



**The analysis of the specific situation  
of Romania in the public policy making,  
implementation, monitorization and evaluation  
process at central level**

*Analiza situației specifice României în procesul  
de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare  
a politicilor publice la nivel central*

*Professor George MOLDOVEANU, Ph.D.  
The Bucharest Academy of Economic Studies, Romania  
e-mail: gmoldoveanu9@yahoo.com*

*Assistant Mihaela PĂCEȘILĂ, Ph.D. Candidate  
The Bucharest Academy of Economic Studies, Romania  
e-mail: pacesilamihaela@yahoo.com*

**Abstract**

*In this paper we analyzed the public policy planning and making process at central level in Romania. In recent years, significant progresses concerning this process which is coordinated by the General Secretariat of the Government were made. These regarded the consolidation of government's capacity to better follow up its politic priorities and to provide a more efficient environment for regulation elaboration. As a result of this analysis, we found that the improvement of public policy making process at central level represents at present a necessity for Romania. In the end of this article we proposed a few measures for improving the public policy making, implementation, monitorization and evaluation process.*

**Keywords:** *public policy making process, planning, normative framework, political dialog and consultation*

**Rezumat**

*În acest articol am analizat procesul de planificare și elaborare a politicilor publice la nivel central în România. În ultimii ani, la nivelul acestui proces care este coordonat de Secretariatul General al Guvernului, s-au înregistrat progrese semnificative. Acestea au avut în vedere consolidarea capacității guvernului de a urmări mai bine prioritățile politice și de a asigura un mediu de reglementare mai eficient. În urma acestei analize, am constatat că modernizarea procesului de elaborare a politicilor publice la nivel central este la ora actuală o necesitate pentru România. În finalul acestui articol am propus câteva măsuri de îmbunătățire a procesului de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice.*

**Cuvinte-cheie:** *elaborarea politicilor publice, planificare, cadrul normativ, consultare și dialog politic*

**JEL Classification:** *J18, J38, J58, J88*

## **Analiza metodologică a elaborării a politicilor publice și îmbunătățirea cadrului normativ existent**

**M**etodologia procesului de formulare a politicilor publice și funcționarea instituțiilor implicate în acest proces până în noiembrie 2003 au reflectat faptul că cerințele formale ale metodologiei sunt înțelese și respectate, dar procesul de pregătire de către ministere și revizuirea conținutului documentelor nu au înregistrat un progres foarte mare. Regulile erau în special respectate la nivel formal, deși metodologia stabilea un proces logic și secvențial de pregătire a politicilor publice. Ca urmare, era necesară o îmbunătățire a acesteia în mai multe privințe pentru a asigura un nivel profesional mai ridicat de pregătire și revizuire a conținutului propunerilor (Profiroiu, 2006). În această perioadă, o serie de instituții de la nivel internațional (SIGMA, Comisia Europeană, Banca Mondială) au realizat numeroase studii prin care au analizat procesul de elaborare a politicilor publice în țara noastră. Aspectul principal reliefat de aceste studii era incapacitatea de a se concentra asupra politicilor publice, ceea ce conducea la ineficiență din punct de vedere legislativ. (Raport de evaluare România, 2006).

Necesitatea eliminării deficiențelor identificate în sistemul de gestionare a politicilor publice au determinat Guvernul României să ia măsuri importante. În acest scop au fost derulate câteva reforme instituționale importante începând cu anul 2003, care au determinat progrese semnificative la nivelul sistemului de gestionare a politicilor publice. Obiectivul urmărit de acestea a fost consolidarea capacității guvernului pentru a gestiona mai bine prioritățile politice și pentru a asigura un mediu de reglementare mai eficient.

Cu toate acestea procesul de gestionare a politicilor publice s-a caracterizat în continuare printr-o lipsă de claritate în ceea ce privește conceptul general și diviziunea rolurilor, funcțiilor și responsabilităților instituțiilor. Acestea s-au manifestat în principal în cadrul Cancelariei Primului Ministru și al Secretariatului General al Guvernului, ceea ce constituia un obstacol cheie în realizarea reformelor. Lipsa unui model funcțional la nivel conceptual, cât și analiza incompletă a modificărilor actelor normative reprezentau cauze importante ale acestor deficiențe. Analizele de politici publice nu erau utilizate în majoritatea domeniilor de politici publice din România, iar responsabilitățile funcționale ale instituțiilor guvernamentale erau îndeplinite prin elaborarea de legi. Această situație conducea adesea la fragmentarea procesului de reformă și diminuarea atenției acordată modificărilor propuse.

Procesul de planificare a politicilor publice s-a îmbunătățit începând cu 1 ianuarie 2006 prin introducerea unei noi proceduri de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice. Conform acesteia, propunerile de politici publice au un format și o procedură specifice definite prin Hotărârea de Guvern nr. 775 din 2005. Prin intermediul acestei proceduri Direcția de Politici Publice din cadrul

Secretariatul General al Guvernului promovează elaborarea de propuneri de politici publice pentru toate aspectele legate de politici publice și impune corelarea acestor propuneri cu actele normative. În aceste condiții, dacă actele normative au la bază propuneri de politici publice, acest lucru va duce la o mai bună fundamentare a normelor juridice.

Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central (HG nr. 775/2005) a reglementat următoarele etape ale procesului politicilor publice :

- identificarea, alegerea și fundamentarea variantelor de politici publice;
- monitorizarea implementării și evaluarea politicii publice

Sursele folosite pentru identificarea problemelor de politici publice sunt programul de guvernare, strategiile sectoriale și generale ale autorităților administrației publice centrale inițiatoare de proiecte de acte normative, precum și problemele care apar pe parcursul guvernării și care au un impact economic, social și ecologic.

- Activitatea de identificare a variantelor de politici publice se desfășoară în cadrul instituției inițiatoare a politicii publice, de către direcțiile de specialitate sub coordonarea UPP din cadrul ministerelor. Ea trebuie să se realizeze însă cu consultarea ONG-urilor, a partenerilor sociali, a asociațiilor profesionale și reprezentanților sectorului privat implicați, afectați sau interesați de modul în care este rezolvată problema respectivă.

- Activitatea de fundamentare a variantelor constă în realizarea de studii și analize care furnizează informații cu privire la rezolvarea unor stări actuale, prezentarea variantelor, bugetul estimat pentru fiecare variantă, impactul estimat pentru fiecare variantă identificată, criteriile de evaluare a variantelor, alegerea variantei recomandate pentru implementare, planul de acțiune pentru varianta recomandată.

Rezultatul activității de fundamentare este documentul denumit *propunere de politici publice*, care cuprinde în formă concisă rezultatele studiilor și analizelor, rezultatele activității de consultare a societății civile, dar și un plan de acțiune pentru implementarea variantei recomandate. Această procedură nu include însă reglementări privind strategiile și programele de la nivel înalt, ele fiind gestionate în afara domeniului privind politicile publice.

Începând din ianuarie 2007 a intrat în vigoare H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului. Schimbarea fundamentală introdusă de această hotărâre se referă la faptul că autoritățile administrației publice centrale au obligația de a prezenta o descriere detaliată pentru toate proiectele de acte normative care au impact, conform structurii formularului din anexa hotărârii.

La începutul anului 2007, s-a constatat o încetinire a ritmului de elaborare a propunerilor de politici publice comparativ cu anul 2006. Potrivit *Raportului cu privire la implementarea reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului*, elaborat de către Secretariatul General al Guvernului pentru perioada

ianuarie-iunie 2007, aplicarea HG nr. 1361/2006 explică, într-o anumită măsură, scăderea semnificativă a numărului de propuneri de politici publice raportat la realizările anului 2006. Implementarea acestei hotărâri a mutat atenția ministerelor pe completarea noului formular al notei de fundamentare și a plasat propunerea de politică publică în plan secundar. Secțiunile din noul formular al notei de fundamentare reiau, în mare parte și destul de detaliat, secțiuni ale propunerii de politică publică. Aceasta a antrenat o lipsă de interes pentru completarea propunerilor de politici publice și concentrarea pe actele normative prin care se implementează direct măsurile propuse, în aproape toate ministerele.

Necesitatea unei mai bune fundamentări a proiectelor de acte normative și a documentelor de politică publică, a determinat în octombrie 2007 adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 1226/2007 pentru aprobarea *Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, publicată în M.O. nr. 716/23.10.2007.*

Din punct de vedere al conținutului, noul Regulament stabilește definițiile și structura documentelor de politici publice, a actelor normative și a altor documente care sunt aprobate/adoptate în cadrul ședinței Guvernului, procedura de anunțare a proiectelor de documente de politici publice și a proiectelor de acte normative în reuniunea pregătitoare ședinței Guvernului, procedura de organizare a consultărilor cu ministerele, instituții publice și alți parteneri privind proiectele documentelor anunțate în reuniunea pregătitoare, procedura de avizare a documentelor.

Pe termen lung, Regulamentul își propune să crească coerența politicilor guvernamentale, să contribuie la instituirea unui cadru stabil de elaborare a politicilor publice și a proiectelor de acte normative, să accentueze implicarea societății civile în inițiativele promovate de Executiv și să contribuie la creșterea gradului de profesionalism în elaborarea documentelor de politici publice și a proiectelor de acte normative.

Conform noului act normativ, *instrumentul de prezentare și motivare* este supus unei consultări obligatorii, iar ministerele își pot exprima punctul de vedere, în funcție de domeniul de competență propriu. Inițiatorul are obligativitatea de a convoca o ședință de consultare inter-instituțională pentru a armoniza punctele de vedere divergente privind conținutul unui proiect de act normativ. De asemenea, orice membru al Guvernului are posibilitatea de a solicita, în cazuri excepționale, introducerea pe ordinea de zi a ședinței Guvernului a unor chestiuni care necesită intervenția urgentă a Guvernului.

## Propunere de analiză SWOT dezvoltată, perfecționată

### **Identificarea punctelor forte, punctelor slabe, amenințărilor și oportunităților în procesul politicilor publice în România**

În realizarea acestei analize au fost utilizate și rapoartele elaborate de Secretariatul General al Guvernului, care prezintă într-o formă sintetizată informații referitoare la modul în care se desfășoară activitățile din cadrul procesului politicilor publice la nivelul ministerelor și al agențiilor guvernamentale. Diagnoza realizată de către SGG prin intermediul acestor rapoarte a urmărit identificarea unor uzanțe, la nivelul ministerelor, care pot constitui fundamentul procedurilor de elaborare a politicilor publice în România, la nivel central.

#### *Puncte forte:*

1. Elaborarea politicilor publice ca dimensiune de existență a Unităților de Politici Publice, în contextul perfecționării sistemului administrației publice.
2. Progresul în ceea ce privește gradul de înțelegere a conceptului de politici publice de către specialiștii din cadrul Unităților de Politici Publice din ministere.
3. Tendința de a prioritiza problemele de pe agenda ministerială, cu un accent foarte mare pe îndeplinirea obiectivelor programelor de guvernare precum și a obligațiilor internaționale, atât politice, cât și legislative.
4. Existența unor legături ierarhice distincte între diferitele tipuri de documente de politici publice, atât în practică, cât și în legislație, la care se adaugă stabilirea precisă a structurii interne a documentelor de politici publice, precum și prezentarea situațiilor pentru utilizarea acestora în procesul de elaborare a politicilor publice.
5. Existența la ora actuală a unor propuneri de politici publice care pot fi prezentate ca best practices atât din punctul de vedere al problemelor abordate cât și din punct de vedere al fundamentării prezentate.
6. Dobândirea, prin intermediul implementării proiectelor cu finanțare comunitară și/sau internațională de diverse tipuri, a unei experiențe valoroase de către instituțiile publice din România în ultimii ani.
7. Inițierea de către Direcția de Politici Publice din cadrul SGG a unor acțiuni de informare și formare a reprezentanților din Unitățile de Politici Publice din ministere cu privire la fundamentarea deciziilor guvernamentale.
8. Existența unei intenții și voințe politice clare de a îmbunătăți fundamentarea politicilor publice prin proceduri bine stabilite, care vizează asigurarea cadrului necesar desfășurării unor activități de dezvoltare a capacității de a prognoza consecințele măsurilor inițiate.
9. Cooperarea cu alte țări pentru formarea personalului din cadrul Unităților de Politici Publice prin stabilirea de parteneriate.

10. Utilizarea, în procesele de monitorizare și evaluare a politicilor publice a unor indicatori care atestă performanța rezultatelor politicii publice.

11. Îmbunătățirea relației dintre administrație și cetățean, pe baza unor schimbări a modului de relaționare cu contribuabilii, cât și în ceea ce privește elementele de suport ale activității funcționarilor publici.

*Puncte slabe:*

1. În majoritatea cazurilor, inițiativa elaborării unor propuneri de politici publice în anumite domenii nu aparține ministerului respectiv, ci Secretariatului General al Guvernului.

2. Interesul din ce în ce mai mare acordat de ministere activităților administrative curente, al căror rol este de reglementare, și ca urmare agenda ministerială nu exprimă în toate situațiile problemele vitale ale cetățenilor.

3. Lipsa unor progrese reale și semnificative din partea ministerelor în completarea formularului de propunere de politică publică, deoarece există câteva secțiuni abordate superficial, care sunt deosebit de importante în contextul propunerii de politică publică.

4. Abordarea incompletă a politicilor publice, cât și a procesului legislativ.

5. Predominarea abordării din punct de vedere legislativ în procesul de formulare a politicilor publice.

6. Lipsa unei legături foarte bune între formularea de politici, procesul de aprobare și procesul de bugetare.

7. Insuficienta detaliere de către ministere și celelalte autorități ale administrației publice centrale a procesului de consultare sau a activităților legate de informarea publică privind elaborarea și implementarea proiectelor de acte normative.

8. Persistența unor probleme în comunicarea intra și inter instituțională la nivelul administrației publice centrale, în momentul planificării și formulării unor politici publice. Această situație îngreunează identificarea corectă a soluțiilor și evitarea suprapunerilor.

9. Resurse umane și materiale insuficiente aflate la dispoziția organizațiilor guvernamentale, ceea ce face dificilă acoperirea amplitudinii cerințelor derivate din reformarea de substanță a actualului sistem de elaborare a politicilor publice.

10. Dificultatea dezvoltării unei culturi a monitorizării și a evaluării bazate pe performanță, transparență, eficiență și eficacitate în ceea ce privește politicile publice.

11. Asimetria informațională manifestată în relațiile dintre actori, în condițiile unui proces de consultare și comunicare publică fără tradiție și continuitate.

Derularea numai prin intermediul Ședinței Pregătitoare a etapei de monitorizare privind fundamentarea proiectelor de acte normative.

*Oportunități:*

1. Existența unui volum larg de probleme de interes public dintre care unele structurate în agenda formală/instituțională, care necesită un proces logic de elaborare a politicilor publice.
2. Informarea cetățenilor cu privire la problemele de interes public de către mass-media.
3. Existența unui cadru legislativ în Uniunea Europeană (acquis-ul comunitar) care necesită a fi transpus și armonizat cu legislația națională a fiecărui stat membru.
4. Dezvoltarea unor relații de cooperare între România și alte țări în diverse domenii în scopul preluării și dezvoltării experiențelor și practicilor pozitive.
5. Implicarea și a altor actori (cetățeni, mediul de afaceri, sectorul asociativ, organizații neguvernamentale) în procesul de elaborare și implementare a politicilor publice.
6. Creșterea rolului partenerilor sociali și a societății civile, ca parteneri în cadrul guvernării.
7. Exercițarea unei presiuni de către decidenții politici asupra instituțiilor publice pentru a-și îmbunătăți activitatea ca urmare a criticismului crescut privind funcționarea acestora prin intermediul sondajelor de opinie/mass media.
8. Creșterea gradului de informare a cetățenilor privind activitatea administrației publice, prin intermediul Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și ale Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică.
9. O ușoară îmbunătățire a percepției negative a opiniei publice asupra administrației publice, confirmată de studiul realizat în anul 2007 de Agenția pentru Strategii Guvernamentale.
10. Inițiativa Uniunii Europene de a reduce sarcinile și implicit costurile administrative în toate statele membre.
11. Accesul tinerilor români la obținerea unor burse guvernamentale în Europa și Statele Unite, cu condiția ca după întoarcerea în țară să lucreze în domeniul administrației publice.
12. Acordarea unei atenții foarte mari formării și dezvoltării resursei umane necesare dezvoltării societății cunoașterii.
13. Activitatea desfășurată de către ONG-uri, care reprezintă un posibil factor de presiune în numele cetățenilor, cu scopul de a facilita dezbaterile publice și a sprijini elaborarea politicilor publice.
14. Creșterea importanței acordate evaluării în toate domeniile.

*Amenințări:*

1. “Democrația haotică” din România, în care prin alegeri libere toate forțele politice relevante pot beneficia de accesul deplin la structurile puterii.
2. Implicarea „fără granițe” a politicului în procesul politicilor publice.

3. Instabilitatea legislativă ce caracterizează România după anul 1989, care poate denota și o proastă pregătire a măsurilor legislative.
4. Existența unui cadru normativ complicat care determină numeroase obstacole în ceea ce privește interpretarea și aplicarea legislației.
5. Manifestarea unui deficit, mai ales din punct de vedere calitativ, în ceea ce privește transpunerea directivelor comunitare.
6. Lipsa de continuitate și dezvoltare în procesul schimbărilor politice.
7. Implicarea extrem de redusă a celorlalți actori (cetățeni, mediul de afaceri, sectorul asociativ) în procesul politicilor publice.
8. Interesele numeroase ale stakeholderilor într-un anumit domeniu în care se elaborează politici publice.
9. Percepția negativă a opiniei publice asupra administrației publice, datorită funcționării necorespunzătoare a unor servicii publice care deservesc cetățenii sau operatorii economici.
10. Preferința cetățenilor de a utiliza internetul în relația lor cu administrația publică.
11. Atractivitatea sectorului privat, care determină deplasarea tinerilor absolvenți de administrație publică către acest sector.
12. Transferul „deformat” al cerințelor cetățenilor identificate inițial către administrația centrală și locală.
13. Tendința mass-mediei de a reflecta cu precădere și de regulă fără a verifica anumite probleme considerate a fi de interes public, uneori informațiile fiind greșit interpretate sau neînțelese.
14. Potențiala rezistență a cetățenilor și a factorilor interesați vizavi de schimbările recomandate pentru sectoarele deosebit de importante.
15. Manifestarea unor așteptări prea mari din partea cetățenilor referitor la calitatea activităților administrației publice.
16. Perceperea cetățeanului de către administrație ca subiect de administrare și nu ca și client.
17. Existența unor diferențe în ceea ce privește nivelul de dezvoltare pe regiuni economice urban/rural.

*Ordonarea factorilor SWOT sau prioritizarea acestora*

Punctele forte și oportunitățile se ordonează în șiruri strict crescătoare, iar punctele slabe și amenințările în șiruri strict descrescătoare.

Ținând cont de specificul domeniului administrației publice și de cel al sectorului public, ordonarea factorilor poate fi un proces dificil, deoarece în sectorul public rezultatele activității sunt dificil de cuantificat numeric. Din aceste considerente, criteriile prin care se poate face o anumită ordonare pot avea la bază teorii precum cea a mulțimilor vagi, a utilității sau altele similare, caracterizate prin exactitate. (Moldoveanu, 2000).



Criteriul folosit pentru ordonarea descrescătoare a *punctelor forte* a fost cel al dependenței unui punct forte față de altul (măsura în care unul s-a putut realiza fără altul din listă.)

Criteriul folosit pentru ordonarea descrescătoare a *oportunităților* a fost luarea în considerare a nivelului global sau particular: au fost considerate mai importante punctele cu grad mai mare de generalitate.

<i>Puncte forte</i>	<i>Puncte slabe</i>	<i>Oportunități</i>	<i>Amenințări</i>
1-S <sub>1</sub>	1-W <sub>10</sub>	1-O <sub>1</sub>	1-T <sub>17</sub>
2-S <sub>8</sub>	2- W <sub>12</sub>	2- O <sub>3</sub>	2- T <sub>10</sub>
3-S <sub>2</sub>	3- W <sub>2</sub>	3- O <sub>10</sub>	3- T <sub>16</sub>
4-S <sub>4</sub>	4- W <sub>8</sub>	4- O <sub>4</sub>	4- T <sub>15</sub>
5-S <sub>5</sub>	5- W <sub>11</sub>	5- O <sub>5</sub>	5- T <sub>14</sub>
6-S <sub>9</sub>	6- W <sub>7</sub>	6- O <sub>6</sub>	6- T <sub>9</sub>
7-S <sub>6</sub>	7- W <sub>4</sub>	7- O <sub>7</sub>	7- T <sub>13</sub>
8-S <sub>7</sub>	8- W <sub>6</sub>	8- O <sub>9</sub>	8- T <sub>12</sub>
9-S <sub>3</sub>	9- W <sub>5</sub>	9- O <sub>8</sub>	9- T <sub>8</sub>
10-S <sub>11</sub>	10- W <sub>1</sub>	10- O <sub>2</sub>	10- T <sub>7</sub>
11-S <sub>10</sub>	11- W <sub>9</sub>	11- O <sub>11</sub>	11-T <sub>11</sub>
12- W <sub>3</sub>	12- O <sub>12</sub>	12- T <sub>5</sub>	
		13- O <sub>13</sub>	13- T <sub>4</sub>
		14- O <sub>14</sub>	14- T <sub>3</sub>
			15- T <sub>6</sub>
			16- T <sub>2</sub>
			17- T <sub>1</sub>

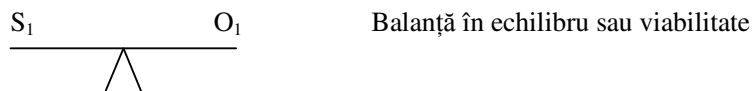
Criteriul folosit pentru ordonarea crescătoare a *punctelor slabe* a fost cel al diferenței global – particular (problemele generale le influențează pe cele specifice).

Criteriul folosit pentru ordonarea crescătoare a *amenințărilor* a fost cel al diferenței global – particular (problemele generale le influențează pe cele specifice) (Moldoveanu, 2005).

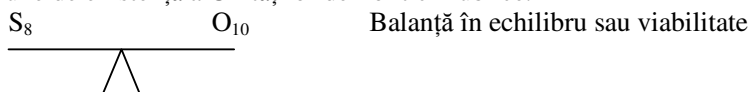
### **Elaborarea balanțelor în scopul stabilirii viabilității sau crizei organizaționale/instituționale**

*Elaborarea balanțelor între factorii „S” și factorii „O”*

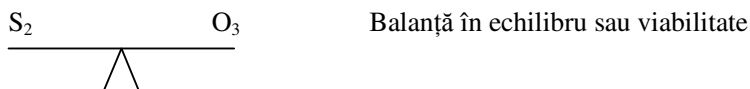
Pentru elaborarea acestei balanțe se vor lua în considerare primele enunțuri ale fiecărui tip de factori.



Existența unui volum larg de probleme de interes public dintre care unele structurate în agenda formală/instituțională, care necesită un proces logic de elaborare a politicilor publice conduce la elaborarea politicilor publice, ca dimensiune de existență a Unităților de Politici Publice.



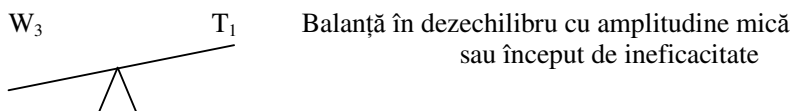
Inițiativa Uniunii Europene de a reduce sarcinile și implicit costurile administrative în toate statele membre determină manifestarea unei intenții și voințe politice clare de a îmbunătăți fundamentarea politicilor publice prin proceduri bine stabilite, care vizează asigurarea cadrului necesar desfășurării unor activități de dezvoltare a capacității de a prognoza consecințele măsurilor inițiate.



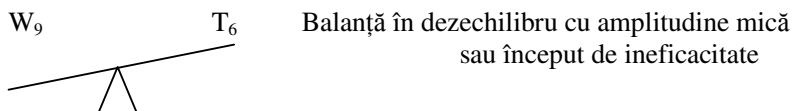
Existența unui cadru legislativ în Uniunea Europeană (acquis-ul comunitar) care necesită a fi transpus și armonizat cu legislația națională a fiecărui stat membru determină progresul în ceea ce privește gradul de înțelegere a conceptului de politici publice de către specialiștii din cadrul Unităților de Politici Publice din ministere.

*Elaborarea balanțelor între factorii „W” și factorii „T”*

În elaborarea acestei balanțe se vor lua în considerare elementele cele mai importante, adică ultimii factori din fiecare listă (aceștia fiind ordonați crescător).




Democrația haotică” din România, în care prin alegeri libere toate forțele politice relevante pot beneficia de accesul deplin la structurile puterii nu influențează în mod direct inexistența unor progrese reale și semnificative din partea ministerelor în completarea formularului de propunere de politică publică.



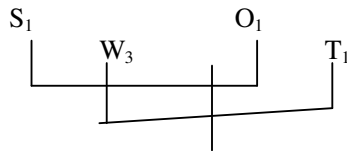
Lipsa de continuitate și dezvoltare în procesul schimbărilor politice nu influențează în mod direct insuficiența resurselor umane și materiale aflate la dispoziția organizațiilor guvernamentale, care face dificilă acoperirea amplitudinii

cerințelor derivate din reformarea de substanță a actualului sistem de elaborare a politicilor publice.

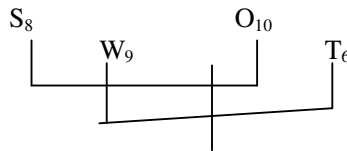
$W_1$   $T_2$  Balanță în echilibru sau viabilitate

Implicar  „fără granițe” a politicului în procesul politicilor publice determină ca în majoritatea cazurilor, inițiativa elaborării unor propuneri de politici publice în anumite domenii să nu aparțină ministerului respectiv, ci Secretariatului General al Guvernului.

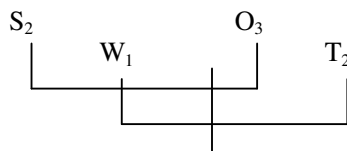
*Sinteza „stării balanțelor” factorii factorilor SWOT*



Balanță în dezechilibru cu amplitudine mică



Balanță în dezechilibru cu amplitudine mică



Echilibru dinamic

### **Utilitatea corelării factorilor SWOT**

*Elaborarea strategiilor de tip max-max, max-min, min-max și min-min.*

Strategiile trebuie formulate în funcție de corelația dintre factorii S.W.O.T. identificați. Analiza acestora poate conduce la recomandări care vizează maximizarea punctelor forte și a oportunităților, precum și minimizarea punctelor slabe și a amenințărilor.

Recomandările vor fi formulate pentru fiecare grup mixt de factori S.W.O.T. identificați și balansați mai sus, sub forma unui tabel. În primul tabel vor

apărea factorii „S<sub>1</sub> O<sub>1</sub> W<sub>3</sub> T<sub>1</sub>”, în cel de-al doilea factorii „S<sub>8</sub> O<sub>10</sub> W<sub>9</sub> T<sub>6</sub>”, iar în cel de-al treilea factorii „S<sub>2</sub> O<sub>3</sub> W<sub>1</sub> T<sub>2</sub>”.

**Factorii „S<sub>1</sub> O<sub>1</sub> W<sub>3</sub> T<sub>1</sub>”**

**Tabel 1**

	<b>FACTORUL S<sub>1</sub></b> <b>S – O: max - max</b>	<b>FACTORUL W<sub>1</sub></b> <b>W – O: min - max</b>
<b>FACTORUL O<sub>1</sub></b>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Alocarea de resurse suficiente, precum și simplificarea procedurilor cu scopul de a mări interesul autorităților publice referitor la soluționarea unui număr cât mai mare de probleme de interes public de pe agenda formală/instituțională. Acest lucru va conduce la eficientizarea procesului de elaborare a politicilor publice și va determina creșterea numărului de politici publice elaborate de către direcțiile de specialitate din cadrul ministerelor, sub coordonarea Unităților de Politici Publice.</p>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Creșterea numărului de training-uri destinate îmbunătățirii capacității reprezentanților ministerelor și ai altor autorități ale administrației publice centrale de a completa formularul de propunere de politică publică, astfel încât să fie evitată abordarea în mod superficial a unor secțiuni care sunt deosebit de importante în contextul propunerii de politică publică.</p>
<b>FACTORUL T<sub>1</sub></b>	<p><b>S – T: max - min</b></p> <p><b>Recomandarea strategică:</b> Eliminarea tuturor neînțelegerilor acumulate între formațiunile politice în vederea unirii tuturor forțelor democratice, patriotice, parlamentare și extraparlamentare. Prin această uniune se va pune bazele unui dialog politic responsabil, care să țină cont de conjunctura dezvoltării vieții economice și sociale din țară. De asemenea, unirea tuturor forțelor politice, patriotice, democratice ar putea reprezenta un sprijin pentru consolidarea cuceririlor democratice și a pluralismului politic, cât și pentru a salva tot ceea ce se poate salva de la procesul de degradare a vieții sociale și economice.</p>	<p><b>W – T: min - min</b></p> <p><b>Recomandări strategice:</b> 1. Sprijinirea funcționarilor publici și a specialiștilor responsabili cu elaborarea documentelor de politici publice prin oferirea de informații cu privire la conținutul metodelor și tehnicilor care trebuie utilizate în procesul de formulare a politicilor publice. Aceasta va contribui la dezvoltarea cunoștințelor și abilităților specialiștilor din administrația publică care se ocupă de politicile publice și îi va încuraja să caute și alte informații, metodologii, abordări legate de acest domeniu. 2. Instituirea unei democrații reale, reșezarea instituțiilor statului pe temelia promovării valorilor statului de drept, precum și construirea instituțiilor necesare pentru a atinge stabilitatea și prosperitatea. La toate acestea se mai adaugă și promovarea unei concepții noi cu privire la drepturile omului, la libertățile cetățenești și la mecanismele juridice de garantare a acestora.</p>

Factorii „S<sub>8</sub> O<sub>10</sub> W<sub>9</sub> T<sub>6</sub>”

Tabel 2

	<b>FACTORUL S<sub>8</sub></b> <b>S – O: max - max</b>	<b>FACTORUL W<sub>9</sub></b> <b>W – O: min - max</b>
<b>FACTORUL O<sub>10</sub></b>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Implementarea unei metodologii standard pentru măsurarea costurilor și reducerea sarcinilor administrative va conduce la simplificarea unora dintre procedurile de elaborare a politicilor publice. Aceasta va permite îmbunătățirea cadrului necesar desfășurării unor activități de dezvoltare a capacității de a prognoza consecințele măsurilor inițiate, precum și îmbunătățirea procesului politicilor publice.</p>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Clarificarea oficială a unor acte normative complexe care sunt susceptibile fie de a încetini activitatea autorităților publice și chiar și a mediului de afaceri, fie de a necesita o expertiză juridică, precum și selectarea acelor obligații de informare/activități administrative cu impact semnificativ. Aceasta va permite îndeplinirea numeroaselor cerințe care derivă din reformarea de substanță a actualului sistem de elaborare a politicilor publice.</p>
<b>FACTORUL T<sub>6</sub></b>	<p><b>S – T: max - min</b> <b>Recomandarea strategică:</b> Reformarea clasei politice, astfel încât aceasta să capete suficientă maturitate pentru a aprecia și implementa programele inițiate de conducerea instituțiilor din mandatele anterioare. Acest lucru va facilita accesul în viața politică a unor noi competitori, mai corecți, mai dedicați interesului public, mai apropiați de electorat și mai democrați în gândire și acțiune decât cei care conduc România în acest moment.</p>	<p><b>W – T: min - min</b> <b>Recomandări strategice:</b> 1. Clarificarea alocării responsabilităților și resurselor financiare în cadrul administrației publice centrale. La aceasta se adaugă necesitatea optimizării atragerii veniturilor bugetare prin intermediul unor măsuri adaptate mediului economic în care sunt implementate. 2. Realizarea unor strategii și a unor planuri de acțiune coerente și viabile, în ciuda schimbărilor politice și a modificărilor impuse de fiecare guvernare.</p>

Factorii „S<sub>2</sub> O<sub>3</sub> W<sub>1</sub> T<sub>2</sub>”

Tabel 3

	<b>FACTORUL S<sub>2</sub></b> <b>S – O: max - max</b>	<b>FACTORUL W<sub>1</sub></b> <b>W – O: min - max</b>
<b>FACTORUL O<sub>3</sub></b>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Asigurarea progresului în preluarea acquis-ului comunitar prin examinarea și asimilarea fundamentelor teoretice și a practicilor administrative europene, în paralel cu dobândirea competențelor necesare, precum și cu implementarea reformelor pentru modernizarea administrației românești. Aceasta va asigura progresul în ceea ce privește gradul de înțelegere a conceptului de politici publice de către specialiștii din cadrul Unităților de Politici Publice din</p>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Stabilirea și aplicarea unor sancțiuni ministerelor care nu elaborează propuneri de politici publice, deși este necesară preluarea cât mai repede a acquis-ului comunitar. Aceste sancțiuni trebuie aplicate și în situația în care nu sunt respectate procedurile obligatorii ce trebuie parcurse de o inițiativă de politici publice conform legislației în vigoare (elaborare, adoptare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor</p>

	ministere.	publice la nivel central).
	<b>S – T: max - min</b>	<b>W – T: min - min</b>
<b>FACTORUL<sub>2</sub></b>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Inițierea în continuare a unor măsuri cu scopul de a reforma sistemul de formulare a politicilor publice la nivelul centrului guvernului. Prin aceste măsuri trebuie să se urmărească sporirea capacității instituțiilor guvernamentale de a elabora și fundamenta inițiative de politici publice în scopul eliminării dependenței elaborării politicilor publice de procesul de schimbare a clasei politice aflate la guvernare.</p>	<p><b>Recomandarea strategică:</b> Definirea clară a rolurilor și competențelor tuturor actorilor implicați în procesul politicilor publice și asigurarea unei bune cooperări între aceștia, precum și creșterea independenței acestora față de structurile politice. Aceasta va conduce la dezvoltarea capacității de formulare a politicilor publice, de planificare strategică, precum și o mai bună reglementare din partea unităților de la nivel central implicate în elaborarea politicilor publice.</p>

### **Recomandări privind îmbunătățirea procesului de elaborare, implementare și evaluare a politicilor publice în România**

Dezvoltarea sistemului de elaborare a politicilor publice reprezintă la ora actuală o necesitate, având în vedere faptul că economia Uniunii Europene trebuie să devină cea mai competitivă și dinamică din lume în până în anul 2010. Acest aspect a fost stabilit de către statele membre în Strategia Lisabona adoptată în cadrul summit-ului din martie 2000. Obiectivul menționat mai sus poate fi realizat numai prin întărirea capacității statelor membre de a utiliza planificarea bugetară și a politicilor publice pe termen mediu și lung și de a elabora analize de impact a politicilor publice. Pe lângă aceasta, este necesar ca statele membre să îmbunătățească consultarea și participarea structurilor societății civile în elaborarea politicilor publice (Strategie România, 2006).

România, în calitate de stat membru, trebuie să atingă obiectivele Strategiei Lisabona, concentrându-și eforturile pe consolidarea cunoștințelor și competențelor profesionale și tehnice în mai multe domenii. Ca urmare, luând în considerare aspectele prezentate mai sus, apreciem că este necesar să se pună accentul pe următoarele elemente cheie în procesul politicilor publice din țara noastră la nivel central:

- *Elaborarea de programe în vederea formării, pregătirii și perfecționării profesionale a funcționarilor publici.*

Pentru a asigura consolidarea competențelor, cunoștințelor și abilităților deținute de specialiștii de politici publice din administrația centrală, considerăm utilă organizarea unor programe de instruire privind gestionarea politicilor publice și a metodelor de analiză de impact. Este important însă de subliniat faptul că toate aceste sesiuni, programe de formare trebuie realizate pentru toate nivelele, atât pentru cursurile de scurtă durată pentru funcționarii publici cu experiență, cât și pentru cursurile cu o durată mai lungă pentru tinerii absolvenți de facultate.

Conform *Raportul privind implementarea HG nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice*, personalul Unităților de Politici Publice din ministere a beneficiat până în prezent de activități de instruire specifice domeniilor de politică publică pe care le acoperă ministerele, dar în opinia noastră acestea trebuie să se axeze din ce în ce mai mult pe analizele de impact, precum și pe metodologiile de monitorizare și evaluare a politicilor publice implementate.

- *Asigurarea unei aplicări corespunzătoare și omogene a HG nr. 1226/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.*

Prin acest regulament, documentelor de politici publice li se conferă un alt statut, prin intermediul căruia acestea vor dispune de o structură și de proceduri specifice, fiind aprobate în cadrul Ședinței Guvernului. De asemenea, Regulamentul face referiri la o serie de aspecte prin care se urmărește îmbunătățirea implementării H.G. nr. 1361/2006, dintre care se pot menționa includerea unor prevederi în sensul întăririi capacității Secretariatului General al Guvernului de a evalua aplicarea procedurilor legate de analiza impactului deciziilor guvernamentale, dar și contribuția la îmbunătățirea procesului de consultare interministerială.

- *Întărirea capacității specialiștilor din ministere în procesul de elaborare a politicilor publice prin formularea unor metodologii specifice referitoare la analizele de impact.*

Pentru a putea realiza evaluări preliminare ale impactului, noi considerăm că specialiștii din ministere trebuie să participe la numeroase programe de training. Instruirea lor în cadrul acestor programe trebuie realizată de experți în domeniu, atât de la nivel național, cât și de la nivel internațional. Atunci când elaborarea analizelor de impact necesare fundamentării propunerilor de politici publice implică și colaborarea sectorului privat, este important să se dezvolte parteneriate public-privat, care se pot dovedi extrem de utile pentru îmbunătățirea propunerilor de politici publice elaborate la nivelul UPP - urilor din cadrul ministerelor.

- *Realizarea unei corelații între planificarea politicilor publice și procesul de elaborare a bugetului prin introducerea instrumentelor de finanțare și a sistemului de planificare strategică.*

Procesul de elaborare a politicilor publice se derulează în mod continuu, deoarece aprobarea documentelor de politici publice și a actelor normative constituie o activitate desfășurată de către guvern pe tot parcursul anului. În același timp, elaborarea bugetului presupune parcurgerea unor etape, potrivit calendarului de pregătire a bugetului anual.

În numeroase cazuri, actele normative și politicile publice aprobate de guvern au un impact semnificativ la nivelul bugetului public. Cu toate acestea, există situații în care informațiile referitoare la resursele bugetului pe anul următor nu sunt cunoscute de către Guvern. În aceste condiții, se impune o detaliere corespunzătoare a politicilor publice propuse, precum și a proiectelor de acte normative. Aceasta va permite ulterior aprobarea resurselor suplimentare necesare punerii în aplicare a politicilor publice și a actelor normative respective.

- *Creșterea rolului funcționarilor publici în procesul de elaborare a politicilor publice prin dezvoltarea potențialului creativ și a capacității de flexibilitate în acțiune a acestora.*

În opinia noastră, funcționarii publici trebuie să dețină un rol cheie în procesul politicilor publice. Pe lângă sarcina de a sprijini executivul în îndeplinirea acțiunilor sale, de a colecta și prelucra informațiile provenite de la diferite grupuri de interese, precum și de a implementa programele publice aprobate de ministere, funcționarii publici trebuie să se concentreze pe activitățile cu rol în materializarea politicilor oficialilor aleși, precum și asupra unor activități de dezvoltare a acestor politici. Având în vedere faptul că administrația reprezintă legătura dintre stat și cetățean, iar satisfacerea nevoilor cetățeanului reprezintă un obiectiv prioritar al reformei administrative, considerăm că este necesar ca aceasta să dețină un rol important în procesul de elaborare și de luare a deciziilor referitoare la un anumit program sau acțiune guvernamentală.

- *Crearea și operarea unei baze de date naționale, ușor accesibilă de către oricine este interesat, care conține indicatori specifici privind monitorizarea și evaluarea politicilor publice și care să devină un instrument folosit de managerii administrației publice, de analiști, consultanți, societatea civilă, cetățeni, de elaboratorii de politici publice, etc .*

Măsurarea performanței este unul dintre cele mai puternice instrumente utilizate pentru a îmbunătăți managementul în sectorul public. Dacă acest lucru este bine făcut, măsurarea performanței poate aduce numeroase beneficii de care va beneficia atât organizația cât și cei care sunt în afara ei.

Măsurarea performanței în procesul politicilor publice prin raportarea rezultatelor obținute la obiectivele stabilite inițial necesită elaborarea unui set de indicatori. Este însă necesar ca indicatorii să fie precizați înaintea etapei de implementare cu scopul de a avea o imagine foarte clară asupra datelor și informațiilor care trebuie colectate pentru procesul de evaluare. Stabilirea indicatorilor trebuie să se facă de o manieră care să permită utilizarea acestora ca mijloace de cunoaștere și măsurare a succesului implementării unei politici publice.



- *Îmbunătățirea procesului de consultare și dialog în elaborarea politicilor publice în vederea promovării unei culturi de comunicare în administrația publică.*

Dezvoltarea unei culturi a comunicării între administrația publică și partenerii co-interesați se poate realiza prin crearea unui mecanism și dezvoltarea unor practici de implicare a organizațiilor interesate, inclusiv a ONG-urilor, în procesul de consultare anterior elaborării documentelor de politici publice și a proiectelor de acte normative. Crearea acestui mecanism va avea un efect pozitiv, deoarece va ușura înțelegerea procesului de formulare a politicilor publice de către părțile interesate.

Ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale trebuie să prezinte toate detaliile despre procesul de consultare sau activitățile legate de informarea publică privind elaborarea și implementarea proiectelor de acte normative și să menționeze de asemenea rezultatele concrete ale procesului de consultare (de exemplu recomandări făcute de societatea civilă și incluse în proiectul de act normativ).

Pentru a ușura procesul de consultare a cetățenilor, noi propunem, după modelul britanic, crearea unui cod de proceduri și bune practici privind consultarea și o instituție independentă de instituțiile statului însărcinată cu monitorizarea consultării.

Este necesar ca acest cod să stabilească principiile de bază care trebuie respectate de către departamentele/direcțiile de specialitate din cadrul guvernului. Ca urmare, prin intermediul acestui cod trebuie să se stabilească un calendar pentru fiecare etapă a procesului de consultare, să se precizeze în mod clar scopul consultării, precum și cei care sunt consultați, să se elaboreze un document concis privind politica publică, iar acesta să fie pus la dispoziția cetățenilor, să se mediatizeze rezultatele consultării și să argumenteze opțiunile de politică publică.

Codul de proceduri trebuie să fie prezentat sub forma unui ghid care să stabilească standardele minime privind consultarea (durata, planificarea unui proces de consultare, identificarea stakeholderilor).

Pe baza celor prezentate, putem conchide că la ora actuală guvernul are în vedere îmbunătățirea procesului politicilor publice prin proceduri bine stabilite și asigurarea cadrului necesar desfășurării unor activități de prognozare a consecințelor măsurilor inițiate. Prin documentele elaborate și adoptate, guvernul își propune să îmbunătățească capacitatea de planificare și evaluare a politicilor publice în cadrul departamentelor instituțiilor guvernamentale și să sprijine funcționarii publici și specialiștii responsabili cu elaborarea documentelor de politici (strategii, Propuneri de Politici Publice sau Planuri).

## Bibliografie

Hotărâre de Guvern România. (2005). *Regulamentul privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central (775/2005. M.O. 685/29.07.2005)*. București: Guvernul României,

- Hotărâre de Guvern România. (2006). *Conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării guvernului*. (1361/2006. M.O. 843/12.10.2006). București: Guvernul României,
- Hotărâre de Guvern România. (2007). *Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/ aprobării*. (1226/2007.M.O. 716/2007). București: Guvernul României,
- Moldoveanu, G. (2000). *Analiză organizațională*. Editura Economică: București,
- Moldoveanu, G. (2005). *Analiză și comportament organizațional*. Editura Economică: București
- Profiroiu, M, (2006). *Politici publice, teorie, analiză și practică*. Editura Economică: București
- Raport de evaluare România. (2006). *Structura și funcțiile Centrului Guvernului României privind procesul și procedurile de elaborare a politicilor publice și a legislației*. București: Proiect PHARE RO2003/IB/OT/10, "Consolidarea capacității guvernului României de a gestiona și coordona politicile publice și procesul decizional".
- Raport România. (2006). *Raportul privind implementarea HG nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice*. București: Unitatea de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului,
- Raport România. (2007). *Raport cu privire la implementarea reglementărilor în domeniul evaluării preliminare a impactului*. București: Direcția de Politici Publice, Secretariatul General al Guvernului,
- Strategie România. (2006). *Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale*. București: Secretariatul General al Guvernului