

**Strategia pentru
îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și
planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice
centrale**

Cuprins

	Introducere	3
	Descrierea situației actuale	4
	Politici actuale și cadrul juridic al procesului de formulare a politicilor publice	4
	Definirea problemelor	5
I	Obiective, principii generale	6
II	Direcții de acțiune	7
1.	Instrumente pentru asigurarea unui sistem coerent de formulare a politicilor publice	7
1.1.	Tipuri de documente de politici publice	7
1.1.1.	Definirea și structura documentelor de politici publice	9
1.1.2.	Ierarhia documentelor de politici publice	12
1.2.	Aplicarea analizei de impact pentru politici publice și acte normative	14
1.2.1.	Moduri de abordare și niveluri ale analizei ex-ante	16
1.2.2.	Formular pentru instrumentul de prezentare și motivare	17
1.2.3.	Evaluarea ex-post	18
1.3.	Utilizarea extinsă a indicatorilor de performanță în formularea politicilor publice și în procesele de planificare bugetară și strategică	18
2.	Coordonarea procesului de formulare a politicilor publice	19
2.1.	Proceduri de consultare și coordonare	19
2.1.1.	Faza preliminară de elaborare a proiectului. Stabilirea cadrului de consultare și coordonare	21
2.1.2.	Consultări la nivel inter-ministerial cu privire la proiectul inițiat	21
2.1.3.	Obținerea acordului în urma consultărilor la nivel de specialiști din cadrul administrației publice	22
2.1.4.	Rolul consiliilor inter-ministeriale în procesul de consultare	22
2.1.5.	Îmbunătățirea procedurii de prezentare a proiectelor în ședința pregătitoare	22
2.1.6.	Prezentarea spre aprobare a proiectelor în ședințele Guvernului	23
2.2.	Stabilirea priorităților Guvernului	23
2.2.1.	Stabilirea priorităților la nivel sectorial	24
2.2.2.	Centralizarea și analiza priorităților sectoriale	24
2.2.3.	Aprobarea priorităților Guvernului	24
2.2.4.	Implementarea priorităților Guvernului	24
2.2.5.	Corelarea priorităților Guvernului cu bugetul	25
3.	Corelarea între planificarea politicilor publice și procesul de elaborare a bugetului	26
3.1.	Procedura Noilor Inițiative de Finanțare	26
3.1.1.	Definirea noilor inițiative de finanțare	26
3.1.2.	Procedura noilor inițiative de finanțare	27
3.2.	Descrierea sistemului de planificare strategică	27
3.2.1.	Rolul planurilor strategice și locul acestora în sistemul de formulare a politicilor publice	27
3.2.2.	Structura planurilor strategice	28
3.2.2.1.	Componenta de management a planurilor strategice	28
3.2.2.2.	Componenta de programare bugetară a planurilor strategice	29
3.2.3.	Planuri strategice în procesul anual de bugetare	30
3.2.4.	Precondiții pentru introducerea sistemului de planificare strategică și calendarul de implementare a acestuia	30
4.	Rolul specialiștilor din administrația publică și al decidenților politici în procesul de formulare a politicilor publice	32
III.	Rezultate și indicatori de performanță	33
IV.	Implicații bugetare	34
V.	Implicații juridice în viziunea prezentei strategii	35
VI.	Monitorizare, evaluare și raportare	37
VII.	Calendarul implementării strategiei: etape următoare	37

Introducere

Prezenta Strategie este elaborată în cadrul Proiectului PHARE Twinning RO2003/IB/OT/ 10, 2003/005-551.03.03 „Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional”, în colaborare cu reprezentanții Unității de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului României. Acest document are la bază Raportul de Evaluare elaborat în cadrul proiectului, precum și discuțiile purtate cu reprezentanți ai instituțiilor de la Centrul Guvernului (Aparatul de lucru al Guvernului: Secretariatul General al Guvernului și Cancelaria Primului-Ministru) și ai ministerelor de resort în cadrul sesiunilor de consultare (*brainstorming*) și a atelierelor de lucru organizate pe temele principale ale strategiei.

Importanța, rolul și scopul sectorului public în societatea democratică dezvoltată necesită eforturi continue de creștere a eficienței, responsabilității și transparenței instituțiilor publice. Introducerea noului sistem de management public, în general, și dezvoltarea sistemului de elaborare a politicilor publice, în special, reprezintă una din principalele direcții de dezvoltare adoptate de majoritatea țărilor UE și OECD pentru a răspunde acestei necesități. Instrumente precum managementul orientat spre performanță, cadrul de cheltuieli pe termen mediu, abordarea participativă a procesului decizional și altele asemenea sunt dezvoltate și folosite pentru a asigura punerea în aplicare a principiilor guvernării democratice și concordanța cu nevoile reale ale societății.

Necesitatea dezvoltării sistemului de elaborare a politicilor publice este evidențiată și la nivelul Uniunii Europene. Strategia Lisabona, adoptată în martie 2000 la summit-ul la nivel înalt al Uniunii Europene propune obiectivul conform căruia Europa trebuie să devină economia cea mai competitivă și dinamică din lume în următorul deceniu. Pentru a se atinge acest obiectiv, statele trebuie să fie capabile să utilizeze planificarea bugetară și a politicilor publice pe termen mediu și lung, inclusiv inițiative precum o mai bună reglementare, analize de impact a politicilor publice și îmbunătățirea consultării și participării structurilor societății civile în elaborarea politicilor publice.

Aceste direcții de dezvoltare sunt urmate de noi modalități de abordare a acțiunii guvernului și instituțiilor sale, care să facă trecerea de la înțelegerea tehnică a procesului legislativ la o analiză aprofundată în etapa pre-legislativă - numită analiza politicilor publice – și dezvoltarea unui sistem de elaborare a politicilor publice ca principal instrument pentru îmbunătățirea, fundamentarea și promovarea calității în procesul decizional în mediul socio-economic complex al societății moderne.

Sistemul politicilor publice reprezintă ansamblul instrumentelor, procedurilor și arhitecturii instituționale, dezvoltat în scopul de a îmbunătăți în ansamblu calitatea și eficiența procesului de luare a deciziei. Pentru atingerea acestui scop, pe lângă o bună colaborare între nivelul politic și cel executiv al administrației precum și între administrația publică și societatea civilă, mai este necesară și dezvoltarea cunoștințelor și aptitudinilor tuturor actorilor cheie angrenați în procesul politicilor publice. Având în vedere iminenta integrare a României la Uniunea Europeană, la elaborarea prezentei strategii au fost luate în considerare recomandările Raportului Final al Grupului Mandelkern pentru o reglementare mai bună (*Mandelkern Group on Better Regulation Final Report, November 2001*). Acest raport se adresează statelor membre ale Uniunii Europene, grupul Mandelkern având misiunea de "a stabili o strategie pentru o acțiune coordonată viitoare pentru simplificarea cadrului de reglementare, inclusiv în vederea realizării unei administrații publice atât la nivel național cât și la nivel comunitar."¹

¹ Grupul Mandelkern pentru o reglementare mai bună a fost constituit la solicitarea Consiliului European, printr-o hotărâre aprobată de Ministerele Administrației Publice ale Statelor Membre UE, convocate în 6 și 7 noiembrie 2000 la Strasbourg.

Instrumentele politicilor publice se constituie dintr-o gamă variată de metodologii de planificare și previzionare, proceduri sistematizate de luare a deciziilor, luând în considerare diferitele nivele și scopuri ale problemelor, analizarea problemelor, dezvoltarea de variante de soluționare, evaluarea efectelor posibile datorate soluțiilor alternative, alegerea resurselor, planificarea implementării, monitorizare și evaluare.

Procesul politicilor publice este împărțit în două niveluri de planificare: sectorial/intersectorial și instituțional. Procedura pentru dezvoltarea politicilor sectoriale și intersectoriale este axată pe soluționarea/rezolvarea problemelor și adaptarea la realitățile socio-economice.

Abordarea instituțională a planificării politicilor publice este axată pe managementul și coordonarea problemelor la nivel instituțional, folosind ca instrumente, planificarea resurselor financiare, umane, și administrative și dezvoltarea de modele instituționale eficiente. Acest aspect de planificare a politicilor publice este acoperit de procesul planificării strategice, concept preluat în administrația publică din domeniul afacerilor. Un sistem dezvoltat și eficient de politici publice trebuie să înglobeze ambele abordări și să dezvolte instrumentele necesare pentru fiecare dintre ele. Complexitatea reformei menite să îmbunătățească sistemul politicilor publice provine din necesitatea de a asigura coordonarea tuturor sistemelor instituționale, bugetare și decizionale ale Guvernului. Aceste provocări definesc obiectivele generale și speciale ale strategiei.

Perioada de implementare a Strategiei este 2006 - 2010.

Descrierea situației actuale

În ultimii doi ani s-au înregistrat progrese semnificative la nivelul sistemului de gestionare a politicilor publice, care au urmărit consolidarea capacității Guvernului de a urmări mai bine propriile priorități politice și de a asigura un mediu de reglementare mai eficient. În contextul procesului de reformă în acest domeniu, următoarele eforturi trebuie subliniate în mod deosebit:

- Înființarea Unității de Politici Publice (UPP) în cadrul Secretariatului General al Guvernului (SGG), având în structură specialiști tineri și calificați profesional;
- Înființarea unităților de politici publice în cadrul ministerelor de linie;
- Introducerea întâlnirilor săptămânale ale secretarilor de stat (ședințele pregătitoare de guvern);
- Adoptarea Hotărârii Guvernului nr.775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de formulare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, prin care se cere ministerelor să formuleze propuneri de politici publice într-un format specific pentru toate actele juridice importante, înainte de elaborarea acestora;
- UPP al SGG a elaborat și un Manual pentru a acorda asistență ministerelor în aplicarea noului regulament;
- Reducerea numărului de consilii interministeriale la 11; înființarea Consiliului de Planificare Strategică;
- Inițiativele Ministerului Finanțelor Publice privind introducerea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM) și implementarea bugetării pe programe.
- Hotărârea Guvernului nr.402/2006 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr.157/2005 pentru organizarea și funcționarea Secretariatului General al Guvernului.

Politici actuale și cadrul juridic al procesului de formulare a politicilor publice

Strategia privind accelerarea reformei în administrația publică 2004 – 2006 definește principalele inițiative care trebuie dezvoltate în domeniul formulării politicilor publice. Problemele înregistrate în procesul de formulare a politicilor publice au fost analizate și într-o serie de rapoarte ale unor instituții/organizații internaționale – Raportul de Monitorizare a României al Comisiei Europene (Bruxelles, 25 octombrie 2005, și 16 mai 2006) și Raportul de evaluare al SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), 2005, privind formularea și coordonarea politicilor în România, toate acestea fiind luate în considerare la elaborarea prezentei strategii.

Cadrul legislativ referitor la procesul de formulare a politicilor publice, inclusiv procedurile de tehnica legislativă pentru proiectele și actele normative și consultările legislative, este reprezentat de :

- **Legi**

- o Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare;
- o Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată;
- o Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată;
- o Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare;
- o Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare;
- o Hotărârea Camerei Deputaților nr.8/1994 pentru aprobarea Regulamentului Camerei Deputaților, republicată, cu modificările ulterioare;
- o Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public;
- o Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;
- o Legea nr.109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completări ulterioare.

- **Hotărâri ale Guvernului**

- o Hotărârea Guvernului nr.50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată;
- o Hotărârea Guvernului nr.775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central;
- o Hotărârea Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente.
- o Hotărârea Guvernului nr.314/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor consultative de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor, cu modificările și completările ulterioare;
- o Hotărârea Guvernului nr.1623/2003 privind înființarea Consiliul Superior pentru Reforma Administrației Publice, Coordonarea Politicilor Publice și Ajustare Structurală;
- o Hotărârea Guvernului nr.117/2005 privind constituirea Comitetului interministerial pentru coordonarea reformei procesului politicilor publice;

Definirea problemelor

Pe baza analizei efectuate în Raportul de evaluare elaborat de Proiectul PHARE Twinning RO2003/IB/OT/ 10, 2003/005-551.03.03 „Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional”, precum și a altor rapoarte privind procesul de formulare a politicilor publice, a fost identificat următorul set de probleme:

1. Tipologia documentelor de politici publice
 - În practică și în legislație există diferite tipuri de documente de politici publice, dar nu există nici o legătură ierarhică clară între acestea, structura internă a documentelor de politici publice nu este definită și nu există condiții clare pentru utilizarea acestora în procesul de formulare a politicilor publice.
2. Procesul de formulare a politicilor publice este dominat de abordarea din punct de vedere legislativ
 - Regulamentele în vigoare stabilesc o legătură explicită între formularea de politici publice și proiectele de acte normative. În cadrul regulamentelor în vigoare există prea multe acte normative care necesită elaborarea de analize de politici prin propuneri de politici publice. În același timp, toate actele normative prin care sunt transpuse în legislația internă

normele comunitare sunt excluse de la analiza politicilor prevăzută în Hotărârea Guvernului nr.775/2005.

3. Coordonarea și corelarea politicilor cu bugetul

- Există o slabă legătură între formularea de politici, procesul de aprobare și procesul de bugetare.
- Nu există suficientă coordonare a inițiativelor de formulare a politicilor, nici la nivel sectorial, nici la nivel central; nu există o orientare clară spre rezultate și priorități.

4. Proceduri de consultare și comunicare

- Există diferite proceduri de consultare pentru documentele de politici publice și pentru actele normative. Procedurile actuale nu oferă suficiente condiții pentru implicarea tuturor părților și pentru analizarea tuturor opiniilor și observațiilor.
- Comunicare insuficientă în cadrul ministerelor, între ministere, precum și între acestea și alte instituții ale administrației centrale și ONG-uri.

5. Rolurile complementare ale funcționarilor publici și ale decidenților politici

- În prezent, rolul funcționarilor publici în procesul de formulare a politicilor publice este prea redus.
- În anumite cazuri, politicile nu sunt aprobate la nivelul decizional relevant.

6. Capacitatea de formulare a politicilor

- Abilități insuficiente de formulare a politicilor publice și de elaborare a analizelor de impact;
- Slabă analiză financiară pentru politicile și proiectele de acte normative propuse.

I Obiective, principii generale

Obiectivul strategiei este acela de a dezvolta un sistem de formulare, coordonare și planificare a politicilor publice simplu și eficient, care să contribuie la îmbunătățirea semnificativă a calității acțiunii guvernamentale, a calității legislației și la dezvoltarea generală a capacității instituționale a administrației publice centrale.

Obiective specifice ale strategiei:

- Realizarea unui sistem de documente de politici publice, definirea ierarhiei și structurii acestora, precum și a instrumentelor pentru o bună formulare a politicilor publice.
- Elaborarea unor proceduri clar definite de consultare și coordonare în planificarea și formularea politicilor publice în vederea promovării unei culturi de comunicare în administrația publică.
- Elaborarea procedurilor pentru corelarea proceselor de planificare a politicilor publice cu cele de bugetare prin introducerea unor sisteme noi de inițiative de politici publice și de planificare strategică.
- Stabilirea diviziunii de bază în ceea ce privește rolurile funcționarilor publici și decidenților politici în cadrul procesului de formulare a politicilor publice.

Principii generale:

- *Principiul participării și transparenței* – organizațiile non-guvernamentale, sectorul privat, autoritățile locale și instituțiile internaționale contribuie la procesul de planificare a politicilor publice. Societatea civilă este informată cu privire la politicile publice planificate.
- *Principiul continuității și coordonării* – în procesul de planificare a politicilor publice sunt asigurate atât actualizarea politicilor curente ale Guvernului, cât și coordonarea cu alte inițiative.
- *Principiul responsabilității* – planificarea politicilor publice este un proces orientat spre obținerea de rezultate. Răspunderea există la toate nivelurile administrației publice.
- *Principiul subsidiarității* – în procesul de planificare a politicilor publice, se evaluează care este nivelul de administrație publică cel mai adecvat pentru implementarea unei anumite politici publice.

- *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 cooperării și coerenței* – instituția implicată în formularea politicilor publice trebuie să își dovedească disponibilitatea pentru cooperare cu alte instituții publice, ca și cu alte organizații ale societății civile interesate sau afectate de o anumită inițiativă de politici publice, asigurând în acest fel o concepție coerentă asupra obiectivelor ce trebuie îndeplinite și a măsurilor ce urmează a fi luate.

II Direcții de acțiune

În vederea atingerii obiectivelor strategiei au fost propuse următoarele direcții de acțiune:

1. Definirea instrumentelor pentru asigurarea unui sistem coerent de formulare a politicilor publice;
2. Coordonarea procesului de formulare a politicilor publice;
3. Corelarea între planificarea politicilor publice și procesul de formulare a bugetului;
4. Identificarea și formularea rolurilor jucate de funcționarii publici și de către decidenții politici în procesul de formulare a politicilor publice și întărirea capacității specialiștilor din administrația publică centrală în elaborarea și analiza politicilor.

1. Instrumente pentru asigurarea unui sistem coerent de formulare a politicilor publice

Aceasta direcție de acțiune are ca obiectiv dezvoltarea unui sistem coerent de elaborare a documentelor de politici publice, a unei ierarhii și structuri a acestora, precum și definirea instrumentelor necesare.

1.1. Tipuri de documente de politici publice

Sistemul guvernamental de formulare a politicilor publice cuprinde diferite documente de politici publice, precum și, într-un sens mai larg, acte normative. Documentele de politici publice pot avea diferite obiective, niveluri de generalitate, pot fi elaborate în perioade de timp diferite, iar implementarea acestora este, în cele mai multe cazuri, secvențială. Necesitatea de a avea mai multe tipuri de documente de politici publice este generată de diversele niveluri de analiză efectuate în fiecare etapă de formulare a politicilor publice. Există, de asemenea, și considerente legate de volumul de informații cuprins în cadrul documentelor, în funcție de cantitatea de informații care poate fi analizată în același timp. În mod logic, nu este posibilă includerea într-un singur document de politici publice a unei analize detaliate a tuturor problemelor existente într-un anumit sector – acest lucru putând deveni un obstacol în calea elaborării documentului, precum și a procesului decizional.

În practică, procesul de formulare a politicilor publice începe prin elaborarea unor documente de politici publice mai generale în etapa inițială, care includ identificarea principalelor aspecte de politici publice și direcții de acțiune. În continuare, se realizează o analiză mai detaliată a politicilor publice pentru diferite aspecte, prin întocmirea unor documente de politici publice separate. Această abordare s-a dovedit a fi rezonabilă și în cadrul practicilor actuale.

În prezent, există diferite tipuri de documente de politici publice folosite în practică – strategii, programe, propuneri de politici publice, planuri, memorandumuri, note informative. Unele documente sunt incluse în mod oficial în reglementările normative (strategia, programul, propunerea de politici publice), altele sunt folosite în practică, dar statutul lor nu este definit în acte normative (memorandum, notă informativă, plan). De asemenea, structura propunerii de

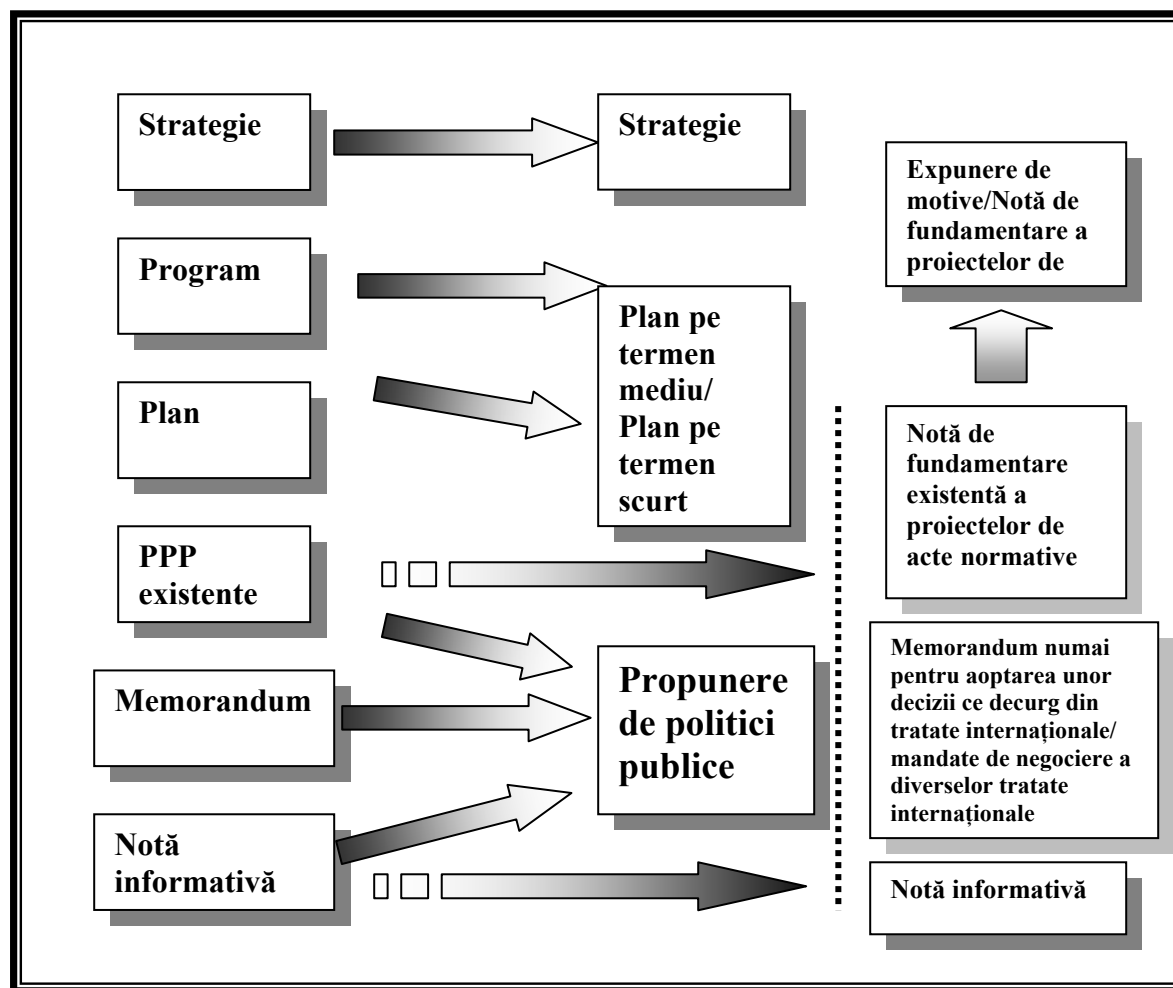
politici publice este în prezent singura definită în mod detaliat. Există și alte tipuri de documente care sunt definite oficial în legislație și care pot fi considerate drept documente de politici publice, deoarece acestea sunt propuse ca instrumente ale procesului politic decizional (de exemplu – *tezele preliminare* ale proiectelor de lege). Aceste ultime instrumente sunt foarte rar folosite în practică.

Pentru a asigura funcționalitatea sistemului, se impune definirea tuturor tipurilor de documente de politici publice și a ordinii ierarhice a acestora, precum și a modului lor de utilizare. Strategia propune reducerea numărului de documente de politici publice și definirea clară a structurii lor. Sunt propuse trei tipuri de astfel de documente:

- Strategia;
- Planul;
- Propunerea de politici publice.

Există o corelare clară între tipurile de documente de politici publice existente în prezent și cele propuse. Dar această corelare nu se poate aplica în practică fiecărui caz concret. Nivelul de conformitate a tipurilor de documente de politici publice existente și viitoare este prezentat în tabelul nr. 1.

Tabelul nr. 1 Nivelul de conformitate a tipurilor de documente de politici publice existente cu cele propuse



Instrumentele de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative (Expunerea de motive, nota de fundamentare, referatul de aprobare) nu sunt definite ca fiind document de politici publice (a se vedea punctele 1.2.1. și 1.2.2.). Structura notei de fundamentare și a expunerii de motive este conturată potrivit prevederilor Secțiunii a 4-a a Capitolului III din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată. Este inclusă în tabelul nr.1 pentru a arăta corelarea dintre propunerea de politici publice și nota de fundamentare actuală, cu instrumentul de prezentare și motivare propusă pentru noul sistem. Formularul pentru propunerea de politici publice cuprinde o parte a documentului de politici publice și o parte a analizei de impact pentru proiectului de act normativ. Această parte referitoare la analiza impactului măsurilor promovate prin diverse acte normative va fi detaliată în cadrul expunerii de motive, notei de fundamentare și referatelor de aprobare pentru proiectele de acte normative. Prezenta strategie urmărește simplificarea actualelor proceduri de fundamentare a proiectelor de acte normative, prin utilizarea unui singur instrument de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative.

1.1.1. Definirea și structura documentelor de politici publice

Strategia este un document de politici publice pe termen mediu și lung care definește, în principiu, politica Guvernului cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o gamă largă de aspecte. Strategia este elaborată în vederea formulării unei noi politici publice în domeniul respectiv, precum și în cazul în care politicile publice actuale necesită o îmbunătățire semnificativă.

Structura strategiei este formată din următoarele părți:

- **Introducere**

Deciziile care au dus la elaborarea strategiei, planificarea în timp – perioada de implementare a strategiei, părțile implicate în elaborarea strategiei și modul de lucru (atelier de lucru, seminarii, sesiuni de lucru și altele asemenea).

- **Informații generale relevante**

Această parte a strategiei conține descrierea situației actuale pe baza principalilor indicatori socio-economici. Descrierea situației actuale trebuie să se facă din diferite perspective care să includă toate grupurile țintă. Astfel, în viitor, obiectivele vor putea fi definite mai exact și vor putea fi mai bine adaptate problemei în cauză.

- **Priorități, politici și cadru juridic existente**

Această parte a strategiei definește prioritățile programului guvernamental care pot fi rezolvate parțial sau în întregime prin implementarea strategiei. Trebuie să se descrie relațiile reciproce dintre actele normative în vigoare.

- **Definirea problemei**

Strategia este tipul de document de planificare a politicilor publice în care problemele curente sunt menționate la un nivel mai general decât în alte documente de politici publice. Definirea problemei trebuie să se facă pe baza unei surse de date de încredere care să dovedească faptul că problema respectivă este prezentă pe termen lung.

- **Obiective**

Obiectivul politicii publice este reprezentat de situația pe care Guvernul se angajează să o realizeze prin inițierea unor măsuri într-un anumit domeniu de politici publice. Aceste măsuri trebuie să vizeze îmbunătățirea parțială a situației sau rezolvarea completă a problemei. Obiectivele strategiei sunt generale și, dacă este necesar, pot fi definite obiective specifice pentru fiecare direcție de acțiune.

- **Principii generale**

Trebuie să se descrie cele mai importante principii pe care le va respecta strategia (transparență, răspundere și altele asemenea).

- **Direcții de acțiune**

Fiecare obiectiv specific poate fi realizat cu ajutorul unor seturi de activități. Deoarece strategia este un document general de politici publice, în această parte sunt indicate principalele direcții de

acțiune care conduc la obținerea rezultatelor politicilor publice. Impactul general al acestor direcții de acțiune trebuie luat în considerare.

- **Rezultatele politicilor publice**

Rezultatele exprimate în mod cuantificabil descriu schimbările care au intervenit în mediul economic, cultural și social. Acestea reprezintă impactul pe termen lung generat de rezultatele obținute într-o anumită perioadă de timp. Aceasta este cea mai importantă parte a strategiei, precum și a documentelor de politici publice. Ulterior, rezultatele oferă celor care formulează politicile publice, precum și societății, posibilitatea de a evalua nivelul rezultatelor realizate în etapa de implementare a strategiei sau într-un moment ulterior. Uneori, diferite strategii sunt complementare, contribuind la obținerea acelorași rezultate.

- **Rezultatele acțiunilor**

Fiecare politică publică trebuie să fie implementată de către anumite instituții. Rezultatele acțiunilor reprezintă servicii sau produse furnizate de către o instituție în funcție de obiectivul acesteia și de cei în fața cărora instituția respectivă este pe deplin responsabilă. Aceasta parte a strategiei descrie conexiunea dintre rezultatele acțiunii și rezultatele, mai ample, ale politicii publice. La fel ca rezultatele politicii publice, rezultatele acțiunilor trebuie să fie măsurabile și să se bazeze pe surse de date de încredere.

- **Indicatori**

Indicatorii sunt factori măsurabili care arată gradul în care au fost atinse rezultatele. Indicatorii trebuie să fie elaborați pe baza datelor statistice existente. Nivelul de atingere a rezultatelor poate fi testat cu ajutorul unui număr limitat de indicatori. Nu este nevoie să se elaboreze mai mulți indicatori pe baza unor metode costisitoare de colectare a datelor dacă există posibilitatea de a obține aceleași rezultate cu un efort mai redus.

- **Implicații pentru buget**

Estimarea fondurilor suplimentare pentru implementarea strategiei, împărțite pe ani, și dacă este posibil – prezentate cu un anumit grad de detaliere, în conformitate cu direcțiile și activitățile strategiei. Trebuie să se menționeze activitățile care pot fi implementate cu ajutorul resurselor existente.

- **Implicații juridice**

Scurtă descriere a conținutului modificărilor care trebuie aduse actelor normative: modificări ale actelor normative existente, conținutul noilor acte normative, prezentat pe scurt, actele normative propuse spre abrogare. Această parte a strategiei trebuie să fie inclusă numai în cazul în care anumite acte normative rezultă direct din strategie.

- **Proceduri de monitorizare, evaluare**

Cerințele de monitorizare sunt utile pentru prevenirea posibilelor greșeli din cadrul procesului de implementare a strategiei. Această parte trebuie să fie inclusă în mod obligatoriu în orice politică publică și se referă la planificarea unei monitorizări a implementării. Planificarea procesului de raportare și/sau evaluare *ex-post* după implementarea politicii publice este obligatorie.

- **Etape ulterioare și instituții responsabile**

Această parte prezintă sarcinile instituțiilor implicate în procesul de implementare. Fiecare etapă este relevantă pentru direcțiile de acțiune și instituția responsabilă.

Structura strategiei menționată mai sus nu este exhaustivă, la nevoie se pot adăuga părți suplimentare. De exemplu, dacă anumite direcții includ soluții alternative de soluționare, acestea pot fi descrise în strategie, incluzând și analiza de impact pentru variantele propuse.

Planul este un document menit să asigure implementarea politicilor. Planul poate fi pe termen mediu sau pe termen scurt în funcție de scopul politicii și de perioada implementării acesteia. Planul pe termen mediu presupune un grad mai mare de generalitate în comparație cu cel pe termen scurt. Planul poate fi întocmit numai după ce strategia sau propunerea de politici publice a cărei implementare o detaliază a fost adoptată. Obiectivele, direcțiile generale, rezultatele politicilor incluse în plan trebuie să coincidă cu cele din strategie dar să fie completate cu mai multe detalii legate de activități concrete, instituții responsabile, termene de realizare și resurse.

Uneori mai multe planuri pot deriva dintr-o singură strategie. Planul poate fi elaborat atât pentru implementarea unei strategii cât și pentru implementarea unei propuneri de politici publice. În anumite cazuri, el poate fi elaborat inclusiv pentru implementarea unui act normativ.

Planul pe termen mediu este format din următoarele părți:

- **Informații generale relevante**

Motivul de elaborare a planului pe termen mediu și documentul strategic sau de politică publică din care derivă (strategia, propunerea de politică publică acceptată, responsabilitate definită de către Guvern și altele asemenea) trebuie să fie menționate.

- **Definirea problemei**

Definirea problemei este inclusă pe scurt pentru a face mai clare informațiile despre strategia/politica publică respectivă. Definirea problemelor identificate va fi preluată din strategie. Dacă se consideră necesar, problemele vor fi de asemenea descrise.

- **Obiective specifice**

Obiectivele specifice sunt preluate din strategia sau propunerea de politici publice adoptată pentru a se asigura faptul că activitățile sunt planificate conform obiectivelor stabilite inițial.

- **Direcții de acțiune**

Aceasta este una dintre cele mai importante părți ale planului pe termen mediu care definește mai exact activitățile, instituțiile responsabile și termenele corespunzătoare. În cazul în care planul pe termen mediu conține mai multe obiective, trebuie să se menționeze cel puțin o activitate pentru fiecare obiectiv.

- **Rezultatele politicii publice**

Rezultatele din cadrul planului pe termen mediu sunt aceleași cu cele stabilite în strategie și sunt repetate doar cu scopul de a clarifica informațiile incluse în plan.

- **Rezultatele acțiunii**

Trebuie să existe o relație directă între rezultate și acțiunile planificate.

- **Indicatori**

Indicatorii planului pe termen mediu pot fi mai specifici decât indicatorii strategiei sau propunerii de politici publice din care derivă.

- **Planificarea în timp**

Perioada minimă pentru care ar trebui întocmit un plan pe termen mediu este de 3 ani. Primii doi ani ai planului pe termen mediu pot fi planificați mai în detaliu și ultimii în termeni mai generali. Într-un asemenea caz, pentru ultima perioadă poate fi elaborat la momentul respectiv un plan pe termen scurt.

- **Implicații pentru buget**

Această parte a planului pe termen mediu prezintă impactul fiscal pe termen mediu asupra bugetelor componente ale bugetului general consolidat. Dacă nu se poate calcula exact suma necesară, trebuie să existe cel puțin o evaluare aproximativă a resurselor financiare necesare.

Trebuie să fie specificată clar diferența dintre resursele financiare disponibile și cele care vor fi solicitate în plus.

- **Proceduri de monitorizare, evaluare**

Perioadele de raportare pentru planurile pe termen mediu pot varia în funcție de domeniul strategiei/politicii. Activitățile legate de raportările monitorizării și evaluării trebuie incluse în plan. De asemenea, evaluarea finală a planului pe termen mediu este obligatorie.

Planul pe termen scurt se elaborează în principal pentru o perioadă de un an și conține informații detaliate cu privire la activitățile legate de implementarea unei strategii/politici. În cazuri excepționale, planul poate fi elaborat și pentru o perioadă mai scurtă de timp în funcție de dimensiunea problemei pentru a cărei rezolvare a fost elaborată strategia/propunerea de politică publică. Este de preferat ca formatul acestui plan să fie un tabel. Planurile pe termen scurt sunt adoptate la nivelul ministerelor. În cazul politicilor intersectoriale planurile pot fi adoptate la nivelul guvernului.

Structura planului pe termen scurt conține următoarele părți:

- Documentul din care provine (strategie, propunere de politică publică, plan)
- Acțiuni structurate conform direcțiilor principale de activități
- Rezultatele acțiunilor
- Planificarea în timp a implementării fiecărei acțiuni
- Implicații pentru buget în cazul fiecărei acțiuni (cu o distincție între fondurile disponibile și cele solicitate în plus)
- Instituții responsabile pentru realizarea fiecărei acțiuni
- Proceduri de monitorizare și evaluare

Propunerea de politici publice este un document de politici publice destinat rezolvării unor probleme de politici publice specifice în cazul în care există mai multe variante posibile de rezolvare sau dacă este necesar un acord conceptual privind fondul reglementării normative. O propunere de politici publice poate genera unul sau mai multe acte normative.

Structura propunerii de politici publice este formată din următoarele părți:

- **Descrierea problemei**
- **Documente de politici publice și acte normative privind problema de soluționat**
- **Identificarea și evaluarea variantelor**

Aceasta este partea cea mai importantă a propunerii de politici publice care permite decidenților politici să aleagă varianta optimă în funcție de criteriile de evaluare (trebuie menționat că există posibilitatea ca una din variantele prezentate să fie și cea de a nu acționa). Precizarea impactului social, economic și financiar, precum și a implicațiilor bugetare ale fiecărei variante trebuie prezentate prin realizarea analizelor de impact ex-ante generale sau detaliate ale politicii publice (a se vedea explicația termenilor la punctul 1.2.). Dacă cei care formulează politicile publice folosesc metodele generale de analiză de impact, efectele pozitive și negative asupra grupurilor țintă trebuie descrise în mod calitativ. Pe de altă parte, analiza detaliată impune folosirea mai multor metode de analiză economică (analiza cost-beneficii, cost-eficacitate și altele asemenea). În unele cazuri, rezultatele prezentate în raportul de evaluare ex-ante ar putea să conducă la o modificare a strategiei așa cum apare precizată în Propunerea de Politici Publice. În această situație este necesară precizarea acestor posibile modificări.

- **Implicații juridice și planificarea în timp**

Această parte descrie proiectele de acte normative care trebuie să fie elaborate pe baza variantei de propunere de politică publică aprobată. De asemenea, în această parte este descris conținutul modificărilor care trebuie aduse actelor normative: modificări ale actelor normative în vigoare, conținutul noilor acte normative prezentat pe scurt, precum și actele normative propuse spre abrogare.

- **Monitorizare și evaluare**

Sunt descrise pe scurt în această parte frecvența și planificarea activităților de monitorizare, evaluare și raportare. Se fac precizări privind disciplina procesului de monitorizare și evaluare.

- **Etape ulterioare și instituții responsabile**

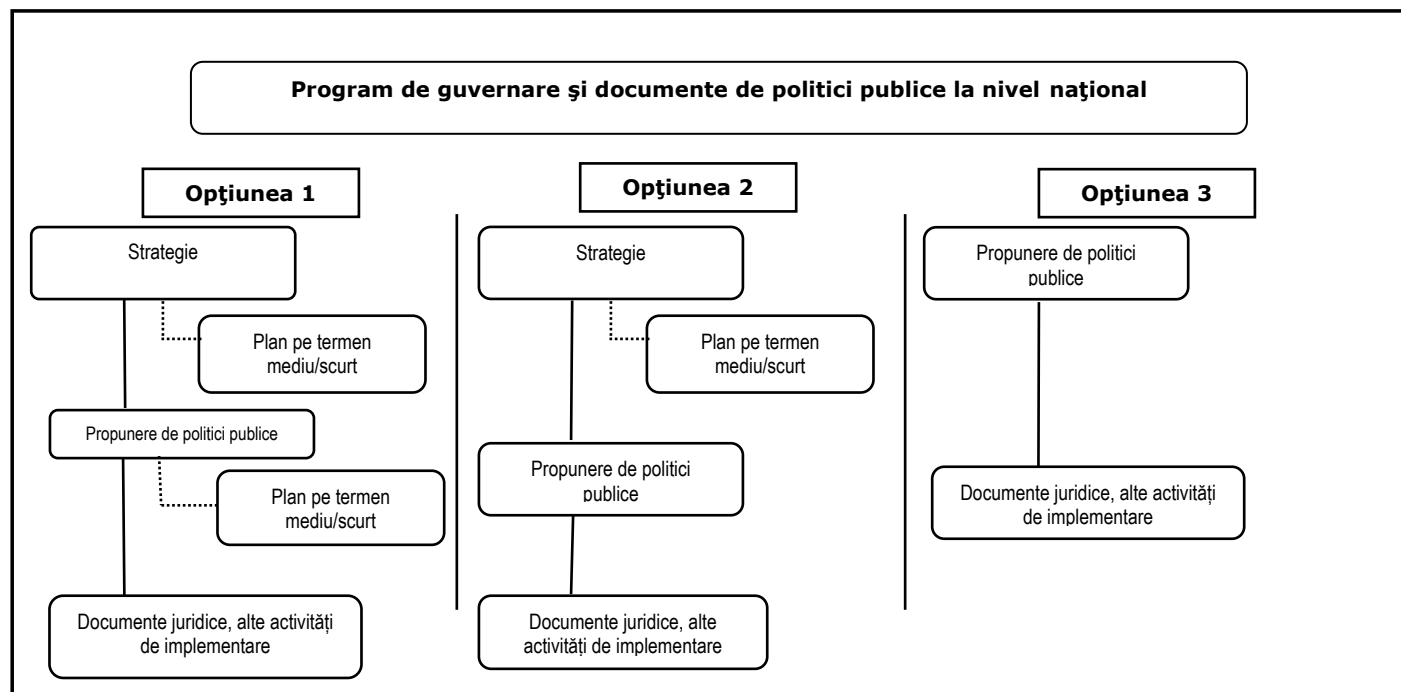
Sunt incluse sarcinile care trebuie realizate de către instituții pentru a asigura implementarea variantei de soluționare prezentată în propunerea de politici publice, termenele limită pentru sarcinile respective, instituțiile responsabile.

1.1.2. Ierarhia documentelor de politici publice

În mod ideal, ierarhia documentelor de politici publice include toate tipurile de documente de politici publice și începe de la declarațiile de politici publice ale programului guvernamental și de la prioritățile Planului Național de Dezvoltare, Strategiei Naționale de Dezvoltare Durabilă 2000-2020, Programul Economic de Preaderare, precum și de la alte documente naționale de politici publice la nivel înalt. Cu toate acestea, în practică nu este întotdeauna necesar să se respecte toate etapele ierarhice ale documentelor de politici publice. Alegerea tipului de

document de politică utilizat depinde de subiectul politicii publice și de scopul politicii publice concrete. În unele cazuri se impune elaborarea tuturor tipurilor de documente de politici publice, de la strategie la plan, în alte cazuri implementarea politicii și elaborarea actelor normative relevante pot urma imediat după strategie. Uneori, elaborarea politicii publice poate începe la un nivel inferior – cu propunerea de politici publice, redactată în vederea procesului decizional privind o politică publică concretă.

Tabelul nr.2 **Opțiuni posibile privind succesiunea documentelor de politici publice**



În tabel sunt prezentate numai câteva dintre variantele tipice de succesiune în ceea ce privește elaborarea documentelor de politici publice. Ierarhia documentelor de politici publice nu este una rigidă; folosirea diferitelor documente de politici publice poate fi flexibilă. Pot exista cazuri în care o strategie generează câteva planuri și câteva propuneri de politici publice. În cazuri excepționale, atunci când unele direcții sunt elaborate în mod detaliat, anumite acte normative pot fi generate direct de strategie.

Pentru a asigura o decizie corect fundamentată, și pentru creșterea coerenței politicilor publice ce urmează a fi implementate, actele normative, cu anumite excepții² trebuie să aibă la bază un document de politici publice.

În căutarea metodei optime de atingere a scopului unei politici este necesar să se ia în calcul întreg spectrul de opțiuni. Reglementarea este una dintre opțiunile importante, dar nu reprezintă în mod necesar cea mai bună cale de a soluționa o problemă dată. Atunci când se utilizează reglementarea pentru implementarea unei politici publice, trebuie acordată atenție unor aspecte esențiale care pot conduce la **abuz de reglementare**. Astfel, în cazul proceselor de reglementare excesiv de lungi, în special atunci când reglementarea trebuie să îndeplinească cerințe de calitate (consultare, studiu de impact și altele asemenea) acest fapt poate necesita un timp care compromite eficiența actului normativ, deoarece va fi improbabil ca obiectivul să fie atins în timp util. De asemenea, activitatea de reglementare poate necesita costuri extrem de ridicate, excesive în comparație cu beneficiul scontat. În cazul unei

² Actele normative individuale, actele generate de situații de urgență civilă sau actele cu un caracter pur tehnic

reglementări care nu este implementată corespunzător, se manifestă tendința de a critica respectiva reglementare, eficiența acesteia scăzând, iar procesul de reglementare își poate pierde credibilitatea.

Atunci când analizăm modalitatea de implementare a unei politici publice, o serie de **alternative la reglementare** poate fi luată în considerare³. Astfel, (i) a nu acționa în fața unei probleme prin generarea de alte acte normative poate da încredere reglementărilor existente, (ii) instituirea unor mecanisme stimulatoare (campanii de informare, de educare, de prevenire etc.) poate avea un efect benefic asupra legislației existente dar neimplementate corespunzător, (iii) recunoașterea reciprocă a normelor naționale chiar când diferă de la o țară la alta, (iv) îmbunătățirea reglementărilor existente fie prin rezolvarea problemelor specifice care împiedică implementarea acestora, fie prin revizuirea periodică a legislației.

Principiile pentru o reglementare eficientă, așa cum au fost prezentate Comisiei Europene de Grupul Mandelkern, sunt: **necesitatea** (autoritățile publice trebuie să evalueze dacă este sau nu necesară introducerea unei noi reglementări), **proporționalitatea** (orice reglementare trebuie să mențină un echilibru între avantajele oferite și constrângerile pe care le impune), **subsidiaritatea** (luarea deciziilor la nivelul administrativ corespunzător), **transparența** (participarea tuturor părților interesate și consultarea acestora la elaborarea politicilor publice), **răspunderea**, **accesibilitatea** (reglementări accesibile celor cărora le sunt adresate), **simplicitatea** (reglementări ușor de utilizat și de înțeles).

1.2. Aplicarea analizei de impact pentru politici publice și acte normative

Analiza de impact a politicii publice face parte din procesul de formulare a politicilor publice. Realizarea analizei de impact a politicii publice permite o mai bună structurare a procesului de planificare a politicii publice și asigură luarea unei decizii optime pe baza unor argumente temeinice și atent evaluate. Analiza de impact a politicii publice permite analiza problemei, a posibilelor direcții de acțiune, a avantajelor și dezavantajelor acestora, precum și a diferitelor consecințe asupra economiei, societății și mediului. Trebuie să se ia în considerare faptul că analiza de impact a politicii publice poate facilita adoptarea unei decizii, însă nu poate înlocui decizia în sine.

Analiza de impact permite decidenților politici formarea unei perspective cu privire la consecințele acțiunilor pe care le planifică sau le permite să evalueze eficacitatea acțiunilor pe care le-au întreprins deja. În funcție de etapa procesului de formulare a politicilor publice în care se realizează analiza de impact, există două tipuri de analiză de impact:

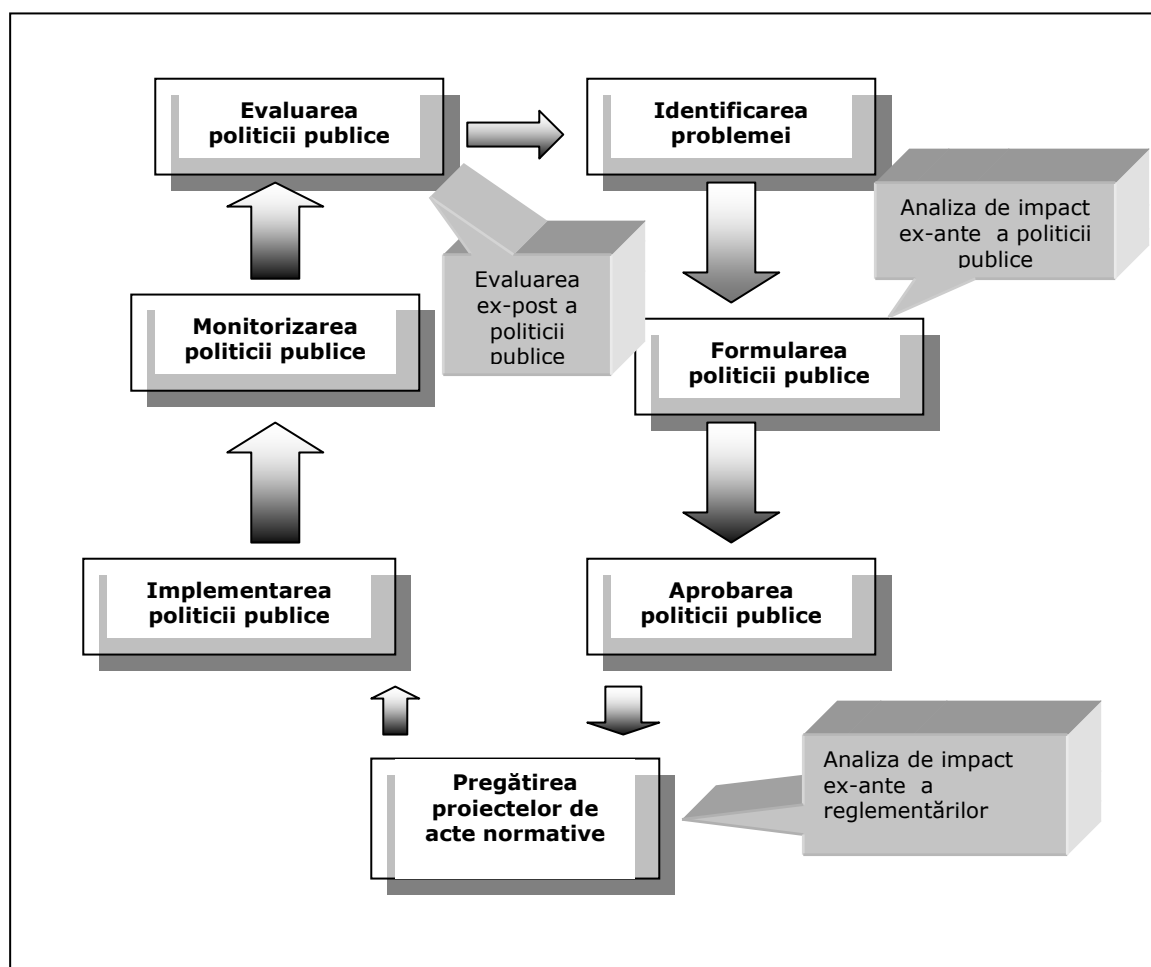
- Analiza de impact ex-ante a politicii publice este o activitate care are loc la începutul procesului de formulare a politicii publice, atunci când experții în politici publice și cei implicați în planificarea lor, cu ajutorul unor metode de studiu calitativ și cantitativ, încearcă să facă previziuni privind impactul care ar putea fi exercitat asupra societății în urma implementării politicii publice.
- Analiza de impact ex-post a politicii publice este o activitate derulată pe parcursul sau la sfârșitul etapei de implementare a politicii publice. Aceasta evaluează rezultatele obținute și identifică devierile efective de la obiectivul planificat, timpul suplimentar și costurile suplimentare privind resursele și altele asemenea. Scopul analizei ex-post nu este doar acela de a identifica greșelile făcute, ci și de a face recomandări privind soluțiile cele mai potrivite pentru activitățile viitoare. Analiza de impact ex-post este deseori denumită evaluarea ex-post a politicii publice. Această evaluare ex-post, poate fi și o evaluare intermediară, atunci când politica publică este implementată pe o perioadă de timp mai

³ Recomandările Grupului Mandelkern pentru o reglementare mai bună

îndelungată sau când din procesul de monitorizare rezultă necesitatea unei evaluări atente și a unei ajustări considerabile a politicii publice.

Pentru a preveni folosirea ineficientă a resurselor umane și financiare, trebuie să se introducă proceduri periodice și niveluri de evaluare atât pentru analiza ex-ante, cât și pentru analiza de impact ex-post a politicii publice. De asemenea, trebuie să fie conștientizată nevoia de realizare a analizei de impact a politicii publice și, de asemenea, să se stabilească sarcinile exacte și nivelurile de responsabilitate ale instituțiilor implicate. Există diferite modele de analiză de impact a politicii publice care depind de evoluția istorică a sistemului de politici publice și de contextul politic, precum și de capacitatea administrativă și financiară a țării. Procesul de analiză de impact a politicii publice trebuie să fie parte integrantă a ciclului de formulare a politicii publice, menținând în același timp o corelare cu ciclul de planificare a bugetului.

Tabelul nr.3 Locul ocupat de analiza de impact în ciclul de formulare a politicii publice



1.2.1. Moduri de abordare și niveluri ale analizei ex-ante

Analiza de impact ex-ante a politicii publice

Analiza de impact ex-ante a politicii publice este o colecție de instrumente și metode folosite în etapa de planificare a politicii publice, pe parcursul pregătirii documentelor de politici publice. Scopul acestei analize este acela de a identifica principalele consecințe socio-economice care ar putea apărea în urma implementării unei anumite politici publice, precum și reacția societății în acest sens. Dat fiind că analiza de impact ex-ante a politicii publice permite decidenților politici să aleagă soluția optimă dintre toate variantele, aceasta trebuie să se efectueze într-o etapă incipientă.

Principalele etape ale analizei de impact ex-ante a politicii publice:

- Definirea resurselor și a rezultatelor pentru varianta (variante);
- Analiza resurselor și rezultatelor;
- Analiza de impact pentru varianta (variante);
- Analiza beneficiarilor și a părților interesate;
- Identificarea criteriilor de luare a deciziei;
- Stabilirea ponderii fiecărui criteriu;
- Evaluarea variantelor în conformitate cu criteriile;
- Identificarea celei mai bune variante.

În funcție de domeniul problemei abordate în cadrul politicii publice, există posibilitatea de a efectua analize de impact ex-ante generale sau detaliate ale politicii publice. Deși metodele de evaluare diferă, abordarea conform modelului rațional de luarea a deciziilor este aceeași atât pentru analiza ex-ante generală, cât și pentru cea detaliată. Gradul de elaborare a analizei de impact ex-ante nu depinde de tipul documentului de politici publice. Depinde de *tipul problemei* care trebuie rezolvată.

Analiza de impact ex-ante *generală* a politicii publice este o procedură de previzionare care folosește *abordarea prin metoda evaluării calitative* pentru a identifica posibilele consecințe socio-economice care pot apărea după implementarea unei anumite politici publice.

Analiza de impact ex-ante *detaliată* a politicii publice este o procedură de previzionare care folosește *abordarea prin metoda de evaluare cantitativă (analiza cost-beneficii, cost-eficacitate)* pentru a identifica posibilele consecințe socio-economice care pot apărea după implementarea unei anumite politici publice.

Criteriile pentru analiza de impact ex-ante detaliată a politicii publice

Deoarece analiza de impact ex-ante detaliată a politicii publice este un proces îndelungat care presupune un consum ridicat de resurse umane și financiare, iar aceste resurse sunt întotdeauna limitate în cazul structurilor administrative, ministerele trebuie să evalueze situațiile în care se poate aplica analiza de impact ex-ante detaliată a politicii publice. În majoritatea cazurilor este suficient să se realizeze doar o analiză de impact ex-ante generală a politicii publice pentru documentele de politici publice, care poate fi făcută în cadrul ministerelor de către cei care formulează politicile publice. Cu toate acestea, există câteva tipuri de politici/planuri/proiecte pentru care analiza detaliată este esențială:

- diverse proiecte de investiții privind protecția mediului, transporturile;
- politici publice cu un impact social considerabil;
- politici publice cu un impact considerabil asupra bugetului de stat;
- politici publice privind privatizarea;
- cele care iau în considerare nevoia unui credit bancar;

- politici publice inter-sectoriale care implică mai multe părți interesate;

Analiza detaliată de impact a politicii publice poate fi externalizată și realizată cu ajutorul unor experți independenți de către ministerele responsabile. Este recomandabil ca cei care formulează politicile publice în cadrul ministerelor să cunoască metodele și ipotezele de bază folosite de către experți și trebuie să fie capabili să evalueze calitatea rezultatelor analizei.

Analiza de impact ex-ante a proiectelor de acte normative

Analiza de impact ex-ante a reglementărilor este procedura aplicată de către ministerul responsabil, în cadrul procesului de elaborare a proiectelor de acte normative, după încheierea etapei de planificare a politicii publice. Scopul acestei analize este acela de a identifica posibilele consecințe asupra economiei, mediului de afaceri, cadrului legislativ, societății, precum și alte aspecte importante pentru anumite proiecte de acte normative. De asemenea se asigură, prin această analiză și derularea procesului de consultare cu părțile interesate și cu societatea civilă.

Principala diferență față de analiza de impact ex-ante a politici publice este accentul plasat pe evaluarea impactului pentru o variantă deja aleasă, care este inclusă în proiectul de act normativ. Pentru acest tip de evaluare există un formular specific – instrument de prezentare și motivare. Analiza de impact a unei reglementări se referă la aspectele normative corespunzătoare modului în care este implementată o anumită soluție de politici publice, soluție ce poate necesita mai multe acte normative pentru a fi implementată. Astfel, există posibilitatea ca impactul unui singur act normativ să necesite precizări suplimentare, mult mai detaliate în ceea ce privește impactul, comparativ cu o soluție de politici publice care poate avea un caracter mai general.

1.2.2. Formular pentru instrumentul de prezentare și motivare

Instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de act normativ este inclus într-un pachet împreună cu alte informații suplimentare privind proiectul de act normativ. În viziunea prezentei strategii, părțile principale ale formularului sunt următoarele:

- Trimitere (trimiteri) la documentul de politici publice relevant, din care decurge proiectul de act normativ;
- Descrierea problemei pe baza indicatorilor socio-economici;
- Conținutul proiectului de act normativ;
- Principalele constatări privind impactul social, economic sau asupra mediului (rezumat al analizei de impact care se poate baza pe informațiile din documentele de politici publice care au fost deja acceptate);
- Impactul fiscal asupra bugetelor componente ale bugetului general consolidat, cu previziuni pentru următorii 3-5 ani;
- Instituțiile implicate în procesul de implementare a actului normativ;
- Conformitatea actului normativ cu *acquis-ul comunitar*;
- Modificările legislative necesare, impactul asupra sistemului juridic;
- Descrierea procesului de consultare; organizații implicate și opiniile acestora.

Instrumentul de prezentare și motivare este un document obligatoriu pentru toate proiectele de acte normative inițiate de Guvern. Elaborarea unor instrumente de prezentare și motivare structurate poate fi de preferat și în cazul proiectelor de lege inițiate de Parlament. Uneori autoritățile întâmpină dificultăți în ceea ce privește evaluarea impactului economic al unui proiect de act normativ; evaluarea este posibilă doar ulterior, atunci când se elaborează proiecte de acte normative conexe. În acest caz, instrumentul de prezentare și motivare a unui proiect de act normativ conține analiza de impact economic estimat care va fi definit mai exact pe parcursul procesului de elaborare a altor hotărâri subsecvente ale Guvernului.

1.2.3. Evaluarea ex-post

Definirea resurselor și a rezultatelor politicilor publice este o etapă foarte importantă, deoarece realizările obținute trebuie să fie evaluate la câțiva ani după implementare. Acesta este obiectivul evaluării ex-post (a se vedea definiția de la punctul 1.2.). Rezultatele clar definite ale acțiunilor și ale politicii publice în ansamblu oferă posibilitatea de a compara rezultatele obținute cu cele dorite, precum și de a introduce modificări în activități ulterioare întreprinse în vederea corectării greșelilor.

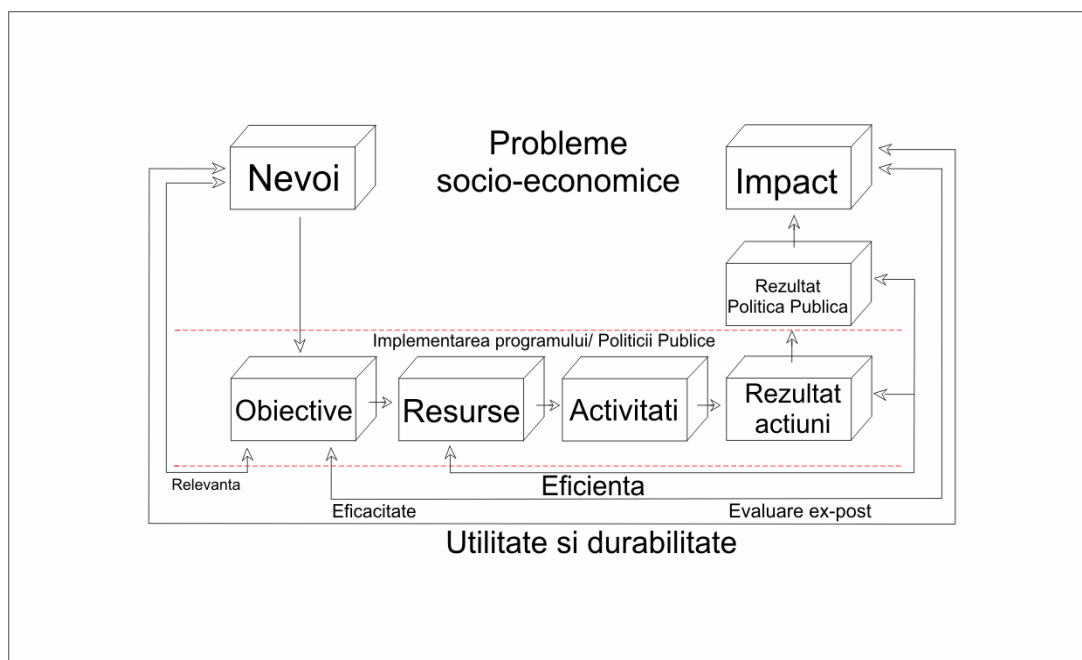
Evaluarea ex-post a politicii publice se realizează după sau în timpul etapei de implementare a politicii publice (a se vedea tabelul nr.2). Mecanismul de raportare și evaluare trebuie inclus în documentele de politici publice. Crearea unui sistem coerent de măsurare a performanțelor în instituțiile publice este o etapă importantă în vederea dezvoltării ulterioare a analizelor de impact ex-ante și ex-post.

În cazul politicilor publice cu impact semnificativ, activitatea de evaluare ex-post poate fi externalizată către organizații private (universități, institute de cercetare, firme de consultanță și altele asemenea). O asemenea abordare este în concordanță cu practicile europene, asigurându-se totodată și independența evaluatorului față de instituția care a elaborat/implementat politica publică respectivă.

1.3. Utilizarea extinsă a indicatorilor de performanță în formularea politicilor publice și în procesele de planificare bugetară și strategică

În actualul context, serviciile publice trebuie să fie orientate spre obținerea de performanțe, avantajul acestei abordări fiind acela de a ști pentru ce sunt cheltuiți banii publici și pentru ce vor fi cheltuiți în viitor, urmărind maximizarea rezultatelor. Indicatorii de performanță definiți reprezintă baza pentru stabilirea resurselor și a rezultatelor. Indicatorii sunt elementele care permit cuantificarea aspectelor de natură socio-economică și administrativă existente la un moment dat sau într-o anumită perioadă. Rezultatele se măsoară prin indicatori, iar gradul de atingere al obiectivelor prin raportarea nivelului estimat la nivelul efectiv atins al aceluiași indicator. În planificarea, formularea și implementarea politicilor publice sunt utilizați indicatori sectoriali și indicatori de performanță. Indicatorii sectoriali sunt utilizați în procesul de formulare a politicii publice pentru a avea o imagine clară a situației actuale, anterior intervenției guvernamentale. Indicatorii de performanță pot avea un grad mai mare de specificitate și sunt urmăriți pe parcursul implementării politicii publice. Scopul acestei secțiuni este doar acela de a sublinia importanța procesului de măsurare a performanței în cadrul proceselor de formulare a politicilor publice și de planificare strategică. O elaborare mai detaliată a etapelor pe viitor este obiectivul unei alte metodologii care trebuie redactată.

Tabelul nr. 3 Principalele tipuri de măsurare a performanței și relațiile dintre acestea



Tabelul arată rolul semnificativ al rezultatelor în procesul de evaluare a politicii publice. Fără o înțelegere clară a tipului de rezultate care trebuie obținute pe parcursul procesului de implementare a politicii publice, eficiența și eficacitatea politicii publice nu pot fi măsurate.

Definirea rezultatelor este o etapă esențială și în planificarea strategică. Utilizare extinsă a indicatorilor de performanță presupune colectarea adecvată și periodică a datelor, precum și definirea procedurii care permite instituțiilor publice să aibă acces la anumite surse de date. Aceste aspecte trebuie luate în considerare în momentul elaborării metodologiei privind măsurarea performanței în ministere și instituțiile subordonate.

2. Coordonarea procesului de formulare a politicilor publice

Această direcție de acțiune are ca obiectiv stabilirea unor proceduri clar definite de consultare și coordonare în procesul de elaborare a politicilor publice sprijinind dezvoltarea unei culturi comunicaționale la nivelul administrației publice.

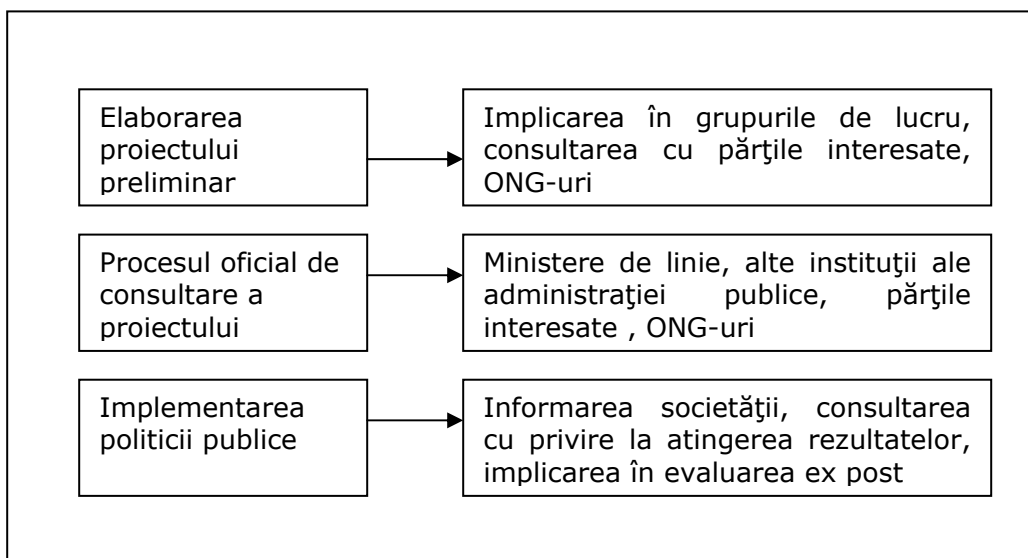
2.1. Proceduri de consultare și coordonare

Cu toate că procesul de formulare a politicilor publice poate fi inițiat de diferiți actori, ministerele sunt responsabile cu elaborarea documentelor de politici publice și cu redactarea actelor normative. Chiar și în cazul politicilor publice inter-sectoriale, se recomandă definirea ministerului de linie responsabil de stabilirea grupului de lucru, de elaborarea, consultarea și prezentarea/înaintarea proiectului de act normativ sau a documentului de politici publice. Trebuie să se stabilească o procedură unitară de consultare pentru proiectele de documente de politici

publice și pentru proiectele de acte normative (în prezent reglementate separat de Hotărârea Guvernului nr.50/2005 și Hotărârea Guvernului nr.775/2005), deoarece ambele se referă la politici publice și necesită o abordare transparentă.

Calitatea politicii publice depinde în mare măsură de activitățile de consultare și coordonare desfășurate în cadrul instituțiilor administrației publice și între instituțiile administrației publice și societatea civilă (ONG-uri, organizații interesate, instituții de cercetare independente și altele asemenea). Procesul de consultare respectă în mod logic principalele etape ale elaborării politicii publice:

Tabelul nr. 4 Consultarea în diferite etape ale procesului de formulare a politicilor publice



Diferitele etape ale procesului de consultare trebuie să fie reglementate la nivel corespunzător prin acte normative. Consultarea la nivel general este definită în Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, și în Hotărârea Guvernului nr.314/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea comisiilor de dialog social în cadrul unor ministere și al prefecturilor, cu modificările și completările ulterioare. Nivelul de consultări inter-ministeriale este definit în Regulamentul privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.50/2005, republicată, Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică și în Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.775/2005. Referiri legate de reglementarea procesului de consultare face și art.8 din Legea administrației publice locale nr.215/2001, cu modificările și completările ulterioare, precum și Hotărârea Guvernului nr.521/2005 privind procedura de consultare a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative. De asemenea, consultarea între diferite departamente din cadrul unui minister trebuie să fie definită prin regulamente de ordine interioară ale ministerelor. Cu toate acestea, elaborarea unui regulament standard privind consultarea între departamentele din cadrul unui minister se poate dovedi utilă. Trebuie acordată o atenție deosebită creării unor relații apropiate între departamentele implicate în elaborarea politicilor publice și cele responsabile de planificarea financiară și elaborarea bugetului. Pentru a respecta etapele de elaborare și aprobare a proiectelor de documente de politici publice și a proiectelor de acte normative, este necesară stabilirea următoarelor proceduri:

2.1.1. Faza preliminară de elaborare a proiectului. Stabilirea cadrului de consultare și coordonare

Implicarea altor instituții din administrație publică, părțile interesate și ONG-uri în faza preliminară de redactare a proiectului este o responsabilitate ce revine ministerelor de linie inițiatoare. Unele părți interesate sunt incluse în grupurile de lucru formate în vederea redactării proiectului. Nivelul de implicare și consultare depinde de tipul și domeniul de aplicare a propunerii de politici publice sau a proiectului de act normativ. Informațiile privind consultările preliminare trebuie să fie incluse în proiectul de document de politici publice, iar în cazul proiectelor de acte normative se includ în instrumentul de prezentare și motivare. Faza de consultare preliminară nu este descrisă în mod detaliat. În cazul în care există poziții diferite exprimate în cadrul grupului de lucru, se pot defini mai multe variante de soluționare pentru aceeași problemă. În momentul inițierii procesului de consultare este important ca prima rundă de consultare să se desfășoare în cadrul ministerului pentru a face un schimb de opinii cu celelalte departamente ale ministerului. Această procedură este esențială pentru cultura organizațională a ministerelor, precum și pentru eliminarea eventualelor suprapuneri. Procedurile care au loc pentru stabilirea cadrului de consultare și coordonare sunt următoarele:

- stabilirea regulilor privind consultarea preliminară în cadrul ministerelor de linie (regulament standard);
- includerea informațiilor privind consultarea în structura documentelor de politici publice și în instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de act normativ;
- elaborarea unui manual privind consultarea pentru instituțiile administrației publice;
- elaborarea manualului privind consultarea ONG-urilor și părților interesate;
- sesiuni de formare pentru funcționarii publici , pentru ONG-uri și părți interesate .

2.1.2. Consultări la nivel inter-ministerial cu privire la proiectul inițiat

O procedură unitară, transparentă și formulată la nivel oficial pentru consultări inter-ministeriale promovează dezvoltarea unei culturi de comunicare în cadrul administrației publice, facilitează înțelegerea procesului de formulare a politicilor publice de către părțile interesate și ONG-uri, facilitează dezvoltarea abilităților de analiză a politicilor publice a funcționarilor publici și este benefică pentru calitatea generală a procesului de formulare a politicilor publice.

Toate proiectele (de politici publice și acte normative) trebuie să fie puse la dispoziția tuturor părților interesate în momentul în care instituția responsabilă (ministerul de linie) hotărăște să înceapă runde de consultare. Ședința pregătitoare a ședinței Guvernului ar trebui să fie instituția relevantă în care să fie anunțate noile proiecte de politici publice și acte normative elaborate de către ministere. Intervalul de timp alocat consultării trebuie stabilit cu atenție pentru a nu exercita presiuni asupra procesului de consultare, dimpotrivă – acesta trebuie să permită desfășurarea unei analize calitative și coerente a proiectelor propuse. Atribuțiile în vederea elaborării procedurilor de consultare inter-ministeriale sunt următoarele:

- stabilirea unei proceduri privind anunțarea proiectului de document de politică publică și a proiectului de act normativ în cadrul ședinței pregătitoare;
- definirea unui set de informații care trebuie să însoțească atât proiectele de documente de politici publice, cât și proiectele de acte normative (de exemplu, lista instituțiilor sugerate de către inițiator în vederea consultării);
- crearea posibilității de prezentare a proiectelor de politici publice și acte normative în ședința pregătitoare, dacă inițiatorul consideră că este necesar;
- prelungirea duratei procesului de consultare la nivel inter-ministerial la 2 săptămâni;
- crearea unui sistem centralizat de publicare a proiectelor de politici publice și acte normative anunțate pe site-ul Guvernului;
- definirea consultării obligatorii cu UPP din cadrul SGG privind toate documentele de politici publice, proiectele de acte normative cu instrumente de prezentare și motivare, cu Ministerul Finanțelor Publice în ceea ce privește toate documentele de politici publice și

proiectele de acte normative, cu Ministerul Justiției în ceea ce privește toate proiectele de acte normative, în conformitate cu aria de responsabilitate a fiecărei instituții;

- definirea procedurii de implicare a ONG-urilor în procesul de consultare la nivel inter-ministerial.

2.1.3. Obținerea acordului în urma consultărilor la nivel de specialiști din cadrul administrației publice

Unul dintre avantajele esențiale ale consultării structurate este reprezentat de eliminarea eventualelor dezacorduri și neînțelegeri la nivel tehnic și profesional în cadrul serviciilor publice. Dacă procedura de consultare la acest nivel profesional este stabilită în mod eficient, se va reduce volumul de muncă al Guvernului și va permite deblocarea unor resurse guvernamentale pentru susținerea altor politici publice importante. Atribuțiile în vederea elaborării procedurilor privind consultările și obținerea acordului sunt următoarele:

- stabilirea unei ședințe de consultare comune pentru toate instituțiile care și-au exprimat opiniile/obiecțiile cu privire la proiect (inclusiv ONG-urile și părțile interesate);
- includerea UPP din cadrul SGG în runda de consultare la nivel inter-ministerial (UPP emite opinii cu privire la toate documentele de politici publice și proiectele de acte normative, dacă sunt însoțite de instrumentul de prezentare și motivare);
- definirea responsabilității și mandatului participanților la ședința de consultare la nivel inter-ministerial;
- introducerea unor formulare standardizate pentru colectarea și structurarea tuturor opiniilor exprimate de către instituțiile administrației publice și părțile interesate;
- delimitarea clară a opiniilor și obiecțiilor (discuțiile și obținerea acordului/dezacordului privind obiecțiile, sunt obligatorii);
- introducerea formularului pentru realizarea unei sinteze a acordurilor obținute în cadrul ședinței de consultare la nivel inter-ministerial, și a dezacordurilor care se mențin după încheierea discuțiilor;
- definirea condițiilor tehnice pentru schimbul de informații prin poșta electronică.

2.1.4. Rolul consiliilor inter-ministeriale în procesul de consultare

Având în vedere rolul consiliilor inter-ministeriale recent înființate (Hotărârea Guvernului nr.750/2005) în cadrul procesului de consultare, trebuie să existe o definiție clară a criteriilor, în momentul în care proiectele sunt prezentate acestor consilii. Criterii posibile:

- de fiecare dată când instituția inițiatoare consideră că este necesară organizarea unei discuții cu privire la proiectul elaborat în consiliul inter-ministerial relevant;
- în cazul în care nu se ajunge la un acord între ministere în cadrul procesului de consultare la nivel inter-ministerial;
- în urma hotărârii luate în ședința pregătitoare;
- prin sarcină stabilită de Executiv.

În cazul în care proiectul este prezentat pentru discuții în consiliul inter-ministerial relevant, informațiile despre discuții și decizia consiliului trebuie să fie incluse în pachetul de documente justificative al proiectului. O evaluare a activității consiliilor interministeriale permanente este necesară, clarificând în acest fel rolul consiliilor în procesul de luare a deciziei.

2.1.5. Îmbunătățirea procedurii de prezentare a proiectelor în ședința pregătitoare

În prezent, ședința pregătitoare este o instituție de consultare și obținere a acordurilor (după runda de consultare inter-ministerială) care are loc înainte de transmiterea proiectelor în ședințele Guvernului. Cu toate acestea, în prezent activitatea din cadrul ședinței pregătitoare se derulează mai degrabă la un nivel formal. Cu ajutorul unor îmbunătățiri de ordin funcțional, aceasta s-ar

putea derula într-un mod mai eficient și rolul său în procesul decizional ar putea crește. Îmbunătățiri posibile:

- introducerea procedurii de anunțare a proiectelor pentru consultarea la nivel inter-ministerial;
- definirea exhaustivă a setului și structurii documentelor prezentate împreună cu proiectul de documente de politici publice și proiectul de act normativ;
- cerințe tehnice privind formatul electronic al documentelor care urmează să fie prezentate;
- definirea ariei de decizie a ședinței pregătitoare (cazurile în care proiectele asupra cărora nu s-a ajuns la un acord ajung în ședințele Guvernului).

2.1.6. Prezentarea spre aprobare a proiectelor în ședințele Guvernului

În prezent, procedura de prezentare a proiectelor în ședințele Guvernului spre aprobare este definită în Hotărârea Guvernului nr.50/2005, republicată. Pe lângă nevoia de a integra toate procedurile guvernamentale într-un singur act normativ, există anumite îmbunătățiri care ar putea fi aduse procedurilor de prezentare a proiectelor în ședințele Guvernului:

- definirea exhaustivă a setului și structurii documentelor care pot fi prezentate Guvernului în vederea obținerii aprobării;
- definirea exhaustivă a setului și structurii documentelor prezentate împreună cu proiectul de politici publice și cu proiectul de act normativ, inclusiv formulare pentru informații din cadrul runde de consultare inter-ministeriale;
- cerințe tehnice privind formatul electronic al documentelor care urmează să fie prezentate.

Secretariatul General al Guvernului este instituția responsabilă cu organizarea ședințelor Guvernului și are rolul de a asigura îndeplinirea procedurilor și condițiilor necesare proiectelor de acte normative care sunt prezentate spre adoptare Guvernului. Acest rol trebuie consolidat prin procesul de avizare juridică a proiectelor de acte normative și prin avizul conform pentru documentele de politici publice. Această avizare certifică respectarea procedurilor legale în vigoare și permite ca în cadrul ședinței Guvernului să se prezinte documente de politici publice și proiecte de acte normative corect și coerent formulate și fundamentate.

2.2. Stabilirea priorităților Guvernului

Coordonarea politicilor publice trebuie să asigure sustenabilitatea acestora și, în același timp, să corespundă obiectivelor actuale asumate de Guvern. Politicile publice sectoriale sunt acceptate pe termen mediu și, într-un sistem democratic, procesul de schimbare la nivel de Guvern nu trebuie să determine în mod obligatoriu schimbări ale tuturor politicilor publice existente. În același timp, fiecare guvern în parte își definește propriile priorități și, în unele cazuri, sunt necesare schimbări ale politicilor publice existente. Un rol principal în procesul de stabilire a direcțiilor prioritare și a priorităților Guvernului îl are Consiliul de Planificare Strategică, constituit prin Hotărârea Guvernului nr.750/2005.

Opțiunile politice fundamentale ale Guvernului sunt definite în Programul de guvernare – documentul politic cadru care cuprinde aproape toate sectoarele de politici publice și posibilele îmbunătățiri din cadrul acestora. Constrângerile privind resursele disponibile creează situații în care politicile publice nu pot fi implementate toate în același timp și în acest caz se impune o prioritizare mai atentă. Pe lângă Programul de guvernare există și un număr de documente generale de politici publice la nivel național, precum Planul Național de Dezvoltare, Agenda Lisabona, care trebuie să fie coordonate cu inițiativele de politici publice sectoriale.

Este necesară definirea următoarei proceduri de stabilire a priorităților Guvernului și de coordonare a planificării politicilor publice sectoriale cu documentele de politici publice de la nivel guvernamental și național (schema de coordonare este prezentată în tabelul nr.5):

2.2.1. Stabilirea priorităților la nivel sectorial

În sistemul actual, implementarea Programului de guvernare se derulează prin intermediul Planurilor de acțiune ale ministerelor. Planurile de acțiune sunt elaborate pentru toate direcțiile de acțiune din Programul de guvernare, fără prioritizare. Prima etapă a procesului de definire a priorităților Guvernului ar trebui să fie definirea priorităților la nivel sectorial. În acest scop, formularul pentru planurile de acțiune ale ministerelor trebuie să cuprindă o primă secțiune care să conțină definirea priorităților. Numărul priorităților trebuie să fie limitat la 5-7 aspecte esențiale de politici publice, iar opțiunile politice fundamentale ale Guvernului definite în Programul de guvernare trebuie să reprezinte contextul pentru definirea priorităților sectoriale. Prioritățile inter-sectoriale, care au o puternică dimensiune interministerială sunt inițiate de instituția care este principal responsabilă de monitorizarea și implementarea de ansamblu a măsurilor ce urmează a fi implementate.

2.2.2. Centralizarea și analizarea priorităților sectoriale

Prioritățile sectoriale definite de ministerele de linie trebuie să fie evaluate la nivel central de către Guvern – în UPP din cadrul SGG și în Cancelaria Primului-Ministru. Atribuțiile privind evaluarea propunerilor sunt următoarele:

- verificarea conformității cu definirea angajamentelor din Programul de guvernare;
- eliminarea suprapunerii atribuțiilor la nivel de sectoare;
- pregătirea acordului asupra priorităților inter-sectoriale, definirea principalei instituții responsabile;
- asigurarea evaluării preliminare a resurselor necesare, în conformitate cu informațiile transmise de către ministere;
- facilitarea procesului de evaluare și prezentare a unei imagini clare a priorităților sectoriale. Formularului pentru informațiile necesare trebuie să fie realizată de către UPP din cadrul SGG în colaborare cu Cancelaria Primului-Ministru.

2.2.3. Aprobarea priorităților Guvernului

Lista și informațiile generale privind prioritățile sectoriale propuse trebuie să fie prezentate Consiliului de Planificare Strategică de către UPP din cadrul SGG, împreună cu Cancelaria Primului-Ministru, pentru a fi discutate și aprobate. Consiliul de Planificare Strategică poate accepta modificările din lista propusă, poate introduce și elimina priorități din această listă în urma consultării cu ministerul relevant.

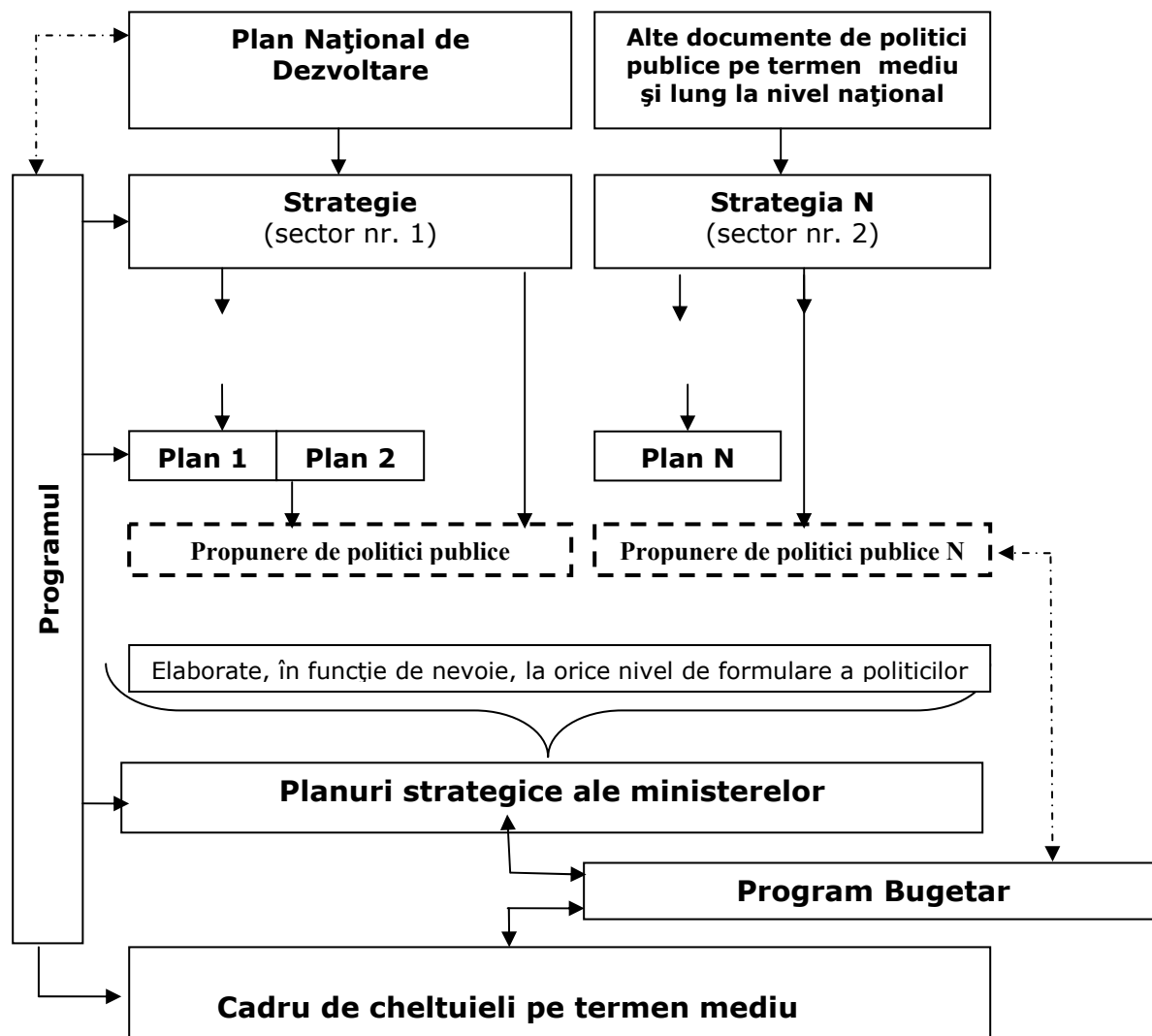
2.2.4. Implementarea priorităților Guvernului

În această etapă, prioritățile aprobate ale Guvernului trebuie să fie considerate ca măsuri prioritare pentru ministerele de linie în vederea elaborării politicilor publice, a proiectelor de acte normative sau în vederea derulării altor activități pe termen scurt, cu rezultate clar definite. Disciplina specială aferentă planificării și raportării poate fi aplicată monitorizării implementării măsurilor prioritare. În acest caz, formularele și sistemul de raportare sunt realizate de Secretariatul General al Guvernului și supuse aprobării Consiliului de Planificare Strategică.

2.2.5. Corelarea priorităților Guvernului cu bugetul

Cel mai important aspect în cadrul procesului de implementare a priorităților Guvernului este procesul decizional privind alocarea resurselor bugetare. Cerințele de buget privind prioritățile Guvernului trebuie să fie incluse în procesul general de elaborare a bugetului. Trebuie să se ia în considerare faptul că prioritățile Guvernului pot fi acceptate ca cerințe de buget numai după încheierea tuturor activităților privind planificarea politicilor publice și elaborarea legislației. Astfel, în momentul în care politicile publice prioritare și actele normative necesare în vederea implementării acestora sunt acceptate de către Guvern, politicile publice prioritare obțin statutul de *Noi Inițiative de Finanțare* (NIF) și sunt incluse în ciclul general de elaborare a bugetului.

Tabelul nr. 5 Structura procesului de coordonare a politicii publice și corelarea acesteia cu bugetul



3. Corelarea între planificarea politicilor publice și procesul de elaborare a bugetului

Această direcție de acțiune are ca obiectiv dezvoltarea procedurilor de corelare între planificarea politicilor publice și procesul de elaborare a bugetului prin introducerea instrumentelor denumite noi inițiative de finanțare și a sistemului de planificare strategică.

3.1. Procedura Noilor Inițiative de Finanțare

3.1.1. Definirea noilor inițiative de finanțare

Elaborarea politicilor publice este un proces continuu – pe parcursul anului, Guvernul aprobă documente de politici publice și acte normative, inițiate de ministere și alte autorități ale administrației publice centrale. În același timp, procesul de elaborare a bugetului anual se derulează în câteva etape, în conformitate cu calendarul de pregătire a bugetului anual. Majoritatea politicilor publice și a actelor normative aprobate de către Guvern au un anumit impact asupra bugetului, dar în momentul aprobării, Guvernul nu deține informații cu privire la resursele disponibile pentru bugetul anului următor sau cu privire la valoarea totală a tuturor propunerilor bugetare din partea ministerelor sau altor autorități centrale. Astfel, procesul decizional cu privire la politicile publice propuse și proiectele de acte normative trebuie structurat într-un mod detaliat pentru a asigura procedura necesară în cazul politicilor publice și a actelor normative respective a căror punere în aplicare presupune resurse bugetare suplimentare.

De asemenea, trebuie luat în considerare și faptul că politicile publice aprobate pot conține mai multe activități și proiecte diferite, a căror implementare trebuie să fie planificată în mod rezonabil, pe intervale de timp. Astfel, solicitările/propunerile bugetare pentru politicile publice nou aprobate trebuie să fie formulate și prezentate în conformitate cu planurile de acțiune ale politicilor publice – finanțarea este solicitată pentru activitățile planificate în anul bugetar următor, nu pentru întreaga perioadă de implementare a politicii publice. De asemenea, în cazul implementării actului normativ aprobat, finanțarea nu se solicită pentru actul normativ, ci pentru activitățile necesare în vederea implementării acestuia (de exemplu – înființarea unei noi instituții, finanțarea unor noi proceduri administrative privind simplificarea administrativă).

Trebuie să se ia în considerare principiul de fundamentare a propunerilor bugetare – numai inițiativele care au temei legal pot solicita finanțare suplimentară.

Definiția propusă pentru toate inițiativele cu impact asupra bugetului:

Noile Inițiative de Finanțare (NIF) sunt proiecte și activități care decurg din documentele de politici publice și din legile adoptate de către Guvern în anii precedenți⁴, care necesită finanțare suplimentară.

⁴ De obicei, documentele de politici publice se elaborează pe termen mediu, iar diferitele activități sunt planificate pe o perioadă de câțiva ani, prin urmare finanțarea pentru activitățile nefinanțate din documentele de politici publice aprobate cu câțiva ani în urmă sunt considerate ca fiind noi inițiative de finanțare și trebuie să fie prezentate pe baza acestei proceduri în anul corespunzător.

3.1.2. Procedura noilor inițiative de finanțare

Pentru a introduce procedura cu privire la procesul decizional pentru documentele de politici publice sau actele normative care necesită finanțare suplimentară, sunt necesare analize și consultări suplimentare organizate împreună cu Ministerul Finanțelor Publice și Cancelaria Primului-Ministru. Pentru elaborarea ulterioară, câteva probleme generale sunt definite mai jos în mod preliminar:

1. Definirea procedurii de adoptare a Guvernului care implică propuneri suplimentare de buget (NIF);
2. Definirea structurii Hotărârii Guvernului pentru aprobarea documentelor de politici publice;
3. Definirea modului de planificare a resurselor bugetare pentru politicile pe termen mediu, inclusiv a investițiilor în infrastructură;
4. Definirea procedurii pentru NIF pentru momentul introducerii cadrului de cheltuieli pe termen mediu;
5. Stabilirea unui sistem de centralizare a informațiilor asupra NIF în Ministerul Finanțelor Publice;
6. Definirea sistemului de evaluare și prioritizare a NIF.

Pentru a răspunde acestor probleme, se va organiza un grup de lucru cu reprezentanți ai Secretariatului General al Guvernului, Cancelariei Primului-Ministru, Ministerului Finanțelor Publice și ai altor ministere.

3.2. Descrierea sistemului de planificare strategică

Planificarea strategică se folosește pentru a reuni planificarea politicilor publice, bugetarea, stabilirea priorităților și planificarea organizațională într-un singur cadru de gestionare. Elaborarea acestui sistem poate fi considerată ca fiind un răspuns la cerința generală cu privire la măsurarea eficacității administrației publice prin orientarea spre obținerea de rezultate și prin folosirea eficientă a resurselor limitate.

Caracteristicile principale ale planurilor strategice sunt viziunea pe termen mediu și lung, analiza mediului intern și extern, precum și identificarea principalelor părți interesate, analiza resurselor disponibile, prezentarea unor obiective măsurabile și corelarea acestora cu cererile de finanțare. Planificarea strategică conduce la o implementare durabilă și coerentă a politicilor publice adoptate de către Guvern.

3.2.1 Rolul planurilor strategice și locul acestora în sistemul de formulare a politicilor publice

Planul strategic este un document de management și programare bugetară care asigură planificarea pe termen mediu pentru instituțiile din administrația publică centrală cu referire la domeniile de politici publice care intră în aria lor de competență potrivit legii.

Planurile strategice nu reprezintă documente de politici publice în sensul celor definite anterior, ele fiind instrumente care oferă o imagine clară a politicilor, angajamentelor și măsurilor ce urmează a fi promovate la nivelul instituției respective. Pe de o parte, planurile strategice cumulează măsurile de dezvoltare prevăzute în documentele de politici publice pe termen mediu și lung în anumite domenii de politici publice, oferind o imagine de ansamblu clară asupra politicii publice respective. Pe de altă parte, planurile strategice iau în considerare prioritățile definite de Guvernul actual, permițând astfel identificarea domeniilor de politici publice și a direcțiilor din domeniul anumitor politici publice care sunt considerate de către Guvern ca fiind cele mai importante. Pe baza acestor analize bidirecționale, ministerele își pot pregăti propunerile bugetare.

Planurile strategice răspund unui dublu obiectiv – în primul rând, furnizează un instrument de management pentru conducerea administrativă a ministerului și, în al doilea rând, reprezintă baza informațională pentru bugetul de stat, garantând astfel luarea unor decizii informate și corect evaluate de către Guvern pe parcursul etapei de elaborare a bugetului în ceea ce privește distribuția alocărilor bugetare.

Perioada de planificare cea mai potrivită în ceea ce privește planurile strategice ale instituțiilor este de 4 ani, perioadă care în cazul unui model ideal este în conformitate cu ciclul de alegeri parlamentare, precum și cu mandatul Guvernului.

Planul strategic contribuie la clarificarea rolului și misiunii fiecărei instituții publice centrale, promovând un sistem de management orientat spre obiective, spre obținerea de rezultate clar definite și măsurabile.

Planurile strategice sunt implementate pe baza documentelor de planificare pe termen scurt, în general planuri de lucru anuale care sunt elaborate în conformitate cu prioritățile pe termen mediu identificate în planurile strategice, luându-se în considerare resursele bugetare disponibile care au fost aprobate în bugetul general consolidat anual.

3.2.2. Structura planurilor strategice

Structura planurilor strategice depinde în mare parte de rolul prevăzut pentru acestea în sistemul general de formulare a politicilor publice. Dacă se presupune că planurile strategice reprezintă conexiunea principală dintre formularea politicilor publice și formularea bugetului, precum și conexiunea care asigură implementarea politicilor publice pe termen mediu și a priorităților Guvernului, acestea ar trebui să fie constituite din două componente de bază: componenta de management și componenta de programare bugetară.

3.2.2.1. Componenta de management a planurilor strategice

Componenta de management a planurilor strategice se ocupă în general de aspecte legate de managementul organizațional pentru a asigura implementarea cu succes a sarcinilor prevăzute de Programul de Guvernare sau alte documente de politici publice pe termen mediu. Această parte ar trebui să fie folosită pentru planificarea îmbunătățirilor necesare care trebuie aduse activităților derulate în prezent de către organismele publice. Aceste măsuri care vizează îmbunătățirile pot să constea în restructurarea structurii administrative actuale, dezvoltarea sau ajustarea politicii privind resursele umane, revizuirea sistemului de comunicare internă și externă și altele asemenea.

Componenta de management a planurilor strategice are următoarele secțiuni:

- **Mandat** – oferă o descriere clară a mandatului instituției în conformitate cu prevederile normative în vigoare;
- **Declarația de viziune** – prezintă noțiuni referitoare la situația viitoare preferată sau ideală pe care instituția dorește să o creeze prin activitățile sale;
- **Valorile comune ale instituției** – prezintă setul de valori care se presupune că sunt împărtășite de întregul colectiv și conform cărora instituția respectivă își desfășoară activitățile zilnice;
- **Direcții de acțiune** – stabilesc domeniile generale de activitate de care este responsabilă instituția respectivă. În majoritatea cazurilor, aceste direcții de acțiune sunt generate de mandat și sunt conforme cu domeniile de politici publice pentru care instituția în cauză este responsabilă. Însă această conexiune directă nu se poate aplica în toate cazurile, deoarece pot exista cazuri în care nu există o politică publică în spatele unei anumite direcții de acțiune;

- **Scopuri** – prezintă scopurile pe care instituția încearcă să le realizeze în fiecare direcție de acțiune pentru a-și îndeplini declarația de viziune și propriul mandat;
- **Lista principalelor acte normative și documente de politici publice** – prezintă cele mai importante acte normative și documente de politici publice care sunt specifice domeniului de politici publice respectiv;
- **Analiza mediului extern** – permite instituției să identifice acei factori, precum și părțile interesate care ar putea să constituie un obstacol sau, dimpotrivă, pot accelera progresul instituției în vederea realizării scopurilor sale;
- **Analiza mediului intern** (analiza capacităților) – oferă o imagine asupra potențialului actual al instituției de a-și îndeplini funcțiile prevăzute în mandatul acesteia și de a-și atinge scopurile descrise. Această secțiune analizează structura administrativă actuală, resursele umane disponibile, precum și capacitățile tehnice, planificând schimbările necesare care trebuie implementate. De asemenea, această parte se ocupă și de evaluarea structurii instituțiilor subordonate și de conformitatea acestora cu mandatul, direcțiile de acțiune și scopurile ministerului sau autorității publice centrale;
- **Priorități pe termen mediu** – prezintă o listă scurtă, clară a priorităților pe termen mediu care decurg din Programul de Guvernare și din documentele de politici publice pe termen mediu din domeniul de politici publice în cauză. Trebuie subliniat faptul că prioritățile ar trebui să fie stabilite și pe baza unei analize realiste a resurselor disponibile în momentul respectiv;
- **Indicatori sectoriali** – prezintă principalii indicatori privind domeniul politicii publice în care își desfășoară activitatea instituția respectivă. Indicatorii oferă informații privind dezvoltarea istorică a domeniului de politici publice respectiv pentru a putea urmări evoluția acestuia.
- **Monitorizarea, evaluarea și raportarea** – oferă o descriere clară a modului de gestionare a proceselor de monitorizare și evaluare pe parcursul implementării planului strategic, precizând când și cum va fi prezentat Guvernului raportul privind progresul realizat.

3.2.2.2. Componenta de programare bugetară a planurilor strategice

Componenta de programare bugetară a planurilor strategice reprezintă un suport de informare pentru bugetul de stat. Într-o situație ideală, bugetul anual este formulat în conformitate cu structura programului prevăzut în planurile strategice. Acest lucru permite stabilirea unei conexiuni directe între procesele de planificare a politicilor publice și de formulare a bugetului, în care fiecare parte interesată poate găsi informații generale complete privind fiecare articol de cheltuieli publice. De asemenea, partea de programare a planurilor strategice prezintă rezultatele prevăzute (prezentate în mod măsurabil) pe care ministerul dorește să le obțină printr-un anume program bugetar.

Fiecare program din planul strategic al instituției este format din următoarele secțiuni:

- **Situația actuală** – descrie situația actuală din domeniul de politici publice în funcție de programul (bugetar) specific;
- **Obiectivul (obiectivele) programului bugetar** – precizează principalele obiective pe care instituția încearcă să le atingă prin implementarea programului;
- **Previziuni privind rezultatele programului, precum și indicatorii de performanță ai acestora** – planifică rezultatele posibile, precum și indicatorii de performanță pentru program pentru a putea furniza informații Guvernului și publicului general cu privire la ceea ce instituția respectivă dorește să realizeze cu fondurile primite de la bugetul de stat. Aceste previziuni se bazează pe datele din anul precedent pentru a indica eventualul progres sau regres;
- **Noi inițiative de finanțare** – oferă detalii despre agregări financiare privind activitățile necesare îmbunătățirii capacității de funcționare a instituției respective (de exemplu,

angajarea de personal nou, crearea de noi sisteme informaționale sau îmbunătățirea celor existente, organizarea unor sesiuni de formare), sau asigură agregarea unor inițiative posibile care pot duce în mod direct la creșterea indicatorilor de performanță (în principal, rezultate) din domeniul politicii publice vizat de program;

- **Sistem de implementare a programului** – descrie pe scurt sistemul, modul în care va fi implementat programul, adică precizează principalele departamente sau instituțiile subordonate implicate și descrie rolul și principalele sarcini ale acestora;
- **Finanțare** – prezintă informații clare privind resursele bugetare necesare pentru implementarea programului. Pe viitor, dacă există un acord clar privind modul în care va fi implementat cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM), partea de programare a planurilor strategice poate fi folosită ca bază pentru planificarea CCTM.

3.2.3. Planuri strategice în procesul anual de bugetare

Integrarea planurilor strategice în procesul de formulare a bugetului anual este o sarcină dificil de îndeplinit, deoarece presupune schimbarea modului în care se elaborează bugetul. Astfel, această sarcină necesită o implicare activă și coordonare din partea Ministerului Finanțelor Publice, la care se adaugă sprijinul oferit de ministerele de resort, precum și al Cancelariei Primului-Ministru.

Trebuie elaborat și dezvoltat un plan de introducere a sistemului de planificare strategică, în momentul în care Guvernul își dă acordul inițial privind introducerea unui astfel de sistem. Trebuie să se ia în considerare faptul că sistemul de planificare strategică trebuie să fie armonizat cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM) din momentul în care există acordul privind instituirea acestuia.

Aspectele principale care trebuie să fie abordate, în momentul în care se ajunge la un acord inițial privind introducerea unui sistem de planificare strategică sunt:

- Cum și când, pe parcursul procesului de bugetare, are loc actualizarea planurilor strategice?
- Cum se desfășoară actualizarea planurilor strategice în cazul modificărilor aduse bugetului pe parcursul anului?
- Cum se poate planifica transferul de fonduri pe parcursul anilor și cum se poate reflecta acesta în planurile strategice?
- Ce părți ale planului strategic sunt actualizate și cât de des?
- Cum se poate integra raportarea privind diferite documente de politici publice și planuri strategice pentru a se evita duplicarea?
- Cum se poate realiza contabilitatea financiară și raportarea privind implementarea planurilor strategice pentru a se evita duplicarea?
- Cum se poate asigura o raportare eficientă privind realizarea măsurilor de performanță și care sunt consecințele în cazul în care acestea nu sunt realizate?

3.2.4. Precondiții pentru introducerea sistemului de planificare strategică și calendarul de implementare a acestuia

Introducerea sistemului de planificare strategică, într-o situație ideală, implică anumite cerințe preliminare:

- un sistem funcțional de formulare a politicilor publice în care sunt clar definite tipurile de documente de politici publice, precum și inter-conexiunile dintre acestea;
- elaborarea și implementarea unui sistem de rezultate și indicatori de performanță în întreaga administrație publică;
- elaborarea bugetului general consolidat în conformitate cu principiile de bugetare pe bază de programe, precum și dezvoltarea capacității de previzionare pe termen mediu (prognoza) la nivelul ministerelor;

- introducerea CCTM trebuie analizată într-un document separat, dar în strânsă legătură cu sistemul de planificare strategică descris.

Se recomandă începerea implementării complete a planificării strategice în întreaga administrație publică numai în momentul în care aceste sisteme (precondiții) sunt deja instituite și funcționează de o anumită perioadă de timp. Pentru a accelera procesul de implementare a sistemului de planificare strategică și pentru a promova ideea de planuri strategice în cadrul ministerelor și altor autorități ale administrației publice centrale, se poate începe o implementare treptată a acestui sistem. Având în vedere stadiul actual, fazele introducerii treptate a sistemului de planificare strategică sunt:

Faza 1 începe după aprobarea strategiei de către Guvern și ar trebui să se încheie cel târziu la data de 1 iulie 2007. Această fază permite ministerelor să înceapă o structurare a mandatului lor, a direcțiilor de acțiune și a domeniilor de politici publice pentru care sunt responsabile, a scopurilor, a priorităților pe termen mediu, a valorilor, precum și a tuturor îmbunătățirilor de ordin organizațional. Etapele acestei faze sunt următoarele:

- elaborarea metodologiei de redactare a planurilor strategice în cadrul ministerelor și a altor instituții. Această metodologie poate include toate părțile planurilor strategice, dar prima fază a procesului de implementare se va ocupa numai de componenta de management;
- organizarea și implementarea sesiunilor de formare pentru persoanele responsabile de elaborarea planurilor strategice în ministerele de linie;
- alături de elaborarea unei metodologii se recomandă realizarea unui proiect pilot într-un minister (de exemplu, Ministerul Educației și Cercetării) care să permită aprobarea sarcinii prevăzute pentru ministerele de linie în vederea elaborării componentei de management a planurilor strategice;
- stabilirea unui termen limită pentru elaborarea componentei de management a planurilor strategice în toate ministerele de linie sub supravegherea personalului din UPP din cadrul SGG;
- aprobarea componentelor de management ale planurilor strategice ale ministerelor de linie de către miniștri în cauză, după consultarea UPP din cadrul SGG;
- analiza planurilor strategice elaborate de ministere (și actualizarea metodologiei privind elaborarea planurilor strategice, după caz).

Faza 2 poate începe după finalizarea introducerii bugetării pe programe și după aprobarea de către Parlament a primului buget formulat pe baza acestor principii. În această fază pot fi identificate următoarele etape:

- proiecte pilot în câteva ministere (de exemplu, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Educației și Cercetării și Ministerul Finanțelor Publice) privind elaborarea componentelor de programare bugetară din planurile strategice;
- analiza componentelor de programare bugetară elaborate în cadrul planurilor strategice ale ministerelor pilot (și actualizarea metodologiei privind elaborarea planurilor strategice, după caz);
- stabilirea de către toate ministerele de linie a termenului limită pentru elaborarea componentei de programare bugetară a planurilor strategice;
- aprobarea de către Guvern a planurilor strategice elaborate (atât componenta de management, cât și componenta de programare bugetară).

4. Rolul specialiștilor din administrația publică și al decidenților politici în procesul de formulare a politicilor publice

Această direcție de acțiune are ca obiectiv sublinierea rolurilor specifice pe care le au decidenții politici și respectiv, specialiștii din administrația publică (funcționari publici sau personal contractual), în cadrul procesului de formulare a politicilor publice.

Pentru a încuraja derularea unui proces eficient de formulare a politicilor publice este extrem de important să se definească în mod clar rolurile tuturor actorilor implicați și să existe o bună colaborare între aceștia. Delimitarea între conceptele politice și cele privind politicile publice trebuie să fie clar definită. Deși în literatura de specialitate există o multitudine de definiții și abordări diferite ale conceptelor de politică și politică publică, în sensul prezentei strategii, pentru a delimita clar cele două noțiuni, prezentăm următoarele definiții:

Politica, într-o societate democratică, reprezintă un set complex de reguli și proceduri care asigură reprezentarea legală și armonizarea intereselor prin mecanismele democrației reprezentative. Principalii actori ai procesului politic sunt partidele politice și politicienii, membrii aleși ai Parlamentului și ai administrațiilor locale.

Politica publică reprezintă un alt set de reguli și proceduri aplicate de către nivelul executiv al administrației publice pentru a asigura realizarea obiectivelor și priorităților convenite la nivel politic și pentru a permite dezvoltarea necesară a tuturor sectoarelor importante din viața societății.

Linia de delimitare dintre politică și politici publice este reprezentată prin acordarea mandatului de luare a deciziilor care este asigurat prin procesul de alegeri și mecanismul de distribuire a puterii. Procesul de luare a deciziilor – hotărârilor politice sunt prerogativul nivelului politic, deoarece numai politicienii aleși sunt mandatați de către societate să ia decizii și să fie responsabili din punct de vedere politic pentru deciziile luate.

Elaborarea politicilor publice este un serviciu tehnic și profesional, furnizat de funcționarii publici pentru a asigura o argumentare și fundamentare completă și structurată a tuturor informațiilor privind variantele și deciziile posibile. Politica publică poate și trebuie să fie văzută ca un instrument obiectiv care îi ajută pe politicieni să atingă acele scopuri și obiective explicite. Din acest motiv, analiza politicii publice este de competența funcționarilor publici care trebuie să dețină cunoștințe și abilități speciale/profesionale în acest domeniu.

În regulamentele aflate în vigoare există câteva deficiențe și confuzii în ceea ce privește rolurile nivelului politic și a celui profesional al administrației:

- Exista confuzii în ceea ce privește rolul funcționarilor publici de la nivelul guvernamental în procesul de luare a deciziei privind diferitele tipuri de documente de politici publice. Strategiile, programele și memorandumurile sunt aprobate de Guvern. În cazul propunerilor de politici publice, deciziile privind opțiunile de politică publică nu sunt luate de către Guvern, ci de către specialiști în administrația publică.
- Definirea competențelor înalților specialiști în administrația publică din ministerele de linie – secretarul general, ale cărui competențe nu includ responsabilitatea privind elaborarea politicii publice în domeniile mandatului ministerului în cauză. Competența de elaborare a politicii publice se găsește la nivelul secretarilor de stat, care sunt numiți în funcție pe criterii politice. Având în vedere această situație, precum și numărul secretarilor de stat din cadrul ministerelor (până la 5-8 secretari de stat într-un minister), apare problema legată de coordonarea procesului de formulare a politicilor publice.

Pentru a soluționa problemele menționate anterior, se propune:

1. Definirea clară a competenței privind procesul politic de luare a deciziilor la nivel guvernamental. Toate documentele de politici publice ale Guvernului trebuie să fie aprobate în ședințele Guvernului.

2. Rolurile persoanelor responsabile din punct de vedere politic și al înalților specialiști în administrația publică profesioniști în procesul de formulare a politicilor publice trebuie să fie clar delimitat.

În acest sens, apare ca necesar reformularea/reformarea funcțiilor/competențelor poziției de secretar general al ministerului, prin definirea acestuia ca principalul oficial responsabil de elaborarea politicilor publice și de coordonarea în cadrul ministerului de linie. Astfel, secretarul general va fi cel mai înalt funcționar public de la nivelul ministerului care coordonează din punct de vedere tehnic/administrativ activitatea de elaborare a politicilor publice.

3. Pentru întărirea capacității specialiștilor din administrația publică centrală, creșterea nivelului de competențe, cunoștințe și abilități ale acestora în ceea ce privește analiza politicilor publice se impune elaborarea și organizarea unor sesiuni de formare privind procesul de formulare a politicilor publice și metodologia aferentă. Organizarea sesiunilor de formare se va face, în principal, de Institutul Național de Administrație și va implica atât experți români cât și străini.

De asemenea, UPP din SGG va evalua periodic modul în care ministerele de linie elaborează politicile publice, identificând necesitățile de training și va colabora atât cu Institutul Național de Administrație cât și cu alte instituții/organizații pentru acordarea suportului metodologic și organizarea sesiunilor de formare profesională în acest domeniu.

III. Rezultate si indicatori de performanță

Obiectiv

- Un sistem îmbunătățit/eficient de formulare a politicilor publice în cadrul administrației publice.

Indicator de măsurare

- Creșterea treptată a indicatorilor „eficacitatea guvernării” și „calitatea reglementării” stabiliți de Institutul Băncii Mondiale în studiul „*Imaginea de țară conform indicatorilor de cercetare privind guvernarea (GRICS)*”⁵.

GRICS este un indicator complex elaborat o dată la doi ani și este format din câteva sute de variabile care provin din 25 de surse diferite ale 18 organizații diferite. Toate variabilele sunt grupate astfel încât să reprezinte 6 indicatori de guvernare diferiți – vizibilitate și răspundere; stabilitate politică; eficacitatea guvernării; calitatea reglementărilor; statul de drept; controlul corupției. În contextul stabilirii unui sistem eficient de formulare a politicilor publice, cei doi indicatori care pot oferi informații sunt „eficacitatea guvernării” și „calitatea reglementărilor”.

Indicator	Măsurarea performanței pe ani				
	1998	2000	2002	2004	2010
Eficacitatea Guvernului	24,6	30,6	46,3	52,9	70,8
Calitatea reglementărilor	58,2	35,8	55,1	49,8	64,1

⁵ Informații suplimentare privind GRICS pot fi găsite pe site-ul Institutului Băncii Mondiale <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/index.html>

Rezultate

- Elaborarea actelor normative și schimbărilor necesare în legislație.
- Baza de date a documentelor de politici publice, precum și sistemul centralizat de publicare a proiectelor anunțate sunt disponibile pe site-ul Guvernului.
- Publicarea metodologiei și a ghidului privind metodele de analiză de impact.
- Publicarea metodologiei privind măsurarea performanței în ministere și în instituțiile subordonate.
- Elaborarea formularelor pentru planurile de acțiune ale ministerelor și pentru Noile Inițiative de Finanțare (NIF).
- Crearea bazei de date a Ministerului Finanțelor Publice pentru toate NIF însoțite de propunerile bugetare aferente.
- Crearea mecanismului și a metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu.
- Elaborarea ghidului privind procesul consultativ pentru instituțiile din administrația publică.
- Elaborarea ghidului privind procesul consultativ pentru ONG-uri și alte organizații ale societății civile.
- Pregătirea și organizarea sesiunilor de formare pentru funcționarii publici privind metodele de formulare a politicilor publice și cele de analiză de impact.
- Pregătirea sesiunilor de formare pentru funcționarii publici, precum și pentru ONG-uri și alte organizații ale societății civile cu privire la procedurile de formulare a politicilor publice și de consultare.

IV. Implicații bugetare

Cu toate că cea mai mare parte a rezultatelor strategiei pot fi obținute cu ajutorul resurselor existente din instituțiile administrației publice, implementarea acestei politici publice generează anumite implicații bugetare – aproximativ 1.937.668 lei (RON) pentru întreaga perioadă de implementare.

Activitate	Sumă în lei (RON)		
	2007	2008	2010
Elaborarea bazei de date pentru documentele de politici publice	53.000		
Crearea unui sistem centralizat de publicare a proiectelor anunțate pe site-ul Guvernului	1.750.000		
Crearea bazei de date în cadrul Ministerului Finanțelor Publice pentru toate propunerile bugetare ale NIF	24.500		
Elaborarea ghidului privind procesul consultativ pentru instituțiile administrațiilor publice	28.000		
Elaborarea ghidului privind procesul consultativ pentru ONG-uri și organizații interesate		40.000	
Evaluarea Strategiei			70.000
Total	1.855.500	40.000	70.000

Două activități – elaborarea și publicarea ghidului privind metodele de evaluare pentru analiza de impact detaliată, precum și pregătirea și organizarea sesiunilor de formare pentru funcționarii publici cu privire la principalele metode de formulare a politicilor publice și de analiză de impact, sunt finanțate în cadrul Proiectului PHARE Twinning RO2003/IB/OT/ 10, 2003/005-551.03.03 „Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional”. De asemenea, acest proiect oferă sprijin pentru elaborarea unei părți a actelor normative necesare pentru implementarea Strategiei (reglementări pentru aplicarea strategiei).

Activitatea de formare a funcționarilor publici, a ONG-urilor și a organizațiilor interesate, cu privire la procedurile de formulare a politicilor publice și de consultare, trebuie să aibă loc prin restructurarea cursurilor derulate în prezent la Institutul Național de Administrație, precum și prin colaborare cu alte organizații, instituții de învățământ și companii din mediul privat.

V. Implicații juridice în viziunea prezentei strategii

1. Elaborarea Hotărârii Guvernului pentru aprobarea „Regulamentului privind procedurile guvernamentale”, inclusiv:

- definirea structurii și ierarhiei documentelor de politici publice;
- definirea procedurilor de consultare;
- definirea procedurii pentru noile inițiative de finanțare.

În prezent, procedurile de prezentare a proiectelor de acte normative sunt reglementate de Hotărârea Guvernului nr.50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată. Pentru a include regulamentul necesar privind procedurile de prezentare a documentelor de politici publice, de consultare și cele privind noile inițiative de finanțare, se va elabora o nouă versiune a Hotărârii Guvernului nr.50/2005.

2. Hotărârea Guvernului nr.775/2005 privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central

Strategia schimbă rolul propunerii de politici publice, considerând-o ca fiind un tip de document de politici publice, alături de celelalte astfel de documente. Procedura de prezentare a acestui document de politici publice trebuie să fie similară ca și cea pentru celelalte tipuri de documente de politici publice. O parte din formularul de document de politici publice va fi inclusă în noua versiune a instrumentului de prezentare și motivare a proiectului de act normativ, precum și normele metodologice privind elaborarea notei de fundamentare. Hotărârea Guvernului nr.775/2005 ar trebui să fie abrogată în momentul intrării în vigoare a noilor reguli de procedură.

3. Hotărârea Guvernului nr.750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

Funcțiile descrise în Hotărârea Guvernului nr.750/2005 pentru Consiliul de Planificare Strategică și alte consilii interministeriale sunt în general definite în conformitate cu rolul propus pentru aceste consilii în prezenta Strategie. După evaluarea activității consiliilor interministeriale permanente, o serie de modificări a acestui act normativ pot fi propuse, pentru a defini clar procedura de implicare a consiliilor în procesul de consultare privind documentele de politici publice și actele normative. Rolul consiliilor în procedura de consultare trebuie să fie definit în noua versiune a Hotărârii Guvernului nr.50/2005.

4. Norme metodologice cu privire la procedurile de evaluare ex-ante și ex-post a politicilor publice. Noua hotărâre a Guvernului va conține inclusiv formularul pentru evaluarea ex-ante a proiectelor de acte normative (instrumentul de prezentare și motivare). Trebuie să se definească structura informațiilor incluse în instrumentul de prezentare și motivare a proiectului de act normativ, iar normele metodologice trebuie să definească regulile privind elaborarea acestora, inclusiv partea privind analiza de impact asupra bugetului.

5. Elaborarea modificărilor aduse Legii nr.90/2001. Modificările trebuie să fie elaborate cu privire la următoarele aspecte:

- o definiție mai exactă a documentelor de politici publice și a politicilor publice, aprobată de către Guvern (art.11);
- elaborarea propunerilor de politici publice (documente de politici publice) trebuie să fie inclusă în competențele ce revin ministerelor (art.34);
- responsabilitatea privind elaborarea sistemului de formulare a politicilor publice și coordonarea trebuie să fie inclusă în atribuțiile Secretariatului General al Guvernului (art.22);
- atribuțiile ce revin Secretarului General al ministerului trebuie să includă responsabilitatea privind elaborarea politicilor publice în domeniile de competență ale ministerului.

6. Modificări aduse Legii nr.24/2000. Modificările necesare se referă la următoarele aspecte:

- Definirea documentelor anexate proiectelor de lege (regulamente în vigoare – teze preliminare, expunere de motive, note de fundamentare, referat de aprobare, art.6, art.9, art.29, art.32); tezele preliminare și expunerile de motive ale proiectelor de legi trebuie înlocuite cu documentele de politică publică relevante - strategii și propuneri de politici publice.
- Se va include principiul general pentru elaborarea proiectelor de acte normative pentru a arăta faptul că actele normative sunt formulate în vederea implementării politicilor publice aprobate de Parlament și Guvern și în conformitate cu aceste politici publice (art.7);
- Procedura privind soluțiile legislative preconizate trebuie să fie modificată în sensul abordării de decizie de politică publică, menționată în documentele de politică publică (art.22) ;
- Conținutul instrumentului de prezentare și motivare trebuie să cuprindă evaluarea impactului bugetar;
- Adoptarea de către Guvern a normelor metodologice privind analizele de impact ale proiectelor de acte normative;
- Inițiativele de la nivelul Parlamentului.

7. Elaborarea mecanismului și a cadrului normativ necesar pentru implementarea sistemului de planificare strategică și integrarea planurilor strategice în procesul anual de elaborare a bugetului.

Statutul planurilor strategice, structura acestora și câteva proceduri privind prezentarea planurilor strategice pentru adoptare pot fi definite în regulamentul privind procedurile guvernamentale. Totuși, implementarea sistemului poate necesita o reglementare detaliată, iar în acest caz pot fi elaborate norme metodologice care să prezinte toate procedurile necesare.

VI. Monitorizare, evaluare și raportare

Secretariatul General al Guvernului, pe baza informațiilor furnizate de ministere, redactează un raport privind implementarea strategiei și îl prezintă Consiliului de Planificare Strategică până la data de 1 decembrie 2007. Obiectivul monitorizării este acela de a informa consiliul cu privire la realizarea rezultatelor directe și/sau a necesității de schimbare a calendarului sau a activităților. În funcție de rezultatele implementării, Secretariatul General al Guvernului poate decide ajustarea, completarea, modificarea sau actualizarea strategiei.

Secretariatul General al Guvernului, în cooperare cu ministerele, realizează evaluarea strategiei, pe care o prezintă Guvernului până la 1 decembrie 2010. Scopul evaluării este acela de a compara rezultatele obținute (acțiunilor și politici publice pe ansamblu) cu cele planificate, precum și de a identifica problemele care trebuie soluționate în cadrul administrației publice după implementarea strategiei.

VII. Calendarul implementării strategiei: etapele următoare

Nr.	Activitate	Data	Instituție responsabilă ⁶
1	Modificările necesare aduse legislației privind procedurile și formularele de analiză de impact: Modificările la Legea nr.24/2000 privind normele de tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, pentru: procedurile de analiză de impact și formularele pentru proiectele de acte normative	01.09.2006	SGG, Ministerul Justiției, în colaborare cu Consiliul Legislativ
2	Ghid privind metodele de evaluare pentru analiza de impact detaliată	01.09.2006	SGG, ministerele de linie
3	Sesiune de formare pentru funcționarii publici privind principalele metode de formulare a politicilor publice și de analiză de impact	01.12.2006	SGG, Institutul Național de Administrație
4	Elaborarea Hotărârii Guvernului pentru aprobarea „Regulamentului privind procedurile guvernamentale”, inclusiv: - definirea structurii și ierarhiei documentelor de politici publice; - definirea procedurilor de consultare - definirea procedurii pentru noile inițiative de finanțare	01.01.2007	SGG, Cancelaria Primului-Ministru, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Administrației și Internelor

⁶ Instituția direct responsabilă este prima instituție menționată, celelalte fiind implicate și consultate la nivel de grupuri de lucru

5	Elaborarea normelor metodologice cu privire la procedurile de evaluare ex-ante și ex-post a politicilor publice, inclusiv formularul pentru evaluarea ex-ante a proiectelor de acte normative (instrument de prezentare și motivare)	01.01.2007	SGG, Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Administrației și Internelor
6	Elaborarea deciziei Primului-Ministru cu privire la procedura de stabilire a priorităților Guvernului	01.01.2007	Cancelaria Primului-Ministru, SGG
7	Elaborarea modificărilor aduse Legii nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și ministerelor, luând în considerare opțiunea aleasă la capitolul II, punctul 4;	01.01.2007	SGG. Ministerul Administrației și Internelor, Agenția Națională a Funcționarilor Publici
8	Metodologia privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu	01.01.2007	SGG, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Administrației și Internelor
9	Îmbunătățirea formularului pentru planurile de acțiune ale ministerelor	01.02.2007	SGG, Comisia Națională de Prognoză
10	Crearea unui grup de lucru inter-instituțional cu misiunea de a elabora procedurile și modificările legislative necesare pentru Noile Inițiative de Finanțare (NIF)	01.06.2007	SGG, Cancelaria Primului-Ministru, Ministerul Finanțelor Publice
11	Implementarea sistemului de planificare strategică	01.01.2007-01.01.2009	SGG, Ministerul Finanțelor Publice, Cancelaria Primului-Ministru, ministerele de linie
12	Crearea bazei de date pentru documente de politici publice	01.07.2008	SGG, Cancelaria Primului-Ministru
13	Crearea unui sistem centralizat pentru publicarea proiectelor anunțate pe site-ul Guvernului	01.01.2008	SGG, Cancelaria Primului-Ministru
14	Metodologia privind măsurarea performanței la nivelul ministerelor și instituțiilor subordonate.	01.01.2008	SGG, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Administrației și Internelor

15	Elaborarea mecanismului și a bazei normative necesare pentru integrarea planurilor strategice în procesul anual de bugetare	01.01.2008	Ministerul Finanțelor Publice, SGG
16	Elaborarea ghidului privind procesul consultativ pentru instituțiile de administrație publică	01.01.2008	SGG, ministerele de linie
17	Elaborarea ghidului privind procesul consultativ pentru ONG-uri și organizații interesate	01.01.2009	SGG, grup de lucru cu reprezentanți ONG
18	Sesiune de formare pentru funcționarii publici și ONG-uri și organizații interesate privind politicile publice și procedurile de consultare.	01.07.2009	SGG, Institutul Național de Administrație

Glosar

În cuprinsul strategiei sunt folosite o serie de concepte și termene care necesită o definiție clară pentru evitarea eventualelor confuzii la nivelul instituțiilor administrației publice centrale. Astfel, în contextul strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de planificare și elaborare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, următorii termeni au semnificația definită mai jos:

Analiza de impact ex-ante a politicii publice (Ex-ante impact assessment) - activitate care are loc la începutul procesului de formulare a politicii publice, atunci când experții în politici publice și cei implicați în planificarea lor, cu ajutorul unor metode de studiu calitativ și cantitativ, încearcă să facă previziuni privind impactul care ar putea fi exercitat asupra societății în urma implementării politicii publice. Analiza de impact precum și tehnicile corespunzătoare utilizate reprezintă un instrument prin care sunt evaluate costurile probabile, consecințele sociale precum și posibilele efecte asupra mediului înconjurător pe care o anumită soluție ar putea să le aibă. Scopul utilizării analizei de impact este de a oferi, prin informațiile pe care le furnizează, posibilitatea de a compara diferitele tipuri de soluții identificate în termeni de efecte economice, sociale sau ecologice.

Analiza de impact ex-post a politicii publice (Ex-post impact assessment) - activitate derulată pe parcursul sau la sfârșitul etapei de implementare a politicii publice. Aceasta evaluează rezultatele obținute și identifică devierile efective de la obiectivul planificat, timpul suplimentar și costurile suplimentare privind resursele și altele asemenea.

Formularea/elaborarea politicilor publice - etapa în care se realizează analiza problemei de politică publică sau se definesc principalele direcții de dezvoltare și se generează variantele de soluționare.

Impactul politicii - schimbările în plan social, economic și altele asemenea generate de politica publică respectivă. Impactul poate apărea pe o perioadă îndelungată după implementarea politicii publice.

Noi inițiative de finanțare - proiecte și activități care decurg din documentele de politici publice și din legile adoptate de către Guvern în anii precedenți, care necesită finanțare suplimentară⁷.

Problema de politici publice - o situație socială, economică sau ecologică care necesită intervenția administrației publice centrale de specialitate, în măsură să identifice și să asigure cadrul juridic necesar implementării unei anumite soluții.

Politicile publice - reprezintă totalitatea activităților desfășurate de administrația publică centrală de specialitate în scopul soluționării problemelor de politici publice identificate și pentru asigurarea dezvoltărilor necesare într-un anumit domeniu.

Planificarea politicilor publice - procesul prin care sunt planificate măsurile generale, politicile publice sectoriale și inter-sectoriale care urmează a fi implementate, folosindu-se o serie de instrumente care să permită prioritizarea și ierarhizarea acestora, stabilindu-se totodată calendarul de implementare.

Prioritățile guvernamentale - politicile considerate prioritare la un anumit moment de către Guvern. În strategie se propune un anumit sistem de stabilire a acestor priorități

Planul - document de planificare a politicilor publice pe termen scurt și mediu în care sunt explicate în detaliu activitățile de implementare ale unui anumit program, strategie sau propunere de politică publică. Planul are de obicei o structură tabelară, fiind utilizat la orice nivel de implementare a unei politici publice (poate detalia strategia, programul sau propunerea de politici publice).

Planul strategic - document de planificare care asigură planificarea pe termen mediu în cazul instituțiilor în acele domenii de politici publice care, conform legilor și regulamentelor în vigoare, intră sub competența acestora. Planurile strategice nu reprezintă documente de politici publice în sine, ci instrumente de management și planificare care oferă o imagine clară a politicilor, angajamentelor și măsurilor ce urmează a fi promovate la nivelul unei anumite instituții publice.

Propunerea de politici publice - document de politici publice destinat rezolvării unor probleme de politici publice specifice în cazul în care există mai multe variante posibile de rezolvare sau dacă este necesar un acord conceptual privind fondul reglementării normative. Propunerea de politici publice conține informații despre variantele de politici publice identificate, o fundamentare a acestora, fiind un instrument care să faciliteze luarea deciziei.

Program bugetar - o acțiune sau un ansamblu coerent de acțiuni ce se referă la același ordonator principal de credite, proiectate pentru a realiza un obiectiv sau un set de obiective definite și pentru care sunt stabiliți indicatori de program care să evalueze rezultatele ce vor fi obținute, în limitele de finanțare aprobate.

Rezultatele acțiunilor - rezultatele concrete previzionate, urmărite ca urmare a implementării activităților. Acestea sunt specifice, având un grad de generalitate redus (outputs). Aceste rezultate se află în controlul direct al instituțiilor implementatoare.

Rezultatele politicilor - rezultatele urmărite prin implementarea politicii. Acestea sunt generale și corespund obiectivului major al politicii publice (outcomes). Factori externi pot influența aceste rezultate.

⁷ Având în vedere importanța acestei noi proceduri și faptul că un rol major în stabilirea acestui sistem revine Ministerului Finanțelor Publice, strategia nu detaliază procedural aceste aspecte, stabilind crearea unui grup de lucru format din reprezentanții Secretariatului General al Guvernului, Cancelariei Primului-Ministru și Ministerului Finanțelor Publice. Acest grup de lucru va avea rolul de a genera proceduri detaliate ale sistemului propus.

Sistemul de planificare strategică - sistem care reunește planificarea politicilor publice, bugetarea, stabilirea priorităților și planificarea organizațională într-un singur cadru de gestionare.

Sistemul politicilor publice - ansamblul instrumentelor, procedurilor și arhitecturii instituționale, dezvoltat în scopul de a îmbunătăți în ansamblu calitatea și eficiența procesului de luare a deciziei.

Strategia - un document de politici publice pe termen mediu și lung care definește, în principiu, politica Guvernului cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o gamă largă de aspecte⁸.

⁸ Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale impune o structură cadru a acestui tip de document de politică publică, stabilind în același timp o ierarhie între documentele de politici publice care vor fi utilizate în administrația centrală.