

Raport de bune practici

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



Proiect finanțat de
UNIUNEA EUROPEANA

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

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

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

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

© *Institutul Român de Training, 2009*

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

Cuprins

	Cuvânt înainte	5
Capitolul I.	Transparența instituțională în contextul fondurilor post-aderare	9
Capitolul al II-lea.	Modele de bună practică	14
Capitolul al III-lea.	Recomandări	26
	Anexe	41

Abrevieri

ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ADR	Agenția de Dezvoltare Regională
AM	Autoritate de Management
APD	Asociația Pro Democrația
APDRP	Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit
ASG	Agenția pentru Strategii Guvernamentale
CE	Comisia Europeană
CSNR	Cadrul Strategic Național de Referință
DCI	Document Cadru de Implementare
FC	Fondul de Coeziune
FEGA	Fondul European pentru Garantare Agricolă
FEP	Fondul European pentru Pescuit
FSE	Fondul Social European
FSC	Fondurile Structurale și de Coeziune
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
HG	Hotărâre de Guvern
IRT	Institutul Român de Training
OI	Organism Intermediar
ONG	Organizație Neguvernamentală
OUG	Ordonanța de Urgență
MDRL	Ministerul Dezvoltării Regionale și Locuinței
MMFPS	Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale
MM(DD)	Ministerul Mediului (și Dezvoltării Durabile)
PCT	Programul de Cooperare Teritorială
PO	Program Operațional
POAT	Programul Operațional de Asistență Tehnică
POC	Programul Operațional de Cooperare
PODCA	Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative
POR	Programul Operațional Regional
POSDRU	Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane
POSM	Programul Operațional Sectorial de Mediu
POST	Programul Operațional Sectorial de Transport
POP	Programul Operațional pentru Pescuit
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
SMIS	Sistemul Unic de Management al Informației
UE	Uniunea Europeană

Cuvânt înainte

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

Astfel, noul sens, instituțional, al transparenței este înțeles drept o caracteristică a instituțiilor, companiilor, organizațiilor, ori chiar a indivizilor, de a fi deschiși/comunicativi în privința informațiilor, regulilor, planurilor sau strategiilor, proceselor, procedurilor și acțiunilor lor, într-o manieră vizibilă, predictibilă și inteligibilă, cu scopul de a promova participarea și asumarea răspunderii.¹ În egală măsură, transparența organizațională se referă la deschiderea unei organizații (de orice fel, publică sau privată) cu privire la acțiunile, deciziile și impactul activităților sale, comunicate clar, corect și complet.² Păstrând analogia cu fizica și chimia, să ne aducem aminte că structura moleculară a oricărui corp depinde în mod direct de legăturile dintre atomi, stabilite prin intermediul electronilor. Dacă electronii sunt prea liberi (sau chiar se mișcă haotic) între atomi, corpul pe care îl analizăm este opac; prin contrast, dacă electronii sunt bine fixați în legăturile dintre atomi, structura moleculară este vizibilă/predictibilă, iar corpul respectiv este transparent.

Dintr-o altă perspectivă, instituțiile de la care pretindem transparență sunt niște sisteme care procesează un set de resurse, pentru a obține anumite rezultate. Toate definițiile transparenței cuprind, mai mult sau mai puțin aluziv, așteptarea de a permite observatorului uman să afle cât mai exact care sunt resursele utilizate, care sunt procesele interne prin care sunt transformate aceste resurse, respectiv care sunt rezultatele obținute. În privința resurselor, ne interesează să știm dacă ele sunt justificate și utile, dacă sunt suficiente și dacă sunt utilizate eficient. În privința proceselor interne, de cele mai multe ori ne interesează dacă sunt economice, eficiente și eficace în același timp, respectiv dacă sunt compatibile cu valorile și principiile majore ale societății în care trăim. Nu în ultimul rând, cu privire la rezultate, dorim să aflăm dacă servesc obiectivele stabilite, contribuie la îmbunătățirea situației generale și au un randament satisfăcător.

¹ „Plain Language Guide.” Transparency International, 2009, disponibil la http://www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

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

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

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

În cadrul acestui proiect, ne-am propus să analizăm transparența instituțiilor care se ocupă de gestionarea fondurilor europene post-aderare. Am pornit acest demers de la prezumția că transparența contribuie și la corecta distribuție a fondurilor, și la creșterea ratei de absorbție, și la atingerea obiectivelor stabilite prin documentele programatice care ghidează utilizarea eficientă a acestor fonduri în România. Astfel, ne-am interesat, prin intermediul solicitărilor de acces la informații, al participării la elaborarea de acte normative și/sau al interviurilor cu potențialii beneficiari ori clienți, despre modul în care aceste instituții sunt configurate, respectiv despre cum anume interacționează ele cu factorii interesați din mediul extern. Secțiunile următoare prezintă, dincolo de analogia cu fizica și chimia, relațiile dintre principiul transparenței instituționale și alte principii ale bunei guvernări, atrăgând atenția asupra incidenței normelor în vigoare și asupra aplicabilității unor modele de bună practică.

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

pentru Pescuit (în cadrul politicii privind pescuitul). Fondurile Structurale și de Coeziune (FSC), sau Instrumentele Structurale, sunt instrumentele financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării politicii de coeziune economică și socială. Prin instrumentele structurale, în perioada 2007-2013, vor fi implementate șapte programe operaționale sectoriale și regionale în cadrul obiectivului convergență al politicii de coeziune, la care se adaugă opt programe de cooperare teritorială cu alte state, în cadrul obiectivului cooperare teritorială al politicii de coeziune. Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și Fondul European pentru Pescuit vor fi implementate la rândul lor prin Programul Național de Dezvoltare Rurală și Programul Operațional pentru Pescuit.

În România, cadrul instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea Instrumentelor Structurale a fost stabilit prin HG nr. 457/2008, desemnându-se structuri instituționale armonizate cu cele comunitare specifice. Astfel, Ministerul Finanțelor Publice, prin ACIS—Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, îndeplinește rolul de coordonator național al instrumentelor structurale, asigurând atât dezvoltarea cadrului instituțional, legislativ și procedural necesar implementării acestor fonduri, cât și funcționarea coerentă și eficientă a întregului sistem administrativ. Pentru programele operaționale sectoriale și regionale, sprijinite prin fondurile comunitare, în cadrul ministerelor de linie corespunzătoare, este desemnată câte o Autoritate de Management. Autoritățile de management sunt responsabile de gestionarea și implementarea fiecăruia dintre programele operaționale. În funcție de specificul programului operațional, în relația dintre autoritatea de management și beneficiar pot interveni organisme intermediare, centrale sau regionale. Acestea preiau, în baza unui acord, funcții delegate de către autoritățile de management, însă responsabilitatea finală a implementării programului operațional revine tot autorităților de management.

Sperăm ca acest raport să devină un instrument util în asumarea răspunderii pentru noi decizii—de a deschide instituția, de a informa proactiv publicul larg și factorii interesați, de a colabora cu societatea civilă și utilizatorii finali în procesele decizionale, de a recalibra ori stabiliza anumite proceduri interne de lucru, replicând modelele de bună practică deja identificate, respectiv de a concerta acțiunile și măsurile instituției cu cele ale altor entități. De bună seamă, vor exista și obstacole—unul din cele mai dificile este chiar modul în care sunt structurate autoritățile de management și organismele intermediare, ca parte integrantă din alte instituții publice, însă cu mandat specializat și distinct.

Pentru a încheia tot cu o analogie, autoritățile de management și organismele intermediare sunt percepute public și, într-o mare măsură, conform observațiilor reieșite din monitorizare, se comportă ca niște pui care trăiesc în marsupiu. Atunci când își îndeplinesc mandatul specializat și distinct, acționează de sine-stătător; atunci când deciziile privesc procedurile interne și/sau relaționarea externă, revin în marsupiu și depind de instituția-mamă. Această configurație instituțională este cea care

determină în foarte mare măsură modul în care sunt aplicate legile transparenței instituționale de către entitățile care gestionează fondurile europene post-aderare în România.

Teoretic, la nivel de politici publice, există trei opțiuni cu privire la configurarea cadrului instituțional:

- prima susține că ar fi bine ca toate aceste instituții să fie delimitate ca entități complet separate, care să se poată angaja individual, asumându-și răspunderea pentru astfel de decizii, în acțiuni de bună guvernare a fondurilor europene—informare, transparență și participare. Luând în considerare atât bunele practici instituționale europene, cât și condițiile actuale de criză financiară, această recomandare pare nerealistă;
- a doua opțiune presupune integrarea în cât mai mare măsură a structurilor ce gestionează fondurile europene în cadrul instituțiilor-mamă, fără a mai diferenția proveniența fondurilor europene de restul fondurilor publice. Această opțiune ar fi utilă pentru a realiza transferul de know-how de gestionare a fondurilor europene către structurile ce sunt responsabile de finanțările din alte tipuri de fonduri publice.³ Din punct de vedere al motivării resurselor umane, este de așteptat, însă, ca această opțiune să conducă la o și mai mare mobilitate de personal;
- cea de-a treia opțiune este continuarea organizării distincte (de tip „marsupial”) în cadrul unei alte structuri instituționale. Eficientizarea aplicării legilor transparenței instituționale presupune, însă, o perfecționare a procedurilor și modalităților de lucru, atât în cadrul structurii responsabile de gestionarea fondurilor europene post-aderare, cât și în cadrul instituției-mamă.

Luând în considerare situația actuală, descrisă cel mai bine de cea-a de-a treia dintre opțiunile de politici publice prezentate succint mai sus, chiar dacă unele entități/structuri se bucură de o mai mare autonomie instituțională (cum ar fi ACIS, APDRP, Agențiile de Dezvoltare Regională), recomandările din prezentul document se referă mai ales la această din urmă opțiune de politici publice.

³ Cum ar fi programele de sprijin pentru întreprinderile mici și mijlocii, cele de sprijinire a infrastructurii rurale, cele privind spațiile verzi din orașe și municipii etc.

Capitolul I.

Transparența instituțională în contextul fondurilor post-aderare

I.1. Ce este transparența instituțională și de ce avem nevoie de ea?

Termenul de *transparență*, delimitând un concept-cheie al bunei guvernări, a devenit în ultimul deceniu aproape un clișeu al administrării moderne a intereselor publice, fiind folosit în numeroase contexte.⁴ A. Tomkins menționează că „probabil, în accepțiunea comună, transparența se referă la actul de guvernare conform legilor în vigoare, elaborat pe baza informării și procedurilor care sunt accesibile publicului și care se desfășoară în limitele competențelor clar demarcate.”⁵

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

La nivelul Uniunii Europene, principiul transparenței instituționale a fost și încă mai este amplu dezbătut, în contextul preocupării continue de a consolida legitimitatea instituțiilor publice europene și de a crește calitatea interacțiunii dintre acestea și cetățeni. Ombudsmanul European este una dintre instituțiile care se bucură de o recunoaștere unanimă în ceea ce privește promovarea transparenței ca principiu determinant pentru dezvoltarea unei culturi instituționale bazate pe buna administrare.⁶ În urma demersurilor publice desfășurate conform rolului său instituțional, recomandările Ombudsmanului European au fost sintetizate, încă din 1999, în *Codul European al Bunei Conduite Administrative*,⁷ adoptat în 2001 prin Rezoluție a Parlamentului European. Documentul susține conceptul de transparență, atât ca normă de conduită a funcționarilor publici cu rol decizional sau de execuție, cât și ca principiu inerent procesului de management public modern, prin care se intenționează consolidarea

⁴ C. Hood, “Transparency in historical perspective,” *Transparency: the key to a better governance?*, C. Hood și D. Heald, editori, Oxford University Press, 2006.

⁵ A. Tomkins, “Transparency and the emergence of European administrative law,” *Yearbook of European Law 1999-2000*, vol.19, Oxford University Press, 2000.

⁶ *Buna administrare* este un concept dezvoltat de Ombudsmanul (sau Mediatorul) European ca un principiu opus conduitei administrative necorespunzătoare (*maladministration*), într-o definiție care a fost ulterior confirmată și de Parlamentul European: „Conduita administrativă necorespunzătoare se întâlnește atunci când organul public nu acționează conform cu prevederile sau principiile sale corespunzătoare.” *Raportul anual al Ombudsmanului European*, 1997.

⁷ <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>.

modalităților de comunicare și informare a publicului, în vederea obținerii sprijinului și consensului colectiv. Din aceasta perspectivă, „transparența implică trei elemente:

1. procesele prin care instituțiile publice iau decizii trebuie să fie inteligibile și deschise;
2. deciziile în sine trebuie să fie raționale și justificate;
3. pe cât posibil, informația pe care se bazează deciziile trebuie să fie disponibilă publicului.”⁸

Aceste elemente de bază au fost acceptate și promovate și de către Comisia Europeană, prin codificarea principiului transparenței în cadrul unor serii de acte normative⁹ care stabilesc direcțiile generale privind utilizarea, procesarea și circulația informațiilor de interes public, aplicabile atât la nivelul instituțiilor europene, cât și la nivelul statelor membre ale Uniunii. Pentru a veni și mai mult în întâmpinarea criticilor aduse aptitudinii Uniunii Europene de a se apropia de cetățenii săi, de a consolida democrația și de a produce un cadru legislativ mai transparent și mai eficient (așa-zisul „deficit democratic”), Comisia a adoptat în 2001 *Carta albă a Bunei Guvernări*.¹⁰ Chiar dacă a fost contestată, la momentul respectiv, pentru lipsa recomandării unor măsuri efective în domeniu, *Carta* a devenit un punct de reper în ceea ce privește propagarea conceptului de bună guvernare.¹¹

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

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

⁸ Ombudsmanul European, “Transparency as a Fundamental Principle of the European Union,” 2001 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-06-19.htm>.

⁹ Regulamentul nr. 1049/2001, privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, Directiva nr. 2003/98/CE privind reutilizarea informației din sectorul public. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

¹¹ Conceptul de bună guvernare a fost dezvoltat de către diferite organizații internaționale, pe baza unor necesități economice/financiare, în vederea promovării democrației, dezvoltării umane și susținerii creșterii economice în țările care parcurg perioade de tranziție către un climat socio-politico-economic stabil. Conceptul a fost asimilat și la nivel european, dar extins dincolo de aspectul politic, fiind recunoscut ca un concept legal immanent al *statului de drept*.

guvernare; principiul răspunderii stabilește:

- cine este răspunzător?
- în fața cui răspunde?
- în legătură cu ce poate fi tras la răspundere?

Acest principiu se află la baza legitimării tuturor mecanismelor prin care entitățile publice pot fi trase la răspundere de către publicul lor țintă, acestora revenindu-le obligația de a explica și justifica modul de realizare și îndeplinire al activităților specifice.¹²

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

În prezent, doctrina dreptului comunitar susține că acestor principii de bună guvernare, statuate în documentul Comisiei Europene, li s-a mai adăugat un principiu complementar, cel al *bunei administrări*, recunoscut cu valoare de drept substanțial în *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*¹³ din 2007. Fundamentul acestui principiu a fost dezvoltat tot de Ombudsmanul European, în *Codul European al Bunei Conduite Administrative* amintit mai sus, preluând aspecte¹⁴ de fond și de procedură ale dreptului administrativ european¹⁵ și reguli¹⁶ privind funcționarea eficientă a administrației publice.

În acest context, transparența și participarea devin componente intercorelate și complementare ale bunei guvernări/administrării în spațiul european și pot fi exprimate prin informarea optimă a publicului despre acțiunile administrative, prin mijloace precum:

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

Argumentele care pledează pentru transparența procesului decizional și administrativ sunt numeroase, dar este suficient să reținem următoarele:

„Argumentul administrativ: odată cu mai multă transparență vin mai

¹² M. Bovens, „Analysing and assessing public accountability,” *European governance papers*, C-06-01.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:RO:PDF>.

¹⁴ Articolele 4-12 și 16-18 din *Codul European al bunei conduite administrative* se referă la legalitate, non-discriminare, proporționalitate, absența abuzului de putere, imparțialitate, obiectivitate, respectarea așteptărilor legitime, dreptul la apărare, obligația de motiva actul administrativ etc. Aceste aspecte sunt recunoscute cu valoare de principii și în doctrina dreptului administrativ românesc.

¹⁵ În spațiul UE se dezvoltă știința „Dreptului Administrativ European,” care are la bază, deocamdată, hotărârile Curții Europene de Justiție. Se presupune că, odată cu ratificarea Tratatului de la Lisabona de către toate statele membre UE, această știință va tinde către noi frontiere, devenind fundația unor noi reglementări în domeniul administrației publice.

¹⁶ Cum ar fi trimiterea unei confirmări de primire a unei solicitări de informație, transferul unei solicitări la serviciul competent pentru formularea unui răspuns etc.

multă acuratețe și eficiență în organizarea și administrarea actelor, în general, și în cea a dosarelor personale în particular.

În al doilea rând, argumentul constituțional: mai multă transparență susține rolurile constituționale și legale ale instituțiilor naționale în exercitarea atribuțiilor decizionale sau de control administrativ.

În al treilea rând, argumentul legal: prezentarea clară și transparentă a motivelor care au condus la o luarea unei anumite decizii este esențială pentru cei guvernați/administrați, astfel încât, în concret, aceștia să înțeleagă în ce condiții au dreptul la o formă legală de corectare a unei decizii greșite, disproporționate sau luate fără respectarea procedurilor, iar în abstract, să se înlăture suspiciunea acestora de subiectivism în fundamentarea deciziilor.

În al patrulea rând, argumentul politicilor publice: mai multă deschidere și receptivitate din partea instituțiilor publice conduc inevitabil la o calitate mai bună a deciziilor administrative, în sensul în care, cu cât procesul de luare a deciziilor este mai deschis participării și implicării societății civile sau mass-mediei, cu atât greșelile vor fi mai puține iar fraudă/corupția va fi mai greu de realizat.

În final, argumentul popular și politic, care presupune că o mai mare transparență sporește abilitatea cetățenilor informați de a participa la consolidarea democrației.¹⁷

¹⁷ A. Tomkins, "Transparency and the emergence of European administrative law," *Yearbook of European Law* 1999-2000, vol. 19, Oxford University Press, 2000.

I.2. Buna guvernare a fondurilor structurale și de coeziune

Reglementările privind sfera fondurilor structurale insistă și subliniază, în mod consecvent, importanța aplicării principiilor de bună guvernare și de parteneriat, pe parcursul tuturor etapelor specifice procesului de gestionare și administrare, eficientă și efectivă, a fondurilor comunitare. Cu titlu de exemplu, cităm câteva pasaje din Regulamentele privind fondurile europene post-aderare:

Punerea în aplicare efectivă și eficientă a acțiunilor susținute de FEDR depinde de *buna guvernare*, de parteneriatul între toți partenerii teritoriali și socio-economici în cauză și, în special, de autoritățile regionale și locale, precum și de orice alt organ în cauză, în diferitele etape de punere în aplicare a programelor operaționale cofinanțate de FEDR.¹⁸

și:

Bună guvernare și parteneriat

(1) FSE încurajează buna guvernare și parteneriatul. Sprijinul pe care îl furnizează în acest domeniu este conceput și pus în aplicare la nivelul teritorial corespunzător, ținând seama de nivelul național, regional și local, în conformitate cu măsurile instituționale caracteristice fiecărui stat membru.

(2) Statele membre asigură *participarea* partenerilor sociali și *consultarea și participarea* adecvate ale altor părți beneficiare, la nivelul teritorial corespunzător, în cursul pregătirii, punerii în aplicare și a supravegherii sprijinului acordat de FSE.¹⁹

Mai mult, Regulamentul nr. 1081/2006, privind Fondul Social European, face distincția între cele două forme ale participării, referindu-se la acest principiu atât ca la un mecanism specific bunei guvernări, aplicabil întregului proces de gestionare a fondurilor structurale, cât și ca la un principiu aplicabil realizării proiectelor,²⁰ aspect pe care nu vom insista însă în documentul de față. Regulamentul nr. 1083/2006,²¹ privind dispoziții generale aplicabile instrumentelor structurale, subliniază necesitatea aplicării mecanismelor de participare prin promovarea parteneriatului ca și principiu esențial bunei desfășurări a tuturor etapelor de management al programelor susținute din fonduri europene.

¹⁸ Punctul 7 din Preambulul Regulamentului nr. 1080/2006, privind Fondul European de Dezvoltare Regională și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1783/1999.

¹⁹ Art. 5 din Regulamentul nr. 1081/2006, privind Fondul Social European și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1784/1999.

²⁰ Regulamentul nr. 1081/2006, art. 3, alin. (1), lit. e.

²¹ Regulamentul nr. 1083/2006, de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999.

Capitolul al II-lea. Modele de bună practică

II.1. Definiții

În această secțiune sunt prezentate recomandări și modele de bună practică relevante pentru fiecare dintre etapele managementului programelor/proiectelor europene. Conform manualului elaborat de Comisia Europeană cu privire la managementul ciclului de proiecte,²² *proiectul* este definit ca un „set de activități ce urmăresc îndeplinirea unor obiective clar specificate, într-o perioadă determinată de timp și cu un buget definit.” Proiectele de dezvoltare pot fi diferite ca scop, obiective și anvergură—proiectele mai mici pot implica resurse financiare modeste și pot dura doar câteva luni, în timp ce proiectele mari pot implica mai multe milioane de euro și pot dura mai mulți ani. Relaționarea dintre *proiecte*, *programe* și *politici* este sintetizată după cum urmează:

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

Prin urmare, în cadrul acestui document, noțiunile *proiect* și *program* sunt folosite cu următorul înțeles:

- **program**—liniile de finanțare post-aderare gestionate de autoritățile publice responsabile, în perioada 2007-2013 (de exemplu, Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane, abreviat POS DRU);
- **proiect**—inițiativele entităților publice sau private, pentru care se solicită finanțare în cadrul programelor definite mai sus.

Conform aceluiași Manual, ciclul managementului de proiect, aplicabil și programelor, cuprinde următoarele etape, descrise succint și corelate concret cu fondurile post-aderare din România:

- programare;
- identificare;
- formulare;
- implementare;
- evaluare și audit.

Pornind de la aceste precizări, în cadrul raportului, am analizat modul de gestionare al programelor operaționale prin prisma etapelor din ciclul de

²² Disponibil în limba engleză la http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm.

proiect. În privința etapelor de programare, identificare și formulare, am decis să le cuprindem într-o singură unitate de analiză, pentru mai multe motive:

- toate cele trei etape au fost parcurse, în România, pentru exercițiul bugetar 2007-2013, cu mult timp înaintea demarării cercetării noastre, obținerea informațiilor de proces din acea perioadă fiind mai dificilă;
- toate cele trei etape au fost coordonate și implementate de un număr limitat de instituții, cu aceleași metode și cu aceleași obiective, astfel încât informațiile existente sunt deja suficient de coerente;
- aceste trei etape, reluate pentru programarea exercițiului bugetar 2014-2020, vor deveni relevante pentru factorii interesați abia după finalizarea evaluării intermediare, probabil în anul 2011.

II.2. Etapele de programare, identificare și formulare

II.2.1. Descriere

Etapa de programare:

- se identifică prioritățile de dezvoltare la nivel național, respectiv punctele pe care se concentrează asistența financiară europeană;
- se elaborează strategiile naționale și schema generală a programelor la nivel național. În această etapă, se identifică prioritățile și sectoarele care vor fi sprijinite, tipul de asistență și modalitățile de finanțare.

Etapa de identificare:

- se analizează dacă, la nivel conceptual, programul de finanțare corespunde problemelor prioritare la nivelul statului relevant și respectă prioritățile politice ale Comisiei Europene;
- se elaborează documentele de bază pentru fiecare program de finanțare în parte (de exemplu, programul operațional);
- se analizează ideile de program propuse și se aleg cele care vor face obiectul asistenței.

Etapa de formulare:

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

II.2.2. Situația ideală

Organizațiile neguvernamentale și partenerii sociali sunt implicați în activitățile privind modul de consultare a factorilor interesați (de exemplu, interviuri, cercetare), identificarea problemelor și a priorităților de dezvoltare care pot face obiectul asistenței europene, identificarea de soluții relevante pentru problemele vizate, argumentarea și fundamentarea acestora cu date concrete. Facilitarea de către autoritățile responsabile a

oportunităților privind procesul de consultare reprezintă un element cheie pentru această etapă, în egală măsură cu asigurarea unor forme variate de dialog, în scopul de a colecta cât mai eficient reacțiile factorilor cheie interesați.

Opiniile pot fi transmise, de exemplu, pe o pagină de internet special creată în acest scop, pusă la dispoziția tuturor entităților potențial interesate (forum electronic). În completare, factorii cheie interesați (inclusiv organizațiile umbrelă) pot fi contactați în mod direct, pentru colectarea opiniilor privind documentele vizate (Cadrul Strategic Național de Referință, Programele operaționale, Documentele cadru de implementare a programelor operaționale, legislația și procedurile elaborate pentru implementarea viitoarelor linii de finanțare). Tuturor comentariilor transmise li se răspunde de către autoritățile responsabile (Comitetul Național de Coordonare, Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, Autoritățile de Management).

Comentariile considerate ca relevante vor fi luate în considerare, generând completări sau modificări ale documentelor vizate. Autorii comentariilor considerate ca nerelevante vor primi, la rândul lor, o justificare privind respingerea acestora în procesul de elaborare a documentelor. Pot fi considerate relevante comentarii care semnaleză omisiuni sau erori în conținutul documentelor, precum și comentarii care propun completări ale acestora pe baza unor justificări privind, de pildă, oportunitatea introducerii noilor elemente propuse de autorii comentariului, cu luarea în considerare a cadrului legislativ și procedural aplicabil documentului respectiv. Astfel, se poate ajunge la modificări sau completări privind, de exemplu, introducerea sau eliminarea unor domenii de activitate vizate de document, a unor tipuri de proiecte care pot primi finanțare, a unor categorii de persoane juridice care pot beneficia de finanțare sau a diferitelor categorii de cheltuieli eligibile.

În acest fel, transparența procesului decizional va asigura faptul că documentele pregătite și deciziile adoptate sunt adecvate nevoilor reale din zonele geografice sau domeniile vizate și că gradul de acceptare din partea factorilor interesați crește semnificativ, asigurându-se, astfel, șanse mărite de succes pentru intervențiile propuse. În tot acest proces, nu trebuie ignorat faptul că, uneori, există idei bune care sunt respinse din cauza lipsei de resurse sau a faptului că acestea nu demonstrează convingător legătura cu obiectivele generale ale documentelor vizate. În cazul respingerii acestora, este oferită o justificare pentru a explica luarea unei asemenea decizii. Astfel, documentele sunt pregătite și deciziile sunt adoptate în baza informațiilor care garantează un grad de acceptare mai mare la nivelul societății, în general, asigurându-se, în același timp, transparența. Dezavantajele includ consumul de timp asociat acestui tip de dialog și aparatul administrativ necesar, în special în etapa introductivă. În plus, uneori, idei bune sunt respinse datorită lipsei de resurse sau a faptului că acestea nu se află în strânsă legătură cu obiectivele generale.

Responsabilitățile autorităților publice:

- **Diseminarea informației:** Furnizarea la timp a unor informații de ultimă oră, corecte și cuprinzătoare, privind documentele procesului decizional, într-un format accesibil tuturor părților interesate. Diseminarea rezultatelor procesului de consultare se poate face prin intermediul unui atelier de lucru, al unui raport ori al unei pagini de internet.
- **Procedurile:** Dezvoltarea unui proces decizional transparent și adeziunea la acesta. Asigurarea oportunității și clarității procesului de consultare pentru factorii interesați implicați se poate face prin proceduri de participare clare, deschise și accesibile (standarde minime de consultare, obiective clare, reguli de participare, punctualitate, contacte etc.). La nevoie, se pot adopta proceduri pentru mecanisme de co-decizie, organizându-se întâlniri deschise pentru consultări, care includ invitarea tuturor potențialilor factori interesați.
- **Furnizarea de resurse:** Recunoașterea diversității sectorului ONG și identificarea de resurse care pot fi atrase și de la alte organizații decât partenerii „tradiționali.” Facilitarea și asigurarea unor termene și mijloace de consultare adecvate asigură participarea activă la diferite niveluri ale societății civile sau actorilor neguvernamentali. Factorii interesați trebuie să primească un interval de timp suficient pentru oferirea de *feedback*, astfel încât participarea să fie concretă și utilă.
- **Receptivitatea:** Asigurarea implicării active a reprezentanților autorităților publice relevante; reprezentanții instituției ascultă, iau în considerare și răspund cu privire la contribuțiile colectate în cadrul consultării.

Instrumente și mecanisme utile:²³**Informare:**

- **Accesul** facil și deschis **la informații** relevante, corecte și de ultimă oră cu privire la procesul de elaborare a documentelor strategice și de programare vizate, dar și la factorii decizionali cu atribuții în domeniu—baze de date publicate pe internet, puncte de informare unice pentru consultarea documentelor vizate, informații disponibile în formate variate, pentru a fi accesibile și adaptate specificului diverselor categorii de public interesat.
- **Cercetarea**, pentru a înțelege aspectele problematice și pentru a propune și identifica cele mai bune sugestii de soluționare a acestora, în vederea elaborării documentelor strategice și de programare.
- **Realizarea de campanii** în parteneriat cu, ori externalizate către ONG-uri, vizând conștientizarea opiniei publice, cum ar fi studii privind politicile publice, postere și pliante, pagini de internet,

²³ Pentru descrierea nivelurilor de participare publică în procesul decizional, a se vedea modelul prezentat în Anexa 1.

conferințe de presă și demonstrații publice.

- **Pagină de internet** cu acces facil la documentele vizate și la anunțurile privind evenimentele publice relevante, transmisiunile pe internet ale unor audieri, întâlniri și dezbateri, care să permită publicului să le privească și să le asculte în timp real.²⁴

Consultare:

- **Petiționarea** se poate desfășura prin intermediul instrumentelor specifice internetului, cum ar fi petițiile electronice (e-petițiile) sau forumurile electronice.
- **Consultarea** prin intermediul internetului sau al altor tehnici, pentru a colecta aspectele de interes și sugestiile exprimate de factorii interesați.
- **Sesiuni deschise**, de plen sau de comisii ale forurilor deliberative, care să asigure accesul deschis la dezbateri în timpul procesului decizional.
- **Comisii și organisme consultative** formate din, sau incluzând, reprezentanți ai factorilor interesați; acestea pot fi permanente sau ad-hoc.

Dialog:

- **Audierile** și forumurile **publice**, la care să participe factorii, interesați pentru a identifica și a interpreta aspectele sensibile și interesele manifestate de grupuri diferite, respectiv pentru a colecta propuneri, prin comunicare directă sau prin intermediul internetului.
- **Forumuri ale cetățenilor** sau „consilii privind viitorul,” pentru a discuta strategiile de dezvoltare cu cetățenii și ONG-urile.
- Stabilirea unor **contacte cheie** la nivel guvernamental, care să permită societății civile accesul la informații privind inițiativele de ultimă oră privind instrumentele structurale.

Parteneriat:

- **Grup de lucru** sau comisie format(ă) ca grup de experți, permanent sau ad-hoc, care să ofere asistență cu privire la aspecte specifice privind domeniile vizate de documentele în discuție.
- **Procesul decizional comun**, realizat prin intermediul forumurilor, al conferințelor consensuale și al altor întâlniri participative.

II.2.3. Studii de caz

Studiul de caz 1

Descriere: Identificarea nevoilor, analiza oportunității soluțiilor propuse pentru nevoile identificate și stabilirea priorităților reprezintă aspecte esențiale pentru etapele de programare, identificare și formulare, pe baza acestora definindu-se obiectivele și direcțiile de acțiune (axe prioritare și domenii majore de intervenție) din cadrul Programelor Operaționale.

²⁴ Vezi Academia de Advocacy, www.advocacy.ro, ori Centrul de Resurse pentru participare publică, www.ce-re.ro.

„Având în vedere rolul de coordonator național, ACIS împreună cu AM-urile au elaborat (sic!) documentele necesare implementării Instrumentelor Structurale în România. La elaborarea acestor documente au fost implicate numeroase instituții și organizații. În plus, consultările dintre parteneri cu privire la elaborarea lor au generat reacții substanțiale din partea partenerilor relevanți, acestea fiind luate în considerare în procesul de programare.

Ministerul Economiei și Finanțelor a elaborat CSNR în cooperare cu un număr mare de instituții și organizații. În plus, consultările dintre parteneri cu privire la elaborarea PND și a Programelor Operaționale au generat reacții substanțiale din partea partenerilor relevanți, acestea fiind luate în considerare în procesul de elaborare a CSNR.”

Orice nevoie trebuie justificată și verificată de o altă persoană decât cea care a identificat și fundamentat nevoia, pentru a se evita subiectivismul în analiză. Identificarea, evaluarea și prioritizarea nevoilor a fost realizată cu foarte multă atenție, implicând în cea mai mare măsură posibilă toți actorii interesați—cetățeni/sectorul neguvernamental—de la nivel local, regional sau național. Raportul/nota justificativă cuprinzând nevoile identificate a fost publicat din timp pe pagina web a instituției cu rol de coordonare a instrumentelor structurale.

Sursa: ACIS, monitorizare în cadrul proiectului.

Studiul de caz 2

Descriere: Elaborarea proiectelor de acte normative intră sub incidența prevederilor Art. 6 din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Ca atare, aceste propuneri de acte normative trebuie publicate (de exemplu, pe site-urile AM/OI²⁵) pentru consultare, cu suficient timp înainte.

Sursa: Dezvoltată în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 3

Descriere: În cursul elaborării unor documente cadru de implementare, riscul omiterii unor categorii de beneficiari relevanți pentru succesul programului a fost redus la minim, prin organizarea de către autoritățile responsabile a unor consultări cu diverși factori interesați. S-au asigurat atât publicarea pe internet a variantelor de lucru a programelor operaționale, cât și organizarea unor întâlniri cu factorii interesați. Astfel, omisiunea inițială a fost semnalată la timp, iar categoriile de beneficiari în cauză au putut fi incluse, pe baza unei justificări temeinice, între tipurile de solicitanți eligibili prevăzuți în documentele cadru de implementare.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

²⁵ Organism Intermediar.

Studiul de caz 4

Descriere: „În elaborarea documentelor strategice (PND 2007-2013, Prioritatea 3—Protecția mediului), POS Mediu/MMDD a cooperat, în conformitate cu principiul parteneriatului, în special cu factorii interesați în domeniile prioritare, precum managementul apei, managementul deșeurilor, conservarea naturii și domeniul energetic. În februarie 2006, au fost organizate consultări cu ONG-urile și asociațiile patronale privind POS Mediu. În urma elaborării POS Mediu, în ianuarie 2006, POS-ul a fost publicat pe site-ul MMDD, iar toți cei interesați au avut posibilitatea să-l consulte și să formuleze observații. O primă variantă a POS Mediu a fost trimisă Ministerul Economiei și Finanțelor și, ulterior, Comisiei Europene, în primăvara lui 2006.

Ca urmare a comentariilor din partea CE, o ultimă serie de consultări privind POS Mediu, realizate la data de 17 ianuarie 2007 de AM POS Mediu cu partenerii sociali, economici și administrativi au arătat că aceste grupuri cunoșteau bine Programul și au fost capabile să formuleze observații precise și la obiect. Trebuie luat în considerare faptul că majoritatea participanților care au formulat observații și comentarii pertinente, atât din punct de vedere cantitativ, cât și din punct de vedere calitativ, au participat la sesiunile de consultare, fiind familiarizați cu POS Mediu.”²⁶

Sursa: AM POS Mediu, monitorizare web.

II.3. Etapa de implementare

II.3.1. Descriere

Etapa de implementare:

- se urmărește dacă rezultatele sunt îndeplinite și dacă resursele sunt utilizate eficient și eficace, precum și dacă apare nevoia realizării unor ajustări ale programelor de finanțare;
- se elaborează rapoarte operaționale anuale, planuri de lucru și alte rapoarte de monitorizare sau de progres privind programele operaționale;
- finanțarea alocată poate fi continuată, modificată sau încetată.

Această etapă a managementului programelor de finanțare include și realizarea proiectelor de către solicitanții/beneficiarii de finanțare, cu toate subetapele aferente:

- elaborarea proiectelor în conformitate cu condițiile stipulate în ghidul solicitantului;
- depunerea cererilor de finanțare la autoritățile competente;
- selecția cererilor de finanțare de către autoritățile competente;
- semnarea contractelor de finanțare între autoritățile responsabile și beneficiarii finanțării, pentru proiectele selectate;
- implementarea propriu-zisă a proiectelor finanțate;
- monitorizarea și implementarea proiectelor finanțate.

²⁶ Autoritatea de Management pentru Programul Operational Sectorial Mediu, Plan de Comunicare.

II.3.2. Situația ideală

Această etapă este deosebit de importantă pentru obținerea rezultatelor vizate prin implementarea efectivă a programului operațional. Ghidurile solicitantului și alte documente relevante sunt puse la dispoziția potențialilor beneficiari atât înainte de finalizare—pentru consultare, cât și după lansare—pentru utilizare, stabilindu-se termene rezonabile, care să permită formularea și transmiterea de sugestii și comentarii, respectiv elaborarea și transmiterea cât mai multor propuneri de proiect (cereri de finanțare), cât mai apropiate de cerințele programului.

Din momentul lansării cererilor de oferte de proiecte din cadrul diferitelor programe de finanțare, potențialii beneficiari trebuie să aibă acces egal la informații clare și transparente cu privire la condițiile, așteptările și oportunitățile specifice programelor de finanțare în cauză. Ghidul solicitantului, anexele sale și eventualele modificări (*corrigendum*-uri) sau clarificări trebuie să prezinte imaginea completă, atât a condițiilor aplicabile în procesul de selecție (inclusiv criteriile și modul de selecție), cât și a celor care vor trebui respectate în cadrul contractului de finanțare. Astfel, vor crește șansele beneficiarilor de a fi în conformitate cu regulile și procedurile aplicabile, contribuind la succesul programului de finanțare.

Procesul de selecție a cererilor de finanțare depuse în cadrul programelor de finanțare este, de asemenea, transparent, asigurând accesul solicitanților la informații obiective privind motivele respingerii proiectelor depuse (criterii de eligibilitate încălcate, punctaj, principalele puncte slabe etc.), respectiv la informații privind proiectele aprobate pentru finanțare. Criteriile de selecție (privind conformitatea administrativă și eligibilitatea, respectiv cele de evaluare tehnico-financiară) sunt, de asemenea, publicate în cadrul Ghidului solicitantului, cu indicarea ponderii sau a consecințelor nerespectării acestora.

În ceea ce privește procesul de selecție, un aspect viu dezbătut este acela al limitării transparenței, prin asigurarea confidențialității datelor de identificare ale evaluatorilor. Deplina transparență ar presupune anunțarea inclusiv a membrilor comisiilor de evaluare a proiectelor depuse, însă dezavantajele aferente pun sub semnul întrebării utilitatea reală a unui asemenea demers—principalul dezavantaj este reprezentat de riscul semnificativ de presiune din partea solicitanților asupra evaluatorilor.

În ceea ce privește executarea contractelor de finanțare, constând în implementarea proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale, modul cel mai eficient de colaborare între autoritățile responsabile și beneficiari este cel de tipul parteneriatului activ, având ca scop buna implementare a proiectelor finanțate și obținerea unor rezultate pe termen lung, ca și prevenirea din timp a posibilelor probleme sau blocaje care pot apărea pe parcurs. De asemenea, sistemul de monitorizare utilizat pentru urmărirea modului de implementare a programelor este eficace și transparent, astfel încât contribuie la îndeplinirea scopului propus.

Informațiile privind planul de implementare, indicatorii pentru monitorizare și evaluare, ori alte informații similare privind programul, sunt puse de către autoritățile responsabile la dispoziția factorilor interesați relevanți (potențialii beneficiari de finanțare) cât mai din timp, astfel încât aceștia să aibă posibilitatea de a înțelege și a se pregăti cât mai bine pentru condițiile impuse solicitării și gestionării finanțării din fonduri europene, respectiv posibilitatea de a contribui la îmbunătățirea instrumentelor, prin comentarii și sugestii bine argumentate.

Asigurarea unei participări extinse la Comitetele de Monitorizare este un alt element de valoare în asigurarea transparenței, contribuind la creșterea obiectivității, diversificarea surselor de informare și la construirea unei imagini de ansamblu complexe și cât mai aproape de realitate. Autoritățile trebuie să se asigure de calitatea procesului de selecție a factorilor interesați.

Responsabilități ale autorităților publice:

- **Diseminarea informației:** Furnizarea de informații cu privire la condițiile de accesare și gestionare a finanțării europene, mai ales cu privire la criteriile de selecție, la condițiile contractuale și la procedurile de achiziție publică.
- **Proceduri:** Aplicarea unor reguli și regulamente prestabilite cu privire la implementarea proiectelor cu finanțare europeană.
- **Furnizarea de resurse:** Facilitarea participării active a societății civile la etapa de implementare, de exemplu prin intermediul unor alocări bugetare, sprijin nefinanciar sau prin îndeplinirea de servicii administrative.
- **Receptivitate:** Disponibilitatea, receptivitatea și reacția la nevoile/aspectele specifice care sunt generate de circumstanțele asociate implementării politicii publice, evidențiate de ONG-uri/societatea civilă.

Instrumente și mecanisme utile:

Informare:

- **Accesul deschis și liber** la documente emise în cadrul sectorului public relevant pentru elaborarea și implementarea diferitelor tipuri de proiecte cu finanțare europeană.
- **Pagină de internet** cu acces deplin la documentele cheie și la anunțurile privind evenimentele publice relevante.
- **Anunțuri transmise pe e-mail**, care informează cu privire la proiecte și oportunități de finanțare viitoare.
- **Întrebări frecvente (FAQs)**, disponibile prin intermediul internetului sau al altor canale pentru a oferi informații prezentate sub formă de întrebări și răspunsuri, cu scopul de a oferi îndrumare de natură practică, în mod egal, tuturor potențialilor solicitanți.
- **Proceduri de achiziție anunțate public**, pentru a asigura un proces deschis și transparent pentru sub-contractarea în cadrul proiectelor cu finanțare europeană.

- **Colectarea de informații relevante** privind realizarea proiectului.
- **Monitorizarea** și evaluarea intermediară a proiectelor finanțate și a programelor de finanțare și a impactului acestora prin intermediul unor metode variate, incluzând rapoartele și vizitele la fața locului, rezultatele fiind accesibile publicului, la cerere.
- Identificarea din timp a potențialelor **lecții de învățat** pentru viitor, în cadrul procesului de monitorizare, în vederea analizării lor la finalul proiectului și a preluării lor în cadrul unor proiecte sau programe viitoare.

Consultare:

- **Evenimente, conferințe, forumuri și seminarii** cu participarea ONG-urilor și a partenerilor sociali pentru discutarea și informarea cu privire la implementarea programelor operaționale.
- Mecanisme pentru **colectarea de reacții**, pentru a urmări evoluția programelor de finanțare și contribuția acestora la realizarea politicilor publice, cum ar fi sondajele, sondajele on-line sau chestionarele.

Dialog:

- **Seminarii de formare** pentru ONG-uri și pentru autoritățile publice, în domenii specifice, relevante pentru implementare, cum sunt achizițiile publice, depunerea de proiecte și cererile de finanțare.
- **Grup de lucru sau comisie** formată din rândul societății civile și partenerilor sociali, inclusiv ONG—atât utilizatori, cât și furnizori—responsabili(e) de monitorizarea politicilor publice.

Parteneriat:

- **Parteneriat strategic**, în cadrul căruia ONG-urile și autoritățile publice colaborează pentru a implementa sau monitoriza o politică publică; acesta poate varia de la o schemă restrânsă de pilotare, până la responsabilitatea implementării în totalitate.

II.3.3. Studii de caz**Studiul de caz 5**

Descriere: Publicarea spre consultare, din timp, cu promovare intensă, a Ghidului solicitantului aferent unui apel de propuneri de proiecte. Procesul de consultare lansat din timp a permis factorilor interesați să-i transmită autorității de management responsabile sugestii și comentarii justificate, cu privire la condițiile de accesare și gestionare a finanțării în cadrul domeniului major de intervenție. Conform Ordonanței nr. 27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor, coroborate cu Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, autoritățile au obligația de a transmite răspuns la toate comentariile primite, atât celor care vor fi reținute și incluse în documentele supuse consultării, cât și celor neluate în considerare.

Acest proces ar trebui folosit, în special, pentru verificarea, cu toți factorii

interesați, a corectitudinii și integralității criteriilor de eligibilitate a proiectelor, solicitanților, partenerilor și tipurilor de cheltuieli, ca și a acurateței contractului de finanțare și a anexelor acestuia. Trebuie asumat că, odată publicat, Ghidul solicitantului și anexele sale nu mai pot fi modificate decât prin intermediul unui *corrigendum*, inclusiv anexa ce cuprinde modelul de contract de finanțare și anexele acestuia.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 6

Descriere: Transmiterea de clarificări privind Ghidul solicitantului și anexele acestuia, către potențialii beneficiari, după lansarea oficială a acestuia. Se solicită ca potențialii beneficiari să pună întrebări în scris, cu acordarea răspunsurilor în aceeași formă—în acest mod, se asigură o evidență clară și obiectivă a corespondenței relevante și se reduce la minim posibilitatea apariției unor divergențe de opinie între solicitanți și autorități. Există și posibilitatea de a permite solicitarea, respectiv primirea de clarificări, și în formă orală. Întrebările și răspunsurile comunicate în acest mod se transcriu și se includ spre publicare în lista întrebărilor frecvente (FAQs).

Clarificările sunt formulate astfel încât să fie clare, concise și obiective, evitându-se simpla copiere a unor texte din Ghid sau acordarea de sprijin individualizat pe proiect (de pildă, comentarii asupra calității scopului și obiectivelor proiectului), care ar intra în sfera activității de consultanță. Clarificările nu au ca obiect recomandarea sau indicarea unor surse de servicii de consultanță, ci se limitează la informații obiective privind, eventual, posibile surse generale de informare asupra ofertei de servicii de consultanță existente.

De asemenea, clarificările sunt transmise în cel mai scurt timp posibil și puse la dispoziția tuturor potențialilor solicitanți, pentru a se asigura accesul egal la informație. Pentru eficiență maximă, în Ghidul solicitantului se atrage atenția asupra faptului că eventuale completări, modificări sau clarificări vor fi publicate prin aceleași mdii de informare prin care autoritățile responsabile au publicat și lansarea Ghidului (cu precizarea în clar a mediilor respective, pentru a se reduce la minim crearea unor confuzii). Întrebările și răspunsurile se publică în cel mai scurt timp posibil, de preferat cu eliminarea datelor de identificare ale solicitanților de clarificări.²⁷

Conform Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, autoritățile responsabile au obligația de a transmite răspuns la toate solicitările de clarificări. Având în vedere că termenul de 10 de zile ar putea fi prea lung în comparație cu perioada dintre lansarea Ghidului și termenul pentru depunerea cererilor de finanțare, se recomandă fie

²⁷ De pildă, întrebarea *Firma SC Ionescu SRL a înregistrat pe 2008 o cifră de afaceri de 45.000 lei – este eligibilă sau nu?* se poate reformula *Este eligibilă o firmă care a înregistrat pe 2008 o cifră de afaceri de 45.000 lei?*

- stabilirea unor termene speciale, mai scurte de 10 de zile, pentru transmiterea răspunsurilor de către autorități, însoțită de impunerea unor termene corelate pentru solicitarea de clarificări din partea beneficiarilor, similar procedurilor de achiziții publice și/sau celor din programul Phare, fie
- stabilirea unor termene mai generoase pentru depunerea proiectelor de către solicitanții de finanțare.

În acest mod, se asigură eficiența reală a procesului de solicitare de informații de interes public în cadrul instrumentelor structurale, se îmbunătățește nivelul de înțelegere de către potențialii solicitanți și se contribuie, implicit, la creșterea ratei de absorbție a fondurilor disponibile.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 7

Descriere: Verificarea respectării condițiilor privind prima fază a procesului de selecție (conformitatea administrativă) și indicarea eventualelor problemelor pe loc, la depunerea proiectului. În acest mod, se asigură o reacție rapidă, eficientă și proactivă a autorităților responsabile față de nivelul de înțelegere a condițiilor de către solicitant. În acest scop, autoritatea de management sau organismul intermediar trebuie să dispună de suficiente resurse (personal, spațiu, timp) pentru aplicarea acestei proceduri, în raport cu numărul estimat de proiecte depuse.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 8

Descriere: Prezentarea clară și completă către solicitant a motivelor de respingere a cererii de finanțare. În acest fel, se asigură atât transparența procesului decizional, cât și oportunitatea înțelegerii rapide a slăbiciunilor proiectelor propuse. Solicitanții ale căror cereri au fost respinse au, astfel, posibilitatea de a-și îmbunătăți propunerile ulterioare, contribuind astfel în mod direct la creșterea ratei de absorbție a fondurilor europene.

În cadrul procesului de selecție există 3 etape principale: verificarea conformității administrative, verificarea eligibilității și evaluarea tehnico-financiară.²⁸ În faza de verificare a conformității administrative intră numai proiectele care au fost depuse cu respectarea termenului anunțat. În faza de verificare a eligibilității intră numai proiectele care îndeplinesc toate condițiile de conformitate administrativă. În faza de evaluare tehnico-financiară intră numai proiectele care respectă toate criteriile de eligibilitate. Respingerea proiectului în oricare dintre aceste faze se anunță în scris, cu precizarea motivelor respingerii: fie condiția sau condițiile de conformitate administrativă neîndeplinite, fie criteriul sau criteriile de eligibilitate nerespectate, fie punctajul întrunit de proiect în cadrul evaluării tehnico-financiare. La cererea solicitantului respins, i se transmit acestuia eventualele comentarii ale comitetului de evaluare asupra proiectului său,

²⁸ În cazul Programului Operațional Regional există, în plus, o a patra etapă—evaluarea strategică a proiectelor care îndeplinesc criteriile de selecție tehnico-financiară.

pentru a-l putea îmbunătăți și, eventual, re-depune în viitor.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 9

Descriere: Includerea de către beneficiarul finanțării, în rapoartele de progres tehnic și financiar, a tuturor informațiilor relevante pentru implementarea proiectului, respectiv comunicarea, dinspre autoritatea responsabilă înspre beneficiarul finanțării, a concluziilor verificărilor rapoartelor și a verificărilor la fața locului asupra implementării proiectului finanțat. Beneficiarul finanțării prezintă toate informațiile solicitate de autoritatea responsabilă, cu privire la utilizarea finanțării obținute în cadrul programului operațional și la activitățile realizate cu sprijinul acestei finanțări.

Pe de altă parte, autoritatea însărcinată cu monitorizarea proiectului îi comunică beneficiarului finanțării concluziile sale privind rapoartele supuse aprobării acestuia și concluziile trase în urma vizitelor pe teren, la locul sau locurile de desfășurare a proiectului. În acest fel, se asigură transparența de ambele părți, asumarea poziției fiecăreia dintre părți și a obligațiilor ce îi revin, precum și posibilitatea de a identifica și soluționa cât mai din timp posibilele probleme privind implementarea proiectului.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 10

Descriere: Monitorizarea implementării proiectului cu luarea în considerare exclusiv a regulilor și procedurilor indicate în contractul de finanțare și anexele acestuia; interpretarea regulilor aplicabile pe baza principiilor legale de interpretare a normei juridice. În acest mod, se asigură corectitudinea și obiectivitatea legăturii dintre autoritatea responsabilă și beneficiarul finanțării, evitându-se totodată aplicarea sau interpretarea abuzivă a unor clauze contractuale. În situația în care este necesară interpretarea clauzelor contractuale, aceasta se realizează prin comunicări scrise, valabile pentru toate proiectele care utilizează acea versiune de text. Aceste interpretări sunt aplicabile de la momentul publicării.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 11

Descriere: În paralel cu analiza răspunsurilor primite de la autoritățile și instituțiile care gestionează fondurile europene post-aderare la solicitările adresate acestora pe baza Legii nr. 544/2001, echipa proiectului a monitorizat și paginile oficiale de website. Prin aceasta s-a urmărit evaluarea modului în care mijloacele informaționale moderne sunt utilizate pentru a asigura transparența instituțională și decizională. Pagina de web a organismului intermediar conține, pe lângă informații cu privire la fondurile comunitare, comunicate din oficiu conform prevederilor Regulamentului

nr. 1828/2006, art. 5, alin. (1) și (2), și o secțiune denumită *informații de interes public*, care face trimitere la lista informațiilor publice stabilite prin Legea nr. 544/2001, art. 5, alin. 1. Astfel, există posibilitatea tuturor factorilor interesați de a obține date de interes public cu privire la organizarea și atribuțiile instituției, baza legală în conformitate cu care își desfășoară mandatul, strategia, resursele financiare, modalități de redresare a situației în cazul în care accesul la informație a fost refuzat etc.

Sursa: OI POS DRU, Regiunea 5 Vest, monitorizare web.

Studiul de caz 12

Descriere: În ceea ce privește respectarea termenelor de răspuns față de solicitările în baza Legii nr. 544/2001, monitorizarea întreprinsă în cadrul proiectului a scos în evidență câteva aspecte corelate cu natura informației solicitate. Autorității de management sau organismului intermediar i s-a solicitat accesul la o informație care se încadra în competențele sale de soluționare. Cel mai probabil, ca urmare a acestei solicitări, în cadrul departamentului de informare și relații cu publicul s-a realizat o evaluare primară a solicitării, în urma căreia s-a stabilit dacă informația solicitată reprezenta o informație comunicată din oficiu, furnizabilă (la cerere) sau exceptată de la liberul acces. Informația solicitată a fost identificată în categoria celor publicate din oficiu. Astfel, funcționarul din cadrul departamentului de informare și relații cu publicul a transmis solicitantului un răspuns, în termen de 5 zile, indicând cu precizie sursa unde informația putea fi găsită, redirecționându-l pe acesta către pagina oficială de web a instituției. Răspunsul respectă prevederile din Legea nr. 544/2001, art. 7, alin. 1, și HG nr. 123/2002, art. 21, alin. 2.

Sursa: OI POR ADR 5 Vest

Studiul de caz 13

Descriere: În cadrul activității de monitorizare s-au transmis solicitări în baza Legii nr. 544/2001 ce vizau informații care nu erau cuprinse în categoria celor publicate din oficiu. Solicitățile au fost adresate departamentelor de informare și relații cu publicul. Conform procedurilor menționate de legislația autohtonă, aceste departamente au transmis solicitările, mai departe, structurilor competente din cadrul autorităților de management sau organismelor intermediare, pentru a stabili dacă informațiile solicitate reprezentau informații furnizabile (la cerere) sau exceptate de la liberul acces. Informațiile solicitate au fost identificate ca fiind exceptate de la accesul liber la informație în baza prevederilor legale comunitare și naționale.

Regulamentul nr. 1828/2006, art. 37 menționează o serie de excepții de la liberul acces la informație al publicului, urmărindu-se astfel protejarea datelor personale și a datelor care privesc regimul de securitate al identificării, raportării și prevenirii neregulilor. De asemenea, același regulament menționează protecția informațiilor colectate de către Comisie, în cursul auditurilor sale, și a informațiilor cu privire la schimbul de date în

condiții de siguranță, între Comisie și fiecare Stat Membru.²⁹ Articolul 12 al Legii nr. 544/2001 este, de asemenea, aplicabil.

Astfel, ca urmare a demersurilor analitice intra-instituționale, funcționarii cu atribuții în aplicarea Legii nr. 544/2001, desemnați în cadrul departamentelor de informare și relații cu publicul au asigurat, în termen de 5 zile de la înregistrarea solicitărilor, informarea solicitanților despre acest lucru, motivând refuzul sau respingerea cererii de acces la informație. În cadrul răspunsurilor a fost indicată și posibilitatea solicitantului de a se adresa cu reclamație administrativă conducătorului autorității sau instituției publice căreia i-a fost solicitată informația. Răspunsul corespunde cerințelor privind aplicarea Legii nr. 544/2001, art. 7, alin. 2 și HG nr. 123/2002, art. 22, alin. 2.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Studiul de caz 14

Descriere: În ceea ce privește modul în care natura informației solicitate afectează termenele de transmitere a unui răspuns către solicitant, monitorizarea din timpul proiectului a scos în evidență câteva bune practici de aplicare a legislației transparenței—din păcate, identificate doar la nivelul câtorva dintre instituțiile care au făcut obiectul monitorizării. Astfel, printr-una din solicitările transmise în baza Legii nr. 544/2001, s-a urmărit accesul la o informație care nu era cuprinsă în categoria celor publicate din oficiu, neinclusă în categoria informațiilor clasificate, dar care depășea competențele funcționarului din cadrul departamentului de informare și relații cu publicul. Informația era comunicabilă la cerere, dar necesita o perioadă mai mare pentru identificarea ei sau documentarea unui răspuns cu privire la aceasta, așa încât solicitarea a fost transmisă spre soluționare altor structuri competente din cadrul autorității de management sau organismului intermediar.

Astfel, funcționarul desemnat pentru aplicarea Legii nr. 544/2001 i-a transmis solicitantului, în termen de 10 zile, o înștiințare prin care îl anunța pe acesta din urmă că durata necesară pentru identificarea și difuzarea informației solicitate va depăși 10 zile. Ulterior, funcționarul responsabil de comunicare, ca urmare a demersurilor intra-instituționale de documentare și formulare a răspunsului, a transmis informația completă într-o formă accesibilă și concisă solicitantului, în termenul de 30 de zile de la data primirii solicitării. Această situație satisface atât cerințele din *Codul European al bunei conduite administrative*,³⁰ cât și cele ale Legii nr. 544/2001, art. 7, alin. 1 și HG nr. 123/2002, art. 23, alin. 1.

Sursa: AM POS DRU, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale.

²⁹ Regulamentul nr. 1828/2006, art. 39.

³⁰ Articolul 15: „În cazul adresării sau transmiterii unei scrisori sau a unei reclamații destinate Instituției către o Direcție Generală, Direcție sau Unitate care nu are competența de a soluționa aspectele ridicate, serviciile acesteia se vor asigura că dosarul va fi transferat fără întârziere serviciului competent din cadrul Instituției.”

Studiul de caz 15

Descriere: Monitorizarea din timpul proiectului a evidențiat și o bună practică legată de comunicarea inter-instituțională din cadrul procesului de coordonare, implementare și gestionare a fondurilor structurale. Aspectul sesizat a rezultat în urma reacției prompte a uneia dintre instituțiile care gestionează fonduri post-aderare în urma înregistrării unei solicitări transmise în baza Legii nr. 544/2001. Prin această solicitare se dorea accesul la o informație care nu intra în categoria celor publicate din oficiu, comunicabilă la cerere și neexceptată de la liberul acces la informație, privind realizarea atribuțiilor specifice procesului gestionării schimbului de date în condiții de siguranță între Comisie și fiecare Stat Membru. Acestea din urmă au un regim special (completarea datelor în SMIS-CNSR), fiind exceptate de la comunicare, iar responsabilitatea coordonării procesului de gestionare a sistemului de management al informației revenind unei alte instituții, anume ACIS.

Formularea unui răspuns cu privire la informația solicitată se încadra în competențele instituției, dar informațiile solicitate aveau un caracter sensibil, iar transmiterea directă către solicitant ar fi putut periclita calitatea răspunsului. Pentru a evita informarea incorectă sau incompletă, solicitarea a fost redirecționată în termen de 5 zile către ACIS, instituția competentă să formuleze un răspuns corespunzător. Ulterior, instituția care face obiectul bunei practici a preluat răspunsul elaborat de ACIS și l-a anexat răspunsului final transmis solicitantului, în termenul de 10 de zile.

Codul European al bunei conduite administrative prevede, în Articolul 12, că funcționarul va fi dedicat îndeatoririlor sale de serviciu, dovedindu-se corect, amabil, accesibil în raporturile cu publicul. În cadrul răspunsurilor la corespondență, la apelurile telefonice la mesajele telefonice, funcționarul va încerca să acorde tot sprijinul posibil și va răspunde la întrebările adresate cât mai complet.

Sursa: OI POS CCE Ministerul Economiei, Direcția Generală Politică Energetică.

Studiul de caz 16

Descriere: Practica instituțională în ceea ce privește aplicarea Legii nr. 544/2001 este diferită de la o autoritate/instituție la alta, consecințele organizării interne având repercusiuni directe asupra gradului de informare a celor care solicită informații despre resursele financiare europene. Una dintre instituțiile monitorizate în timpul proiectului s-a remarcat prin aceea că, deși calitatea răspunsurilor nu a fost întotdeauna ideală, totuși a transmis răspuns majorității solicitărilor adresate instituției. În urma unei analize mai detaliate a modului de reacție a instituției în cauză, s-a observat că, în cadrul departamentului de informare al AM, era desemnat un funcționar însărcinat cu atribuții în domeniul reglementat de către Legea nr. 544/2001. De regulă, datorită naturii informației solicitate, acesta nu se află în posesia documentelor solicitate, fiind nevoit să apeleze la funcționarii din cadrul altor departamente pentru elaborarea și formularea unui răspuns.

În cadrul instituției monitorizate exista, însă, atât un departament administrativ/organism responsabil de implementarea eficientă a măsurilor de informare și comunicare conform cerințelor Comisiei Europene,³¹ dar și personal desemnat și specializat în aplicarea cerințelor prevăzute de Legea nr. 544/2001. *Planul de Comunicare* al instituției prevede compartimente speciale și principii directoare cu privire la procesul intern de elaborare sau procesare a unui rezultat care vizează informarea factorilor interesați.

„Compartiment special creat pentru comunicare în cadrul Direcției de Implementare. Personalul compartimentului de comunicare are studii de specialitate și experiență în domeniul comunicării și relațiilor publice.”

„Complementaritatea—acțiunile de informare ale AM PO DCA vor fi susținute în coordonare cu direcția specializată din cadrul MIRA (Direcția Generală pentru Informare și Relații Publice) ..., precum și cu departamentele specializate pentru comunicare și relații publice.”

Sursa: AM PO DCA, monitorizare web și vizită de informare.

Studiul de caz 17

Descriere: În strânsă legătură cu exemplul menționat anterior, monitorizarea din cadrul proiectului a scos în evidență și o altă practică instituțională menită să prevină deficiențele comunicaționale cu factorii interesați. Această practică este exemplară, cu atât mai mult cu cât a fost inițiată de un organism intermediar, care funcționează în baza acordului de delegare de atribuții de la autoritatea de management. Acordurile de delegare de atribuții, *in abstracto*, stabilesc un cadru rigid de funcționare și desfășurare a activităților de implementare și gestionare a fondurilor post-aderare, lăsând organismelor intermediare puțin spațiu de inițiativă organizațională.

Cu toate acestea, la nivelul organismului intermediar, a fost elaborată o strategie proprie de comunicare, complementară planului de comunicare elaborat la nivel de AM. Prin aceasta, s-au stabilit principii directoare aplicabile unei comunicări optime interne și externe cum ar fi transparența, consecvența și flexibilitatea, urmărindu-se realizarea obiectivului de susținere a inter-operabilității. Se admite, astfel, necesitatea unor regulamente sau practici definite la nivel instituțional dar care corespund cadrului normativ stabilit prin Legea nr. 544/2001 și Legea nr. 52/2003.

„Situția actuală a mediului de comunicare: în cadrul procesului de elaborare a strategiei de dezvoltare regională coordonat de ADR Nord-Vest a reieșit faptul că există o nevoie acută a unor bune practici care să reglementeze interacțiunile în cadrul organizației și între organizație și terți. În baza primelor trei principii care ne conduc activitatea de comunicare (transparență, constanță și

31 Regulamentul nr. 1828/2006, art 2, alin. (2), lit. (d).

flexibilitate) se impune:

- organizarea unor serii de sesiuni de formare care să dezvolte capacitatea de comunicare în interiorul ADR Nord-Vest și între ADR Nord-Vest și grupurile țintă;
- schimb de date, sprijin reciproc între ADR Nord-Vest și grupurile țintă
- training pe programe europene, inclusiv pe fonduri structurale

Obiectiv: susținerea inter-operabilității. (Desigur, legile 52 și 544 creează cadrul general de acțiune individual sau instituțional, dar alături de aceste legi este nevoie de regulamente sau practici definite la nivel instituțional)."

Sursa: OI POR ADR Nord-Vest, monitorizare web.

Studiul de caz 18

Descriere: Cercetarea rezultatelor activității de monitorizare din cadrul proiectului s-a desfășurat plecând de la analiza măsurii în care au fost îndeplinite criteriile de eficiență, calitate și integralitate a răspunsurilor transmise solicitărilor formulate în baza Legii nr. 544/2001, de către autoritățile și instituțiile cu rol în gestionarea fondurilor post-aderare. Instituția identificată ca sursă a acestui exemplu de bună practică a atins, în mare, aceste criterii, prin simplul fapt că a soluționat toate solicitările de informații de interes public, respectând aspectele care țin de aplicarea reglementărilor legale din domeniu, cum ar fi:

- a înregistrat solicitările (inclusiv cele verbale) în registrele speciale;
- a transmis răspunsurile într-o formă accesibilă și concisă, în termenii prevăzute;
- a motivat refuzul comunicării informațiilor solicitate;
- în formularea răspunsului a făcut referire și la alte documente sau informații relevante dincolo de solicitarea expresă;
- a redirecționat solicitarea către o altă instituție competentă, atunci când formularea răspunsului a depășit competențele sale;
- funcționarul din cadrul departamentului pentru informare și comunicare a fost amabil când a interacționat direct cu solicitantul (telefonic/vizită), îndrumându-l pentru găsirea informației etc.

Probabil, cel mai potrivit argument pentru a explica nivelul ridicat de îndeplinire a criteriilor mai sus amintite, ar fi acela că la nivelul instituției monitorizate funcționează un departament pentru informare și comunicare, în cadrul căruia își desfășoară activitatea personal specializat în aplicarea cerințelor prevăzute de Legea nr. 544/2001 și HG nr. 123/2002. Această abordare recunoaște nevoia asigurării unui nivel bun de cunoștințe asupra legilor accesului la informațiile de interes public și transparenței decizionale în rândul persoanelor responsabile cu informarea și comunicarea din cadrul instituțiilor care gestionează fonduri europene în România.

Sursa: OI POS DRU Sud-Est, monitorizare și vizită de informare; s-au mai evidențiat, în acest sens, OI POS DRU Vest și OI POR ADR Nord-Vest.

II.4. Etapa de evaluare

II.4.1. Descriere

Etapa de evaluare:

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

II.4.2. Situația ideală

Evaluarea finală a programelor operaționale din cadrul instrumentelor structurale arată atingerea scopului și obiectivelor propuse, asigurând contribuția majoră a acestor instrumente financiare la realizarea priorităților politice naționale, respectiv contribuția la realizarea obiectivelor relevante ale politicii de coeziune.

Cunoștințele câștigate și lecțiile învățate în urma evaluării implementării instrumentelor structurale sunt folosite în programarea, identificarea și formularea instrumentelor financiare europene acordate României pentru perioada 2014-2020, cu privire la elemente cum ar fi:

- domeniile prioritare de finanțare;
- alocarea financiară pe domenii și pe ani;
- tipurile de proiecte eligibile (domenii, valoare, amploare etc.);
- categoriile de solicitanți eligibili;
- mecanisme de implementare a programelor;
- proceduri de selecție a proiectelor;
- contracte standard de finanțare etc.

În identificarea aspectelor pozitive, respectiv a celor negative, din perioada 2007-2013, se asigură consultarea unui număr și a unei varietăți semnificative de entități relevante ca experiență și perspectivă pentru evaluarea instrumentelor structurale (autorități responsabile de la diferite niveluri, beneficiari de finanțare etc.)

Responsabilitățile autorităților publice:

- **Diseminarea informației:** furnizarea informației relevante pentru analiza evoluției programelor implementate în perioada 2007-2013.
- **Proceduri:** asigurarea unor procese de participare clare, deschise și accesibile.
- **Furnizarea de resurse:** facilitarea și sprijinul participării active a societății civile.
- **Receptivitatea:** receptarea și acționarea cu luarea în considerare a reacțiilor factorilor cheie consultați.

Instrumente și mecanisme utile:

Informarea:

- **Accesul deschis și liber la informația** cu privire la evaluări, la rezultatele unor studii și la alte aspecte relevante privind programele vizate.

Consultarea:

- **Conferințe sau întâlniri** pentru a stabili etapele următoare planificate de autoritatea publică.
- **Consultările prin intermediul internetului**, pentru a colecta opiniile societății civile cu privire la activitățile ulterioare implementării politicii/proiectului.

Dialogul:

- **Seminarii și forumuri deliberative**, pentru a-i implica pe factorii interesați în dezvoltarea unor noi direcții în cadrul domeniilor vizate, de ex. *world café*, *open space* sau *brainstorming*.

Parteneriatul:

- **Grup de lucru sau comisie**, în cadrul căreia ONG-urile să alcătuiască un grup de experți, în comun cu alți factori interesați și autorități publice, cu scopul de a recomanda o politică publică revizuită.

II.4.3. Studii de caz

Studiul de caz 19

Descriere: Referindu-ne la etapa de evaluare, cadrul legislativ național³² prevede că autoritățile de management răspund pentru utilizarea eficientă, efectivă și transparentă a fondurilor din care se finanțează programul operațional gestionat. Prezumția de la care s-a pornit în cazul formulării unei solicitări în baza Legii nr. 544/2001, a fost că, la nivelul autorității de management există serii de indicatori pentru utilizarea eficientă, efectivă și transparentă a fondurilor post-aderare gestionate. În cursul monitorizării, una dintre autoritățile de management a indicat *Planul de Comunicare* ca document strategic în care se face referire la indicatorii privind utilizarea transparentă a fondurilor din care se finanțează programul operațional gestionat. Acest document conține indicatori de monitorizare precum:

- numărul de întrebări la care s-a răspuns/*feedback* primit (sugestii, calitatea și cantitatea comentariilor)
- *feedback* de la participanți (întrebări adresate, sugestii, chestionare completate)
- numărul de întrebări adresate și la care s-a răspuns
- numărul de cereri de informații primite (și la care s-a răspuns) la *helpdesk*-urile OI-urilor
- numărul de cereri de informații primite (și la care s-a răspuns) la nivelul AM
- dacă este cazul, numărul de cereri de informații primite (și la care s-a răspuns)

³² HG nr. 457/2008 privind cadrul instituțional de coordonare și de gestionare a instrumentelor structurale, art. 17, alin. (2).

Această abordare, deși insuficientă, are în vedere integrarea cerințelor de aplicare a legislației românești privind transparența instituțională în cadrul proceselor de informare și comunicare privind Instrumentele Structurale în România.

Sursa: AM POS Mediu, monitorizare în cadrul proiectului.

Studiul de caz 20

Descriere: Publicarea rapoartelor de evaluare a programelor operaționale sau a acelor secțiuni care nu intră în categoria informațiilor exceptate de la comunicare. Se pot publica anumite rapoarte de evaluare sau secțiuni ale acestora în variante de lucru, pentru a putea fi completate sau comentate de factorii interesați. Pot fi elaborate procese de consultare publică privind modul în care instrumentele structurale și-au atins obiectivele generale și cele specifice, impactul proiectelor finanțate, contribuția la realizarea obiectivelor politicilor naționale relevante, respectiv a obiectivelor relevante ale politicii de coeziune.

Sursa: Dezvoltat în cadrul proiectului, pe baza datelor din monitorizare.

Capitolul al III-lea. Recomandări

III.1. Aspecte generale

- **Recunoașterea caracterului obligatoriu al legislației transparenței pentru entitățile care gestionează instrumentele structurale și celelalte fonduri post-aderare în România.** Aceste entități sunt, cu anumite excepții, instituții publice, așa încât le sunt aplicabile în totalitate legile privind accesul la informații de interes public și transparența decizională. Ca urmare, aplicarea lor nu reprezintă o opțiune ci o obligație legală. Este paradoxal că acest capitol începe cu o recomandare ce reamintește caracterul obligatoriu al unor acte normative, când acest lucru este prezumat de însăși existența respectivelor prevederi. Din experiența autorilor, cele mai multe probleme ivite în practică se datorează deficiențelor de cunoaștere a normelor transparenței instituționale, nu carențelor legislative. Gestionarea instrumentelor structurale și a celorlalte fonduri comunitare post-aderare a presupus asimilarea unui vast set de norme, iar procesul nu este cu totul încheiat. Instituțiile publice trebuie să respecte un set complex (și nu tot timpul corelat) de acte normative. Tocmai de aceea, ne-am asumat afirmarea (poate redundantă) a unui adevăr evident, în deschiderea prezentului set de recomandări.
- **Recunoașterea rolului important al persoanelor cu atribuții în aplicarea legislației transparenței instituționale.** Prezentul document urmărește recomandarea unor acțiuni de natură să maximizeze transparența instituțională a entităților care gestionează fondurile comunitare post-aderare în România, în același timp luând în calcul optimizarea eforturilor persoanelor care sunt însărcinate cu activitățile de informare și comunicare sau cu aplicarea legislației accesului la informații și transparenței decizionale. Cel mai adesea, funcționarul însărcinat cu aplicarea Legii nr. 544/2001 nu se află în posesia documentelor solicitate în baza acestor legi, fiind nevoit să apeleze la funcționarii din cadrul altor departamente pentru elaborarea și formularea unui răspuns. Conform Legii nr. 544/2001, funcționarii responsabili de aplicarea acestei legi sunt pasibili de sancțiuni legale și administrative, în cazul nerespectării prevederilor, chiar dacă aceasta nu le este direct imputabilă. O situație similară se întâlnește în aplicarea Legii transparenței decizionale, nr. 52/2003. Resursele umane suficiente și bine pregătite sunt esențiale în buna gestionare a transparenței instituționale a fondurilor comunitare post-aderare în România. Specializarea lor, din punct de vedere al fișei postului, asigură concentrarea necesară asupra calității rezultatelor. Pregătirea continuă oferă suportul pentru a eficientiza activitatea, iar procedurile clare și optimizate oferă eficacitate și eficiență muncii acestora.

- **Aplicarea principiului informării din oficiu, atunci când sunt solicitări numeroase cu conținut similar sau identic.** Acest lucru se poate face prin numeroase metode, de la cea mai simplă—publicarea pe site-ul de web, până la cele mai complexe—răspunsuri standardizate, gestionate de un *software* specializat de *helpdesk* sau publicații tematice, distribuite gratuit celor interesați.

III.2. Etapele de programare, identificare și formulare

- **Realizarea și întreținerea permanentă a unei baze de date cu factori interesați de consultările cu privire la documentele relevante acestor etape.** În ceea ce privește mediul de afaceri, obligația de a avea o astfel de bază de date revine din interpretarea art. 6, alin. 3 din Legea nr. 52/2003: „Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ cu relevanță asupra mediului de afaceri se transmite de către inițiator asociațiilor de afaceri și altor asociații legal constituite, pe domenii specifice de activitate.” Eficiența unui astfel de demers, de trimitere către asociațiile de afaceri și alte asociații de profil presupune pre-existența unei baze de date, complete și actualizate. Realizarea și întreținerea unei astfel de baze de date poate primi sprijinul coalițiilor de asociații deja constituite, bazându-se pe procesarea secundară a solicitărilor de acces la informații și participare (introducerea automată a solicitanților în baza de date).
- **Luarea în considerare a punctelor de vedere exprimate de cei consultați ca elemente ce sprijină, fundamentează sau critică opțiuni de politici publice.** Societatea civilă nu are cum să aibă o opinie sau opțiune unitară pe toate aspectele ce țin de programare, identificare și formulare în domeniul instrumentelor structurale. Este inerentă existența unor opinii exprimate care se contrazic. Este greșit să se considere că inexistența unei opinii comune a societății civile invalidează procesul de consultare, iar în lipsa respectivei opinii comune, instituțiile publice au libertatea de a decide fără consultări. Dimpotrivă, rolul persoanei responsabile de relația cu societatea civilă este acela de a colecta toate propunerile și sugestiile factorilor interesați și de a informa cu privire la fundamentarea opțiunilor de politici publice pe baza comentariilor primite în procesele de consultare. Mai apoi, decizia de a alege și nuanța politică ce va fi implementată le aparține factorilor decizionali din cadrul instituției respective, cu necesitatea motivării alegerii.
- Având în vedere cele de mai sus, devine clară **necesitatea obiectivă de a justifica acceptarea și/sau respingerea propunerilor venite din partea societății civile în timpul proceselor de consultare.** În legătură cu această recomandare, dorim să evidențiem două aspecte: În primul rând, răspunsul la petiția prin care au fost trimise propunerile este obligatoriu, conform legislației generale a petițiilor. În al doilea rând, volumul de muncă necesar oferirii acestui răspuns poate fi redus substanțial dacă procesul de

preluare și prelucrare a recomandărilor primite este gestionat eficient. Practic, este vorba doar de a prelua informații deja existente în documentele interne rezultate în urma proceselor de consultare. Timpul necesar pentru a realiza acest lucru considerăm că reprezintă o utilizare eficientă a resurselor publice, întrucât conferă credibilitate procesului de consultare.

- **Utilizarea unor metode eficiente de consultare directă a factorilor interesați, în cadrul unor întâlniri/dezbateri,** cum ar fi cea a cafenelei publice (după care s-a derulat, de altfel, și conferința din cadrul prezentului proiect) sau cea a audierilor publice.

III.3. Etapa de implementare

- **Tratarea Ghidului solicitantului ca act normativ și aplicarea consecventă a Legii nr. 52/2003 în elaborarea acestuia și a corrigendum-urilor.** Atât în timpul activității de monitorizare, cât și în dezbaterile din cadrul conferinței derulate în cadrul proiectului, au fost argumentate două opțiuni de interpretare în ceea ce privește caracterul Ghidului solicitantului. Prima, împărtășită în mare măsură de echipa proiectului, afirmă că Ghidul solicitantului are caracterul unui act normativ—ca urmare, prevederile Legii nr. 52/2003 îi sunt direct aplicabile. Această interpretare pare a fi susținută și de practica (nu foarte consecventă) de aprobare a Ghidurilor solicitantului prin ordin de ministru, publicat în Monitorul Oficial. O a doua interpretare, minoritară chiar și printre reprezentanții Autorităților de Management, prezintă Ghidul solicitantului ca pe o compilație de acte normative, fără nici o adăugire de conținut și fără a constitui, în sine, izvor de drepturi și obligații. Fără a continua argumentația, în oricare din cele două sensuri, amintim opinia unanimă privind utilitatea comentariilor și recomandărilor primite în timpul proceselor de consultare. Recomandarea echipei de experți, privind aplicarea consecventă a Legii nr. 52/2003 și atunci când Ghidul solicitantului nu ar constitui un act normativ, a reieșit din observarea faptului că este mai ușor să aplici o procedură deja cunoscută decât să creezi și să rodezi o procedură de consultare nouă, atât din punctul de vedere al personalului instituțiilor publice, cât și din perspectiva societății civile.
- **Reducerea nevoii de a interveni asupra Ghidurilor solicitantului prin corrigendum-uri.** Dezbaterile din cadrul conferinței derulate în cadrul proiectului au contribuit la identificarea aspectelor calitative privitoare la justificarea corrigendum-urilor la Ghidurile solicitantului. Ele pot fi grupate în trei categorii:
 - erori de redactare—reducerea acestora poate fi obținută, pe de o parte, prin metoda testului intern înainte de publicare, iar pe de altă parte, prin eficientizarea proceselor de consultare;
 - deficiențe de interpretare—comunicarea și transparența pot contribui substanțial la reducerea acestora, alături de alte procese ce exced domeniului transparenței instituționale, cum ar fi aplicarea unei strategii eficiente de formare profesională și

de management al resurselor umane;

- o scăpări inerente, datorate presiunii timpului—în această situație, transparența instituțională are o mai mică putere de influențare directă a deciziilor politice și a politicilor publice, dar contribuie decisiv la antrenarea responsabilității decidenților.

Prin minimizarea nevoii de intervenție ulterioară în textul Ghidurilor solicitantului, corrigendum-urile pot deveni ceea ce și trebuie să fie: simple erate, iar nu documente care modifică regulile jocului pe parcurs.

- **Tratarea cu celeritate, atât a petițiilor, cât și a solicitărilor de acces la informații.** Această recomandare conține, în aparență, o contradicție: pe de o parte, susținem corecta interpretare a tuturor solicitărilor primite de către entitățile care gestionează instrumentele structurale, fie ca petiții, fie ca solicitări de acces la informații de interes public; pe de altă parte, propunem asumarea unui termen mult mai scurt de răspuns, față de maximumul legal de 30/45 de zile pentru petiții, respectiv 5/10/30 de zile pentru solicitările de acces la informații. Contradicția este, însă, numai aparentă: calificarea corectă atrage asumarea răspunderii asupra formulării unui răspuns, în timp ce termenele legale sunt maximale—în cazul nostru, acestea trebuie interpretate în corelare cu regulamentele europene care privesc instrumentele structurale.

Referitor la calificarea cererilor primite, de cele mai multe ori, sunt considerate solicitări de acces la informații de interes public doar cele care cuprind în textul lor această mențiune, cu toate că este obligația instituției de a încadra corect cererea, în raport de prevederile art. 31 din Constituția României: „Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal”. Precizăm faptul că informarea asupra treburilor publice se realizează, din punctul de vedere al legislației transparenței instituționale discutate în prezentul document, prin Legea nr. 544/2001 și Legea nr. 52/2003, iar cea privind problemele de interes personal, prin Ordonanța nr. 27/2002 privind activitatea de soluționare a petițiilor. În fapt, calificarea corectă a solicitărilor conduce la o mai bună delimitare a sarcinilor persoanelor responsabile, cu consecințe directe asupra eficienței și motivării, în timp ce asumarea voluntară a unor termene sub cele maxim-permise de lege răspunde în mod direct cerințelor din regulamentele privind instrumentele structurale.

- **Coordonarea optimă între compartimentul de comunicare din cadrul entităților care gestionează fonduri europene post-aderare și compartimentul din instituția-mamă care răspunde direct de aplicarea legislației transparenței instituționale.** Indiferent de forma de organizare a entității care gestionează fonduri europene post-aderare, este necesară coordonarea cu persoanele/compartimentele responsabile de relația cu societatea civilă, respectiv aplicarea Legii nr. 544/2001, din instituția publică vizată. Din punct de vedere strict legal, procesul de informare ar trebui să decurgă în

următorii pași:

1. primirea solicitării de către punctul unic de contact al instituției (registratura generală);
2. delimitarea petițiilor de solicitările de acces la informații și repartizarea celor din urmă către compartimentul responsabil de aplicarea Legii nr.544/2001;
3. stabilirea caracterului comunicabil sau exceptat al informațiilor solicitate și identificarea compartimentului de specialitate care deține informația solicitată (în cazul nostru, AM/OI sau altă structură cu atribuții privind instrumentele structurale);
4. identificarea documentului oficial care conține informația solicitată și înaintarea acestuia, pe canale interne, dinspre compartimentul de specialitate (AM/OI) către compartimentul responsabil de aplicarea Legii nr. 544/2001;
5. trimiterea răspunsului către solicitant de către compartimentul responsabil de relația cu societatea civilă și/sau aplicarea Legii nr.544/2001.
6. utilizarea secundară a informației privitoare la solicitant (în scop de raportare, introducere în baze de date etc.)

Diferența fundamentală constă, însă, în caracterul relativ autonom al structurilor care gestionează instrumente structurale—spre deosebire de alte compartimente de specialitate, aceste AM/OI dispun și de un instrument propriu de informare și comunicare. Aceasta pare să fie cauza unor numeroase necorelări observate în cadrul activității de monitorizare din cadrul proiectului. Oricare ar fi organizarea, este necesară stabilirea unor relații clare între cele două structuri intra-instituționale, cu scopul de a respecta atât legislația românească privind transparența instituțională, cât și prevederile europene și normele românești corespondente privind instrumentele structurale.

III.4. Etapa de evaluare

- **Introducerea unor indicatori privind transparența instituțională în cadrul documentelor de evaluare.** Acest lucru oferă coerența întregului proces descris prin recomandările de mai sus, pe de o parte, iar pe de altă parte, permite învățarea din experiența ciclurilor anterioare de programare.

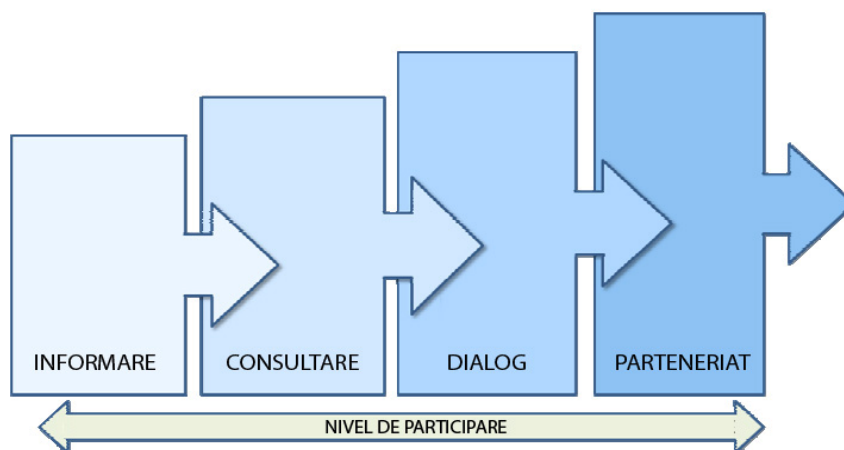
Anexe

Anexa 1.

Model de bună practică privind participarea publică în procesul decizional

Analiza implicațiilor transparenței instituționale în domeniul fondurilor europene și de coeziune poate fi realizată, în cadrul instituțiilor care gestionează fonduri europene post-aderare în România, și din perspectiva modelului descris în *Codul bunelor practici privind participarea publică în procesul decizional*.³³ În cadrul acestui document recent al Consiliului Europei, implicarea activă a tuturor factorilor interesați în procesele decizionale a fost identificată ca fiind un ingredient obligatoriu al succesului pentru derularea optimă a politicilor de la nivel european, național, regional sau local. Documentul propune patru niveluri de ierarhizare a participării publice: informarea, consultarea, dialogul și parteneriatul. Acestea sunt clasificate în funcție de evoluția și tipul interacțiunii dintre autoritatea publică și cetățeni.

Ierarhia nivelurilor de participare publică



Sursa: Consiliul Europei, 2009

Informarea este considerată prima treaptă, fiind o premiză în derularea întregului proces de participare, dar reprezentând, în același timp, o componentă intrinsecă a principiului transparenței. Nivelul ridicat de informare este crucial pentru a securiza un sistem integru și transparent de utilizare a fondurilor publice, incluzând fondurile structurale și de coeziune, dar și pentru utilizarea eficientă și eficace a acestora.

Conform instituțiilor europene, informarea încorporează atât dreptul pasiv al fiecărui cetățean de a avea acces la informație, cât și obligația autorităților publice de a asigura într-un mod pro-activ accesul la informațiile care privesc politicile și acțiunile administrative.³⁴ În plus, informarea optimă

³³ http://www.coe.int/t/e/ngo/public/Code_of_Good_Practice_en.pdf.

³⁴ D. Curtin and A. Meijer, "Does transparency strengthen legitimacy," *Information Policy* 11, IOS Press 2006.

presupune ca autoritățile publice să reacționeze prompt și pozitiv pentru a asigura, în timp util, răspunsul la solicitările publicului de a accesa informația și documentele care nu au fost publicate.³⁵ În această privință, deciziile trebuie justificate și fundamentate, iar restricțiile privind accesul la anumite informații trebuie argumentate pe baza normelor aplicabile și deja publicate.³⁶

Ideea principală a accesului la informație este că fiecare cetățean are dreptul de a obține informații și documente de interes public³⁷ (oficiale), în afara acelor declarate legal ca excepții. Interesul public poate fi manifestat în legătură cu orice fel de informație produsă sau gestionată de instituțiile publice. Cele mai multe excepții includ un test al riscului de dezvăluire, raportat la prioritatea interesului public, în vederea protejării altor interese publice sau private. Excepția se aplică acelor date, informații ori documente care, datorită nivelului de importanță și consecințelor care s-ar produce ca urmare a dezvăluirii neautorizate, trebuie să fie protejate.³⁸ Dacă, prin clasificarea acestora ca informații exceptate de la liberul acces, s-ar submina protecția interesului public, atunci acestea ar trebui să fie dezvăluite. De aceea, există și categoria informațiilor *exceptate de la exceptare*.³⁹

Astfel, informarea nu presupune ca toate informațiile și documentele oficiale să fie publicate sau comunicate. În schimb, dovedirea faptului că o informație nu este dezvăluibilă ori comunicabilă se află în sarcina autorității publice care refuză solicitarea de acces, înlăturând tradiționala prezumție de „confidențialitate.”

Consultarea reprezintă următoarea etapă a participării. Consultarea prevede, în general, că autoritățile trebuie să informeze publicul despre desfășurarea politicilor curente și să ceară comentarii, păreri și *feedback*. Inițiativa și temele consultării aparțin autorităților publice. Pentru a asigura transparența și responsabilizarea, este necesar să fie clarificate natura problemelor examinate, mecanismele de consultare utilizate, părțile consultate și motivul alegerii acestora, sau factorii care influențează formularea politicilor.⁴⁰

Participarea factorilor interesați trebuie asigurată cât mai devreme, astfel încât opiniile privind definirea principalelor obiective, a metodelor de acțiune și a indicatorilor de evaluare să poată fi luate în considerare în mod eficient. În vederea desfășurării coerente a consultării, există mecanisme și resurse de urmărire a recomandărilor primite, de transmitere a răspunsului către cei care le-au formulat, respectiv de analiză și evaluare comparativă a

³⁵ Ibid, art. 22 al *Codului European al Bunei Conduite Administrative*.

³⁶ Regulamentul nr. 1049/2001, art. 9, alin. (6).

³⁷ Legea nr. 544/2001, privind liberul acces la informațiile de interes public, art. 2, lit. b.

³⁸ Legea nr. 544/2001, art. 12, Regulamentul nr. 1049/2001, art. 4, Regulamentul nr. 1828/2006, art. 37, alin. (1) și (3).

³⁹ Legea nr. 544/2001, art. 13 și 14, Legea nr. 182/ 2002 privind protecția informațiilor clasificate, art. 24, alin. (5) și (6).

⁴⁰ Comisia Europeană, "Communication from the Commission Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue—Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission," 2002.

propunerilor și a rezultatului final.

Dialogul reprezintă următoarea treaptă pe scara participării publice. Inițiativa pentru dialog poate fi luată de oricare dintre părți. Dialogul este o comunicare bilaterală, clădită pe interese și obiective comune, pentru a asigura un schimb regulat de opinii. Sfera acestuia se întinde de la audieri publice până la întâlniri specifice între factorii interesați și autoritățile publice. Discuția este generală și nu este legată, în mod explicit, de o anumită politică de dezvoltare.

Un dialog colaborativ se bazează pe interesul comun pentru o politică de dezvoltare specifică și conduce, în general, la o recomandare, strategie sau reglementare. Se construiește pe întâlniri comune, de obicei frecvente și regulate, pentru dezvoltarea nucleului strategiilor sau politicilor publice și, de cele mai multe ori, conduce la rezultatele convenite și așteptate.

Parteneriatul este cea mai înaltă formă de participare, fiind și cea mai intensă (dar rar întâlnită) etapă de relaționare între autoritățile publice și factorii interesați. Această etapă presupune realizarea de acorduri de tip public-privat, prin care instituția publică se angajează în relații de colaborare și parteneriat cu diverse grupuri interesate din public, în fiecare stadiu al dezvoltării politicilor, respectiv al programelor operaționale. Un parteneriat presupune împărțirea responsabilităților pentru fiecare etapă a procesului.

Parteneriatul presupune delegarea către grupuri interesate din public a unor activități specifice legate de implementarea politicilor, decizia și răspunderea pentru realizarea obiectivelor asupra cărora s-a căzut de acord revenindu-le acestor grupuri. Parteneriatul poate include activități precum furnizarea unor servicii, organizarea unor forumuri de participare și stabilirea unor mecanisme de co-participare în procesul de luare a deciziei, incluzând alocarea resurselor.

Anexa 2.

Recomandări de completare a Regulamentelor de organizare și funcționare ale entităților care gestionează fonduri europene post-aderare în România

Recomandările de completare a Regulamentelor de organizare și funcționare pot fi cuprinse într-un articol ce poate fi inserat în regulamentele interne ale instituțiilor care găzduiesc autorități de management și/sau organisme intermediare, cu minime ajustări care țin de specificul instituției:

1. AM/OI comunică cu factorii interesați, societatea civilă și potențialii beneficiari, în condițiile prevăzute de Legea nr. 544/2001 și de Legea nr. 52/2003, exclusiv prin intermediul persoanei desemnate pentru aplicarea acestor legi sau prin compartimentele de specialitate din cadrul instituțiilor publice din care fac parte.
2. Solicitățile de clarificări cu privire la apelurile de proiecte, procesul de contractare sau cel de implementare a proiectului, sunt asimilate solicitărilor de acces la informații de interes public, conform Legii nr. 544/2001, departamentul de comunicare al AM/OI colaborând pentru soluționarea acestor solicitări cu persoana sau compartimentul menționat(ă) la alin. 1.
3. Prevederile art. 6 din Legea nr. 52/2003 sunt direct aplicabile la elaborarea documentelor programatice, a ghidurilor solicitantului și a corrigendum-urilor, departamentul de comunicare din cadrul AM/OI colaborând pentru aplicarea acestor prevederi cu persoana sau compartimentul menționat(ă) la alin. 1.
4. Colaborarea dintre compartimentul de comunicare al AM/OI și persoana sau compartimentul menționat(ă) la alin. 1 este organizată astfel încât să nu afecteze respectarea termenelor stabilite prin Legea nr. 544/2001 sau Legea nr. 52/2003, după caz.