

Cuprins

<i>Prezentarea autorilor</i>	11
<i>Mulțumiri</i>	15
Introducere (Claudiu Crăciun, Paul E. Collins)	17

Partea întâi

Transformarea guvernării în România.	
Provocări pentru managementul politicilor (Claudiu Crăciun)	29
Internaționalizare	31
Democratizare	35
Dezvoltarea capitalismului	38
Guvernarea modernă : extindere și transformare	42
Transformarea guvernării în România	43
Funcțiile guvernării	44
Structura guvernării	47
Administrarea guvernării	51
Concluzii	54
<i>Bibliografie</i>	55
Puterea în tranziție : designul reformelor administrației publice	
în statele aflate în tranziție. Cazul României (Kenneth A. Sigrist)	59
Introducere	59
Contextul	62
Procedura de delegare	65
Cele patru axe de distribuire a puterii	67
Concluzii	75
<i>Bibliografie</i>	75

Reforma sectorului public și reforma clasei politice : este posibilă sincronizarea ? (Victor Giosan)	77
Descrierea stării spre care trebuie să tindem	83
Descrierea stării la care ar trebui să renunțăm	87
Actorii procesului de transformare, oportunități și riscuri	97
<i>Bibliografie</i>	101
Pregătirea națională pentru elaborarea politicii internaționale. Capacități pentru administrarea coordonării politicii naționale în contextul integrării europene (Les Metcalfe)	103
Introducere	103
Contextul pregătirii naționale	109
Modelul convențional. Coordonarea văzută drept control central.....	110
Administrarea coordonării politicii naționale	112
Coordonarea politicii europene în șapte state membre ale UE	118
Concluzii	132
Exportul modelelor de politici : rolul organizațiilor internaționale guvernamentale (Leslie A. Pal)	135
Revoluția managerială globală	137
Dinamica și transferul modelelor de politici	139
OIG-urile și managementul public : evaluări generale și observații despre centrul și estul Europei	141
Caracterizările a trei organizații guvernamentale internaționale : Banca Mondială, OCDE și UE	146
Concluzii	153
<i>Bibliografie</i>	155

Partea a doua

Guvernanța modernă a sectorului public : provocări pentru România (Russell T. Robinson)	161
Planificarea strategică și managementul public. Chestiuni generale	161
Scopuri, planuri și rapoarte	167
Terminologie și comparabilitate – matrice simplă	177
Lecții învățate	183
Procesul de luare a deciziilor la centrul Guvernului	185
Continuarea reformelor manageriale	192
<i>Bibliografie</i>	193
Îmbunătățirea procesului de pregătire a bugetului (Martin Johnson)	195
Cerințe-cheie pentru reforma administrării cheltuielilor finanțelor publice	195

Procesul bugetar actual al Guvernului României	196
O viziune pentru reformă	202
Revizuirea procedurilor românești de bugetare pe programe	212
Restructurarea programelor	213
Indicatorii de eficiență	216
Reformele managementului finanțelor publice (MFP) începând cu anul 2006 ...	217
<i>Bibliografie</i>	221

**Două componente ale schimbării instituționale
în procesul formulării politicilor publice.**

Cazul administrației publice românești (Florin Bondar)	223
Formularea politicilor publice și elemente ale contextului instituțional autohton	225
Două componente ale schimbării instituționale la nivelul administrației publice	229
Concluzii	239
<i>Bibliografie</i>	241

Procesul politicilor publice : o evaluare externă (Baiba Petersone)
 245 |

Reforma politicilor publice – experiența eforturilor unui an	245
Scopul, punctele-cheie și perspectivele proiectului	246
Cadrul sistemului de politici publice și principalele sale elemente	248
Contează sensul, nu cuvântul. Stabilirea conceptelor de bază	249
Instrumente ale planificării politicilor publice – documente de politici publice	250
Procese – elaborare, consultare, validare	252
Instituții implicate în reforma politicilor publice	254
Managementul și controlul procesului politicilor publice	256
Elaborarea de politici publice și cultura legalistă	258
Realizarea de politici publice „pe hârtie”	259
Atitudinea funcționarilor, cunoașterea și înțelegerea reformei	261
Acțiuni de <i>twinning</i> și obiectivele principale ale proiectului	262
Provocări viitoare	264
<i>Bibliografie</i>	265

Politicile publice în România. De la cultura raportării

la cultura evaluării (Eugen Perianu)	267
Locul evaluării în procesul politicilor publice	267
Cultura și practica evaluării în administrația publică românească	276
Procesul de reformă în administrația publică	276
Expertiza și practica în domeniul evaluării	279
Posibile direcții de dezvoltare a practicii evaluării în administrația publică românească	285
<i>Bibliografie</i>	288

Partea a treia

Rolul ministerelor în procesul politicilor : elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor (Michal Ben-Gera)	291
Introducere și descriere generală	291
Funcțiile ministerelor în procesul de executare a politicilor	295
Rezumat și recomandări	326
<i>Bibliografie</i>	327
Decentralizarea serviciilor publice : o poveste încă fără sfârșit ? (Radu Comșa)	329
De ce descentralizăm ?	329
Principii și reguli ale descentralizării	330
Evoluția procesului de descentralizare în România în perioada 1990-2006	331
Un nou imbold : 2005-2006	343
Principalii actori implicați în procesul de descentralizare	348
Realizarea obiectivelor propuse sau moștenite	353
Procesul de elaborare și adoptare a proiectelor de lege	355
Rezultate ale reformei	360
Impactul proiectelor internaționale de asistență tehnică în politicile publice de descentralizare	361
Concluzii	363
<i>Bibliografie</i>	364
Politicile educaționale : improvizatie sau profesionalism ? (Lucian Ciolan)	365
Introducere	365
Abordarea schimbării și a dezvoltării sectorului educațional din perspectiva politicilor	366
Condiții pentru un proces al politicilor educaționale de calitate	371
Guvernanța centrală a educației în România : improvizatie, nu profesionalism	375
Utilizarea abuzivă a instrumentelor de reglementare	377
O posibilă abordare pentru viitor : învățarea politicilor	380
<i>Bibliografie</i>	383
<i>Abstracts</i>	385
<i>Index</i>	393

Principalele instituții

Principala generalizare ce poate fi făcută privind elaborarea politicilor europene în Germania este cea conform căreia capacitățile centrale nu sunt puternic dezvoltate, cum se întâmplă în Franța și Marea Britanie. Ar fi greșit să susținem că sistemul este descentralizat. Acest fapt sugerează un proces deliberat de delegare a responsabilităților de la centru. Este mai potrivită însă înțelegerea sistemului german ca unul ce se dezvoltă de jos în sus, mai degrabă decât invers.

Trei factori-cheie instituționali influențează și limitează coordonarea politicii europene în Germania. Unul este *federalismul*, care distribuie responsabilitățile între diferite organizații și nivele de guvernare, mărinnd astfel volumul activității de coordonare. Într-un stat unitar, mai multe probleme de coordonare sunt administrate în cadrul organizațiilor, iar capacitățile de coordonare se pot dezvolta mai rapid în cadrul unei autorități centralizate decât într-un sistem federal. Al doilea factor este *autonomia constituțională* a ministerelor federale. Cele individuale sunt profesioniste și capabile să-și pregătească și să-și dezvolte pozițiile de negociere în propria sferă de responsabilitate. Însă independența lor face mai dificilă asigurarea acordurilor asupra politicilor comune și evitarea divergențelor. Deși cancelarul poate promulga instrucțiuni, elaborarea și interpretarea acestora lasă un spațiu destul de larg ministerelor. În al treilea rând, *politica de coaliție* tinde să consolideze tendințele centripete ale procesului politicii. Acest fapt produce o preferință pentru politica de consens și evitarea conflictului mai degrabă decât pentru managementul de conflict.

Dacă divergențele dintre ministere nu pot fi ameliorate cu ajutorul compromisului și al reglării reciproce, se formează o aversiune împotriva forțării lucrurilor, deoarece nu există un proces de arbitraj garantat. Federalismul, independența funcțională a ministerelor și politica de coaliție sunt împotriva conducerii centrale și a elaborării diversive a politicilor, ceea ce ar putea induce confruntarea și managementul conflictelor între ministere. Cultura consensului duce la căutarea unor compromisuri și acorduri de tipul celui mai mic numitor comun. Dacă acestea eșuează, ministerele și miniștrii au posibilitatea de a recunoaște că nu au putut ajunge la un acord și de a încerca din nou într-o altă etapă.

Coordonarea politicilor europene este complicată de faptul că landurile au dreptul constituțional de a participa la procesul federal de elaborare a politicilor și, prin urmare, la dimensiunea europeană a acestuia. Însă, după un anumit timp, guvernul federal are nevoie de autonomie, astfel încât să poată conduce negocierile la nivel european.

Cancelarul și Cabinetul Cancelarului dețin un rol important, dar limitat. Cancelarul este implicat în toate fazele ciclului politicilor. Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Afacerilor Economice sunt principalele formațiuni susținătoare: primul în Consiliul General, completând cu personal Reprezentanța Permanentă, iar cel de-al doilea se ocupă de politicile specializate și menținerea comunicării cu Reprezentanța. Ministerul Finanțelor realizează un raport de monitorizare asupra tuturor aspectelor

cu privire la venituri și cheltuieli și este reprezentat la întâlnirile Consiliului atunci când se află pe agendă chestiuni financiare.

Procesele de coordonare

Coordonarea politicilor europene în Guvernul german depinde foarte mult de procesele de ajustare reciprocă și de acorduri voluntare între ministere. Cancelarul poate stabili norme pentru politici și poate avea diverse inițiative, însă pluralismul sistemului la nivel federal și între nivelul federal și landuri nu este echilibrat și compensat de capacitățile centrale de coordonare. Aceasta face dificilă garantarea faptului că reprezentanții germani ajung să aibă o „voce comună” în cadrul negocierilor europene, fapt care mărește probabilitatea ca diferențele dintre ministere să fie soluționate, iar compromisurile de tip cel mai mic numitor comun să fie rezultatul cel mai bun posibil. În timp ce este limpede că în Germania capacitățile centrale pentru coordonarea europeană nu se află într-un stadiu avansat de dezvoltare, este important de remarcat faptul că standardele generale de competență și resursele disponibile la nivel ministerial sunt ridicate. Lipsa arbitrării și a capacităților de conducere la centru nu contează atât de mult în cazul în care coordonarea politicilor se poate baza pe relații de lucru orizontale și căutarea voluntară a consensului.

Irlanda

Context

Sistemul irlandez de coordonare a politicilor servește un sistem guvernamental mult mai mic decât cel francez, britanic sau german și, tocmai din acest motiv, poate prezenta un interes deosebit. În timp ce aranjamentele constituționale sunt cele ale unui ministru de stat, iar cultura și practicile administrative au similarități cu sistemul britanic din cauze istorice, a existat o evoluție de la aderarea din 1973. Un factor important l-a constituit recunoașterea faptului că impactul calității de membru al CE asupra administrației irlandeze a fost subestimat în cadrul negocierilor de aderare și după aceasta. Dimensiunea interacțiunii cu procesul de politici europene și lărgirea intereselor afectate nu au fost pe deplin realizate. A fost însă înțeles imediat faptul că trebuie să se confrunte cu un volum mult mai mare și mai complex de muncă decât fusese anticipat, mai ales atunci când Irlanda a trebuit să preia președinția Consiliului de Miniștri în 1975.

Principalele instituții

Responsabilitatea formală pentru politicile europene este deținută de către Cabinet, iar conducerea politică de către *Taoiseach* (primul-ministru). Inițiativa în negocierile de aderare a fost preluată de către Departamentul de Finanțe, deoarece acesta era principalul minister responsabil cu chestiunile economice. Ulterior, rolul principal

în coordonarea politicilor europene a fost preluat de către Departamentul de Afaceri Externe.

Aici există un comitet pentru coordonarea politicilor europene mai puțin dezvoltat decât în administrații mai mari. Însă comitetele care există (dintre care menționăm Comitetul European al Funcționarilor Seniori) se întrunesc relativ rar. O mai mare încredere este conferită coordonării orizontale descentralizate. Fluxurile de informație, precum și procesele de comunicare și consultare funcționează mai bine pe o bază informală decât formală. Există o tradiție bine stabilită de asigurare a unui front comun și a unui punct de vedere în acord asupra chestiunilor aflate în negociere.

Procesele de coordonare

Procesele informale și descentralizate de coordonare a politicilor în Irlanda sunt posibile datorită dimensiunii reduse a administrației irlandeze și, în parte, datorită puternicei culturi de adaptare și acomodare reciprocă dintre ministere. Este apreciată în special stabilirea unor acorduri, netezirea diferențelor și asigurarea unei voci comune a reprezentanților. Aceste avantaje sunt consolidate de încercarea deliberată de a rămâne în contact cu evoluțiile de pe scena europeană și de voința de adaptare și reacție în conformitate cu acestea.

Totuși, capacitatea limitată a sistemului, în special la centru, presupune că procesul irlandez de coordonare a politicilor este mai degrabă unul reactiv. Capacitatea de dezvoltare a unei strategii pe termen lung sau de stabilire a priorităților de politici guvernamentale care depășesc stadiul de ajustare incrementală în anumite domenii specifice de politici este limitată. Guvernul irlandez poate mobiliza resurse și poate concentra eforturi în chestiuni specifice, cum ar fi politicile privind pescuitul. Însă asemenea mobilizări pe termen scurt făcute pentru a atinge anumite scopuri tind să consolideze imaginea unui sistem care tratează cu succes chestiunile de tactică a elaborării politicilor europene, însă nu deține capacitățile centrale necesare dezvoltării și administrării strategiilor pe termen lung care solicită schimbări coordonate în domenii multiple de politici și în cadrul ministerelor implicate.

Spania

Context

Experiența Spaniei prezintă un interes specific, fiindcă s-a confruntat cu problema aderării și a calității de membru atât de recent. Spania a devenit membru deplin al UE la 1 ianuarie 1986. Tranziția de la negocierea aderării la negocierea în calitate de stat membru a reprezentat o provocare considerabilă și un lucru șocant pentru administrația spaniolă. Reprezentarea intereselor naționale spaniole la Bruxelles a necesitat mult mai multă pregătire pentru a asigura o informare completă a negociatorilor cu privire la opțiuni și priorități și mult mai multă coordonare între ministere pentru a asigura coerență între pozițiile de negociere ale problemelor legate de politici.

Comparativ cu situația Marii Britanii, a Danemarcei și a Irlandei, care au aderat în 1973, CE a continuat să înainteze cu pași rapizi. Perioada „eurosclerozei” avea să se termine și, în timpul lui Delors, UE a căpătat un dinamism nou. Pe frontul intern, Spania a trecut prin transformări politice, înlocuind regimul lui Franco cu un sistem parlamentar, cu o structură regională, și nu federală. Calitatea de membru în CE a adus cu sine o transformare politică în câțiva ani.

Instituții principale

În primul rând, trebuie luate în considerare ajustările instituționale până la aderare. Câțiva ani înainte ca Spania să devină membru, a existat necesitatea pregătirii și coordonării politicii în cadrul și între ministere pentru o mai bună abordare a problemelor europene. De la cererea inițială din 1977, responsabilitățile pentru coordonarea și reprezentarea intereselor Spaniei au fost însușite de un nou minister : Ministerul pentru Relații cu Comunitățile Europene. Acesta a fost inițial separat de Ministerul Afacerilor Externe, însă urma să fie integrat în urma aderării. Cu toate acestea, schimbarea Guvernului în anul 1981 a dus la reorganizarea administrativă și la absorbția Ministerului pentru Relații cu CE de către Ministerul Afacerilor Externe. Funcțiile sale au fost grupate în cadrul Secretariatului de Stat pentru Relațiile cu CE. După alegerile generale din octombrie 1982, Felipe Gonzales și-a luat angajamentul să câștige calitatea de membru. Termenul de aderare a Spaniei a fost stabilit la mijlocul anului 1985.

În centrul guvernului, principalele mijloace de pregătire și coordonare le deținea un consiliu interministerial : Consiliul pentru Coordonarea relațiilor cu CE. Funcțiile lui au fost definite în 1983 și au constat în coordonarea eforturilor tuturor ministerelor de a studia, a discuta, a aproba și a ridica profilul de propuneri alternative pentru pozițiile de negociere. Consiliul prezidat de Secretariatul de Stat pentru Relații cu CE (responsabil față de ministrul Afacerilor Externe) avea doi vicepreședinți : unul din partea Ministerului Președinției și altul din partea Ministerului Economiei și Finanțelor. Toate ministerele au fost reprezentate prin Secretariatele Tehnice Generale, care puteau prezenta DG-urile de la ministerele lor.

Acest grup larg se întrunea o dată pe lună. Pregătirea pentru munca sa și administrarea procesului au fost încredințate unui grup de lucru creat de ministerele preocupate în principal de integrarea europeană : Economie și Finanțe, Agricultură, Industrie, Muncă, Securitate Socială, Secretariatul de Stat pentru Relații cu CE și Președinția Guvernului. Astfel, coordonarea, spre deosebire de pregătirea pozițiilor de negociere, depindea de acest grup relativ mic.

Dincolo de implicarea ministerelor centrale de guvernământ, au fost făcute eforturi de a implica Guvernele Autonome Regionale în procesele de pregătire. Au fost organizate peste 250 de adunări cu reprezentanți ai Guvernelor Autonome. Un număr similar a fost organizat cu angajații organizațiilor și cu sindicatele.

Astfel, în perioada negocierilor de aderare s-a făcut un efort comun, concentrat asupra implicării ministerelor, guvernelor regionale, angajaților și sindicatelor în

procesul de pregătire a politicii și de coordonare a pozițiilor în negocierile europene. Aceasta nu sugerează ideea că sistemul a funcționat perfect, însă crearea instituțiilor noi a conferit procesului un profil politic înalt.

Tranziția către statutul de țară membră

Exista percepția că negocierea aderării necesită un efort special și, datorită importanței acestui proces, s-a format un angajament puternic de a lucra împreună și de a implica organizațiile și conducerea centrală din afară în acest proces. După aderare, situația și sistemul s-au schimbat.

Aderarea la comunitate în anul 1986 a adus cu sine noi cerințe care au început să fie simțite din perioada anului 1985, perioadă de încercare în participarea cu statut de observator. Situația negocierii a devenit cu mult mai complexă. Negocierile vizau un set larg de probleme. Reprezentanții Guvernului spaniol la nivel diplomatic, oficial și politic au fost implicați pe deplin în elaborarea politicii CE. Aceștia erau nevoiți să ia în considerare regulile și directivele ce țineau de toate problemele, nu numai de acelea legate de interesele Spaniei. Mai mult, negocierile (și, astfel, pregătirea și coordonarea pozițiilor de negociere) au trebuit să ia în calcul și diversele poziții ale altor state membre. Dacă se credea că după emoțiile negocierilor de aderare va exista o perioadă mai ușoară, acest lucru s-a dovedit imediat fals.

Pentru a răspunde cerințelor crescânde ce vizau calitatea de membru a fost introdus un nou sistem de coordonare a politicii europene: Secretariatul de Stat pentru CE și Comisia Interministerială pentru Afacerile Economice cu CE, iar resursele Secretariatului de Stat au crescut. Intenția originală a acestor schimbări a constat în crearea unui sistem mai riguros și centralizat. Informația de la Bruxelles prin Reprezentanța Permanentă parvenea prin Ministerul Afacerilor Externe (Secretariatul de Stat pentru CE), care o transmitea mai departe Secretariatului General Tehnic din fiecare minister în funcțiune. Acesta, la rândul său, era responsabil de distribuirea informației în cadrul ministerului.

Instituția centrală concentrată asupra divergențelor și problemelor era Comisia Interministerială pentru Afaceri Economice cu CE. Chestiunile care implicau diferite ministere au fost prevăzute să fie rezolvate aici. Dacă nu, acestea erau atribuite Comisiei Delegate a Guvernului pentru Afaceri Economice și, în ultimă instanță, Consiliului de Miniștri.

Sistemul nu a funcționat după cum a fost planificat. Comisia Interministerială a fost prevăzută să coordoneze politicile economice referitoare la CE, să fie informată despre deciziile făcute de către ministere în jurisdicțiile proprii, să rezolve divergențele dintre ministere acolo unde politicile lor sunt interdependente și să pună în discuție chestiuni dificile sau de înaltă prioritate împreună cu Comisia Delegată. Însă sistemul nu a putut îndeplini aceste ambiții mari. Funcționează în principal ca un mijloc al schimbului de informație, promovând consultarea și făcând posibilă evitarea divergențelor prin coordonarea negativă. Sistemul nu asigură un mijloc de arbitraj

sau elaborare a politicilor pe termen lung. Perspectivele sale sunt de scurtă durată. Însă, chiar din aceste considerente, sistemul a dat dovadă de puncte slabe în perioada de după aderare. Rezultatul a fost acela că reprezentarea intereselor spaniole a fost fragmentată. Lipsa de coerență datorată unei pregătiri insuficiente și unei coordonări imperfecte a dus la preocupări între ministere. Sub presiunea timpului, reprezentanții s-au aflat în procesul negocierilor fără niște poziții de negociere suficient de bine pregătite și coordonate.

Un factor major ce a stat în spatele acestor insuficiențe a fost lipsa de resurse. Nevoile au fost subestimate nu numai în termeni de expertiză și pregătire specializată, dar și în termeni de timp și eforturi necesare ministerelor pentru a se coordona unul cu altul. Coordonarea efectivă a politicii europene a necesitat mai multe resurse umane, într-o combinație adecvată cu expertiza tehnică și diplomatică. Lipsa resurselor adecvate pentru coordonarea intraguvernamentală a însemnat că fiecare minister a avut tendința să se apropie independent de Bruxelles și să dezvolte linia proprie și independentă a politicii.

Resursele insuficiente au constituit numai o parte din problema coordonării la Madrid. În afara problemelor cantitative referitoare la resurse, a existat o problemă calitativă de proiectare a structurilor și proceselor de coordonare care să satisfacă necesitățile reale ale politicii și administrației spaniole. Aceasta a fost problema culturii administrative într-o perioadă cu schimbări discontinue și rapide. Conceptul tradițional de *coordonare* (cu siguranță unic pentru Guvernul spaniol) egalează coordonarea cu controlul central. Această viziune ierarhică a coordonării presupunea că „nu există coordonare fără coordonator”, întrucât aceasta depindea de intervenția unei autorități mai înalte.

Însă coordonarea politicii europene depinde de un set de procese mai complexe și mai diferențiate, ce pot fi încadrate într-un model predominant ierarhic. Chiar și sistemele centralizate, precum cel al Franței și al Marii Britanii, nu depind pur și simplu de eforturile de coordonare ale autorităților centrale. Într-adevăr, eficacitatea lor depinde de ministerele care își asumă responsabilitatea pentru o bună coordonare reciprocă. Fără aceasta, mecanismul central de coordonare va deveni curând supraîncărcat.

Mai mult, a devenit din ce în ce mai clar faptul că în Spania dezvoltarea Guvernelor Autonome Regionale necesită procese mai extinse de consultare și participare. Aceasta dă naștere unor dificultăți în asigurarea unei coordonări efective care deja sunt cunoscute Germaniei, unde federalismul dezvoltă o serie de probleme care necesită o coordonare între diferite nivele ale conducerii.

După ce a aderat la CE, Spania s-a confruntat cu o serie de probleme și a subestimat cerințele făcute la adresa coordonării naționale a politicilor. După un început nesigur, au fost făcute eforturi serioase de a forma capacități și de a consolida rutina prin reforme organizaționale și investiții în tehnologii informaționale și programe de instruire.