

CENTRUL ROMÂN DE POLITICI EUROPENE

CRPE



DEBATING EUROPE
PROVIDING EXPERTISE

MAE contra MAEu

- cum putem stopa rivalitatea și încuraja cooperarea
între cele două ministere care ne reprezintă în UE -



Autori: Cristian Ghinea
Dragoș Dinu

Policy Brief nr.12
Septembrie 2011



SOROS FOUNDATION
ROMANIA

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Cuprins

Cine stabilește pozițiile de țară ale României?	3
Cum funcționează de fapt această schemă?	4
<i>Întrebarea cheie: își va păstra MAE întâietatea de facto și în fața Ministerului de Afaceri Europene?</i>	6
Un DAE cu mușchi politici: Ministerul Afacerilor Europene	7
De ce este nevoie? – câteva recomandări	9
Cum fundamentăm pozițiile de țară?	9
Sumarul recomandărilor:	11

Mecanismul de coordonare a afacerilor europene din România este unul deficitar. Consiliul de Afaceri Europene, forul unde șeful guvernului trebuia să se vadă regulat cu miniștrii implicați în stabilirea pozițiilor de țară nu există în practică. Nivelul imediat următor, secretari de stat – directori, este permanent subreprezentat. De fapt, totul a picat pe umerii tandemului MAE – Departamentul de Afaceri Europene. Dar nici aici lucrurile nu merg bine, există dualitate și rivalitate între MAE și DAE. Până acum s-a rezolvat de facto prin faptul că MAE a ajuns să domine DAE, pentru că deține Reprezentanța României la Bruxelles, ambasadele în țările membre și pentru că are în lucru dosare mai sensibile politic. Apariția unui Minister al Afacerilor Europene riscă să complice lucrurile mai mult decât să le simplifice. Premierul Emil Boc a promis ca viitorul minister să se ocupe coordonarea afacerilor europene. Dar de fapt noul minister doar preia vechiul DAE (plus instituția care se ocupă de fonduri europene) și nu pare a primi pârghii suplimentare. Întâietatea MAE nu va mai fi totuși ușor acceptabilă pentru noua instituție, deci riscăm să accentuăm rivalitatea și fricțiunile de până acum. CRPE face o analiză a sistemului de coordonare a afacerilor europene și propune câteva soluții pentru a-l eficientiza.

Cine stabilește pozițiile de țară ale României?

Până la integrarea în Uniunea Europeană, agenda europeană a României era gestionată de fostul Minister al Integrării, de Ministerul Afacerilor Externe, iar coordonarea se făcea formal la nivelul Cancelariei premierului, unde exista un secretariat permanent pe această temă. După aderare, în ianuarie 2008 a fost promovată o hotărâre de guvern prin care s-a schimbat cadrul de coordonare:

a) fostul Minister al Integrării a devenit Departamentul Afacerilor Europene (DAE), structură subordonată direct guvernului, condusă de un secretar de stat cu rang de ministru.

b) s-a creat o structură de decizie pe trei niveluri:

- Consiliul de Afaceri Europene – unde premierul ar trebui să se întâlnească regulat cu miniștrii de linie, cu șefii DAE și MAE;
- Comisia de Afaceri Europene – ar trebui să reunească birocrația de nivel înalt – secretari de stat sau directori, sub președinția DAE, MAE sau a Ministerului de Finanțe (în funcție de tematică);
- grupurile de lucru – experți din cadrul ministerelor implicate, tot sub președinția DAE sau MAE.

c) HG nu stabilește o funcție clară de coordonare, ci, în funcție de tema discutată, rolul prim poate fi jucat de MAE (dacă se discută chestiuni de Politică Externă și Securitate), de Ministerul de Finanțe (dacă discuția este în zona de finanțe publice și guvernare economică europeană) sau de DAE (piață internă și alte teme).

Cum funcționează de fapt această schemă?

Cu totul altfel decât pe hârtie. În practică:

- Consiliul de Afaceri Europene nu există decât în Hotărârea de Guvern. Nici premierul Tăriceanu, nici premierul Boc nu au dedicat ședințe speciale cu miniștrii de linie implicați pentru a discuta problematica europeană. Era de așteptat să se întâmple asta, aceiași oameni se văd oricum săptămânal la ședințele de guvern. Deci, acest Consiliu a fost integrat de facto în ședințele ordinare de guvern. Cu toți miniștrii de față și cu o agendă mereu încărcată de urgențe, teme europene au fost marginalizate.
- Comisia de Afaceri Europene nu funcționează așa cum este scris în HG și este permanent subreprezentată. Deși teoretic ar trebui să adune secretari de stat și directori, se întâmplă foarte rar să participe directori din ministerele de linie, cel mai des participă doar experți, cu putere de decizie limitată.

Pentru o descriere mai completă a acestui angrenaj instituțional, recomandăm capitolul despre Executiv din raportul nostru precedent: *”Parlamentul român intră în Uniunea Europeană – capacitatea legislativului de a fi un actor european activ”* (CRPE Policy Memo nr. 18, Dec. 2010, Dragoș Dinu, Cristian Ghinea, Oana Tănăsache).

Deci, cine stabilește pozițiile de țară?

În lipsa implicării politice și din cauza unui input scăzut din partea ministerelor de linie, sarcina a căzut disproporționat de mult asupra tandemului DAE – MAE. Dar acesta nu este un tandem în adevăratul sens al cuvântului, între cele două instituții existând de fapt o rivalitate.

Tandemul DAE-MAE este, mai degrabă, o rivalitate.

DAE, deși teoretic instituție creată în aparatul de lucru al Guvernului special pentru coordonarea afacerilor europene, a jucat până acum un rol secundar comparativ cu MAE. **Distincția dintre afaceri externe și afaceri europene nu este clară, iar MAE are tendința de a percepe tot ce nu ține strict de politica internă ca fiind afaceri externe, deci necesitând automat implicarea ministerului.** Prin prisma impactului lor direct asupra României, cât și a participării în procesul de luare a deciziei, afacerile și politicile sunt, în cazul statelor membre, mai degrabă aspecte de politică națională decât afaceri externe. Acestea necesită un mecanism aparte, mai tehnic, mai “burocrat”, cu implicarea tuturor ministerelor de resort, un

sistem diferit de diplomația Ministerului de Externe.

În rivalitatea dintre cele două instituții, MAE a fost vioara întâi.

Subordonarea directă a DAE față de prim-ministru nu a ajutat foarte mult instituția și de fapt MAE a fost vioara întâi. Asta se întâmplă și pentru că MAE are Reprezentanța de la Bruxelles, deci practic tot ce se transmite acolo din partea României. DAE este în situația de a fi coordonator în România pe tematica europeană, dar e lipsit de interfață directă cu destinația finală a muncii sale. Există frustrări și tensiuni în DAE pe această temă.

În interviurile de pregătire a acestui raport, am înregistrat evaluări foarte diferite în cele două instituții privind starea de fapt:

- Dinspre DAE, există percepția că MAE încearcă să monopolizeze coordonarea și că transmite deficitar către DAE informațiile și feed-back-ul de după reuniunile în care participă România. Încercarea DAE de a comunica direct cu ambasadele României din statele membre, pentru a afla din timp poziția acestora pe subiectele la care lucrează, a fost descurajată de MAE, care are în subordine aceste ambasade.
- De cealaltă parte, interlocutorii noștri din MAE afirmă că nu există probleme cu transmiterea informației și că DAE are maximul de acces posibil. În ceea ce privește comunicarea directă a DAE cu ambasadele, este adevărat că aceasta nu există, spun reprezentanții MAE, dar aceasta este situația normală, pentru că cineva trebuie să prioritizeze munca ambasadelor.

CRPE doar expune opiniile diferite înregistrate, fără a atribui verdicte. Ce putem stabili clar este că:

- Diferențierea atribuțiilor între DAE și MAE în ceea ce privește coordonarea nu este deloc limpede. Deși DAE ar trebui să se ocupe exclusiv de tematica privitoare la piața internă sau de Strategia 2020, de fapt MAE este cel care transmite aceste poziții la Bruxelles și negociază asupra lor. De unde o plasare inferioară a DAE în raport cu MAE.
- Diferența de abordare în coordonarea afacerilor europene între cele două ministere derivă în principal din viziunea asupra relației afaceri externe / afaceri europene. Astfel, în vreme ce **MAE vede afacerile europene ca simplu instrument pentru realizarea obiectivelor de afaceri externe** – ex.: folosim pozițiile de țară ca monedă de schimb în negocierea anumitor teme de politică externă – **DAE are o perspectivă internă asupra aceleiași tematici, fără a avea acces la "târgurile" aranjate de MAE cu alte state membre**. De aici apar suspiciuni și tensiuni, date fiind scopurile diferite pe care și le propun cele două instituții: DAE să susțină poziții cât mai avantajoase pen-

tru România pe fiecare dosar în parte, MAE să negocieze votul României în dosarele mai puțin importante în schimbul susținerii altor state pe dosarele mai importante pentru România. De exemplu, MAE a negociat îndelung susținerea altor state în dosarul Schengen contra voturi pe alte dosare, intrând chiar în conflict cu DAE cel puțin într-un caz (binecunoscut de cei din sistem).

Până acum, rivalitatea instituțională se rezolva prin întâietatea de facto a MAE: avea o pondere instituțională mai mare, avea reprezentanța de la Bruxelles și ambasadele din statele membre, avea un ministru plin în ședințele politice din guvern și răspundea de dosare mai importante politic în raport cu cele gestionate direct de DAE.

Întrebarea cheie: își va păstra MAE întâietatea de facto și în fața Ministerului de Afaceri Europene?

Anul trecut, în contextul¹ discuțiilor pe marginea proiectului de lege privind cooperarea dintre Guvern și Parlament în coordonarea afacerilor europene, CRPE a recomandat stabilirea unui coordonator unic la nivelul Guvernului care să fie responsabil pentru problematica afacerilor europene. În termeni practici, recomandam Guvernului renunțarea la acest sistem dual de coordonare MAE – DAE.

Am arătat atunci că principalele probleme cu care ne confruntăm în acest domeniu se leagă de lipsa analizei impactului măsurilor promovate la nivel european atunci când se elaborează poziția României, de rolul marginal pe care îl jucăm la nivel comunitar, de capacitatea relativ slabă la nivelul administrației publice centrale în acest domeniu. Un sistem care nu are un proces de coordonare definit, cu responsabilități clare și o instituție puternică politic care să stabilească standarde și să ghideze ministerele de resort nu face decât să adâncească punctele slabe menționate mai sus.

Proiectul de lege respectiv a fost elaborat de DAE și MAE (din nou fără să fie clar cine e prim responsabil), cu colaborarea ministerelor de linie. DAE și MAE nu au implicat Parlamentul în elaborarea draftului. Discuții informale ulterioare cu reprezentanții Parlamentului, intermediare de CRPE, au arătat o adâncă nemulțumire a legislativului față de rolul acordat de Guvern. Pentru a evita un vot negativ în Parlament, proiectul este în prezent blocat la nivelul executivului.

Proiectul respectiv nu schimbă oricum nimic din angrenajul deficitar de la nivelul guvernului, continuând să delege responsabilitatea în mod comun la “Departamentul de Afaceri Europene și Ministerul Afacerilor Externe”.

¹ Pentru detalii vezi “*Avem proiect de lege, ce facem mai departe – Considerații privind proiectul de lege privind cooperarea dintre Parlament și Guvern în domeniul afacerilor europene*”, Dragos Dinu, CRPE Policy Brief nr. 9, iunie 2011

CRPE a recomandat în cadrul întâlnirilor avute cu reprezentanții MAE și DAE pe marginea proiectului de lege mai-sus amintit ca o decizie politică fermă să fie luată și să stabilim cu claritate cine de la nivelul Guvernului este coordonatorul afacerilor europene, cine este partenerul de discuție al Parlamentului și cel care răspunde direct de reușitele / eșecurile în domeniu. Am avansat două opțiuni pentru soluționare:

1) **MAE prelua DAE** și atunci responsabilitatea era a Ministerului de Afaceri Externe, urmând ca mecanismele de coordonare să fie îmbunătățite iar ministerul să își dezvolte capacitatea pentru aceste atribuții;

sau

2) **DAE era desemnat în calitate de coordonator unic**, preluând de la MAE mecanismele necesare unei coordonări coerente (inclusiv Reprezentața de la Bruxelles). În această variantă, poziția instituțională a DAE urma a fi întărită prin raportarea directă la Primul Ministru și implicarea acestuia din urmă.

Acum, prima recomandare este tardivă, avem deja un Minister al Afacerilor Europene.

Un DAE cu mușchi politici: Ministerul Afacerilor Europene

Acum câteva zile, Parlamentul a aprobat înființarea Ministerului Afacerilor Europene, condus de un ministru cu expertiză în domeniul afacerilor europene și respectat la nivel comunitar - Leonard Orban. Vom folosi în continuare acronimul MAEu pentru acest nou minister, păstrând tradiționala formulă MAE pentru Ministerul Afacerilor Externe.

Dezbaterea publică pe marginea rolului și obiectivelor urmărite de MAEu este aproape în totalitate axată pe fondurile europene și îmbunătățirea gradului de absorbție. Din păcate, omitem în dezbaterea publică aspectul coordonării pozițiilor de țară, foarte important pentru ca România să-și dezvolte o voce de luat în seamă în Uniunea Europeană.

Din păcate, omitem în dezbaterea publică aspectul coordonării pozițiilor de țară, foarte important pentru ca România să-și dezvolte o voce de luat în seamă în Uniunea Europeană.

Noul minister este cel care ar trebui să asigure coerența afacerilor europene, formularea fundamentată a pozițiilor de țară, decizii extrem de importante politic. Prin prisma afacerilor europene, noul minister trebuie să aibă un rol important în mecanismul național de coordonare a politicilor publice, să asigure corelarea dintre politicile europene și politicile promovate intern.

“...În consecință, doamnelor și domnilor, vă solicităm să ne acordați votul dumneavoastră, pentru a completa structura Guvernului, cu un nou minister, Ministerul Afacerilor Europene, și cu ministrul Leonard Orban, care să conducă acest minister și care, de asemenea, să gestioneze unitar problematica Afacerilor Europene, relația României cu UE, printr-o structură coordonată de la nivelul Guvernului, prin intermediul unui ministru”

– Prim - ministrul Emil Boc, în fața Parlamentului propunând înființarea noului minister

Deci, avem un nou minister puternic, cu rol coordonator, condus de un ministru cu experiență în domeniu care este susținut politic în cadrul Guvernului pentru asigurarea unei coordonări unitare a afacerilor europene:

Dar problema dualității se acutizează: e greu de crezut că MAEu și Leonard Orban vor accepta poziția de subordonare de facto față de MAE în care picase fostul DAE. În loc să rezolvăm o problemă, riscăm să o acutizăm. Din informațiile noastre, pe partea de coordonare a afacerilor europene se preconizează simpla înlocuire a fostului DAE cu noul MAEu, deci fără a primi, instituțional vorbind, noi pârghii.

Cum ar putea MAEu ”să gestioneze unitar problematica Afacerilor Europene, relația României cu UE” cum a promis premierul Boc în Parlament dacă rămâne în aceeași relație față de MAE? Cum anume gestionează relația României cu UE dacă aceasta este intermediată, dacă nu controlată, de MAE?

Cunoscând tradiția dezvoltării instituționale de la noi, când de multe ori înființăm instituții la presiune externă pentru a demonstra că vom gestiona mai bine un domeniu sau altul, în timp ce analizele funcționale la nivelul executivului arată suprapuneri de funcții pe care nu vrem să le eliminăm, CRPE susține ca acest minister să fie într-adevăr desemnat coordonator al afacerilor europene, cu atribuții și responsabilități clare și cu acces direct la diferitele mecanisme necesare acestui proces.

“Lupta” administrativă dintre DAE și MAE nu trebuie perpetuată în forma MAEu vs. MAE. Ambele instituții au un rol în acest proces, însă coordonator și unic responsabil pentru afacerile europene trebuie să fie Ministerul Afacerilor Europene.

În situația de față, noul minister constituit este în mod evident într-o poziție avantajoasă, comparativ cu fostul Departament pentru Afaceri Europene, deci influența Ministerului de Externe nu va fi acceptată la fel de natural. Există însă riscul ca această competiție să genereze efecte negative vizibile atât la nivel intern, în mecanismul de elaborare a pozițiilor de țară, cât și la nivelul reprezentării României la nivel comunitar.

De ce este nevoie? – câteva recomandări

Nu există soluție simplă sau rezolvări - minune. Dualitatea dintre un departament al afacerilor europene (cu orientare naturală spre problematica internă care trebuie reprezentată la Bruxelles) și un Minister al Afacerilor Externe (cu orientare naturală spre tranzacționarea voturilor pentru interese strategice) există în mai toate țările membre UE. Cele mai multe rezolvă problema prin integrarea Departamentului în MAE, având totuși o autonomie extinsă și putere de reprezentare la Bruxelles. Un Minister al Afacerilor Europene, cu un ministru plin, nesubordonat ministrului de Externe, este o raritate în UE.

Cum putem evita rivalitatea și încuraja cooperarea?

- Delimitând mai strict ariile de competență;
- Dând acces direct și control parțial MAEu asupra Reprezentanței de la Bruxelles. Asta s-ar putea face printr-un fel de co-proprietate MAEu-MAE asupra Reprezentanței sau prin numirea și subordonarea adjunctului ambasadorului român la UE direct de către / către MAEu.
- Dând posibilitatea de acces direct MAEu către ambasadele României din statele membre. Există oameni în ambasade care se ocupă de problematica UE, aceste posturi ar putea fi controlate de DAE (așa cum se întâmplă acum cu reprezentanții comerciali din ambasade, care răspund față de Ministerul Economiei).
- Stabilirea unei cutume clare între MAE și MAEu - că ultimul cuvânt în stabilirea poziției de țară îl are MAEu, iar în situația în care MAE are nevoie să schimbe aceste poziții pentru a face "tranzacții" cu alte capitale europene (funcție legitimă și de mare importanță politică a MAE), atunci MAE ar trebui argumenteze în prealabil în cadrul unor reuniuni comune și ulterior să informeze amănunțit MAEu privind rezultatele.

Cum fundamentăm pozițiile de țară?

Pe lângă aspectele instituționale, atragem din nou atenția asupra lipsei de fundamentări temeinice a pozițiilor de țară. Ministerele de linie implicate nu au capacitatea de a face studii de impact: ce se va întâmpla în România o dată ce va fi aplicată o directivă europeană. De pildă, recent adoptata directivă privind drepturile pacienților în UE (care dă posibilitatea românilor să se trateze în alte țări europene și obligă statul român să deconteze cel puțin o parte a cheltuielilor) a trecut fără să avem studii despre cât va costa bugetul de asigurări medicale. Avem trei ani să transpunem această directivă care, dat fiind câți români trăiesc în UE și câți români din România preferă să se trateze afară, ar putea să falimenteze bugetul pentru sănătate.

E drept că slaba fundamentare a politicilor publice este o caracteristică generală a sistemului administrativ românesc, nefiind limitată doar la domeniul afacerilor europene. Dar dacă în alte domenii, guvernul poate interveni prin ajustări de ultim moment, prin ordonanțe de urgență, în zona transpunerii directivelor și a implementării strategiilor UE nu este atât de simplu, depindem de alții și ne asumăm niște obligații. MAEu, ca instituție care coordonează afacerile europene, va trebui să identifice soluțiile concrete pentru întărirea capacității și susținerea pozițiilor de țară, cu analize pertinente care să fie livrate la timp în procesul decizional.

Institutul European din România este una dintre instituțiile care ar trebui să ajute ministerele cu asemenea studii de impact. Deși conducătorii IER au încercat să răspundă acestei nevoi, structura însăși a Institutului, subfinanțarea, dar și coordonarea deficitară a relațiilor interministeriale le împiedică eforturile. IER este în același timp supradimensionat și sub-folosit. Are o structură internă stabilită prin lege, înainte de aderare. Drept urmare, a rămas cu o mulțime de posturi de traducători, utili când a trebuit tradus acquis-ul, dar care acum nu mai răspund nevoilor. În același timp, procedurile de lucru interne obligă IER la contractarea unor studii care adesea durează luni de zile, când ministerele ar avea nevoie de studii de reacție rapidă. Subfinanțarea se regăsește în numărul redus de studii, iar coordonarea deficitară dintre ministere în canale de comunicare care funcționează doar urmare a relațiilor personale. În acest context, ar trebui:

- Regândită structura IER, pentru a o face mai flexibilă și pentru a facilita legătura între ministere și expertiza independentă de pe piață. IER ar putea să funcționeze excelent ca o platformă de subcontractat studii necesare pentru ministere.
- Ministerele de linie dețin în bugete fonduri pentru studii, inclusiv de impact. Însă aceste fonduri fie nu sunt folosite, fie se folosesc netransparent și ineficient. MAEu, ca unitate de coordonare, ar trebui să programeze tematica ce trebuie acoperită de studii (plecând de la agenda Comisiei Europene sau de la pozițiile naționale de exprimat în Consiliu), împreună cu ministerele de linie. Apoi, ar trebui să supervizeze modul în care acestea își cheltuie banii respectivi. O soluție ar fi transferul fondurilor din bugetele ministerelor către bugetul IER, o dată cu tema de cercetat, acesta urmând să contracteze expertiză externă.

Sumarul recomandărilor:

1. Clarificarea competențelor între MAE și MAEu în ce privește coordonarea afacerilor europene. Noua HG privind mecanismul de coordonare ar trebui să menționeze explicit responsabilitatea finală a MAEu.
2. Stabilirea unui mecanism care să permită MAEu interacțiunea directă cu reprezentanța României la Bruxelles în procesul de elaborare a pozițiilor de țară. Adjunctul ambasadorului român la UE ar putea fi nominalizat de MAEu. Acces direct al MAEu la ambasadele României în țările membre pentru a afla din timp informații privind pozițiilor altor state pe diverse chestiuni europene – dacă MAEu trebuie să formuleze pozițiile de țară pe cele mai multe teme europene, aceste poziții nu se formulează *in abstracto*, ci față de niște repere anume, deja stabilite de Comisie și de țările membre.
3. Suport politic concret pentru Ministrul Afacerilor Europene la nivelul Guvernului – Ministrul va acționa de facto ca un vice-premier în problematica afacerilor europene (degrevându-l în acest fel pe premier).
4. Reorganizarea Institutului European din România într-o structură mai flexibilă, al cărei mandat să fie focalizat spre atragerea de expertiză pentru fundamentarea pozițiilor României la nivel comunitar. Supervizarea de către MAEu a modului în care ministerele de linie cheltuie banii alocați pentru studii și analize de impact și eventual transferul acestor fonduri spre IER.

Despre autori:

Cristian GHINEA este director al Centrului Român de Politici Europene (CRPE) și editorialist la România Liberă și Dilema Veche. A absolvit masteratul EU Politics and Governance al London School of Economics and Political Science (LSE).

Dragoș DINU este un profesionist cu experiență în management public și planificare strategică. A lucrat în unitatea de coordonare a politicilor publice a Guvernului României. În prezent oferă consultanță în domeniu la nivel regional (România, Moldova, Kosovo) și coordonează la CRPE proiectele privind administrația publică.

Acest raport apare sub egida comună a proiectelor **„România activă în dezbaterile europene II”**, derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și finanțat de **Fundația Soros** în cadrul Inițiativei de Politică Externă.

și

”Întărirea capacității Parlamentului Român de a fi un Actor European Activ”, finanțat de Friedrich Ebert Stiftung.

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Fundației Soros sau a Friedrich Ebert Stiftung.

Opiniile exprimate nu implică automat poziția tuturor experților afiliați sau a altor instituții și organizații partenere CRPE.

Credit foto copertă: Reinhold Stadler

© CRPE Septembrie 2011
Centrul Român de Politici Europene
Știrbei Vodă nr. 29
ap. 4, București - 1
office@crpe.ro
Tel +4 0371.083.577
Fax. +4 0372.875.089

Pentru mai multe detalii despre CRPE vizitați pagina www.crpe.ro.