

CENTRUL ROMÂN DE POLITICI EUROPENE



Strategia 2020 în România – chiar o implementăm sau încă un document de sertar?



Autor: Dragoș Dinu

Policy Brief nr. 5
Decembrie 2010



FUNDAȚIA SOROS
ROMÂNIA www.soros.ro

CUPRINS

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCERE | 3 |
| CADRUL NORMATIV PENTRU PLANIFICARE – PE HÂRTIE NU STĂM RĂU | 4 |
| REALITATEA DIN TEREN – DIFERENȚE MAJORE | 5 |
| BIROCRAȚIE VERSUS POLITICIENI. LIMITELE ACTUALEI ABORDĂRI | 8 |
| EUROPA 2020 – ÎNCĂ O STRATEGIE NEIMPLEMENTATĂ? | 9 |
| RECOMANDĂRI | 10 |

Introducere

România, ca membru al UE, și-a asumat țintele generale ale Strategiei 2020, precum și ținte naționale de dezvoltare subsumate documentului european. Avem deci o nouă strategie, un nou document pe care să ne bazăm politicile publice. Îl vom aplica? Cum și cu cine? Acest policy brief al CRPE analizează capacitatea României de a programa agenda de politici și contextul intern peste care vine Strategia 2020. Încercăm să răspundem la întrebarea: Strategia 2020 – avem șanse să o implementăm sau am mai bifat o strategie de sertar?

Guvernul României are în acest moment o multitudine de documente de politici publice care stabilesc o serie de obiective pe termen scurt și mediu. Fiecare sector are strategii sau programe unele mai complexe decât altele însă nu întotdeauna coordonate și coerente și, de cele mai multe ori, neimplementate. Analizând rezultatele procesului de planificare de la nivel guvernamental – prin prisma implementării documentelor bugetare sau planurilor strategice ministeriale – concluzia la care ajungem este că în realitate, deși avem nu unul, ci mai multe sisteme de planificare la nivel guvernamental, rezultatele sunt dezamăgitoare, iar transpunerea în practică a angajamentelor respective este deficitară.

Procesul de stabilire a priorităților, de corelare a ceea ce asumăm ca priorități cu alocarea resurselor este deficitar, iar elaborarea bugetului se realizează în manieră tradițională, bazându-se pe alocările din anul anterior, fără a avea discuții de politici sau dezbateri privind importanța intervențiilor planificate și pentru care se solicită resurse. Un raport al Băncii Mondiale privind sistemul de management a cheltuielilor publice din România (2009) recomandă introducerea aspectelor de analiză de politici și prioritizare în procesul de elaborare a bugetului, astfel încât alocările financiare să poată fi corelate cu rezultatele estimate a fi obținute sau performanța din domeniul respectiv.

“Planificarea asta pe termen mediu, alocând resurse pentru diferite măsuri este bună, însă nu în situația de criză de acum” – expert guvernamental.

În contextul crizei economice, deciziile cu bătaie pe termen scurt devin regula sistemului, deoarece este nevoie de un răspuns rapid din partea guvernelor la situații mereu în schimbare. Deși constrângerile sunt clare, considerăm că tocmai acum, în această perioadă în care trebuie să inițiem politici cu efecte imediate (vezi măsurile legate de disponibilizări din sistemul bugetar, reduceri salariale etc) impactul pe termen mediu trebuie luat în considerare, astfel încât intervențiile implementate să nu conducă

la efecte dăunătoare ireversibile.

Încă privim UE ca problemă de politică externă

Planificarea politicilor naționale în România tinde încă să fie autistă față de contextul european în care ne mișcăm. Cu alte cuvinte, ne programăm politicile interne fără a integra mecanismul de

coordonare a politicilor cu relevanță europeană. Astfel, la nivel guvernamental, se continuă abordarea anterioară lui 2007, specifică unui stat angajat în procesul de aderare la Uniunea Europeană, când aspectele legate de UE sunt tratate diferențiat, urmând proceduri și reguli specifice, paralele sistemului de analiză și coordonare a politicilor naționale. În realitate, la acest moment diferențele dintre “*Agenda națională*” și “*Agenda europeană*” sunt insesizabile iar angajamentele pe care le asumăm ca stat în relație cu Uniunea Europeană (din care suntem parte) trebuie încorporate în politicile naționale pentru a le asigura implementarea.

Exemplu

Strategia Europa 2020 stabilește ținte care au relevanță strict națională (educație, muncă, energie) și care nu pot fi atinse fără promovarea de politici specifice pentru domeniile respective - document european sau politică națională?

Cadrul normativ pentru planificare – pe hârtie nu stăm rău

Având în vedere tiparul legalist al administrației românești unde de cele mai multe ori elaborarea politicilor este sinonimă cu producerea de legislație, iar pentru ca ceva să se întâmple trebuie mai întâi a fi consemnat într-un act normativ, prezentăm pe scurt care e situația privind procedurile și regulile formale, aprobate, pentru planificarea politicilor publice.

România și-a aprobat o serie de acte normative care reglementează direct sau indirect luarea deciziei și procesul de planificare, stabilesc proceduri și roluri instituționale. Astfel, avem:

- ✓ strategie pentru formularea și planificarea politicilor
- ✓ strategie pentru o reglementare mai bună (*Better Regulation Strategy*)
- ✓ lege pentru elaborarea actelor normative
- ✓ hotărâri de guvern pentru procedurile de luare a deciziei la nivelul guvernului, pentru coordonarea afacerilor europene, metodologii pentru elaborarea bugetului și hotărâri de guvern pentru planificarea strategică instituțională.

Evaluările anterioare¹ ale acestor prevederi și ale procedurilor aferente concluzionează că România are un cadru normativ solid pentru elaborarea politicilor publice și sistemul de luare a deciziei. Astfel, avem stabilite clar proceduri pentru inițierea unui proiect de act normativ sau document de politici, modalitățile de consultare internă și externă, avizare și mecanisme de soluționare a disputelor, modalitate de aprobare etc. Avem chiar precizate tipurile și structura tuturor documentelor de politici publice elaborate de guvern precum și o serie de metodologii

¹ Evaluare în cadrul Programului PHARE “Dezvoltarea capacității de formulare a politicilor publice” implementat în 2009 sau recente evaluări funcționale ale Băncii Mondiale realizate în 2010.

care să sprijine procesul de planificare strategică, conexiunea politici publice – buget sau elaborarea concretă a politicilor publice sectoriale.

Desigur, mai pot fi făcute unele îmbunătățiri, anumite aspecte pot fi clarificate, altele flexibilizate, însă, per ansamblu, dintr-o abordare legalistă, România are toate prevederile legale care să permită funcționarea coerentă a unui sistem de planificare a politicilor.

Realitatea din teren – diferențe majore

Administrația românească are trei mari probleme: implementarea, implementarea, implementarea – Jonathan Schelee, Șeful Delegației Comisiei Europene în Romania, 2005.

Dacă, așa cum am văzut, pe hârtie lucrurile nu stau rău, în practică situația este alta iar evaluările internaționale atrag atenția asupra problemelor din zona de guvernare cu care ne confruntăm.

Exemplu - Indexul Competitivității 2010 – 2011 (Sursa: World Economic Forum)

*Cel mai slab indicator al României: **Transparența elaborării politicilor guvernamentale** – loc 137 din 139*

Alți indicatori:

Favoritism în deciziile oficialilor – loc 123

Risipa în cheltuielile publice – loc 110

Analiza de politici publice nu reprezintă la acest moment o practică pentru administrația românească. Aspectele legate de planificarea resurselor pentru atingerea unor rezultate măsurabile de urmărire a performanței nu sunt internalizate la nivelul practicilor administrative.

Dinamica documentelor de politici publice elaborate și consultate în sistemul guvernamental a înregistrat o scădere dramatică. Dacă în 2007, conform planului Strategic al Secretariatului General al Guvernului, erau zeci de astfel de documente transmise la SGG pentru analiză și avizare, în ultimii doi ani s-au primit patru propuneri de politici publice care au urmat procedurile guvernamentale de elaborare. Acest fapt denotă o scădere a interesului pentru instrumentele de politici publice în rândul ministerelor de resort și probleme sistemice legate de relevanța acestor inițiative de reformă a sistemului de luare a deciziei. Trebuie reamintit că întreg sistemul de elaborare a documentelor speciale de analiză a politicilor (adică acele fișe în care fiecare minister explică de ce e nevoie de o măsură, cât va costa și ce impact trebuie să producă) a fost creat cu asistență europeană și ținea de contextul aderării la UE, ca parte a reformei administrației promisă

către Bruxelles. După ce am aderat, interesul a scăzut, atât pentru supravegherea procesului (din partea SGG) cât și pentru elaborarea documentelor de politici potrivit standardelor de mai sus (din partea ministerelor de linie).

Vom analiza succint problemele legate de sistemul de planificare pe două coordonate – la nivel guvernamental (intersectorial) și la nivel instituțional urmărind integrarea mecanismelor de planificare, rolul birocrației și apetența decidenților politici pentru o planificare riguroasă.

La nivel guvernamental – se remarcă lipsa atât *de jure* cât și *de facto* a unei etape de stabilire a priorităților la nivel guvernamental și asumare politică explicită a acestora care apoi să ghideze ministerele de resort în elaborarea politicilor sectoriale și a cadrului bugetar pe termen mediu.

Sistemul de planificare strategică introdus la nivelul administrației publice centrale – care prevede elaborarea de planuri strategice ministeriale precum și programe bugetare pentru finanțarea politicilor publice angajate – are o abordare exclusiv de *jos în sus* fără o dimensiune la nivelul întregului guvern și fără o asumare politică centrală a planurilor. Astfel, Consiliul de Planificare Strategică constituit prin HG 750/2005– prezidat de Primul Ministru și Ministrul Finanțelor care urma a servi ca for politic pentru stabilirea priorităților și coordonarea acestora - nu a funcționat, neavând nici o întâlnire până în prezent.

Din cauza unei neasumări centrale a priorităților Guvernului și lipsei acestei prime etape dintr-un proces de planificare strategică, ceea ce guvernul numește **Priorități** sunt nearticulate corespunzător și necorelate cu procesul de alocare a resurselor. Astfel, aspecte importante, tradițional considerate ca priorități, precum infrastructura, atragerea fondurilor europene pentru dezvoltare – rămân prioritare la nivel declarativ fără însă a se promova și finanța un set coerent de măsuri care să contribuie la atingerea obiectivelor respective.

În același timp, lipsa unui proces de planificare strategică desfășurat la nivel central împiedică o dezbatere reală de politici cu evidențierea de “trade-offs” privind politicile și programele cu importanță mai mare unde trebuie să continuăm să investim (sau unde trebuie să alocăm resurse suplimentare) și acele programe care în contextul actual nu sunt prioritare și unde alocările financiare sunt diminuate sau chiar se renunță la implementarea programului respectiv.

O altă caracteristică a sistemului românesc este gestionarea diferențiată și neintegrată a

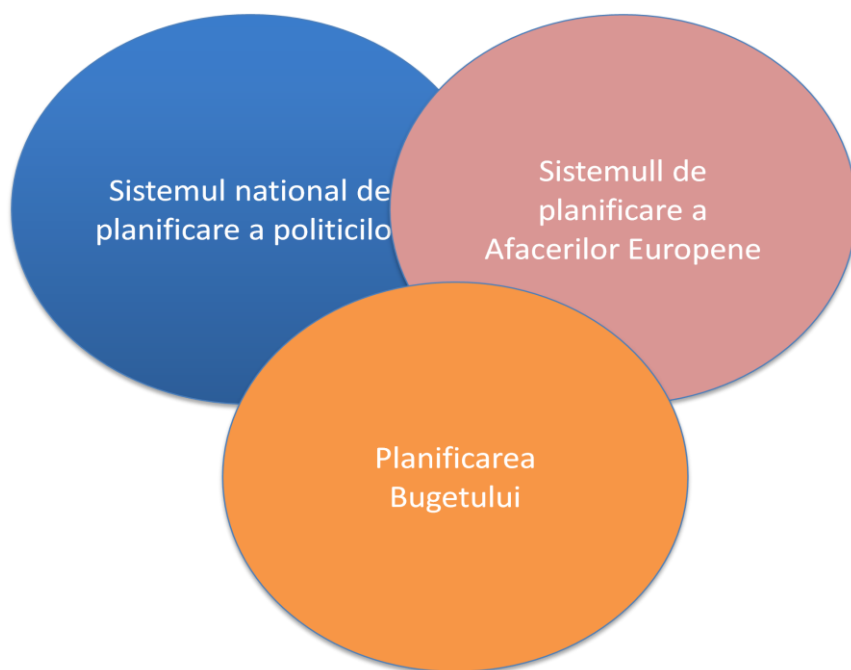
i) procesului de planificare a politicilor naționale,

ii) politicilor cu relevanță europeană, precum și

iii) procesului de planificare bugetară.

Aceste sisteme funcționează separat, după reguli și proceduri distincte, cu angajarea diferitelor instituții cu rol de coordonare² și utilizarea de resurse diferite la nivel instituțional. Rezultatul e reprezentat în realitate de trei sisteme independente care ar trebui să producă aceleași efecte.

Figura 1 – Sisteme de planificare necorelate la nivel guvernamental



În realitate angajamentele incluse în documentele naționale de planificare nu diferă de angajamentele luate în raport cu UE. Planificarea politicilor și bugetarea sunt complementare.

Slaba corelare dintre aspectele cu relevanță europeană și politicile considerate naționale conduc și la diferențe de organizare și funcționare a sistemelor de planificare și bugetare. Astfel, planificarea pentru programele cu finanțare externă (fonduri europene) este considerată mai bună decât planificarea și finanțarea programelor naționale, însă schimbul de bune practici nu se realizează. În același timp neplanificarea integrată are consecințe directe asupra coerenței finanțării și implementării programelor/politicilor (a se vedea deficiențele de implementare a programelor din domeniul transporturilor pentru că nu s-a abordat integrat și identificat sursa de cofinanțare).

Sistemul actual de luare a deciziei la nivelul administrației publice este caracterizat de o apetență pentru deciziile ad-hoc și de o cerere extrem de limitată a decidenților politici pentru analize și studii care să fundamenteze deciziile respective.

La nivel ministerial / instituțional – atât planificarea cât și coordonarea implementării diferitelor politici trebuie îmbunătățite. Abordarea predominantă la nivelul administrației este cea axată pe

² Secretariatul General al Guvernului pentru politicile naționale, Departamentul de Afaceri Europene și Ministerul Afacerilor Externe pentru coordonarea afacerilor europene și Ministerul Finanțelor pentru planificarea bugetară.

input și control procedural asupra cheltuirii resurselor și mai puțin un management orientat spre atingerea rezultatelor asumate sau performanța politicilor implementate.

Tratarea diferențiată a *politicilor naționale și afacerilor europene* este evidentă în ministere, unde regăsim în paralel:

- a) Unități de Politici Publice - mandatate cu coordonarea politicilor la nivel sectorial / ministerial și
- b) direcții de afaceri europene care gestionează aspectele cu relevanță europeană pentru sectoarele respective.

De obicei, comunicarea și coordonarea între aceste departamente este limitată, afectând coerența măsurilor pe care ministerul le promovează (angajamente europene care sunt apoi periclitate de diferite politici aprobate în *sistemul național*).

Birocrație versus politicieni. Limitele actualei abordări

Pentru sistemul românesc, reforma politicilor publice a fost mai degrabă o reformă a birocrăției. Funcționarii publici au fost cei care au instituit reguli și proceduri și care, într-o manieră abilă, au folosit oportunitățile ivite din discuțiile și angajamentele cu parteneri externi (Comisie Europeană, Banca Mondială etc) pentru promovarea acestor inițiative – *a se vedea condiționalitățile din împrumutul PPIBL³ cu Banca Mondială sau cele incluse în Planul de Măsuri Prioritare pentru Integrare Europeană*.

Formalizarea acestor reguli și proceduri de luare a deciziilor și de planificare nu a substituit însă implicarea și *inputul* politic necesar unei adevărate schimbări de abordare. Slaba cerere de la nivel politic pentru o abordare de analiză de politici a condus la expunerea clară a limitelor birocrăției – procesele rămân pur formale, procedurale, fără a avea relevanța necesară. Fără implicarea politicului, a decidenților, nimic nu se schimbă și vom puncta doar la “impresia artistică”.

Făceam politici publice doar pentru respectarea procedurilor – nu analizam în detaliu opțiuni, impact etc. era doar un pur efort de conformare – funcționar public de la nivel ministerial.

Mecanismele informale de luare a deciziei există și este pueril să credem că o nouă reglementare ar conduce la eliminarea acestora. Contextul local, tradiția și cultura administrativă trebuie luate în calcul atunci când planificăm reforme ale sistemului. Trebuie însă văzut cum aceste mecanisme informale pot beneficia de aportul procedurilor formale și cum decidenții politici pot fi determinați să solicite analiza de politici publice.

³ Acordul de împrumut pentru proiectul de dezvoltare instituțională a sectorului privat și public.

Europa 2020 – încă o strategie neimplementată?

Statutul actual al României, de stat membru al Uniunii Europene, impune o abordare integrată a planificării politicilor. Pe de o parte politicile cu relevanță europeană ne afectează în mod direct iar pe de altă parte numai cunoscând contextul intern și politicile promovate sau planificate de guvern putem formula poziții de țară coerente. Trebuie remarcat de asemenea că și inițiativele de la nivel comunitar (exemplu – guvernanta economică) subliniază o mai bună planificare a politicilor în manieră integrată.

Strategia Europa 2020 stabilește o serie de ținte ambițioase pentru România în domenii considerate prioritare la nivel european. Trebuie remarcat faptul că, din punct de vedere al mecanismului de elaborare a țintelor naționale, sistemul folosit a fost exclusiv cel pentru coordonarea afacerilor europene. Astfel sistemul național de coordonare a politicilor și mecanismele aferente nu au fost utilizate, deși este evident că pentru atingerea țintelor respective trebuie o acțiune concertată, politici sectoriale planificate cu atenție și resurse alocate pentru obiectivele respective, deci atributele unui sistem clasic de coordonare a politicilor publice.

Figura 3 - Ținte asumate de România prin Strategia Europa 2020 comparativ cu țintele UE

| Indicator | UE | | România | |
|---|-------|-------|---------|-------|
| | 2008 | 2020 | 2008 | 2020 |
| Rata ocupării forței de muncă | 70% | 75% | 64,4% | 70% |
| Cheltuielile pentru cercetare și dezvoltare | 1,90% | 3% | 0,58% | 2% |
| Reducerea emisiei gazelor cu efect de seră | | 20% | | 20% |
| Reducerea consumului de energie | | 20% | | 19% |
| Rata energiei din surse regenerabile | | 20% | | 24% |
| Abandon școlar | 14,9% | 10% | 15,9% | 11,3% |
| Studii superioare | 31,1% | 40% | 15,9% | 26,7% |
| Rata sărăciei | 16% | 12,5% | 18,2% | 16% |

Inițiativele de la nivel comunitar susțin abordarea integrată, iar guvernele statelor membre urmează a trimite pe lângă proiectul de buget și programul național de reformă (documentul pentru implementarea Europa 2020) pentru analiza privind sustenabilitatea obiectivelor asumate.

În concluzie, în momentul de față:

- Nu avem la nivel guvernamental un document de politici publice pe termen mediu spre lung care să asigure planificarea intersectorială și un proces de prioritizare;
- Avem un document european – Strategia 2020 - monitorizat atât intern cât și prin mecanisme comunitare

- Pentru a implementa realmente aceste document european, e nevoie de coordonare națională.

Considerăm necesar ca Strategia 2020 să joace rolul de document central de planificare la nivel guvernamental, eventual completată cu obiective naționale relevante pentru fiecare ciclu guvernamental în parte.

Recomandări

- 1. Promovarea unui sistem integrat de planificare care să reunească politicile naționale cu politicile europene în condițiile unei coordonări unitare.*
- 2. Strategia Europa 2020 – ca document central de planificare a politicilor publice – se va completa cu obiective clare pentru domeniile considerate prioritare din perspectivă națională.*
- 3. Măsurile specifice de reformă și promovare a abordării de politici publice trebuie să fie focalizate asupra decidenților politici.*


Despre autor

Dragoș DINU este un profesionist cu experiență solidă 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). În cadrul CRPE, coordonează programele privind administrația publică.

Acest raport apare în cadrul proiectului **România activă în dezbaterile europene II** derulat de Centrul Român de Politici Europene (CRPE) și finanțat de Fundația Soros România în cadrul Inițiativei de Politică Externă.

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Fundației Soros.

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

Credit foto copertă: Vermin Inc via *Flickr*  **creative commons**

© CRPE decembrie 2010

Centrul Român de Politici Europene

Str. Gheorghe Pop de Băsești nr. 43-45

ap. 5, București - 2

office@crpe.ro

Telefon +4 0371.083.577

Fax. +4 0372.875.089

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