interministeriale - a fost o inițiativă condusă de SGG pentru a înlocui cele peste o sută de comitete și comisii interministeriale (în mare parte ineficiente, fără mecanisme de supraveghere, toate stabilite prin hotărâri guvernamentale), cu un sistem permanent de 11 consilii interministeriale organizate în jurul unor zone politice majore. Intenția era de a stimula dezbaterile politice și a obține un schimb de informații trans-sectoriale pentru stabilirea priorităților și elaborarea politicilor. Consiliul de Planificare Strategică a fost unul din cele 11 înființate în 2005, prin HG 750/2005. Cu toate acestea, în ciuda unor reuniuni comune imediat după aprobarea sistemului, Consiliile nu au funcționat și nu au fost generatoare de dezbateri și analiză de politici publice așa cum fusese prevăzut.

O ultimă evoluție importantă este legată de re-înființarea Cancelariei Primului-Ministru și, într-o prima fază, divizarea Direcției de Politici Publice (o parte la SGG și

altă parte în Cancelarie), apoi mutarea integrală a acestui departament în cadrul Cancelariei. Este de înțeles că procedurile de lucru sunt în curs de elaborare, dar acest proces de reorganizare la CoG ar putea avea un impact direct asupra rolurilor pe care CoG ar trebui să le joace și asupra sarcinile atribuite anumitor departamente centrale.

O posibilă repartizare a responsabilităților de coordonare a politicilor, care ar sugera un SGG mai tehnic, orientat spre pregătirea ședințelor de Guvern și spre funcția de control al accesului la procesul de luarea de deciziilor – susținând toate documentele de politici și de fundamentare a actelor normative, și o Cancelarie a Primului Ministru orientată mai mult spre stabilirea priorităților și monitorizarea și evaluarea de priorități-cheie în numele primului-ministru este sugerată anterior.

O altă dezvoltare recentă este constituită de apariția unei „*delivery unit*”, pe model britanic la nivelul Cancelariei. Înființarea unității este o intenție declarată, Primul Ministru solicitând sprijinul Băncii Mondiale și având deja întâlniri cu fostul premier britanic Tony Blair, cel care a consacrat acest model.

O astfel de unitate ar juca un rol deosebit în special în stabilirea unor priorități sectoriale care să fie monitorizate de la nivel central; asistarea ministerelor de resort (în numele primului ministru, în manieră directă) pentru a realiza aceste priorități; monitorizarea și controlul stadiului de realizare și atingere a țintelor asumate, precum și raportarea rezultatelor obținute de ministere pentru prioritățile selectate cu impact asupra alocărilor bugetare ulterioare.

Factori critici de succes pentru delivery unit:

Număr mic de priorități și quick wins

Perioadă limitată de timp

Șeful potrivit

Raportare internă și externă

Având în vedere contextul prezentat mai sus, precum și experiența altor unități similare din guverne europene, următoarele aspecte le considerăm esențiale pentru succesul acestei abordări:

- *Țintim puțin și facem mult* - demararea cu un număr scăzut de priorități pe care le selectăm cu atenție urmărind și câștiguri rapide care să valideze (în special la nivel politic) această abordare;
- *Logica celor 100 de zile* - stabiliți o perioadă limitată de timp în care să putem avea primele rezultate
- *Șeful potrivit* – personalitatea coordonatorului unității este foarte importantă având în vedere conexiunea cu ministerele, relația cu Primul Ministru și mandatul unității. Ar trebui identificată o persoană care să nu fie din prim-planul mediului politic, dar care să aibă un background în politici și care să

nu fie birocrat. Acesta trebuie să aibă încrederea Premierului și să se bucure de respectul celorlalți miniștri. El va trebui să opereze în numele Primului Ministru și să aibă canale de comunicare directă cu miniștrii de resort.

- *Raportarea rezultatelor* – rezultatele obținute în perioadă de timp asumată inițial trebuie dezbătute la nivel guvernamental și prezentate în Ședința Guvernului și apoi raportul făcut public pentru a contribui și la crearea unei presiuni externe.

Ce am putea face?

În acest context se pot elabora și fundamenta diferite soluții, care tehnic nu sunt nici foarte complicate, nici noi – marea problemă o constituie sprijinul politic absolut necesar și obligatoriu pentru implementarea lor. Printre aceste soluții se regăsesc următoarele:

(1) Îmbunătățirea radicală a documentelor strategice și de politici publice realizate la nivelul administrației publice românești. Acest lucru presupune:

- i) identificarea corectă a problemelor și elaborarea unui set strict limitat de priorități – nu mai mult de 5-7 (în multe documente strategice actuale numărul de priorități și obiective depășește zeci sau chiar peste o sută!);
- ii) definirea clară și măsurabilă a unui număr strict limitat de obiective generale și specifice, strict înlănțuite logic;
- iii) obiectivele generale/specifice trebuie însoțite obligatoriu de indicatori de măsurare;
- iv) definirea acțiunilor/activităților necesare atingerii obiectivelor, într-o înlănțuire logică adecvată: activitățile odată realizate obiectivele specifice vor trebui atinse;
- v) evaluarea realistă a costurilor tuturor activităților;

vi) corelarea adecvată cu resursele existente conform schemei prezentate mai sus, astfel încât să existe garanția că alocarea resurselor solicitate va conduce la realizarea obiectivelor fixate și că acest proces este măsurabil și monitorizat. Rolul esențial în implementarea acestui pas va trebui jucat de Centrul Guvernului – Cancelaria Primului Ministru, care trebuie să ofere suportul metodologic și procedural necesar ministerelor de linie. Verificarea calității politicilor publice/strategice trebuie să fie o funcție principală a CoG/CPM, care trebuie să primească atribuțiile necesare și să le exercite efectiv.

(2) Îmbunătățirea semnificativă a elaborării programelor bugetare, pe baza unei metodologii similare celei necesare la pct. 1), la care trebuie să se adauge modificările absolut necesare în procesul de planificare și mai ales execuție bugetară. Programele bugetare trebuie să aibă la bază documente de politici publice/strategice bine realizate și stabile, să fie însoțite de indicatori de măsurare a rezultatelor care să reflecte atât efectele (outcomes), cât și realizările/livrabilele (outputs), precum și costurile efective. Este obligatorie introducerea unei execuții bugetare care să nu se mai limiteze numai la structura economică și funcțională, ci să aibă și o structură de programe. Rolul esențial în implementarea acestui proces revine Ministerului de Finanțe, în colaborare cu Centrul Guvernului/Cancelaria Primului Ministru;

(3) Flexibilizarea managementului financiar/bugetar la nivelul ministerelor de linie, eventual apariția managerului de program care să aibă o relație funcțională și flexibilă cu ordonatorul de credite – Ministerul de Finanțe;

(4) Monitorizarea sistematică atât a programelor bugetare (de către Ministerul de Finanțe), cât și a politicilor publice/strategice (de către Centrul Guvernului/Cancelaria Primului Ministru);

(5) Instituționalizarea utilizării curente a evaluării ex-ante, intermediare și ex-post – Centrul Guvernului/Cancelaria Primului Ministru trebuie să coordoneze și să asigure cadrul metodologic, astfel încât ministerele de linie să-și dezvolte capacitățile și procedurile interne adecvate;

(6) Crearea unui cadru efectiv de coordonare, sub forma fie a unui Consiliu de Planificare Strategică, fie sub o altă formă, asistat tehnic de Centrul Guvernului/Cancelaria Primului Ministru și de Ministerul de Finanțe, care să ofere la timp informația viabilă și cadrul instituțional necesar Primului Ministru (Dezvoltarea și instituționalizarea rolului de *gate-keeper* al Centrului Guvernului

(Cancelaria Primului Ministru/SGG) atât în ceea ce privește aprobarea finală și coordonarea politicilor publice/strategice, cât și aprobarea legislației.

(7) Regândirea întregului sistem de management al resurselor umane în funcția publică prin orientarea acestuia către stabilitate, profesionalism și măsurarea efectivă a performanței.

Acest raport apare în cadrul proiectului "Dezbatem Politici, Creștem Expertiză", cod SMIS 40667, derulat de Centrul Român de Politici Europene, proiect co-finanțat din Fondul Social European, prin PODCA.

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României. Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați CRPE sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: Europe by Sattelite/ Photo Services, European Commission

© CRPE iulie 2013

Centrul Român de Politici Europene

Știrbei Vodă nr. 29, Etaj 2

București

office@crpe.ro

Tel. +4 0371.083.577

Fax. +4 0372.875.089

Titlul proiectului: Dezbatem Politici, Creștem Expertiza

Proiect cofinanțat din Fondul Social European

Editor: Centrul Român de Politici Europene

Data publicării: August 2013

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.