

I revolutionens spår

Den långsamma förändringen av den rumänska offentliga
förvaltningen

Författare:
Agnes Borg

Abstract

Existensen av en effektiv och demokratisk förvaltning representerar ett av de viktigaste kriterierna som anses definiera ett lands modernitet. Rumänien har inte en sådan förvaltning idag. Därför bör vara den rumänska regeringens största prioritet att åstadkomma detta d.v.s. att reformera den offentliga förvaltningen. Den väg som landet har valt går genom EU där syftet är att bli en fullvärdig medlem av Unionen, lika demokratisk som de andra medlemsländerna. (Roman. 2000, s. 1-2) Samarbetet med Europa Rådet och Europa Kommissionen har pågått länge. Förändringarna är dokumenterade och igång genom lagstiftning, men de når inte ner till medborgarnas nivå, inte i den utsträckning som de förväntas. Vilka är problemen? Arbetet tar upp två olika perspektiv: uppifrån och nerifrån perspektiv. För att kunna belysa detta utförs undersökningen och analysen på olika nivåer. Dessa innefattar (1) *EU*, dess roll i reformeringen av Rumäniens offentliga förvaltning, (2) *regeringen*, delar av lagstiftningen som berör den offentliga förvaltningen, (3) *tjänstemannen*, utifrån teoretiskt och empiriskt perspektiv, samt (4) *medborgarna*, deras upplevelse av förändringarna inom den offentliga förvaltningen.

Nyckelord: Rumänien, EU, offentlig förvaltning, tjänstemän, medborgarperspektiv.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	4
2	AVGRÄNSNINGAR, SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	5
3	TEORI	7
4	METOD OCH MATERIAL	9
5	UPPSATSENS UPPLÄGGNING	10
6	EU OCH RUMÄNIEN	11
6.1	KORT BAKGRUND	11
6.2	ANSÖKAN OM EU-MEDLEMSKAP	11
7	EU: S KRAV OCH DEN RUMÄNSKA FÖRVALTNINGEN	13
7.1	EU-PROGRAM FÖR FÖRVALTNINGSREFORMER	13
8	BILDEN AV FÖRÄNDRINGARNA AV DEN RUMÄNSKA FÖRVALTNINGEN	15
8.1.1	<i>Europeisering</i>	15
8.1.2	<i>Att bygga institutioner, path-dependence</i>	16
8.1.3	<i>Korruption</i>	16
9	LAGSTIFTNINGSARBETE OCH REFORMÅTGÄRDER	17
9.1.1	<i>Det offentliga etoset</i>	17
9.2	RUMÄNSKA REFORMLAGAR INOM OFFENTLIG FÖRVALTNING	17
9.2.1	<i>Beslutsfattning</i>	18
9.2.2	<i>Beslutsfattarna</i>	18
9.3	TJÄNSTEMANNEN.....	19
9.3.1	<i>Teoretiskt perspektiv</i>	19
9.3.2	<i>Empiriskt perspektiv</i>	20
10	MEDBORGARPERSPEKTIVET	21
10.1	SAMTALSINTERVJUER.....	21
10.1.1	<i>Ärenden</i>	21
10.1.2	<i>Relationen tjänsteman och medborgare</i>	22
10.1.3	<i>Orsaker och lösningar så som medborgaren ser det</i>	23
11	ANALYS	24
11.1	LUNDQUISTS TEORI.....	24
11.2	EUROPEISERINGSFRÅGAN	24
11.3	PROBLEMEN	25
11.4	BOTEMEDLEN	25

1 Inledning

Det var exakt femton år sedan jag blev hämtad hem från ishallen i Tg-Mures i Rumänien på grund av skottlossningar. Då var jag femton år och väldigt förvånad över det som höll på att hända. De följande dagarna var vi ungdomar närmast inlåsta i våra hem under revolutionens första dagar och visste lite om det som skedde ute på gatorna. Den politiska förändringen som skulle följa revolutionen 1989 hade vi bara drömt om tidigare. Trots vår brist på rejäl kunskap så förstod vi att diktaturen störtades och att något nytt höll på att ta form, men hur detta skulle ske visste nog ingen av oss

Idag däremot ser vi det som har hänt, eller i alla fall har en viss bild av det demokratiserings- och reformeringsarbete som har tagit form i före detta kommunistländer, också i Rumänien. Det jag personligen undrar över är just när kan jag se de drömmar, som har störtat den diktator som stal vår frihet, förverkligas? Drömmar att Rumänien skulle vara ett land som länderna i ”väst”, länder vi rumänska medborgare endast kunde drömma om just för femton år sen.

Vägen till en konsoliderad demokrati har visat sig leda genom den Europeiska Unionen. Sedan Rumänien lämnade in sin ansökan 1995 har förändringarna påverkats mycket av EU. Den 14 december 2004 stängdes alla förhandlingskapitlen rent formellt och förhandlingsfasen är nu över. Det återstår mycket av implementeringen rent praktiskt, men Rumänien kan se framemot en antagning i januari 2007. EU har lämnat en dörr öppen trots allt. Om de förändringarna som fortfarande behövs inte sker i beräknad takt kan medlemskapet dröja ett år till. De större problem som ännu återstår är rättsväsendet, inrikesangelägenheter, konkurrens samt miljöfrågor. Rumäniens implementeringsarbete och andra åtaganden på alla områden som ingår i aquset kommer i fortsättningen att nära övervakas av EU. Antagningsfördraget förväntas att bli underskrivet i april 2005. (Enlargement Weekly 21 dec).

Precis hemkommen från Rumänien kan jag konstatera att mycket har hänt under de femton gångna åren men också att mycket återstår. I vad mån förändringarna har skett och vilka hinder det finns tror jag kan vara intressant för alla EU-medborgare.

2 Avgränsningar, syfte och frågeställning

Rumäniens övergång från kommunistisk diktatur till demokratisk republik, samt det pågående reformarbetet för att kunna bygga upp en konsoliderad demokrati, innebar och innebär stora omvälvningar som berör allt från politik, förvaltning och ekonomi till agrikultur och infrastruktur. Att undersöka alla dessa områden vore för mig i detta arbete helt omöjligt. Därför har jag valt att ta mig an och undersöka ett område som kan anses vara ett nyckelområde, som har med implementeringen av nya lagar att göra, nämligen institutionerna.

Jag är väl medveten om att denna undersökning, må ta upp något centralt i reformeringen av den rumänska statsbildningen, inte kan täcka andra viktiga områden och moment av förändringen i landet. Mitt val har till stor del varit påverkad av kursens tematiska begränsning, som denna uppsats skall vara en del av. Med detta vill jag inte påstå att arbetet inte har varit intressant, tvärt om.

Det finns också en större tematisk kontext som uppsatsämnet är införlivat i och det nämligen den stora Europeiska inblandningen i Rumäniens reformeringsarbete. Det förefaller närmast omöjligt att undersöka, beskriva och analysera Rumäniens institutionella reformering utan att titta på den större europeiska kontexten. Eftersom landet står inför Europeiska Unionens port för att bli antagen och har inlett förhandlingar med EU är just denna aspekt av vikt. Särskilt med tanke på de antagningskrav som ställs på ansökarländerna samt det materiella och assistansiella bistånd som länderna får av EU som hjälp på vägen till antagning.

Uppsatsen syftar till att kunna beskriva och analysera det institutionella reformarbetet och dess resultat både ovanifrån på EU-nivå och politikernivå, men också nerifrån på aktörs- och medborgarnivå. Eftersom arbetet kommer att innehålla jämföranden sätter jag upp en tidsram f.o.m. 1997¹ fram till slutet av 2004. Med hjälp av denna undersökning hoppas jag att jag kan lägga fram fakta och analys rörande hur den rumänska offentliga verksamheten ser ut i ljuset av EU:s och demokratins krav samt hur medborgarna anser den fungera i praktiken idag.

¹ Valet av denna tidsram baseras på att 1997 anses av Ibrahim & Galt (2002. s. 105) vara ett år då förändringarna i Rumänien började bli mer påtagliga och tog fart. Det måste nämnas också att det finns direktiv gällande ansökarländerna som har kommit till fyra år tidigare, men denna påverkar dock inte jämförelsen eftersom de inte har utlöst någon påtaglig förändring tidigare än 1997. Dokumentationen av förändringarna i Rumänien från EU:s sida sträcker sig också tillbaka till år 1997.

Givet uppsatsens syfte, är min frågeställning följande:

- Hur ser det institutionella reformarbetet ut i Rumänien? Finns det problem och då vilka?
- Om man finner problem och dessa kan identifieras, vilka är orsakerna och de eventuella botemedlen?

3 Teori

Den offentliga verksamhetens utformning och dess värdegrunder, de ekonomiska och demokratiska värdena, samt tjänstemännens förhållning till lagen, överheten, till sin kunskap och till medborgarna utgör en viktig grund i västdemokratier. Det som Lennart Lundquist formulerar i sin bok ”Demokratins väktare” (1998) kan anses vara fundamentala värden man kan utgå ifrån i analysen av de olika offentliga verksamheterna samt ämbetsmannens särskilda funktion. Dessa värdegrunder anser jag vara viktiga utgångspunkter och måttstocken i analysen av offentlig verksamhet i till exempel länder som har för avsikt att utveckla ett stabilt demokratiskt statskick. Min teoretiska utgångspunkt kommer alltså att vara knuten till Lundquists formulering och beskrivning av ämbetsmannarollen och det offentliga etoset.

Rumäniens institutionella förändring dvs. påverkandet av landets förvaltning har aldrig varit ett syfte i sig från EU: s sida, utan har aktualiserats utifrån den problematik som har väckts i samband med den bristande implementeringen av *acquiset*². Vid närmare titt på denna problematik har jag upptäckt en rik flora av vetenskapliga artiklar som behandlar europeiseringen av ländernas förvaltning och skapandet av en *European administrative space*³. Jag har också funnit artiklar som talar om en tydlig divergens⁴ trots det starka inflytandet som EU har. Detta har givit underlag till två olika teorier som jag använder i uppsatsen. Dessa teoribildningar berör den stora kontexten av reformeringen av den rumänska förvaltningen som är en del av min undersökning.

Förvaltningens reformering sker ofta enligt top-down modellen. Det har därför blivit ett självklart val att spåra förändringarna på de olika nivåerna i det rumänska samhället. För att kunna åstadkomma ett lättöverskådligt material har jag använt en struktur där jag behandlar de olika samhällsnivåerna som påverkar och påverkas av reformarbetet.

² *acquis communautaire* - betecknar, på franska, de rättigheter och skyldigheter som ankommer ett land i samband med undertecknandet av t.ex. EU-fördrag, vid skapandet av lagar och genom domslut. De nya medlemsländerna och ansökarländerna är i princip tvungna att acceptera hela *acquiset*. (Boomberg & Stubb, 2003, s. 70)

³ Utifrån ett europeiseringsperspektiv kan man anse att den harmonisering av de olika ländernas förvaltningar inom EU har skapat en förvaltning som kan anses vara europeiserad och till stor del lika. (Olsen, 2003, s. 524-525)

⁴ Ett annat sysnsätt som till skillnad från europeiseringsteorin ser olikheterna hos förvaltningarna som t.ex. institutioners robusthet. I så fall kan man inte tala om en europeisering av förvaltningen eftersom i praktiken har både medlemsländer och ansökarländer behållt många element av sina förvaltningar trots den utökade interaktionen mellan dem och den gemensamma *polycin*. (Olsen, 2003, s. 522-523)

De nivåer som jag tänker belysa är:

1. EU: s roll i den institutionella reformeringen
2. Rumäniens lagstiftningsarbete på området
3. tjänstemännen
4. medborgarna

Lennart Lundquists teorier om det offentliga etoset kan ses som en normativ ansats och i förhållande till dessa normer kan jag mäta den framgång eller stagnering som Rumänien uppvisar tack vare de ansträngningar som beskrivs. Jag utgår ifrån att det är av intresse för länder som Rumänien att kunna efterleva vissa, av Lundquist beskrivna normer. Detta skulle i sig kunna vara ett gott tecken på en välfungerade, stabil demokrati, vilket också EU vill uppnå hos ansökarländerna.

Det kommer att nämnas två andra teorier som är motstridiga i det att den ena anser att en europeisering av medlemsländerna och ansökarländerna förekommer och den andra som påstår att det inte handlar om europeisering. Jag väljer att inte ta ställning vare sig för den ena eller den andra av dessa motsatta teorier, då de kommer att prövas genom uppsatsen.

Teorierna om det finns en pågående europeisering eller inte är en nödvändig del av uppsatsen eftersom undersökningen av EU: s roll i reformeringen av Rumäniens förvaltning kommer att resultera i information som automatiskt stöder antingen den ena eller den andra teorin.

4 Metod och material

Uppsatsen är avsedd att vara en fallstudie i sin helhet även om den kanske inte är en renodlad sådan. Det kommer att finnas en del komparativa inslag eftersom arbetet avser att titta på en viss förändring och detta behöver komparation. Även jämförandet mellan de Lundquistska normer och den empirin som jag får genom samtalsintervjuer kan ses som komparativa delar. Till en viss del så kommer att finnas teoriprovande inslag om europeisering som jag har redogjort för i teoridelen.

Mycket av det jag har velat få fram har jag ej lyckats med. Det som upplevdes som svårast är att få information om vad som sker i landet på olika nivåer och genom olika källor. De källor som jag har funnit via webben på rumänska har varit till stor hjälp, men det jag förväntade mig få ut av EU dokument och rapporter har jag inte funnit. Det medborgarna upplever ger en konkret bild men enbart en underifrån perspektiv. Förutom lagstiftningar fann jag närmast inga andra dokumentationsmöjligheter. Tack vare detta har uppsatsen tagit en viss annan vändning vilket inte riktigt var planerat. Därför blir en av slutsatserna just bristen på förlitligt material och konkret information.

Materialet jag använder mig av utgörs av olika sorters källor. Primära källor finns till delar som behandlar EU inblandningen i landets angelägenheter dvs. EU: s publikationer samt rumänska lagar publicerade i Monitorul Oficial. Nämnas skall att jag till min stora förvåning hittar mycket lite hård fakta i EU-Kommissionens årliga rapporter. Rapporterna ger också i huvudsak, i sin helhet, en väldigt oklar och enligt min personliga erfarenhet stundtals alltför positiv bild om hur det egentligen förhåller sig med Rumänien och dess framgång inför antagningen. I andra källor fann jag däremot det motsatta, dvs. stora problem på vissa områden i den offentliga verksamheten som var värda att undersökas och togs an av många forskare.

En större del av min dokumentation utgörs av vetenskapliga artiklar som är mina sekundärkällor. Jag har också använt mig av böcker som har fått stå för grundläggande kunskap just för förståelsen av den problematik som uppkommer i ämnet, nämligen grundläggande information om EU, och hur den fungerar; samt kursmaterial. Lundquists bok får stå för grundläggande normer om offentliga verksamheter och aktörer samt det offentliga etoset. En annan del av arbetet kommer att bygga på samtalsintervjuer. Detta anser jag som viktiga just i beskrivningen av förändringar eller uppfattningen av dessa på medborgarnivå. De pekar också på ”kritiska” faktorer.

Valet av just kvalitativa samtalsintervjuer grundar sig i att jag anser den bäst tjäna medborgarperspektivet. Frågan jag kommer att ställa till varje intervjuperson blir följande: Beskriv vad du ser och upplever för förändringar i din relation till offentliga verksamheter sedan 1997.

Uppsatsen kan med denna uppläggnings betraktas som en tidsbild av ett kritiskt fall.

5 Uppsatsens uppläggning

Utifrån vad som presenterats tidigare i avsnittet ”teori” kommer uppsatsen att vara byggd på de nivåer som nämndes där: (1)EU: s roll i den institutionella reformeringen, (2)Rumäniens lagstiftningsarbete på området, (3)tjänstemännen samt (4)medborgarna. Dessa nivåer kommer att bearbetas en efter en. De första två nivåerna är avsedda att representera en ovanifrån perspektiv samt de andra två ett nerifrån perspektiv därför delas arbetet in i två faktadelar samt en tredje analysdel.

I. Del ett behandlar följande tre aspekter:

- den allmänna faktabakgrunden som berör EU-medlemskap
- krav från EU samt framgångar som har rapporterats av EU-Kommissionen
- lagstiftningsarbete och reformåtgärder

II. Del två tar upp:

- ämbetsmannarollen utifrån normativa teorier och empiri
- medborgaraspekten utifrån samtalsintervjuer

III Del tre:

- analys av det framförda materialet

6 EU och Rumänien

Romania submitted its application for membership of the European Union on 22 June 1995 along with a national pre-accession strategy and a declaration signed by the Presidents of the Republic, the Senate and the Chamber of Deputies and the Prime Minister and the leaders of all the political parties represented in Parliament. This declaration expresses Romania's political will to pursue the consolidation and development of the rule of law, political pluralism, the separation of powers, free elections, respect for human rights and the establishment of a market economy compatible with the principles governing the European Union. (DOC/97/18 Brussels, s. 7)

6.1 Kort bakgrund

Rumänien hade, innan landets ansökan skickats in haft ett par val bakom sig som inte gav så mycket av förändring. Den bild som EU har haft om landets demokratiska utveckling sedan 1989 kan sammanfattas på följande sätt:

Första gången, efter diktaturens fall, i Maj 1990 hölls fria val, vilket ledde till att en ny konstitution antogs i december 1991. Parlaments- och presidentvalen 1992 resulterade i att de gamla kommunistledarna återtog makten. Det första valet som såg en viss växling av makt var valet i 1996. Denna period som kom karakteriserades av hårt arbete med reglering av relationerna med grannländerna. Dessa regleringar innefattade överenskommelser med Ungern och Ukraina om erkännandet av gräns- och minoritetsrättigheter. (DOC/97/18 Brussels, s. 7) Kommissionen nämner i dess utredning i samband med inlämnandet av ansökan som allmänna hinder just de som är av administrativ karaktär som gör integrationen omöjlig för tillfället. De orsaker till detta som nämns inom förvaltningsområdet är avsaknaden av en offentlig tjänstemanna lag samt låga löner. (DOC/97/18 Brussels, s.10-13)

6.2 Ansökan om EU-medlemskap

EU-medlemskapet föregås av ett antal förhandlingar som kan indelas i sju olika steg. Det första steget är just själva ansökan som lämnas till Ministerrådet. Ansökan förs sedan vidare till Kommissionen som förbereder sin hållning till detta och efter ett

enhälligt beslut kan landet eventuellt börja förhandla, vilket är det fjärde steget efter att ansökan har skickats in.

Rumänien är just nu på det femte steget, förhandlingssteget sedan februari 2000, med EU: s Ordförandeskap. Förhandlingarna utgör huvudmomentet och kan ta lång tid eftersom det går ut på att uppnå de krav som ställs av EU vilket är svårt, inte minst p.g.a. olika synpunkter mellan parterna. Ansökarländerna är de som får rätta sig efter vad EU vill eftersom makten ligger hos Unionen. Faktum är att ansökarländerna, åtminstone gäller det för Rumänien, är mer angelägna att bli antagna än vad EU är för att ge det medlemskap. (Bomberg & Stubb 2003)

Baskriterierna som ansökarländerna möter är Köpenhamnskriterierna, så som överenskommelsen är sedan juni 1993. (Bomberg & Stubb 2003, s.181-182) Det finns tre huvudpunkter i Köpenhamnskriterierna⁵ som berör olika relevanta områden. För min uppsats är det mest relevanta det första kravet. Det berör den demokratiska aspekten som kallas för de politiska kriterierna och lyder så här:

Att landet har stabila institutioner som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter [...]. (Kommissionen 2002.10.09, s.9)

Den ramlagstiftning som alla ansökar- och medlemsländer måste anta kallas för *acquis communautaire* som är indelad i 29 kapitel. En av de viktigaste uppgifterna Rumänien har är just att implementera själva *acquiset*. Implementeringen i sig förutsätter först och främst en översättning av det nära på 90 000 sidiga dokumentet till rumänska samt ett rejält arbete med att fastställa vad de olika begreppen skall betyda och hur de skall tolkas samt hur dessa skall användas i lagtexter. (Commission 2004.10.06, s. 143) Rapporter har på ett tidigt stadium påpekat de institutionella problemen. Man ansåg att det var behövligt att utvidga och reformera förvaltningen och de offentliga verksamheternas organ. I den första⁶ publicerade rapporten om Rumäniens framsteg skriver Kommissionen om de överenskommelser som har ingåtts mellan EU och Rumäniens president. Rumänien hade som uppgift att se över de institutionella strukturerna samt förbereda strategier och lagstiftning för implementering. Detta innebar i praktiken att Rumänien inrättade en samarbetsgrupp mellan olika ministerier som skulle ha som huvudområde att ta upp och lösa problem knutna till förvaltningen under namnet Inter-Ministerial Group for Public Administration Reform (GIRAP).⁷ (Commission 1998.11.04, s. 8)

⁵ Strategidokument från Kommissionen (2002.10.9) anger 3 huvudpunkter medans Bomberg & Stubb tar upp en fjärde punkt nämligen EU:s egen kapacitet till utvidgning. Jag väljer att hålla mig till dokument utgiven av EU. Ansökarlandet måste uppnå dessa kriterier innan förhandlingar inleds, men det på en rätt så låg nivå.

⁶ Publiceringsåret är 1998 och är en rapport om Rumäniens framsteg under samma år och 1997 är jämförelseåret. Det har publicerats Agendor tidigare dock inga framstegs- och reform rapporter.

⁷ GIRAP:s arbete och dess konkreta mission tas inte upp något mer i de rapporter som har givits ut av EU.

7 EU: s krav och den rumänska förvaltningen

Negotiations were opened with Romania in February 2000. Negotiations continue on the basis of the same principles that have guided the accession negotiations until now, whereby each country is judged on its own merits. All 31 negotiating chapters have been opened. Of these, 27 have been provisionally closed. The following chapters remain to be concluded: Competition policy, Environment, Cooperation in the field of justice and home affairs and chapter 'Other'. (Commission 2004.10.06, s. 12)

7.1 EU-program för förvaltningsreformer

Den Rumänska förvaltningen har brister som gör det europeiska medlemskapet omöjligt just idag, anser EU- Kommissionen angående de politiska kriterierna.

För att kunna se en lyckad implementering av EU: s lagar var man tvungen att ta itu med de förvaltningspolitiska samt administrativa problemen som de flesta Central- och Östeuropeiska länderna brottades med. Det har funnits och finns ett nästan oräkneligt antal program som EU har drivit och driver i Rumänien, sedan 1997⁸. Ett av dessa är Phare programmen som har haft inriktningar på olika problemområden under perioden 1997-2004⁹. Utvärderingar och färdplansbeskrivningar visar denna skiftning i vad Phare har som målsättningar. Sedan 1999 har institutionsbildningar, reformeringen av förvaltning och administration samt utvecklingen av de offentliga verksamheterna varit aktuella och stått i fokus. Detta på grund av att dess storlek anses för liten i jämförelse med vad som skulle behövas för en lyckad implementering. (Accession Partnership 1999; Rapporter fr. 1998-2004)

The 2004 Phare program focuses on the following priorities: Political criteria: emphasis is put on multi-annual programs to strengthen administrative and judicial capacity, support minorities and civil society, the fight¹⁰ corruption and fraud, improve prison conditions and strengthen police cooperation (€50 million). (Commission 2004.10.6, s. 8)

⁸ År 1997 är inte det första året som EU har börjat sitt samarbete med landet. Uppsatsens tidsram är satt mellan 1997-2004, det är bara därför 1997 nämns som jämförelse år.

⁹ Phare programmen har varit igång sedan 1990. Under denna period har agrikultur, utbildning, infrastruktur och privatisering har varit de huvudområden som programmen har använts för. (Commission 1997.07.15)

¹⁰ Originaltexten är skriven med språkfel. I min citering av stycket har felen rättats.

Arbetet, inom Phare-programmen, syftar till att mer ingående jobba fram en viss modell för hur institutionerna och förvaltningen skulle reformeras samt hur offentliga verksamheter skall förändras. Phare-programmen skall också stå för ekonomisk samt praktisk hjälp genom assistans, utbildning av landets tjänstemän och annan personal i de högre befattningspositionerna genom know-how metoder.

Twinning-projekten har varit en av de mest effektiva påverkans- och uppläringsvägar som EU har använt för att kunna hjälpa Rumänien att anpassa förvaltningen, administrationen och institutionerna till EU-normer. Dessa insatser bygger på att EU erbjuder ansökarländerna möjligheter att använda sig av Unionsmedlemmarnas tjänstemän som är aktiva i den offentliga sektorn. Kandidatländer så som Rumänien kan på så sätt utöka sin personal för tillfället samt ha tillgång till kunskap på EU: s nivå. Under perioden mellan 1998 – 2004 har det levererats c.a 176 twinningsprojekt inom sektorer som innefattar rättsväsendet, inrikesangelägenheter, den inre marknaden, miljö, förvaltningsreformer, sociala frågor samt anställningar.(Commission 2004.10.6, s. 8-12)

Det är inga konkreta projekt som går att utläsa ur EU: s rapporter. Dessa är av mer övergripande och generell karaktär, som gör det svårt att se vilka arbeten som förs och på vilka områden rent konkret.

Den Europeiska inblandningen och dess konsekvenser dvs europeiseringen utgör en stor del av forskning inom området. Såsom det framkommer av denna del av uppsatsen är utformningen av förändringsarbetet i EU: s händer bestämmer mycket av det som skall förändras och hur. Tar man detta perspektiv finns en påtaglig europeisering just i utformningen och uppbyggandet av den administrativa sfären som kan ses som EU: s egen. (Olsen, 2003)

8 Bilden av förändringarna av den rumänska förvaltningen

När man följer rapporteringen av vad den Europeiska Kommissionen tar upp i sina utvärderingar så finns en påtagligt positiv bild av vad för framgångar Rumänien har kunnat uppnå varje år. Det nämns också lite av det trista och tröga i reformeringen men detta är otillräckligt och inte konkret nog för att läsaren verkligen skall kunna förstå hur förändringarna har gått.

Rapporterna har ett visst bestämt upplägg. Först målas det upp en kort och generell bild av landet, hur långt det har kommit sedan sin ansökan. Efter detta behandlas de tre Köpenhamnskriterierna som åtföljs av genomgång av de olika 31 förhandlingskapitlarna ett efter ett. I varje kapitel ges först en kort generell bild sedan en mera detaljerad. Detaljer ges mest om hur mycket pengar EU har satsat och för vilka syften de är ämnade. Efter det följer en kort sammanfattning av hela kapitelns innehåll. Slutligen sammanfattas hela rapporten. Behovet av en konkret modell av administrativ *acquis* är uppenbar när man undersöker olika rapporter om de politiska kriterierna.

Det finns däremot ett allvarligt problem som omnämns gång på gång i rapporter och nämligen korruptionen. Förvaltningen är smittad av korruption och därför är det ännu svårare att uppnå de mål som både EU och statsmakten via lagar vill nå. Kommissionen anser att anti-korruptions lagarna är i allmänhet väl utvecklade men deras förmåga att vända om korruptionen beror på hur effektivt lagarna implementeras. Det krävs också ansträngningar att kunna försäkra oavhängigheten, effektiviteten samt ansvarsutkrävandet av National Anti-Corruption Prosecution Office, påpekas i Kommissionens Rapport. (Commission 2004.10.6, s. 31)

Som motpol till de lite för positiva utvärderingarna av Rumäniens administrativa reformering utgiven av EU-organ finns det uppsatser som gräver djupt i de problem som uppkommer i förändringen som Rumänien går igenom.

8.1.1 Europeisering

Ett av de problem som undersöks brett är just EU:s starka påverkan på ansökarländernas reformeringsarbete. Det påpekas att förhållandet som finns mellan ansökarländerna och EU är asymmetriskt och fullt av villkor, vilka ger Unionen en allt för stor makt. Denna situation anses föra med sig en stark europeisering. Frågan är om det verkligen kan bli tal om europeisering med tanke på att det inte finns något gemensamt EU-regelverk och normer för administrativa reformer. Man kan se en stor variation i de nationella offentliga förvaltningarna som också är en bekräftelse av att det

finns olika möjligheter att kunna genomföra de administrativa reformerna.¹¹ (Dimitrova, 2002)

8.1.2 Att bygga institutioner, path-dependence

Andra artiklar tar upp de allmänna problemen med institutionsbyggandet i post-kommunistiska länderna. En nyckelprincip i den historiskt institutionalistiska teorin är path-dependence. Huvudtanken är att den en gång valda vägen är svår att överge och förändringar innebär höga kostnader. (Ibrahim & Galt, 2002) Denna princip förklarar också varför kostsamma och icke effektiva institutioner förblir kvar i förvaltningar trots långa perioder av förändringar. Rumänien har efter kommunismens fall fått uppleva en stark erosion av sina institutioner ('de-institutionalization')¹² och därför kan uppbyggandet av dessa ta längre tid än t.ex. Polen och Ungern, länder vars institutioner genomgått långsamma förändringar under hela 1980-talet. Dessa länder har därför också kunnat behålla en högre nivå av social säkerhet och bättre ombesörja hälsovård samt skola för sina medborgare. (Fritz, 2004)

8.1.3 Korruption

Korruptionen är ett ämnesområde som behandlas i många vetenskapliga artiklar. Det är nog ett av det största problemen som landet brottas med. Följande citat sammanfattar dilemmat mycket väl.

The public administration's *raison d'être*, of course, is to provide services to every taxpayer, but it fails to do so on a large scale in many East European countries. Corruption is the means by which the best networked and the well-off (usually one and the same) manage to obtain what would be considered normal treatment elsewhere. To be sure, the public sector should provide such treatment generally to every taxpaying citizen, but it fails to do so, either from a lack of resources (in the case of health care) or from a lack of effectiveness (the police, for example). But whatever the case, accountability is missing from the equation. Bribes are, therefore, a supplementary tax paid to obtain normal public service, and, as such, bribery is a stark indicator of the lack of institutional performance. (Mungiu-Pippidi, 2002, s. 2)

Mungiu-Pippidins uppsats anser jag vara ett mycket bra uppsats om korruption eftersom den har en spännvidd som sträcker sig från survey undersökningar till analys och tolkning av orsakssamband samt att den behandlar de olika nivåerna i samhället.

¹¹ EU:s villkor går långt bortom kravet på aqisets implementering, utan enligt Dimitrova, är partiskt utformade och är menade att bemöta de förändringsproblem kandidatländerna stöter på. Detta anses visa sig just i en närmare titt på Köpenhamnskriterierna som har blivit en stöttepelare i sättet hur utvidgningen styrs. Vad detta innebär är ju det faktum att Köpenhamnskriterierna har under tiden blivit en del av utvidgningsinstrumentet så som också Kommissionens Rapporter, de årliga Utvecklings Rapporter samt Anslutnings Partnerskap vilka alla leder till utökade villkor från EU:s sida. (Dimitrova, 2002 s. 175-176)

¹² Institutionell erosion innebär att gamla institutioner t.ex. kommunistiska sådana inte längre fungerar och spelar den roll de är ämnade att göra. Fritz beskriver det så här: "If institutions are a set of incentives and constraints for actors, then institutional erosion is associated with a loosening of constraints and increasing uncertainty about incentives." (Fritz, 2004, s. 6)

9 Lagstiftningsarbete och reformåtgärder

9.1.1 Det offentliga etoset

Lennart Lundquist har i sin bok ”Demokratins väktare” gett sig på att rekonstruera det svenska offentliga etoset. Denna rekonstruktion bygger på befintliga lagar och förordningar. Det offentliga etoset skulle rekonstrueras just eftersom det inte finns befintligt sammanställt material som sammanfattar ett etos, men det efterlevs i praktiken.

Vad gäller det rumänska offentliga etoset så har jag inte tillgång till någon rekonstruktion. Landet befinner sig fortfarande i en övergångsperiod där mycket har uppnåtts men mycket återstår, också inom reformeringen av förvaltningen. Problem som uppkommer i ett eventuellt återskapande av det rumänska etoset är just den kontinuerliga förändringen där förvaltningen byggs om för att uppfylla EU-krav. En kort genomgång av vissa lagstiftningar som är aktuella på området kan trots allt visa en bild av vad som finns till grund för ett eventuellt offentligt etos. För att kunna tala om ett etos måste man vara medveten om att de lagar och förordningar som finns vilka kan utgöra delar av det offentliga etoset, bör efterlevas för att kunna kallas för etos så som Lundquist talar om det i sin bok.

9.2 Rumänska reformlagar inom offentlig förvaltning

Givet de EU krav som har blivit följden av Rumäniens ansökan om medlemskap har den Rumänska regeringen agerat för att kunna uppnå implementeringskraven. För att skapa en offentlig förvaltning som skall vara transparent, förutsägbar, ansvarsfull, tillämpbar och effektiv har Rumänien både genom EU påtryckningar och utifrån eget initiativ stiftat lagar och förordningar som berör området offentlig förvaltning.

Lagarna¹³ på området bemöter krav på höjd transparens inom beslutsfattning, motverkandet av korruption samt förtydligandet av tjänstemannarollen.¹⁴

¹³ Lagarna har omarbetats väldigt många gånger ibland kan en lag som har antagits t.ex. 1999 har genomgått tiotals förändringar fram till år 2004, men det refererade innehållet i stort är samma.

¹⁴ Alla lagar finns på rumänska i Monitorul Oficial i tryckt form och på webben:
http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame.

Decentralisering är också en viktig del av de krav som EU ställer på förvaltningen. Lagar stiftades också för regleringen av ärenden som anses lokala som skall skötas av: städer, kommuner eller län (s.k. ”judet”) (LEGE nr.215 din 23 aprilie 2001: Legea administrației publice locale). Här omnämns också storleken på den offentliga förvaltningen utifrån invånarantal.

9.2.1 Beslutsfattning

LEGE nr. 52 din 21 januari 2003, som trädde i kraft 04.04.2003, dvs Lagen om beslutstransparens utgör en del av ett större lagstiftningspaket som vill institutionalisera administrativ transparens och motverka korrupcion. Det finns tre fundamentala krav för reformeringen av relationen mellan den offentliga förvaltningen och medborgaren samt för att uppnå institutionell transparens:

- tillgång till information
- rådgivning
- civilt deltagande

Lagen inspireras av Sunshine Law från USA samt regleringar i OECD¹⁵ länder. Lagen innebär en grundläggande förändring i relationen mellan offentliga tjänstemän och medborgare. Tjänstemannen skall inte längre utgå från principen om att utifrån ämbetet är det han/hon som vet bäst vad som är bra för medborgaren, utan skall bygga på principen om att tjänstemannen har en rådgivande roll och beslut fattas tillsammans med medborgaren.

9.2.2 Beslutsfattarna

LEGE nr.188 din 8 decembrie 1999 reglerar mycket exakt de utbildningsmöjligheter som skall skapas för att få in kompetent personal. Det regleras utbildningsnivå och inriktning på olika ämnesområden. De anger hur konkurrensen för tjänst skall utformas samt hur ofta myndigheterna bör anordna fortbildning. Benämningar av tjänstetitlar samt hur lönerna skall förhålla sig till ämbetspositionen är också utarbetade i denna lag. Det poängteras ofta rättvisa i tjänstetillsättningar samt möjligheter till karriärutveckling som är ämnade att skapa lojala och motiverade ämbetsmän.

Dessa lagar om höjda löner för ämbetsmän samt möjligheter till karriärutveckling är också en av åtgärderna som försöker motarbeta korrupcion. Syftet är dock i huvudsak att få in kompetent, motiverad och drivkraftig personal som motsvarar de krav som EU ställer.

¹⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development. Trettio medlemsländer, alla demokratier. Mer info på: <http://www.oecd.org>

LEGE nr.161 din 19 aprilie 2003 är just avsedd att genom en närmare kontakt mellan olika institutioner samt andra bevakningsenheter och ständig rapporteringstvång förebygga och motarbeta korruption.

Tjänstemän skall befinna sig i en ekonomisk situation där mottagandet av mutor skall kunna bli ett beslut utifrån etiska och moraliska värderingar och inte utifrån ens ekonomiska behov.

9.3 Tjänstemannen

9.3.1 Teoretiskt perspektiv

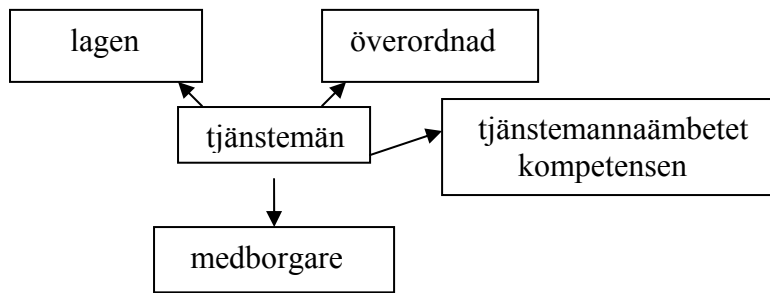
Det som Lundquist kommer fram till i sin rekonstruktion av det offentliga etoset resulterar i framtagandet av två komponenter, en demokratisk samt en ekonomisk. Dessa uttrycker demokratiska och ekonomiska värden vilka vardera består av ett antal värden med fler delvärden. (Lundquist 1998, s. 62)

Demokrativärden¹⁶ innefattar värden som politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik. Ekonomivärden¹⁷ har byggstenar som funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet samt produktivitet. I den framställning som finns i boken menar Lundquist att det är av vikt att vi skyddar de demokratiska värdena eftersom att det idag läggs allt för stor vikt vid de ekonomiska värdena. Han anser också att de båda värdena alltid måste beaktas lika mycket i efterlevandet av vårt offentliga etos. Lundquist refererar ibland till det alltmer växande intresset för ekonomivärdena som inte tar hänsyn till de demokratiska värdena som kan skapa bekymmer om de beaktas i praktiken mera än vad man beaktar de demokratiska värdena. (Lundquist 1998, s. 104)

Som demokratins väktare står ämbetsmannen i fokus och dennes handlande är av stor vikt. Det är tjänstemannen som i praktiken kan efterleva det offentliga etoset och beaktar på olika sätt de olika centrala värdena, ekonomi- och demokrativärdena. Beroende på hur tjänstemannen förhåller sig till överheten, lagen och till medborgarna påverkas huruvida han/hon kan vara en demokratins väktare.

¹⁶ Demokrativärdena gäller enbart de offentliga samhällssektorer. (Lundquist 1998, s. 63)

¹⁷ Ekonomivärdena gäller i alla samhällssektorer, privata och offentliga. (Lundquist 1998, s. 63)



Figuren visar den svåra ställning tjänstemannen har. I sin ämbetsutövning måste han/hon först och främst hålla sig till gällande lag och regelverk samt se till medborgarnas väl och vara rättvis. Lojaliteten gentemot överheten är också av vikt. Alla dessa hänsynstaganden kan komma i konflikt med det som tjänstemannen utifrån sin egen kompetens anser vara rätt och tjänar medborgaren. (Lundquist 1998, s. 124-132)

9.3.2 Empiriskt perspektiv

När det gäller tjänstemannen i Rumänien måste jag förlita mig på egna erfarenheter. Tjänstemannen (han/hon), utifrån vad jag erfor och har läst, har inte samma svåra position, utan är mer av en orderutövare, där högre ämbetsmän beslutar det mesta och lojalitet gentemot chefer samt den sittande regeringen och dess parti är viktig. Förhållandet till medborgarna är av annan karaktär för tjänstemannen i Rumänien. Eftersom från lagarna neråt till beslutsorganen vidare till ämbetsmän är kedjan av underordning, blir medborgaren den lägsta nivån. Detta skapar problem i synen på hur mycket medborgaren kan påverka av besluten, då tjänstemannen är en överhet och betar sig på så sätt också. Förändringar har skett och sker hela tiden men mentaliteten är svår att bryta.

I en artikel som nämner 1999 års Ämbetsverkslag påpekas att medborgarna inte ses som konsumenter, vilket uppfattas av Alina Pippidin-Mungiu, författaren, som negativt.

Most rules and practices in the bureaucracies, in spite of frequent changes of legislation, still have their origins in the communist era, chiefly because legislative reform has not penetrated deeply into the micromanagement of state agencies. Even the administrative philosophy stayed the same. In the new oath for Romanian civil servants, according to the law on civil service adopted in 1999, prompted and supported by the European Commission, there is no mention of the public as the consumer. Quite the contrary, the civil servant swears allegiance to the country and to his boss.

Det är frågan om hur man skall se på konsumenttänkandet. Skall man se det som ett typiskt ekonomivärde eller kan man anse det vara något av ett demokrativärde? Det kan finnas möjligheter att kunna bryta det tänkandet som fortfarande finns, som nämndes tidigare, genom att se medborgaren som konsument som har rätt till service. Genom detta så kan myndigheter och hela förvaltningen för den delen se till medborgarnas bästa för det är därför de är till.

10 Medborgarperspektivet

10.1 Samtalsintervjuer

De flesta tillfrågade¹⁸ kunde prata timtals om saker de upplevde vara orättvisa. Alla nämnde problem mest med polismyndigheter samt sjukvård. Det var svårt att få fram information om förändringar som kan anses positiva eftersom det saknas förbättringar på många områden och missnöjet som detta kastar skugga över de eventuella förändringarna.

10.1.1 Ärenden

På frågan om att: 'Beskriv vad du ser och upplever för förändringar i din relation till offentliga verksamheter sedan 1997' sa en av intervjupersonerna :

Jag undviker det så gott det går. Låter det gå igenom mitt företag och papperna sköts av min sekreterare. (Kusztos)

en annan sa:

Det är ett problem i sig att behöva sköta papper och sånt hos myndigheter. (Lörinczi)

en tredje:

Gud bevara mig!. (Kertész)

Vad de reagerade på var just, så som de berättade, de långa köerna, väntetiderna och den långa tiden tills man får ett beslut. Detta hör till i kontakten med de offentliga verksamheterna.

¹⁸ Intervjuerna har jag gjort personligen i samtal med rumänska medborgare. Jag har samtalat med fem olika personer och fått mailat ett svar av den sjätte. Alla jag pratade med tillfrågades under tiden mellan julhelgen och nyårshelgen 2004, då jag var i Tg-Mures. De tillfrågade alla tillhör den ungerska minoriteten, vilket utifrån deras egen uppfattning inte påverkar upplevelsen om hur de bemöts av tjänstemän samt hur de upplever förändringarna de har försökt beskriva. Vad de jobbar med och deras utbildning kommer att framgå i referenslistan om intervjupersoner. Vissa har dock valt att förbli anonyma gällande deras namn men inte annat. Tre av de intervjuade är män och tre kvinnor. Deras ålder sträcker sig mellan 30 och 35 år samt en av de är kvinnlig pensionär.

Ett annat problem som målas upp är att man skickas från institution till institution och allt upplevs som ett stort kaos. Man har dålig organisering, säger personerna och för att ordna pass eller annat papper så måste man ta en- eller två dagar ledigt från jobbet. Det upplevs som jobbigt av dem alla och ytterligare följdfrågor satte jag in för att få svar på det jag egentligen ville. 'Så du menar alltså att inga förbättringar finns sedan 1997?' På denna fråga svarade samtliga att det finns, men de är så få och så små så att man inte märker det.

Det som har förbättrats, men fortfarande inte tillräckligt, är informationen till medborgare om var de olika ärendena sköts och hur man går tillväga. Informationen når människorna via reklam, radio och tidningar samt till en viss del via nätet. (Lörinczi, Anonym1)

Möjligheterna för registrering av nya företag har också förbättrats och procedurerna är förenklade. Allt beror dock inte enbart på administrativ förbättring tyvärr, utan också på att det finns privata företag som erbjuder tjänster så som dokumenthantering. Dessa företag tar sig an uppgiften att få fram de offentliga dokumenten och handlingar som behövs för att t.ex. ansöka om nytt pass, förlänga pass, öppna eget och div. (Anonym1, Kuszto) De offentliga förvaltningen lider av kommunikationsproblem vilket tycks ligga till grund för de långa väntetiderna och ineffektiviteten. (Szász)

För att kunna sköta sina ärenden använder sig både de tillfrågade och andra de känner av sina personliga kontakter eller mutor. Anonym1 tack vare en före detta student hon hade, som jobbar med pensioner, såsom pensionsuppvärdering och höjningsansökan har kunnat förkorta väntetiden för Anonym1 med minst fem månader. På så sätt så kunde pensionären få sin höjning tidigare än sin bekant som har skickat in sin förfrågan och efter fem gångna månader ännu inte har fått svar. (Anonym1) Mutor används bara om människorna inte kan förlita sig på relationer dvs. om de inte känner någon som jobbar inom det berörda området. Man sparar tid genom att använda sig av kontakter. (Anonym2)

Det finns ansträngningar för att minska byråkratin inom administrationen men dessa gör det ännu mer byråkratiskt och därigenom får korrruptionen ett större fäste. Ett annat område som Rumänien fortfarande inte kunnat förändras på är decentraliseringen. När ett förvaltningsområde decentraliseras brukar ett annat område bli mera centraliserat. Ett bra exempel är just att vissa delar av polismyndigheterna har flyttats från inrikesärenden och ingår numera i den lokala administrationen samtidigt som den avgående regeringen nyligen har centraliserat rättsväsendet. (Szász) Det som kan anses positivt är att det kan anses vara en svagare form av centralisering. På så vis har rättskipningen kunnat komma närmare det lokala. Detta upplevs dock inte av medborgarna själva.

10.1.2 Relationen tjänsteman och medborgare

På frågan om hur intervjupersonerna upplever sin relation till tjänstemännen är svaret att de flesta tjänstemän är sura kanske just för att även de har problem. Det är mycket låga löner och massor med människor som de måste handskas med. Människorna är förmodligen jobbigare här eftersom de är dåligt informerade och många ovana med att fylla i papper och så. (Anonym2)

Man känner fortfarande det kommunistiska arvet, den offentliga förvaltningen är mycket trög och det har inte kommit till stånd en, enligt min mening väldigt viktig, förändring av mentalitet. (Szász)

Man störs av det dåliga mottagandet, men det som har förändrats är kanske att man känner att man kan kräva sin rätt och tjänstemännen upplevs mer rädda för sina chefer än förr. (Kertész)

I den offentliga sektorn finns ingen möjlighet att uppleva att man får service eller att man är kund. Köper du bil, då kan du uppleva det. Det handlar ju om stora pengar. (Kusztos)

10.1.3 Orsaker och lösningar så som medborgaren ser det

Angående korruptionen så är de låga lönerna en viktig orsaksfaktor och tjänsterna tillsätts inte beroende av kompetens utan politisk tillhörighet och aktivitet, särskilt chefsposterna. (Szász) Arbetsmoralen är låg bland tjänstemän, men man kan inte förvänta sig att förändringar sker så fort eftersom allt präglas av gammal kommunistisk hållning till saker. Man saknar vanan att betjäna medborgarna. (Lörinczi)

Byråkratin anser alla orsaka problemen samt organiseringsbrist. Övervakningen sker inte i den utsträckning som skulle behövas och lagarna följs inte. (Anonym1) Det går att utnyttja en stor del av människorna för de vet inte sina rättigheter och gör inga anmälningar heller. (Anonym2)

Alltjämt förändrade lagarna, behovet att försöka rätta sig efter EU regler eller att man inte gör det ibland, icke tydliga avgränsningar av olika verksamhetsområden samt synkroniseringen av alla reformer är en viktig orsaksfaktor, enligt vad Szász påpekar.

Förändringar tror inte många på men på min uppmaning så försökte några av dem fantisera i en värld där allt kunde vara möjligt. Kusztos ansåg att förändring är endast möjlig i fall utländsk ledning skulle regera landet, precis som det var på monarkins tid. Han menar att allt beror så mycket på dem som sitter vid makten så det skulle vara omöjligt att åstadkomma långsiktiga förändringar. Vid maktskifte byts många inom förvaltningen ut eftersom de höga tjänstemännen tillsätts av den sittande regeringen och den kommande makten ser till att de byts ut och sätter sina män istället. Just därför anser Kusztos att alla som får möjlighet att sitta på högre poster utnyttjar de fyra åren till att skaffa sig en förmögenhet.

Kertész anser också att förändringen måste komma uppifrån om det skall ske riktiga förändringar. Det behövs unga utbildade människor på de offentliga posterna och de bör ha ett visst kall att utföra det arbetet.

Alla moderna demokratier är en frukt av långa utvecklingsprocesser, det kan förändras med tid, men det kanske tar ett par femtio år. Dagens unga, tonåringarna, vet mer ser mer och har vuxit upp i ett någorlunda demokratiskt land. Det kanske blir de som åstadkommer de riktiga förändringarna. (Lörinczi)

11 Analys

Reformarbetet för att kunna förändra ett lands förvaltning är mycket omfattande och går trögt. Som det framkommer av det hittills framförda materialet finns det många aspekter som skall förändras.

11.1 Lundquists teori

Ett enhetligt offentligt etos behöver bygga på lagar. Lagar som ändras år efter år hinner inte ligga till grund för något offentligt etos. Som det framkommer i uppsatsen finns det nya lagar som i grunden bär demokratiska värden, men efterlevnaden av dessa hakar upp sig på olika nivåer av olika anledningar. Samtidigt så upplevs det som att lagar stiftas och ersätts vilket gör det svårt att se en enhetlig bild som skulle kunna vara grund för ett rumänskt offentligt etos.

Ämbetsmannabilden som framkommer i uppsatsen om rumänska tjänstemän kan omöjligen ställas gentemot den bild som Lundquist ger av tjänstemannen. Efterlevandet av centrala värden som är förankrade i lagstiftning och regelverk samt i rättvise- och effektivitetstankar är långt ifrån vad man kan se karakterisera den rumänska tjänstemannen. Dessa demokrati- och ekonomivärden samt ämbetsmannen som demokratins väktare som Lundquist tar upp, förlorar i vikt i den rumänska förvaltningen. Alla organisatoriska, ekonomiska och praktiska problemen som tjänstemannen möter måste först tas för att han/hon skall kunna leva upp till de välformulerade teoretiska kraven av demokratins väktare.

11.2 Europeiseringsfrågan

Den högsta nivån utgörs av EU. Detta är förstäligt men också anmärkningsvärt. Genom ställda krav leder och påverkar EU den väg och den utformning som den rumänska förvaltningen tar. På så sätt finns det en mycket tydlig europeisering av den rumänska förvaltningen. Eftersom den position som Rumänien har som ansökarland har delats och delas av andra länder så är den av många forskare påstådda europeiseringen ett faktum. (Olsen, 2003) Detta utifrån ett ovanifrån perspektiv anser jag. Tittar vi på de reformframgångar som medborgarna vittnar om är den påverkan som kan tillskrivas EU mycket liten. Underifrånperspektivet visar mera på att europeiseringen inte är något man kan tala om eftersom den form och det sätt som den rumänska förvaltningen fungerar på inte kan i sin helhet återfinnas i andra länder. Problemen ja, men inte

lösningarna samt hur aktörerna och medborgarna reagerar på dem. Som nämnts innan de problem som Rumänien brottas med i reformeringen av sin förvaltning återfinns i de flesta post-kommunistiska länder. (Dimitrova 2002; Fritz 2003)

11.3 Problemen

De mellanliggande nivåerna är regeringen med sin lagstiftande makt och tjänstemännen som verkställande makt vilka, i sin ämbetsutövning, skall följa lagar och förordningar. Det är de som når medborgarna direkt och kan vara den länk som behövs för att medborgarna skall kunna uppfatta några som helst förändringar. På alla nivåer är det människor som handlar, därför är också aktörernas förhållningssätt mycket viktigt i skapandet av reformåtgärder och efterlevandet av dessa. Som det har redovisats i kapitel 7 så finns det lagstiftningar som visar på reformer och efterlevandet av dessa skulle kunna leda till förbättringar. De problem som har påpekats av medborgarna visar på en dålig efterlevnad av befintliga lagar. Lagen kan inte nå ner till medborgarna eftersom att de på vägen dit stoppas av tjänstemän på olika positioner, med bristande kompetens, viss förvirring över de snabbt förändrade lagarna samt, till följd av kommunistisk mentalitet. Ansvarsutkrävandet fungerar inte, medborgarna vet inte att de kan utkräva ansvar eftersom de får minimal information och inte känner till de rättigheter de har.

Dessa aktörer bär självklart inte ensamma skulden. Alla tjänstemän kan inte anses vara lagbrytare eller liknande. Problemen kan orsakas också av tröghet i själva systemet. Förvaltningssektorn är för liten och dåligt organiserad. Det finns många faktorer som samverkar med varandra och efter en stor institutionell erosion som Fritz redogör för i sin artikel finns det mycket av institutionsbyggandet kvar.

11.4 Botemedlen

Korruptionen verkar vara ett av de mest omtalade och störande problemen som jag har sett under arbetets gång. För att kunna motverka det behövs ekonomiska resurser först och främst, anser jag, för att behovet av pengar inte skall avgöra om man tackar jag till mutor eller inte. Skärpandet av spårbarhet, ansvarsutkrävande på hög nivå samt övervakning skulle också kunna få positiva konsekvenser, för utan dessa är lagarna tandlösa.

Det som också måste förändras och utgör en stor del av botemedlen är just en mentalitetsförändring hos alla medborgare oavsett vilken position de besitter. Denna förändring tar tid och, det är svårt att förutse när den inträffar.

Referenser

Offentliga dokument:

Assessment of the European Union Phare Programmes, Multi-Country Thematic Report on Public Administration Reform By OMAS Consortium Report No.S/ZZ/PAD/01003.

Commission of the European Communities. 2004 Regular Report on Rumania's progress towards accession. Brussels, 6.10.2004. SEC(2004) 1200. {COM(2004) 657 final}

Commission opinion on Romania's Application for Membership of the European Union DOC/97/18 Brussels, 15th July 1997

COM (2002) 700 final Strategidokument och rapport från Europeiska kommissionen om de enskilda kandidatländernas framsteg på vägen mot anslutning, Brussels, 9.10.2002 {SEC (2002) 1400 - 1412}

Europeiska kommissionens strategidokument om framsteg i utvidgningsprocessen {SEK (2004) 1199, 1200}

Böcker:

Bomberg, Elisabeth & Stubb, Alexander. 2003. The European Union: How does it work? Oxford University Press.

Lundquist, Lennart. 1998. Demokratins väktare, Studentlitteratur, Lund.

Artiklar

Dimitrova, Antoaneta. 2002. *West European Politics*, Vol. 25, No.4 (October 2002), pp.171-190

Ibrahim, Gamal & Galt, Vaughan. 2002. Bye-bye central planning, hello market hiccups: institutional transition in Romania. *Cambridge Journal of Economics* 26, 105-118.

Olsen, Johan P. 2003. Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*. 10:4: 506-531.

Pippidi-Mungiu, Alina. (2002-2003) Culture of Corruption or Accountability Deficit? *Special Reports. East European Constitutional Review*, Vo.11/12, No. 4/1, Winter 2002/Spring 2003.

Roman, Petre. 2000. Magazine: Presidents & Prime Ministers, *Democracy, Security, & Prosperity*, January/February 2000

Webbsidor

http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/latest_weekly.htm 21 december 6/1 2005 kl. 19:53

<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws18/Fritz.pdf>; 2005.01.09, kl 14.45

http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.frame - rumänsk lagsamling sorterad efter år och nr.

Intervjupersoner

Anonym1, pensionär, 62 år, före detta lärare i rumänska språket.

Anonym2, banktjänsteman i en statligt ägd bank, 30 år.

Kertész, Éva; apotekare, 30 år.

Kusztos, László; egen företagare med enbart gymnasial yrkesutbildning, 30 år.

Lörinczi, István; tandtekniker, 34 år

Szász, Attila; politiker, rådgivande representant för det ungerska minoritetspartiet (UDMR), 28 år