

**Strategia
privind dezvoltarea politicilor publice
la nivelul administrației publice locale
2011 – 2016**

Ministerul Administrației și Internelor
Unitatea de Politici Publice

Cuprins

Lista de abrevieri	3
Glosar de termeni	4
I. Introducere	6
I.1. Formularea politicilor publice	6
I.2. Viziunea	6
II. Analiza situației actuale în ceea ce privește performanța politicilor publice la nivel local	8
II.1. Context european	8
II.2. Reforma politicilor publice în România	10
II.2.1. Formularea politicilor publice la nivel central	10
II.2.2. Instrumente utilizate pentru fundamentarea impactului inițiativelor la nivelul APL	11
III. Strategia	17
III.1. Definirea problemei	17
III.2. Principii generale	18
III.3. Obiectivele strategiei	20
III.4. Direcții de acțiune	23
IV. Rezultatele strategiei și performanța rezultatelor	29
V. Implicații pentru buget	31
VI. Implicații procedurale/juridice	32
VII. Plan de acțiune. Etape ulterioare și departamente responsabile	33

LISTA DE ABREVIERI

MAI - Ministerul Administrației și Internelor

UPP – Unitatea de Politici Publice

EI – Evaluarea impactului

PODCA – Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative

OECD – Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

APL – Autorități ale Administrației Publice Locale

GLOSAR DE TERMENI

Reglementări:

a) acte normative (legi, ordonanțe ale guvernului, ordonanțe de urgență ale guvernului, hotărâri de guvern, ordine și instrucțiuni ale miniștrilor, precum și celelalte acte administrative emise sau adoptate de autoritățile și instituțiile administrației publice centrale și locale cu atribuții de reglementare);

b) documente de politici publice (strategii, planuri de acțiune, propuneri de politici publice).

Proces decizional – în sensul acestei strategii, prin proces decizional se înțelege seria de etape parcurse în vederea formulării unor decizii prezentate sub forma unor acte administrative și manageriale care generează schimbări sau sunt expresia unor direcții strategice sau acțiuni ale autorităților publice emitente care afectează cetățenii din jurisdicția acestora.

Documente de politici publice – documentele de politici publice, definite conform H.G. 870/2007 *privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*, sunt propunerea de politică publică, strategia și planul. În cazul administrației publice locale documentele de politici publice ar putea fi elaborate după modelul celor de la nivelul administrației publice centrale.

Evaluarea impactului (Regulatory Impact Assessment) – un proces ce urmărește să structureze și să susțină crearea de politici publice prin identificarea și evaluarea problemei în cauză precum și obiectivele urmărite; identifică principalele opțiuni pentru atingerea obiectivelor și analizează impactul acestora în domeniile: economic, social și mediu; subliniază avantajele și dezavantajele fiecărei opțiuni. Informațiile privind evaluarea impactului pot fi incluse în documentele de politici publice care însoțesc inițiativele administrației publice locale.

Politici publice – în sensul folosit în această strategie politicile publice, ca inițiative ale administrației publice locale, sunt reprezentate de măsuri care produc rezultate identificabile în plan economic, social și de mediu la nivelul comunității în care sunt inițiate. Politicile publice pot fi implementate prin intermediul diferitelor tipuri de documente cu caracter formal inițiate la nivelul administrației publice locale.

Performanța politicilor publice – în sensul folosit în această strategie, termenul de performanță a politicilor publice se referă la gradul de atingere a obiectivelor stabilite în documentele de politici publice. Performanța politicilor publice necesită derularea unui proces de monitorizare și evaluare separat de cel referitor la performanța managementului.

Performanța managementului – în sensul folosit în această strategie, performanța managementului se referă la capacitatea de a atinge obiectivele de management stabilite la nivelul conducerii unei organizații. Performanța managerială poate fi atinsă prin utilizarea diferitelor instrumente de management cum ar fi

planificarea strategică. Rezultatele monitorizării și evaluării performanței manageriale nu trebuie confundate cu performanța politicilor publice care reprezintă produsele unei instituții publice ale administrației publice.

Inițiatori de politici publice - La nivelul administrației publice locale inițiativele de politici publice pot aparține autorităților locale de tipul primăriilor sau consiliilor județene. Inițiativele de politici publice pot fi reprezentate de documente de politici publice specifice, rapoarte sau referate de specialitate care fundamentează deciziile de politici publice luate la nivelul acestor autorități.

Consultarea publică – La fel ca și în cazul administrației publice centrale, procesul de consultare este reprezentat de un set de acțiuni inițiate nu atât în vederea comunicării și aducerii la cunoștința publicului a inițiativelor de politici publice, cât mai ales ca o modalitate de identificare a unor soluții de politici publice viabile.

I. INTRODUCERE

I.1. FORMULAREA POLITICILOR PUBLICE

Scopul final al guvernării și al politicilor publice este să asigure prosperitatea și competitivitatea într-un mod sustenabil din punct de vedere economic, bunăstarea socială, ordinea și siguranța publică și protecția mediului înconjurător. Calitatea politicilor publice, poate fi evaluată prin raportarea la eficiență, la capacitatea de a răspunde nevoilor identificate la nivelul unei comunități. Politicile publice trebuie să fie accesibile, inteligibile și legitime din punct de vedere social.

Îmbunătățirea eficienței politicilor publice este un obiectiv cu atât mai important în contextul recesiunii economice, concurenței sporite atât la nivel internațional, cât și intern, precum și constrângerilor bugetare severe. Autoritățile administrației publice locale din România trebuie în aceste condiții să-și stabilească o viziune și să adopte un demers strategic atotcuprinzător. Existența unei viziuni strategice este impusă de diversitatea dimensiunilor abordate în politicile publice dezvoltate la nivelul administrației publice locale și centrale. Prezenta Strategie urmărește să sprijine autoritățile locale în cadrul acestui demers (vezi I.2. mai jos).

În domenii precum gestionarea deșeurilor, urbanism, educație, sănătate, turism, mediu, APL sunt responsabile de elaborarea, conceperea, adoptarea, punerea în aplicare și executarea propriilor politici publice.

În acest context, APL trebuie să-și dezvolte capacitatea necesară derulării acestor activități. În ceea ce privește formularea politicilor publice, în special, aceasta implică, schematic, dezvoltarea unui număr de elemente, printre care se numără:

- identificarea și definirea clară a problemei în cauză;
- înțelegerea contextului în care se încadrează problemele de politici publice;
- formularea unor obiective de politici publice realiste și măsurabile;
- identificarea opțiunilor de politici publice și evaluarea impactului probabil al acestora;
- adoptarea opțiunii celei mai legitime, eficiente și proporționale, ținând seama de provocările legate de punerea în aplicare și executare.

Pe parcursul tuturor acestor activități, este esențial ca APL să stabilească un dialog între diferite ramuri ale administrației publice la diferite niveluri precum și cu actorii vizați și publicul. Consultarea opiniei publice face în acest context parte integrantă din formularea politicii publice.

I.2. VIZIUNEA

Autoritățile locale trebuie să dezvolte un proiect rațional și detaliat pentru domeniile de politici publice în care intenționează să investească în vederea unei dezvoltări durabile și eficiente a zonei lor de jurisdicție, indiferent dacă aceasta este un județ sau un municipiu. În acest scop, autoritățile locale trebuie să adopte o abordare

strategică sistematică care să le permită să identifice potențialul zonei de jurisdicție, să stabilească obiective realiste în orizonturile de timp convenite și să adapteze politicile publice în vederea îndeplinirii obiectivelor de dezvoltare strategică printr-o abordare trans-sectorială.

Viziunea acestei strategii urmărește obținerea unei situații în care:

- *Deciziile de politici publice sunt temeinic fundamentate la nivelul administrației publice locale.* Creșterea calității inițiativelor de politici publice ale instituțiilor administrației publice locale contribuie la asigurarea unui cadru de dezvoltare socioeconomică durabilă pentru comunitățile aflate în jurisdicția autorităților locale inițiatoare;
- *Administrație publică locală transparentă și responsabilă* în condițiile unei participări active a cetățenilor la procesul decizional precum și a unei deschideri corespunzătoare a instituțiilor administrației publice locale;

Având în vedere aceste aspecte, viziunea acestei strategii stabilește traseul general de urmat în vederea asigurării unui proces al politicilor publice care să asigure un cadru propice dezvoltării socioeconomice a diferitelor jurisdicții ale autorităților locale. Viziunea strategică abordează „modul în care trebuie să procedăm” – respectiv sistemele organizatorice și procedurale instituite în vederea realizării obiectivelor convenite. APL trebuie să vizeze un demers în care sunt îmbunătățite:

- modalitatea de organizare și funcționare a procesului lor decizional;
- modul de interacțiune la nivel „vertical”, respectiv cu administrația centrală și alte autorități la diferite niveluri de guvernare și „orizontal”, respectiv între ele; și
- modul de interacțiune cu cetățenii.

Pentru a putea dezvolta un sistem managerial și de decizie capabil să integreze dimensiunile necesare realizării și implementării unei abordări coerente de fundamentare a politicilor publice, autoritățile publice locale trebuie să se dezvolte pe câteva paliere majore. În acest sens, prezenta Strategie abordează, în special, trei dimensiuni fundamentale:

a) Dezvoltarea instituțională

Dezvoltarea instituțională este înțeleasă în această strategie ca transformare din punct de vedere al cadrului formal de elaborare a politicilor publice la nivelul diferitelor instituții ale administrației publice locale. Îmbunătățirea competențelor administrației publice de a dezvolta politici publice este realizată prin modificări ale structurii, procedurilor administrative, regulilor de funcționare a acestor instituții precum și a modului în care acestea interacționează cu cetățenii.

b) Crearea capacității de management

Crearea capacității se referă la exploatarea și consolidarea deplină a aptitudinilor, competențelor și abilităților funcționarilor publici și celorlalți angajați din cadrul APL. Aceasta include formarea sistematică a funcționarilor publici locali implicați atât în procesele de elaborare, cât și în cele de implementare.

c) Cultura administrativă

Prin cultură administrativă înțelegem setul de valori și atitudini care stau la baza sistemului instituțional, organizatoric și procedural al APL. Cultura administrativă afectează atât dinamica internă, cât și interfața dintre autorități și public. În acest context, administrația modernă va avea un important avantaj prin trecerea de la sistemul bazat pe proceduri la cel bazat pe performanță și orientat către clienți.

Pentru dezvoltarea acestor dimensiuni, condiții ale aplicării cu succes a unei abordări de politici publice, Strategia urmărește să ofere un sprijin concret factorilor de decizie și funcționarilor publici din cadrul administrației publice locale.

II. ANALIZA SITUAȚIEI ACTUALE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PERFORMANȚA POLITICILOR PUBLICE LA NIVEL LOCAL

II.1. CONTEXT EUROPEAN

În acest capitol vor fi prezentate principalele elemente ale contextului general la nivel european al inițierii unei strategii referitoare la îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local în România. Datele furnizate în acest capitol se referă la situația implementării măsurilor de îmbunătățire a procesului politicilor publice la nivelul administrației publice locale din diferite țări ale Uniunii Europene.

După anul 2000, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) a monitorizat modul în care statele au preluat în managementul administrativ componentele de evaluare a impactului reglementărilor și modalitatea în care această abordare este integrată în procesul politicilor publice. Evaluarea impactului a evoluat de la metode tehnice limitate destinate reducerii costurilor, la tehnici mai flexibile și mai sofisticate de rezolvare a problemelor, care urmăresc stimularea unei dezbateri publice mai solide și mai informate cu privire la problemele importante de politici publice. Astfel, evaluarea impactului a devenit parte a tendinței de „reglementare inteligentă” care urmărește creșterea performanței statului, necesară în orice mediu în care există o presiune de a produce rezultate mai bune cu costuri mai scăzute. Din acest motiv, investiția în acest tip de procese este semnificativă și în creștere la nivel mondial.

Activitățile de evaluare a impactului organizează luarea deciziilor și ajută factorii decizionali și personalul din autoritățile publice să abordeze aspecte precum dezvoltarea instituțională, creșterea capacității sau cultura administrativă.

Valoarea introducerii și gestionării sistemelor de evaluare a impactului a fost recunoscută pe plan internațional, iar OECD a introdus evaluarea impactului în centrul agendei sale de reformă legislativă. Și la nivelurile regionale și locale ale

administrației, evaluarea impactului a jucat un rol esențial în reorganizarea și îmbunătățirea performanței furnizării serviciilor publice.

Procesele de concepere, elaborare și punere în practică a evaluării impactului la nivelurile subnaționale ale administrației sunt variate și inegale. Adoptarea unei astfel de abordări într-un context cu niveluri multiple de decizie se confruntă cu mai multe probleme potențial divergente, dintre care cea mai relevantă se referă la fragmentarea instituțională. Mai mulți actori instituționali sunt implicați în procesul decizional, iar acest lucru presupune diferite procese de negociere și management ale căror reguli și caracteristici variază de la un sector la altul. În plus, în cazul în care normele generate de diferite niveluri administrative se suprapun, procesul de evaluare a impactului riscă să fie compromisă prin prevederi detaliate delegate nivelurilor administrative subnaționale sau prin norme prea specifice.

Din aceste motive, nu există un model unic de guvernare de tipul evaluării impactului care să poată fi folosit drept bază care să se aplice autorităților locale din România. Într-o abordare strategică de reformă instituțională a administrației publice locale din punctul de vedere al procesului de realizare a politicilor publice principala întrebare se referă la „nivelul optim” la care trebuie să fie evaluat impactul politicilor publice. Răspunsurile la această întrebare depinde de contextul administrativ specific și sectorul reglementat, utilitatea evaluării impactului pentru reglementările locale fiind de netăgăduit. Reglementările elaborate la nivel local au un impact direct și decisiv asupra cetățenilor și întreprinderilor, generând costuri și beneficii substanțiale. Autoritățile publice locale pot adapta procesul de evaluare a impactului la nevoile specifice ale economiilor lor, aspecte ce ar putea fi ignorate la nivel central. La nivel local, evaluarea impactului contribuie, de asemenea, la creșterea eficienței și transparenței, luând în considerare, în același timp, consecințele reglementării propuse.

În Europa, experiențe interesante legate de evaluarea impactului la nivel sub-național au avut loc în Germania, Italia și Belgia – deși progresul a fost inegal și în aceste contexte. Dovezile puse la dispoziție de recentul „Proiect EU15”¹ al OECD, care a analizat reforma legislativă în 15 state membre UE, arată că astăzi activitățile de evaluare a impactului la nivel regional și local continuă să reprezinte o provocare din punct de vedere al capacității autorităților locale de a colecta și valida date relevante, de a efectua o analiză adecvată și de a face față presiunilor legate de termenele limită. Prin urmare, evaluarea impactului este strâns legată de evaluarea costurilor directe ale respectării legislației și a poverii administrative pentru întreprinderi, deși nu a fost încă folosită sistematic pentru organizarea procesului decizional.

Pentru a face față acestor provocări, bunele practici din Europa pot fi desprinse din următoarele observații extrase din analiza dezvoltată în proiectul EU15 realizat de OECD în 15 țări:

- Evaluarea impactului are o influență mai puternică în cadrul procesului decizional dacă organismele legislative județene și locale solicită forurilor

¹ Vezi http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_37421_44216500_1_1_1_37421,00.html.

executive corespunzătoare acestor niveluri (aparaturii administrativ al Primăriei, respectiv al Consiliului Județean) să efectueze evaluări mai detaliate ale propunerilor lor de politici publice și să prezinte rapoarte anuale;

- Autoritățile locale nu înțeleg evaluarea impactului ca pe un instrument de obținere a unor analize economice sofisticate, ci mai degrabă ca pe o procedură ce permite abordări strategice, trans-sectoriale (inter-departamentale) și participative ale procesului decizional;
- Sistemele de evaluare a impactului au mai multe șanse să se aplice datorită angajamentului politic puternic și „presiunii externe” a actorilor relevanți (de ex. asociațiile profesionale și sindicatele sectoriale). Cu alte cuvinte, introducerea evaluării impactului nu este doar o inițiativă tehnică, ci depinde foarte mult de un cadru contextual favorabil (leadership politic, transparență administrativă și maturitatea societății civile).

În continuare este prezentată situația formulării politicilor publice, precum și a evaluării impactului ca o componentă a procesului politicilor publice la nivelul administrației publice din România.

II.2. REFORMA POLITICILOR PUBLICE ÎN ROMÂNIA

II.2.1. Formularea politicilor publice la nivel central

La nivel central, introducerea unor proceduri privind formularea politicilor publice anterior elaborării actelor normative a fost însoțită de înființarea unor unități de politici publice la nivelul ministerelor. Procedurile au fost adoptate prin *H.G. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central*. Prin această hotărâre, precum și prin actele normative care au fost adoptate în continuare, Guvernul a introdus instrumente moderne de evaluare a impactului ce îmbunătățesc calitatea deciziilor la nivel central.

Această hotărâre, prima de acest gen formulată la nivelul administrației publice centrale din România, impune elaborarea propunerii de politici publice anterior elaborării propunerilor de acte normative inițiate de Guvern. La nivelul fiecărui minister au fost create unități omoloage Direcției de Politici Publice de la nivelul Secretariatului General al Guvernului cu rol în creșterea capacității instituțiilor de a pregăti, adopta, monitoriza și evalua politici publice.

Ulterior, cadrul legal a fost completat prin *H.G. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*, strategie ce a urmărit să stabilească nevoile, obiectivele, direcțiile de acțiune și să clarifice structura și procedurile instituționale cu privire la elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. *H.G. 1.361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului* a reprezentat un pas înainte în clarificarea modalităților de fundamentare a impactului prin intermediul instrumentelor prevăzute de lege.

Toate aceste acte normative au dus la crearea unei experiențe de reglementare la nivelul administrației publice centrale referitoare la domeniul politicilor publice dar și al evaluării impactului reglementărilor. La nivelul autorităților locale, această experiență este limitată datorită faptului că legislația inițiată până în prezent nu a vizat nivelul administrației publice locale, dar există totuși prin transfer de expertiză de la nivelul central la cel local, un stimulent reprezentat de realizarea de proiecte de investiții finanțate cu ajutorul finanțărilor nerambursabile.

II.2.2. Instrumente utilizate pentru fundamentarea impactului inițiativelor la nivelul APL

Conform Constituției României, art. 120 *"administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice"*. Principiul autonomiei locale are în vedere organizarea și funcționarea administrației publice locale pornind de la *"dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice."*² Acest element este important în contextul acestei strategii ce se dorește un sprijin pentru îmbunătățirea calității deciziilor la nivel local prin intermediul învățării instrumentelor de tipul politicilor publice și prezintă nevoia de a crea un instrument strategic care să ghideze entități foarte diferite ale administrației publice locale, atât ca nivel de pregătire tehnică, cât și de deschidere la abordarea bazată pe guvernarea cu ajutorul politicilor publice.

Până în prezent, nu au existat inițiative cu privire la implementarea unei abordări generale privind politicile publice și fundamentarea impactului la nivelul administrației publice locale din România. Prin intermediul proiectelor finanțate prin Agenda Locală 2000, autoritățile administrației publice locale au realizat o serie de strategii de dezvoltare durabilă, strategii care au constituit primul pas în conștientizarea abordării de politici publice la nivel local. Această experiență privind planificarea strategică este valoroasă datorită faptului că a reușit să impună utilizarea unor instrumente de luare a deciziilor la nivel local precum: consultarea publică, corelarea resurselor financiare cu obiectivele urmărite, stabilirea și urmărirea unor indicatori de performanță.

În acest context, o oportunitate pentru îmbunătățirea performanței instituționale a administrației publice locale o reprezintă programele de finanțare prin fonduri europene. După anul 2007, Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative prevede ca obiectiv major *"Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ"*. PO DCA finanțează atât proiecte privind îmbunătățirea abordării de politici publice la nivel central, cât și introducerea planificării strategice prin strategiile de dezvoltare ca instrumente de politică publică utilizate la nivel local. Abordarea specifică a politicilor publice ca instrument al guvernării locale constituie o modalitate eficientă pentru implementarea adecvată a obiectivelor asumate în strategiile de dezvoltare.

² Legea nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 (publicată în Monitorul Oficial nr. 331 din 26 noiembrie 1997) art. 3, conceptul de autonomie locală

Pentru a putea dezvolta o capacitate instituțională corespunzătoare este util ca autoritatea publică locală să dețină o serie de capacități și instrumente pentru evaluarea impactului deciziilor luate. Evaluarea impactului hotărârilor de consiliu local și județean se realizează și în prezent la nivelul autorităților administrației publice locale, așa cum este prevăzut prin legile specifice.

Legea administrației publice locale 215/2001, republicată în 2008, conține o serie de prevederi ce vizează utilizarea anumitor metode de fundamentare a impactului, dar care nu oferă toate reperele astfel încât reprezentanții APL să poată întemeia un sistem coerent de luare a deciziilor la nivel local. Legea oferă unele repere privind etapele pe care APL-urile trebuie să le parcurgă în contextul luării unei decizii. De exemplu, există obligația consiliilor locale/județene de a aproba hotărârile la nivel local numai pe baza unor analize: "Art. 44. - (1) Proiectele de hotărâri înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local nu pot fi dezbătute dacă nu sunt însoțite de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al primarului, care este elaborat în termen de 30 de zile de la înregistrarea proiectului, precum și de raportul comisiei de specialitate a consiliului, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 39 alin. (2) și (4)". Acestea sunt aprobate pe baza unor: "documentații tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes județean, în limitele și în condițiile legii."

Legea prevede necesitatea realizării de analize: "Art. 126. - Lucrarile de construcții și reparații de interes public, finanțate din bugetele comunelor, orașelor, municipiilor sau județelor, se execută numai pe baza unor documentații tehnico-economice avizate sau aprobate, după caz, de consiliul local ori de consiliul județean și numai pe baza unei licitații publice, în limitele și în condițiile prevăzute de lege", dar nu oferă detalii cu privire la conținutul minimal al acestora.

În prezent, un reper mai consistent pentru autoritățile administrației publice locale cu privire la realizarea evaluării impactului asupra deciziilor de investiții, este oferită de *H.G. 28/2008 privind aprobarea conținutului-cadru al documentației tehnico-economice aferente investițiilor publice, precum și a structurii și metodologiei de elaborare a devizului general pentru obiective de investiții și lucrări de intervenții*. Aceasta prezintă metodele de evaluare a impactului investițiilor utilizate și recomandate de către Comisia Europeană și oferă un minim ghidaj decidenților și personalului tehnic din administrația locală. Cu toate acestea, nivelul tehnic ridicat al acestui act normativ nu permite o abordare completă de tipul evaluării impactului, ci oferă doar instrumentul orientativ de analiză a unor informații foarte precise cu un nivel de detaliere tehnică ridicat.

Având în vedere acest context normativ, în continuare sunt prezentate principalele aspecte care necesită rezolvare și care vor fi abordate în cadrul acestei strategii.

În ceea ce privește situația curentă privind fundamentarea prin evaluarea impactului a inițiativelor de politici publice la nivel local, se constată existența unor practici curente la acest nivel care pot fi asociate acestui gen de activitate. În perioada septembrie - octombrie 2011 au fost analizate peste 300 de proiecte de hotărâri

adoptate în perioada 2006-2011 de peste 20 de consilii locale și județene din toate regiunile țării, inclusiv Municipiul București, cu valoare joasă, medie, respectiv mare a PIB per capita comparativ cu media națională. Au fost analizate hotărâri cu caracter normativ și cele de aprobare ale unor obiective de investiții și au fost omise cele cu caracter individual.

Toate consiliile analizate postează pe website-ul propriu o arhivă a hotărârilor aprobate și a proiectelor de hotărâri, însoțite de notele de fundamentare și rapoartele de specialitate. În urma analizelor realizate în vederea dezvoltării acestei strategii s-a constatat că:

- Rapoartele de specialitate fac într-o anumită măsură trimitere la strategiile locale județene existente, dar fără să precizeze clar obiectivele intervenției;
- Rapoartele de specialitate nu prezintă nicio evaluare a impactului economic social, de mediu sau comparație cu alte alternative avute în vedere care să fundamenteze decizia luată;
- Pachetele hotărârilor/proiectelor (nota de fundamentare, textul hotărârii, raportul de specialitate) nu fac nicio trimitere la procesul de consultare publică premergător adoptării deciziei;
- Rapoartele de specialitate nu depășesc de regulă o pagină și fac trimitere la temeiul legal în care sunt luate hotărârile, fără a menționa criterii de echitate sau eficiență economică, dar nici impactul de mediu sau oportunitatea intervenției.

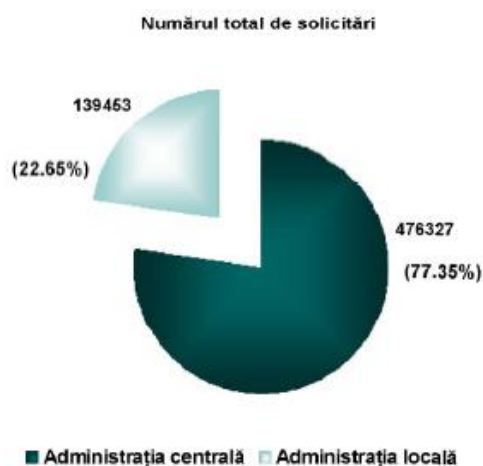
Luând în considerare aceste aspecte, realizarea unei strategii privind implementarea abordării de politici publice la nivel local este justificată în principal de **lipsa de instrumente metodologice pentru fundamentarea inițiativelor administrațiilor publice locale**. Printre efectele acestei situații se numără și nivelul scăzut al calității inițiativelor de politici publice de la acest nivel. Din cercetarea realizată în vederea formulării acestei strategii reiese faptul că fundamentarea inițiativelor de politici publice ale administrației publice locale este insuficientă și, cel mai des, derulată numai la nivel formal.

Un alt aspect care prezintă deficiențe semnificative este legat de nivelul de transparență al activității de formulare a politicilor publice la nivelul diferitelor instituții ale administrației publice locale.

Începând cu anul 2002, ca urmare a adoptării legii 544/2001 privind Liberul acces la informații publice, administrația publică românească, mai ales la nivel local, utilizează prevederile legale pentru a informa și implica actorii cheie cu interese în bunul mers al localităților sau județelor. Cetățenii au utilizat legea 544/2001 pentru a solicita o serie de informații cu privire la funcționarea instituțiilor administrației publice locale, mai ales în domeniile: cadru legal, funcționarea instituțiilor, utilizarea banilor publici. Încă din anul 2003, se poate observa un interes major cetățenilor pentru solicitarea informațiilor publice cu privire la actele normative și reglementările autorităților administrației publice locale și centrale. În 2003 de exemplu, 24,5% dintre solicitări

au vizat informații cu privire la conținutul reglementărilor locale sau naționale³, fapt ce indică un interes major pentru deciziile publice. În 2008, interesul pentru reglementări este în continuare crescut, fapt generat de faptul că *accesul la Internet și postările de legislație pe site-urile instituțiilor sunt încă reduse ca utilizare*⁴. Modul de utilizare al banilor publici a suscitat la rândul său un număr foarte mare de solicitări (aproximativ 11% dintre solicitări în 2008, față de 7% în 2007)⁵.

Numărul ridicat de solicitări adresate administrației reflectă nevoia de informații referitoare la politicile publice elaborate și implementate la nivel local. Pe măsură ce legea a fost cunoscută de cetățeni, aceasta a devenit un instrument de implicare a cetățenilor în deciziile comunității.



Sursa: Agenția pentru Strategii Guvernamentale, 2010

Legea 544/2001 oferă un important mijloc de informare a cetățenilor. Legea 52/2003 privind transparența decizională este un instrument legal complementar legii liberului acces. Rapoartele anuale ale Secretariatului General al Guvernului reflectă evoluția implementării legii la nivelul administrației publice locale, numărul de consultări realizate precum și numărul recomandărilor formulate de cetățeni sau organizații și preluate în formele finale ale reglementărilor. Astfel,

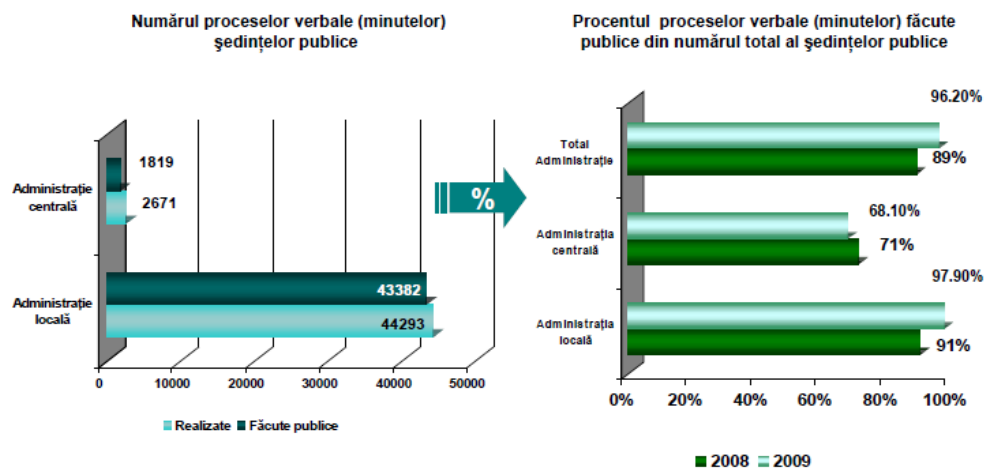
Situația la nivel local reflectă faptul că practica consultării nu este utilizată în toate cazurile ce privesc diverse reglementări. Ca pondere din totalul proiectelor de acte normative adoptate în 2009, *cele adoptate ce fără a fi obligatorie dezbateră publică (adoptate în procedură de urgență sau conțin informații care le exceptează de la aplicarea Legii 52/2003, conform art.5) au la nivelul administrației locale o pondere similară celei din 2008, în jurul valorii de 14%*.⁶

³ Raport privind aplicarea legii nr 544/2001 în anul 2003, Agenția pentru Strategii Guvernamentale, www.publicinfo.ro

⁴ Raport asupra implementării legii 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, 2009, Agenția pentru Strategii Guvernamentale, www.publicinfo.ro

⁵ Idem

⁶ Raport asupra implementării legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică în anul 2009, Secretariatul General al Guvernului, 2010, www.publicinfo.ro



Sursa: Secretariatul General al Guvernului

Raportul Secretariatului General al Guvernului mai atrage atenția asupra nevoii de a extinde și implementa mijloace de comunicare moderne la nivelul administrației publice locale, pentru a putea comunica eficient celor interesați deciziile care îi privesc. Pachetul de legi privind transparența este utilizat în mare măsură de administrația publică locală, situația putând fi însă îmbunătățită prin reducerea cazurilor în care autoritățile nu discută public reglementările de diverse tipuri ce privesc guvernarea locală.

Un instrument pentru îmbunătățirea transparenței și deciziei publice la nivel local este *raportul de activitate* al instituțiilor prevăzut de Legea 544/2001. Analizele⁷ arată că rata de completare a acestor rapoarte de activitate instituționale, scade anual în lipsa unei monitorizări consistente și din cauza lipsei de sancțiuni formale. Primăriile sau Consiliile Județene au o performanță diferită atunci când trebuie să analizeze performanța proprie pe baza unor informații concrete și dovezi, iar acest fapt nu poate fi arătat decât prin exemplele de bune practici ale celor care au performanțe bune în acest sens.

Din analiza acestor constatări se poate concluziona că există o nevoie de **îmbunătățire a nivelului de transparență în procesul de formulare a politicilor publice la nivel local.**

Necesitatea unei poziții armonizate cu privire la introducerea abordării bazată pe politici publice la nivel local nu presupune doar îmbunătățirea instrumentelor de consultare și nivelului de transparență, ci și introducerea unor instrumente de tipul metodelor și tehnicilor specifice de evaluare a impactului inițiativelor de politici publice ale instituțiilor administrațiilor publice de tipul primăriilor sau consiliilor județene. Acest demers se impune și în contextul procesului de descentralizare aflat în desfășurare în momentul inițierii acestei strategii.

Procesul de descentralizare se realizează prin luarea în considerare a **necesității corelării politicilor inițiate la nivel local cu cele inițiate la nivel central.** Îmbunătățirea procesului politicilor publice prin creșterea calității evaluării impactului

⁷ SAR: 2004, 2011

inițiativelor instituțiilor administrației publice locale contribuie la creșterea nivelului de corelare a politicilor realizate la nivel național cu cele inițiate la nivel local.

În continuare este prezentată o analiză SWOT a modului în care se realizează procesul politicilor publice la nivel local. Pe baza acestei analize și luând în considerare constatările formulate mai sus, vor fi formulate problemele care vor fi tratate în cadrul acestei strategii.

Analiza SWOT

Puncte tari	Puncte slabe
<ul style="list-style-type: none"> • Existența unui cadru instituțional (cu valoare ilustrativă pentru administrația publică locală) la nivel central în ceea ce privește adoptarea abordării strategice a procesului de politici publice în administrația publică centrală; • Introducerea evaluării ex-ante a impactului în scopul unei mai bune analize a noilor propuneri legislative inițiate la nivel central (cu valoare ilustrativă pentru administrația publică locală); • Existența unei experiențe utile în cadrul instituțiilor administrației publice locale în ceea ce privește parcurgerea etapelor corespunzătoare managementului proiectelor finanțate din fonduri europene (aplicabile și în cazul derulării procesului politicilor publice); • Cadru legal existent referitor la informații publice și transparență/consultare publică; • Cadru legal cu privire la fundamentarea impactului economic al investițiilor; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lipsa unui cadru legal cu privire la particularitățile procesului de politici publice la nivel local; • Diferențe de capacitate instituțională între APL-uri cu privire la formularea de politici publice; • Competențe insuficiente ale personalului; • Lipsa de transparență ce generează o relație slabă între cetățeni și instituții; • Absența resorturilor instituționale prin care să poată fi implementată o reformă coordonată a politicilor publice la nivel local; • Situația financiară diferită a APL-urilor;
Oportunități	Amenințări/Riscuri
<ul style="list-style-type: none"> • Oportunitățile de finanțare a proiectelor referitoare la inițiativele de îmbunătățire a procesului decizional la nivel local prin fonduri structurale (training specializat, dezvoltarea de proceduri, realizarea de planuri strategice pentru instituțiile publice locale); • Oportunitățile generate de rezultatele activităților derulate în cadrul proiectului în care a fost elaborată această strategie (baza unei viitoare rețele de specialiști în evaluarea impactului, experiența derulării exercițiilor pilot); 	<ul style="list-style-type: none"> • Creșterea migrației personalului către mediul privat în lipsa unui mediu competitiv; • Externalizarea integrală a analizelor de fundamentare a impactului fără posibilitatea tehnică de a controla livrabilele consultantilor; • Potențiala rezistență a cetățenilor și a actorilor implicați la schimbările propuse;

III. STRATEGIA

III.1. DEFINIREA PROBLEMEI

Principalele provocări cu care se confruntă în prezent autoritățile locale și care necesită o abordare strategică sunt interconectate și vizează în mod clar probleme deschise precum leadership-ul politic, capacitatea și expertiza administrativă, organizarea și integritatea funcției publice. Provocările pot fi rezumate în linii mari după cum urmează.

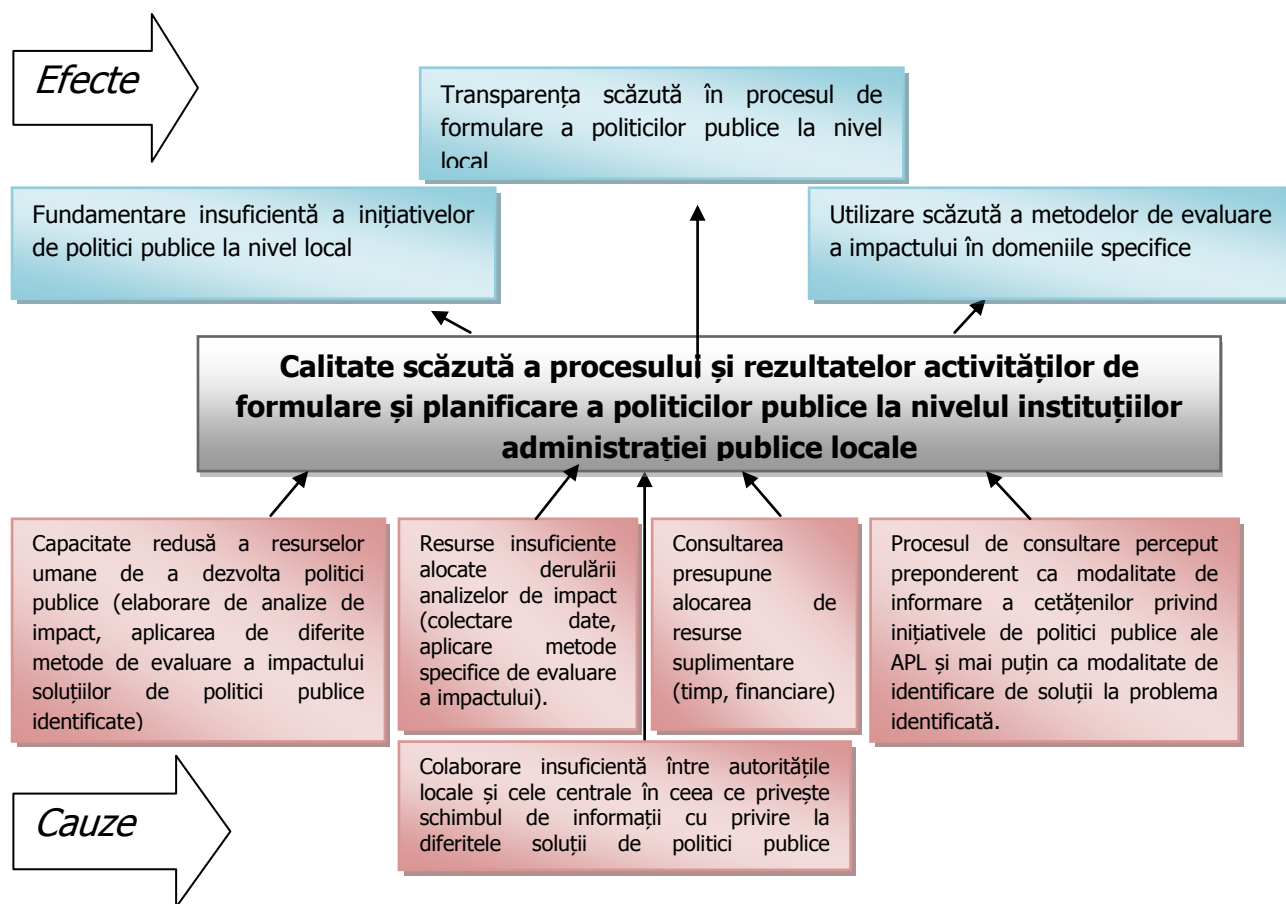
Nivel scăzut al calității inițiativelor de politici publice ale autorităților publice locale – cauze: capacitate redusă a resurselor umane de a dezvolta politici publice (elaborare de analize de impact, aplicarea de diferite metode de evaluare a impactului soluțiilor de politici publice identificate), resurse insuficiente alocate derulării analizelor de impact (colectare date, aplicare metode specifice de evaluare a impactului).

Transparența scăzută în procesul de formulare a politicilor publice la nivel local - cauze: procesul de consultare perceput preponderent ca modalitate de informare a cetățenilor privind inițiativele de politici publice ale APL și mai puțin ca modalitate de identificare de soluții la problema identificată; consultarea presupune alocarea de resurse suplimentare (timp, financiare).

Corelare insuficientă a politicilor inițiate la nivel local cu cele inițiate la nivel central – cauze: colaborare insuficientă între autoritățile locale și cele centrale în ceea ce privește schimbul de informații cu privire la diferitele soluții de politici publice identificate.

Identificarea principalelor probleme a fost realizată prin aplicarea metodei arborele problemei (figura 1). Din analiza realizată reiese faptul că principala problemă legată de îmbunătățirea deciziilor la nivelul administrației publice locale este reprezentată de **nivelul scăzut al calității procesului de formulare a politicilor publice la nivelul APL**. Obiectivele generale și specifice ale strategiei au fost concepute pentru a răspunde acestor principale aspecte semnalate.

Figura 1. Arborele problemelor



III.2. PRINCIPII GENERALE

Prezenta Strategie se bazează pe principiile fundamentale ale unei bune guvernări și administrări care au fost elaborate și aplicate la nivel internațional. Sunt valabile pentru toate nivelurile administrative, însă sunt adecvate în special pentru formularea reformelor administrației publice și procesului decizional la nivel local.

Principiile generale sunt următoarele:⁸

Necesitatea: Acest principiu impune ca înainte de punerea în aplicare a unei politici publice noi, autoritățile să evalueze dacă este necesară sau nu introducerea unor reglementări în acest sens. Acest lucru ar implica, de exemplu, compararea eficienței și legitimității relative a mai multor instrumente de acțiune publică (reglementări, dar și furnizarea de informații pentru utilizatori, stimulente financiare și contracte între autoritățile publice și partenerii economici și sociali), ținând seama de obiectivele pe care doresc să le îndeplinească.

Proportionalitatea: Orice decizie de politici publice trebuie să atingă un echilibru între avantajele pe care le oferă și constrângerile pe care le impune. Diferitele

⁸După *Mandelkern Report on Better Regulation*, 2001.

instrumente de reglementare (legislația primară și secundară, directivele cadru, coreglementarea, etc.) permit autorităților publice să acționeze în diferite moduri, în funcție de obiectivele pe care doresc să le îndeplinească. Responsabilitatea administrației publice, atunci când selectează dintre instrumentele de reglementare pe care le are la dispoziție, este de a le identifica pe cele care corespund cel mai bine obiectivelor pe care dorește să le îndeplinească.

Transparența: Pentru a îmbunătăți calitatea procesului decizional și a reglementărilor în special, sporind capacitatea de identificare a efectelor neprevăzute și luând în considerare punctele de vedere ale părților direct vizate, elaborarea reglementărilor nu trebuie să reprezinte un proces derulat în interiorul granițelor înguste ale organismelor administrației publice. Participarea și consultarea tuturor părților interesate sau implicate înainte de faza de elaborare reprezintă prima cerință a principiului transparenței. Această participare, prin natura sa, ar trebui să răspundă criteriului transparenței. Ar trebui organizată astfel încât să faciliteze accesul amplu și echitabil la consultări, ale căror elemente constitutive ar trebui făcute publice.

Responsabilitatea: Autoritățile responsabile de deciziile de politici publice ar trebui să analizeze problema aplicabilității acestora. Toate părțile implicate ar trebui să fie capabile să identifice în mod clar autoritățile de la care provin politicile și normele de aplicare a acestora. Atunci când este cazul, ar trebui să fie capabile să le informeze despre dificultățile legate de punerea în aplicare a politicilor sau reglementărilor, astfel încât acestea să poată fi modificate.

Accesibilitatea: Reglementările consecvente și ușor de înțeles, accesibile tuturor celor cărora li se adresează sunt esențiale dacă se dorește un proces corect de punere în aplicare. Accesibilitatea ar trebui luată în considerare pentru fiecare reglementare, dar și ca principiu general, astfel încât utilizatorii să beneficieze de un set consecvent de reglementări. Principiul accesibilității poate impune un efort de comunicare special din partea autorităților publice implicate, orientat, de exemplu, către acele persoane care, din cauza situației lor, nu își pot afirma și reprezenta cu ușurință drepturile.

Simplitatea: Scopul ar trebui să fie elaborarea unei decizii de politici publice ușor de înțeles și aplicat, întrucât aceasta reprezintă o condiție esențială dacă se dorește ca cetățenii să își folosească eficient drepturile care le-au fost acordate – reglementările, în special, ar trebui să aibă nivelul de detaliere necesar și să fie cât mai simple. Simplitatea în reglementare reprezintă, de asemenea, o sursă majoră de economii atât pentru întreprinderi, cât și pentru agențiile intermediare vizate, și chiar și pentru autoritățile publice. Principiul simplității presupune eforturi active pentru combaterea detalierei excesive chiar de la începutul procesului de elaborare a reglementărilor, dar și atunci când sunt revizuite textele existente.

Integritatea: Conduita etică în cadrul administrației publice susține buna guvernare. În sectorul public sunt necesare combaterea corupției, reglementarea conflictelor de interese, instituirea unui sistem de recompensare pe baza meritelor.

III.3. OBIECTIVELE STRATEGIEI

Obiectivul general al strategiei este **creșterea calității procesului de formulare a politicilor publice la nivelul APL, pentru a raspunde în mod coerent și informat nevoilor comunităților locale și mediului de afaceri**. Atingerea acestui obiectiv implică, pe termen mediu și lung:

- Formularea mai clară de către autoritățile executive și deliberative locale a nevoilor economice și sociale la care răspund atunci când adoptă hotărâri, programe, proiecte, strategii, investiții;
- Fundamentarea nevoilor de mai sus prin colectarea sistematică de date (statistici, rapoarte, studii, cercetări, exemple de bune practici) care să indice oportunitatea și fezabilitatea intervenției;
- Măsurarea beneficiilor financiare, dar și a celor nemonetare (sociale, de sănătate, de mediu) pentru a asigura că acestea depășesc (sau justifică) costurile și estimarea efectelor neintenționate ale politicilor propuse;
- Punerea rezultatelor la dispoziția publicului și mediului de afaceri, pentru a fi în măsură să le judece acuratețea, să propună alternative și să măsoare progresul în implementarea acestor hotărâri, programe, proiecte, strategii, investiții, odată ce sunt adoptate.

Pentru atingerea acestui obiectiv general, au fost formulate 3 obiective specifice:

OS 1. *Creșterea capacității instituționale a APL-urilor de a utiliza instrumente și tehnici specifice abordării de politici publice în fundamentarea deciziilor*

Deși există o largă disponibilitate în rândul APL de a utiliza instrumente de politici publice în luarea deciziilor, capacitatea instituțională de a folosi astfel de instrumente este insuficient dezvoltată, datorită relativei noutăți a acestor instrumente în APL. Deși unii funcționari și factori de decizie din cadrul APL au beneficiat în acest sens de stagii de pregătire și vizite de studiu în ultimii ani, succesul implementării unor proceduri de politici publice depinde de cunoașterea și înțelegerea procesului de către toate structurile departamentale din primărie/consilii județene, dar și de către consilierii locali/județeni, care urmează să aprobe hotărâri, strategii, programe, investiții, formulate utilizând astfel de instrumente. Există, de asemenea, riscul ca utilizarea acestor instrumente să fie considerată de către funcționarii publici ca o sarcină în plus și de către primari/consilieri ca un element de întârziere în luarea deciziilor.

Instrumentele de politici publice, așa cum sunt descrise și în *Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local*, pot fi grupate după cum urmează:

- Metode și tehnici specifice managementului de proiect (utilizate în stabilirea obiectivelor politicii, a indicatorilor de performanță, planificarea activităților și monitorizarea progresului în implementarea acestora);

- Metode și tehnici economice și statistice (care intervin în măsurarea costurilor și beneficiilor financiare ale politicilor și proiecției acestora pe toată durata politicii, precum și în estimarea probabilității statistice ca rezultatele politicii să fie atinse).

Deși unii funcționari din cadrul APL s-au familiarizat cu aceste metode fie prin elaborarea de proiecte cu finanțare nerambursabilă, fie realizând analize cost-beneficiu pentru proiecte de investiții, această expertiză nu este răspândită în toate departamentele instituțiilor APL. În plus, tradiția și cultura organizațională din administrația publică românească nu pun un accent deosebit pe justificarea economică și statistică a deciziilor și nici pe împărtășirea datelor sau lucrul în echipe interdepartamentale, aspecte care sunt esențiale în abordarea de politici publice.

În consecință, sunt necesare atât creșterea pregătirii profesionale a funcționarilor și factorilor de decizie la nivel local în formularea politicilor publice, cât și dezvoltarea unui cadru organizațional care să încurajeze utilizarea instrumentelor de politici publice.

OS 2. *Creșterea nivelului de transparență decizională la nivelul APL*

Desfașurarea celor 20 de exerciții pilot de formulare a unor propuneri de politici publice în primării și consilii județene în cadrul proiectului „Procese decizionale eficiente la nivelul administrației publice locale din România”, gestionat de Unitatea de Politici Publice din cadrul Ministerului Administrației și Internelor a indicat faptul că deși procesul de consultare în adoptarea de hotărâri respectă în cea mai mare parte cerințele și termenele legale, acesta este de cele mai multe ori formal, iar schimbul de idei și soluții alternative sau participarea efectivă a grupurilor afectate la fundamentarea deciziilor sunt scăzute. Există câteva riscuri care apar de regulă în planificarea și desfașurarea consultărilor, conducând la o slabă calitate a acestora:

- Cetățenii, firmele și mediul asociativ nu știu în toate cazurile când și în ce mod au loc consultările;
- APL au o listă scurtă de organizații active/cu capacitate ridicată de răspuns la consultări, pe care le invită frecvent, în timp ce marea majoritatea grupurilor afectate rămân nereprezentate;
- Cetățenii, mediul de afaceri și cel asociativ nu au capacitatea de a răspunde în mod adecvat consultărilor (nu răspund exclusiv problemei supuse dezbaterii și largesc natura acesteia sau nu acceptă instrumentul de consultare);
- APL nu prezintă toate datele relevante pentru ca cei consultați să poată judeca oportunitatea și fezabilitatea politicii publice în discuție;
- APL nu se asigură că cei care au participat la consultări percep că opinia lor a contat, chiar dacă nu se regăsește în conținutul variantei finale a politicii, micșorându-le astfel motivația de a participa la consultări ulterioare.

Procesul de consultare are un rol mai important decât acela de a informa cetățenii că o decizie urmează să fie luată, și anume:

- Căutarea activă a unor surse de expertiză în mediul asociativ și privat, care pot oferi date pe care APL nu le dețin, poate confirma sau infirma ipotezele pe care

- sunt construite proiectele de hotărâri sau le pot îmbunătăți, pot oferi sprijin în utilizarea unor instrumente de analiză economică și statistică;
- Obținerea consensului grupurilor afectate care să permită implementarea cu succes a politicilor.

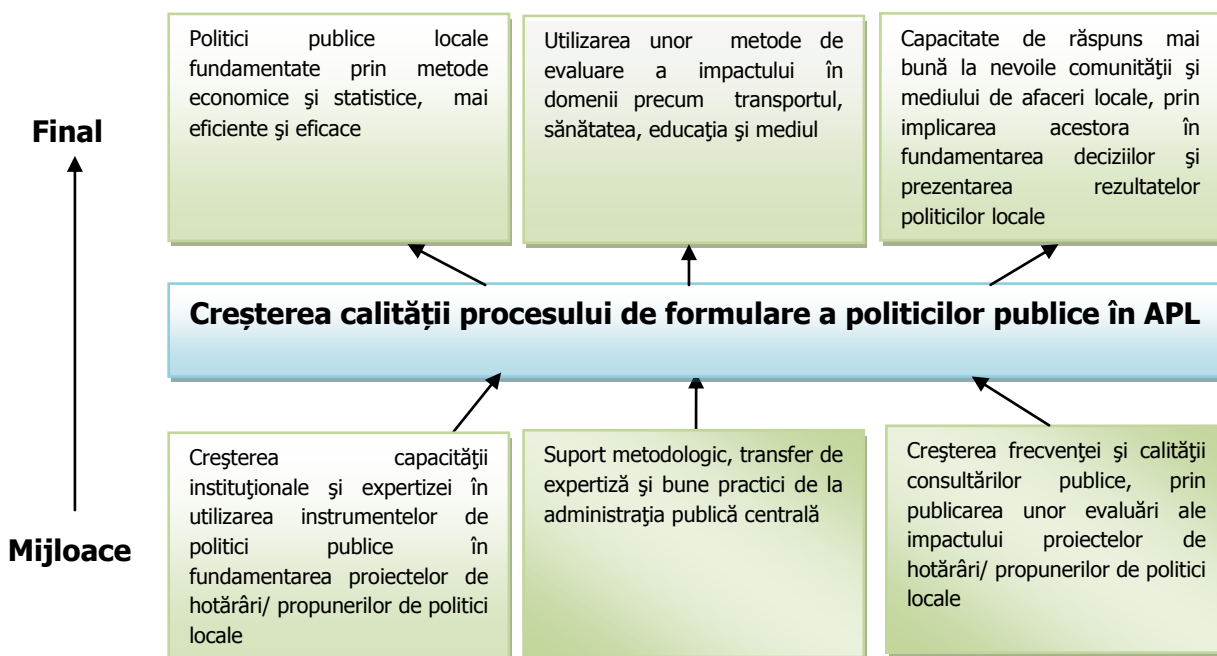
În consecință, transparența decizională la nivelul APL va crește prin:

- Indicarea considerentelor de eficiență și echitate în adoptarea unor decizii, precum și a costurilor și beneficiilor pentru comunitate asociate acestora, conform OS1;
- Punerea acestora din timp la dispoziția publicului și mediului de afaceri/asociativ, pentru a putea formula propuneri sau obiecții care să se regăsească în justificarea variantei finale a politicii publice locale.

OS 3. Îmbunătățirea colaborării între autoritățile reprezentante ale administrației publice centrale, respectiv ale celei locale în formularea politicilor publice

În administrația publică centrală au fost formalizate începând cu 2005 procedurile de formulare a politicilor publice, deși în aplicarea acestor proceduri au fost întâmpinate, în mod firesc, dificultăți similare celor existente la nivel local. În consecință, unitățile de politici publice din cadrul ministerelor beneficiază de expertiza și suportul metodologic necesare pentru a ușura familiarizarea APL cu procesul și instrumentele de politici publice. Acest transfer de expertiză nu este un mod de a influența sau condiționa procesul decizional la nivel local, ci doar de a indica un set de standarde minime pe care trebuie să le îndeplinească politicile bine fundamentate și informate. Așa cum s-a făcut deseori observația, și în administrația publică a unor țări cu tradiție în procesul politicilor publice, instrumentele și tehnicile folosite nu sunt destinate să înlocuiască procesul de luare a deciziei, ci doar să asigure faptul că alegerea de acțiune într-un anumit sens luată de factorii de decizie este bazată pe date, informații și previziuni care au fost în prealabil aduse și la cunoștința comunității locale.

Arborele obiectivelor strategiei



III.4. DIRECȚII DE ACȚIUNE

Următoarele direcții de acțiune sunt necesare îndeplinirii fiecărui obiectiv specific în parte:

OS 1. Creșterea capacității instituționale a APL-urilor de a utiliza instrumente și tehnici specifice abordării de politici publice în fundamentarea deciziilor

A1. UPP/MAI va elabora *un format al raportului de specialitate care să conțină etapele esențiale ale evaluării impactului ex ante* (înainte de adoptarea hotărârilor de consiliu privind strategii, investiții și alte decizii) ca instrument de fundamentare a inițiativelor de politici publice ale APL, pornind de la modelul de raport de specialitate prezentat ca exemplu în Ghid.

Forma propusă va fi transmisă tuturor primăriilor, consiliilor locale și județene, precum și structurilor asociative ale acestora spre consultare. Rezultatele acestei consultări vor fi centralizate și facute publice pe website-ul UPP/MAI.

UPP/MAI va propune introducerea unor prevederi fie în Legea 215/2001 a administrației publice locale sau cu prilejul consultarilor privind proiectul Codului Administrativ, care să prevadă obligativitatea ca rapoartele de specialitate care însoțesc proiectele de hotărâri ale consiliilor locale/județene să conțină un set minim de informații privind:

- Obiectivele politicii și modul în care acestea răspund priorităților și strategiilor locale
- Estimarea costurilor și beneficiilor politicii, de preferat în termeni financiari
- Activitățile necesare implementării politicii și planul de acțiune

Forma propusă poate fi adaptată de fiecare consiliu local/județean după cum consideră necesar. În cazul în care numărul de consilii locale/județene care adoptă voluntar modele de evaluare a impactului în rapoartele de specialitate și care respectă cerințele minime de mai sus atunci când elaborează rapoarte de specialitate este sub 100 până în 2014, UPP/MAI va propune introducerea unui model de raport de specialitate care să conțină etapele evaluării impactului, împreună cu instrucțiuni de completare ca anexă la Legea 215/2001 a administrației publice locale.

A2. UPP/MAI va formula *o propunere privind formalizarea procesului politicilor publice la nivelul APL*, constând în recomandări privind nivelul costului unei politici locale/proiect de hotărâre peste care trebuie făcută o evaluare a impactului propriu-zisă, incluzând analiza cost-beneficiu (de exemplu, un prag de 1M Euro).

Sub acest prag va fi propusă o formă simplificată de evaluare a impactului pe care UPP/MAI o va supune de asemenea consultării menționate la A1 și se va preciza ce tipuri de politici vor fi excluse de la necesitatea evaluării impactului (de exemplu, hotărârile de consiliu cu caracter individual). Includerea evaluării impactului în

rapoartele de specialitate elaborate de aparatele de lucru ale primăriilor/consiliilor județene va fi formalizată prin includerea acestora ca anexă la Regulamentele de organizare și funcționare, unde va fi, de asemenea menționată și obligativitatea constituirii de Grupuri de Lucru interdepartamentale pentru formularea politicilor publice cu impact financiar peste pragul agreed.

A3. Îmbunătățirea capacității de colectare și procesare a datelor în APL prin formularea de soluții IT.

UPP/MAI va realiza un model de bază de date conținând indicatori socio-economici relevanți în politicile locale și evoluția acestora, împreună cu instrucțiuni privind modul în care toți angajații primăriilor/consiliilor județene pot accesa și menține la zi informațiile cuprinse, pentru ca acestea să poată fi ușor identificate și folosite în fundamentarea propunerilor de politici/ proiectelor de hotărâri.

De asemenea, UPP/MAI va realiza un model de registru de riscuri în domenii precum sănătatea, transportul local, mediul, siguranța publică, asistența socială, împreună cu instrucțiuni și exemple de completare, recomandând actualizarea acestora la fiecare 3 luni de către instituțiile APL care le vor administra.

A4. Elaborarea unor criterii de performanță a politicilor publice la nivel local (prin care APL își pot autoevalua performanța în materie de politici publice și o pot apoi îmbunătăți).

UPP/MAI va elabora o listă de indicatori de performanță împreună cu instrucțiuni privind modul de monitorizare și raportare a progresului în atingerea acestor indicatori de către instituțiile APL.

Performanța în atingerea indicatorilor va fi prezentată în Rapoartele anuale de activitate și va indica numărul de politici/ hotărâri care au fost fundamentate prin evaluarea impactului și progresul în implementarea politicilor adoptate.

A5. Organizarea și susținerea de cursuri pentru creșterea capacității resurselor umane de a formula propuneri de politici publice.

UPP/MAI va formula principalele domenii în care este necesară susținerea de cursuri de pregătire pentru funcționarii publici din APL, precum și ponderea pe care fiecare subiect o va avea în structura cursurilor.

Cursurile introductive în politicile publice vor fi susținute în sesiuni a câte 5 zile. Deși multe metode și tehnici au devenit în bună măsură familiare unui număr mare de funcționari publici, analiza economică (analiza cost-beneficiu (ACB), analiza cost-eficacitate (ACE) și analiza de risc și senzitivitate asociate), precum și metodele de cuantificare a unor beneficii nemonetizate (precum anii de viață), au ramas puțin cunoscute și utilizate. De vreme ce acestea permit măsurarea succesului în atingerea obiectivelor politicilor, o pondere mai mare de aplicații practice de ACB, ACE și analiză de risc ar fi de dorit în desfășurarea cursurilor. În plus, aceasta ar permite evitarea confuziei potrivit căreia analiza cost-beneficiu tratează numai costurile și

beneficiile financiare bugetare, fără să măsoare costurile și beneficiile asupra grupurilor direct afectate (comunitatea locală sau/ și mediul de afaceri).

Va fi selectat grupul țintă de participanți la cursuri: deși există un grad de expertiză în APL privind principiile bunelor reglementări și metodelor și tehnicilor de evaluare a impactului care se subsumează acestora, această expertiză trebuie lărgită la nivelul tuturor direcțiilor din primărie/ consilii județene de la care se așteaptă formularea de politici publice, și în special **direcțiilor economice/ buget și celor juridice**, care vor fi reprezentate în toate grupurile de lucru, indiferent de domeniul de intervenție al politicii, acestea oferind suport metodologic în fundamentarea economică, juridică și bugetară a politicilor.

De asemenea, **personalul cu funcții de conducere** va beneficia de aceste cursuri, succesul procesului de politici publice depinzând în mare măsură de capacitatea directorilor de a prezenta rezultatele primarului/ președintelui consiliului județean, respectiv a acestora din urmă de a își însuși politicile și susține în fața autorităților deliberative.

A6. Formularea unor propuneri de bugetare pe bază de performanță în administrația publică locală.

Administrația publică centrală a inițiat bugetarea multianuală prin componenta de management a acesteia, și anume elaborarea Planurilor Strategice Instituționale. Deși un cadru de cheltuieli pe termen mediu nu este încă aplicabil iar bugetele instituțiilor nu sunt corelate cu obiectivele de politici și performanța în atingerea acestora, APL trebuie să-și îmbunătățească procesul de planificare strategică și bugetară deoarece:

- În acest fel își proiectează mai bine cheltuielile necesare implementării politicilor pe care și le propun și pot corela cheltuielile angajate cu rezultatele obținute;
- Acest proces poate deveni baza în care negociază bugetul cu autoritățile centrale.

Deși primăriile/ consiliile județene au elaborat strategii de dezvoltare (inclusiv sectoriale) acestea nu sunt legate de previziuni bugetare care să indice angajamentul APL de a duce la îndeplinire obiectivele strategiilor.

În acest sens, UPP/MAI:

Va propune elaborarea de către APL a unor Planuri Strategice cu un orizont de 10 ani (așa-numitele *Corporate Plans* sau *Business Plans* ale APL din țări cu tradiție în procesul politicilor publice și bugetării multianuale).

Va oferi suport metodologic în revizuirea anuală a acestora prin *Raportul anual de activitate*⁹ care actualizează previziunile financiare și indică gradul de atingere a obiectivelor de politici aflate în desfășurare.

⁹ Prevăzut de legea 544/2001 sau bună practică a instituțiilor APL

OS 2. Creșterea nivelului de transparență decizională la nivelul APL

A7. Publicarea evaluărilor de impact, parte a rapoartelor de specialitate care fundamentează proiectele de hotărâri, pe website-urile instituțiilor APL.

UPP/MAI va monitoriza anual numărul de evaluări de impact publicate și va posta pe website-ul propriu ca și bune practici pe cele de un nivel calitativ ridicat.

Succesul acestei activități depinde în mare măsură de A1. De vreme ce rapoartele de specialitate și notele de fundamentare sunt deja publicate pe website-urile APL, includerea evaluărilor de impact în acestea va îndeplini obiectivul propus.

A8. Elaborarea unor documente de suport pentru APL în procesul de consultare publică:

elaborarea unor chestionare tip care vor fi publicate pe website-urile APL și vor servi drept suport metodologic în organizarea de ședințe de consultare publică, prin care grupurile afectate sunt consultate în privința acurateții ipotezelor pe care sunt fundamentate propunerile de politici publice și a rezultatelor anticipate ale acestora

elaborarea unui chestionar mai cuprinzător, care va fi diseminat de către UPP/MAI instituțiilor APL și structurilor lor asociative spre consultare, după care acestea îl vor putea adapta și publica pe website-urile proprii. Chestionarul va putea fi completat oricând de către cetățeni și va conține întrebări privind toate politicile APL, precum și privind veniturile și situația socială a respondentului, chestionar ce va fi centralizat anual de către fiecare primărie/consiliu județean care îl adoptă.

OS 3. Îmbunătățirea colaborării între autoritățile reprezentante ale administrației publice centrale, respectiv ale celei locale în formularea politicilor publice

A9. Propunerea unor forme de colaborare între diferitele instituții ale APL, respectiv instituții reprezentante ale administrației centrale. Practica protocoalelor de colaborare între instituțiile centrale, respectiv locale există deja, însă transferul de expertiză va fi permanentizat.

UPP/MAI va elabora o listă de propuneri de proiecte finanțate prin PO DCA pentru oferirea de cursuri de politici publice funcționarilor APL, pentru ca în felul acesta un număr mai mare funcționari publici din APL să beneficieze de un set de cunoștințe comune.

UPP/MAI va înainta ministerelor de resort, de asemenea, cererile APL de suport metodologic în utilizarea unor metode specifice de evaluare a impactului (în domenii precum sănătate, transport, mediu).

A10. Oferirea de suport tehnic instituțiilor APL pentru aplicarea metodelor de formulare a politicilor publice.

UPP/MAI este punctul de contact în formularea politicilor publice între APL și administrația publică centrală. Prin semnarea unor protocoale de colaborare, UPP/MAI va oferi oricărei instituții APL sprijin în:

- Formularea obiectivelor de politici și corelarea acestora cu strategiile europene, naționale și locale existente;
- Colectarea și centralizarea datelor relevante pentru justificarea politicilor locale;
- Folosirea unor metode economice și statistice de fundamentare a deciziilor;
- Planificarea și organizarea consultărilor publice;
- Monitorizarea progresului în implementarea politicilor.

Rolul UPP/MAI este unul strict metodologic, neinfluențând în niciun fel procesul de luare a deciziilor la nivel local.

IV. REZULTATELE STRATEGIEI ȘI PERFORMANȚA REZULTATELOR

Activitate	Rezultat	Indicator de performanță	Țintă	
			2014	2016
A1. Elaborarea modelului de evaluarea impactului politicilor ex ante în APL	Model de evaluare a impactului integrat în rapoartele de specialitate ale APL	Număr de instituții APL care preiau sau adaptează modelul propus	50	100
A2. Formularea de propuneri privind formalizarea procesului politicilor publice în APL	Prag financiar pentru evaluarea impactului propus. Excluderi de la obligativitatea evaluării impactului identificate	Număr de instituții APL care preiau propunerile în Regulamentul de funcționare propriu	20	40
A3. Elaborarea de soluții IT pentru creșterea capacității de colectare a datelor în APL	Model bază de date cu indicatori socio-economici Modele registre de riscuri	Număr de instituții APL care preiau modelele de bază de date și registre de riscuri	10	20
A4. Elaborarea unor criterii de performanță a politicilor publice la nivel local	Model de evaluare a performanței politicilor	Număr de instituții APL care preiau modelul și îl folosesc în rapoartele de activitate	10	25
A5. Organizarea de cursuri de formare pentru creșterea capacității angajaților APL de a formula politici publice	Structură de cursuri elaborată. Cursuri de formare în procesul politicilor publice susținute	Număr de funcționari publici din cadrul APL instruiți	125	250
A6. Formularea unor propuneri de bugetare pe bază de performanță în APL	Propunere de structură a unui Plan Strategic	Număr de instituții APL care elaborează Planuri Strategice	5	10
A7. Publicarea evaluărilor de impact, parte a rapoartelor de	Model de evaluare a impactului integrat în raportul de	Număr de rapoarte de specialitate care conțin	25	50

Activitate	Rezultat	Indicator de performanță	Țintă	
			2014	2016
specialitate pe website-urile instituțiilor APL	specialitate	evaluări de impact publicate		
A8. Elaborarea unor documente de suport pentru APL în procesul de consultare publică	Modele de chestionare elaborate și diseminate APL	Număr de chestionare publicate de APL în procesul de consultare publică	20	40
A9. Propunerea unor forme de colaborare între diferitele instituții ale APL, respectiv instituții ale guvernului	Model protocol de colaborare între APL și ministere pentru transfer de expertiză în politici publice	Numar de protocoale semnate	5	10
A10. Oferirea de suport tehnic instituțiilor APL pentru formularea politicilor publice	Model protocol de colaborare între APL și UPP/MAI	Numar de protocoale semnate	50	100

V. IMPLICAȚII PENTRU BUGET

Estimarea costului pentru implementarea strategiei a fost făcută după cum urmează:

- S-a asumat că UPP nu înregistrează costuri salariale suplimentare; dacă oferirea de expertiză tehnică implică deplasarea în alte localități, atunci valoarea și frecvența deplasărilor se vor adauga la buget;
- S-a asumat că nu există costuri tranzitorii pentru implementarea Strategiei;
- S-a asumat că activitatea de formulare a politicilor publice la nivel local trebuie bugetată ca și cost suplimentar. Dacă această activitate are loc în timpul alocat în mod normal elaborării și documentării rapoartelor de specialitate și notelor de fundamentare, atunci costul ei poate fi eliminat;
- S-a asumat că 1/3 din totalul de 263 de consilii locale ale municipiilor și 42 de consilii județene, respectiv CGMB, elaborează câte 5 politici publice fiecare până în 2016;
- S-a asumat că grupurile de lucru ce vor elabora aceste politici vor fi compuse din câte 5 persoane, care vor lucra fiecare câte 4 ore, timp de 20 de zile, pentru finalizarea fiecărei propuneri;
- S-a asumat că salariul mediu brut al acestor persoane este de 3.000 RON/lună;
- Costul suplimentar mediu al fiecărei consultări publice a fost estimat la 2.000 RON, constând în principal în cheltuieli cu consumabilele și multiplicarea materialelor;
- Costul total al cursurilor de formare a fost obținut asumând 10 sesiuni de pregătire/ 5 zile pentru 25 de participanți fiecare, susținute de câte 2 traineri și incluzând deplasarea și cazarea participanților și trainerilor, precum și remunerația trainerilor.

Tip cost	Unitate de măsură	Total RON
Costuri salariale ale funcționarilor APL	500 politici publice/5 persoane/4 ore-zi/20 zile	3.750.000
Costuri cu susținerea consultărilor publice	500 de sesiuni de consultare	1.000.000
Costuri sesiuni de formare	10 sesiuni (5 zile/25 participanți/2 traineri)	600.000
Cost total de implementare a Strategiei		5.350.000

VI. IMPLICAȚII PROCEDURALE/JURIDICE

Pentru orice modificare legislativă trebuie estimate riscurile ca efectele intenționate ale acesteia să nu se producă. În cazul de față, riscul este ca includerea în legislație a unor obligații privind procesul politicilor publice și conținutul documentelor de politici locale, să fie private de autoritățile locale ca o sarcină suplimentară, un factor de întârziere a luării deciziei sau chiar un factor de ingerință în luarea deciziilor, iar funcționarii să completeze astfel de documente doar formal. Din acest motiv, este prudent ca introducerea unor modele de evaluare a impactului în rapoartele de specialitate și decizia privind pragul costului estimat al politicilor locale peste care este necesară realizarea unei analize cost-beneficiu să fie decise în mod voluntar de către fiecare APL în parte prin Regulamentul de organizare și funcționare.

În cazul în care la jumătatea perioadei de desfășurare a Strategiei reiese din Raportul intermediar de monitorizare că un număr prea mic de consilii au adoptat și utilizat evaluarea impactului în rapoartele de specialitate, atunci obligativitatea prezenței unor standarde minime în rapoartele de specialitate poate fi prevăzută prin modificarea Legii 215/2001 sau prin Codul Administrativ, dar numai după o largă informare și consultare a autorităților administrației publice locale și a organizațiilor asociative. Modelul și conținutul acestui instrument ar trebui însă să rămână în continuare a fi decise de către fiecare consiliu în parte, în funcție de viziunea și expertiza la nivel local.

În mod similar, în cazul în care pe parcursul derulării Strategiei, administrația publică centrală introduce și utilizează bugetarea multianuală, atunci elaborarea planurilor strategice de către APL ar putea fi introdusă în Legea 273/2006, privind finanțele publice locale. Până atunci, introducerea lor va avea loc în mod voluntar, prin Regulamentul de organizare și funcționare. Poate avea loc transferul de expertiză în elaborarea acestora și înțelegerea avantajelor planurilor strategice în agreearea bugetului anual, precum și în performanța și transparența crescute ale politicilor publice locale.

VII. PLAN DE ACȚIUNE. ETAPE ULTERIOARE ȘI DEPARTAMENTE RESPONSABILE

Obiective	Acțiuni	Rezultate directe	Termene	Responsabil
OS 1. Creșterea capacității instituționale a APL-urilor de a utiliza instrumente și tehnici specifice abordării de politici publice în fundamentarea deciziilor	A1. Elaborarea modelului de evaluarea impactului politicilor ex ante în APL	R1: Model de raport de specialitate realizat	Martie 2012	UPP/MAI
	A2. Formularea de propuneri privind formalizarea procesului politicilor publice în APL	R2: Model tipuri de acte normative supuse evaluării impactului și model componentă a Grupurilor de Lucru și funcționare a acestora realizate	Iulie 2012	UCRAP
	A3. Elaborarea de soluții IT pentru creșterea capacității de colectare a datelor în APL	R3: Structură bază de date indicatori socio-economici realizată R4: Model registru de riscuri realizat	Ianuarie 2013	UPP/MAI
	A4. Elaborarea unor criterii de performanță a politicilor publice la nivel local	R5: Model rapoarte de monitorizare și evaluare realizate R6: Model de registru de riscuri organizaționale (<i>corporate risks</i>) realizat	Martie 2013 Monitorizare anuală 2012/16 a rapoartelor de activitate ale APL	UCRAP
	A5. Organizarea de cursuri de formare pentru creșterea capacității angajaților APL de a formula politici publice	R7: Structură cursuri de formare politici publice pentru APL realizată R8: 10 sesiuni/ în total 50 zile de cursuri susținute	Iulie 2012 Decembrie 2016	UPP/MAI
	A6. Formularea unor propuneri de	R9: Structură Plan Strategic	Iulie 2013	DGFPL

	bugetare pe bază de performanță în APL	pentru APL realizată		
OS 2. Creșterea nivelului de transparență decizională la nivelul APL	A7. Publicarea evaluărilor de impact, parte a rapoartelor de specialitate pe website-urile instituțiilor APL	R10: Centralizare număr de rapoarte de specialitate conținând evaluări de impact realizată	Anual 2012/16	DGRCL
	A8. Elaborarea unor documente de suport pentru APL în procesul de consultare publică	R 11: Modele de chestionare folosite în consultarea publică elaborate și transmise instituțiilor APL	Iulie 2012	UPP/MAI
OS 3. Îmbunătățirea colaborării între autoritățile reprezentante ale administrației publice centrale, respectiv ale celei locale în formularea politicilor publice.	A9. Propunerea unor forme de colaborare între diferitele instituții ale APL, respectiv instituții ale guvernului	R12:Model protocoale de colaborare sectoriale cu ministerele elaborat R13:Protocol de colaborare între instituțiile APL și UPP/MAI extins	Iulie 2013	DGRCL UPP/MAI
	A10. Oferirea de suport tehnic instituțiilor APL pentru formularea politicilor publice	R13:Protocol de colaborare între instituțiile APL și UPP/MAI elaborat și extins	Iulie 2012	UPP/MAI
Monitorizarea progresului în implementarea strategiei se va face prin Rapoarte anuale, respectiv un Raport intermediar de monitorizare în decembrie 2014 și un Raport final de evaluare în decembrie 2016				UPP/MAI