

**CANCELARIA PRIMULUI MINISTRU
MINISTERUL DEZVOLTĂRII REGIONALE ȘI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

**STRATEGIA PENTRU CONSOLIDAREA
ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
2014 - 2020**

**PROIECT
AUGUST 2014**

Abrevieri

ADI – Asociație de Dezvoltare Intercomunitară
ANAF – Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANFP – Agenția Națională a Funcționarilor Publici
AP – Acordul de Parteneriat dintre România și Comisia Europeană
BSGR – Bursa Specială Guvernul României
CAF – Cadru de Autoevaluare a modului de funcționare a instituțiilor administrației publice (Common Assessment Framework)
CCTABG – Comitetul Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernare
CIAP – Comitetul Interinstituțional pentru Acordul de Parteneriat
CNCISCAP – Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 - 2020
CPM – Cancelaria Primului Ministru
FMI – Fondul Monetar Internațional
GLAP – Grupul de Lucru pentru Administrație Publică
MCS – Modelul Costului Standard
MDRAP – Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice
MFP – Ministerul Finanțelor Publice
PALG – Planul Anual de Lucru al Guvernului
POCA – Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020
PODCA – Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative 2007 -2013
PSI – Planul Strategic Instituțional
SFB – Strategia fiscal bugetară
SGG – Secretariatul General al Guvernului
SNA – Strategia Națională Anticorupție 2012 -2015
UCAAPI – Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern
UCASMFC – Unitatea Centrală pentru Armonizarea Sistemelor de Management Financiar și Control
UE – Uniunea Europeană

CUPRINS:

- I. Introducere**
 - I.1. Provocările avute în strategie**
 - I.2. Procesul de elaborare a Strategiei pentru consolidarea administrației publice**
- II. Informații generale relevante**
- III. Priorități, politici și cadru juridic existent**
- IV. Definierea problemei**
- V. Obiective generale**
- VI. Principii generale**
- VII. Obiective specifice și direcții de acțiune**
- VIII. Rezultatele politicilor publice și indicatorii aferenți**
- IX. Rezultatele direcțiilor de acțiune**
 - X. Implicații pentru buget**
 - XI. Implicații juridice**
- XII. Cadru instituțional necesar implementării strategiei**
- XIII. Proceduri de monitorizare și evaluare**
- XIV. Documente care au stat la baza fundamentării strategiei**

VIZIUNEA PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

În 2020, România va avea o administrație publică eficientă și receptivă la nevoile societății.

Până în 2020, administrația publică din România va parcurge o *spirală a încrederii în raport cu societatea*, în care beneficiarii se vor bucura de servicii publice integrate, oportune și de calitate, furnizate, după o testare riguroasă a opțiunilor, de către autorități și instituții publice proactive și receptive la schimbare. Totodată, administrația publică va oferi fundamentul tehnic pentru agregarea și implementarea unor proiecte majore de țară, pentru încurajarea creșterii economice și susținerea îmbunătățirii competitivității.

Valorile care stau la baza dezvoltării unei asemenea administrații sunt transparența, profesionalismul, predictibilitatea și adecvarea la nevoi/receptivitate, toate subsumate interesului public. Administrația va fi deschisă și receptivă la soluții inovatoare, cu resurse umane competente care gestionează banul public în mod eficient.

Administrația publică va câștiga încrederea cetățenilor și a altor tipuri de beneficiari, oferindu-le servicii prompte și asigurând constanță în calitatea prestării serviciilor. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, identificând astfel probleme, anticipând provocări și propunând soluții pe care le fundamentează, testează și validează sistematic. Astfel, se va genera un cadru de servicii adecvate nevoilor cetățenilor și țintite pe eficiență economică. Relația dintre administrația publică și beneficiari înseamnă dedicație, corelație și orientare pe soluții care să se armonizeze cu reformele din domeniile social, cultural-educational, economico-financiar, justiție și democrație.

În anul 2020 administrația publică românească va arăta astfel:

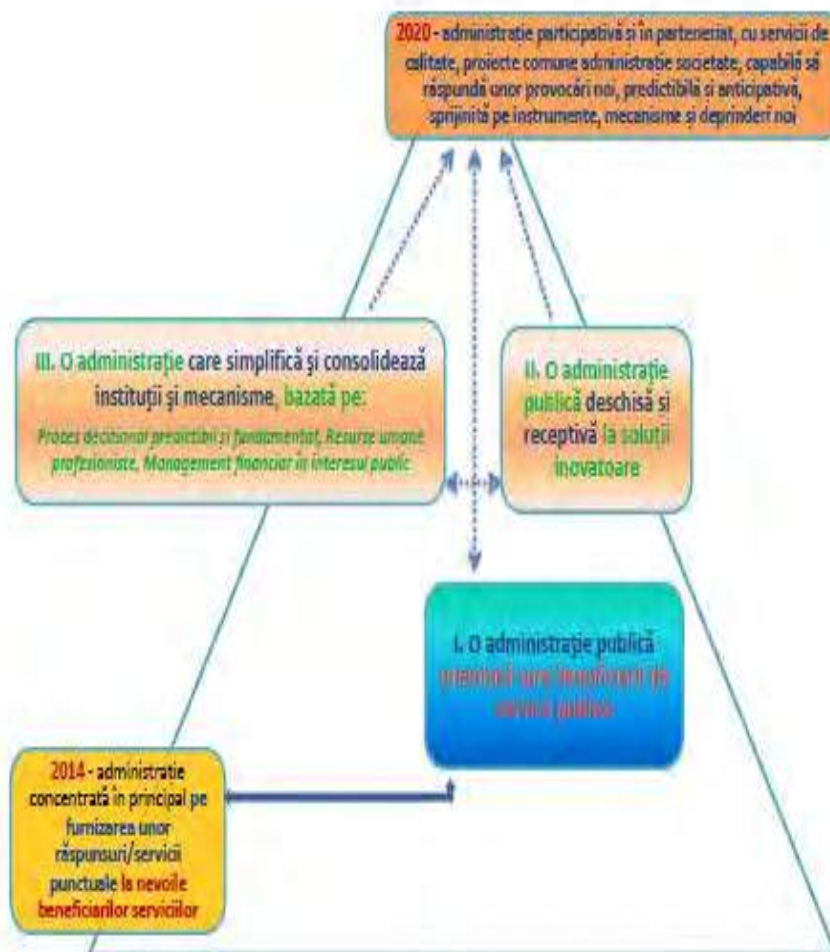


Fig. 1. Viziunea Guvernului României cu privire la administrația publică

I. O administrație publică orientată spre beneficiarii de servicii publice

Interacțiunea cu administrația va fi configurată mai ales sub formă de servicii electronice, care vor fi disponibile în pachete intuitive și vor putea fi accesate oricând și de oriunde, pe canale multiple, din surse unice.

Administrația publică va avea o interfață prietenoasă, personalizată și focalizată pe livrarea de servicii publice integrate. ~~Se va elimina necesitatea Beneficiarul nu va interacționa direct~~ a beneficiarului cu aparatul birocratic care contribuie la furnizarea acestora.

Experiența de utilizare a beneficiarilor va fi monitorizată în scopul îmbunătățirii calității serviciilor, într-un ciclu de învățare care asigură servicii prompte și accesibile și permite integrarea facilă de noi soluții tehnologice.

Consolidarea serviciilor va fi susținută de mecanisme de coordonare și colaborare instituțională în interiorul administrației publice.

Integrarea funcțională a serviciilor va reprezenta un mecanism de reducere a birocrăției, de coordonare inter-instituțională și de asumare a responsabilității.

II. O administrație publică deschisă și receptivă la soluții inovatoare

În conceperea și furnizarea serviciilor, ca și în luarea altor tipuri de decizii, administrația publică se va sprijini pe participarea cetățenilor, implicarea experților și a actorilor cheie din societate, prin mecanisme stabile de consultare. Autoritățile și instituțiile publice vor răspunde nevoilor societății, susținând în mod direct inițiativele acesteia.

Prin utilizarea dialogului sistematic și a unor sisteme complexe de monitorizare a dinamicii societății și economiei, administrația publică va dezvolta și va întreține o cultură a cunoașterii anticipative, utilizând permanent noile tehnologii informaționale. Cunoașterea anticipativă va conferi robustețe scenariilor de dezvoltare, asigurând:

- a) un dialog real privind opțiunile disponibile;
- b) responsabilizarea celor direct afectați de opțiunile respective.

Informația publică va fi ușor accesibilă, formulată intuitiv și va explica nu doar procedurile („cum”), ci și rațiunile („de ce”) intervențiilor publice.

Centrarea administrației publice pe e-servicii va oferi autorităților și instituțiilor publice o bogată sursă de date și un spațiu de analiză și experimentare pentru soluții noi, care servesc îmbunătățirii sistematice a serviciilor.

Prin proiecte pilot, care testează impactul intervențiilor publice, administrația:

- a) își calibreză politicile;
- b) oferă mai multă legitimitate investițiilor publice;
- c) creează premisele unui proces de inovare continuă în servicii.

III. O administrație care simplifică și consolidează instituții și mecanisme

A. Proces decizional predictibil și fundamentat

Prioritizarea, planificarea și fundamentarea politicilor publice vor fi integrate în cultura și practica decizională a administrației publice.

Politicile publice bazate pe dovezi se vor sprijini pe o arhitectură instituțională care stabilește granițe clare între palierul politic și cel profesional din administrația publică.

Comment [41]: Întotdeauna vor exista cazuri ieșite din tipar care vor necesita asistență adapta

B. Resurse umane profesioniste

Administrația publică va fi formată din profesioniști, animați de esprit de corps, care vor contribui la articularea și implementarea proiectelor strategice de dezvoltare a societății, în ansamblul ei.

Administrația publică își va recruta personalul pe criterii profesionale și transparente oferindu-i perspective de dezvoltare a carierei în contextul unei culturi organizaționale moderne și a neutralității funcției publice. În același timp, procesul de selecție va fi corelat cu mandatele instituțiilor publice și obiectivele strategice ale acestora. Se va forma un personal profesionalizat ce deține atât abilități de management al calității serviciilor, cât și competențe avansate de planificare strategică.

Resursa umană din administrația publică va fi motivată, formată și profesionalizată în mod constant în funcție de nevoile și tendințele societății.

În același timp, personalul din administrație va fi încurajat să aibă inițiativă, să fie deschis la schimbare și să ofere o fundamentare tehnică adecvată procesului decizional, în conformitate cu principiile integrității și eticii profesionale.

C. Management financiar în interesul public

Banul public va fi gestionat pe criterii de eficiență, în interesul cetățenilor, cu scopul de a maximiza performanța serviciilor oferite. Implementarea politicilor și furnizarea serviciilor vor fi monitorizate în mod constant astfel încât managementul financiar să fie transparent și predictibil.

Responsabilitatea în cheltuirea banului public va fi susținută de procese decizionale coerente și transparente, de proceduri de implementare clare, simple și predictibile, precum și de o cultură organizațională axată pe promovarea interesului public.

De la serviciile pentru cetățeni la proiectele societății

Spirala încrederii va trece dincolo de receptivitatea față de nevoile punctuale ale beneficiarilor și răspunsul adecvat al administrației prin servicii de calitate. Ea va permite, prin deprinderile pe care le va cultiva în rândul administrației publice și al cetățenilor, construcția unor proiecte comune de anvergură pentru societate.

I. Introducere

Prezenta *Strategie pentru consolidarea administrației publice* are ca scop remedierea principalelor deficiențe care împiedică administrația din România să-și îndeplinească rolul la nivelul așteptărilor beneficiarilor săi, prin stabilirea cadrului general de reformă al administrației publice pentru perioada 2014-2020.

I.1. Provocările avute în vedere de strategie

Administrația publică din România, atât la nivel central cât și la nivel local, a trecut prin transformări majore începând cu 1989, culminând cu aderarea la Uniunea Europeană în 2007, proces care a condus la conectarea administrației publice la mecanismele europene de guvernare și la corelarea cu alte administrații din statele membre UE. În pofida evoluțiilor pozitive înregistrate, aceasta prezintă în continuare o serie de deficiențe substanțiale, în principal în termeni de eficiență, eficacitate și imagine, cauzate de factori structurali precum:

- **politizarea excesivă, care este o piedică în calea bunei guvernări;**
- **cultură politică și organizațională care privește statul mai degrabă ca o sursă facilă de venituri pentru anumite persoane fizice și/sau juridice decât ca promotor al dezvoltării economice, capabil să contribuie la bunăstarea cetățenilor săi care încetează să mai fie priviți ca simpli contribuabili;**
- **sistem cultural-ierarhic centralizat excesiv, care concentrează decizia în foarte puține centre și descurajează asumarea responsabilității și implicării;**
- **absența unei viziuni strategice și coerente cu privire la viitorul României pe termen lung;**
- **insuficientă încredere în administrație (în rândul funcționarilor, al cetățenilor, între funcționari și decidenții politici), care generează rezistență la schimbare, concentrarea luării deciziilor la nivel cât mai ridicat, în special politic (corelată și cu lipsa inițiativei la nivel administrativ, un nivel redus de transparență cu privire la administrația publică și un nivel de corupție perceput ca ridicat);**
- **refuzul ordonatorilor de credite de a realiza formalitățile necesare plății către funcționarii publici implicați în proiecte a veniturilor suplimentare prevazute în bugetele proiectelor cu finanțare europeană determină o eficiență scăzută sau refuzul de implicare în alte proiecte;**
- **acțiuni sancționatorii nejustificate de aplicare corecții financiare dispuse de instituții de audit (Curtea de conturi, Autorități de management) împotriva instituțiilor publice care au implementat proiecte finanțate din fonduri europene, prin interpretarea abuzivă a legislației sau aplicarea unei legislații ulterioare, descurajează funcționarii publici să se implice în alte proiecte;**
- **implicare insuficientă a partenerilor din mediul academic, de afaceri sau din societatea civilă și chiar a structurilor asociative ale unităților administrativ-teritoriale în definirea unor viziuni strategice sau în ceea ce privește consultarea reală în cadrul procesului decizional.**

Formatted: Bullets and Numbering

Formatted: Romanian

Formatted: Bullets and Numbering

În pofida sprijinului financiar din partea Uniunii Europene pentru a crește capacitatea administrativă, concretizat în fondurile de preaderare și ulterior în finanțarea Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, factorii menționați mai sus au generat o birocrație excesivă și costisitoare la nivelul administrației, lipsă de transparență și eficiență în cheltuirea banilor publici și poate și mai grav, deprofesionalizarea treptată a administrației.

În contextul negocierilor cu Comisia Europeană pe tema Acordului de Parteneriat ce va sta la baza finanțărilor nerambursabile din fonduri structurale pentru perioada 2014-2020, există o preocupare tot mai mare, atât la nivelul Guvernului României, cât și la nivelul Comisiei Europene, cu privire la modernizarea administrației publice și la crearea capacității necesare ca aceasta să-și îndeplinească în mod eficient rolul de facilitator al dezvoltării socio-economice a României.

I.2. Procesul de elaborare a *Strategiei pentru consolidarea administrației publice*

Strategia pentru consolidarea capacității administrației publice este elaborată în contextul procesului de programare a fondurilor europene aferente perioadei 2014 – 2020 și reprezintă un document integrat care are în vedere patru elemente cheie:

- **necesitatea remedierii unor deficiențe structurale în funcționarea administrației publice;**
- **reprezintă condiționalitate ex-ante**, așa cum este prevăzut în Regulamentul UE nr. 1303/2013, precum și în documentul intitulat *Poziția Serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea Acordului de Parteneriat și a programelor în România pentru perioada 2014 - 2020*,
- recomandările specifice de țară formulate de Comisia Europeană pentru anii 2013 și 2014 cu privire la administrația publică;
- **necesitatea asigurării/pregătirii administrației publice pentru a îndeplini obligațiile asumate la nivel european** în ceea ce privește o serie de ținte/obiective stabilite prin *Strategia Europa 2020, Strategia pentru o reglementare mai bună*.

Procesul de elaborare a Strategiei a fost inițiat de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP) care, împreună cu Cancelaria Primului-Ministru (CPM), a definit principalele orientări strategice. Cele două instituții vor face parte din structura responsabilă de coordonarea implementării prezentei Strategii, detaliată la capitolul XII.

Fundamentarea și elaborarea orientărilor strategice

O contribuție importantă la fundamentarea strategiei și elaborarea orientărilor strategice au avut-o două grupuri de lucru interministeriale care au reunit instituțiile responsabile din domeniu:

- **Grupul de Lucru pentru Administrație Publică¹** - Activitatea acestuia este reflectată în elaborarea *"Analizei socio-economice realizată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernanță (CCTABG)"*, document care descrie situația actuală în

¹ **Grupul de Lucru pentru Administrație Publică (GLAP)** a fost înființat în cadrul CCTABG, comitet constituit în vederea pregătirii procesului de programare a fondurilor europene pentru perioada 2014 – 2020. Coordonarea GLAP este asigurată de către Direcția Generală Administrație Publică din cadrul MDRAP împreună cu Direcția Coordonare Politici și Programe din cadrul CPM. GLAP include reprezentanți din partea mai multor instituții ale administrației publice centrale, reprezentanți ai structurilor asociative ale administrației publice locale, precum și ai societății civile.

diferite domenii aferente sectorului administrație publică (ex: managementul funcției publice, furnizarea serviciilor publice, politici publice și reglementare, capacitate administrativă și financiară etc.) și prezintă o listă a principalelor probleme identificate și rezultatele corelative care se doresc a fi obținute.

- **Grupul de Lucru pentru analiza cauzelor structurale**² - Rezultatul activității grupului de lucru este reprezentat de documentul intitulat "*Analiza cauzelor structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în România*".

Cele două documente menționate anterior au fost coroborate cu o serie de alte documente strategice și de analiză, din diferite sectoare de activitate ale administrației publice menționate în Secțiunea XIV. Pe baza concluziilor etapei de analiză au fost conturate direcțiile strategice majore în care Guvernul României trebuie să investească resurse, pentru a consolida administrația publică, în perioada 2014-2020.

Strategia este însoțită de un plan de acțiune care include atât obiective pe termen scurt, care vizează orizontul de timp 2016 (Anexa nr. 3), termen până la care România va trebui să îndeplinească integral condiționalitatea aferentă domeniului administrație publică, cât și obiective strategice pe termen lung, care vor viza orizontul de timp 2020, termen corelat cu derularea Programului Operațional Capacitate Administrativă. Planul de acțiuni și rezultatele care vor reieși în urma implementării, monitorizării și evaluării acestuia vor constitui bazele pentru revizuirea actualei strategii și elaborarea celei următoare, în cadrul unui proces coerent și continuu de reformare a administrației publice din România în scopul creșterii calității serviciilor oferite de aceasta.

Consultarea factorilor interesați

Consultarea publică reprezintă o constantă pe parcursul elaborării, implementării, monitorizării și evaluării Strategiei.

În procesul de elaborare a Strategiei s-a avut în vedere consultarea instituțiilor care vor participa la implementarea direcțiilor de acțiune și obținerea angajamentului acestora pentru atingerea unor rezultate cu impact asupra eficienței funcționării administrației, o atenție deosebită acordându-se ministerelor prioritare identificate prin Acordul de parteneriat, fiind organizate întâlniri punctuale cu o parte dintre acestea. Forme intermediare ale Strategiei au fost transmise spre consultare tuturor ministerelor și structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale și au fost prezentate și dezbătute în cadrul CCTABG și CIAP. Mai mult, ministerele de linie, în special cele 8 ministere prioritare menționate în Acordul de Parteneriat, au formulat propuneri concrete specifice domeniilor lor de competență care au fost avute în vedere în definitivarea obiectivelor specifice și direcțiilor de acțiune ale Strategiei. Propunerile cu grad ridicat de detaliu și specificitate vor fi luate în considerare în elaborarea planurilor detaliate de acțiune subsecvente pe care le vor elabora subcomitetele din cadrul Comitetului Național pentru Coordonarea și Monitorizarea Implementării Strategiei.

² **Grupul de Lucru pentru analiza cauzelor structurale** a fost coordonat de un Secretar de Stat de la nivelul CPM și a inclus reprezentanți din partea următoarelor instituții: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Fondurilor Europene și Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice. Necesitatea înființării acestui grup de lucru a apărut în contextul dialogului informal între reprezentanții Guvernului României și ai Comisiei Europene, desfășurat în vederea pregătirii Acordului de Parteneriat. Pe parcursul elaborării *Analizei cauzelor structurale* au fost consultați, de asemenea, reprezentanți ai societății civile.

Totodată, pentru a se asigura o participare mai largă la definitivarea și prioritizarea măsurilor de reformă, s-a derulat, în luna august 2014, o amplă consultare on-line cu privire la principalele obiective și direcții de acțiune ale Strategiei, la care au participat reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale (atât de la nivel politic cât și de la nivel tehnic), ai Parlamentului, ai mediului academic și ai societății civile.

Constituirea unui mecanism eficient de coordonare a implementării Strategiei

Îmbunătățirea coordonării și existența unor mecanisme de monitorizare și evaluare a implementării sunt condiții determinante pentru punerea în aplicare a orientărilor strategice astfel încât acestea să producă schimbările preconizate.

În acest sens, se constituie Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020, organism ale cărui principale atribuții și mod de organizare sunt detaliate în cuprinsul capitolului XII al prezentei Strategii.

Adoptarea Strategiei prin Hotărâre a Guvernului este de natură să asigure asumarea responsabilității, atât la nivel politic cât și tehnic, pentru implementarea efectivă a măsurilor de reformă și pentru asigurarea unei coordonări și abordări integrate.

II. Informații generale relevante

Anterior aderării României la Uniunea Europeană, au fost făcute eforturi considerabile pentru ca ritmul reformelor din diverse domenii să crească și a existat o susținere politică transpartinică pentru îndeplinirea unor criterii care să permită aderarea în 2007. Administrația publică a fost pusă în centrul acestui proces, beneficiind de investiții importante destinate creșterii capacității proprii, eforturile sale fiind distribuite în mod coerent către închiderea capitolelor de negociere.

În acest context, Guvernul a adoptat două strategii succesive privind reforma administrației publice: *Strategia privind accelerarea reformei administrației publice 2001 - 2003* și *Strategia actualizată a Guvernului României privind accelerarea reformei în administrația publică 2004 – 2006*, care au stat la baza implementării unor reforme în domenii cheie, respectiv: politicile publice, descentralizarea și funcția publică.

Din anul 2007 nu a mai existat o strategie integratoare aferentă domeniului administrație publică³, deși instituții ale administrației publice centrale au avut mai multe inițiative care au abordat aspecte ale reformei administrației publice⁴, însă de o manieră fragmentată și fără a evidenția cauzele profunde care, chiar în prezența unor proceduri și reglementări clare și suficiente, afectează funcționarea eficientă a instituțiilor publice.

³ În absența unei viziuni strategice care să vizeze creșterea capacității sectorului public de a formula politici publice și de a gestiona eficient furnizarea serviciilor în perioada 2007 – 2013 singurul document cu impact asupra domeniului au fost reprezentate de *Cadrul Național Strategic de Dezvoltare a României* al cărui rol principal a fost acela de sprijini procesul de programare financiară și de Programul Național de Reforme.

⁴ În perioada 2007-2013 au fost aprobate prin hotărâri ale Guvernului sau, după caz, prin acte cu caracter normativ ale autorităților de reglementare, un număr de peste 40 de strategii sectoriale (dintre care în 2007 – 4, în 2008 – 9, în 2009 – 4, în 2010 – 6, în 2011 – 6, în 2012 – 3, iar în 2013 – 10). Acestea li se adăugă și alte documente de politici publice (propuneri de politici publice, strategii sau programe strategice) adoptate ca atare, fără includerea lor în acte cu caracter normativ emise de autoritățile în drept sau elaborate în cursul perioadei de referință și aflate în prezent pe circuitul de avizare/în procedură de adoptare.

Printre principalele rezultate obținute în perioada 2001-2013, menționăm următoarele:

1. **Au fost adoptate o serie de acte normative și documente strategice relevante în domeniu:** Legea-cadru a descentralizării și normele metodologice de aplicare a acesteia; Legea privind finanțele publice locale; Legea privind prefectul și instituția prefectului; Statutul aleșilor locali; Codul de conduită a funcționarilor publici, Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central; Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale; Hotărârea Guvernului privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului; Strategia Națională Anticorupție; Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013 etc. Totodată, au fost revizuite și îmbunătățite statutul funcționarilor publici și legea administrației publice locale și au fost elaborate acte normative care reglementează incompatibilitățile și conflictele de interese pentru sectorul public, dar și transparența decizională.

2. De asemenea, **au fost implementate atât programe și proiecte care au permis accesul tinerilor cu competențe superioare mediei celor existente anterior în administrație** (Young Professional Scheme - Schema tinerilor profesioniști, consilierii pentru afaceri europene, Bursa Specială Guvernul României), **cât și programe care au integrat specialiști în management în autoritățile publice locale, în poziții apropiate de nivelul decizional (administratorii publici).**

3. Concomitent, au fost înființate **unitățile de politici publice în ministere** cu scopul de a îmbunătăți procesul decizional și **au fost demarate acțiuni pentru susținerea procesului** de descentralizare, ca transpunere a principiului subsidiarității.

4. Totodată, **au fost inițiate o serie de demersuri privind simplificarea procedurilor administrative pentru cetățeni** (introducerea constatului amiabil pentru administrarea accidentelor rutiere, organizarea și funcționarea ghișeului unic pentru eliberarea cărților de identitate, cărților de alegător, certificatelor de înmatriculare, a plăcuțelor de înmatriculare, a permiselor de conducere și a pașaportului simplu) și pentru mediul de afaceri (au fost realizate o serie de progrese pentru simplificare în domeniul taxelor și impozitelor). În anul 2014 a fost finalizată, la nivelul administrației publice centrale, măsurarea costurilor administrative pe care reglementările în vigoare le incumbă mediului de afaceri. În același timp, au fost elaborate recomandări pentru simplificarea acestora pe fiecare domeniu relevant în parte, urmând ca, în perioada următoare să fie implementate planurile de simplificare aferente.

5. Atât în procesul de pregătire a aderării, cât și ulterior, în perioada 2007-2013, administrația din România a cunoscut **numeroase reforme instituționale/sectoriale** ce au vizat, pe de o parte, adaptarea în vederea unei **mai bune asigurări a obligațiilor de țară** (de exemplu, înființarea unor instituții precum Autoritățile de management sau Agenția Națională de Integritate), și, pe de altă parte, **reorganizarea în scopul raționalizării cheltuielilor publice sau implementării unei viziuni politice diferite.**

6. La nivelul unor instituții și autorități publice au fost implementate, de asemenea, mecanisme/sisteme informatice cu rolul de a facilita atât accesul cetățenilor și mediului de afaceri la serviciile prestate de administrație, cât și de a simplifica procesele interne proprii.⁵ Totodată, a

⁵ De exemplu, la nivelul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pentru eficientizarea/fluidizarea proceselor asociate managementului resurselor umane din administrația publică, a fost creat Portalul de management al funcțiilor publice și al funcționarilor publici, la care au acces, prin internet, toate instituțiile publice, pentru gestionarea structurii proprii de funcții publice. De asemenea, a fost implementată o soluție informatică de gestionare a activității de formare profesională.

fost încurajată utilizarea de instrumente de management precum cele vizând calitatea (în principal CAF sau ISO) sau de standarde aplicabile la nivelul administrației (Control managerial intern, standarde introduse pe anumite domenii în vederea eficientizării cheltuielilor etc.), și se au în vedere importante măsuri de eficientizare a cheltuielilor în scopul unei mai bune corelări a resurselor cu rezultatele. Astfel, a fost creat cadrul juridic necesar bugetării pe programe și au fost luate măsuri în vederea creșterii disciplinei bugetare.

7. De asemenea, în scopul sistematizării legislației și simplificării procedurilor aplicabile cetățenilor au fost elaborate/modificate o serie de coduri aferente domeniului judiciar, și se are în vedere pregătirea Codului administrativ, a Codului de procedură administrativă și a Codului finanțelor publice locale.

În contextul crizei economico-financiare din ultimii ani și al reducerii cheltuielilor publice, alocările financiare s-au concentrat preponderent pe desfășurarea funcțiilor de bază ale administrației publice. Guvernul României a apelat la sprijinul Fondului Monetar Internațional, al Băncii Mondiale și al Comisiei Europene, inclusiv în ceea ce privește analiza și consolidarea capacității administrației publice, în special la nivelul central, în vederea identificării principalelor deficiențe precum și a soluțiilor aferente reducerii sau eliminării acestora. În urma analizelor au rezultat planuri de acțiune, asumate de Guvernul României și aflate în diverse stadii de implementare de către instituțiile vizate.

Impactul reformelor descrise mai sus la nivelul administrației publice centrale și locale a fost însă limitat, unele măsuri nefiind implementate complet sau eficient, altele având un impact local. Modul tradițional de luare a deciziilor și de organizare a activității administrației a persistat, în general, iar după 2007 atât susținerea politică a noilor inițiative de reformă, cât și capacitatea de coordonare a acestora de la nivelul administrației centrale nu a cunoscut progrese semnificative.

Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative (PODCA) 2007 – 2013 a susținut efortul instituțiilor publice de modernizare și de a face față unor sarcini tot mai complexe pe care administrația românească trebuie să le îndeplinească, finanțând proiecte care au vizat nu numai organizarea de sesiuni de formare pentru angajații administrației dar și elaborarea de metodologii, proceduri, analize relevante și utile prin prisma concluziilor și recomandărilor acestora. Astfel de exemple sunt: *Analizele funcționale ale administrației publice centrale realizate de Banca Mondială (2010 - 2011) și proiectele derivate din implementarea recomandărilor din planurile de acțiuni aferente acestora, Rapoartele privind măsurarea costurilor administrative și identificarea sarcinilor administrative aferente legislației din diferite domenii, Studiul privind disfuncționalitățile cadrului legal incident în domeniul administrației publice, Studiul asociațiilor de dezvoltare intercomunitară din România, Studiul privind implementarea funcției de administrator public la nivel local, Studiul diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală*, precum și diverse studii vizând funcția publică sau anumite categorii de funcționari publici, disponibile pe site-ul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici etc.

În același timp, deși eficiența gestionării programului este de remarcat (a doua rată de absorbție între programele operaționale), efectele proiectelor asupra capacității reale a administrației sunt limitate, la acest lucru concurând mai mulți factori. Unul dintre aceștia se

referă la fragmentarea finanțării în proiecte relativ mici, răspândite în administrația publică centrală și locală, fără subsumarea acestora în cadrul unor direcții strategice majore⁶.

În momentul de față, responsabilitatea Guvernului de a identifica principalele acțiuni de reformă este, în prezent, preluată de trei instituții: Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (consolidarea capacității administrative la nivel local și întărirea autonomiei locale atât din perspectiva descentralizării de noi competențe, cât și din perspectiva politicilor bugetare și fiscale etc.), Cancelaria Primului Ministru (coordonarea politicilor publice și a procesului decizional de la nivelul administrației publice centrale) și Agenția Națională a Funcționarilor Publici (funcția publică). O bună coordonare între aceste instituții este esențială pentru conturarea unei viziuni integrate care să susțină un efort constant în realizarea unor proiecte capabile să genereze impact la nivel național.

În definirea obiectivelor strategice pentru perioada 2014 – 2020, instituțiile implicate și-au propus să pornească de la analizele recent elaborate, precum și de la lecțiile învățate în exercițiul programatic anterior, încercând să contureze o viziune coerentă a cărei aplicare să genereze o îmbunătățire substanțială a activității administrației. Pentru ca acest lucru să se întâmple trebuie îndeplinite o serie de precondiții:

- **angajamentul politic transpartinic** pentru susținerea acelor măsuri menite să combată cauzele structurale care au contribuit la limitarea efectelor inițiativelor de reformă propuse în trecut;
- **constituirea unui mecanism de coordonare a implementării măsurilor de reformă** susținut de la cel mai înalt nivel, gestionat de către Cancelaria Primului Ministru și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și care să fie însoțit de proceduri transparente de monitorizare și evaluare și înființarea unui organism de coordonare și supervizare care să includă reprezentanți ai întregului spectrului politic, ai mediului academic și ai societății civile, asigurându-se astfel continuitatea și sustenabilitatea;
- **constituirea unui mecanism de colaborare și consultare cu societatea civilă și de responsabilizare a acesteia** în vederea sprijinirii procesului de implementare, monitorizare și evaluare a acestor inițiative de reformă.

În plus, documentul are ca obiectiv să stabilească bazele pentru **conturarea unor proiecte strategice prioritare** care să abordeze trans-sectorial anumite inițiative pentru reforma procesului decizional, a funcției publice și a capacității de gestionare a serviciilor publice astfel încât să fie asigurată implementarea unitară și chiar standardizată, acolo unde este cazul, a măsurilor prevăzute.

⁶ Acest aspect este semnalat și detaliat în *Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică*, raport elaborat de Banca Mondială în 2013.

III. Priorități, politici și cadru juridic existent

1. Administrația publică, chiar dacă nu este un domeniu direct legat de țintele **Strategiei Europa 2020**⁷, joacă un rol cheie în coordonarea, reglementarea, promovarea și implementarea politicilor și acțiunilor care creează cadrul pentru atingerea acestora. În acest context, este necesar să existe o administrație publică eficientă, coerentă, stabilă și predictibilă, în măsură să asigure luarea deciziilor (politici publice și reglementări) în mod fundamentat, realist și coordonat (cu accent pe planificarea strategică riguroasă, integrată și coerentă, inclusiv corelarea cu resursele financiare), implementarea măsurilor adoptate (cu accent pe corelarea competențelor alocate cu capacitatea administrativă), sistemul de monitorizare și evaluare (care să vizeze atât design-ul sistemului, cât și capacitatea instituțiilor de a colecta, corela și interpreta datele), astfel încât să se poată identifica rapid abaterile și să se ia măsurile de corecție în timp util.

Datorită faptului că principalele ținte ale Strategiei Europa 2020 implică armonizare și eforturi comune din partea palierelor central și local, în conformitate cu principiul subsidiarității, este necesar ca aspectele vizând capacitatea administrativă să fie abordate de o manieră integrată.

2. Cu scopul de a asigura condițiile necesare îndeplinirii obiectivelor stabilite în Strategia Europa 2020, dar și pentru a contribui la creșterea impactului utilizării fondurilor europene în administrația publică, Comisia Europeană a impus o serie de condiționalități prin **Poziția Serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea Acordului de Parteneriat și a programelor în România pentru perioada 2014 – 2020**, precum și prin Regulamentul UE nr. 1303/2013.

Pentru obiectivul tematic "Consolidarea capacității instituționale și o administrație publică eficientă", **condiționalitatea ex-ante** este definită în felul următor: *existența unei strategii de consolidare a eficienței administrative a statelor membre, inclusiv o reformă a administrației publice*. În mod specific, criteriile care au termen de îndeplinire anul 2016 vizează următoarele aspecte:

- analiza și planificarea strategică a acțiunilor de reformă juridică, organizațională și/sau procedurală;
- dezvoltarea unor sisteme de management al calității;
- acțiuni integrate de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative;
- dezvoltarea și punerea în aplicare a unor strategii și politici privind resursele umane care să acopere planurile de recrutare și parcursul carierei personalului, construirea capacităților și finanțarea;
- dezvoltarea de competențe la toate nivelurile;
- dezvoltarea de proceduri și instrumente de monitorizare și evaluare.

3. Totodată, Recomandările specifice de țară pentru anii 2013 și 2014, precum și Documentul de lucru al serviciilor comisiei care însoțește recomandările aferente anului 2014 au acordat o atenție deosebită unor aspecte precum coordonarea în cadrul guvernului și între niveluri administrative, combaterea birocrăției, modernizarea sistemului de resurse umane din

⁷ Ținte stabilite la nivel european și asumate la cel național, în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, cercetarea și dezvoltarea, schimbările climatice și utilizarea durabilă a energiei, educație și lupta împotriva sărăciei și excluziunii sociale.

administrație, e-guvernarea, modificarea cadrului legislativ, planificare strategică și proces decizional, dar și absorbția fondurilor europene sau achizițiile publice.

4. În absența unui document strategic dedicat reformei administrației publice în perioada 2007 – 2013, **Programul Național de Reformă** a inclus o serie de obiective asumate de principalele instituții responsabile și a monitorizat îndeplinirea acestora pe baza raportărilor periodice furnizate de ministere și alte instituții ale administrației publice centrale. Astfel, Programul Național de Reformă 2011 - 2013 a monitorizat punerea în aplicare a unor obiective precum: creșterea eficienței și transparenței administrației publice, asigurarea unei mai bune reglementări la nivelul administrației publice centrale, consolidarea guvernantei și a calității instituțiilor și a administrației publice, profesionalizarea funcționarilor publici, standardizarea procedurilor administrative sau utilizarea mijloacelor IT&C pentru modernizarea administrației publice⁸.

5. Reforma administrației publice este, de asemenea, una dintre prioritățile **Programului de Guvernare 2013-2016**. Principalele obiective în acest context vizează: creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității; armonizarea legislației în vederea eficientizării actului administrativ; introducerea unui sistem de indicatori de evaluare a modului de funcționare a tuturor instituțiilor din administrația publică, atât de la nivel central cât și local, prin utilizarea standardelor de calitate și de cost; operaționalizarea conceptului de „ghișeu unic” și a sistemelor de guvernare electronică pentru reducerea birocrăției, a costurilor de funcționare a sistemului administrației publice și extinderea accesului cetățenilor la informațiile publice de interes național și local. Totodată, Programul de Guvernare are în vedere și creșterea și consolidarea profilului și rolului României în cadrul UE, în condițiile create de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

6. Alte documente strategice care conțin politici și măsuri în domeniile care vizează îmbunătățirea procesului decizional, managementul resurselor umane din administrația publică și consolidarea autonomiei publice locale sunt:

- **Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008 - 2013**, document inițiat de Secretariatul General al Guvernului în parteneriat cu Departamentul pentru Afaceri Europene care și-a propus, în principal, îmbunătățirea calității documentelor de politici publice și a reglementărilor. În acest context, au fost abordate teme precum: evaluarea preliminară a impactului, măsurarea și simplificarea costurilor administrative pentru mediul de afaceri, simplificarea legislației sau aplicarea efectivă a dreptului comunitar⁹;
- **Analizele funcționale ale administrației publice în România**, elaborate de experții Băncii Mondiale și planurile de acțiune aferente;
- **Poziția constantă a Comitetului Regiunilor, manifestată în special prin avize, cu privire la necesitatea utilizării inovării în sectorul public. În acest sens trebuie menționat Avizul**

⁸ Dintre cei 6 indicatori monitorizați de Banca Mondială cu privire la buna guvernare, în perioada avută în vedere, doar 2 indicatori - statul de drept și calitatea reglementărilor - au înregistrat o evoluție constant pozitivă, 1 indicator - democrația participativă și responsabilizare a înregistrat un relativ regres, pentru ceilalți 3 (stabilitate politică, eficiența guvernării și controlul corupției) valorile înregistrate au cunoscut fluctuații, dar valorile înregistrate în 2012, sunt inferioare celor din 2007.

⁹ http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_de_Guvern.pdf

Comitetului Regiunilor din mai 2013 (*Avizul Comitetului Regiunilor - Eliminarea decalajelor din domeniul inovării - (2013/C 218/03)*) referitor la eliminarea decalajelor din domeniul inovării, care atrage atenția asupra necesității consolidării rolului sectorului public și în special al autorităților administrației publice în promovarea inovării și extinde perspectiva inovării și asupra sectorului public în sine, cu accent asupra rolului pe care ar trebui să îl aibă orașele și regiunile în promovarea sa ca modalitate de reducere a decalajelor de dezvoltare și de creștere a accesibilității și calității serviciilor¹⁰;

- **Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2012-2015**, care asigură punerea în aplicare a recomandărilor făcute de către Comisia Europeană și încorporează recomandările specifice formulate în urma evaluării independente a implementării Strategiei Naționale Anticorupție 2005-2007 și a Strategiei Naționale Anticorupție pentru sectoarele vulnerabile și administrația publică locală din România 2008-2010¹¹ și alte documente strategice, precum și planuri sectoriale de acțiune;
- **Memorandumul de aderare la Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă și Planul Național de acțiune 2012-2014 aferent**, prin care Guvernul se angajează să promoveze transparența, combaterea corupției, creșterea integrității funcționarilor publici, utilizarea mai eficientă a resurselor și a noilor tehnologii pentru a îmbunătăți actul de guvernare și dialogul cu cetățenii și corelativ cu Planul Național de acțiune 2012-2014¹²;
- **Strategia fiscal bugetară 2014-2016**;
- **Memorandumul cu tema *Planul de acțiune pentru elaborarea, aprobarea și implementarea noii metodologii privind elaborarea și execuția programelor bugetare, precum și a ministerelor pilot care vor implementa noua metodologie începând cu bugetul pe anul 2015***;
- **Documentul strategic privind măsurile necesare accelerării procesului de regionalizare-descentralizare în România 2013-2016**, care cuprinde obiective generale și specifice precum și măsurile necesare în vederea creșterii calității serviciilor publice furnizate cetățenilor, ca efect al transferului de competențe de la nivel central la nivel local sau regional. Documentul cuprinde totodată și o analiză a stadiului actual al procesului de descentralizare din anul 2001 până în prezent, bazat pe o serie de studii/rapoarte/documente elaborate de experți români sau internaționali în perioada de referință;
- **Alte documente care vizează elemente de planificare strategică** și care au fost luate în considerare în vederea asigurării unei viziuni integrate, la nivel național asupra reformării administrației publice, menționate în Secțiunea XIV.

7. Reglementări relevante care conțin politici și măsuri în domeniile care vizează îmbunătățirea procesului decizional, managementul resurselor umane din administrația publică și consolidarea autonomiei publice locale:

- **Legislația privind organizarea administrativ-teritorială a României și competențele administrației publice locale:** Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 2/1968 privind organizarea

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:218:0012:0021:RO:PDF>

¹¹ <http://sna.just.ro/SNA/SNA20122015.aspx>

¹² <http://ogp.gov.ro/wp-content/uploads/2013/08/ROMANIA-OGP-National-Action-Plan.pdf>

administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, republicată, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 350/2001 privind amenajarea teritoriului și urbanismul, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național - Secțiunea a IV-a Rețeaua de localități, cu modificările și completările ulterioare;

- **Legislația vizând procesul de descentralizare și standardele de calitate și cost:** Legea – cadru nr. 195/2006 a descentralizării și Hotărârea Guvernului nr. 139/2008 privind aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru nr. 195/2006 a descentralizării; Hotărârea Guvernului nr. 961/2009 privind aprobarea Ghidului-cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate și a standardelor minime de cost pentru serviciile publice de calitate;
- **Legislația în domeniul financiar-bugetar și fiscal:** Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 571/2003 privind codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare; Hotărârea Guvernului nr. 44/2004 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal și Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală;
- **Legislația în domeniul evaluării preliminare a impactului** - Hotărârea Guvernului nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central și Hotărârea Guvernului nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, reglementări care prevăd cerințele specifice cu privire la evaluarea preliminară a impactului care trebuie îndeplinite de instituțiile administrației publice centrale atunci când prezintă, spre aprobare/adoptare Guvernului, documente de politici publice sau acte normative;
- **Legislația în domeniul managementului funcției publice și al corpului funcționarilor publici** – Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și legislația secundară adoptată în aplicarea acestuia¹³. Acestea i se adaugă regulile stabilite prin legi speciale cu privire la anumite categorii de funcții publice și funcționari publici, împreună constituind temeiul juridic de naștere și, ulterior, exercitare a așa-numitelor “raporturi de serviciu”;
- **Legislația în domeniul conduitei funcționarilor publici** - Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, împreună cu regulile detaliate de parcurgere a procesului de monitorizare de către ANFP a respectării normelor de conduită de către funcționarii

¹³ Normele privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, aprobate prin HG 611/2008, cu modificările și completările ulterioare; Normele de organizare și funcționare a comisiilor de disciplină, aprobate prin HG nr. 1344/2007, cu modificările și completările ulterioare; Normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective, aprobate prin HG nr. 833/2007, cu modificările ulterioare; Intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici, reglementate prin HG nr. 341/2007, cu modificările și completările ulterioare; Normele privind formarea profesională a funcționarilor publici, aprobate prin HG nr. 1066/2008; Regulamentul privind organizarea și desfășurarea programului de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, aprobat prin HG nr. 832/2007, cu modificările și completările ulterioare; Dosarul profesional al funcționarilor publici, reglementat prin HG nr. 432/2004, cu modificările ulterioare; Regulamentul privind organizarea și desfășurarea concursului pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici, adoptat de Comisia de Concurs pentru Recrutarea Înalților Funcționari Publici sub titulatura “Regulamentul 1/2008” și modificat prin “Regulamentul 2/2012; Organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, stabilită prin HG nr. 1000/2006, cu modificările și completările ulterioare.

publici, precum și a implementării procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice¹⁴. Acestea i se adaugă regulile stabilite prin legi speciale diferitelor categorii de funcții publice, de funcționari publici sau de activități desfășurate în exercitarea prerogativelor/competențelor instituționale, împreună constituind cadrul general de definire și implementare a normelor de conduită și standardelor comportament în exercitarea prerogativelor de putere publică;

- **Legislația în domeniul conduitei personalului contractual din autoritățile sau instituțiile publice** - Legea nr. 477 din 8 noiembrie 2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice.

De asemenea, în elaborarea Strategiei s-a ținut cont de prioritățile avute în vedere și prin alte documente strategice în lucru la nivelul diverselor structuri ale administrației publice precum: **Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România (coordonată de Ministerul Societății Informaționale) sau de prioritățile aferente condiționalității orizontale vizând achizițiile publice.** Totodată, pornind de la prevederile Strategiei, se vor dezvolta o serie de analize, documente strategice și planuri sectoriale pentru detalierea unor aspecte punctuale specifice.



¹⁴ aprobate prin Ordinul Președintelui ANFP nr. 1200/2013. În prezent a fost supusă aprobării o propunere de politică publică intitulată "Dezvoltarea de standarde etice în sistemul administrației publice", destinată actualizării sistemului de definire și implementare a standardelor etice în cadrul autorităților și instituțiilor publice, inclusiv prin modificarea corespunzătoare a Legii nr. 7/2004, cu detalierea ulterioară a unor aspecte particulare ce țin de aplicarea eficientă a legii.

IV. Definirea problemei

Capacitatea administrației publice din România, cu precădere a celei de la nivel central, a fost evaluată în contextul mai multor analize și rapoarte, unele dintre acestea contractate de către administrație și finanțate prin fonduri structurale, altele realizate chiar de către experți ai administrației. Cele mai relevante dintre acestea sunt enumerate mai jos și stau la baza descrierii problemelor cu care se confruntă administrația de mai mult timp, având efecte asupra modului deficitar în care se elaborează și se implementează politicile publice, asupra sistemului de management al resurselor umane și furnizării serviciilor publice.

- *Analiza funcțională a administrației publice centrale (2010 – 2011)* realizată de Banca Mondială în cadrul unui proiect finanțat prin PODCA¹⁵;
- *Analiza socio-economică realizată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernare (CCTABG), 2012*¹⁶;
- *Cum îmbunătățim eficiența guvernării în România? Conectarea priorităților cu resursele, raport elaborat de Centrul Român pentru Politici Europene în cadrul unui proiect finanțat prin PODCA, 2012;*
- *Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică, raport elaborat de Banca Mondială în cadrul unui proiect finanțat prin PODCA, 2013;*
- *Analiza cauzelor structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în România, elaborată pe baza activității Grupului de Lucru constituit în acest scop la nivelul Cancelariei Primului Ministru, 2013.*

În ceea ce privește capacitatea administrației publice locale, aceasta nu a fost evaluată în mod unitar și integrat, anumite aspecte fiind atinse tangențial în analize mai ample, de regulă sectoriale.

Deși analizele menționate remarcă existența unor evoluții certe în ultimii 10 ani, prezentate și la capitolul II, întrebarea principală este de ce investițiile și reformele desfășurate, care au produs schimbări punctuale și chiar au permis existența unor "enclave" în cadrul administrației în care se lucrează eficient și atitudinea angajaților este schimbată, eșuează să producă un impact semnificativ care să se reflecte în calitatea politicilor publice elaborate, în implementarea eficientă a acestora, în cheltuirea rațională a banului public sau în calitatea serviciilor publice furnizate? O concluzie cvasi-prezentă în rapoartele care analizează acest domeniu indică faptul că, în esență, procesul decizional rămâne unul personalizat, birocratic, slab fundamentat și insuficient de transparent pe fond. Spre exemplu, managementul proiectelor, reprezentând o importantă sursă de schimbare și inovare a modului de lucru în administrație, este perceput ca o activitate conexă a administrației, însă aflată la distanță de actorii implicați în luarea deciziilor, respectiv de modalitatea în care aceste decizii se iau. Astfel, rezultate ale unor proiecte finanțate din fonduri europene nerambursabile (cum ar fi cele gestionate de PODCA sau POAT, dar nu numai), deși au fost asociate unor obiective de dezvoltare la nivel național, nu au fost însușite de către administrație.

¹⁵ *Analiza funcțională a administrației publice centrale* împreună cu rapoartele aferente domeniilor analizate pot fi vizualizate accesând link-ul: http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente

¹⁶ <http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/analiza%20socio%20economica%20-%20CCT%20ABG.pdf>

Analiza cauzelor structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în România și-a propus să aprofundeze acest subiect și să indice care sunt acele probleme de fond care determină un efect limitat al inițiativelor de reformă introduse și care trebuie luate în calcul în momentul dezvoltării orientărilor strategice pentru viitor:

Cauzele structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în România:

- **Politicizarea administrației publice.** Eficiența guvernării este afectată de politicizarea excesivă a administrației publice, proces caracterizat de o abordare personalizată în luarea deciziilor și realizarea managementului instituțional, ceea ce conduce la reorganizări frecvente ale instituțiilor publice.
- **Alocarea deficitară a fondurilor publice și resurselor** reprezintă în continuare o problemă majoră care afectează buna guvernare. Aceasta reprezintă atât o cauză, cât și un efect al **conflictelor de mandate în administrația publică**. Procesul determină încălcarea regulilor care guvernează alocarea corectă a acestor fonduri și resurse pentru politici fundamentate și dezbătute în mod transparent, care să conducă la promovarea bunăstării publice.
- **Administrația publică este fragmentată** și delegarea de responsabilități este neclară, atât la nivel central cât și la nivel local. Fragmentarea și lipsa de coerență sunt reflectate la nivelul legislației (inflație de acte normative, uneori cu prevederi contradictorii/redundante), alocărilor bugetare (în cadrul unor politici și proiecte disparate), mandatelor instituționale, managementului resurselor umane și utilizării IT&C (baze de date care nu sunt inter-conectate etc.).
- **Centralizarea decizională excesivă interzice adoptarea ORICĂREI decizii, chiar și de către funcționari publici de conducere de nivel operațional, care, prin prisma experienței, ar putea rezolva probleme mici și ar degreva nivelul decizional superior, ne mai făcând vorbire despre rolul funcționarilor publici de execuție, care este în mare parte doar de înregistrare și transcriere, sub controlul total al superiorului.**
- **Lipsa de încredere** între palierele politic și administrativ, nu conduce la o responsabilizare reală a funcționarilor publici profesioniști, determinând asumarea și responsabilizarea scăzută la nivelul administrației publice. Politizarea și personalizarea instituțiilor publice, precum și ambiguitatea mandatelor instituționale mențin o cultură administrativă conservatoare definită prin **rezistență la schimbare și lipsă de inițiativă**. Lipsa generală de încredere și responsabilizare la nivelul administrației conduce la **birocrație excesivă** ca un mijloc de a se proteja pe sine, mai degrabă decât de asumare a responsabilității pentru sarcinile date. Acest lucru este vizibil în micro-managementul extins, numărul de avize necesare pentru diferite decizii administrative, volumul mare de documente, etc.
- **Lipsa de transparență** - consultarea adecvată care ar trebui să îmbunătățească procesul de luare a deciziei la nivel local și central are rareori loc. Transparența, care reprezintă de asemenea o modalitate de responsabilizare a administrației față de cetățeni, este deficitară și generează neîncredere din partea societății civile.
- **Deprofesionalizarea** - perioada de preaderare a adus un aflus de tineri profesioniști în sistemul public și abilitățile lor au fost folosite în principal în timpul procesului de negociere cu UE. După ce România a aderat la UE în 2007, a început să apară un proces de deprofesionalizare, accentuată de fluxul de funcționari publici profesioniști care părăsesc administrația pentru a lucra, fie în cadrul instituțiilor UE, fie în firme de consultanță .

Formatted: Bullets and Numbering

Dezvoltarea, în continuare, a capacității administrației publice presupune abordarea acestor cauze structurale și limitarea efectelor lor. Mai jos, în strânsă corelare cu acestea, sunt descrise o serie de deficiențe/obstacole care împiedică atât instituțiile administrației publice, cât și

statul în integralitatea sa, să își îndeplinească în mod eficient atribuțiile, dar și să realizeze obiectivele de dezvoltare pe care și le propun.

IV.1. Lipsă de viziune, deficiențe în coordonarea inter și intra-ministerială, fragmentare profundă

În pofida unor eforturi constante, Guvernul României nu a reușit să rezolve de-a lungul anilor anumite probleme profunde cu privire la structura și managementul administrației publice. Aceasta este percepută în continuare ca fiind greoaie, ineficientă și costisitoare, iar reducerile de personal din ultimii ani nu au reprezentat o oportunitate de analizare a structurii și managementului administrației publice și reconfigurarea acestora în funcție de priorități. Printre principalele cauze trebuie menționate:

▪ **Modificările instituționale frecvente** - Deși, în mod evident, este necesar un anumit grad de flexibilitate pentru ca noile guverne să aibă posibilitatea de a adapta structura administrativă propriei lor viziuni asupra dezvoltării, **modificările instituționale frecvente din România au avut ca efecte: politici publice incoerente și discontinue, imposibilitatea de a consolida și menține capacitatea unor instituții sau nefructificarea unor competențe acumulate de funcționari la nivel tehnic.**

▪ **Mandatul/rolul instituțiilor este de multe ori neclar, se modifică frecvent, fapt care accentuează instabilitatea instituțională.** La acestea se adaugă și **existența unei duble coordonări sau subordonări, insuficient reglementată, a unor structuri existente în teritoriu, atât față de ministere cât și față de unitățile administrativ-teritoriale care le finanțează.**

▪ **Insuficienta coordonare/cooperare între instituțiile publice centrale** - Ministerele și-au păstrat, în mare parte, modul tradițional de lucru, inițiativele fiind elaborate de către experții instituției anterior unor consultări interinstituționale sau publice - deciziile sunt deja luate și este dificil să mai poată fi influențate în procesul de consultare decizională. Deși au fost instituționalizate/ reglementate numeroase mecanisme de cooperare interministerială, acestea sunt insuficient folosite sau au un rol preponderent formal. Peste 70% din documentele de politici publice și strategiile elaborate în perioada 2012 – 2014 sunt sectoriale, existând necorelări sau suprapuneri frecvente între ele în absența unei coordonări interministeriale reale. De asemenea, **instituțiile care reprezintă centrul guvernului (Cancelaria Primului Ministru și Secretariatul General al Guvernului, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice) sunt deficitare în a asigura o coordonare a politicilor publice și o prioritizare a intervențiilor guvernamentale¹⁷.**

▪ **Fragmentarea corelată cu capacitate insuficientă de corelare între nivelul central și cel local**

În ceea ce privește aspectele instituționale, se remarcă existența unor relații defectuoase între ministere și entitățile pe care le coordonează, concretizate în:

- suprapunerea de responsabilități intra-sectoriale și dificultăți în gestionarea aspectelor inter-sectoriale la nivel teritorial;
- centralizarea excesivă și coordonarea slabă;

¹⁷ Una dintre inițiativele care își propun să rezolve aceste probleme este *Planul Anual de Lucru al Guvernului (PALG)* introdus începând cu anul 2014, instrument de planificare și prioritizare a inițiativelor ministerelor care urmează să fie propuse spre aprobare/adoptare pe parcursul unui an calendaristic.

- utilizarea ineficientă a resurselor, corelată cu fragmentarea administrației ce presupune un număr prea mare de structuri costisitoare în teritoriu;
- suprapunere de atribuții, în unele cazuri, ale structurilor deconcentrate ale autorităților publice centrale cu cele ale autorităților publice locale.

Totodată, pornind de la premisa că arhitectura generală a organizării și funcționării unui stat este deseori cheia pentru dezvoltarea sa, menționăm că organizarea administrativ-teritorială a României, care datează din anul 1968, nu permite valorificarea forței generatoare de dezvoltare teritorială a unor unități administrativ-teritoriale suficient de puternice ca și autonomie și independență financiară, județele fiind prea mici și prea dependente de bugetul de stat pentru a fi capabile să devină cu adevărat "motoare ale dezvoltării". În prezent, potrivit prevederilor constituționale, nu există un nivel al administrației publice regionale, cele opt regiuni de dezvoltare create în anul 1998, deși din ce în ce mai semnificative în domeniul dezvoltării regionale, neavând statut de unitate administrativ-teritorială. În contextul descentralizării, regiunile de dezvoltare nu puteau primi competențe, astfel încât s-a pierdut oportunitatea de a le transforma în furnizori de servicii publice pentru autoritățile locale care nu au capacitatea necesară sau pentru domenii ale căror arii ale beneficiarilor se extind la nivel regional (ca de exemplu educația vocațională, dezvoltarea economică regională, sănătate, protecția mediului etc.).

În plus, la nivelul administrației publice locale de bază, fenomenul fragmentării administrative, în numeroase cazuri, generează costuri de funcționare nejustificate în raport cu eficiența îndeplinirii atribuțiilor conferite prin lege și, prin efectele sale legate de precaritatea mijloacelor de autofinanțare, pune în discuție implementarea principiului constituțional al autonomiei locale. La acestea se adaugă decalaje de dezvoltare inter și intra-regionale adesea pronunțate și nivel de dezvoltare inferior mediei europene, precum și disparități semnificative în dezvoltarea socio-economică de la nivelul unităților administrativ-teritoriale.

În contextul fragmentării amintite mai sus și a existenței unor importante decalaje de dezvoltare devine extrem de dificilă corelarea strategiilor și politicilor de la nivel local cu cele de la nivel central.

IV.2. Proces decizional ineficient și insuficient de transparent

Fundamentarea procesului decizional

Începând cu anul 2005 s-au făcut eforturi pentru îmbunătățirea procesului decizional, atât din punctul de vedere al reglementărilor, instrumentelor metodologice (manuale, ghiduri, proiecte pilot etc.), cât și din punctul de vedere al cadrului instituțional (înființarea Unității de Politici Publice în cadrul Secretariatului General al Guvernului și a unităților de politici publice din ministere, formarea personalului din administrație pentru a utiliza abordarea tip politică publică și instrumentele metodologice folosite în analiza impactului, precum și introducerea unor cerințe specifice cu privire la evaluarea ex-ante a impactului reglementărilor).

Propunerea de politică publică a fost un instrument introdus în anul 2005 cu scopul de a organiza activitatea de evaluare preliminară a impactului, anterior elaborării actelor normative cu impact semnificativ, dar după primul an al implementării, în care au fost elaborate 39 de

asemenea documente, trendul a fost descrescător, în perioada 2011 – 2013 fiind elaborate 1 - 2 pe an.

Impactul introducerii acestei reforme în sistem nu a fost cel așteptat din următoarele considerente:

- **Nu există o susținere reală și o cerere din partea celor care iau decizii pe domeniile majore de politici publice pentru analize de impact**, fapt care transformă cerințele cu privire la evaluarea preliminară a impactului din elemente necesare fundamentării reglementărilor în birocrație suplimentară;

- **Administrația publică este orientată preponderent spre aspecte funcționale și organizatorice, folosind actul normativ ca principal instrument de decizie**, fiind mai puțin preocupată de introducerea unui mod rațional de gândire și metodologic structurat în activitatea sa, ceea ce o face puțin predictibilă;

- **Nu există capacitatea, la nivelul instituțiilor administrației publice centrale, de a elabora analize de impact**, atât în scopul fundamentării legislației interne, cât și în vederea fundamentării poziției României în cadrul procesului decizional de la nivelul instituțiilor europene și nu există alocări bugetare suficiente pentru ca această activitate să fie externalizată;

- **Informațiile critice necesare pentru planificarea politicilor și luarea deciziilor sunt deseori indisponibile**, iar unele dintre acestea nu sunt utilizate în mod eficient. La nivel strategic, cele mai multe ministere duc lipsă de datele și informațiile necesare pentru evaluarea performanței și înțelegerea posibilelor cauze care stau la baza performanțelor slabe.

În ceea ce privește activitatea de reglementare, deși numărul total de acte normative adoptate de Parlament sau de Guvern se află într-o ușoară descreștere, există, în mod evident, suprareglementare, o insuficientă fundamentare, iar ordonanțele de urgență, un indicator relevant pentru decizii importante, care reduc deseori la minim etapele de consultare interinstituțională și publică, sunt, în continuare, în număr mare.

Tabel – Acte normative adoptate de Parlament sau Guvern în perioada 2009 - 2013

	Proiecte de legi adoptate de Parlament	Ordonanțe adoptate de guvern	Ordonanțe de urgență	Hotărâri de guvern	Total*
2009	391	27	111	1597	2126
2010	292	29	131	1377	1829
2011	302	30	125	1281	1738
2012	222	26	95	1292	1635
2013	382	32	115	1170	1699

*Totalul reprezintă un indicator orientativ menit să surprindă amploarea procesului legislativ, fiind dificil de calculat numărul exact de acte normative adoptate de către Parlament și Guvern în condițiile în care ordonanțele simple și ordonanțele de urgență se transformă în proiecte de legi. În același timp, este necesară și relevantă evidențierea numărului ordonanțelor simple și a ordonanțelor de urgență deoarece ele produc efecte juridice până la momentul transformării lor în legi.

Se poate observa că din totalul proiectelor de legi adoptate de Parlament majoritatea reprezintă inițiative ale Guvernului, iar 95% din totalul inițiativelor legislative ale Parlamentului

primesc aviz negativ din partea Guvernului, în principal din partea Ministerului Finanțelor Publice, ceea ce indică faptul că **Guvernul (puterea executivă) reprezintă de fapt principalul legiferator, în locul Parlamentului**, aceasta fiind o tendință generală la nivelul multor state membre ale UE. Chiar dacă această tendință, în mod realist, nu se va schimba semnificativ, o creștere a capacității tehnice a Parlamentului ar prezenta beneficii evidente atât din punct de vedere al existenței unui for care să poată monitoriza și evalua, din punct de vedere al performanței, activitatea Guvernului, cât și în ceea ce privește formularea unor propuneri legislative mai coerente.

Totodată, calitatea reglementărilor este afectată de o serie de factori:

- Inflația legislativă care generează instabilitate și lipsă de predictibilitate, corelată cu frecvența sporită a evenimentelor legislative (modificări, completări, republicări).

- Existența de paralelisme, contradicții, vid legislativ, norme juridice desuete, precum și precaritatea normelor cu caracter sancționator (norma prohibitivă și sancțiunea aplicabilă) conduc la un caracter interpretabil al normelor juridice, generator inclusiv de practică judiciară neunitară.

- Lipsa **unui mecanism real de control al calității reglementărilor la centrul guvernului**, Cancelaria Primului Ministru având dificultăți în a face față acestei cerințe din lipsă de capacitate administrativă și, în mod specific, din cauza lipsei unor experți specializați pe domenii de politică publică cu autoritatea și susținerea necesară care să permită "filtrarea" documentelor insuficient fundamentate.

- **Lipsa unui mecanism real de control al calității reglementărilor la nivelul Parlamentului sau Avocatului Poporului.**

- Lipsa unui mecanism de colaborare permanentă între autoritățile publice centrale și locale și Ministerul Afacerilor Externe în vederea consolidării, la nivel tehnic, a punctelor de vedere referitoare la proiectele de acte normative inițiate de instituțiile Uniunii Europene.

- Aparatul tehnic de pe lângă comisiile de specialitate ale Parlamentului este mult subdimensionat, iar accesul la date, mai ales financiare, nu este întotdeauna facil. Astfel, **slaba capacitate de a elabora politici publice regăsită atât la nivelul ministerelor cât și la nivelul Parlamentului, precum și constrângerile impuse de Acordul Stand-by cu FMI, împing Ministerul Finanțelor Publice într-o poziție conservatoare cu privire la gestionarea bugetului pentru a păstra echilibrul macro-fiscal al țării.**

O componentă importantă cu impact asupra calității procesului decizional o reprezintă și implicarea partenerilor administrației publice. Pe lângă transparență și procesul de consultare în general, care sunt tratate mai jos, legislația reglementează în mod explicit rolul celor patru structuri asociative ale autorităților administrației publice locale ca principali susținători ai intereselor administrației locale și parteneri de dialog ai Guvernului, pe teme de interes pentru administrația locală. În practică capacitatea administrativă și forța celor patru structuri asociative menționate sunt adesea insuficiente pentru a constitui un partener de discuție real pentru structurile de la nivel central, pentru a putea acorda consultanță de specialitate unităților administrativ-teritoriale membre, pentru a putea elabora consecvent studii și analize și a identifica și promova bune practici, utile atât pentru membrii asociațiilor, cât și pentru fundamentarea politicilor la nivel central. Mai mult, există tendința, din partea a numeroase instituții publice centrale, de a consulta mai mult formal structurile asociative și de a evita implicarea acestora încă din faza de fundamentare a deciziilor care privesc autoritățile locale.

Formatted: Bullets and Numbering

Planificare strategică și management bugetar

În ceea ce privește managementul bugetar și modul în care sunt cheltuiți banii publici trebuie remarcat faptul că în România este preferat controlul clasic, pe funcțiuni și capitole economice, unei abordări moderne de tip buget pe programe, care presupune o relaxare a controlului strict exercitat de Ministerul Finanțelor Publice și o flexibilitate mai mare în gestionarea fondurilor la nivelul inițiatorilor de politici publice.

Cu toate acestea, trebuie menționate o serie de progrese în domeniul corelării planificării strategice cu componenta financiară:

- Conceptul de "program" a fost introdus prin Legea privind finanțele publice nr. 500/2002, iar în anul 2004 a fost emis Ordinul ministrului finanțelor publice conținând instrucțiunile cu privire la acestea

- În perioada 2006-2008, Secretariatul General al Guvernului, prin Unitatea de Politici Publice a elaborat metodologia privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central, în două etape: componenta de management și componenta de programare bugetară. Aprobate prin Hotărâri de Guvern, cele două componente metodologice își propuneau să introducă la nivelul administrației centrale Planul Strategic Instituțional (PSI) ca principal document de management strategic care să asigure o corelare între politicile elaborate de ministere și bugetul aprobat.

- Prin intermediul Legii Responsabilității Fiscale nr. 69/2010, care are ca scop întărirea disciplinei fiscale și îmbunătățirea programării bugetare pe termen mediu, s-a introdus Strategia fiscal bugetară, document care stabilește cadrul de cheltuieli pe termen mediu pentru primii 10 ordonatori de credite, s-a limitat numărul rectificărilor bugetare la două pe an și s-a înființat Consiliul Fiscal, organism independent ce are rolul de a sprijini Guvernul și Parlamentul în elaborarea și implementarea politicilor fiscal-bugetare.

În pofida progreselor menționate, rămân în continuare o serie de disfuncționalități:

- Politicile publice sunt gândite separat de buget, iar politica de resurse umane este la rândul ei concepută și implementată separat de politicile publice.

- **Capacitatea redusă de a planifica strategic politicile ce trebuie implementate și conexiunea slabă dintre acestea și alocările bugetare**, factori care la rândul lor, fac extrem de dificilă monitorizarea și evaluarea constantă a performanței actului de guvernare. În acest sens, în sectorul public din România **nu există un management performant la nivel instituțional, orientat către obiective măsurabile**. Accentul cade mai degrabă pe gestionarea activităților curente ale instituției, existând o flexibilitate redusă de alocare a resurselor, atât financiare cât și umane, lipsind viziunea strategică de ansamblu, atât cu privire la dezvoltarea organizațională cât și la domeniul gestionat.

- **Capacitatea slabă de prioritizare a politicilor la nivelul ministerelor** se reflectă în poziția slabă a acestora de fundamentare și negociere a bugetului anual în relație cu Ministerul Finanțelor Publice, dar și la nivelul Parlamentului. Un indicator bun în acest sens îl reprezintă solicitările financiare complet nerealiste pe care unele ministere le înaintează către Ministerul Finanțelor Publice, în pofida plafoanelor deja agreate pe 3 ani în cadrul Strategiei fiscal bugetare și fără o

conexiune clară cu prioritățile de politici publice, și ele definite extrem de vag și nu în termeni de obiective clare și măsurabile¹⁸.

▪ **Politicile implementate de guvern se bazează aproape exclusiv pe emiterea de acte normative, lipsindu-le viziunea strategică și o analiză a implicațiilor financiare**, de cele mai multe ori ele fiind deconectate de buget. Abordarea preponderent legalistă a administrației face ca de multe ori obiectivele de politici să fie confundate cu funcțiunile ministerelor, legiferarea fiind înțeleasă ca un scop în sine și ca o soluție pentru orice problemă pe care Guvernul trebuie să o rezolve;

▪ **Execuția bugetară se face preponderent din perspectivă contabilă, pe funcțiuni și capitole economice, fără a se monitoriza efectiv îndeplinirea unor indicatori de performanță.** Atunci când există, acești indicatori nu sunt bine definiți, au ținte nerealiste și nu permit o corelare clară între banii cheltuiți și rezultatele obținute;

▪ **Preponderența deciziilor ad-hoc** luate fără o fundamentare prealabilă adecvată și fără o conexiune clară cu strategiile pe termen mediu ale ministerelor îngreunează coerența planificării strategice la nivel sectorial și național.

Transparență deficitară în procesul decizional și cu privire la rezultatele acestuia

În ceea ce privește transparența în administrația publică, deși legile transparenței decizionale și liberului acces la informațiile de interes public au deja aproape un deceniu de funcționare, iar existența de structuri specializate funcționale responsabile de implementarea lor la nivelul majorității instituțiilor publice și regimul declarării averilor și conflictelor de interese de către funcționarii publici pot fi deja considerate ca exemple de bună practică, există în continuare o serie de „practici negative” și deficiențe:

- Eludarea procedurilor și termenelor prevăzute de lege de către conducerea instituției;
- Postarea incompletă a informațiilor care potrivit legii sunt oferite din oficiu, postarea de liste incomplete privind legislația proprie sau a datelor de contact;
- Transmiterea răspunsurilor la finalul perioadei de 30 zile deși complexitatea acestora nu justifică un interval atât de lung;
- Inconsecvența răspunsurilor oferite la solicitări similare sau oferirea de răspunsuri distorsionate, incomplete etc.;
- Refuzul de a furniza copii după contracte de achiziții ca urmare a existenței unor clauze de confidențialitate; rezistența la oferirea de informații „sensibile”; refuzul explicit sau tacit de a oferi documente de interes public;
- Lipsa răspunsului ca urmare a inexistenței documentelor sau evidențelor relevante în cadrul instituției;
- Importanță scăzută acordată consultării cetățenilor și a organizațiilor legal constituite și a unor recomandări primite din partea acestora;
- Introducerea pe ordinea de zi a ședințelor consiliilor locale a unor proiecte de hotărâri, cu puțin timp înainte de desfășurarea acestora, sub pretextul urgenței;

¹⁸ Deși sensul PSI-urilor era tocmai acela de a ajuta ministerele să-și definească mai bine prioritățile de politici, aceste documente au fost ignorate sau au fost completate de-o manieră birocratică, fără să aibă vreo legătură reală cu procesul de elaborare și execuție a bugetului.

- Limitarea accesului la date de interes pentru cetățeni, societatea civilă sau chiar instituții și autorități publice, prin nepublicarea acestora în format deschis¹⁹;
- Reticența autorităților publice de a face publice seturi de date asupra cărora nu există o obligație legală expresă de publicare;
- Personal insuficient pregătit în domeniu, spațiu restrâns, insuficient echipat din punct de vedere logistic și greu accesibil pentru cetățeni și slaba informatizare a circuitului documentelor în cadrul instituției;
- Insuficienta implicare a cetățenilor în dezbateri publice, corelată cu existența unei percepții preponderent negative în rândul cetățenilor cu privire la rolul și impactul dezbaterilor și consultărilor publice.

Implicații:

- Modelul actual de luare a deciziilor este ineficient, lipsit de viziune strategică și nu permite evaluarea atingerii unor obiective de performanță clar stabilite, ridicând semne serioase de întrebare cu privire la calitatea deciziilor de cheltuire a banilor publici²⁰;
- Lipsa posibilității de evaluare a performanței politicilor și implicit a instituțiilor publice atrage după sine și imposibilitatea evaluării obiective a performanțelor funcționarilor publici sau contractuali, ceea ce împiedică realizarea unui management eficient al resurselor umane în cadrul administrației;
- Utilizarea în continuare a bugetului pe funcțiuni și capitole economice ridică probleme și din punct de vedere al transparenței guvernării, acest tip de buget fiind mult mai dificil de urmărit și înțeles din punct de vedere al obiectivelor de politici finanțate și a modalității de monitorizare a implementării acestora;
- Gradul scăzut de transparență și de consultare și implicare a cetățenilor/societății civile în luarea deciziilor care îi influențează în mod direct, conduce atât la necorelare între nevoile reale ale acestora și prioritățile administrației la un anumit moment, cât și la o imagine negativă a administrației în fața cetățenilor.

Comment [42]: O cauză importantă este nivelul scăzut de cultură specifică, legislativă a reprezentanților conducerii instituțiilor

Comment [43]: Decizia de consultare este luată la nivel politic, astfel că există un cadru legal corect dar ignorat deliberat. Mai important ar fi introducerea de sancțiuni dure pentru cei care încalcă astfel de prevederi.

IV.3. Management deficitar al resurselor umane din administrație

În ceea ce privește resursele umane din administrația publică centrală și locală sunt identificabile trei mari categorii:

- **Persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică și funcții asimilate acestora**, la nivelul administrației publice centrale și locale (inclusiv aleșii locali) - palierul politic, cu rol decizional în ceea ce privește transpunerea agendei publice în obiective și acțiuni de guvernare;
- **Corpul funcționarilor publici**, pe cele 3 sub-categorii componente: înalții funcționari publici, funcționarii publici de conducere și funcționarii publici de execuție - palierul administrativ, în mod tradițional responsabil cu exercitarea de prerogative de putere

¹⁹ Deși cadrul legal existent reglementează atât obligația administrației de a permite accesul la informațiile publice pe care le deține cât și dreptul utilizatorilor de a refolosi informația în mod liber, posibilitatea concretă a cetățeanului de a avea acces la date este limitată.

²⁰ Acest aspect este relevat și de rapoartele anuale ale Curții de Conturi:
<http://www.curteadeconturi.ro/sites/ccr/RO/Publicatii/default.aspx>

publică, în interes public, în scopul îndeplinirii obiectivelor de guvernare, și conține în egală măsură persoane numite în funcții publice generale și persoanele numite în funcții publice specifice, inclusiv funcții publice cu statut special;

- **Persoanele care au raporturi de muncă (sau asimilate acestora) cu autoritățile și instituțiile publice aparținând administrației publice centrale și/sau locale** - categorie dedicată îndeplinirii de activități ce, în principiu, nu presupun exercitarea de prerogative de putere publică însă ajută la buna realizare a acestora.

Fiecare dintre aceste categorii face obiectul unor reguli și responsabilități distincte în privința gestionării funcțiilor și raporturilor juridice născute și exercitate în îndeplinirea acestora. Competența definirii și aplicării regulilor, respectiv cea a exercitării responsabilităților, aparține, prin efectul legii, unor instituții diferite. Astfel, deși în teorie distincțiile menționate se justifică obiectiv prin însăși natura și scopul funcțiilor, în practică, în lipsa unui mecanism de coordonare, sistemul apare ca fragmentat și lipsit de coerență în toate etapele sale de gestiune. Mai mult, lipsa de date și informații comparabile sau, după caz, accesul limitat ori dificil la date și informații comparabile, nu permite o fundamentare obiectivă în planificarea și alocarea de resurse umane în funcție de priorități, rezultatul cel mai vizibil fiind reflectat de flexibilitatea redusă în adaptarea structurilor de personal și de incapacitatea instituțiilor de utilizare a categoriilor potrivite pentru activitățile potrivite.

Deși au fost elaborate numeroase studii, analize și rapoarte vizând resursa umană din administrația publică, acestea oferă, de regulă, o imagine globală, de ansamblu, din documente nereieșind în mod clar apartenența funcțiilor inventariate la una sau alta dintre categorii. Din totalul de 1.183.608 funcții ocupate în sectorul public din România²¹, doar aproximativ 10% sunt funcții publice gestionate de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici²², acesta din urmă fiind în majoritatea cazurilor, grupul țintă vizat de analize și studii. Pe cale de consecință, majoritatea aspectelor analizate și concluziilor generate au ca obiect doar o parte a resurselor umane din administrație, respectiv o parte a corpului funcționarilor publici, aplicabilitatea generală și preluarea recomandărilor spre implementare devenind astfel cel puțin discutabile.

Din perspectiva formulării politicilor de resurse umane și asigurării cadrului instituțional pentru implementare, monitorizare și evaluare, situația este diferențiată pe diferitele categorii de personal. Astfel, în timp ce pentru funcțiile publice cu statut general, inclusiv funcțiile publice specifice, situația este gestionată de o manieră unitară de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, iar pentru statutele speciale gestiunea este asigurată, la nivel național, de către ministerele de linie competente, pentru personalul contractual nu există o instituție responsabilă, gestiunea fiind lăsată, în majoritatea cazurilor, la nivelul instituțiilor angajatoare.

Probleme de acest gen au fost semnalate în mod succesiv în diferitele rapoarte și analize de sistem²³, în general sub titulatura de „fragmentare” sau de „inadecvare a mecanismelor

²¹ *Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică*, elaborată de către Banca Mondială, 2013, pag. 14

²² Conform rapoartelor anuale ale ANFP, această instituție avea înregistrate la data de 30.12.2013 un număr total de funcții publice de 157.434, dintre care ocupate, 123.826.

²³ *Analiza Funcțională a Administrației Publice Centrale din România – Reforma administrației publice: O privire de ansamblu asupra aspectelor transversale (2010 – 2011)* realizată de Banca Mondială; proiectul de *Analiză socio-economică pentru domeniul administrație publică*, realizată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernare (2012); *Analiza activităților de dezvoltare a capacității în administrația publică*, raport elaborat de Banca Mondială (2013); *Analiza cauzelor structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în*

instituționale pentru dezvoltarea și coordonarea politicii de resurse umane”, împreună cu o descriere detaliată a efectelor generate de o astfel de abordare și propuneri de soluții, însă până în prezent nu au fost făcute demersuri pentru identificarea variantei optime de soluționare a unei astfel de probleme. Printre concluziile cele mai relevante în legătură cu manifestarea acestor deficiențe, cel mai adesea au fost aduse în discuție de către beneficiarii finali ai serviciilor publice eficiența și eficacitatea utilizării resurselor în administrație, gradul scăzut de stabilitate și predictibilitate, o transparență redusă în ceea ce privește procesele decizionale, respectiv caracterul predominant empiric al deciziilor și preferința pentru obținerea de rezultate imediate în detrimentul celor pe termen lung.

O altă categorie de probleme abordată în mod distinct de diferitele rapoarte și analize de sistem are ca obiect reflectarea principiilor managementului performanței în procesele asociate recrutării, evaluării, promovării, motivării și dezvoltării profesionale a resurselor umane din administrație.

Indiferent de natura și scopul funcțiilor, de statut, respectiv de responsabilitățile ocupanților acestora, procesul de recrutare-selecție-numire ar trebui să urmărească maximizarea compatibilității între cerințele postului și competențele persoanei, iar evaluarea performanței ar trebui să vizeze contribuția activităților individuale la atingerea obiectivelor instituționale. Eforturi în acest sens au fost făcute încă de la momentul stabilirii primelor măsuri de reformă în domeniul administrației publice²⁴, iar rezultatele obținute au fost general recunoscute ca având impact pozitiv. În egală măsură însă, ritmul schimbărilor și amploarea impactului par a fi înregistrat în ultimii ani o diminuare semnificativă.

Astfel, în ceea ce privește funcția publică, una dintre criticile aduse sistemului de recrutare și selecție de-a lungul timpului a fost aceea că este un sistem rigid, axat mai degrabă pe verificarea cunoștințelor teoretice dobândite în baza unei bibliografii prestabilite decât pe evaluarea competențelor și abilităților practice specifice exercitării funcției pentru care se face recrutarea și selecția. Începând cu anul 2008²⁵ acest sistem a fost modificat, pentru a permite și testarea abilităților practice necesare ocupării funcției, aptitudinile și motivația candidaților. Din păcate, deși din punct de vedere tehnic noua reglementare permite o abordare orientată în proporție considerabilă spre testarea altor aspecte decât capacitatea de memorare, iar măsurile legislative au fost ulterior sprijinite prin diferite inițiative menite să faciliteze aplicarea (instruiri, elaborare de ghiduri și manuale etc.), practica a demonstrat că sunt în continuare preferate abordările orientate spre testarea cunoștințelor teoretice.

O situație similară se întâmplă și în ceea ce privește evaluarea performanțelor. Deși intenția legiuitorului a fost ca performanța funcționarilor să fie evaluată în legătură cu și prin raportare la obiectivele instituționale, această situație nu s-a regăsit și în practica instituțională, în principal ca și consecință a pregătirii persoanelor direct implicate în procesele de resurse umane (atât nivelurile decizionale, cât și nivelurile operaționale), dar și lipsei unor instrumente care să ofere

România elaborată pe baza activității Grupului de Lucru constituit în acest scop la nivelul Cancelariei Primului Ministru (2013).

²⁴ Pentru detalii, a se vedea *Strategiile de reformă din perioada 2001-2006 deja menționate* care au stabilit direcțiile generale inițiale de dezvoltare în domeniu; ulterior aderării la Uniunea Europeană, domeniul nu a mai fost abordat printr-o strategie sectorială, însă considerarea lui ca prioritară s-a reflectat în abordări strategice naționale precum Planul Național de Dezvoltare 2007-2013, Cadrul Strategic Național de Referință 2007-2013, Programele Naționale de Reforme.

²⁵ Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici

posibilitatea unei corelări standardizate a cerințelor postului cu competențele, abilitățile și aptitudinile potențialilor ocupanți.

Și în ceea ce privește personalul contractual din autorități și instituții publice au fost inițiate, încă din anul 2009, eforturi de ordonare și eficientizare a proceselor de recrutare și selecție, respectiv planificare a activității, organizare a muncii, evaluare a performanțelor, promovare și motivare. Astfel s-a trecut de la uniformizarea criteriilor de selecție și a celor de evaluare a performanțelor profesionale individuale la nivel instituțional, de către ordonatorii de credite²⁶, la adoptarea unui regulament-cadru, aprobat prin hotărâre a Guvernului, care preia dispoziții specifice proceselor de resurse umane în funcția publică, însă procesul de recrutare prevăzut de acest act normativ presupune termene lungi, care îngreunează procesul de ocupare a posturilor vacante sau temporar vacante de natură contractuală²⁷. Fiind însă o măsură relativ recentă, nu există până în prezent date și informații relevante privind impactul efectiv al acesteia asupra sistemului de management al resurselor umane din administrația publică și nici privind corespondența dintre intenția legiuitorului și rezultatele practicii instituționale.

Diminuările salariale introduse prin Legea nr. 118/2010 și constrângerile bugetare au făcut ca Legea privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice nr. 284/2010 să fie aplicată doar parțial. **Principalele aspecte pentru care nu se aplică prevederile legii salarizării unitare sunt cele referitoare la modalitatea de stabilire a salariilor (utilizarea coeficienților de ierarhizare și a valorii de referință) și de acordare a sporurilor și indemnizațiilor, care reprezintă tocmai principalele elemente de natură să asigure salarizarea unitară.**

Totodată, deși legea prevede la art. 23 posibilitatea acordării de premii lunare în limita a 2% din cheltuielile cu salariile aferente personalului prevăzut în statul de funcții, pentru obținerea unor rezultate deosebite²⁸, prevederea nu a putut fi aplicată din cauza restricțiilor bugetare. În prezent ministerul de resort are în vedere introducerea unei noi prevederi prin care să se stimuleze performanța profesională prin acordarea unui premiu de excelență de până la 2 salarii de bază/an, care nu va genera costuri suplimentare față de cele convenite cu organismele financiar-bancare internaționale, întrucât se va acorda din economiile la fondul de salarii.

La fel, atingerea parțială a scopului reglementării și neîndeplinirea unui rol corespunzător în cadrul politicilor motivaționale caracterizează și sistemul de formare profesională. Un procent scăzut de instituții și autorități publice comunică anual Agenției Naționale a Funcționarilor Publici planul de perfecționare profesională a funcționarilor publici, precum și fondurile aferente

Comment [44]: Motivul real îl constituie lipsa fondurilor pentru plata salariilor. Motivul prezent este fals, pentru că sporurile au fost eliminate, iar indemnizațiile au altă natură decât salarială!!

²⁶ Art. 7 și 8 din Legea cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice nr. 330/2009, puse în aplicare printr-o serie de regulamente precum cele adoptate prin hotărârile Guvernului nr. 497/2010, 711/2010, 763/2010, 1008/2010 sau 1400/2010.

²⁷ Legea nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice a creat temeiul legal pentru adoptarea unui *Regulament-cadru privind stabilirea principiilor generale de ocupare a unui post vacant sau temporar vacant corespunzător funcțiilor contractuale și a criteriilor de promovare în grade sau trepte profesionale imediat superioare a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice, dacă nu este reglementat altfel prin statute sau alte acte normative specifice*, aprobat prin HG nr. 286/2011. În vederea remedierii deficiențelor constatate, a fost elaborat un proiect de modificare și completare a acestei hotărâri de Guvern, aflat în prezent în proces de consultare publică și care propune reducerea termenelor pentru organizarea concursurilor de recrutare, precum și o mai mare transparență privind scoaterea la concurs a acestor posturi prin publicarea anunțurilor de concurs în Monitorul Oficial al României, asemănător celor referitoare la funcția publică, pe site-ul instituțiilor sau autorităților publice la o secțiune special creată în acest sens, precum și pe portalul posturi.gov.ro.

²⁸ Art. 23 din Legea nr.284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, cu modificările și completările ulterioare. În prezent ministerul de resort are în vedere introducerea unei noi prevederi prin care să se stimuleze performanța profesională prin acordarea unui premiu de excelență de până la 2 salarii de bază/an, care nu va genera costuri suplimentare față de cele convenite cu organismele financiar-bancare internaționale, întrucât se va acorda din economiile la fondul de salarii.

prevăzute, acestea din urmă fiind substanțial reduse datorită restricțiilor bugetare din ultima perioadă. Totodată, nu există un sistem de validare a corelării nevoilor de formare cu atribuțiile din fișa postului pentru funcționarii publici participanți la diferitele forme de instruire, nu există o bază de date națională cu tematici și cursuri de formare profesională, pe domeniile specifice în care lucrează funcționarii publici, și nici mecanisme unitare de management al calității privind programele de formare pentru această categorie, cu tot ceea ce implică o atare abordare în contextul politicilor naționale și europene privind formarea profesională²⁹. și valorificarea cunoștințelor dobândite.

Comment [45]: Acest sistem exista, si este corelat si validat anual in formularul de evaluare profesionala de catre superiorul ierarhnic

În ceea ce privește personalul contractual, formarea acestuia are (sau ar trebui să aibă) la bază regulile și standardele corespunzătoare sistemului de dezvoltare și certificare a competențelor specifice acestei categorii, însă date și informații sunt disponibile doar în format agregat, pentru întreaga piață a muncii, nepermițând evidențierea distinctă a situației din administrația publică.

În ceea ce privește funcțiile politice, deși există un acord general cu privire la necesitatea deținerii/dezvoltării de competențe pentru exercitarea corespunzătoare a funcțiilor manageriale, încă se așteaptă soluționarea aspectelor procedurale legate de posibila constituire a acestor categorii în grupuri-țintă pentru activități de instruire finanțate din fonduri publice.

Printre concluziile cele mai relevante în legătură cu manifestarea acestor deficiențe, cel mai adesea s-au evidențiat nevoia de leadership instituțional, îndeosebi în ceea ce privește implementarea politicilor asociate managementului schimbării și inovației, cea de redefinire a standardelor calitative pentru profesionalizare/reprofesionalizare, cu orientarea mai puțin pe procese și proceduri și mai mult pe oameni și rezultate, precum și cea de creștere substanțială a receptivității (și, implicit, capacității de adaptare) la schimbare.

O a treia categorie de probleme considerate specifice sistemului de management al resurselor umane din administrația românească derivă din imaginea generată și perpetuată în timp cu privire la acest sistem, unul dintre aspectele cel mai des sesizate în rapoartele și analizele specifice fiind "politizarea administrației publice". Deși politizarea în sine este un proces normal, în sensul că partidele politice au dreptul de a-și numi proprii reprezentanți în funcțiile de decizie cu scopul de a governa conform programului politic, în momentul în care exercitarea acestui drept interferează cu ocuparea funcțiilor specifice altui palier decât cel politic (de regulă, funcțiile publice), trebuie avute în vedere alte aspecte, precum prioritatea interesului public, egalitatea de șanse la ocuparea unei funcții publice, profesionalismul palierului administrativ, deschiderea și motivarea pentru performanță a personalului autorităților și instituțiilor publice.

Comment [46]: ☹️ adică??

Deși problema în sine a fost sesizată mai mult cu titlu de percepție publică decât cu titlu de stare de fapt obiectiv demonstrabilă/măsurabilă (încălcarea prevederilor legale referitoare la ocuparea funcțiilor intrând sub incidența dispozițiilor privind răspunderea administrativă și, în funcție de particularitățile situațiilor concrete, a celor privind răspunderea penală) cifrele cel mai des indicate ca susținând concluziile privind politizarea sunt cele în legătură cu reorganizările

Comment [47]: O simpla situatie statistica a concursurilor de ocupare a posturilor de conducere organizate de ANFP, unde se prezinta de regula o singura persoana, poate demonstra palpabil acest lucru. La fel cum poate demonstra si originea deciziei.

²⁹ Un management eficient al calității în formarea pentru funcția publică nu poate fi asigurat, prin însăși natura activităților implicate, în lipsa unei standardizări a necesarului de competențe pe categorii de funcții, respectiv a unor instrumente funcționale de control. Deși, în teorie, o atare standardizare, precum și mecanismele de control, ar putea fi asigurate prin intermediul aplicării sistemului reglementat de corespondență Clasificarea Ocupațiilor-Standarde ocupaționale-Standarde de pregătire-Autorizare furnizori, în fapt pentru funcția publică sistemul în forma sa actuală este general acceptat ca fiind puțin susceptibil de generare a efectele dorite, în principal datorită diferențelor pe fond între activitățile specifice asociate ocupațiilor din sectorul privat și cele specifice asociate ocupațiilor din sectorul public (și, implicit, competențele necesare desfășurării fiecăreia dintre categoriile menționate).

instituționale și impactul acestora asupra corpului de rezervă al funcționarilor publici, respectiv cele în legătură cu utilizarea exercitărilor cu caracter temporar a funcțiilor publice de conducere și a celor din categoria înalților funcționari publici, ca alternativă la ocuparea permanentă a posturilor de către persoane selectate prin parcurgerea procedurilor specifice concursurilor de recrutare.

În acest sens, situația pentru perioada 2012 – 2013 poate fi prezentată sintetic astfel³⁰:

Evoluția corpului de rezervă al funcționarilor publici				
Anul de referință	Nr. funcționari publici în corpul de rezervă	Nr. testări profesionale pentru funcționari publici din corpul de rezervă	Nr. funcții publice vacante sau temporar vacante pentru care s-au organizat testări	Nr. ordine de redistribuire emise
2012	5.139 (martie)	1.253	2.139	359
	927 (decembrie)*			
2013	1.103	674	941	162

* Principala cauză a scăderii drastice a acestui număr o reprezintă expirarea perioadei de 2 ani în corpul de rezervă

Anul de referință	Nr. avize pentru exercitarea cu caracter temporar acordate	Nr. funcții publice de conducere și corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici pentru care s-au solicitat avize
2010	3.373	4.751
2011	2.378	3.669
2012	2.001	2.604
2013	2.451	3.711

Interpretarea datelor prezentate se face cel mai adesea în corelare cu evenimente politice relevante, respectiv cu adoptarea și punerea în aplicare a unor măsuri de reorganizare/de raționalizare a structurilor administrative, a structurilor de personal sau prin care s-au introdus politici restrictive de ocupare a posturilor în administrația publică (ca măsuri suplimentare de control a cheltuielilor publice în contextul efectelor crizei economico-financiare manifestate începând cu anul 2009).

Independent de concluziile generate de o analiză detaliată a indicatorilor specifici evoluției funcției publice, un impact mult mai amplu îl are percepția privind gradul de politizare a administrației. Astfel, un sistem perceput ca fiind dependent de alte criterii decât cele profesionale este mult mai susceptibil a produce neîncrederea populației în capacitatea de rezolvare a problemelor societății, neîncrederea funcționarilor în perspectiva dezvoltării unei cariere pe baza meritelor profesionale, neîncrederea decidenților politici în palierul administrativ „moștenit” de la o conducere la alta, nesiguranța funcționarilor în ceea ce privește menținerea locului de muncă de la o conducere la alta, lipsa de interes a persoanelor cu un nivel de expertiză, competențe și experiență profesională relevante de a intra sau a rămâne în sistem, ori de a se implica dincolo de minimul solicitat de desfășurarea activităților curente etc.

La acestea se adaugă și problematica eticii și integrității persoanelor care ocupă funcții publice, parte componentă esențială a bunei guvernări, aflată în strânsă legătură cu calitatea serviciilor pe care administrația publică le furnizează cetățeanului.

³⁰ Pe baza datelor din Rapoartele anuale privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici, 2012 și 2013, elaborate de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici

Integritatea personalului este construită în jurul a 3 componente principale – conflictul de interese, incompatibilitățile și regulile privind conduita în exercitarea funcțiilor publice. Dacă pentru primele două componente menționate, reguli distincte se regăsesc în Constituție, în sfera de aplicabilitate a normelor de drept penal și a celor de drept administrativ, ultima menționată – conduita – este reglementată exclusiv prin raportare la răspunderea administrativă/disciplinară a subiecților vizați. Instituția consilierului de etică este insuficient cunoscută la nivelul administrației publice, iar promovarea conceptului de „avertizor de integritate” în rândul personalului angajat în cadrul instituțiilor publice este foarte redusă. Acest aspect poate fi considerat ca negativ în condițiile în care avertizarea în interes public acționează ca un puternic instrument de descurajare a practicilor lipsite de integritate și a abuzurilor în interiorul unei instituții publice.

Din perspectiva integrității în exercitarea funcției publice, așa cum rezultă și din documentele specifice de planificare strategică, respectiv din documentele de evaluare de sistem la nivel național³¹, aceasta este încadrată în domeniul mai larg al politicilor anticorupție, capitolele legate îndeosebi de componenta de prevenire – stabilirea unor reguli și limite comportamentale, respectiv cunoașterea și respectarea acestora se prezumă a conduce la reducerea numărului situațiilor în care sunt aplicabile norme punitive.

Astfel, Raportul anticorupție al Uniunii Europene, dat publicității în luna februarie 2014, precum și rapoartele Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare atestă faptul că fenomenul corupției afectează diverse paliere ale societății, iar zonele și domeniile în care se manifestă sunt multiple, motiv pentru care abordarea lor trebuie să fie una multidisciplinară și, mai ales, unitară pentru a putea răspunde transversal unei probleme orizontale (care se regăsește la nivelul tuturor domeniilor/ ariilor administrației publice, deopotrivă la nivel central, cât și local). Evaluările internaționale au relevat totuși faptul că legislația română este în conformitate cu standardele internaționale anticorupție, astfel încât instituțiile publice, atât de la nivel central, cât și local, trebuie să pună accentul în perioada următoare pe implementarea legislației existente³² și a măsurilor asumate prin diverse documente strategice.

Atât imaginea de administrație politizată, cât și cea generată de manifestări specifice încălcării regulilor privind etica și integritatea în exercitarea de funcții în administrația publică, afectează în primul rând încrederea cetățeanului în administrație, cu tot ce presupune în subsidiar această neîncredere – percepție predominant negativă asupra oricărei inițiative, lipsa de interes pentru participare și implicare voluntară, grad redus de conformare la reguli și/sau preferință pentru pasivitate etc.

[Concursul de recrutare al funcționarilor publici ar trebui să includă teste psihometrice și teste de aptitudini.](#)

Celor menționate li se adaugă și o serie de elemente obiective, generate de contextul socio-economic și demografic actual, ce au influențat și vor continua să influențeze piața muncii generând riscuri pe termen lung în ceea ce privește echilibrarea cererii cu oferta. Astfel, spre

³¹ Au fost avute în vedere aici în special mențiuni relevante din strategiile naționale anticorupție, respectiv cele din strategii sectoriale cu referire la anumite tipuri de activități ori funcții distincte, respectiv mențiuni din evaluările naționale solicitate intern sau de către organisme europene ori internaționale

³² De exemplu: realizarea evaluărilor semestriale privind nivelul de utilizare și eficiență a măsurilor anticorupție, implementarea măsurilor privind instituția pantouflage-ului etc.

exemplu, în ceea ce privește funcția publică, din datele și informațiile disponibile privind evoluțiile din ultimii ani se disting următoarele provocări majore³³:

- **Concentrarea personalului de execuție din administrația publică pe gradele profesionale superior, respectiv principal:** 50% funcții publice de grad superior, 25,2% funcții publice de grad principal și doar 24,8% funcții publice de nivel asistent și debutant. Această situație este agravată și de faptul că 53,24% dintre funcționarii publici de execuție au atins gradul profesional maxim, cel superior, cu implicații în ceea ce privește scăderea performanțelor profesionale raportat la motivarea acestora, în timp ce 87,25% dintre funcțiile publice de grad profesional debutant sunt vacante;
- Structura pe grupe de vârstă a corpului funcționarilor publici denotă un **grad ridicat de îmbătrânire**, cu grupa de vârstă de peste 50 de ani reprezentând 35,5% din totalul funcționarilor publici. Concomitent, un motiv de îngrijorare legat de acest aspect îl constituie distribuția pe celelalte grupe de vârstă în corpul funcționarilor publici: 35,2% dintre funcționari au vârste cuprinse în segmentul de vârstă 40 - 50 de ani, în segmentul de vârstă 30 - 40 de ani se încadrează 25,55 %, în timp ce doar 3,75% dintre funcționarii publici au vârste sub 30 de ani. Rezultatul este sesizabil în special la nivel de consecințe semnificative asupra capacității de adaptare și transformare a sistemului administrativ.
- În momentul actual, salariile nu sunt stabilite potrivit prevederilor Legii-cadru nr.284/2010 prin utilizarea coeficienților de ierarhizare și a valorii de referință; modul de stabilire a salariilor de bază rămânând cel de dinainte de aplicarea legii, respectiv cel de la decembrie 2009, ceea ce a dus la existența unor discrepante salariale. Sintetizând cele de mai sus, se poate concluziona că în ceea ce privește sursele problemelor specifice sistemului de management al resurselor umane din administrație, acestea pot fi împărțite în elemente ce țin de modul de luare a deciziilor în ceea ce privește politicile naționale sectoriale, de „arhitectura” sistemului, respectiv de cunoașterea regulilor și de aplicarea acestora (atât din perspectiva conformării, cât și din cea a eficienței). Pe cale de consecință, rezolvarea deficiențelor identificate ar trebui să abordeze simultan toate cele patru dimensiuni;
- Evaluarea profesională se realizează de formă, irosindu-se un instrument foarte util, de altfel. Această procedură prevede utilizarea un sistem de obiective SMART, dar gradul de aplicare depinde foarte mult de aptitudinile de management și de gradul de profesionalism al funcționarului care face evaluarea.

Formatted: Bullets and Numbering

Formatted: Italian (Italy)

Formatted: Italian (Italy)

IV.4. Birocrație excesivă

Creșterea și diversificarea nevoilor cetățenilor a fost însoțită și de creșterea numărului de proceduri și de demersuri pe care aceștia trebuie să le deruleze pentru a putea beneficia de un serviciu. Proceduri clare și un mod eficient de a gestiona activitățile de zi cu zi ale administrației sunt necesare; procedurile devin însă birocrație excesivă atunci când sunt **nejustificate** și împiedică o funcționare eficientă a instituțiilor, cresc efortul necesar obținerii rezultatelor planificate în domeniile de responsabilitate sau devin prea greoaie și costisitoare pentru mediul de afaceri și cetățeni în calitate de beneficiari/clienti. Totodată, la nivelul Uniunii Europene, respectiv a statelor membre, s-a manifestat în ultima decadă un interes crescut față de impactul birocrației

Comment [48]: Procedurile interne sunt absolute necesare. Argumentul este materializarea rezistenței la schimbare..

³³ Datele și informațiile prezentate au fost preluate din Analiza socio-economică realizată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernanță în anul 2013, ele reflectând situația înregistrată efectiv la nivelul anului 2012

asupra cetățenilor și a fost sprijinită și încurajată dezvoltarea de mecanisme care să faciliteze reducerea birocrăției.

Printre cauzele care favorizează birocrăția în raport cu beneficiarii serviciilor, dar și între instituțiile publice se numără:

- Suprareglementarea descrisă anterior, concretizată în exces de proceduri, obligații de informare și alte tipuri de raportări, care, pe fondul politizării și al personalizării deciziilor, este completată de dispariția responsabilității către diferitele paliere ale administrației.
- Volumul excesiv de documente care trebuie prezentate și arhivate în format hard copy (pe hârtie)³⁴ și utilizarea precară a unor instrumente și mecanisme IT, atât pentru asumarea documentelor (semnătura electronică) și arhivarea lor.
- Investițiile în programele de e-guvernare și alte instrumente IT&C nu au fost realizate în mod coordonat și integrat. În mod concret, unele structuri administrative au ales să își dezvolte propriile baze de date, perpetuând astfel o fragmentare a informațiilor, cu consecințe negative asupra mecanismelor de monitorizare și evaluare și, consecutiv, asupra abordării integrate și coerente a politicilor viitoare.
- Accesul cetățenilor, societății civile, mediului de afaceri și chiar și al instituțiilor publice la informațiile produse și gestionate de administrație în format reutilizabil și în mod gratuit este încă limitat.

Comment [49]: Ar trebui să se accepte prin lege ca formă de comunicare oficială email-ul, pentru a avea atât avantajele vitezei și operativității, cât și a păstrării conținutului într-o formă scrisă arhivabilă.

Costuri administrative ridicate pentru mediul de afaceri

România, ca stat membru al Uniunii Europene, s-a angajat într-un proces consistent de debirocratizare prin reducerea poverii administrative generate de legislație pentru mediul de afaceri³⁵. Potrivit Strategiei privind o reglementare mai bună (2008 -2013), până la finele lui 2013, Guvernul României urma să reducă sarcinile administrative impuse sectorului privat cu 25%. În acest sens, în ultimii patru ani, prin intermediul unui program amplu de identificare și măsurare a costurilor administrative aferente conformării agenților economici cu actele normative în vigoare, a fost calculată o valoare a poverii birocratice pentru mediul de afaceri din România în aproape toate domeniile de activitate aferente Guvernului, cifra rezultată fiind 13.810.654.191,72 lei, aproximativ 2,2% din PIB³⁶. Analiza legislației relevante a fost una de amploare, fiind analizate peste 1200 de acte normative. Raportat la ținta menționată anterior și asumată de Guvernul României, până în acest moment a fost realizată o simplificare de 15%, demersurile pentru continuarea acestui proces fiind în desfășurare³⁷. Acest demers a urmat o metodologie utilizată la nivelul Uniunii Europene - Modelul Costului Standard (MCS).

³⁴ De exemplu: documentele aferente procesului decizional, inclusiv Ședința guvernului, corespondența în cadrul instituțiilor și între instituții, documentațiile aferente implementării proiectelor cu finanțare externă sau achizițiilor publice în ansamblu etc.

³⁵ În clasamentul Doing Business întocmit în iunie 2013 de Banca Mondială, România figura pe locul 73 din 189 de state monitorizate în ceea ce privește înființarea și gestionarea unei afaceri. Prin comparație, Danemarca era pe locul 5, Marea Britanie pe 10, Polonia 45, Ungaria pe 54, Bulgaria pe 58, Republica Ceha pe 75.

³⁶ Rezultatele măsurătorilor efectuate pot fi vizualizate accesând link-ul:
<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/romania/>

³⁷ Rezultatele măsurătorilor efectuate pot fi vizualizate accesând link-ul:
http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente

Procesul de debirocratizare presupune, într-o ordine logică, o etapă de reducere a poverii administrative, ce a fost demarată în paralel cu măsurătorile întreprinse, dar care este un demers de lungă durată și căruia se dorește a i se acorda o atenție continuă. Primul plan de simplificare aferent anului 2013, ce a cuprins arile de activitate a șapte ministere, a generat o reducere timidă și dificil de cuantificat. Măsurile de simplificare vor continua și se va calcula anual reducerea generată.

Întrucât cercetările efectuate în vederea atribuirii unui cost poverii administrative au fost croite pe structurile ministerelor și instituțiilor din subordine, există, în continuare, autorități publice care nu au fost cuprinse în aceste măsurători, precum cele de la nivel local, dar și din subordinea aparatelor de lucru ale Guvernului și Parlamentului, astfel că valorile rezultate nu reflectă costul total al birocrației cu care se confruntă mediul privat. Aceste structuri urmează a fi cuprinse în programe viitoare de măsurare a costurilor pe care le generează pentru sectorul privat.

Ca urmare a implementării, pentru prima oară în România, a programului de măsurare și reducere a birocrației pentru mediul de afaceri, s-au constatat deficiențe ce trebuie avute în vedere în continuarea acestui proces. În acest sens, schimbările instituționale afectează coerența și perioada alocată măsurătorilor costurilor administrative, precum și procesul de simplificare ce presupune, în primul rând continuitate, dar și o asumare la nivel de conducere a autorităților. Modalitatea de implementare, influențată de sursele de finanțare, a condus la centralizarea rezultatelor măsurătorilor în trei baze de date distincte, ce vor trebui armonizate.

Proceduri greoaie și costuri administrative ridicate pentru cetățeni

În prezent, relația cetățenilor cu administrația publică este caracterizată, în general, de proceduri greoaie, fluxuri lungi și sinuoase ale documentelor, termene lungi de rezolvare a demersurilor cetățenilor și multitudinea de formulare, în multe situații redundante. Toți acești factori sunt acutiți de lipsa unei infrastructuri de comunicații (intranetul Statului) și informatice corespunzătoare, care să permită dezvoltarea și implementarea de servicii electronice moderne (ex. e-sănătate, e-educație, e-turism, e-semnătură) de către autoritățile și instituțiile publice de la nivel central și local și să contribuie astfel în mod semnificativ la simplificarea proceselor administrative și la accelerarea capacității de răspuns a administrației, în relația cu cetățeanul.

Simplificarea procedurilor specifice administrației publice, atât în sensul reducerii barierelor birocratice și a poverilor administrative, cât și în scopul creșterii gradului de transparență și al îmbunătățirii relației cetățenilor cu instituțiile și autoritățile publice reprezintă o condiție sine-qua non a reformării întregului sistem administrativ.

IV.5. Capacitate redusă de a furniza servicii publice

Furnizarea serviciilor publice reprezintă misiunea de bază a administrației publice, pentru transpunerea ei în practică, în condiții optime de calitate și eficiență, fiind necesar un cumul de premise minime:

- existența unor standarde de calitate, care să permită un tratament unitar și nediscriminatoriu al beneficiarilor;
- existența unor standarde cost, care să asigure prestarea serviciilor în condiții de eficiență;

Comment [410]: Sunt utile, dar presupune tot birocrație (sic)

- alocarea corespunzătoare a competențelor și resurselor între palierele administrative, astfel încât prestația să se realizeze la palierul optim, atât pentru beneficiar, cât și pentru administrație;
- capacitate administrativă corespunzătoare exercitării competențelor alocate;
- existența unor sisteme integrate de monitorizare a modului de furnizare a serviciilor publice, care să permită o abordare inter-sectorială;
- implementarea de instrumente ale managementului calității în vederea creșterii gradului de responsabilizare a instituțiilor publice în furnizarea de servicii publice;
- mecanism de politici fiscale și bugetare locale corelat cu competențele alocate și o gestiune a execuției bugetare orientate pe calitatea cheltuielilor publice și indicatori de eficacitate și eficiență;
- transparență și deschidere a administrației în relația cu clienții.

În prezent se constată atât o standardizare insuficientă a costurilor și calității serviciilor publice (sunt elaborate standarde de cost pentru finanțare doar pentru domeniul educație preuniversitară, servicii sociale, sănătate și obiective de investiții finanțate din fonduri publice), cât și o abordare neunitară la nivel sectorial în definirea, introducerea standardelor de cost și calitate și monitorizarea celor deja elaborate.

În ceea ce privește alocarea competențelor, în ultimii 24 de ani, demersurile în domeniul descentralizării au vizat sistemul și modul de finanțare a autorităților administrației publice locale, fiind stabilite reguli, principii și atribuții noi pentru acestea, cu accent pe prestarea serviciilor publice la palierul optim pentru cetățean. Astfel, au fost transferate de la nivel central la nivel județean și local o serie de competențe privind protecția copilului, asistență socială, sănătate, educație, tineret, poliția locală și agricultură.

În cadrul analizei efectuate la nivelul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice cu privire la alocarea competențelor și atribuțiilor exercitate de autoritățile administrației publice centrale și locale și a modului în care acestea se reflectă în activitatea administrației publice în România și, implicit, în calitatea serviciilor publice furnizate cetățenilor au rezultat **următoarele disfuncționalități:**

- unele prevederi legale au întărit controlul autorităților administrației publice centrale asupra funcțiilor autorităților publice locale, în timp ce altele au acționat în direcția descentralizării;
- transferul de autoritate decizională a fost adesea incomplet, autoritățile locale primind responsabilități privind finanțarea unor servicii publice fără a putea influența organizarea și funcționarea acestora;
- au fost descentralizate servicii publice fără alocarea unor resurse financiare suficiente;
- alocarea responsabilităților către toate nivelurile administrative implicate în exercitarea unor competențe partajate a fost adesea confuză sau incompletă, ceea ce a condus la declinarea responsabilității de către actorii implicați sau chiar la nefurnizarea serviciilor publice respective;
- sumele defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru finanțarea unor servicii publice descentralizate se alocă pe baza costurilor istorice și nu în funcție de numărul și nevoile beneficiarilor sau de condițiile locale specifice;

- sistemele de monitorizare a serviciilor publice descentralizate și a funcționării administrației publice locale, în general, sunt necorespunzătoare sau lipsesc, astfel încât nu există informații suficiente privind îndeplinirea de către autoritățile administrației publice locale a obligațiilor ce le revin și calitatea serviciilor furnizate;
- autonomia financiară redusă a unităților administrativ-teritoriale - cuantumul veniturilor din impozite și taxe locale, cele mai sustenabile și predictibile resurse ale bugetelor locale, rămâne redus (sub 17,5% în intervalul 2007 - 2012), iar bugetele locale depind, în proporție de peste 50%, de transferuri de la bugetul de stat, sub forma impozitelor partajate (cote defalcate din impozitul pe venit), a alocațiilor (sume de echilibrare sub forma sumelor defalcate din Impozitul pe venit, din TVA), a subvențiilor sau a transferurilor consolidabile la bugetele locale (transferuri pentru investiții), existând un anumit grad de politicizare pentru unele transferuri;
- cooperarea interministerială și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, deși legiferată și instituționalizată, nu a devenit o activitate permanentă și consecventă;
- capacitatea administrativă redusă, în special a unităților administrativ-teritoriale de dimensiuni mici și a celor înființate recent, de a exercita competențele transferate.

Autoritățile administrației publice locale nu au beneficiat în toate cazurile de instruire specializată privind gestiunea financiară și managementul serviciilor publice descentralizate, iar preponderența alocării cu destinație precisă sau transferul incomplet de proprietate asupra bunurilor au reprezentat obstacole în cheltuirea eficientă a banilor, deoarece au limitat coordonarea și integrarea serviciilor locale, respectiv gestionarea efectivă a bunurilor locale.

Cu toate că în perioada de timp sus-menționată a fost adoptat cadrul legal și **au fost create cadrul instituțional și structurile tehnice ale procesului de descentralizare**³⁸, activitățile de transfer al unor noi competențe de la autoritățile administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale au fost reduse. Activitățile derulate de aparatele de lucru ale ministerelor, în elaborarea unor strategii sectoriale pentru transferul unor noi competențe către administrația publică locală sau optimizarea serviciilor publice deja descentralizate, **au fost sporadice și incomplete.**

În prezent, majoritatea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale exercită, pe lângă competențele ce vizează **monitorizarea și controlul**, și competențe ce **privesc implementarea politicilor naționale, respectiv administrarea / gestionarea bunurilor.**

Toate aceste aspecte s-au suprapus cu capacitatea administrativă redusă a autorităților administrației publice locale, în special de la nivelul comunelor sau orașelor mici, de a gestiona eficient propriul buget de venituri și cheltuieli, de a corela resursele financiare alocate cu planificarea strategică și de a identifica și exploata surse generatoare de venituri proprii suplimentare. Problemele care vizează predictibilitatea fluxurilor bugetare au determinat, la

³⁸ Legea-cadru nr. 195/2006 a descentralizării și HG nr. 139/2008 privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru nr. 195/2006 a descentralizării.

rândul lor, dificultăți în gestionarea proiectelor de investiții multi-anuale, cu impact asupra calității și accesibilității serviciilor publice.

La acestea se adaugă legislația vastă și în continuă modificare în domeniul fiscal-bugetar, lipsa unor mecanisme de gestiune a execuției bugetare orientate pe calitatea deciziilor privind eficiența cheltuielilor publice și indicatori de eficacitate și eficiență, precum și lipsa unui sistem informatic centralizat care să permită colectarea și monitorizarea în timp real a datelor și indicatorilor de performanță pentru fundamentarea și îmbunătățirea politicilor fiscale și bugetare locale.

În ceea ce privește atitudinea instituțiilor responsabile de furnizarea serviciilor publice se remarcă o preocupare scăzută și mai mult declarativă pentru eficientizarea furnizării acestora, exploatarea sporadică a avantajelor economiilor de scară, interes acordat prioritar asigurării la un nivel minim a unor servicii și măsurilor pe termen scurt, în detrimentul investițiilor majore, cu rezultate și efecte pe termen mediu și lung și tendința de a privi cetățeanul ca pe un contribuabil în raport cu administrația publică și nu ca un client, ale cărui drepturi trebuie promovate și respectate. În acest context, interesul pentru creșterea calității și pentru inovare în serviciul public este scăzut, acestea fiind percepute de către administrația publică, mai degrabă ca un lux, decât ca o metodă de a livra mai eficient și eficace servicii publice. Instrumentele care permit livrarea în comun a unor servicii publice sunt insuficient folosite, iar mecanismele de benchmarking (care ar permite compararea în ceea ce privește performanța în administrația publică) nu pot fi dezvoltate în lipsa unor sisteme de monitorizare coerente.

Efectul resimțit la nivelul cetățenilor poate fi sintetizat în: costuri ridicate pentru prestarea anumitor categorii de servicii publice, acces limitat/difilicil la anumite servicii, timpi de așteptare îndelungați, calitate redusă sau diferențiată a prestației, în funcție de momentul sau locul livrării, toate acestea conducând la o nemulțumire generalizată cu privire la prestația administrației publice, chiar dacă pe anumite segmente s-au înregistrat progrese³⁹.

La acestea se adaugă percepția cetățenilor cu privire la incidența fenomenelor de corupție. Potrivit Eurobarometrului Special 397 din 2013⁴⁰, 82% dintre respondenții români consideră că **mita și utilizarea relațiilor personale sunt adesea cel mai simplu mijloc de a obține anumite servicii publice**. Totodată, conform aceleiași analize, 93% dintre respondenții români au fost de acord cu faptul că, în România, corupția este o problemă larg răspândită, iar 42% declară că au fost personal afectați de corupție în viața de zi cu zi. De asemenea, cetățenii nu sunt deplin informați cu privire la dreptul lor de a se plânge de calitatea serviciilor publice deși aproape toți reprezentanții administrației publice locale (95 %) și patru din cinci cetățeni (79,8 %) consideră că este foarte important ca cetățenii să formuleze reclamații atunci când administrația nu funcționează corect în ceea ce privește furnizarea serviciilor publice de către autoritățile publice locale. Cu toate acestea, trei din zece reprezentanți ai autorităților publice locale (29,1 %) și doi din cinci cetățeni (41,1 %) nu știu dacă există prevederi legale privind semnalarea deficiențelor în furnizarea serviciilor publice⁴¹.

³⁹ De exemplu formele incipiente de „ghișeu unic” și de simplificare a procedurilor în domeniul evidenței persoanelor, registrul comerțului, constatul amiabil etc.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

⁴¹ Studiul privind corupția în administrația publică locală, document realizat în cadrul proiectului „Studiu diagnostic privind fenomenul de corupție în administrația publică locală”, cod SMIS 16469, finanțat prin PODCA - cercetare

Practic, actualele disfuncționalități ale modului de alocare a competențelor se răsfrâng implicit asupra modului în care autoritățile administrației publice furnizează serviciile publice. La rândul său, modul de furnizare a serviciilor publice locale este strâns legat de gradul de autonomie a structurilor administrației locale – cu cât puterea de decizie asociată cu venituri proprii este mai mare la nivel local, cu atât puterea de a răspunde necesităților cetățenilor este mai mare. Totodată, aspectele legislative și tehnice trebuie completate cu o schimbare de atitudine cu privire la responsabilitatea instituțiilor care gestionează serviciile publice și schimbarea abordării față de cetățean, care, din contribuabil, trebuie să devină client.

În plus, într-o societate aflată în perpetuă mișcare, sectorul public trebuie să se adapteze la schimbările ce intervin în mediul său intern și extern, astfel încât calitatea serviciilor oferite beneficiarilor să fie cea dorită. În acest context, **managementul calității** oferă acea coordonare a activităților care permite orientarea și controlul unei organizații, în probleme legate de calitate și eficiență, pornind de la identificarea nevoilor și așteptărilor cetățenilor, mediului de afaceri, precum și ale altor părți interesate (parteneri sociali, ONG-uri).

În România, încă din perioada de preaderare, au fost dezvoltate o serie de măsuri de încurajare a utilizării sistemelor și instrumentelor de management al calității, în special a standardelor ISO⁴² și a Cadrului comun de autoevaluare a modului de funcționare a instituțiilor publice (CAF)⁴³. Implementarea acestora a fost, în general, de tip voluntar, concentrată pe conștientizarea nevoii de calitate de către instituțiile publice care au înțeles avantajele managementului calității⁴⁴. Astfel, la nivelul administrației centrale au fost luate măsuri de sprijinire a instituțiilor prefectului pentru pregătirea implementării ISO și de promovare a instrumentului CAF la nivel național, acordându-se și asistență tehnică instituțiilor interesate în utilizare. De asemenea, au existat o serie de inițiative izolate, atât la nivelul unor ministere cât și al unor autorități publice locale, de implementare a sistemelor și instrumentelor de management al calității, în cadrul unor proiecte finanțate în principal prin PODCA.

Având în vedere faptul că managementul calității își arată eficiența în trasarea unui cadru de funcționare în directă corelare cu nevoile și cerințele beneficiarilor serviciilor furnizate de administrația publică, este important ca, la nivel național, să fie impulsionată dezvoltarea acestuia de către instituțiile și autoritățile publice.

Pe lângă utilizarea sistemelor și instrumentelor de management al calității, pentru eficientizarea activității, atât din punct de vedere administrativ cât și financiar, s-au introdus

realizată în perioada decembrie 2011 – ianuarie 2012 pe baza a peste 14.000 chestionare cetățenilor, reprezentanților autorităților publice locale, reprezentanților ONG-urilor, jurnaliștilor, mediului de afaceri.

⁴² Adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 1723/2004 privind aprobarea Programului de măsuri pentru combaterea birocrăției în activitatea de relații cu publicul, care conține o măsură privind implementarea ISO 9001 pentru serviciile către cetățeni. Obligația aplicării Programului revenea ministerelor și celorlalte autorități ale administrației publice centrale, precum și autorităților administrației publice locale.

⁴³ CAF a fost implementat pe bază voluntară în perioada 2003-2011 la nivelul a cca. 55 instituții publice (ministere, consilii județene, primării). Progresele înregistrate de România în implementarea instrumentelor de management al calității au fost recunoscute la nivel european, dovadă că cel de-al IV-lea Eveniment European al utilizatorilor CAF a fost organizat în 2010 la București.

⁴⁴ Printre beneficiile managementului calității se pot enumera: creșterea eficienței și eficacității la nivelul proceselor (gestionarea riguroasă a resurselor pe baza unor proceduri de lucru, asigurarea transparenței la nivel intern și extern, implementarea de mecanisme de consultare a beneficiarilor și de monitorizare și evaluare a satisfacției acestora), creșterea credibilității autorităților și instituțiilor publice în rândul beneficiarilor acestora, ca urmare a utilizării de sisteme de management al calității; creșterea satisfacției clienților/beneficiarilor serviciilor.

standardele de control intern/managerial care urmăresc să asigure o mai bună folosire a resurselor și corelarea cu obiectivele instituționale, îmbunătățirea fluxului informațional și creșterea transparenței, gestionarea riscurilor și responsabilizarea managementului și personalului de execuție. Deși standardele de control intern/managerial sunt impuse de cadrul normativ în vigoare⁴⁵, aplicarea lor efectivă, cu excepția aspectelor financiare, este în numeroase cazuri formală. În acest context este necesar ca procesul de implementare a standardelor de management la nivelul administrației publice locale și centrale să se dinamizeze/impulsioneze la nivel național, astfel încât cadrul normativ care reglementează implementarea sistemului de control intern/managerial (SCI/M) / standardele de management să fie aplicat în mod corespunzător, iar implementarea SCI/M să producă efectele scontate.⁴⁶

⁴⁵ OMFP nr. 946/2005 republicat, cu modificările ulterioare, pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial, cuprinzând standardele de control intern/managerial la entitățile publice și pentru dezvoltarea sistemelor de control intern/managerial, OG 119/1999, L 234/2010 ptr. modificarea și completarea modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv

⁴⁶ Analiza misiunii de audit cu caracter intersectorial, coordonată de UCAAPI - MFP la solicitarea Curții de Conturi din anul 2011, având drept scop „Evaluarea stadiului de implementare a sistemului de control intern/managerial în entitățile publice centrale” precum și deficiențele înregistrate în ultimii 3 ani, la nivelul UCASMFC – MFP

OBIECTIVE GENERALE PROPUSE PRIN STRATEGIE SUNT:

I. Adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale finanțare

Realocarea mandatelor administrației publice centrale și locale prin delimitarea clară a rolului, funcțiilor și competențelor exercitate de către acestea este esențială pentru asigurarea unui climat de predictibilitate, stabilitate și eficiență a activității administrației publice. Pentru acesta, autoritățile administrației publice centrale vor păstra competențele cheie care vizează natura și menirea existenței acestora, axate pe principalele funcții exercitate, respectiv funcția de planificare strategică, de reglementare, de reprezentare și de autoritate de stat. În egală măsură, pentru îndeplinirea mandatului acestora, autoritățile administrației publice locale, trebuie să dețină competențele, capacitatea și nivelul de autonomie necesar pentru furnizarea serviciilor publice și rezolvarea treburilor publice în comunitățile locale.

Realocarea mandatelor administrației publice centrale și locale presupune modificări de structură și de proces a administrației publice din România, care vor contribui, totodată, la consolidarea unei viziuni unitare și unei abordări integrate la nivelul întregii administrații publice și o mai bună alocare a resurselor și ulterior, în timp, la creșterea încrederii între palierele politic și administrativ și la creșterea eficienței administrației publice în general.

Necesitatea revizuirii structurii administrației publice din România ca urmare a clarificării rolurilor și mandatelor instituționale ale autorităților și instituțiilor publice reprezintă fundamentul necesar pentru asigurarea consolidării capacității administrative a administrației publice, a creșterii coerenței actului administrativ și a asigurării unei bune guvernări.

II. Implementarea unui management performant în administrația publică

Implementarea unui management performant în administrația publică reprezintă o condiție esențială pentru derularea reformelor actuale și viitoare, fiind necesară abordarea coerentă și coordonată a aspectelor referitoare la procesul decizional, resursele umane, tehnologia informației, procesele interne, asigurarea calității și cercetarea și inovarea ca premise ale dezvoltării viitoare.

Operaționalizarea unui mecanism de implementare a priorităților Primului Ministru, cu scopul de a obține rezultate imediate în legătură cu anumite politici relevante pentru cetățeni, consolidarea planificării strategice și introducerea bugetării pe programe la nivel central, îmbunătățirea procesului de evaluare a impactului reglementărilor, a procesului de consultare publică, inclusiv prin creșterea capacității principalilor parteneri ai administrației publice (ONG-uri și mediu academic de profil, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale) concomitent cu sistematizarea și simplificarea legislației⁴⁷, precum și promovarea unor măsuri referitoare la etică și integritate⁴⁸ sunt de natură să determine creșterea coerenței, eficienței,

⁴⁷ În cadrul consultării online realizată în luna august 2014 sistematizarea legislației a fost identificată drept una dintre principalele 5 priorități atât de către administrația publică centrală cât și de către ONG-uri și mediul academic.

⁴⁸ Toate categoriile de respondenți care au participat la procesul de consultare online au ales între principalele 5 priorități promovarea eticii și integrității în administrație, sprijinind astfel ideea ca implementarea de măsuri vizând

predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică. Toate aceste măsuri vor răspunde principalelor cauze structurale referitoare la politizarea administrației publice, alocarea deficitară a resurselor, fragmentare, lipsa de încredere și de transparență și se vor reflecta în politici publice și reglementări coerente și fundamentate, adoptate în cadrul unui proces transparent și participativ și o cheltuieră mai eficientă a banilor publici.

Clarificarea rolurilor și mandatelor instituționale în managementul resurselor umane, concomitent cu consolidarea capacității administrative pentru o abordare strategică, unitară și integrată a politicilor de personal pentru toate categoriile de personal, coroborată cu adaptarea procedurilor de recrutare, selecție și evaluare la cerințele managementului performanței, cu revizuirea politicilor motivaționale, inclusiv din perspectiva oportunităților de carieră și a salarizării orientate către performanță⁴⁹, precum și cu abordarea modernă și integrată a dezvoltării de competențe și cu dezvoltarea standardelor etice sunt de natură să contribuie la creșterea gradului de profesionalizare și a stabilității în funcție și reducerea politizării administrației publice. Totodată, un management performant al resurselor umane, de natură să asigure omul potrivit la locul potrivit și o gestiune previzională, coerentă și stimulantă a carierei, asigurând, în același timp flexibilitate instituțiilor din administrația publică, va avea efecte benefice atât pentru instituțiile publice, din perspectiva eficientizării cheltuielilor de personal și creșterii calității rezultatelor, cât și pentru personal, din perspectiva motivării și stabilității în funcție. De asemenea, chiar dacă în mod mai puțin direct, o atare abordare va avea efecte benefice și asupra societății în ansamblul său, prin creșterea capacității administrației publice de a oferi servicii de calitate, de a genera, gestiona și promova schimbare în scopul dezvoltării, de a-și trata beneficiarii mai mult ca pe niște parteneri decât ca pe administrați/contribuabili și de a răspunde cu soluții adecvate nu doar problemelor punctuale, ci și celor de sistem.

Totodată, pentru creșterea eficienței activității derulate de administrație este foarte important ca tehnologia informatică să fie utilizată la o scară cât mai largă, atât în raport cu cetățenii/beneficiarii serviciilor cât și cu alte instituții publice⁵⁰. O abordare nouă, orientată pe nevoile beneficiarilor – cetățeni și mediul de afaceri, concentrată asupra pe așa-numitele evenimente de viață, trebuie să înlocuiască abordarea clasică orientată pe instituțiile furnizoare de servicii.

Pentru a-și dovedi eficiența, aspectele mai sus menționate trebuie completate cu îmbunătățirea proceselor interne la nivelul instituțiilor publice astfel încât structura organizatorică și procedurile interne să fie dimensionate și definite de o manieră corespunzătoare, care să asigure atât unitatea de abordare pe categorii de instituții, cât și flexibilitatea și adaptarea la situații noi. În acest context este necesară dinamizarea implementării standardelor de management în administrația publică și creșterea capacității structurilor de audit intern, ale căror recomandări sunt esențiale pentru creșterea performanței în cadrul instituțiilor publice, limitarea risipei de resurse și posibilităților de fraudă și corupție, detectarea din timp a disfuncționalităților și a neregulilor.

etica și integritatea în administrația publică reprezintă o direcție de acțiune cheie în modernizarea administrației publice și modificarea imaginii acesteia.

⁴⁹ În cadrul consultării online menționate anterior toate categoriile de respondenți care au participat la acest proces au ales între principalele 5 priorități elaborarea de politici de motivare a resurselor umane orientate către performanță și oportunități de carieră. Acest lucru consolidează ideea că se resimte necesitatea creșterii motivării personalului atât din perspectiva administrației cât și din cea a celor care intră în contact cu reprezentanții acesteia.

⁵⁰ Acest aspect a fost considerat de altfel o prioritate, atât de către administrația centrală cât și de către cea locală, regăsindu-se, de asemenea, în top 5 priorități.

Totodată, având în vedere faptul că un management performant urmărește nu doar gestionarea unei situații actuale, ci și anticiparea situațiilor viitoare, urmărirea tendințelor în domeniu și chiar crearea de tendințe noi, o importanță deosebită trebuie acordată managementului calității, promovării și utilizării de bune practici, transferului de know-how și cercetării și inovării în administrația publică.

De asemenea, este necesar ca resursele materiale (imobile, vehicule, mobilier, echipamente, produse consumabile) utilizate în administrația publică să fie gestionate corespunzător pentru creșterea eficienței activităților. Prezenta Strategie are în vedere o serie de măsuri referitoare la creșterea capacității de a elabora, asigura implementarea și monitoriza planuri multianuale de investiții pentru modernizarea imobilelor, a mobilierului și a echipamentelor, pornind de la analize în ceea ce privește nevoile de modernizare a acestora, cu accent pe necesitatea organizării ergonomice a spațiilor de lucru (birouri, săli de reuniuni), cât și a dotării corespunzătoare cu echipamente necesare desfășurării activității.

III. Debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație

Reducerea birocrăției și simplificarea procedurilor⁵¹, atât pentru cetățeni și mediul de afaceri, cât și la nivel inter și intra-instituțional, sunt de natură să eficientizeze activitatea administrației publice (din perspectiva costurilor și timpului de reacție) și să crească gradul de transparență și integritate în prestarea serviciilor, contribuind totodată la creșterea gradului de satisfacție al cetățeanului și la îmbunătățirea imaginii administrației publice.

În timp ce pentru mediul de afaceri situația este mai avansată, pentru unele domenii fiind deja măsurate costurile administrative și elaborate planurile de simplificare, pentru cetățeni și nivelul inter și intra-instituțional se impune realizarea unor analize detaliate pentru identificarea problemelor și fundamentarea pertinentă a soluțiilor de simplificare. Implementarea efectivă a soluțiilor de simplificare trebuie însoțită de un mecanism coerent și consecvent de monitorizare și evaluare a impactului.

IV. Consolidarea capacității administrației publice de a asigura calitatea și accesul la serviciile publice

Consolidarea capacității administrației publice este esențială pentru asigurarea unor servicii publice de calitate, în condiții de eficiență și accesibile beneficiarilor finali.

Serviciile publice constituie principalul element la care cetățeanul se raportează atunci când evaluează rezultatele/performanțele administrației publice. Pentru a asigura creșterea calității și a accesului la serviciile publice este important să se dezvolte și să se implementeze mecanisme care să asigure un nivel minim, indiferent de locul și timpul de livrare (standarde de calitate și de cost), permițând în același timp instituțiilor și autorităților publice cu interes pentru inovare și dezvoltare și resursele necesare să dezvolte servicii la calitate superioară, precum și diverse mecanisme alternative de livrare a acestora.

Totodată este important să fie dezvoltate instrumente care să încurajeze autoritățile publice, ca, în mod voluntar, să eficientizeze utilizarea resurselor prin exploatarea economiilor de scară

⁵¹ Totodată simplificarea și reducerea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor s-a regăsit între primele 5 priorități, atât pentru administrația locală cât și pentru cea centrală, interesul manifestat în acest sens fiind mult mai ridicat decât pentru simplificarea și reducerea procedurilor administrative aplicabile mediului de afaceri.

generate de prestarea în comun a unor servicii publice, care permite, totodată, și accesul la expertiză suplimentară.

Pentru consolidarea elementelor de mai sus este absolut necesar ca autoritățile administrației publice locale, responsabile de prestarea majorității serviciilor publice, să dispună de resursele financiare necesare. În acest sens se impune crearea cadrului și mecanismelor necesare asigurării stabilității și predictibilității surselor de venit pentru unitățile administrativ-teritoriale, prioritizării și corelării necesarului de investiții locale, promovarea de măsuri care să conducă la creșterea veniturilor proprii ale acestora și dezvoltarea unor mecanisme eficiente de gestiune a execuției bugetare, cu accent pe calitatea și eficiența cheltuielilor publice și corelarea planificării strategice cu resursele financiare, care să eficientizeze managementul la nivelul autorităților publice locale⁵².

Aceste elemente trebuie să se completeze cu măsuri de responsabilizare a administrației cu privire la obligațiile pe care le are de îndeplinit în ceea ce privește serviciile publice, atât la nivel instituțional cât și la nivel sectorial; se impune totodată crearea unui sistem coerent și integrat de monitorizare și evaluare a acestora, care să permită fundamentarea și prioritizarea politicilor guvernului cu privire la acestea. De asemenea, aceste măsuri trebuie să fie corelate cu măsuri de creștere a nivelului de informare/de conștientizare a cetățenilor și mediului de afaceri cu privire la drepturile pe care le au.

⁵²De menționat faptul că pentru administrația publică locală consolidarea capacității financiare a u.a.t-urilor a reprezentat și în cadrul consultării online o prioritate majoră, specifică acestui nivel administrativ. În schimb, pentru mediul academic și ONG-uri această măsură, ca și cea vizând soluțiile IT&C, este relevantă doar prin corelarea cu îmbunătățirea accesului beneficiarilor la servicii publice și cu creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrația publică.

VI. Principii generale

Prezenta strategie se întemeiază pe următoarele principii generale:

Principii în raport cu cetățenii:

- **Principiul transparenței** – autoritățile și instituțiile publice au obligația să își desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula, iar limitarea accesului la informație să constituie excepția, în condițiile legii;
- **Principiul participării** - organizațiile non-guvernamentale, sectorul privat, autoritățile locale și instituțiile internaționale contribuie la procesul de stabilire a priorităților strategiei.
- **Principiul echității** - implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică;
- **Principiul egalității de șanse** - se asigură participarea echilibrată a femeilor și bărbaților pe piața muncii, a tinerilor, precum și egalitatea de șanse și de tratament între angajați, femei și bărbați, în cadrul relațiilor de muncă de orice fel, inclusiv prin introducerea de dispoziții pentru interzicerea discriminărilor bazate pe criterii de sex, apartenență la grupuri minoritare, rasă, religie, dizabilități.
- **Principiul dezvoltării durabile** – care urmărește satisfacerea nevoilor prezente, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi;

Principii în raport cu propria activitate:

- **Principiul bunei guvernări** - conform acestui principiu Guvernul trebuie să stabilească acțiuni clare și eficiente pe baza unor obiective de calitate și să aibă capacitatea de a răspunde rapid unor necesități sociale;
- **Principiul responsabilității** - stabilirea priorităților reformei administrației publice este un proces orientat spre obținerea de rezultate. Răspunderea există la toate nivelurile administrației publice;
- **Principiul eficienței și eficacității** - se va urmări atingerea obiectivelor printr-o utilizare optimală a resurselor disponibile și obținerea unor rezultate care să fie conforme cu obiectivele fixate;
- **Principiul stabilității și predictibilității** - măsurile de reformă urmăresc să creeze, în timp, un cadru stabil și predictibil, atât pentru instituțiile din administrația publică, cât și pentru cetățeni și mediul de afaceri;
- **Principiul proporționalității** - orice măsură luată trebuie să fie adecvată, necesară și corespunzătoare scopului urmărit;
- **Principiul subsidiarității** - constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară.

VII. Obiective specifice și direcții de acțiune

Obiectiv general I: Adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale de finanțare

Obiectiv specific I.1: Creșterea gradului de predictibilitate în privința organizării și funcționării instituțiilor de la nivelul administrației publice centrale și a politicilor pe care acestea le gestionează

În perioada 2010-2011, la recomandarea Comisiei Europene și ca o condiționalitate în cadrul Memorandumului de Înțelegere semnat între România și Comisie, Banca Mondială a realizat 11 analize funcționale la nivelul administrației publice centrale⁵³. Aceste analize au avut în vedere, printre altele, elemente generale precum:

- Structura instituțiilor analizate și adecvarea ei la mandatul și obiectivele pe care le are de îndeplinit;
- Managementul resurselor umane și capacitatea de alocare a acestora în funcție de nevoile instituționale;
- Capacitatea de planificare strategică și programare a resurselor financiare, în strânsă legătură cu capacitatea de a fundamenta politicile elaborate.

Parte a acestor elemente au fost evidențiate și în analiza cauzelor structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în România. De asemenea, analizele funcționale ale administrației publice centrale, realizate de Banca Mondială, au evidențiat necesitatea stringentă de a întări capacitatea instituțională a Guvernului de a coordona politicile publice și asigura coerența și viziunea necesară unei acțiuni guvernamentale eficiente. Reducerea fragmentării responsabilităților care a condus la diluarea asumării acestora și a coordonării precare inter-sectoriale sunt de asemenea relevante. Concluzia potrivit căreia ministerele ar trebui să asigure direcțiile strategice și să se asigure că structurile sau companiile naționale aflate în subordinea sau sub coordonarea acestora ating obiectivele de performanță stabilite fără a se implica în furnizarea directă a serviciilor publice este în mod special relevantă.

Țintind către o administrație publică centrală capabilă să asigure viziunea, direcțiile și coerența strategică sectorială a acțiunii guvernamentale, degrevată de încărcătura cotidiană a exercitării competențelor legate de gestionarea și furnizarea serviciilor publice, măsurile principalele avute în vedere de prezenta Strategie în acest domeniu se referă la:

⁵³ Instituțiile analizate au fost: Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului – învățământ pre-universitar, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Secretariatul General al Guvernului, Consiliul Concurenței, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ministerul Dezvoltării Regionale și Turismului, Ministerul Economiei, Comerțului și Mediului de Afaceri, Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului – învățământ universitar și cercetare, Ministerul Mediului și Pădurilor și Ministerul Sănătății.

Principalele măsuri avute în vedere de prezenta Strategie în acest domeniu se referă la:

▪ **Definirea clară a mandatelor instituțiilor administrației publice de la nivel central;**

Este o realitate faptul că de la un ciclu electoral la altul, structura și mandatul instituțiilor publice (în special în cazul ministerelor și agențiilor subordonate) se modifică, afectând activitatea acestora. În acest sens, pe baza recomandărilor analizelor funcționale, se are în vedere o definire mai clară a structurii instituțiilor administrației publice centrale și a mandatului acestora pentru a-și putea atinge mai eficient și mai eficace obiectivele pe care încearcă să le implementeze. Se are în vedere o redefinire a structurii instituționale în funcție de domeniile de politici publice.

- **Guvernul României va propune, de asemenea, măsuri concrete de asigurare a stabilității pe termen lung a structurii instituțiilor publice.** Se va avea în vedere inclusiv oportunitatea adoptării unei legi organice cu privire la structura instituțională a Guvernului, pentru a se asigura o coerență mai mare a domeniilor de politici publice gestionate.

Obiectiv specific I.2: Asigurarea cadrului optim pentru repartizarea competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală și exercitarea lor sustenabilă

Parcursul reformei administrației publice din România s-a încadrat în ultimii 10 ani în liniile generale impuse, pe de o parte de asigurarea criteriilor politice în vederea aderării la Uniunea Europeană și ulterior de îndeplinirea obligațiilor de stat membru al acesteia, pe de altă parte de nevoia constantă de adaptare la schimbările socio-economice ale țării. Și într-un caz și în altul, amploarea și ritmul proceselor de transformare a fluctuat, cu impact direct în substanța și efectele procesului de reformă.

Oportunitatea revizuirii structurii administrației publice, coroborat cu repartizarea coerentă a competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală, reprezintă un pilon important al reformei administrației publice, asigurând astfel premisele necesare pentru consolidarea capacității autorităților administrației publice locale.

Pentru a asigura coerența, eficiența și sustenabilitatea procesului de descentralizare, pe termen mediu și lung sunt avute în vedere următoarele acțiuni:

I.2.1. Întărirea capacității structurilor instituționale implicate în transferul competențelor între diferitele paliere administrative

Această direcție de acțiune reprezintă premisa necesară pentru asigurarea coerenței întregului proces decizional. În acest sens, strategia vizează consolidarea capacității administrative și instituționale a structurilor tehnice ale procesului de descentralizare constituite în cadrul ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, în sensul utilizării și partajării de date statistice și informații certe care, într-un mediu partenerial, transparent și bazat pe dialog, să contribuie la sprijinirea procesului decizional.

I.2.2. Dezvoltarea de mecanisme/instrumente de coordonare metodologică de la nivel central cu privire la modul de exercitare a competențelor descentralizate

Pornind de la scopul principal al descentralizării de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prin furnizarea lor de către autoritățile publice care cunosc cel mai bine nevoile colectivităților, exercitarea competențelor descentralizate presupune dezvoltarea de mecanisme/instrumente de

coordonare metodologică din partea autorităților și organelor de specialitate ale administrației publice centrale. De asemenea, împreună cu acestea este avută în vedere dezvoltarea unui sistem coerent de management al bunurilor din domeniul public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale.

I.2.3. Fundamentarea soluțiilor referitoare la repartizarea optimă a competențelor între diferitele paliere administrative

Stabilirea palierului optim de exercitare a competențelor este un proces complex care implică determinări pe termen scurt, mediu și lung cu privire la impactul măsurilor propuse a fi descentralizate. Astfel de analize au în vedere implicațiile oportunității transferului de competențe, al impactului bugetar, al impactului resurselor umane, precum și al transferului de proprietate, exemple sau modele de bună practică din țară sau din state membre ale Uniunii Europene. Este avut în vedere inclusiv sprijinul pentru viitoarele strategii sectoriale de descentralizare sau pentru strategiile sectoriale de îmbunătățire a modului de exercitare a competențelor descentralizate, după caz.

I.2.4. Dezvoltarea politicii de descentralizare financiară și fiscală

Elaborarea strategiei de descentralizare financiară reprezintă fundamentul necesar pentru stabilitatea și predictibilitatea asigurării resurselor financiare sustenabile ale bugetului de stat consolidat pentru exercitarea competențelor descentralizate, alocate diferitelor paliere administrative.

I.2.5. Dezvoltarea de mecanisme de monitorizare și evaluare a modului de exercitare de către autoritățile administrației publice locale a competențelor descentralizate

Aceste aspecte vizează evaluarea corectă a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de a exercita, pe fiecare domeniu în parte, competențele conferite de lege, în special cele partajate, și măsura în care acestea pot primi altele noi. Datele obținute pot fundamenta viitoare măsuri de corecție necesare aplicării cadrului normativ în vigoare din fiecare domeniu vizat și pot contribui la alocarea de noi competențe, precum și la modalitatea acestora de exercitare, respectiv: exclusive, partajate sau delegate. De asemenea, rezultatele obținute ca urmare a aplicării consecvente a instrumentelor de monitorizare și evaluare pot servi la evidențierea generală a bunelor practici și pot constitui un reper important în modalitățile și ritmul continuării procesului de descentralizare.

Obiectiv specific I.3: Reducerea fragmentării administrative și reorganizarea administrativ-teritorială

Limitele actualei forme de organizare administrativ-teritorială a României, care datează din anul 1968, nu permit dezvoltarea unitară a teritoriului și valorificarea coerentă a potențialului acestuia, cu repercusiuni asupra dezvoltării economice echilibrate la nivel național. Dezvoltarea și implementarea politicilor locale și a celor teritoriale, inevitabil, sunt îngreunate fie de capacitatea administrativă limitată a autorităților administrației publice locale, fie de lipsa palierului administrativ regional. Actualele județe, cu o veche tradiție în sistemul nostru administrativ, sunt mult prea mici și prea departe de nivelul central al administrației publice pentru a putea coagula, pe baza resurselor existente în acestea, politici durabile și sustenabile de dezvoltare.

În acest sens, Strategia are în vedere:

I.3.1. Revizuirea structurii administrației publice locale

Această măsură vizează, pe de o parte, conturarea principalelor opțiuni referitoare la limitarea fragmentării administrative, precum introducerea și operaționalizarea palierului regional, ca unități administrativ-teritoriale, fundamentate pe baza unor studii și analize complexe, pluridisciplinare și, pe de altă parte, analiza principalilor indicatori cantitativi și calitativi minimali de definire a localităților. Un proces de o asemenea complexitate trebuie susținut cu expertiză de specialitate, într-un larg cadru de dialog și dezbateri.

I.3.2. Dezvoltarea unei metodologii de calcul al indicelui de dezvoltare locală și instituționalizarea monitorizării periodice a acestuia la nivel național

Această măsură are în vedere elaborarea, pornind de la diferiți indici de dezvoltare locală utilizați/analizați până în prezent la nivelul mediului academic și societății civile, a unei formule de calcul pentru un indice al dezvoltării locale comprehensiv și relevant, care să poată fi aplicat tuturor categoriilor de unități administrativ-teritoriale și care să reflecte gradul de dezvoltare locală, din perspectiva sistemului administrativ și a serviciilor publice prestate în acel areal. Totodată, va fi creat cadrul instituțional și mecanismul de colectare a datelor pentru monitorizarea periodică a acestui indice. Monitorizarea acestui indice va permite identificarea decalajelor de dezvoltare pe baza unei formule de calcul unitare și va permite atât o mai bună fundamentare a deciziilor în vederea dezvoltării locale, cât și o prioritizare a investițiilor.

I.3.3. Revizuirea cadrului legal și instituțional necesar pentru reorganizarea administrativ-teritorială a României

Sunt vizate de această măsură formularea de propuneri viabile de revizuire a cadrului normativ incident înființării regiunilor, bazate pe studii/analize, precum și alte măsuri legislative de îmbunătățire a structurii, organizării și funcționării autorităților administrației publice locale și a relației acestora cu organele de specialitate ale administrației publice centrale, cu alte instituții publice, precum și cu cetățenii.

I.3.4. Întărirea capacității administrative a autorităților administrației publice regionale precum și a aparatelor acestora de specialitate

Această direcție de acțiune vizează dezvoltarea de instrumente menite să asigure un nivel optim al capacității administrative și instituționale a autorităților regionale și a aparatelor acestora de specialitate, în perioada imediat următoare constituirii regiunilor, în vederea îndeplinirii rolului și funcțiilor acestora.

Obiectiv general II: Implementarea unui management performant în administrația publică

Obiectiv specific II.1: Creșterea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică

II.1.1. Operaționalizarea Delivery Unit

Cancelaria Primului Ministru a inițiat primele demersuri pentru definirea și operaționalizarea unui mecanism de implementare a priorităților Primului Ministru, scopul principal fiind acela de a obține rezultate imediate în legătură cu anumite politici relevante pentru cetățeni. Punerea în aplicare a acestui mecanism va presupune:

- **Facilitarea dialogului la nivel înalt în vederea identificării indicatorilor prioritari de rezultate și a dificultăților de implementare asociate.** Activitatea presupune:

- Mecanisme simple și directe de monitorizare a priorităților majore ale guvernului;
- Sistem de semnalare a principalelor priorități de implementare ale guvernului în cadrul și în afara sectorului public;
- Forum pentru soluționarea problemelor atunci când este necesar în scopul sprijinirii, și coordonării diferitelor ministere, cu prezența unei componente de inovare.
- **Stabilirea cadrului instituțional pentru îmbunătățirea implementării politicilor și a punerii în aplicare a priorităților guvernului.** Activitatea presupune:
 - Evaluarea, pentru fiecare domeniu prioritar și elaborarea unei liste de rezultate rapide pentru aceste domenii. Evaluarea va include date și informații cu privire la problematicile de politică publică propuse, mecanismul de implementare și monitorizare al Delivery Unit și impactul previzionat pe termen scurt și mediu. Procedurile operaționale pentru activitatea desfășurată de Delivery Unit împreună cu ministerele de linie;
 - Dezvoltarea unui model conceptual și structuri instituționale aferente Delivery Unit;
 - Derularea unei asistențe tehnice pentru implementarea Delivery Unit;
 - Transferarea expertizei la nivelul Cancelariei Primului-Ministru și continuarea acestui tip de abordare prin crearea unei structuri Delivery Unit permanente după încheierea asistenței tehnice.
- **Stabilirea unui sistem de monitorizare și a unor indicatori pentru urmărirea progreselor cu privire la implementarea priorităților selectate și monitorizarea pro-activă ulterioară a implementării recomandărilor specifice de țară.** Acest lucru se va realiza prin implementarea următoarelor activități:
 - Identificarea împreună cu ministerele de linie a priorităților care vor fi abordate inițial și stabilirea potențialelor rezultate rapide (quick wins);
 - Elaborarea planurilor de implementare preliminară, care să includă identificarea “câștigurilor rapide”;
 - Obținerea rezultatelor rapide stabilite în următoarele domenii prioritare:
 - **implementarea reformei în sectorul energetic**, orientată spre dezvoltarea potențialului de creștere a acestuia prin stimularea investițiilor private și prin creșterea calității administrării acestuia, precum și prin protejarea categoriilor celor mai vulnerabile ale populației față de impactul negativ potențial al acestei reforme - institutii: CPM, Ministerul Economiei, Departamentul pentru Energie, Departamentul pentru Privatizare și Administrarea Participațiilor Statului, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială, Autoritatea Națională de Reglementare în domeniul Energiei, Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice;
 - **susținerea unei reforme bine orientate în cadrul sistemului de achiziții publice**, cu accent pe implementarea masivă a practicilor de e-achiziție, vizând îmbunătățirea eficacității de implementare a investițiilor publice și a absorbției fondurilor europene de coeziune – institutii: CPM, Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, Ministerul Finanțelor Publice, Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice, Ministerul

Fondurilor Europene, Ministerul pentru Societatea Informațională, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor, Autoritatea de Audit;

➤ **implementarea la termen a elementelor esențiale ale Planului național pentru investiții strategice și crearea de locuri de muncă**, cu accent pe angajarea tinerilor în câmpul muncii - instituții: Cancelaria Primului-Ministru, Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Ministerul Educației Naționale, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Departamentul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii, Mediu de Afaceri și Turism, Ministerul Tineretului și Sportului;

➤ **susținerea eforturilor permanente de îmbunătățire și modernizare a sistemelor de colectare a taxelor și impozitelor**, cu accent pe ameliorarea serviciilor destinate contribuabililor și utilizarea pe larg a soluțiilor de e-guvernare – instituții: CPM, Ministerul Finanțelor Publice, Agenția Națională de Administrare Fiscală.

▪ **Dezvoltarea capacității instituționale de monitorizare și comunicare cu factorii implicați relevanți cu privire la progresele înregistrate prin:**

- Elaborarea de proceduri destinate monitorizării și raportării, de către Delivery Unit către Primul-ministru, cu privire la prioritățile selectate;
- Elaborarea de recomandări privind îmbunătățirea coordonării inter-guvernamentale în legătură cu implementarea priorităților de politică și furnizarea de instruire la locul de muncă principalilor factori implicați, din cadrul și din afara guvernării centrale, în scopul facilitării operațiilor sistemului;
- Dezvoltarea de mecanisme de responsabilizare privind monitorizarea implementării priorităților majore ale Guvernului.

II.1.2. Consolidarea planificării strategice și introducerea bugetării pe programe la nivel central

Planificarea strategică și bugetul pe programe reprezintă instrumente foarte importante în asigurarea unui management performant în administrația publică. Aceste instrumente sunt esențiale în articularea coerentă a principalelor politici strategice pe care instituțiile publice doresc să le implementeze, cu obiective clare și măsurabile și de-o manieră prioritizată și în deplină corelare cu alocarea resurselor financiare. Planificarea strategică și bugetul pe programe prezintă trei avantaje esențiale:

- Asigură o definire mai clară a politicilor implementate, în termeni de obiective urmărite, rezultate așteptate (inclusiv ținte și indicatori) și corelarea cu sursele de finanțare;
- Facilitează o înțelegere mai bună a priorităților de finanțare, în contextul în care resursele financiare la dispoziție vor fi întotdeauna mai reduse decât nevoile existente;
- Nu în ultimul rând, asigură un grad crescut de transparență în actul de guvernare.

Toate aceste elemente contribuie la creșterea calității cheltuirii banului public, un pilon major, alături de managementul resurselor umane, în asigurarea unui management performant în administrația publică.

Principalele măsuri avute în vedere de prezenta Strategie în acest domeniu se referă la:

- **Actualizarea și unificarea celor două metodologii de planificare strategică și programare bugetară cu normele de programare bugetară dezvoltate de Ministerul Finanțelor Publice;**

În cursul anului 2014, Ministerul Finanțelor Publice (MFP), cu sprijinul Cancelariei Primului-ministru (CPM) și al Băncii Mondiale, va finaliza normele privind bugetarea pe programe ce vor fi utilizate în elaborarea bugetului anual. Până la finalul anului 2014, CPM va actualiza și unifica metodologiile existente de planificare strategică și programare bugetară (aprobate prin HG. nr. 1807/2006 și HG. nr. 158/2008) și le va armoniza cu normele privind bugetarea pe programe elaborate de MFP.

- **Definirea rolului Consiliului de Planificare Strategică și operaționalizarea acestuia;**

Cancelaria Primului Ministru va elabora proceduri de lucru pentru Consiliul de Planificare Strategică (înființat prin H.G. nr. 750/2005) și va redefini rolul acestuia. Consiliul urmează să se întrunească începând cu prima parte a anului 2015 și se va implica în stabilirea priorităților de finanțare la nivel guvernamental, coordonând în acest sens procesul de actualizare anuală a Strategiei Fiscal-bugetare (SFB).

- **Coordonarea și monitorizarea anuală a procesului de elaborare și actualizare a planurilor strategice instituționale în corelare cu Strategia Fiscal-bugetară (SFB);**

Pe baza calendarului elaborat de asistența tehnică, Cancelaria Primului-Ministru, cu sprijinul Ministerului Finanțelor Publice, va coordona procesul de elaborare și actualizare a planurilor strategice instituționale ale ministerelor de resort, în corelare cu plafoanele bugetare aprobate prin SFB.

- **Monitorizarea implementării Planurilor Strategice Instituționale (PSI) și a Planului Anual de Lucru al Guvernului (PALG);**

PSI elaborate de ministere vor sta la baza alcătuirii programelor bugetare pentru anul următor, asigurând coerența din punct de vedere al politicilor implementate și oferind obiective clare, ținte măsurabile și indicatori de performanță pe baza cărora MFP să poată realiza execuția programelor bugetare. Prioritățile legislative ce derivă din PSI vor fi introduse în PALG.

- **Implementarea bugetării pe programe la nivelul a două ministere pilot (educație și sănătate) pentru bugetul pe 2015;**

Pentru anul 2015 vor exista două ministere pilot (Ministerul Educației Naționale și Ministerul Sănătății) care vor elabora pe baza PSI și a normelor de programare bugetară elaborate de MFP, bugetul pe programe. CPM va asigura sprijin metodologic celor două ministere pilot, în cazul Ministerului Sănătății punându-se la dispoziție și o asistență tehnică în perioada iunie-decembrie 2014 în vederea elaborării PSI și a bugetului pe programe.

- **Extinderea bugetului pe programe la nivelul autorităților administrației publice centrale, în special de la nivelul ministerelor;**

Începând cu anul 2015, pentru anul 2016, MFP, cu sprijinul Cancelaria Primului Ministru, va extinde bugetarea pe programe la toți ordonatorii principali de credite de la nivelul autorităților administrației publice centrale, în special de la nivelul ministerelor, ținând cont de experiența acumulată în exercițiul pilot.

II.1.3. Îmbunătățirea procesului de evaluare a impactului reglementărilor, a procesului de consultare publică, concomitent cu sistematizarea și simplificarea legislației

Măsurile din cadrul acestui obiectiv general cu privire la evaluarea preliminară a impactului, monitorizarea și evaluarea, sistematizarea legislației și consolidarea procesului de consultare vor fi detaliate separat în cadrul **Strategiei pentru o Reglementare Mai Bună 2014 – 2020**. Aceasta va descrie principalele măsuri care vor fi avute în vedere pe termen scurt și mediu, precum și rezultate, termene și instituții responsabile cu implementarea lor.

Strategia pentru o Reglementare Mai Bună 2014 - 2020 va fi adoptată în cursul anului 2014, măsurile prevăzute de aceasta subsumându-se obiectivelor generale ale *Strategiei pentru consolidarea administrației publice (2014 – 2020)*.

În același timp, CPM va asigura integrarea monitorizării Strategiei pentru o Reglementare Mai Bună 2014 - 2020 în procesul mai larg coordonat de Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020, prin anexarea rapoartelor de monitorizare periodice la raportul general consolidat ce va fi prezentat CNCISCAP. De asemenea, acestea rapoarte vor fi prezentate și analizate în cadrul Subcomitetului pentru Politici Publice și Reglementare și al Subcomitetului pentru Debirocratizare și Simplificare.

Mai jos sunt prezentate acțiunile principale care sunt avute în vedere pentru îmbunătățirea procesului decizional și a calității reglementărilor:

IV. Îmbunătățirea capacității Guvernului în domeniul evaluării impactului reglementărilor:

1. Revizuirea procedurilor standard de evaluare a impactului reglementărilor și elaborarea unei metodologii simple și clare pentru ministere, cu accent pe evaluarea impactului economic, financiar și asupra mediului de afaceri;
2. Măsuri pentru consolidarea capacității ministerelor și a Centrului Guvernului în domeniul evaluării impactului, precum și pentru integrarea unităților de politici publice în procesul decizional, inclusiv cele legate de buget, din ministere;
3. Asigurarea suportului financiar pentru externalizarea studiilor de impact aprofundate în perioada 2014 - 2020, pornind de la prioritățile guvernamentale;
4. Înființarea unui mecanism la Centrul Guvernului care să permită furnizarea unui punct de vedere avizat asupra conținutului fundamentării reglementărilor cu impact major.

V. Îmbunătățirea capacității Parlamentului de a fundamenta inițiativele legislative

1. Analiza cu privire la capacitatea Parlamentului din acest moment;
2. Sprijin pentru elaborarea unor proceduri și, eventual, a unui cadru instituțional în acest sens;
3. Programe de formare pentru staff-ul tehnic implicat.

VI. Creșterea calității proceselor de monitorizare și evaluare a politicilor publice guvernamentale:

1. Redefinirea și îmbunătățirea indicatorilor de performanță aferenți programelor bugetare în concordanță cu indicatorii din principalele documente strategice ale Guvernului;
2. Monitorizarea îndeplinirii indicatorilor din bugetul anual de stat.

VII. Sistematizarea legislației

1. Crearea unui grup de experți la centrul guvernului, în colaborare cu experți din cadrul Parlamentului și al Consiliului Legislativ;
2. Stabilirea principalelor domenii asupra cărora urmează a se interveni în scopul simplificării și stabilirea criteriilor de prioritarizare a actelor normative aferente fiecărui domeniu selectat. În domeniul administrație publică principalul instrument de sistematizare și raționalizare a legislației va consta în codificarea acesteia, sens în care vor fi elaborate Codul Administrativ (decembrie 2015) și Codul de Procedură Administrativă (decembrie 2016).

3. Analiza stocului legislativ selectat și propunerea celor mai potrivite metode de simplificare;

4. Includerea propunerilor de simplificare a legislației în Planul Anual de Lucru al Guvernului.

VIII. Consolidarea procesului de consultare publică în stabilirea priorităților guvernamentale și în elaborarea documentelor strategice guvernamentale.

1. Implicarea stakeholderilor încă din etapele inițiale ale procesului de formulare a politicilor publice și a reglementărilor;

2. Promovarea strategiilor și politicilor adoptate prin intermediul unor campanii de comunicare. Asigurarea capacității instituțiilor administrației publice centrale în acest sens.

3. Organizarea unor dezbateri politice în comisiile de specialitate ale Parlamentului care să implice reprezentanți ai opoziției cu privire la strategiile și politicile majore propuse de Guvern.

4. Îmbunătățirea instrumentelor IT&C astfel încât să se asigure un acces ușor și rapid la informațiile/documentele care fac obiectul consultării publice;

5. Îmbunătățirea accesului la informații publice în format reutilizabil.

II.1.4. Creșterea calității procesului decizional la nivelul administrației publice locale, pentru a răspunde în mod fundamentat și coerent nevoilor comunităților locale

▪ Creșterea calității procesului de fundamentare a deciziei la nivelul autorităților administrației publice locale:

- **Introducerea abordării de politici publice în procesul decizional de la nivelul autorităților administrației publice locale**, în special prin introducerea / extinderea utilizării de instrumente de fundamentare a deciziei (hotărâri ale autorităților deliberative și dispoziții ale autorităților executive, programe, proiecte, strategii etc.) la nivel local: analize de impact, analize cost-beneficiu, evaluarea implicațiilor financiare ale deciziilor etc. În acest sens, MDRAP va coordona introducerea unor astfel de instrumente la nivelul a cel puțin 100 unități administrativ-teritoriale și va elabora un set de standarde minime pentru fundamentarea procesului decizional de la nivelul administrației publice locale. Standardele minime vor fi prezentate în cadrul unui ghid, care va aborda procesul de evaluare ex-ante adaptat pentru nivelul administrației publice locale, inclusiv din perspectiva modelelor de bună practică utilizate la nivelul administrației publice din România. Ghidul va fi diseminat și prezentat autorităților administrației publice locale.

- **Asigurarea premiselor legislative pentru îmbunătățirea procesului de fundamentare, elaborare, aplicare, monitorizare și evaluare a reglementărilor de la nivelul administrației publice locale.** În funcție de rezultatele obținute în procesul de introducere a instrumentelor de fundamentare la nivelul a cel puțin 100 de unități administrativ-teritoriale, MDRAP, în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, va revizui cadrul legislativ aplicabil actelor administrative de la nivelul administrației publice locale și va elabora propuneri pentru îmbunătățirea procesului de fundamentare, elaborare, aplicare, monitorizare și evaluare a reglementărilor. Acestea vor viza inclusiv propuneri de reglementare a setului de standarde minime pentru fundamentarea actelor administrative de la nivel local (format standard cuprinzând elementele minime ale etapei de fundamentare – evaluare impact/analize cost beneficiu/etc.), precum și a criteriilor

pe baza cărora se va stabili care dintre reglementări necesită o astfel de fundamentare aprofundată.

- **Îmbunătățirea corelării componentei bugetare cu componenta strategică în cadrul procesului decizional la nivel local și dezvoltarea sistemului de planificare bugetară multianual.** Astfel, MDRAP va coordona elaborarea de către cel puțin 100 autorități publice locale a unor planuri strategice cu un orizont de 10 ani – pornind de la modelul Corporate Plans sau Business Plans (ale autorităților administrației publice locale din țări cu tradiție în procesul politicilor publice și bugetării multianuale).

II.1.5. Consolidarea transparenței procesului decizional

În pofida unor reglementări suficient de clare și detaliate și a tuturor eforturilor realizate până în prezent în domeniul transparenței decizionale, în prezent atât autoritățile/instituțiile publice cât și factorii interesați nu își îndeplinesc în totalitate și cu responsabilitate sarcinile ce decurg din implementarea principiilor unei administrații deschise. Acest fapt este generat atât de cauze obiective, care țin de contextul socio-politic, cât și de cauze subiective, toate acestea neputând fi diminuate în lipsa unui mecanism de monitorizare și sancționare a abaterilor de la regulile transparenței decizionale. În acest context Strategia își propune:

- **Consolidarea cadrului legal și instituțional incident procedurilor de transparență decizională**

O implementare deplină și eficientă a principiului transparenței decizionale nu se poate realiza în absența unei actualizări/îmbunătățiri sistematice a reglementărilor incidente în acest domeniu. Astfel, prezenta strategie propune următoarele:

- Completarea cadrului legal aplicabil procedurii de transparență decizională cu prevederi de ordin sancționator - legislația cadru aplicabilă procedurii pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora (Legea nr. 52/2003) și Legea administrației publice locale nr. 215/2001 se vor revizui în sensul instituirii unor sancțiuni individuale (cu identificarea autorităților și procedurii constatatoare) de ordin disciplinar și de altă natură pentru încălcarea cerințelor de transparență.
- Crearea la nivelul legii transparenței decizionale a unei proceduri suplă și eficiente prin care principiile transparenței decizionale sunt extinse și în cazul punctelor de vedere ale Guvernului la inițiativele parlamentare cu impact major asupra administrației publice. Astfel, Guvernul, prin intermediul autorităților centrale competente, în demersul său de a elabora un punct de vedere cu privire la propunerile legislative parlamentare (care se nu se bucură de un regim juridic strict pentru transparență decizională) beneficiază, într-un termen dictat de cel impus de Parlament pentru Guvern, de poziția tuturor factorilor interesați;
- Procedurile de transparență decizională de la nivelul administrației publice centrale vor fi monitorizate de către Cancelaria Primului Ministru, care va elabora anual rapoarte

privind aplicarea prevederilor legale incidente și va formula propuneri/recomandări corective. Rapoartele elaborate vor fi publicate pe site-ul Guvernului.

▪ **Întărirea capacității administrației publice locale de a implementa principiul transparenței decizionale**

Prezentul document strategic urmărește promovarea unor măsuri menite să contribuie la o mai bună implementare a regulilor transparenței procesului decizional de la nivelul administrației publice locale. În acest sens, se au în vedere următoarele:

- Revizuirea procedurii de adoptare/emitere a actelor administrative de la nivel local, de la etapa de fundamentare, înscriere pe ordinea de zi, până la etapa de adoptare/emitere a actelor administrative, cu accentuarea regulilor de transparență decizională;
- Stimularea dezvoltării de parteneriate între administrația publică locală și companiile IT în vederea creării unor aplicații de date deschise (aplicații informatice de tip smart prin care se furnizează cetățenilor informații utile din respectiva comunitate) și/sau pentru crearea, acolo unde nu există, a unor portaluri referitoare la activitatea autorităților locale, inclusiv procesul decizional;
- Cooperarea dintre consiliile județene și unitățile administrativ-teritoriale de pe teritoriul județului care nu au resursele informatice necesare pentru desfășurarea unui proces de transparență decizională, în sensul de a găzdui pe pagina electronică a consiliilor județene o secțiune dedicată respectivelor unități administrativ-teritoriale.

II.1.6. Dezvoltarea capacității societății civile și mediului academic de a susține și promova reforma administrației publice

Această abordare strategică este circumscrisă necesității de a consolida rolul pe care societatea civilă și mediul academic trebuie să îl aibă într-un stat modern, respectiv acela de a contribui constant cu analize, evaluări și formulări de politici alternative și de a monitoriza activitatea autorităților publice.

Din perspectiva administrației publice, factorii interesați, cu precădere organizațiile neguvernamentale și sindicatele reprezentative, sunt priviți, de cele mai multe ori, ca niște adversari, care manifestă tendința de a pune o presiune nejustificată pe umerii statului, în procesul de adoptare a deciziilor, neținând cont de constrângerile invocate și de resursele deficitare. Totodată, deși actualul cadru normativ în materie de transparență decizională instituie unele mecanisme legale capabile să stimuleze participativitatea factorilor interesați, de cele mai multe ori, uzul acestor mecanisme este caracterizat de formalism, fără a avea o contribuție reală la îmbunătățirea calității deciziilor administrației publice.

Prezenta Strategie își propune să crească dimensiunea participativă a sectorului ONG și mediului academic românesc, să dezvolte cultura dialogului politic în România și să consolideze capacitatea ONG-urilor de a-și realiza cât mai bine și cât mai eficient activitățile, astfel încât acestea să fie parteneri vizibili pe scena politico-administrativă și cenzori ai activității autorităților publice. Astfel, este absolut necesar ca până la finalul perioadei de implementare a prezentei strategii (2020), perspectiva administrației publice cu privire la societatea civilă să se modifice radical, aceasta urmând a fi abordată ca partener real de dialog, capabil să sprijine în mod

constructiv eforturile administrației de a lucra în beneficiul cetățeanului. Principalele măsuri au în vedere:

- **Analiza și îmbunătățirea cadrului legislativ necesar pentru funcționarea ONG-urilor și eficientizarea comunicării dintre acestea și administrația publică;**
- **Dezvoltarea de rețele și parteneriate între societatea civilă, mediul academic și alți factori interesați în vederea derulării de activități de advocacy;**
- **Dezvoltarea de acțiuni de formulare și promovare de propuneri alternative la politicile publice inițiate de Guvern;**
- **Dezvoltarea de instrumente și mecanisme de monitorizare și evaluare a progresului și impactului politicilor publice și altor demersuri de reformă ale autorităților publice.**

II.1.7. Consolidarea capacității structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale

Având în vedere faptul că structurile asociative ale autorităților administrației publice locale reprezintă o categorie de ONG-uri aparte în relația cu administrația publică, rolul lor fiind consfințit prin Legea administrației publice locale (Legea nr. 215/2001), care le identifică nominal și statuează obligativitatea consultării acestora de către administrația publică centrală în toate problemele cu impact asupra palierului local, este necesar ca acestea să fie abordate separat, cu atât mai mult cu cât, suplimentar rolului de promovare a intereselor autorităților locale în cadrul procesului decizional, acestea pot contribui la promovarea și susținerea în rândul membrilor a unor soluții generate de practică pentru facilitarea furnizării serviciilor publice, scăderea birocrăției și creșterea veniturilor la bugetele locale etc.

De aceea, prin prezenta Strategie se urmărește consolidarea capacității acestor structuri prin diferite instrumente și mecanisme care să permită pe de o parte, creșterea capacității tehnice a acestora astfel încât să devină un facilitator în promovarea măsurilor de reformă la nivel local și, pe de altă parte, întărirea capacității de colaborare și participare activă în procesul de consultare inițiat de autoritățile administrației publice centrale:

- **Dezvoltarea de competențe specifice la nivelul personalului de specialitate din cadrul structurilor asociative**

La nivel local, resursa umană bine pregătită este scumpă în raport cu posibilitățile autorităților administrației publice. Neavând o structură de personal suficient de bine dimensionată, dublată de migrarea personalului către locuri de muncă mai bine plătite, capacitatea de răspuns a structurilor asociative este diminuată. Prin această măsură, Strategia își propune stimularea creării unui corp de specialiști însărcinați cu rezolvarea problemelor curente cu care se confruntă, în general, membrii structurilor asociative și valorificarea în comun a acestei resurse. Aceștia ar putea fi eligibili pentru programele de formare profesională dedicate personalului din administrația publică. În cadrul acestei etape, CNCISCAP va susține implementarea de programe guvernamentale de formare pentru membrii aparatelor tehnice din cadrul structurilor asociative.

- **Întărirea cooperării structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale cu administrația publică centrală**

Pentru consolidarea rolului structurilor asociative de reprezentare a nevoilor și intereselor autorităților locale și de promovare a acestora la nivelul autorităților cu putere de decizie, Strategia propune o serie de măsuri de natură a consolida relația dintre acestea prin:

- Crearea unui **mecanism de schimb de informații și propuneri între structurile asociative ale autorităților administrației publice locale și administrația publică centrală**. Acest mecanism permite cunoașterea promptă și completă a nevoilor, intereselor și priorităților de dezvoltare ale autorităților locale. Ca urmare a dezvoltării de competențe specifice la nivelul structurilor asociative se vor asigura premisele pentru crearea unui mecanism de eficientizare a comunicării de informații/propuneri între administrația locală și administrația centrală. Astfel, structurile asociative vor furniza informații utile pentru fundamentarea actelor normative/politicilor publice/proiectelor administrației publice centrale, referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale.
- **Modificarea prevederilor legale privind consultarea structurilor asociative** în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative și documentelor de politică publică în sensul consolidării rolului structurilor asociative în procesul decizional de la nivel central corelativ cu responsabilizarea autorităților centrale în demersurile de consultare cu reprezentanții structurilor asociative.

▪ **Stimularea dezvoltării unor canale de comunicare eficiente în cadrul structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale**

Având în vedere multitudinea membrilor structurilor asociative și diversitatea problemelor și nevoilor acestora, Strategia propune consolidarea rolului de integrator și diseminator al acestor structuri. În acest sens, vor fi dezvoltate instrumente de facilitare a comunicării între structurile asociative și membrii lor, CNCISCAP urmând a sprijini implementarea unei platforme informatice de comunicare care să permită economia de timp și resurse, facilitând luarea deciziilor și partajarea informațiilor.

▪ **Prestarea de servicii / acordarea de consultanță pentru membrii structurilor asociative care nu au capacitatea administrativă necesară**

Constrângerile privind resursele financiare și umane de la nivelul autorităților administrației publice locale generează dificultăți în exercitarea unor atribuții de bază, esențiale pentru funcționarea corespunzătoare a aparatelor de specialitate ale acestora (ex. finanțe și contabilitate, audit public, consultanță juridică, achiziții publice, urbanism, fond funciar, atragere de fonduri nerambursabile). În vederea surmontării acestora, Strategia prevede posibilitatea externalizării prin crearea de birouri dedicate în cadrul structurilor asociative, care pot presta activități cu un grad ridicat de profesionalism și care, prin partajarea lor, duc la o reducere considerabilă a costurilor curente ale autorităților publice locale și la eficientizarea activității lor. În cadrul acestei etape, CNCISCAP va sprijini adoptarea măsurilor necesare înființării și funcționării birourilor de specialitate pe domeniile cheie, din cadrul structurilor asociative.

Obiectiv specific II.2: Adaptarea politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne

Așa cum apare menționat și la secțiunea dedicată prezentării stadiului actual și identificării problemelor, o rezolvare eficientă a deficiențelor identificate la nivel de management al resurselor umane presupune o abordare simultană a tuturor categoriilor de surse generatoare ale problemelor specifice - modul de luare a deciziilor în ceea ce privește politicile naționale

sectoriale, „arhitectura” sistemului, cunoașterea regulilor și aplicarea acestora (atât din perspectiva conformării, cât și din cea a eficienței).

II.2.1. Clarificarea rolurilor și mandatelor instituționale în managementul resurselor umane, concomitent cu consolidarea capacității administrative pentru o abordare strategică, unitară și integrată a politicilor de personal

Răspunzând problemelor asociate fragmentării proceselor de management al resurselor umane, clarificarea rolurilor și mandatelor instituționale presupune o mai bună definire și, acolo unde se dovedește imperios necesar, o reaşezare a competențelor și atribuțiilor, astfel încât toate etapele asociate acestor procese să fie orientate într-o direcție comună, să aibă din punct de vedere calitativ un nivel similar și să contribuie la atingerea unor obiective strategice, nu doar la satisfacerea unor necesități imediate. În fapt, această direcție va presupune atât intervenții normative, cât și fără caracter normativ, dintre care prioritare vor fi:

▪ Consolidarea rolului și extinderea competențelor specifice Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, concomitent cu reconsiderarea cadrului legal, instituțional (inclusiv a denumirii), organizatoric și funcțional

Agenția Națională a Funcționarilor Publici este definită ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu misiunea de a crea și a dezvolta un corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial. Pornind de la aspectele particulare corespunzătoare problemelor identificate ca punct de pornire în stabilirea prezentului obiectiv specific, opțiunea de consolidare a rolului și extindere a competențelor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici are ca premisă valorificarea expertizei, a experienței instituționale, a rezultatelor pozitive și a lecțiilor învățate în domeniul managementului funcției publice, precum și integrarea acestora, ca resurse strategice, într-un cadru de dezvoltare a managementului personalului din administrația publică.

Fără a afecta regimul juridic al categoriilor de personal denumite generic „resurse umane din administrație”, și fără a genera noi neclarități și suprapuneri la stabilirea de competențe instituționale în ceea ce privește categoriile de funcții componente ale acestui corp, printre cele mai relevante dintre rezultatele urmărite la implementarea prezentei măsuri se numără îmbunătățirea capacității sistemului de a genera, promova și implementa o viziune integrată, pe termen lung, fundamentată pe date reale, relevante, comparabile și accesibile, care să permită o abordare integrată a serviciilor în legătură cu managementul resurselor umane din administrație. Acest deziderat se dorește a fi atins prin implementarea a cel puțin următoarelor acțiuni:

- sprijinirea/facilitarea proceselor de planificare a resurselor umane la nivelul instituțiilor publice, prin dezvoltarea și utilizarea de instrumente informatice pentru evidența și gestiunea carierei personalului;
- crearea și administrarea unei evidențe unitare, informatizate, a tuturor categoriilor de funcții aparținând administrației publice, prin integrarea datelor din evidențele sectoriale/instituționale;
- definirea de componente specifice de evidență bazată pe date statistice generale, în cazul unor statute speciale;
- introducerea graduală a informatizării concursurilor în domeniul administrației publice;

- definirea unor principii pentru asigurarea, în mod sustenabil și corect fundamentat, a necesarului de resurse umane și financiare alocate de stat pentru un management unitar al resurselor umane din administrație;
- asigurarea cu titlu permanent, în mod sustenabil, colaborativ și corect fundamentat, a viziunii, principiilor și direcțiilor strategice în dezvoltarea resurselor umane din administrația publică;
- prezentarea în format de date deschise a tuturor informațiilor statistice agregate la nivel național despre resursele umane din administrația publică.

În ceea ce privește sprijinirea/facilitarea proceselor de planificare a resurselor umane și respectiv, crearea și administrarea evidenței unitare, aceasta va fi realizată pornind de la o generalizare a aplicării și dezvoltarea instrumentelor informatice deținute în prezent de Agenție, pe termen lung rezultatul urmărit constând în crearea unui Sistem național unic de evidență a ocupării în administrația publică, capabil a oferi în timp real informații referitoare la categoriile de funcții/posturi și situația acestora, la organizarea și desfășurarea de concursuri, precum și la structura personalului din administrația pe categorii de vârstă, gen, pregătire etc. Înregistrarea autorităților și instituțiilor ca operatori ai Sistemului național unic de evidență a ocupării în administrația publică va permite menținerea competențelor privind evidențele detaliate pe funcții și ocupanți la autoritățile direct responsabile, oferind în același timp posibilitatea obținerii de informații de ansamblu, permanent actualizate, cu privire la toate categoriile de funcții/posturi din administrație. Informațiile statistice agregate la nivel național despre resursele umane din administrația publică, generate prin utilizarea sistemului prezentat, vor fi puse la dispoziția persoanelor interesate prin publicare periodică, în format de date deschise susceptibile a permite atât înțelegerea, cât și valorificarea lor de către persoanele interesate de reutilizare. În egală măsură, abordarea va genera, prin însăși natura măsurilor implicate și limitele impuse de interacțiunea persoană-calculator, și o reducere substanțială a potențialului de ingerință arbitrară în deciziile tehnice/administrative.

În ceea ce privește asigurarea cu titlu permanent, în mod sustenabil și corect fundamentat, a necesarului de resurse alocate de stat pentru un management unitar al resurselor umane din administrație, aceasta urmează a fi asigurată inclusiv prin reunirea în alocările către Agenție a celor necesare pentru asumarea noului rol și îndeplinirea noilor atribuții, în contextul extinderii ariei de interes de la cele 157.434 funcții publice aflate în prezent în gestiune, dintre care 130.143 ocupate⁵⁴, la un număr mult mai mare de funcții, dificil de estimat în lipsa unor surse oficiale generatoare de date agregate despre personalul din administrația publică. Pe termen mediu și lung, se estimează că o atare abordare va permite inclusiv o reală creștere a eficienței și eficacității, precum și a gradului de transparență în ceea ce privește cheltuirea banilor publici.

În ceea ce privește asigurarea cu titlu permanent, în mod sustenabil, colaborativ și corect fundamentat, a viziunii, principiilor și direcțiilor strategice în dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, aceasta va fi asigurată, pe de o parte, prin însăși activitatea Agenției, desfășurată conform rolului său consolidat și competențelor extinse, iar pe de altă parte, prin înființarea, pe lângă instituția provenită din consolidarea rolului și extinderea competențelor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, a unei structuri specializate formate din specialiști în resurse umane. Pe termen mediu și lung, implementarea acestor măsuri se așteaptă a facilita o

⁵⁴ Valori înregistrate la data de 31.12.2013, conform Raportului de management al funcției publice și funcționarilor publici pentru anul 2013

creștere reală a dimensiunii participative a proceselor decizionale în domeniul managementului resurselor umane și, implicit, a interesului pentru implicarea activă în cadrul acestor categorii de procese, cu efect direct în primul rând de reducere a timpilor de adaptare și de răspuns a sistemului de resurse umane la nevoile societății în general, și a evoluțiilor din sistemul administrativ, în particular.

▪ **Înființarea unei structuri din specialiști în resurse umane (board)**

Urmărind logica punerii în comun de resurse (inclusiv informaționale și de expertiză) în vederea definirii în mod unitar a viziunii, principiilor și direcțiilor strategice în dezvoltarea resurselor umane din administrația publică, printre atribuțiile organismului colectiv nou-înființat se vor număra:

- evaluări detaliate ale situației curente din perspectiva disponibilității și, respectiv, a necesarului de resurse umane la nivelul administrației publice, precum și din perspectiva cadrului instituțional, cu formularea de propuneri de optimizare a acestuia din urmă, bazate pe dovezi obiective, pentru a răspunde cerințelor privind definirea unei orientări strategice comune și soluționarea problemelor specifice identificate (cum ar fi: fragmentarea deciziilor, lipsa datelor și informațiilor comparabile etc.);

- facilitarea coordonării, monitorizării și evaluării implementării politicilor în domeniul resurselor umane, oferirea de informații de ansamblu decidenților politici și formularea de propuneri de abordări strategice/reglementare în acest domeniu.

Rolul acestei structuri va fi unul de suport, respectiv acela de a asigura premisele unei abordări integrate în managementului resurselor umane din administrație, fără a se substitui autorităților pe domeniile de competență conferite prin lege sau a crea un mecanism decizional paralel. Membrii săi vor proveni din diferite domenii de activitate, specifice implementării de politici sectoriale, iar activitățile sale vor fi reprezentative pentru toate categoriile de personal. În stabilirea mecanismelor și modalităților practice de funcționare, vor fi avute în vedere modele europene general recunoscute drept constituind bune practici, cum ar fi cele asociate rețelelor de expertiză gen European Public Administration Network sau EPSO Network of Experts, ori cele structurării activităților pe componente strategice (strategic units) și componente operaționale (delivery units). Aceasta va permite, pe lângă un proces participativ de fundamentare/urmărire a implementării deciziilor strategice, și crearea unui așa-numit „spațiu de experimentare”, în cadrul căruia vor putea fi identificate și se va putea acorda un sprijin real inclusiv pentru derularea de inițiative în sistem proiect pilot, ori de inițiative axate pe valorificarea capacității de inovare în ceea ce privește procesele de management al resurselor umane. Din punct de vedere funcțional, structura de specialiști va implica participarea tuturor autorităților ce au în gestiune diferite categorii de funcții specifice domeniului administrație publică. De asemenea, pentru a evita suprapunerile, fie ele și temporare, de competențe și atribuții, dar și efectele unei dependențe directe față de rezultatele amplului proces de consolidare a rolului și extindere a competențelor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, structura va fi creată și își va desfășura inițial activitatea ca parte integrantă a Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizarea Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020, respectiv subcomitetul pentru resurse umane. Ulterior, odată cu intrarea în vigoare a noilor modificări legislative și instituționale, precum și cu validarea rezultatelor pozitive estimate la momentul

înființării, ea va deveni structură permanentă cu rol consultativ pe lângă instituția provenită din consolidarea rolului și extinderea competențelor Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

▪ **Clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal care își desfășoară activitatea în autorități și instituții publice**

Complementară abordării anterior menționate, clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de funcții vizate (politice, publice și contractuale) va avea în centrul său redefinirea prerogativei de putere publică și o mai bună delimitare a competențelor decizionale între nivelul politic și cel administrativ. În fapt, această direcție va presupune atât intervenții normative, cât și fără caracter normativ, dintre care prioritară va fi modificarea și completarea Statutului funcționarilor publici, urmată, acolo unde va fi cazul, de modificarea și completarea unor acte normative conținând dispoziții specifice anumitor categorii de funcții (cum ar fi, spre exemplu, Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, Ordonanța Guvernului nr. 32/1998 privind organizarea cabinetului demnitarului din administrația publică centrală etc.). Ulterior intrării în vigoare a intervențiilor normative, vor fi demarate proceduri administrative de adaptare a noilor structuri organizaționale, oferindu-se astfel răspuns și necesităților de flexibilizare a alocărilor de personal. În egală măsură, se va urmări profesionalizarea fiecărei categorii de personal conform rolului și responsabilităților sale, cu accent în special pe încurajarea și promovarea leadership-ului instituțional, precum și pe o mai bună delimitare a palierului politic de cel administrativ, cu diminuarea tendințelor de ingerință arbitrară în deciziile tehnice/administrative.

▪ **Inițierea unui program destinat adecvării reglementărilor în domeniul resurselor umane din administrație**

Similar inițiativelor specifice domeniului Better Regulation de la nivelul Uniunii Europene, programul va fi particularizat pe domeniul resurselor umane și va răspunde cu prioritate următoarelor provocări:

- reunirea în aria de aplicare a inițiativei a tuturor categoriilor de resurse umane – funcțiile politice, funcțiile publice și funcțiile contractuale;
- includerea în procesul de adecvare (simplificare, sistematizare, facilitarea accesului, eliminarea neconcordanțelor, reducerea costurilor la aplicare etc.) a tuturor dispozițiilor aplicabile resurselor umane la dispoziția autorităților și instituțiilor publice;
- o mai bună aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității în reglementare;
- crearea și, ulterior, implementarea de mecanisme instituționale pentru managementul resurselor umane (viziune integrată vs. management unitar), în contextul descentralizării gestiunii, deciziilor și proceselor administrative.

Finalizarea cu succes a unui astfel de program va genera, pe lângă efectele implicite ale simplificării, sistematizării, facilitării accesului, eliminării neconcordanțelor, reducerii costurilor la aplicare etc., și o creștere substanțială a capacității de management integrat al resurselor umane din administrație. Mai mult, devenind un sistem cu reguli clare, generate pornind de la o viziune și de la principii unitare, orice abatere sau tentativă de abatere de la normă va deveni mult mai vizibilă pentru toți cei interesați și va putea fi sancționată corespunzător, ceea ce se așteaptă a

conduce în timp la o diminuare a interesului inclusiv pentru acele categorii de activități specifice așa-numitei "politizări a administrației publice".

- **Facilitarea implementării, la nivelul instituțiilor administrației centrale, a diferitelor tipuri de organizare și desfășurare a activității specifice unui management flexibil, orientat spre atingerea obiectivelor strategice și bazat pe utilizarea de structuri organizatorice adaptabile**

Aria de intervenție prioritară are ca obiect corelarea implementării principiilor și regulilor specifice managementului prin obiective cu modalitățile efective de alocare a resurselor umane pe activități gen proiecte și programe, și planificarea, respectiv evaluarea activităților și responsabilizarea persoanelor în mod corespunzător, atât la nivel de grup cât și la nivel individual. În fapt, intervenția pornește de la o diferențiere a activităților-suport din cadrul unei organizații (destinate asigurării organizării și funcționării acesteia) de cele strategice (destinate implementării politicilor sectoriale conform obiectivelor asumate la nivel instituțional în funcție de prioritățile generate de documente programatice și de planificare strategică), inclusiv cu recunoașterea limitelor în ceea ce privește posibilitățile unei instituții publice de atragere și menținere a unei expertize calitativ superioare la toate nivelurile operaționale specifice unei organizări ierarhice. Astfel, spre exemplu, un specialist în planificare strategică, sau în management financiar, va putea participa nu doar la îndeplinirea atribuțiilor departamentului de încadrare, ci și la atingerea unor obiective instituționale aflate în sarcina altor departamente, activitățile planificate făcând parte integrantă din atribuțiile sale pe întreg parcursul derulării programului/proiectului asociat, iar cele efectiv realizate fiind ulterior cuantificate la evaluarea performanțelor profesionale individuale. În mod corelativ, vor fi avute în vedere măsuri care să conducă la o flexibilizare a duratei programului de lucru, fără ca acest lucru să afecteze în mod negativ continuitatea în activitățile administrative, găsirea de soluții adecvate atragerii și utilizării de personal pentru îndeplinirea unor sarcini limitate în timp, precum și pentru posturile unde accesul nu este foarte facil datorită condițiilor solicitate la ocupare, ori pentru cele unde administrația întâmpină probleme în atragerea de persoane calificate. Pe lângă avantajele din perspectiva managementului organizațional, pe termen mediu și lung, o atare abordare va conduce la o mai bună orientare a administrației spre furnizarea de servicii calitativ superioare, conforme cu așteptările beneficiarilor.

II.2.2. Creșterea gradului de profesionalizare și a stabilității în funcția publică ca urmare a adaptării procedurilor de recrutare, selecție și evaluare la cerințele managementului performanței

Funcția publică reprezintă principala modalitate a statului de exercitare, pe termen lung, a prerogativelor sale. Ca și consecință, abordarea diferențiată a acestei categorii de personal se justifică în primul rând prin nevoia asigurării continuității și coerenței actului de guvernare, fiind considerată necesară atât asigurarea priorității față de intervențiile asupra celorlalte categorii de funcții, cât și măsuri cu caracter special. În fapt, această direcție va presupune atât intervenții normative, cât și fără caracter normativ, orientate în primul rând spre:

- **Stabilirea și implementarea unui sistem de standardizare a competențelor pe domenii strategice de desfășurare a activităților în administrație (politici publice, elaborarea reglementărilor, resurse umane, management financiar și audit intern, management de**

proiect, reprezentare instituțională în cadrul activității de relații internaționale etc.), pentru diferitele categorii de funcții

Prin similitudine cu sistemul specific pieței muncii, ulterior identificării celei mai bune variante de definire și elaborare a unui sistem de standardizare⁵⁵, vor fi identificate sau, acolo unde este cazul, actualizate, cerințele standard privind competențele necesare ocupării posturilor în administrația publică și desfășurării în condiții optime a activităților asociate acestora. În stabilirea ordinii de prioritate și a unora dintre elementele de fond privind acest sistem de standardizare, un rol major îl va avea structura nou-înființată, din specialiști în domeniul resurselor umane. În subsidiar, pentru acele categorii de funcții pentru care există deja standarde ocupaționale aprobate, va fi inițiat de către instituțiile competente un proces de analiză și, acolo unde se dovedește necesar, de actualizare a respectivelor standarde. Pe termen mediu și lung, o atare abordare va genera creșterea atractivității pentru ocuparea de funcții în administrație, în primul rând prin creșterea gradului de transparență și accesibilitate a informațiilor cu privire la ocupare. De asemenea, tot pe termen mediu și lung și în corelare cu măsuri precum creșterea gradului de informatizare, clarificarea rolurilor și responsabilităților, adecvarea reglementărilor, etc., o astfel de standardizare va diminua semnificativ posibilitățile de intervenție arbitrară în procesele de ocupare a posturilor și dezvoltare a carierelor, răspunzând într-o oarecare măsură inclusiv problemelor privind politicarea.

- **Evaluarea actualelor sisteme de recrutare în vederea introducerii de modificări care să faciliteze existența unui mai mare grad de corelare între nevoile de personal ale sistemului și ale instituțiilor și abilitățile, cunoștințele și competențele persoanelor interesate de dezvoltarea unei cariere în administrație, concomitent cu punerea în aplicare a unui sistem de evaluare a personalului bazat pe criterii care urmăresc competența, randamentul și conduita**

Aria de intervenție prioritară urmărește generarea unei creșteri sustenabile a capacității administrației de a face față provocărilor generate de principalele probleme identificate, inclusiv cele legate de structura actuală a funcției publice și a corpului funcționarilor publici

La implementarea acestei măsuri se vor avea în vedere, pe lângă analiza situației curente din punct de vedere al aplicării normelor în vigoare și al estimărilor privind introducerea de cadre de competențe comune, și o evaluare a impactului programelor tip Young Professional Scheme (Programul tinerilor profesioniști din administrația publică) și Bursa Specială Guvernul României - BSGR, care au introdus modalități specifice de recrutare, dar și rezultatele implementării sistemului analitic pilot de dezvoltare a carierei în funcția publică, Componenta „C2.– Indicatori de performanță - compatibilitate „funcționar - post”, instrumente moderne în gestiunea resurselor umane”, din cadrul proiectului „Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice”, cod SMIS 35032. Mai mult, în cadrul modificărilor preconizate se va urmări și facilitarea definirii de politici de ocupare incluzive la nivelul administrației publice, care să asigure continuitatea serviciului public nu doar într-o structură de carieră echilibrată în care sunt încadrați profesioniști, dar și cu

⁵⁵ La momentul actual pot fi avute în vedere cel puțin 3 variante distincte – condiții reglementate de ocupare, cadre de competențe comune sau standarde ocupaționale -, însă identificarea soluției celei mai bune pentru stadiul actual și nevoile curente ale administrației nu poate fi făcută fără o analiză prealabilă detaliată

valorificarea oportunităților oferite de apartenenții la grupurile vulnerabile prin raportare la modalitatea de cunoaștere de către aceștia a unor problematici specifice, respectiv cu respectarea obligațiilor asumate la nivel național față de aceste categorii.

În ceea ce privește sistemele de evaluare, intervenția va urmări într-o primă fază modificarea acestora inclusiv în vederea compatibilizării criteriilor și procedurilor cu noile abordări în materie de management al organizațiilor și serviciilor publice (flexibilizare, cadre de competențe comune, politici de ocupare incluzive etc.) și, ulterior, acordarea de suport și coordonare metodologică pentru aplicarea corespunzătoare a noilor proceduri.

▪ **Creșterea gradului de transparență cu privire la recrutare, promovare și exercitarea funcțiilor**

Aria de intervenție prioritară va răspunde nevoilor de informare a publicului, în sens larg, cu privire la organizarea și desfășurarea activităților administrative asociate recrutărilor și promovărilor de personal, respectiv exercitării diferitelor categorii de funcții. Dincolo de latura specifică domeniilor comunicare și relații publice, în general, și domeniilor publicitatea concursurilor și liberul acces la informațiile de interes public, în particular, acțiunile în legătură cu creșterea gradului de transparență vor viza în egală măsură și:

- definirea clară a funcțiilor de management, concomitent cu modul în care se face delegarea competențelor decizionale;
- definirea unor mecanisme noi cu privire la mobilitate și sancțiuni, având la bază inclusiv criterii de performanță obiective și posibilitatea contestării deciziilor pe cale administrativă și la instanțe/organisme specializate.

Concomitent, vor fi planificate, organizate și implementate activitățile privind crearea și administrarea unei evidențe unitare, informatizate, a tuturor categoriilor de funcții aparținând administrației publice, respectiv cele privind introducerea graduală a informatizării concursurilor în domeniul administrației publice, în forma și la termenele detaliate în cadrul obiectivului specific II.2.1.

Urmare a măsurilor menționate, este de așteptat ca atractivitatea opțiunilor de dezvoltare a unei cariere în administrație să crească, în principal urmare a creșterii gradului de acces la informații și predictibilității privind parcursul profesional, iar odată cu evoluția atractivității, este de așteptat să se consolideze și așa-numitul *esprit de corps* ("spirit de corp").

II.2.3. Revizuirea politicilor motivaționale în domeniul resurselor umane din administrația publică, inclusiv din perspectiva oportunităților de carieră și a salarizării orientate către performanță

Din analiza rezultatelor diferitelor studii efectuate în rândul/cu participarea persoanelor direct vizate, concluzia generală desprinsă a fost aceea că, cel puțin în ceea ce privește administrația românească, cel mai des indicate elemente motivaționale sunt cele în legătură cu remunerarea muncii și oportunitățile de carieră. De asemenea, cel mai des indicate elemente de demotivare sunt cele în legătură cu nivelul de salarizare și cu recompensarea/recunoașterea performanțelor, în cadrul celor din urmă menționate intrând atât aspectele de natură financiară, cât și cele non-financiare. În egală măsură, însă, posibilitățile administrației ca și angajator rămân, din această perspectivă, unele limitate, măsurile pe termen mediu și lung fiind necesar a răspunde nu doar nevoilor/solicitărilor resurselor umane implicate, dar și constrângerilor specifice

sistemului. De aceea, măsurile propuse în ceea ce privește revizuirea politicilor motivaționale vor viza cu prioritate, în lipsa unor resurse suplimentare:

- **Facilitarea implementării Legii cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice**

Corelativ cu inițiativa Ministerului Muncii, Protecției Sociale, Familiei și Persoanelor Vârstnice de actualizare a Legii nr. 284/2010, prin prezenta strategie se propune și o revizuire punctuală a cadrului normativ pe probleme ce țin de plata muncii prestate și recompensarea performanțelor: reintroducerea unor elemente salariale care să recompenseze performanța individuală, cu posibilă soluție de finanțare a noilor măsuri, pentru neafectarea limitelor acceptate pentru cheltuieli salariale, realizarea de economii la fondul de salarii de către ordonatorii de credite și acordarea posibilității acestora de a utiliza respectivele sume în scopul menționat anterior.

În vederea stimulării performanței resurselor umane cu atribuții în domeniul managementului fondurilor nerambursabile acordate de UE, este în curs de elaborare și urmează să fie finalizat și pregătit pentru implementare până la finalul anului 2014, un sistem coerent de recrutare. Totodată, până la sfârșitul anului 2014, va fi dezvoltată o metodologie de evaluare a performanțelor personalului din sistemul de gestiune a fondurilor structurale și de investiții, pe baza criteriilor de performanță prevăzute de legislația națională.

- **Evaluarea implementării programelor tip Young Professional Scheme (Programul tinerilor profesioniști din administrația publică) și Bursa Specială Guvernul României – BSGR și integrarea aspectelor/rezultatelor pozitive printr-o nouă abordare a dezvoltării carierei în funcția publică**

Așa cum s-a menționat anterior, o atare evaluare va fi avută în vedere în cadrul proceselor de actualizare a sistemelor de recrutare, selecție și evaluare în vederea introducerii de modificări care să faciliteze existența unui mai mare grad de corelare între nevoile de personal ale sistemului și ale instituțiilor și abilitățile, cunoștințele și competențele persoanelor interesate de dezvoltarea unei cariere în administrație. Întrucât programe de tipul celor menționate și-au dovedit deja, în timp, capacitatea de a genera valoare adăugată pentru sistem, rezultatele lor fiind apreciate inclusiv de partenerii externi, însă și potențialul de a genera probleme grave în aplicare datorită în primul rând creării unui statut special și în cea de-al doilea, intervenției directe în autonomia decizională a autorităților și instituțiilor publice cu privire la gestiunea necesarului de resurse umane, opțiunea logică este aceea de integrare a lecțiilor învățate. Iar modalitatea cea mai simplă și imediată de integrare a aspectelor/rezultatelor pozitive constă în asigurarea finanțării de către stat a organizării și desfășurării de programe de formare specializată pentru persoanele cu potențial, din sistem sau din afara acestuia, pe modelele deja consacrate. Astfel se va putea răspunde, pe termen mediu și lung, inclusiv nevoilor administrației de personal dotat cu abilități de management al calității serviciilor, respectiv cu competențe avansate de planificare strategică, cu capacitate și interes pentru inițiativă și cu o cât mai mare deschidere la schimbare.

II.2.4. Abordarea integrată a dezvoltării de competențe pentru administrația publică

La fel ca și celelalte elemente componente ale managementului resurselor umane din administrația publică, dezvoltarea de competențe este supusă aceluiași efect de fragmentare, cu suprapunere de competențe și lipsă de claritate cu privire la exercitarea competențelor instituționale. În consecință, o abordare integrată a domeniului va presupune o viziune strategică axată pe necesarul de competențe și, respectiv, necesarul de intervenție pentru dezvoltarea

acestor competențe, pornind mai puțin de la regimul juridic aplicabil categoriilor de persoane vizate, și mai mult de la nevoile instituționale. Astfel, în ceea ce privește domeniul supus discuției, pentru perioada următoare se vor avea în vedere cu prioritate:

- **Redefinirea sistemului de formare profesională (cadru strategic, normativ, metodologic și instituțional) și dezvoltare de competențe pentru administrația publică**

Prioritatea strategică va avea în vedere crearea unui sistem de formare profesională pentru resursele umane din administrație, care să se bazeze pe cele 3 componente urmărite în procesul de evaluare (competență, randament și conduită). La fundamentarea procesului de modificare a sistemului actual se vor avea în vedere cu prioritate: sustenabilitatea cadrului instituțional, cerința de respectare a regulilor concurențiale, diversificarea metodelor de dezvoltare de competențe (cu accent pe o mai bună valorificare a schimburilor de experiență și mobilității în scopul învățării, a învățării aplicate și pe bază de experiențe practice, precum și a utilizării TIC în cadrul proceselor de instruire), introducerea de mecanisme care să asigure participarea obligatorie la instruire conform rezultatelor evaluării și planificării activităților pe perioadele următoare, dezvoltarea unui sistem de asigurare a calității proceselor de formare pentru administrația publică și crearea premiselor pentru trecerea treptată la utilizarea exclusivă de cadre de competențe și de pregătire standardizate. Totodată, în procesul de redefinire a sistemului de formare profesională se vor identifica și se vor avea în vedere și nevoile specifice de formare existente în domenii precum: planificare teritorială, urbanism, administrare aplicații IT&C, etc.

De asemenea, o componentă importantă și distinctă a procesului menționat va fi dedicată dezvoltării unui sistem de formare „in house”, cu rețea internă de traineri și mentori susținută de o infrastructură și resurse adecvate. În atingerea rezultatelor estimate, un rol major îl va avea în primul rând structura nou-înființată, din specialiști în domeniul resurselor umane, iar în al doilea, societatea civilă și mediul academic, esențială în acest domeniu fiind considerată o abordare participativă a procesului de fundamentare, definire și promovare a unui nou sistem.

- **Stabilirea și implementarea principiilor pentru asigurarea calității în domeniul formării profesionale pentru administrația publică**

În cadrul activităților de redefinire a sistemului de formare profesională și dezvoltare de competențe pentru administrația publică, una dintre direcțiile strategice urmărite va avea ca obiect alinierea graduală a acestui sistem la sistemul național de dezvoltare și recunoaștere a competențelor, inclusiv în ceea ce privește instrumentele de control al calității. În fapt, aceasta va presupune crearea unor mecanisme de colaborare permanentă între instituții cu diferite competențe pe domeniul supus discuției, o mai bună orientare a proceselor de standardizare pe domeniul formării, dezvoltării și recunoașterii de competențe în administrația publică spre îndeplinirea cerințelor specifice privind asigurarea calității, precum și o consolidare a rolului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici în acest domeniu, instituția menționată urmând:

- a stabili prioritățile și a elabora sau, după caz, aviza strategiile și politicile naționale în domeniul formării profesionale pentru administrația publică, în corelare cu politicile naționale/europene în domeniul formării profesionale, însă pornind de la necesitățile administrației;
- a stabili competențele necesare și relevante pentru exercitarea diferitelor categorii de funcții ori, acolo unde este cazul, a diferitelor categorii de activități specifice exercitării de prerogative de putere publică, în corelare cu sistemele naționale de inventariere și

descriere a respectivelor competențe, însă pornind de la necesitățile direct rezultate din arhitectura sistemelor de recrutare și selecție în funcția publică, respectiv a celor de dezvoltare a carierei în funcția publică;

- a defini modalitățile de recunoaștere a competențelor rezultate din activitățile de învățare realizate de fiecare persoană pe parcursul exercitării funcției sale, corespunzător modului în care această învățare a fost realizată - în contexte formale, nonformale sau informale;
- a-și redefini obiectivele instituționale și prioritățile astfel încât activitățile/atribuțiile specifice statutului de furnizor de formare să facă obiectul unor politici de promovare de sine-stătătoare similare activităților de branding, rebranding și marketing de produs;
- a-și defini o structură instituțională adecvată noilor obiective, inclusiv pe baza resurselor suplimentare alocate

Tot cu titlu de măsură distinctă destinată asigurării calității în formarea pentru administrația publică, în scopul abordării unitare și sustenabile a dezvoltării de competențe pentru exercitarea anumitor categorii de funcții, pentru programele de formare specializată definite prin lege ca obligatorii pentru ocuparea unor categorii de funcții publice (cum ar fi, spre exemplu, înalții funcționari publici) sau stabilite la nivel național ca fiind destinate unor grupuri-țintă strategice (cum ar fi, spre exemplu, funcționarii de conducere, secretarii unităților administrativ-teritoriale, prefectii și subprefectii, în special în ipoteza modificării statutului acestora, personalul unităților de politici publice, personalul departamentelor de resurse umane etc.), Agenția Națională a Funcționarilor Publici va continua organizarea și desfășurarea de instruire dedicate.

▪ **Profesionalizarea activităților de consiliere din cadrul cabinetelor demnitarilor**

Această măsură nu își propune nici condiționarea ocupării funcțiilor de existența unei formări inițiale sau continue dedicate, și nici nu își propune crearea unui filtru între opțiunea demnitarilor privind acordarea încrederii, respectiv componența cabinetului, și ocuparea respectivelor funcții. Privită ca o direcție de intervenție complementară celei privind clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal din administrație, și constituind particularitate specifică revizuirii politicilor motivaționale în domeniul resurselor umane din administrația publică, inclusiv din perspectiva oportunităților de carieră pe de o parte, și a relaționării palierului administrativ cu cel politic, pe de altă parte, profesionalizarea activităților de consiliere în cadrul cabinetelor demnitarilor este considerată drept susceptibilă să producă schimbări majore în eficiența organizațiilor, dar și în ceea ce privește interferența factorilor politici în decizia administrativă. Altfel spus, profesionalizând această categorie de angajați, ca urmare a participării la o serie de cursuri/sesiuni de instruire cu privire la specificul domeniului/activității pentru care aceștia sunt angajați ca și consilieri, este de așteptat ca factorul politic, independent de pregătirea sa inițială, să fie mai bine informat cu privire la rolul său, la obligațiile asumate odată cu preluarea conducerii unei instituții cu rol, obiective, și de cele mai multe ori, direcții de acțiune predefinite, la modalitățile practice pe care le are la dispoziție pentru a interveni și la limitele intervențiilor sale.

De asemenea, în cadrul priorității strategice se va avea în vedere și soluționarea aspectelor procedurale legate de posibila constituire a persoanelor care ocupă funcții politice sau funcții în legătură cu exercitarea funcțiilor politice (cum este cazul anumitor categorii de personal din cadrul

cabinetului demnitarului) în grupuri-țintă pentru activități de instruire finanțate din fonduri publice.

Pe termen mediu și lung, se așteaptă ca această abordare să fie complementară celorlalte măsuri orientate spre o mai clară delimitare a palierului politic de cel administrativ și să răspundă, fie și doar parțial, necesității de intervenție în vederea reducerii politizării administrației.

Obiectiv specific II.3: Promovarea eticii și integrității în administrația publică și continuarea măsurilor privind prevenirea și combaterea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor aferente formulate în cadrul Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV)

II.3.1. Promovarea eticii și integrității în administrația publică

Promovarea eticii și integrității în administrația publică este realizată prin intermediul Strategiei Naționale Anticorupție (SNA) 2012-2015, un document cu o viziune strategică pe termen mediu, care oferă coordonatele majore de acțiune în sprijinul promovării integrității și a buneii guvernări la nivelul tuturor instituțiilor publice. Documentul are un caracter multidisciplinar și este adresat tuturor instituțiilor publice care reprezintă puterea executivă, legislativă și sistemul judiciar, autoritățile publice locale, mediul de afaceri și societatea civilă.

Scopul SNA este de a reduce și a preveni fenomenul corupției, printr-o aplicare riguroasă a cadrului legal și instituțional deja existente. Prin urmare, SNA pune un accent pe respectarea standardelor de integritate și implementarea efectivă a măsurilor în vigoare (cum ar fi declarațiile de avere, gestionarea conflictelor de interese și a incompatibilităților, protecția avertizorilor de integritate, consilierul de etică, declararea cadourilor, dar și transparența în procesul decizional și accesul la informațiile de interes public, abordate în alte secțiuni ale prezentei Strategii). Mai mult decât atât, SNA include domeniile identificate ca priorități la nivelul Uniunii Europene de către Comunicarea Anticorupție a Comisiei Europene, cum ar fi recuperarea produselor infracțiunii și protecția intereselor financiare ale UE, dar și alte zone/sectoare vulnerabile la corupție.

De la adoptarea SNA, toate instituțiile participante pe platformele de cooperare specifice, inclusiv instituțiile independente de aplicare a legii, au continuat să implementeze măsuri de prevenire și combatere a corupției, fiind menținută o tendință pozitivă în ceea ce privește complexitatea cazurilor și gama de persoane cercetate. Totodată, la nivelul a peste 2400 de instituții publice au fost desemnați coordonatori de planuri sectoriale anticorupție și periodic, prin intermediul platformelor de cooperare și al Comisiei de monitorizare a progreselor înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, se evaluează gradul de implementare a măsurilor preventive. O contribuție importantă la asigurarea implementării SNA este adusă de către Secretariatul tehnic al SNA, asigurat de compartimentul de specialitate din cadrul Ministerului Justiției (MJ). Dezvoltat ca structură interinstituțională cu activitate permanentă, Secretariatul a fost constituit la nivelul MJ pentru sprijinirea procesului de monitorizare și este gândit ca un centru de expertiză anticorupție pus la dispoziția instituțiilor publice. Secretariatul joacă un rol pivotal în implementarea strategiei, având ca principale atribuții elaborarea rapoartelor de monitorizare semestriale și anuale; centralizarea și actualizarea periodică a stadiului implementării listei de măsuri preventive anticorupție, în baza rapoartelor de autoevaluare; organizarea reuniunilor de monitorizare la nivel de platforme, ale comisiei la nivel înalt și conferinței anuale; documentarea și diseminarea de bune practici anticorupție identificate;

realizarea unor sondaje de opinie; orice alte informații privind stadiul implementării SNA. În cadrul acestei structuri sunt cooptați experți din cadrul MJ care asigură și reprezentarea României în cadrul mecanismelor de cooperare internațională anticorupție, dar și reprezentanți ai altor instituții publice și private. În cadrul Secretariatului activează un expert delegat din cadrul Direcției Generale Anticorupție și un expert în administrație publică locală delegat din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

Intervențiile propuse în prezenta strategie, din perspectiva resurselor umane din administrație, au un caracter complementar în raport cu SNA și sunt orientate pe următoarele trei paliere:

- **Continuarea dezvoltării și a implementării planurilor de acțiune sectoriale de la nivelul tuturor autorităților publice**, bazate pe evaluarea riscurilor și o implementare eficientă a măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare prevăzuți în Anexa II la SNA;
- **Sprijinirea autorităților administrației publice locale/centrale în vederea implementării măsurilor de prevenire a corupției prin dezvoltarea, promovarea și utilizarea de instrumente specifice** (ghiduri, metodologii, proceduri, instruirii etc.);
- **Dezvoltarea și utilizarea de mecanisme instituționale și interinstituționale, în parteneriat cu societatea civilă și/sau autoritățile administrației publice locale**, care vizează implementarea și monitorizarea măsurilor cuprinse în documentele programatice în domeniul prevenirii corupției;
- **Implementarea măsurilor de prevenire a corupției la nivelul administrației publice locale**, prin: organizarea de campanii de informare/conștientizare a cetățenilor și funcționarilor publici, organizarea de consultări/dezbateri publice periodice în plan local pentru promovarea bunelor practici anticorupție la nivelul administrației publice locale și creșterea încrederii cetățenilor; elaborarea de studii privind fenomenul corupției din administrația publică locală; dezvoltarea rețelelor de elaborare și evaluare a politicilor publice anticorupție de la nivel teritorial/local după modelul Grupurilor de Acțiune Anticorupție;
- **Creșterea capacității Secretariatului tehnic al Ministerului Justiției** de a asigura o implementare coordonată a planurilor sectoriale, a măsurilor preventive și de a derula programe de formare profesională anticorupție pentru angajați (module de e-learning, e-SNA, e-monitorizare).

Totodată, este necesară **întărirea capacității operaționale pentru prevenirea și combaterea faptelor de corupție a instituțiilor de aplicare a legii din cadrul puterii executive.**

În ceea ce privește promovarea eticii, integrității și conduitei corespunzătoare la nivelul personalului din administrația publică, prezenta Strategie propune o abordare bazată atât pe promovarea conceptelor și instrumentelor de natură să le asigure implementarea, cât și pe măsuri concrete, de îmbunătățire a cadrului instituțional și legislativ:

- **Actualizarea cadrului general de stabilire și monitorizare a respectării normelor de conduită, precum și a mecanismelor instituționale actuale de implementare a prevederilor legale privind conduita personalului din administrația publică;**
- **Formarea și informarea consilierilor de etică din autorități și instituții publice;**
- **Introducerea de măsuri specifice, necesare dezvoltării unei culturi organizaționale caracterizate prin etică și integritate** în ceea ce privește definirea și aplicarea de politici/strategii de resurse umane la nivel sectorial/instituțional.

Realizarea măsurilor și atingerea rezultatelor preconizate va fi asigurată și prin finalizarea implementării documentului de politică publică intitulat „Dezvoltarea de standarde etice în administrația publică”, inițiativă a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici corespondentă inclusiv obligațiilor asumate prin Strategia Națională Anticorupție 2012-2015⁵⁶, aflată deja într-un stadiu avansat de adoptare/aprobare formală și pentru care parte din activitățile planificate au fost deja realizate.

II.3.2. Măsuri privind prevenirea și combaterea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor aferente formulate în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV);

Sprijinirea implementării măsurilor cuprinse în Strategia Națională Anticorupție.

Obiectiv specific II.4: Soluții IT pentru eficientizarea administrației publice

Pentru dezvoltarea unei administrații publice moderne, eficiente, transparentă și deschisă în relația cu cetățenii și mediul de afaceri, tehnologia informației și comunicațiilor are un rol foarte important, acela de a fundamenta soluția tehnică aferentă preluării, procesării și stocării, după caz, a datelor relevante pentru problemele ridicate de cetățeni/mediu de afaceri.

Strategia creează cadrul de coordonare pentru întreaga administrație pentru a se ajunge la:

- Identificarea problemelor curente ridicate de cetățeni/mediu de afaceri (evenimente de viață);
- Tratarea unitară din punct de vedere procedural a evenimentelor în cauză, cu luarea în considerare a tuturor situațiilor în care legea prevede acordarea unor avize din partea unor terțe instituții;
- Stabilirea cerințelor operaționale care derivă din procedurile de tratare a evenimentelor de viață, de natură să conducă la identificarea unor limite de timp admisibile precum și la un nivel de performanță tehnică din domeniul ITC;
- Identificarea și implementarea soluțiilor ITC avizate de instituțiile abilitate potrivit legii, de natură să îndeplinească cerințele operaționale identificate.

Prin măsurile cuprinse în prezenta Strategie, autoritățile competente vor identifica nevoile de reforme organizaționale, procedurale și legislative pentru instituțiile din administrația publică, sub coordonarea Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizarea Strategiei și având ca responsabili MDRAP și CPM, în colaborare cu fiecare minister de linie pentru domeniul de competență și cu sprijinul MSI pentru aspectele incidente domeniului ITC.

Măsurile de reformă a căror necesitate a fost identificată vor preceda orice proiect de investiție în infrastructura de ITC pe baza rezultatelor provenite din analizele efectuate.

Preluarea documentelor și datelor în format electronic de la cetățeni/mediu de afaceri:

În relația cu administrație publică centrală și locală cetățenii și mediul de afaceri vor putea să alege între două modalități:

⁵⁶ În speță, obligațiile stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 215/2012 privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2012-2015, a Inventarului măsurilor preventive anticorupție și a indicatorilor de evaluare, precum și a Planului național de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție 2012-2015, la Obiectivul specific 1. *Remediarea vulnerabilităților specifice instituțiilor publice prin implementarea sistematică a măsurilor preventive*, măsura 5. *Consolidarea statutului și a rolului consilierului de etică.*

- Predarea directă (înmânarea) a documentelor și a datelor care vor fi procesate cu mijloace electronice de către funcționarul abilitat în acest sens, caz în care definim că cetățeanul/mediul de afaceri s-a adresat direct **ghişeului unic fizic** constituit la nivelul administrației publice locale (primărie și consiliu județean);

În această situație responsabilitatea procesării electronice a documentelor și datelor primite, precum și autentificarea rezultatelor procesării revine exclusiv funcționarului care efectuează respectiva procesare.

- Predarea on-line a documentelor în format electronic, cu eventuala completare a formularelor electronice disponibile, caz în care definim că cetățeanul/mediul de afaceri s-a adresat **ghişeului unic virtual**, constituit și funcționând pe paginile de internet alocate în acest sens de către autoritățile abilitate.

În această situație, cetățeanul/mediul de afaceri trebuie să dețină un mijloc de autentificare și semnătură electronică, iar responsabilitatea asupra documentelor și datelor procesate și autentificate/semnate revine petentului.

Obiectiv specific II.5: Îmbunătățirea proceselor interne la nivelul instituțiilor publice

Pentru ca instituțiile și autoritățile publice să fie în măsură să își îndeplinească rolul în condiții de calitate și eficiență este esențial ca structura organizatorică și procesele interne să fie dimensionate și definite de o manieră corespunzătoare, care să asigure atât unitatea de abordare pe categorii de instituții, cât și flexibilitatea și adaptarea la situații noi. În acest context, prezenta Strategie propune o abordare bazată pe creșterea gradului de implementare a standardelor de management în administrația publică și creșterea capacității structurilor de audit intern din cadrul instituțiilor și autorităților publice.

II.5.1. Creșterea gradului de utilizare a sistemului de control intern/managerial (standardelor de management) în administrația publică

În ceea ce privește creșterea gradului de utilizare a standardelor de management sau a sistemului de control intern/managerial în administrația publică, prezenta Strategie propune o abordare bazată pe direcții de acțiune care vor viza realizarea de analize referitoare la valorificarea, în prezent, a acestor sisteme și instrumente, identificarea priorităților pentru implementarea standardelor de management într-o manieră coerentă, coordonată și etapizată, precum și promovarea, monitorizarea și evaluarea impactului implementării standardelor de management/ a sistemului de control intern/managerial, respectiv:

- **Elaborarea unei analize cu privire la stadiul implementării sistemului de control intern/managerial la nivelul entităților publice centrale și locale și a nevoilor de training pentru personalul cheie implicat în implementarea SCI/M;**
- **Reevaluarea și regruparea standardelor de management**, conform celor de la nivelul Comisiei Europene, astfel încât să se ajungă la reducerea numărului de standarde de la 25 la 16;
- **Dinamizarea procesului de implementare a SCI/M**, inclusiv creșterea gradului de implicare reală a tuturor factorilor de conducere și a celor din departamentele de audit din cadrul entităților publice, în implementarea standardelor de management.

II.5.2. Întărirea capacității auditului intern la nivelul structurilor din administrația publică centrală și locală

În ceea ce privește consolidarea funcției de audit intern în administrația publică din România, prezenta Strategie propune o abordare bazată pe direcții de acțiune care să influențeze funcționarea optimă a auditului intern pe termen scurt și mediu, în special pentru structurile de audit responsabile cu gestionarea programelor și proiectelor finanțate din fonduri europene la nivel național, regional și local/sectorial. Având în vedere că auditul intern are o deosebită importanță în creșterea performanței în cadrul instituțiilor publice, limitarea risipei de resurse și posibilităților de fraudă și corupție, detectarea din timp a disfuncționalităților, suprapunerilor de competență și a neregulilor, este necesar a se implementa metode mai eficiente de asigurare obiectivă și consiliere, în scopul îmbunătățirii sistemelor și activităților instituțiilor, sprijinirea îndeplinirii obiectivelor instituției printr-o abordare sistematică și metodică prin care se evaluează și se îmbunătățesc eficacitatea sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor administrării, prin cel puțin:

- **Realizarea de metodologii privind creșterea calității și eficienței activității de audit intern și implementarea acestor metodologii în managementul structurilor de audit intern din instituțiile publice;**
- **Dezvoltarea de sisteme și instrumente moderne de management pentru creșterea performanței auditorilor interni din instituțiile publice implicate în implementarea programelor și proiectelor finanțate din fonduri europene;**
- **Dezvoltarea de ghiduri, manuale și metodologii cu privire la auditul performanței, cu accent pe achiziții publice, eficacitatea utilizării cheltuielilor publice, evaluarea proiectelor finanțate din fonduri europene;**
- **Dezvoltarea pe baze moderne a managementului riscurilor în cadrul misiunilor de audit intern;**
- **Armonizarea legislației privind gestionarea fondurilor europene în raport cu importanța activităților realizate efectiv de personalul implicat în activități de audit intern și directivele Uniunii Europene și cu Standardele Internaționale;**
- **Crearea și implementarea unei baze de date care să cuprindă informații necesare desfășurării activității de audit intern.**

Obiectiv specific II.6: Calitate, cercetare și inovare în administrația publică

În contextul în care cerințele beneficiarilor/clienților serviciilor publice sunt tot mai numeroase și mai diversificate, administrația publică trebuie să se adapteze în permanență pentru a răspunde prompt și eficient nevoilor părților interesate, prin identificarea permanentă de surse/resurse noi care să contribuie la o mai bună furnizare a serviciilor oferite de administrație beneficiarilor.

Activitățile de cercetare, utilizarea managementului calității, a bunelor practici și a inovării reprezintă instrumente și practici de natură să contribuie la modernizarea și eficientizarea autorităților și instituțiilor publice și să aducă un plus de valoare în activitatea acestora, cu efecte pozitive pe termen lung asupra gradului de satisfacție a cetățeanului.

II.6.1. Promovarea bunelor practici și a inovării în administrația publică și încurajarea schimbului de experiență și a networking-ului între instituțiile și autoritățile publice

În ceea ce privește promovarea bunelor practici și a inovării în administrația publică, precum și încurajarea schimbului de experiență și networking-ului între instituțiile și autoritățile publice, pe plan intern și extern, prezenta Strategie propune o abordare bazată pe patru direcții de acțiune care vor viza: introducerea de mecanisme moderne de comparare a performanței în administrație și de acordare de sprijin reciproc pentru învățarea din bune practici, colaborarea cu mediul academic și de cercetare pentru identificarea de concepte și metode inovative aplicabile administrației publice, organizarea de acțiuni de promovare a bunelor practici, a inovării și networking-ului în administrația publică, precum și elaborarea de materiale suport pentru promovarea bunelor practici și a inovării în administrația publică.

▪ Instituirea de mecanisme de benchmarking, bench doing și bench-learning în administrația publică

Această abordare strategică presupune atât dezvoltarea și implementarea unor mecanisme prin care să se realizeze compararea și ierarhizarea performanței obținute de autoritățile și instituțiile publice în realizarea activităților și în furnizarea anumitor servicii publice, cât și încurajarea autorităților și instituțiilor publice de a realiza parteneriate pentru a identifica/aplica soluții comune în ceea ce privește problemele cu care se confruntă.

Principalele instrumente vizate prin Strategie pentru realizarea aspectelor mai sus-menționate sunt următoarele:

Benchmarking – mecanism prin care instituții publice cu activități sau preocupări similare își compară periodic performanța/activitatea, pentru a identifica existența decalajelor sau a ariilor deficitare;

Bench-learning – mecanism de învățare din experiența altora, utilizat în scopul preluării și adaptării, în cadrul propriei instituții, a unor bune practici/soluții de îmbunătățire;

Bench doing – implementarea unor măsuri inovative sau a unor bune practici în mai multe instituții sau autorități publice în același timp, permițând astfel ca acestea să învețe și să dezvolte împreună.

Pentru realizarea acestei direcții de acțiune vor fi identificate o serie de domenii/arii prioritare (de exemplu tipuri de activități sau tipuri de servicii) pentru care autoritățile și instituțiile publice vor fi încurajate să deruleze acțiuni de bench-learning, benchmarking și bench doing. În acest scop, vor fi elaborate materiale suport (ghiduri, metodologii și manuale) care să faciliteze înțelegerea și aplicarea acestor concepte de către autoritățile și instituțiile publice.

Strategia vizează îndeosebi utilizarea unor astfel de instrumente de către instituțiile de la nivel central, în special în raport cu structurile deconcentrate ale acestora, pentru a încuraja evaluarea performanței și schimbul de experiență, în vederea creșterii calității serviciilor oferite, fiind avute în vedere pentru perioada 2014-2020 ministerele prioritare menționate în Acordul de Parteneriat. Astfel de mecanisme bine aplicate pot constitui un factor important în scopul dezvoltării prin adaptarea și implementarea unor bune practici și prin învățarea din experiența altora. Totodată strategia își propune să încurajeze și autoritățile locale și structurile cu atribuții de reglementare și monitorizare a serviciilor publice, dar nu numai, să implementeze astfel de instrumente, în special pentru domeniile pentru care se pot utiliza indicatori de performanță comuni.

- **Colaborarea cu mediul academic și de cercetare pentru identificarea și implementarea de concepte și metode inovative în domeniul administrației publice**

Această direcție de acțiune are în vedere dezvoltarea unor parteneriate, proiecte, colaborări între administrația publică și mediul academic și de cercetare în scopul:

- identificării unor teme de interes comun și realizării unor studii/analize/cercetări cu privire la anumite aspecte ale administrației publice;
- identificării unor concepte și măsuri inovatoare care să sprijine creșterea calității activităților administrației publice și a serviciilor furnizate de aceasta;
- furnizării de expertiză de specialitate/de formare adaptată noilor provocări cu care se confruntă administrația publică.

- **Elaborarea de ghiduri, manuale, metodologii pentru promovarea inovării și bunelor practici în administrația publică**

Această direcție de acțiune are în vedere sprijinirea instituțiilor și autorităților publice în procesul de îmbunătățire a activităților proprii, prin facilitarea accesului acestora la informații privind soluțiile identificate și implementate de alte instituții, din țară sau străinătate, pentru rezolvarea unor probleme similare.

În prima etapă, Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei (CNCISCAP) va asigura crearea unui cadru general de promovare a bunelor practici și a inovării și va identifica o serie de instituții cu atribuții și preocupări în domeniu, care să asigure o abordare unitară/la nivel strategic în realizarea și promovarea unor metodologii/ghiduri și manuale în domeniu. La rândul lor, instituțiile și autoritățile publice, după caz, vor identifica și promova propriile bune practici.

- **Organizarea de acțiuni de promovare și diseminare a bunelor practici, inovării și networking-ului în administrația publică**

Pentru a asigura diseminarea bunelor practici identificate și a încuraja comunicarea și sprijinul reciproc, cu privire la implementarea acestora, între instituțiile și autoritățile publice vor fi realizate evenimente (sesiuni de prezentare, conferințe naționale și internaționale), va fi încurajată crearea de rețele specializate pe sectoare de activitate sau tematici și vor fi identificate mijloace de comunicare dedicate (site-uri, buletine informative, grupuri de e-mail etc.). De asemenea, la nivelul Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizarea Strategiei vor fi identificate instituții care vor avea rolul de a promova, la nivel internațional, bunele practici din România și de a facilita participarea instituțiilor și autorităților publice din România la rețele în domeniu.

II.6.2. Creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrația publică

În ceea ce privește creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrația publică, prezenta Strategie propune o abordare bazată pe direcții de acțiune care vor viza realizarea de analize referitoare la valorificarea, în prezent, a acestor sisteme și instrumente, identificarea priorităților pentru implementarea managementului calității într-o manieră coerentă, coordonată și etapizată, promovarea, monitorizarea și evaluarea impactului implementării sistemelor și instrumentelor de management al calității.

- **Realizarea unei analize a situației actuale în ceea ce privește evaluarea nevoilor părților interesate și utilizarea sistemelor și instrumentelor de management al calității în autoritățile și instituțiile publice din România.** Realizarea analizei presupune aplicarea

unui chestionar pentru colectarea de informații relevante de la autoritățile și instituțiile publice cu privire la evaluarea nevoilor părților interesate și la utilizarea sistemelor și instrumentelor de management al calității, cu accent pe nevoile și obiectivele de dezvoltare în domeniu.

- **Identificarea și asumarea priorităților în vederea implementării managementului calității la nivelul administrației publice centrale și locale, într-o manieră coerentă, coordonată și etapizată.** Realizarea acestei căi de acțiune se referă la stabilirea de către Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei a obiectivelor în domeniul managementului calității pentru perioada 2015 – 2020, la elaborarea unui plan de acțiune pentru prioritizarea și etapizarea implementării managementului calității, pe tipuri de instituții (ministere, instituții subordonate/în coordonare, structuri deconcentrate ale acestora, județe, municipii, orașe, comune), precum și la stabilirea și implementarea acțiunilor necesare pentru consolidarea cadrului legislativ pentru implementarea managementului calității la nivelul administrației publice, cu accent pe un sistem unitar și recunoscut la nivel național și/sau european, spre exemplu ISO, CAF, BSC⁵⁷.
- **Implementarea și monitorizarea Planului de acțiune etapizat pentru implementarea managementului calității.** Această etapă vizează implementarea efectivă a măsurilor și acțiunilor de sprijin pentru implementarea managementului calității, precum și monitorizarea sistematică a acestora. În cadrul acestei etape Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizarea Strategiei:
 - va sprijini instituțiile responsabile pentru implementarea acțiunilor prevăzute în Planul de acțiune etapizat pentru implementarea managementului calității (prin asigurarea unui consens politic, asigurarea eligibilității finanțării din POCA a proiectelor pentru implementarea sistemelor și instrumentelor de management al calității etc.);
 - va elabora un mecanism de monitorizare a Planului de acțiune etapizat pentru implementarea managementului calității;
 - va monitoriza periodic Planul de acțiune etapizat pentru implementarea managementului calității.
- **Derularea de acțiuni de informare, promovare și formare privind sistemele și instrumentele de management al calității.** Realizarea acestei căi de acțiune vizează promovarea managementului calității prin realizarea și transmiterea de documente de informare/promovare către instituții și autorități publice și organizarea unor seminarii/ateliere de lucru destinate instituțiilor și autorităților publice pentru informarea/formarea reprezentanților acestora privind managementul calității, precum și pentru prezentarea bunelor practici identificate, la nivel național și/sau internațional, în acest domeniu.
- **Realizarea și implementarea unui mecanism de monitorizare a utilizării sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrația publică.** Realizarea acestei căi de acțiune vizează elaborarea unui mecanism de monitorizare a utilizării managementului calității în administrația publică pentru a avea o imagine a gradului de utilizare a acestuia la

⁵⁷ Prin intermediul Balanced Scorecard (BSC), instituțiile administrației publice vor putea să-și planifice, coordoneze și monitorizeze performanța organizațională. BSC privește strategia instituției din patru perspective - perspectiva financiară, perspectiva beneficiarilor, procesele interne, învățare și dezvoltare și permite transpunerea obiectivelor strategice în obiective, acțiuni, indicatori și ținte operaționale (targets) până la ultimul nivel organizațional.

nivelul întregii țări. Colectarea de informații privind utilizarea managementului calității se va realiza anual de către autoritățile și instituțiile publice competente și datele obținute vor fi utilizate în monitorizarea gradului de atingere a obiectivelor/țintelor stabilite.

- **Evaluarea impactului implementării sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrația publică.** Realizarea acestei căi de acțiune vizează evaluarea impactului obținut la nivelul autorităților și instituțiilor publice în ceea ce privește îmbunătățirea modului de realizare a activităților și de prestare a serviciilor publice. În acest sens, va fi dezvoltată o metodologie de evaluare și colectare de informații care va fi realizată etapizat de către autoritățile și instituțiile competente, în funcție de realizarea principalelor măsuri de dezvoltare a utilizării managementului calității.

Obiectiv specific II.7: Îmbunătățirea managementului resurselor materiale la nivelul autorităților și instituțiilor publice de la nivel central

Resursele materiale (imobile, vehicule, mobilier, echipamente, produse consumabile) utilizate în administrația publică trebuie gestionate corespunzător pentru creșterea eficienței activităților. Este important ca resursele materiale utilizate să fie de calitate și să aibă o durată de utilizare îndelungată și, din această perspectivă, este necesar ca, la momentul achiziționării de produse/servicii/lucrări, accentul să fie pus pe calitatea produselor/serviciilor/lucrărilor și nu pe prețul cel mai scăzut la care acestea pot fi achiziționate.

În ceea ce privește managementul resurselor materiale, prezenta Strategie propune pentru autoritățile și instituțiile publice de la nivel central o direcție de acțiune bazată pe necesitatea implementării de măsuri în vederea modernizării și gestionării corespunzătoare a resurselor materiale, respectiv:

- **Realizarea de analize în ceea ce privește nevoile de modernizare a imobilelor**, cu accent pe necesitatea organizării ergonomice a spațiilor de lucru (birouri, săli de reuniuni), cât și a dotării corespunzătoare cu echipamente necesare desfășurării activității;
- **Realizarea de planuri multianuale de investiții pentru modernizarea imobilelor, a mobilierului și a echipamentelor;**
- **Monitorizarea planurilor multianuale de investiții** pentru modernizarea imobilelor, a mobilierului și a echipamentelor;
- **Consolidarea capacității de a derula acțiuni de colectare și valorificare a materialelor reciclabile** (hârtie și alte produse consumabile) rezultate din activitatea administrației publice;
- **Consolidarea capacității de a asigura servicii de întreținere și reparații ale echipamentelor** după expirarea perioadelor de garanție.

Obiectiv general III: Debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație

Obiectiv specific III.1: Reducerea birocrăției pentru cetățeni

În ceea ce privește reducerea barierelor birocratice, în sensul simplificării procedurilor administrative care generează un impact negativ asupra cetățenilor (în termeni de costuri de

informare, timp de reacție etc.), prezenta Strategie propune o abordare bazată pe patru direcții de acțiune care vor viza o analizare a nevoilor și obiectivelor în termeni de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative pentru cetățeni, realizarea unui plan integrat pentru simplificarea acestora, precum și implementarea și monitorizarea planului integrat de simplificare, respectiv evaluarea periodică a impactului măsurilor adoptate.

III.1.1. Analizarea nevoilor și obiectivelor în termeni de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative pentru cetățeni

Această abordare strategică presupune, într-o primă etapă, identificarea și analizarea nevoilor reale cu privire la simplificarea și raționalizarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor, cuprinzând o serie de măsuri concrete referitoare la:

- **inventarierea domeniilor** de activitate cu impact major asupra cetățenilor, cu accent pe principalele „evenimente de viață”. În scopul evidențierii principalelor „evenimente de viață”, ministerele și alte autorități centrale competente vor analiza, pe baza unei metodologii agreate de Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei și în corelare cu prevederile Strategiei Naționale privind Agenda Digitală pentru România, cel puțin următoarele domenii: evidența persoanelor și acte de stare civilă, înmatricularea vehiculelor, munca și prestațiile sociale, sănătatea, educația, plata taxelor și impozitelor, locuințele și aspectele colaterale acestora etc.;
- **identificarea principalelor probleme** cu care se confruntă cetățenii în relația cu administrația publică. În funcție de evenimentele de viață identificate anterior, utilizând instrumente specifice cercetării sociologice (chestionare/sondaje de opinie ș.a.), precum și prin organizarea de grupuri de lucru/mese rotunde/sesiuni de dezbateri vor fi identificate principalele probleme cu care se confruntă cetățenii în relația cu autoritățile și instituțiile publice. Categoriile de probleme vizate se referă, în principal, la costurile impuse cetățenilor, timpul alocat, precum și gradul de satisfacție al acestora, în cadrul interacțiunii cu administrația publică;
- pe baza principalelor probleme identificate conform celor arătate mai sus, **se vor stabili obiectivele generale** în materie de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative cu impact asupra cetățenilor.

III.1.2. Realizarea unui plan integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor

Cea de-a doua etapă a procesului de reducere a birocrăției pentru cetățeni presupune o planificare integrată a măsurilor de simplificare a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor.

Elementele minimale ale planificării vor fi reprezentate de:

- **identificarea domeniilor prioritare de simplificare**, pe baza analizei nevoilor și a obiectivelor; în funcție de rezultatele interpretării rapoartelor de cercetare sociologică și a concluziilor grupurilor de lucru/meselor rotunde/sesiunilor de dezbateri organizate se vor identifica domeniile care prezintă cele mai multe deficiențe din punctul de vedere al relației cetățeni-administrație publică;
- **stabilirea țintelor/obiectivelor specifice de simplificare** pentru fiecare domeniu prioritar; CNCISCAP va stabili metodologia pe baza căreia vor fi stabilite țintele de simplificare;

- **identificarea măsurilor de simplificare** pentru fiecare domeniu prioritar (cu indicarea responsabililor, termenelor și a bugetului). Astfel, în funcție de particularitățile fiecărui domeniu și de stadiul existent în materie de simplificare, măsurile vor viza, într-o manieră integrată, cel puțin următoarele dimensiuni: organizațională, procedurală, legislativă, financiară și de infrastructură.

Complementar realizării măsurilor cuprinse în această etapă se va elabora un **registru/nomenclator/inventar al procedurilor administrative cu impact major asupra cetățenilor**, instrument care va prezenta într-o manieră sintetică și comprehensivă, cele mai importante elemente ale procedurilor administrative aferente principalelor „evenimente de viață”.

III.1.3. Implementarea și monitorizarea Planului integrat de simplificare a procedurilor aplicabile cetățenilor:

Această etapă vizează implementarea efectivă a măsurilor de simplificare a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor, precum și monitorizarea sistematică a acestora.

În cadrul acestei etape CNCISCAP:

- **va sprijini instituțiile responsabile pentru implementarea măsurilor de simplificare** (prin asigurarea unui consens politic, asigurarea eligibilității finanțării din POCA a proiectelor pentru implementarea măsurilor de simplificare etc.);
- **va elabora și implementa un mecanism de monitorizare a Planului integrat de simplificare** a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor;
- **va monitoriza periodic Planul integrat de simplificare** a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor.

III.1.4. Evaluarea periodică a impactului măsurilor de simplificare a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor:

În vederea evaluării impactului măsurilor de simplificare a procedurilor administrative aplicabile cetățenilor:

- **CNCISCAP va elabora un mecanism pentru evaluarea impactului măsurilor de simplificare.** Mecanismul implică măsurarea regulată a sarcinilor administrative generate de procedurile administrative aplicabile cetățenilor;
- **Se va evalua periodic impactul măsurilor de simplificare;** fiecare autoritate sau instituție publică competentă va aplica mecanismul de evaluare a măsurilor de simplificare și va propune CNCISCAP eventuale acțiuni corective;
- **Stabilirea de acțiuni corective a măsurilor de simplificare.** Pe baza propunerilor autorităților și instituțiilor publice competente, CNCISCAP va stabili acțiunile corective ale măsurilor de simplificare.

Obiectiv specific III.2: Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri

Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri reprezintă un pilon esențial al Strategiei pentru o Mai Bună Reglementare 2014-2020, măsurile aferente fiind inițiate în contextul acesteia, în perioada anterioară de implementare. Prin urmare, aceasta va include toate detaliile cu privire la punerea în aplicare a măsurilor prevăzute pe termen scurt și mediu, ținând cont de necesitatea

îndeplinirii criteriilor din condiționalitatea ex-ante aferentă obiectivului tematic "Consolidarea capacității instituționale și o administrație publică eficientă" pe acest subiect. Mai jos, sunt prezentate principalele acțiuni ce sunt avute în vedere pentru orizontul de timp menționat și care vor fi detaliate în cadrul Strategiei pentru o Mai Bună Reglementare 2014-2020:

III.2.1. Finalizarea procesului de măsurare a costurilor administrative și inițierea procesului de reducere a sarcinilor administrative pe baza unei metodologii comune – formularea și implementarea planurilor de simplificare la nivelul ministerelor;

III.2.2. Dezvoltarea unui proiect de tip "burdens' hunting" în coordonarea Centrului Guvernului în colaborare cu partenerii instituționali din cadrul Strategiei Smart Regulation;

III.2.3. Măsurarea și reducerea costurilor de conformare ale operatorilor economici;

III.2.4. Implementarea unor soluții IT pentru simplificarea unor proceduri orizontale, trans-sectoriale pentru mediul de afaceri (pe modelul ghișeului unic);

III.2.5. Fixarea unor ținte de atins pentru următoarea perioadă în ceea ce privește simplificarea procedurilor pentru companii.

Obiectiv specific III.3: Reducerea birocrăției inter și intra-instituționale

Procedurile de avizare a documentelor din cadrul instituțiilor administrației publice centrale, precum și circuitul acestora intra și inter-instituțional îngreunează mult procesul de luare a deciziilor dar și comunicarea între actorii instituționali implicați în elaborarea și implementarea politicilor publice. Așa cum a fost descris în cadrul secțiunii *Definirea problemei*, birocrăția reprezintă inclusiv o modalitate de a evita asumarea răspunderii pentru decizii importante. Astfel, este esențial ca Guvernul să pună în aplicare o serie de măsuri care să simplifice procedurile de avizare menționate și, mai ales, să eficientizeze circuitul documentelor în administrație. Pentru aceasta sunt avute în vedere următoarele măsuri punctuale:

III.3.1 Elaborarea unei analize cu privire la procedurile care îngreunează inutil activitatea instituțiilor publice și comunicarea acestora cu instituțiile guvernamentale și neguvernamentale din exterior;

III.3.2 Elaborarea și implementarea unor propuneri de simplificare a acestora;

III.3.3 Extinderea utilizării instrumentelor IT&C în comunicarea inter și intra-instituțională;

III.3.4 Identificarea, de către Ministerul Fondurilor Europene, în parteneriat cu Cancelaria Primului-Ministru, a modalităților de reducere a complexității procedurilor corespunzătoare inițierii, derulării (raportare), controlului și verificării implementării proiectelor finanțate din fonduri structurale (ținte reprezentate de valori ai unor indicatori cum ar fi: număr de proceduri de control respectate, număr de zile pentru depunere, număr de controale efectuate/perioadă de timp, număr de instituții cu atribuții de control, unificarea procedurilor de control și verificare). Această etapă va fi urmată și de un plan de simplificare a acestor proceduri.

Obiectiv general IV: Consolidarea capacității administrației publice de a asigura calitatea și accesul la serviciile publice

Obiectiv specific IV.1: Creșterea calității și accesului la serviciile publice prin eficientizarea costurilor și reducerea timpilor de furnizare a serviciilor publice

Eficientizarea costurilor și reducerea timpilor de furnizare a serviciilor publice reprezintă o condiție esențială atât pentru funcționalitatea administrației publice ca sistem, cât și pentru transpunerea în practică a misiunii de bază a acesteia - furnizarea serviciilor publice în condiții optime de calitate și eficiență pentru a răspunde cât mai pertinent și anticipativ nevoilor beneficiarilor finali. În acest sens, prezenta Strategie propune o abordare care vizează patru domenii majore de intervenție: stabilirea standardelor de cost și calitate pentru servicii publice, încurajarea asocierilor în vederea promovării economiilor de scară, dezvoltarea culturii manageriale în instituțiile și autoritățile care furnizează servicii publice și îmbunătățirea accesului la serviciile publice.

IV.1.1. Stabilirea standardelor de calitate și de cost

Această abordare strategică are în vedere acțiuni concertate la nivelul tuturor palierelor administrative, vizând eficientizarea și reducerea discrepanțelor de cost și calitate în furnizarea serviciilor publice și asigurarea unui nivel minim de calitate al prestației pentru fiecare beneficiar, indiferent de locația geografică sau de furnizorul de servicii, respectiv:

- **stabilirea standardelor de calitate și de cost pentru serviciile publice.** În coordonarea Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizarea Strategiei, ministerele de linie vor actualiza standardele deja elaborate și vor elabora standarde pentru serviciile publice prestate la nivel central și local;
- **elaborarea pachetului minim de servicii publice, necesar și obligatoriu a fi prestate la fiecare nivel administrativ-teritorial identificat, precum și a pachetului opțional.** Având în vedere fragmentarea administrativ-teritorială și diferențele de capacitate administrativă la nivelul unităților administrativ-teritoriale, este necesară o abordare diferențiată, pentru a se asigura, pe de o parte, respectarea unor condiții minime de calitate și eficiență la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale, iar pe de altă parte, pentru a se permite și stimula, acolo unde se poate, o prestație la nivel superior.

În acest sens, într-o primă etapă se va identifica un pachet minim de servicii publice, necesar și obligatoriu a fi prestate la fiecare nivel administrativ-teritorial, corespunzător populației deservite. Spre exemplificare, la nivelul administrației publice locale acestea pot fi: evidența persoanelor, amenajarea teritoriului și urbanism, situații de urgență, învățământ și servicii auxiliare pentru educație, sănătate, cultură, asistență socială, servicii comunitare de utilități publice etc. Suplimentar pachetului minim de servicii publice, necesare și obligatorii, se va identifica un pachet opțional de servicii publice, pentru care se vor stabili standarde de calitate și de cost, astfel încât unitățile administrativ-teritoriale mai dezvoltate să poată asigura servicii suplimentare, cu respectarea unor condiții minime de cost și calitate care să asigure un tratament unitar și nediscriminatoriu beneficiarilor.

- **elaborarea cadrului legislativ pentru asigurarea implementării standardelor de calitate și de cost la nivel local și corelării respectării acestora cu alocările financiare de la bugetul de stat elaborat.** Ulterior elaborării celor două pachete pentru fiecare dintre tipurile de

servicii publice identificate și se vor defini indicatori clari, ușor de cuantificat, pe baza cărora să se poată măsura gradul de atingere a standardelor. Totodată, se va elabora un mecanism de monitorizare a modului în care sunt prestate serviciile publice la costurile și calitatea standardizate, care să asigure cheltuirea corectă și eficientă a banului public, precum și un sistem de corecție în cazul în care indicatorii corespunzători standardelor nu au fost atinși, respectiv un sistem de stimulare, în cazul în care, din venituri proprii, s-a crescut calitatea prestării serviciilor sau au fost finanțate servicii noi identificate ca fiind necesare comunității. Toate aceste aspecte vor fi reglementate prin măsuri legislative corespunzătoare. De asemenea, se are în vedere realizarea de analize și studii de impact, care să permită ajustarea permanentă a standardelor de calitate și de cost la nevoile curente, la situațiile de criză sau alte situații economice neprevăzute, asigurându-se astfel un management de risc pentru serviciile publice.

IV.1.2. Încurajarea asocierii unităților administrativ-teritoriale, în vederea furnizării de servicii publice mai eficiente

Această abordare strategică are în vedere două dimensiuni: o dimensiune teoretică, de orientare metodologică, care să ofere instrumentele necesare pentru ca unitățile administrativ-teritoriale să poată lua cele mai bune decizii în materie de asociere și furnizare a serviciilor publice și o dimensiune practică, de suport și sprijin efectiv pentru unitățile administrativ-teritoriale și asociațiile de dezvoltare intercomunitară, respectiv:

- **identificarea unei liste a serviciilor publice care pot fi furnizate cel mai bine în colaborare între mai multe unități administrativ-teritoriale.** Pe baza analizării situației actuale, atât din perspectivă legislativă, cât și din perspectivă organizațională și a resurselor necesare (financiare, umane, materiale), coroborat cu exemplele de bună practică în domeniu identificate la nivel național și internațional, se va elabora o listă a serviciilor publice care pot fi furnizate mai eficient prin colaborarea dintre mai multe unități administrativ-teritoriale, cu evidențierea avantajelor și dezavantajelor și indicarea principalelor demersuri în vederea transunerii în practică;
- **dezvoltarea mecanismelor de prestare a serviciilor publice în sistem asociativ/partenerial între unitățile administrativ-teritoriale.** Se va avea în vedere identificarea, la nivel național și internațional, de metode și modele de prestare a serviciilor publice în sistem asociativ/partenerial și promovarea acestora la nivelul unităților administrativ-teritoriale și autorităților cu atribuții de reglementare în domeniul serviciilor publice;
- **elaborarea unui sistem de încurajare/stimulare a unităților administrativ-teritoriale în scopul prestării în comun a unor servicii.** Se va avea în vedere elaborarea unui mecanism de prioritizare a accesului în cadrul unor programe și proiecte naționale de dezvoltare locală a proiectelor depuse în asociere sau de către asociații de dezvoltare intercomunitară, precum și identificarea altor mecanisme de stimulare și încurajare;
- **instituirea unui program național de sprijinire a asociațiilor de dezvoltare intercomunitară,** care să contribuie la creșterea capacității administrative a asociațiilor existente și să stimuleze asocierea unităților administrativ-teritoriale în asociații de dezvoltare intercomunitară.

IV.1.3. Dezvoltarea culturii manageriale în instituțiile și autoritățile care furnizează servicii publice

Această abordare strategică are în vedere instituirea unui management modern în instituțiile și autoritățile care furnizează servicii publice, din mai multe perspective: corelarea planificării strategice cu bugetul și resursele umane; eficiența cheltuirii banului public și gestionarea responsabilă a bunurilor; urmărirea asigurării calității; deschidere, promptitudine și anticipativitate în relația cu clienții; responsabilizare atât pentru acțiunile întreprinse cât și pentru inacțiuni. Pentru realizarea acestui deziderat se au în vedere, pe de o parte, acțiuni coordonate de formare în domeniul managementului serviciilor publice pentru decidenții din instituțiile și autoritățile care furnizează servicii publice și schimburi de experiență între instituții cu profil similar, elaborarea de ,amuale pentru managerii de servicii publice și, pe de altă parte, măsuri legislative și procedurale care să conducă la respectarea obiectivelor instituționale sau a angajamentelor asumate prin contractele de management.

De asemenea, se va continua promovarea funcției de administrator public la nivelul autorităților locale, ca resursă specializată în aspecte tehnice și manageriale în sprijinul primarilor și președinților consiliilor județene, care și-a dovedit utilitatea în ultimii ani.

IV.1.4. Îmbunătățirea accesului beneficiarilor la serviciile publice

Această abordare strategică este circumscrisă necesității de apropiere a administrației de cetățeni și are în vedere elaborarea și punerea la dispoziția cetățenilor a unor instrumente și facilități care să contribuie la îmbunătățirea accesului la serviciile publice și la conștientizarea drepturilor și obligațiilor aferente furnizării serviciilor publice. Implementarea instrumentelor propuse va genera creșterea gradului de deschidere și de responsabilizare a administrației față de clienții săi. Astfel, avem în vedere:

- **stabilirea listei serviciilor publice și prezentarea acestora sub o interfață accesibilă.** Vor fi identificate serviciile publice furnizate la toate nivelurile administrativ-teritoriale, autoritățile și instituțiile publice responsabile cu furnizarea acestora, procedurile, actele și operațiunile necesare pentru ca cetățenii și agenții economici să beneficieze de acestea și va fi realizată o interfață online (pagină web) în care să se regăsească toate aceste informații într-o formă clară și ușor de urmărit;
- **eficientizarea activităților de relații cu publicul și apropierea de cetățean** - se au în vedere: implementarea de sisteme tip tel-verde; crearea de pagini web de către autorități și instituții care să prezinte în mod clar serviciile publice pe care le furnizează și demersurile necesare pentru a beneficia de acestea; crearea de ghișee unice fizice pentru anumite categorii de servicii furnizate într-un anumit areal; crearea de puncte mobile de colectare a documentelor; asigurarea, la sediul primăriilor din mediul rural, de puncte de contact telefonic direct cu consiliul județean și instituția prefectului pentru facilitarea accesului cetățenilor la informațiile necesare; instruirea corespunzătoare a personalului cu atribuții în domeniul relații cu publicul etc.;
- **dezvoltarea de instrumente în vederea creșterii asumării responsabilității la nivelul instituțiilor publice care furnizează serviciile publice** - autoritățile de reglementare în domeniul serviciilor publice vor elabora manuale / ghiduri privind serviciile publice pe care le furnizează pentru cetățeni și agenții economici, carte ale serviciilor publice prin care se

fac publici indicatorii de performanță și parametrii de calitate la care instituțiile publice își asumă furnizarea serviciilor etc.

Obiectiv specific IV.2: Consolidarea capacității financiare a autorităților administrației publice locale

Autonomia financiară a autorităților administrației publice locale este o premisă și o condiție esențială atât pentru furnizarea unor servicii publice de calitate la nivel local, cât și pentru creșterea capacității de a răspunde necesităților punctuale ale cetățenilor aflați în aria de competență geografică a acestora.

În vederea consolidării autonomiei financiare a autorităților administrației publice locale, Strategia propune o abordare integrată, care vizează atât cadrul legislativ și mecanismul de alocare a resurselor de la bugetul de stat, cât și întărirea capacității autorităților administrației publice locale de a-și gestiona eficient resursele și de a genera venituri proprii, creând, totodată, pârgurile necesare pentru fundamentarea deciziilor în domeniu, asigurarea stabilității și predictibilității surselor de venit pentru unitățile administrativ-teritoriale, cheltuirea eficientă și responsabilă a banilor publici și prioritizarea investițiilor.

În acest sens, direcțiile de acțiune ale Strategiei au în vedere:

IV.2.1. Crearea cadrului și mecanismelor necesare asigurării stabilității și predictibilității surselor de venit pentru unitățile administrativ-teritoriale

Direcția de acțiune vizează reglementarea unitară a aspectelor financiar-bugetare locale, astfel încât să se sistematizeze legislația vastă și în continuă modificare din domeniul politicilor fiscale și bugetare locale și să se adapteze realităților din administrația publică locală. Totodată se va avea în vedere alocarea resurselor financiare de la bugetul de stat către bugetele locale pe baza standardelor de cost obligatorii, elaborate în corelație cu standardele de calitate, pentru serviciile de bază, cu posibilitatea de a ajusta aceste alocări în funcție de rezultatul monitorizării modului în care au fost respectate aceste standarde.

IV.2.2. Întărirea rolului Comitetului pentru Finanțe Publice Locale

Prin măsurile din Strategie se dorește întărirea rolului acestui comitet, prin impunerea obligativității obținerii avizului Comitetului pentru Finanțe Publice Locale pentru măsurile care au un impact major asupra bugetelor locale - stabilirea sumelor pentru echilibrare alocate anual bugetelor locale de la bugetul de stat, proiectele de acte normative cu caracter financiar și fiscal privind unitățile administrativ-teritoriale etc. Autoritățile administrației publice locale își vor putea susține poziția mult mai ferm în cazul unor proiecte legislative care pot avea drept efect diminuarea majoră a veniturilor sau creșterea majoră a cheltuielilor bugetare.

IV.2.3. Elaborarea unor analize cu privire la inventarierea, prioritizarea și corelarea necesarului de investiții locale, prin prisma sumelor ce pot fi disponibile în acest sens, de la bugetul de stat, prin programe naționale gestionate de ministere și pentru identificarea altor surse de finanțare care să asigure realizarea investițiilor

IV.2.4. Elaborarea unor mecanisme pentru asigurarea predictibilității alocării sumelor de la bugetul de stat în vederea finalizării investițiilor locale

Această direcție de acțiune presupune elaborarea de analize și studii privind: identificarea programelor naționale gestionate prin autoritățile administrației publice centrale (ministere) ale căror beneficiari sunt autoritățile administrației publice locale și corelarea acestor programe în

vederea sprijinirii dezvoltării locale durabile. Se vor identifica și centraliza nevoile de finanțare pentru investițiile locale și vor fi corelate cu disponibilitățile financiare de la bugetul de stat pentru finanțarea și finalizarea investițiilor locale.

Având în vedere faptul că alocările de la bugetul de stat nu vor putea acoperi necesarul de finanțare a investițiilor locale se impune definirea unor criterii clare de prioritizare a investițiilor locale. Totodată se vor elabora analize în scopul identificării unor surse suplimentare la bugetul de stat pentru realizarea investițiilor propuse, analize privind alocări de la bugetul de stat pentru investiții locale și simulări în acest sens.

Un element important al dezvoltării durabile din punct de vedere al sustenabilității proiectelor de investiții îl reprezintă strategiile de dezvoltare locală, corelarea lor, în vederea unor prioritizări a investițiilor cu costuri optimizate și reducerea timpului de realizare a investițiilor. În acest sens se va urmări analiza programelor naționale prin care se finanțează investiții locale, în vederea corelării lor cu prioritizarea nevoilor de investiții din local, cuprinse în strategiile de dezvoltare locală pe termen mediu și lung.

Elaborarea strategiilor de dezvoltare locală, în baza prioritizării nevoilor de investiții locale și a disponibilităților existente la bugetul de stat pentru finanțarea lor, vor permite autorităților administrației o bugetare sustenabilă multianuală și un efort cuantificabil multianual de la bugetul de stat.

IV.2.5. Promovarea unor măsuri de natură să stimuleze unitățile administrativ-teritoriale pentru identificarea și exploatarea de surse alternative generatoare de venituri proprii sau modalități alternative de diminuare a cheltuielilor bugetare (proiecte cu finanțare nerambursabilă, diferite mecanisme de colaborare/parteneriat, apelarea la voluntariat, sponsorizări etc.)

IV.2.6. Asigurarea de asistență tehnică pentru elaborarea planurilor de redresare financiară

Elaborarea unor serii de măsuri care să asigure prestarea serviciilor publice esențiale de către autoritățile administrației publice locale pe durata aplicării planului de redresare financiară, măsuri de îmbunătățire a managementului financiar și a mecanismelor de control necesare pentru eficientizarea furnizării serviciilor publice esențiale și măsuri de creștere a gradului de colectare a veniturilor proprii, precum și de generare de venituri suplimentare și măsuri pentru reducerea cheltuielilor.

IV.2.7. Promovarea de măsuri care să asigure creșterea gradului de colectare a impozitelor și taxelor locale. Prin Strategie se vor avea în vedere măsuri legislative care să contribuie la extinderea bazei de impozitare (cu accent pe măsuri care să genereze dezvoltarea economică locală), precum și măsuri pentru creșterea gradului de colectare a impozitelor și taxelor locale.

IV.2.8. Dezvoltarea unor mecanisme eficiente de gestiune a execuției bugetare, cu accent pe calitatea și eficiența cheltuielilor publice și corelarea planificării strategice cu resursele financiare, care să eficientizeze managementul la nivelul instituțiilor publice

Obiectiv specific IV.3: Dezvoltarea de mecanisme de monitorizare și evaluare a serviciilor publice

Serviciile publice de calitate și accesibile reprezintă atât un drept al cetățenilor, cât și o obligație și responsabilitate a autorităților și instituțiilor publice pe care prezenta Strategie își

propune să le asigure prin dezvoltarea și aplicarea la scară largă a unor sisteme și proceduri de măsurare, monitorizare și evaluare a performanței autorităților administrației publice cu privire la furnizarea serviciilor publice a cărui coordonare să revină Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizarea Strategiei. În acest sens, prezenta Strategie propune o abordare care vizează trei domenii majore de intervenție: elaborarea metodologiei cadru pentru monitorizarea și evaluarea integrată a performanței în furnizarea serviciilor publice, elaborarea de metodologii sectoriale pentru detalierea și adaptarea metodologiei cadru pentru fiecare sector, precum și elaborarea unei analize integrate a performanței autorităților administrației publice cu privire la furnizarea serviciilor publice care ulterior să fie replicată periodic.

IV.3.1. Elaborarea metodologiei-cadru pentru monitorizarea și evaluarea integrată a performanței în furnizarea serviciilor publice

Această abordare strategică presupune crearea premiselor metodologice pentru realizarea de monitorizări și evaluări integrate a performanței autorităților publice situate pe toate nivelurile administrativ-teritoriale în ceea ce privește responsabilitatea lor de a furniza servicii publice în toate sectoarele de competență. Măsurile concrete necesare pentru elaborarea unei metodologii-cadru de monitorizare și evaluare integrată au în vedere:

- **identificarea și analiza metodologiilor de monitorizare și evaluare a serviciilor publice utilizate în prezent** atât la nivel central - sectorial, cât și la nivel local - cu acoperirea întregii sfere de competențe privind furnizarea serviciilor publice. De asemenea, vor fi identificate cele mai bune practici privind astfel de sisteme de monitorizare și evaluare care pot fi armonizate și replicate în sistem;
- **elaborarea unui set de indicatori agregați** relevanți pentru monitorizarea și evaluarea performanței sistemului administrației publice în furnizarea serviciilor publice care să asigure o mai bună corelare a politicilor sectoriale;
- pe baza modelelor de metodologii și practici de monitorizare și evaluare a serviciilor publice identificate și în scopul colectării datelor și informațiilor necesare generării indicatorilor agregați, sub coordonarea Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizarea Strategiei va fi elaborată **metodologia-cadru pentru monitorizarea și evaluarea integrată a performanței în furnizarea serviciilor publice**.

IV.3.2. Elaborarea de metodologii sectoriale pentru detalierea și adaptarea metodologiei cadru pentru fiecare sector

Pe baza metodologiei-cadru pentru monitorizarea și evaluarea integrată a performanței în furnizarea serviciilor publice, ministerele, în colaborare cu autoritățile administrației publice locale și structurile asociative ale acestora, vor elabora metodologii sectoriale de monitorizare și evaluare în care vor identifica indicatorii specifici sectorului, tipurile de date și informații necesare, precum și mecanismele specifice de colectare și raportare. Metodologiile sectoriale vor avea în vedere atât necesitatea colectării de date/indicatori agregați la nivelul autorităților centrale responsabile, cât și la nivelul palierelor administrativ-teritoriale (comune/orașe/municipii și județe) și vor avea atât o componentă internă (din perspectiva entităților care asigură managementul și/sau furnizarea de servicii publice), cât și o componentă externă (din perspectiva cetățenilor, beneficiari ai serviciilor publice).

IV.3.3. Elaborarea de analize integrate a performanței autorităților administrației publice cu privire la furnizarea serviciilor publice

Pe baza metodologiei-cadru și în urma realizării monitorizărilor și evaluărilor sectoriale se va elabora o analiză integrată a performanței autorităților administrației publice cu privire la furnizarea serviciilor publice prin care vor fi identificate valorile de bază; acestea vor reprezenta sistemul de referință pentru evaluările ulterioare care vor avea un caracter periodic.

În vederea elaborării analizelor integrate și valorificării lor în procesul decizional guvernamental, până la finalul anului 2015 se va constitui o structură în subordinea Primului-Ministru cu atribuții privind monitorizarea și evaluarea performanței în furnizarea serviciilor publice, precum și cu atribuții în ceea ce privește alte aspecte referitoare la calitatea în administrația publică.

VIII. Rezultatele politicilor publice și indicatorii aferenți

Pentru a măsura rezultatele obținute prin implementarea măsurilor aferente strategiei au fost stabiliți o serie de indicatori, ce vor fi urmăriți prin procesul de monitorizare, indicatori care se regăsesc în tabelul de mai jos.

La stabilirea indicatorilor s-a avut în vedere corelarea acestora cu informații/ținte/indicatori asumate și prin alte strategii cu impact asupra domeniului precum Strategia națională privind Agenda Digitală pentru România 2014-2020, Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, Strategia Națională Anticorupție 2012-2015, precum și de alte strategii sectoriale aflate în implementare sau în curs de elaborare. Astfel, o serie de indicatori specifici urmăriți prin acestea vor fi avuți în vedere și în rapoartele de monitorizare periodice, în baza metodologiei de monitorizare descrise la capitolul XIII. Proceduri de monitorizare și evaluare.

Pentru obiectivele generale I și II. **Adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale de finanțare și Implementarea unui management performant în administrația publică**

Rezultate așteptate/ținte	Indicatori	Valori de bază
Reducerea cu 10% a ponderii ordonanțelor de urgență în totalul actelor normative primare adoptate în fiecare legislatură	Ponderea ordonanțelor de urgență în totalul actelor normative primare în fiecare legislatură <i>(Indicatorul se monitorizează anual. Nu se iau în considerare legile de aprobare sau respingere a OUG)</i> Sursa: calculat pe baza Rapoartelor anuale ale Consiliului Legislativ, Monitorul Oficial http://www.clr.ro/binform.htm#b1_14 , http://www.clr.ro/Statistici/Statistici.aspx	41,42 <i>(legislatura anterioară)</i> 38,46 <i>(pentru anul 2013)</i>
Creșterea anuală a numărului proiectelor de acte normative cu impact mediu și major însoțite de un instrument de prezentare și motivare fundamentat, conform noilor	Ponderea actelor normative și fundamentate conform procedurilor, în totalul actelor normative cu impact mediu și major. <i>În anul 2015 va intra în vigoare o nouă reglementare cu privire la evaluarea preliminară a impactului. Din acel moment se va monitoriza calitatea notelor de fundamentare care însoțesc proiectele de acte normative cu impact mediu și</i>	Indicatorul anual va fi calculat și monitorizat începând cu anul 2015

proceduri	major. Definierea impactului mediu și major va fi inclusă în noua reglementare. (Indicatorul se monitorizează anual și se detaliază pe instituții inițiatoare) Sursa: Analiza anuală CPM/SGG	
Reducerea numărului de acte normative inițiate de Guvern declarate integral sau parțial neconstituționale	Numărul actelor normative inițiate de Guvern declarate neconstituționale în integralitatea lor (Indicatorul include și proiectele de lege / legile de aprobare a ordonanțelor Guvernului, se monitorizează anual și se detaliază pe instituții inițiatoare) Sursa: Rapoartele anuale al Consiliului Legislativ, Deciziile Curții Constituționale http://www.clr.ro/binform.htm#b1_14 , http://www.ccr.ro	5 (pentru anul 2013)
	Numărul actelor normative inițiate de Guvern declarate parțial neconstituționale (Indicatorul include și proiectele de lege / legile de aprobare a ordonanțelor Guvernului, se monitorizează anual și se detaliază pe instituții inițiatoare) Sursa: Rapoartele anuale al Consiliului Legislativ, Deciziile Curții Constituționale http://www.clr.ro/binform.htm#b1_14 , http://www.ccr.ro	3 (pentru anul 2013)
Sistematizarea progresivă a masei legislative	Nr. de acte normative sistematizate anual, pe autorități de reglementare (Indicatorul se monitorizează anual, pe autorități de reglementare) Sursa: Raportări anuale ale autorităților de reglementare, Rapoartele anuale al Consiliului Legislativ http://www.clr.ro/binform.htm#b1_14	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2014
	Nr. de acte normative eliminate (abrogate) anual din masa legislativă (Indicatorul se monitorizează anual) Sursa: Rapoartele anuale al Consiliului Legislativ http://www.clr.ro/binform.htm#b1_14	80 (pentru anul 2012)
Reducerea politizării administrației publice	Indicele încrederii în clasa politică (Indicatorul se monitorizează la 2 ani) Sursa: Forumul Economic Mondial, Rapoartele Competitivității Globale http://www.weforum.org/reports/	1,8 - locul 141/148 (Raportul 2013-2014)
	Indicele vizând favoritismul în luarea deciziilor de către guvern (Indicatorul se monitorizează la 2 ani) Sursa: Forumul Economic Mondial, Rapoartele Competitivității Globale http://www.weforum.org/reports/	2,2 - locul 137/148 (Raportul 2013-2014)
	Indicele transparenței în elaborarea politicilor guvernamentale	3,7 - locul 115/148

	<i>(Indicatorul se monitorizează la 2 ani)</i> Sursa: Forumul Economic Mondial, Rapoartele Competitivității Globale http://www.weforum.org/reports/	<i>(Raportul 2013-2014)</i>
Creșterea nivelului de dezvoltare la nivel local	Indicele pentru măsurarea dezvoltării locale <i>(Indicatorul va fi calculat pentru fiecare u.a.t și va fi monitorizat la 4 ani. Ca excepție, prima monitorizare a indicelui va fi realizată în ultimul an de implementare a Strategiei - 2020)</i> Sursa: MDRAP	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2017
Reducerea numărului actelor de corupție, a incompatibilităților și conflictelor de interese în administrația publică	Numărul de aleși/demnitari ale căror mandate încetează din cauza unor acte de corupție, incompatibilități sau conflicte de interese în fiecare ciclu electoral <i>(Indicatorul se monitorizează anual și se detaliază pe categorii de aleși/demnitari)</i> Sursa: Rapoarte ale Agenției Naționale de Integritate, Ministerului Afacerilor Interne, Secretariatului General al Guvernului	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2014
	Numărul de incidente de integritate înregistrate la nivelul autorităților și instituțiilor publice, reflectat în cazuri de corupție, de nerespectare a regimului incompatibilităților și a conflictelor de interese și de nerespectare a normelor de conduită”. <i>(Indicatorul se monitorizează anual și se detaliază pe categorii de funcționari publici și personal contractual)</i> Sursa: Rapoarte ale Agenției Naționale de Integritate, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2014
	Indicele de percepție a corupției <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> Sursa: Transparency International România http://www.transparency.org.ro/politici_si_studii/indicatii/ipc/index.html	43 <i>(pentru anul 2013)</i>
Creșterea eficienței alocării și cheltuirii fondurilor publice	Indicele deturnării fondurilor publice <i>(Indicatorul se monitorizează la 2 ani)</i> Sursa: Forumul Economic Mondial, Rapoartele Competitivității Globale http://www.weforum.org/reports/	2,5 - locul 114/148 <i>(Raportul 2013-2014)</i>
	Indicele risipei cheltuielilor guvernamentale <i>(Indicatorul se monitorizează la 2 ani)</i> Sursa: Forumul Economic Mondial, Rapoartele Competitivității Globale http://www.weforum.org/reports/	2,2 - locul 134/148 <i>(Raportul 2013-2014)</i>
Creșterea transparenței și calității procesului decizional	Număr mediu de consultări organizate anual de către ministere <i>(Indicatorul se monitorizează lanual)</i> Sursa: Rapoarte anuale ale Secretariatului General al Guvernului	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016

	Numărul mediu de consultări organizate anual la nivelul județelor, municipiilor și orașelor cu privire la adoptarea unor hotărâri ale consiliilor județene / locale <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: Rapoarte anuale ale MDRAP</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
Creșterea implicării palierului local în promovarea intereselor proprii	Nr. de acte normative și de politici publice inițiate la propunerea palierului local (inclusiv a structurilor asociative a acestora) <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: MDRAP</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2015
Dezvoltarea unei abordări unitare și eficiente a managementului resurselor umane și politicilor de personal din administrația publică (cadru instituțional și legislativ aferent consolidat)	Structură specializată care să coordoneze realizarea gestiunii unitare a resurselor umane din administrația publică funcțională	0
	Numărul de categorii de personal din administrația publică incluse în sistemul național unic de evidență a ocupării în administrația publică; <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i>	1 <i>(funcția publică din cadrul sistemului de evidență organizat și gestionat de ANFP)</i>
	Număr de instrumente specifice de gestiune unitară a personalului din administrația publică implementate, pe categorii: - instrumente normative/cu caracter normativ ce au ca obiect modificarea și completarea cadrului normativ actual; - instrumente normative/cu caracter normativ noi; - instrumente - suport (tip ghiduri, metodologii etc.). <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i>	0
	Număr anual de modificări ale structurilor organizatorice ale autorităților și instituțiilor publice <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
Creșterea profesionalismului personalului din administrația publică	Număr de persoane formate anual pe domenii cheie, pe categorii de funcții și categorii de instruire <i>Lista domeniilor cheie va fi stabilită anual de structura specializată care coordonează realizarea gestiunii unitare a resurselor umane din administrația publică, în baza analizei nevoilor de formare prioritare; principalele criterii utilizate în delimitarea categoriilor vor fi: pentru categoriile de funcții – nivelul funcției, pentru categoriile de instruire – apartenența activităților educaționale la contextul de învățare, conform art. 330 din Legea educației naționale nr. 1/2011, cu modificările și completările ulterioare</i> <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016

	<p><i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p> <p>Număr de cadre de competență/standarde ocupaționale definite sau, după caz, actualizate <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i></p> <p><i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2015
	<p>Număr de absolvenți ai programelor de formare specializată organizate de ANFP, pe categorii de grupuri-țintă vizate</p> <p><i>Programele de formare specializată avute în vedere sunt cele organizate și desfășurate în aplicarea legii, la care se adaugă cele nereglementate în prezent și care vor fi stabilite ca necesare pentru anumite categorii de funcții-cheie prin Strategia de formare profesională pentru administrația publică, subsecvență prezentului document strategic</i> <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i></p> <p><i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
Creșterea numărului de posturi de conducere și de înalți funcționari publici ocupați prin concurs	<p>Pondere posturilor ocupate prin concurs în totalul posturilor de conducere și de înalți funcționari publici ocupați</p> <p><i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i></p> <p><i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorii de bază pot fi deocamdată calculați doar pentru funcția publică
	<p>Numărul de concursuri pentru ocuparea posturilor de conducere și de înalți funcționari publici</p> <p><i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i></p> <p><i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorii de bază vor fi calculați pentru ansamblul personalului din administrația publică începând cu anul 2016
Creșterea atractivității sistemului pentru personalul calificat	<p>Număr persoane nou-intrate în sistemul administrației publice, pe categorii de funcții</p> <p><i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i></p> <p><i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorul de bază poate fi deocamdată calculat doar pentru funcția publică
	<p>Număr de persoane care părăsesc voluntar sistemul</p> <p><i>Pentru calcularea valorilor asociate acestui indicator prin „părăsire voluntară” se înțelege încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, de muncă, fie la inițiativa persoanei, fie cu acordul părților</i> <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i></p> <p><i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016

	<p>Număr de persoane care părăsesc sistemul din inițiativa autorităților și instituțiilor publice, dintre care:</p> <ul style="list-style-type: none"> - din motive ce țin de culpa persoanei (disciplinare, incompetență profesională etc.); - din motive ce nu țin de culpa persoanei (inclusiv, în cazul funcției publice, persoanele nou-intrate în corpul de rezervă). <p><i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
	<p>Număr de persoane specializate angajate în domeniile deficitare</p> <p><i>Lista domeniilor deficitare va fi stabilită anual de structura specializată care coordonează realizarea gestiunii unitare a resurselor umane din administrația publică</i> <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: Rapoarte anuale ale ANFP</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
Creșterea gradului de implementare a instrumentelor și standardelor de management și a metodelor inovative în administrație	<p>Număr de instituții care implementează instrumente și sisteme ale managementului calității</p> <p><i>(Indicatorul se monitorizează, la doi ani, pe tipuri de instituții)</i> <i>Sursa: Analize ale MDRAP/CPM</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2015
	<p>Pondereea instituțiilor și autorităților publice care implementează corespunzător SCI/M în totalul instituțiilor și autorităților publice</p> <p><i>(Indicatorul se monitorizează, la doi ani, pe tipuri de instituții)</i> <i>Sursa: Analize ale MFP - UCAAPI</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2017
	<p>Pondereea instituțiilor și autorităților publice care nu implementează deloc SCI/M în totalul instituțiilor și autorităților publice</p> <p><i>(Indicatorul se monitorizează, la doi ani, pe tipuri de instituții)</i> <i>Sursa: Analize ale MFP - UCAAPI</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2017
	<p>Numărul de ministere care utilizează la nivelul aparatului central/structurilor deconcentrate mecanisme de benchmarking, bench-learning, bench-doing sau alte mecanisme inovative</p> <p><i>(Indicatorul se monitorizează, la doi ani, pe tipuri de mecanisme)</i> <i>Sursa: Analize ale CPM/MDRAP</i></p>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2018

Pentru obiectivul general III. **Debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație**

Rezultate așteptate/ținte	Indicatori	Valori de bază
Simplificarea procedurilor	Scorurile înregistrate pentru cele 10 elemente	60 (demarea

administrative pentru mediul de afaceri și cetățeni	avute în vedere pentru stabilirea clasamentului Doing Business (Indicatorul se monitorizează anual) Sursă: http://www.doingbusiness.org/rankings	unei afaceri) 136 (obținerea autorizației de construcție) 174 (conectarea la rețeaua electrică) 70 (înregistrarea proprietății) 13 (obținerea unui credit) 52 (protejarea investitorilor) 134 (plata taxelor) 76 (comerț exterior) 53 (aplicarea contractelor) 99 (procedura de insolvență)
	Număr de evenimente de viață pentru care procedurile reglementate au fost simplificate (Indicatorul se monitorizează anual) Sursă: Analiza MDRAP/CPM	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
	Indicele sarcinilor administrative generate de reglementări (Indicatorul se monitorizează la 2 ani) Sursa: Forumul Economic Mondial, Rapoartele Competitivității Globale http://www.weforum.org/reports/	2,8 - locul 127/148 (Raportul 2013-2014)
Reducerea birocrăției inter și intra-instituționale	Număr de planuri de simplificare în implementare sau finalizate, pe domenii cheie Lista domeniilor cheie va fi stabilită de CNCISCAP (Indicatorul se monitorizează anual) Sursa: Rapoarte anuale ale CNCISCAP	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2015

Pentru obiectivul general IV. **Consolidarea capacității autorităților administrației publice de a asigura calitatea și accesul la serviciile publice**

Rezultate așteptate/ținte	Indicatori	Valori de bază
Standardizarea serviciilor publice prestate de administrația publică, din	Numărul de standarde de calitate și cost elaborate (Indicatorul se monitorizează anual) Sursa: MDRAP, în baza rapoartelor ministerelor de	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu

perspectiva calității și costurilor	<i>linie</i>	anul 2016
	Număr de servicii/domenii de reglementare pentru care au fost elaborate integral standarde de calitate și cost <i>Lista serviciilor/domeniilor de reglementare va fi stabilită de CNCISCAP (Indicatorul se monitorizează anual) Sursa: MDRAP, în baza rapoartelor ministerelor de linie</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
Creșterea numărului de ADI-uri și extinderea numărului de servicii publice prestate prin intermediul acestora	Numărul de ADI-uri funcționale <i>(Indicatorul se monitorizează anual pe categorii de servicii prestate) Sursa: MDRAP, MFP</i>	433 <i>(pentru anul 2011)</i>
	Numărul de unități administrativ-teritoriale care fac parte din cel puțin o asociație de dezvoltare intercomunitară <i>(Indicatorul se monitorizează anual) Sursa: MDRAP</i>	2695 <i>(pentru anul 2011)</i>
Îmbunătățirea managementului serviciilor publice	Numărul de manageri/conducători de servicii publice formați în domeniul managementului <i>(Indicatorul se monitorizează anual pe categorii de servicii prestate) Sursa: ANFP și ministere de linie</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2015
	Numărul de administratori publici <i>(Indicatorul se monitorizează anual) Sursa: MDRAP</i>	133 <i>(pentru anul 2012)</i>
	Indicatorii de performanță agregați identificați prin metodologia-cadru pentru monitorizarea și evaluarea serviciilor publice <i>(Indicatorii se monitorizează periodic, conform metodologiei-cadru care va fi dezvoltată) Sursă: CNCISCAP, CPM - prin structura nou creată pentru monitorizare</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2017
Creșterea accesibilității și transparenței serviciilor publice	Numărul de ministere și autorități de reglementare a serviciilor publice care au postate pe site informații actualizate, în format deschis și într-un limbaj accesibil publicului larg cu privire la drepturile beneficiarilor și căile de urmat în relația cu administrația <i>Lista ministere și autorități de reglementare a serviciilor publice monitorizate va fi stabilită de CNCISCAP (Indicatorul se monitorizează anual) Sursă: CNCISCAP și secretariatul tehnic</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2015
	Număr de evenimente de viață pentru care sunt reglementate ghișee unice fizice <i>(Indicatorul se monitorizează anual, pe baza metodologiei și planurilor de simplificare care vor fi dezvoltată) Sursă: Rapoartele CNCISCAP, MDRAP/CPM</i>	Indicatorul de bază va fi calculat începând cu anul 2016
	Număr de evenimente de viață pentru care sunt înființate ghișee unice online	Indicatorul de bază va fi

	<i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursă: MSI</i>	calculat începând cu anul 2017
Creșterea ponderii veniturilor proprii în veniturile totale ale u.a.t-urilor	Ponderea veniturilor proprii în veniturile totale ale u.a.t-urilor <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: MDRAP</i>	48,45% <i>(pentru anul 2013)</i>
Creșterea ponderii cheltuielilor de investiții în totalul cheltuielilor u.a.t-urilor	Ponderea cheltuielilor de investiții în totalul cheltuielilor u.a.t-urilor <i>(Indicatorul se monitorizează anual)</i> <i>Sursa: MDRAP</i>	13,57% <i>(pentru anul 2013)</i>

IX. Rezultatele direcțiilor de acțiune

Rezultatele direcțiilor de acțiune sunt prezentate în Planul de acțiune pentru implementarea *Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014 - 2020 – Anexa nr. 2.*

X. Implicații pentru buget

Bugetul total estimat pentru îndeplinirea obiectivelor și direcțiilor de acțiune propuse prin prezenta Strategie este de cca. 4.008.936 mii lei. Sursele aferente efortului financiar necesar implementării acestora sunt: fondurile alocate de la bugetul de stat și bugetele locale, precum și fonduri europene.

Finanțarea de la bugetul de stat și de la bugetele locale este estimată la cca. 25% din bugetul total estimat al Strategiei și implică, în general, activități care pot fi realizate în limita cheltuielilor cu salariile adoptate anual prin Legea bugetului de stat. De asemenea, din aceste bugete vor fi acoperite cheltuielile aferente co-finanțării necesare pentru activitățile realizate prin proiecte finanțate din fonduri structurale.

Finanțarea din fonduri europene este estimată la cca. 75% din bugetul total estimat al Strategiei și constă în alocări, în special, din Programul Operațional pentru Capacitate Administrativă 2014 - 2020 (cca. 50% din bugetul total estimat), dar și din Programul Operațional Competitivitate 2014 - 2020 și Programul Operațional Asistență Tehnică 2014 - 2020. Această valoare nu reflectă integral fondurile cu finanțare externă nerambursabilă ce pot fi accesate pe acest domeniu, având în vedere faptul că la data elaborării prezentului document alocările financiare pentru aceste instrumente nu erau definitive în sensul unor date certe și a unor priorități de finanțare ferme care să confere informațiile precise necesare pentru prognoză.

XI. Implicații juridice

Măsurile prevăzute de prezenta strategie implică următoarele modificări legislative:

Obiectivul general I - Adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale de finanțare presupune din perspectiva asigurării cadrului optim pentru repartizarea competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală și a

reducerii fragmentării administrative și reorganizarea administrativ-teritorială, revizuirea Constituției României din perspectiva reglementării statutului de unitate administrativ-teritorială al regiunilor, cât și revizuirea a numeroase acte normative în domeniul administrației publice, precum și elaborarea unor acte normative noi. Astfel, printre cele mai importante legi care vor fi completate și modificate se numără Legea privind organizarea teritorială a României nr. 2/1968, cu modificările și completările ulterioare, Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea privind statutul aleșilor locali nr. 393/2004, cu modificările și completările ulterioare, Legea dezvoltării regionale nr. 315/2004, cu modificările și completările ulterioare, Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, Legea privind Codul Fiscal nr. 571/2003, cu modificările și completările ulterioare, Legea privind bunurile proprietate publică nr. 213/1998, cu modificările și completările ulterioare. Odată cu derularea proceselor de regionalizare și descentralizare, numeroase acte normative sectoriale vor fi amendate astfel încât întregul cadru legislativ privind administrația publică să fie coerent și unitar, iar autoritățile publice de la toate nivelurile să-și desfășoare activitatea în mod eficient.

Obiectivul general II - Implementarea unui management performant în administrația publică implică modificări legislative în ceea ce privește mecanismele de planificare strategică (ex. planurile strategice instituționale), procesele de management, sistemele de monitorizare și evaluare.

Măsurile referitoare la îmbunătățirea procesului de evaluare a impactului reglementărilor, a procesului de consultare publică, concomitent cu sistematizarea și simplificarea legislației generează o serie de intervenții legislative asupra actelor normative ce privesc procesul de elaborare a reglementărilor și de formulare a politicilor publice: Legea privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative nr. 24/2000, cu modificările și completările ulterioare, Legea privind transparența decizională în administrația publică nr. 52/2003, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării nr. 561/2009, Hotărârea Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative, Hotărârea Guvernului cu privire la conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului nr. 1361/2006, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central nr. 775/2005, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale nr. 870/2006 etc. De asemenea, obiectivul implică elaborarea Codului Administrativ și a Codului de Procedură Administrativă, precum și a unor coduri sectoriale.

Măsurile referitoare la la eficientizarea resurselor umane din administrația publică își pot atinge finalitatea și rezultatele prin modificarea și completarea reglementărilor privind funcția publică și personalul contractual din cadrul autorităților publice: Legea privind statutul funcționarului public nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 161/2003

privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici nr. 341/2007, cu modificările și completările ulterioare, Hotărârea Guvernului pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici nr. 611/2008, cu modificările și completările ulterioare, Legea privind Codul de conduită a funcționarilor publici nr. 7/2004, republicată, Legea privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice nr. 477/2004, Legea privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice nr. 176/2010, cu modificările și completările ulterioare, Legea cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice nr. 284/2010, cu modificările și completările ulterioare etc.

Obiectivul general III - Debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație implică intervenții legislative asupra actelor normative care reglementează proceduri administrative aplicabile cetățenilor și/sau mediului de afaceri, identificate pe baza analizelor propuse prin strategii, și care vor fi supuse procesului de simplificare.

Obiectivul general IV - Consolidarea capacității administrației publice de a asigura calitatea și accesul la serviciile publice presupune, din perspectiva consolidării capacității financiare a autorităților administrației publice locale, realizarea de intervenții legislative cu privire la: Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare, Legea privind Codul Fiscal nr. 571/2003, cu modificările și completările ulterioare; un act normativ inovativ și util ce trebuie elaborat și adoptat este Codul finanțelor publice locale.

Din perspectiva măsurilor privind creșterea calității și accesului la serviciile publice este necesară revizuirea actelor normative care privesc competențele exercitate și serviciile publice furnizate la toate nivelurile administrativ-teritoriale din România: Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare, Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, precum și acte normative sectoriale în domeniul educației naționale, sănătății publice, serviciilor comunitare de utilități publice (Legea nr. 51/2006) etc.

XII. Cadru instituțional necesar implementării strategiei

Cadru organizatoric necesar implementării prezentei Strategii presupune colaborarea tuturor instituțiilor implicate și interesate pentru a pune în aplicare, într-un mod eficient, măsurile prevăzute în cadrul direcțiilor de acțiune.

În vederea realizării acestui deziderat, înființarea și operaționalizarea unui Comitet Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (CNCISCAP) reprezintă o primă etapă deosebit de importantă, în cadrul procesului de implementare a măsurilor de reformă a administrației publice, măsuri propuse prin Strategie. Oportunitatea creării acestui organism rezidă din necesitatea asigurării, la nivel guvernamental, a unui cadru instituțional coerent și eficace, care să coordoneze în mod unitar măsurile de reformă a administrației publice.

Înființarea Comitetului Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (CNCISCAP) constituie totodată, o manifestare a voinței executivului de a veni în întâmpinarea recomandărilor formulate în repetate rânduri de Comisia Europeană, recomandări care vizează asigurarea consensului politic pentru sprijinirea acțiunilor de remediere a deficiențelor structurale prezente în funcționarea administrației publice românești.

Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (CNCISCAP) va fi format din Cancelaria Primului-Ministru, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Ministerul Fondurilor Europene și Ministerul Finanțelor Publice.

Reprezentarea acestor ministere în cadrul CNCISCAP va fi realizată la nivel de ministru sau de secretar de stat. Coordonarea CNCISCAP este realizată de primul ministru, sau, în lipsa acestuia, de către ministrul desemnat de acesta.

CNCISCAP se întrunește trimestrial și ori de câte ori este necesar, la convocarea coordonatorului său.

La lucrările CNCISCAP, în funcție de tematica supusă dezbaterii, pot fi invitați și reprezentanți ai altor ministere/autorități publice centrale, cât și reprezentanți ai structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale.

La nivel tehnic, activitatea CNCISCAP va fi sprijinită de către un secretariat tehnic și de către 6 grupuri de lucru tematice însărcinate cu gestionarea domeniilor strategice majore și cu realizarea procesului tehnic de coordonare a implementării, monitorizare și evaluare a Strategiei.

Grupurile de lucru tematice vor fi coordonate de către Cancelaria Primului-Ministru și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, astfel:

- grupul de lucru pentru politici publice și reglementare va fi coordonat de către Cancelaria Primului-Ministru;
- grupul de lucru pentru debirocratizare și simplificare va fi coordonat de către Cancelaria Primului-Ministru;
- grupul de lucru pentru resurse umane va fi coordonat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice;
- grupul de lucru pentru managementul calității va fi coordonat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice;
- grupul de lucru pentru administrație publică locală va fi coordonat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice;
- grupul de lucru pentru servicii publice va fi coordonat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

Secretariatul tehnic va fi asigurat de către Cancelaria Primului-Ministru și rolul acestuia va fi de a realiza pregătirea reuniunilor CNCISCAP, inclusiv din punct de vedere al integrării documentelor suport ce vor fi realizate la nivelul grupurilor de lucru tematice și de a elabora semestrial rapoarte de activitate ale CNCISCAP, care vor fi prezentate în cadrul sedințelor Guvernului.

Principalele atribuții ale CNCISCAP sunt următoarele:

- stabilește componența grupurilor de lucru tematice și, în funcție de necesități, poate modifica numărul, componența sau coordonatorii acestora;

- ia decizii cu privire la măsurile necesare a fi aplicate pentru implementarea și monitorizarea corespunzătoare a Strategiei, pe baza analizelor și propunerilor înaintate de către grupurile de lucru tematice;

- analizează și aprobă rapoartele de monitorizare a stadiului implementării Strategiei;

- analizează și aprobă rapoartele de evaluare ale implementării Strategiei și le înaintează Guvernului în vederea aprobării.

În termen de 30 de zile de la aprobarea Strategiei, CNCISCAP își va stabili și aproba regulamentul de organizare și funcționare.

XIII. Proceduri de monitorizare și evaluare

Monitorizarea implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014 – 2020, precum și evaluarea acesteia, vor fi coordonate de către Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 (CNCISCAP).

Pentru monitorizarea acțiunilor prevăzute în planul de acțiuni al Strategiei, se vor elabora planuri de acțiune subsecvente, cu un grad de detaliere superior față de planul de acțiune al Strategiei, în care vor fi avute în vedere și propunerile și proiectele specifice ale ministerelor formulate în cadrul consultărilor din etapa de elaborare a Strategiei.

Autoritățile și instituțiile publice responsabile de implementarea acțiunilor stabilite a fi realizate până la finalul lunii decembrie 2016, ca parte a îndeplinirii condiționalității ex-ante, vor raporta lunar coordonatorilor grupurilor de lucru tematice progresele înregistrate în implementarea acțiunilor și atingerea rezultatelor. Pe baza datelor primite, la nivelul grupurilor de lucru vor fi realizate analize și rapoarte de monitorizare și vor fi formulate propuneri privind implementarea și monitorizarea corespunzătoare a Strategiei.

Pentru acțiunile prevăzute în planul de acțiuni al Strategiei care nu vor avea o contribuție directă la îndeplinirea condiționalității ex-ante, până la finalul anului 2016, monitorizarea se va realiza trimestrial de către coordonatori grupurilor de lucru tematice.

Trimestrial vor fi prezentate, în cadrul CNCISCAP, rapoarte de monitorizare realizate de către grupurile de lucru tematice în baza raportărilor primite din partea autorităților și instituțiilor publice responsabile de implementarea acțiunilor și măsurilor din Strategie. Urmare a concluziilor rapoartelor trimestriale, CNCISCAP va putea decide intensificarea eforturilor pentru un anumit domeniu, eventual suplimentarea resurselor necesare îndeplinirii obiectivului. Anual, în cadrul raportului trimestrial aferent ultimului trimestru, se va prezenta evoluția indicatorilor de îndeplinire a rezultatelor așteptate ale Strategiei prezentați în secțiunea VIII.

CNCISCAP, prin Secretariatul tehnic, elaborează semestrial rapoarte de activitate, care vor fi prezentate în cadrul sedințelor Guvernului.

În termen de 60 de zile de la aprobarea regulamentului de organizare și funcționare a CNCISCAP se va elabora metodologia detaliată de monitorizare și evaluare a Strategiei, care va cuprinde formate standard de raportare, machete și fișe pentru monitorizare, mecanism de colectare a datelor și procedura de comunicare cu instituțiile responsabile de furnizarea datelor.

Autoritățile și instituții publice responsabile pentru realizarea activităților prevăzute în planul de acțiuni al Strategiei vor avea responsabilitatea colectării, interpretării și transmiterii către

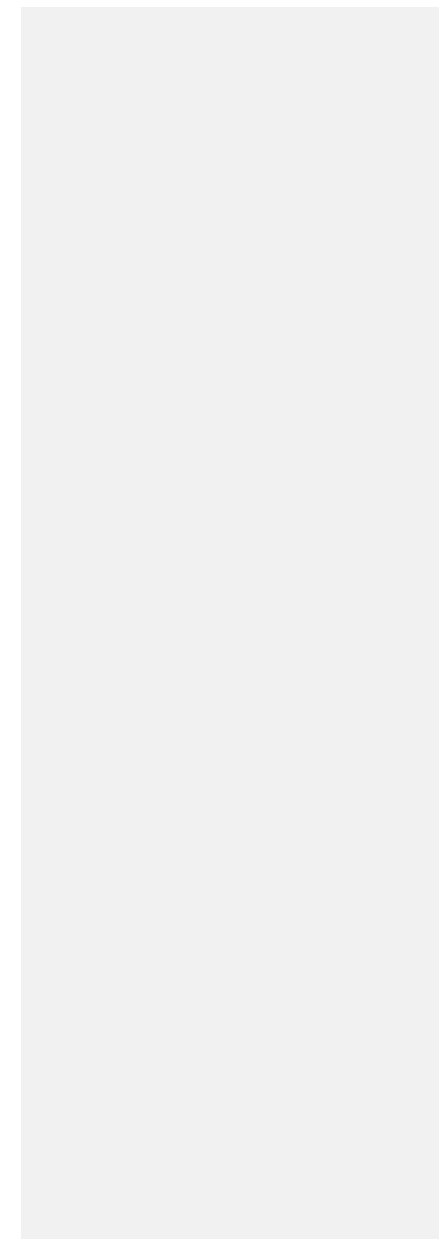
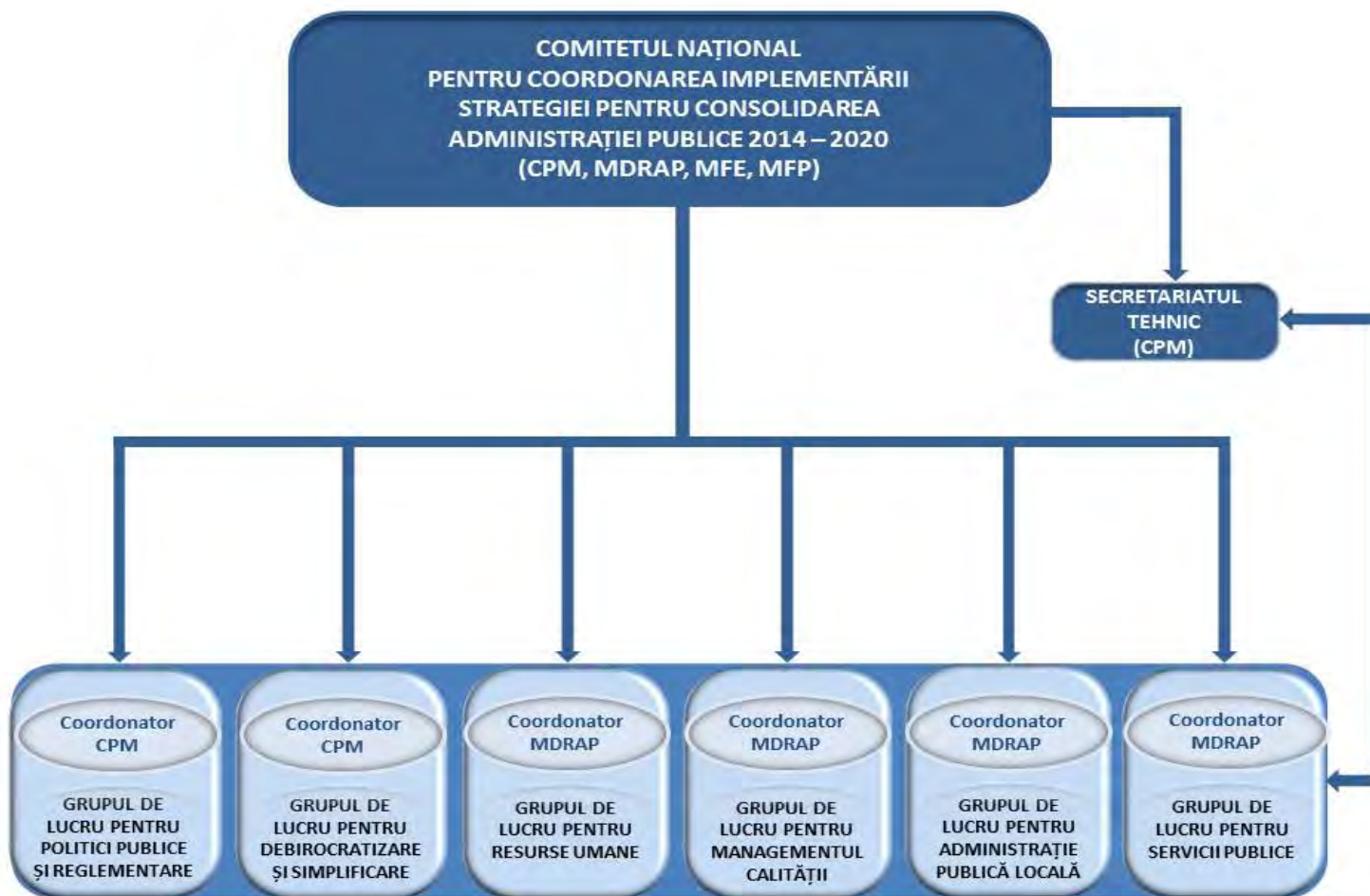
coordonatorii grupurilor tematice a datelor aferente acțiunilor implementate, pe formatele și la termenele prevăzute în metodologia de monitorizare.

În procesul de implementare și monitorizare a Strategiei vor participa și membrii Rețelei Naționale de Modernizare - RNM (constituită în baza HG nr. 925/2003 privind reorganizarea Consiliului Guvernamental pentru Monitorizarea Reformei Administrației Publice, cu modificările și completările aduse prin HG nr. 544/2005), alcătuită din grupuri de modernizatori constituite la nivelul fiecărui județ și din care fac parte reprezentanți ai autorităților locale de la nivelul județelor și unităților administrativ-teritoriale, de la nivelul instituțiilor prefectului, instituțiilor publice din județ, mediului academic și societății civile.

Instituțiile și autoritățile publice menționate ca surse pentru calcularea indicatorilor pentru rezultatele așteptate ale strategiei sunt responsabile pentru calcularea acestora și comunicarea lor către coordonatorii grupurilor de lucru tematice și/sau includerea lor în rapoartele publicate. Institutul Național de Statistică va oferi sprijin CNCISCAP pentru colectarea și monitorizarea unor indicatori specifici solicitați de acesta.

La începutul anilor 2017 și 2019 vor fi elaborate rapoarte de evaluare intermediară a Strategiei care vor reflecta evoluțiile în perioada 2014-2016, respectiv 2016-2018. Rapoartele, elaborate la nivelul grupurilor de lucru tematice, vor conține recomandări pentru perioada următoare și vor fi supuse analizei CNCISCAP. În funcție de conținutul recomandărilor, planul de acțiune al Strategiei poate fi adaptat sau revizuit. Rapoartele de evaluare intermediară și dacă este cazul și planurile de acțiune revizuite, vor fi prezentate Guvernului în vederea aprobării. La finalul perioadei de implementare a Strategiei (decembrie 2020), va fi realizată evaluarea ex-post a rezultatelor obținute în urma implementării.

Rapoartele de monitorizare și de evaluare ale Strategiei, după aprobarea de către CNCISCAP, respectiv după aprobarea de către Guvern, vor fi publice.



XIV. Documente care au stat la baza fundamentării strategiei

1. Documentul „Analiza cauzelor structurale care au dus la reducerea capacității administrative a instituțiilor publice”

2. „Analiza socio - economică realizată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernare”

<http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/analiza%20socio%20economica%20-%20CCT%20ABG.pdf>

3. „Analiza funcțională a administrației publice în România”, elaborată de experții Băncii Mondiale în 2011, însoțită de planurile de acțiune aferente

http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente

4. „Raport privind concluziile evaluării necesităților/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice si propuneri de modificare si completare a Legii nr 188/1999 transmise de instituții publice - 2013”

<http://www.anfp.gov.ro/PaginaContinut.aspx?id=237>

5. „Analiza actelor normative care cuprind dispoziții referitoare la statutele speciale aplicabile funcționarilor publici

<http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2013/STUDIU%20TENDINTE%20UE%20OECDE%20.pdf>

6. „Evaluarea reformei procesului politicilor publice la nivelul administrației publice centrale ") - Cod SMIS: 12124 - Proiect co-finanțat prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” - 2011

http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_programe_si_parteneri

7. „Disparități și fluxuri în fundamentarea social-economică a regionalizării administrative a României” – 2013

http://regionalizare.mdrap.ro/wp-content/uploads/2013/04/Raport-de-progres-2_CONREG.pdf

8. „Fundamentele procesului actual de regionalizare în România”-2013

<http://regionalizare.mdrap.ro/wp-content/uploads/2013/04/Raport-CONREG-I-final.pdf>

9. „Organizarea administrativ-teritorială a României - Evoluție. Propuneri de optimizare” – 2013

<http://regionalizare.mdrap.ro/wp-content/uploads/2013/04/Organizarea-administrativ-teritoriala-a-Romaniei.pdf>

10. „Stadiul procesului de descentralizare în România” – 2013

<http://regionalizare.mdrap.ro/wp-content/uploads/2013/04/Evoluția-procesului-de-descentralizare-istoric.pdf>

11. Memorandumul privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare - descentralizare din România

<http://www.mdrap.ro/comunicare/presa/comunicate/informatie-de-presa-8464>

12. Raport privind activitățile desfășurate de către Consiliul Legislativ

http://www.clr.ro/eBuletin/3_2013/Buletin_3_2013.pdf

13. Raport privind concluziile evaluării necesităților/oportunităților de reglementare în domeniul funcției publice și propuneri de modificare și completare a Legii nr. 188/1999 transmise de instituții publice

[http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2013/RAPORT%20FINAL%20CHESTIONARE%20LEGEA%20188%20\(cu%20anexe\).doc](http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2013/RAPORT%20FINAL%20CHESTIONARE%20LEGEA%20188%20(cu%20anexe).doc)

14. Analiza actelor normative care cuprind dispoziții referitoare la statutele speciale aplicabile funcționarilor publici

<http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2013/Studii%20si%20analize/Studiu%20statute%20speciale.pdf>

15. Raport privind dificultățile administrației publice locale în gestionarea proceselor de resurse umane

<http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2013/proiecte/Raport%20dificultati%20procese%>

16. Raport privind analiza informațiilor extrase din chestionarele de evaluare a implementării normelor de conduită profesională a funcționarilor publici, prevăzute de Legea nr. 7/2004

<http://www.anfp.gov.ro/DocumenteEditor/Upload/2013/Raport%20privind%20analiza%20informatiilor%20extrase%20din%20chestionarele%20de%20evaluare.pdf>