

PROIECT PHARE RO2003/IB/OT/ 10, 2003/005-551.03.03

**Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României
de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional**

RAPORT DE EVALUARE

**Structura și funcțiile Centrului Guvernului României privind procesul și
procedurile de elaborare a politicilor publice și a legislației**

**București
2006**

CUPRINS

CUPRINS	2
INFORMAȚII GENERALE RELEVANTE	3
I PLANIFICAREA POLITICILOR PUBLICE	4
Descrierea sistemului de propuneri de politici publice	4
Probleme care trebuie supuse discuțiilor	7
Rezumat al recomandărilor noastre privind procesul de planificare a politicilor publice	15
II ELABORAREA LEGISLATIVĂ CORELATĂ CU PROCESUL DE ELABORARE A POLITICILOR PUBLICE	18
Descrierea procesului actual	18
Probleme care trebuie supuse discuțiilor	21
Rezumat al recomandărilor noastre referitoare la elaborarea legislației	25
III PLANIFICAREA STRATEGICĂ	28
Descrierea sistemului de planificare strategică actual (planificat)	28
Probleme care trebuie supuse discuțiilor	29
Rezumat al recomandărilor noastre inițiale privind noul concept de planificare strategică	33
IV COMPETENȚELE ȘI FUNCȚIILE DE GESTIONARE A POLITICILOR PUBLICE ALE SECRETARIATULUI GENERAL AL GUVERNULUI ȘI ALE CANCELARIEI PRIMULUI-MINISTRU	35
Descrierea situației actuale din sistemul instituțional pentru sistemul de gestionare a politicilor publice	35
Probleme care trebuie supuse discuțiilor	36
Rezumat al recomandărilor noastre inițiale privind organizarea instituțională a Centrului Guvernului	40
V FORMAREA ÎN DOMENIUL GESTIONĂRII POLITICILOR PUBLICE	43
Descrierea situației actuale	43

Rezumat al recomandărilor noastre privind formarea în domeniul gestionării politicilor publice	43
CONCLUZII	44
ANEXA 1	45
ANEXA 2	46

Informații generale relevante

În ultimii trei ani, SIGMA, Comisia Europeană, Banca Mondială și alții¹ au realizat o serie de studii de evaluare internaționale privind sistemul de gestionare a politicilor publice din România. Toate acestea au indicat lipsa capacității care să permită concentrarea asupra politicilor publice, ducând astfel la ineficiență din punct de vedere legislativ.

În ultimii doi ani, Guvernul României a luat măsuri importante pentru a înlătura deficiențele existente în sistemul de gestionare a politicilor publice. Aceste măsuri vizau consolidarea capacității Guvernului de a îndeplini mai eficient prioritățile sale politice, precum și asigurarea unui mediu de reglementare mai bun.

În rândul măsurilor luate în acest sens, următoarele eforturi trebuie subliniate în mod deosebit:

- Înființarea Unității de Politici Publice (UPP) în cadrul Secretariatului General al Guvernului (SGG) și angajarea unor specialiști tineri și calificați profesional;
- Înființarea unităților de politici publice omoloage în cadrul ministerelor de linie ²;
- Înființarea Cancelariei Primului-Ministru;
- Introducerea întâlnirilor săptămânale ale secretarilor de stat (ședințele pregătitoare de guvern);
- Hotărârea pentru Regulamentul privind procedurile pentru formularea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central, prin care se cere ministerelor să formuleze propuneri de politici publice într-un format specific pentru toate actele juridice importante, înainte de elaborarea acestora;
- UPP al SGG au elaborat și un Manual pentru a acorda asistență ministerelor în aplicarea noului regulament;
- Elaborarea unui document de poziție de planificare strategică și înființarea Consiliului interministerial de Planificare Strategică;
- Reorganizarea sistemului privind organismele interministeriale, prin reducerea numărului acestora la nouă consilii interministeriale de coordonare, în locul celor 115 existente anterior;
- În paralel, Ministerul Finanțelor Publice se concentrează pe introducerea cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM);

¹ Lista acestor rapoarte se găsește în Anexa 2 la prezentul Raport de evaluare.

² Astfel de Unități de Politici Publice trebuie să fie înființate și operaționale în toate ministerele de linie până la 1 ianuarie 2006. Cu toate acestea, la mijlocul lunii decembrie 2005, numai o treime din numărul acestora erau înființate conform informațiilor transmise de către UPP a SGG.

- Nu în ultimul rând, SGG lucrează la propriul document de declarație (plan strategic) care va stabili scopurile și obiectivele sale, precum și activitățile concrete în domeniul gestionării politicilor publice. Acest lucru va permite o mai bună coordonare a funcțiilor și eforturilor cu cele ale Cancelariei Primului-Ministru.

Resursele din cadrul acestui Proiect Twinning ajung într-un moment relativ dificil. Pe de o parte, agenda reformei în domeniul gestionării politicilor publice este una ambițioasă și va presupune eforturi concertate ale întreg Centrului Guvernului și ale tuturor proiectelor internaționale de asistență în acest domeniu. Majoritatea direcțiilor cheie ale reformei sunt deja stabilite și sunt incluse și în Contractul Twinning. Pe de altă parte, la începutul proiectului, în decembrie 2005, majoritatea sistemelor erau fie în etapa finală de definire (cum ar fi planificarea strategică), fie în etapa incipientă de implementare (proponeri de politici publice). În ambele etape, a aduce schimbări unor propuneri deja convenite poate reprezenta o strategie cu risc ridicat. Provocarea acestui Proiect Twinning este de a aduce îmbunătățiri unor soluții deja convenite, dar care nu au fost încă demonstrate.

În acest context, abordarea Echipei Proiectului constă în a lucra în strânsă colaborare cu UPP -ul omologului SGG-ului și alți factori-cheie implicați pentru a le oferi asistență în vederea implementării agendei pentru reforma gestionării politicilor publice prin asigurarea consilierii în domeniile în care Partenerul Twinning a implementat reforme similare pe parcursul ultimilor ani. În acest sens, Letonia este o sursă bună de experiență, având în vedere că în ultimii șapte ani a implementat aproape aceleași reforme într-un context juridic foarte similar.

I Planificarea politicilor publice

Descrierea sistemului de propuneri de politici publice³

- Până în prezent, în practica de planificare a politicilor publice, activitatea legată de acestea a fost realizată prin elaborarea și adoptarea așa-numitelor strategii. Nu există reguli specifice care să reglementeze procesul de elaborare sau cerințele de conținut ale unor astfel de strategii. Multe dintre acestea sunt aprobate de către Guvern, în timp ce altele rămân la nivel de ministere;
- Începând cu 1 ianuarie 2006, se introduce noua procedură de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice. Conform acesteia, propunerile de politici publice (PPP) au un format și o procedură specifice (definite în Hotărârea de Guvern nr. 775 din 2005). Noua procedură va trebui să fie aplicată înainte de elaborarea tuturor legilor și a majorității hotărârilor de guvern;
- Intenția Unității de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului este aceea de a promova ideea de elaborarea a PPP pentru toate aspectele legate de politici publice. Totuși, în prezent, procedura impune corelarea PPP cu actele normative. De

³ Prezentarea schematică a procesului PPP se găsește la sfârșitul acestui capitol.

asemenea, intenția acesteia este de a formula criteriile specifice care ar putea îndruma ministerele de linie și Centrul Guvernului să aleagă acele acte normative care necesită elaborarea unor PPP (în afară de excepțiile care sunt definite în Hotărârea de Guvern nr. 775);

- Există două motive pentru introducerea sistemului PPP corelat cu actele normative. În primul rând, Secretariatul General al Guvernului dorește să încurajeze ministerele de linie să se gândească la actele normative din punct de vedere al politicilor publice. În al doilea rând, se consideră că, dacă actele normative sunt precedate, în timp, de PPP, acest lucru va duce la o mai bună fundamentare a normelor juridice;

Noua procedură de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice nu include însă reglementări privind procesul de elaborare sau cerințele de conținut pentru strategii, programe și documente de selectare a politicilor publice la nivel mai înalt. În prezent, acestea sunt gestionate în afara domeniului privind politicile publice. În același timp, în Hotărârea de Guvern nr. 775 se subliniază faptul că aceste documente reprezintă una din sursele cheie ale propunerilor de politici publice. De asemenea, articolul 11 litera (f) din Legea nr. 90 (2001) *privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor* definește atribuția Guvernului „de a aproba strategiile și programele pentru dezvoltarea economică a țării, pentru fiecare ramură și domeniu de activitate”, dar strategiile și programele nu fac parte din procesul obișnuit de formulare a politicilor publice.

- Conform celor menționate anterior, în prezent, urmărirea procesului PPP se va face cu ajutorul procesului de formulare a actelor normative, adică prin verificarea dacă proiectele de acte normative sunt formulate pe baza PPP. Această activitate va fi derulată atât de personalul Unității de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului înainte de ședințele pregătitoare, cât și în cadrul ședințelor de guvern. Dacă trebuie să se elaboreze acte normative care necesită PPP, dar pentru care nu există PPP în practică, Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului va cere în cadrul ședinței pregătitoare sau în cadrul ședinței de Cabinet (prin reprezentanții săi politici din cele două ședințe) să ia în considerare solicitarea de PPP din partea ministerelor de linie. S-a recunoscut, la nivel de politici publice, faptul că în astfel de situații există riscul de elaborarea oficială a PPP, adică numai pentru a reflecta un act juridic deja elaborat. Acest risc poate fi gestionat cu ajutorul unor informații suplimentare de la ministere cu privire la noul sistem, precum și prin realizarea unor sisteme de detectare timpurie a cazurilor în care sunt necesare PPP;
- În cazurile în care actul normativ intră în contradicție cu PPP aprobată, ministerul de linie responsabil trebuie fie să modifice PPP, fie să modifice proiectul de act normativ. Cu toate acestea, în momentul elaborării prezentului Raport de evaluare, mecanismul concret de îndeplinire a acestei funcții nu era definit;
- În prezent, nu există un mecanism de urmărire prin care Centrul Guvernului să poată afla care sunt PPP-urile „în curs de derulare”. Am înțeles însă că planurile actuale ale UPP a SGG includ și elaborarea unui astfel de sistem cu ajutorul oportunităților oferite de tehnologia informațională; însă nici acesta nu va implica o activitate de consultare a SGG în etapa incipientă a formulării PPP.
- Formatul PPP este unul specific și cuprinde: denumirea instituției inițiatoare, definirea problemei care trebuie soluționată, titlul politicii publice, scopul,

obiectivele generale și specifice, identificarea factorilor interesați și propunerea de soluții alternative. Pentru fiecare soluție alternativă trebuie să se precizeze clar impactul de natură economică, socială și ecologică (în cazurile în care este relevant), precum și impactul asupra bugetului. În continuare, trebuie să se precizeze alternativa preferată pentru care grupurile țintă, beneficiarii și indicatorii de risc, impact și performanță, termenele și calendarul de monitorizare și evaluare, precum și bugetul, trebuie să fie stabilite în mod mai detaliat. De asemenea, PPP trebuie să se refere la consultările externe și la rezultatele acestora. În cele din urmă, trebuie să se anexeze un plan de acțiune în care să se precizeze activitățile ce trebuie derulate în vederea implementării PPP, termenele limită pentru acestea, instituțiile și persoanele responsabile, bugetul, rezultatele cuantificate, precum și cerințele de monitorizare și evaluare;

- Nu există nici o cerință cu privire la demonstrarea structurată a impactului politicii publice asupra bugetului de stat sau asupra sistemului de acte normative⁴. Există în schimb o cerință privind realizarea analizei generale de costuri-beneficii (ACB);
- În cadrul ministerelor de linie, unităților responsabile de domeniile de politici publice sunt cele care vor elabora PPP. Cu toate acestea, UPP-ul de la nivelul ministerului are funcția de a se asigura că PPP este coordonată cu toate părțile interesate din interiorul ministerului. UPP de la nivelul ministerelor au un rol consultativ și de coordonare privind PPP-urile formulate de departamentele sectoriale. Însă în ianuarie 2006, acest tip de UPP nu erau înființate în câteva ministere;
- După formularea primului proiect de PPP, acesta trebuie trimis celorlalte organisme interesate, pentru a obține comentariilor lor. Termenul „interesat” înseamnă că inițiatorul are libertatea de a alege și hotărî cine va fi consultat cu privire la o anumită PPP. Acest lucru poate presupune implicarea altor ministere și instituții de administrație publică, parteneri sociali, ONG-uri, consilii interministeriale. Regula generală este aceea că PPP este trimis acelor organisme care ar putea fi responsabile de implementarea politicii publice respective (conform înțelegerii inițiatorului politicii publice). NU există nici un forum sau mecanism în care toate ministerele și alte organisme să își poată exprima interesul privind propunerea în cauză;
- Toate organismele interesate trebuie să prezinte comentariile proprii, în scris, în termen de 7 zile. După primirea opiniilor, organismul inițiator are obligația de a analiza toate opiniile și propunerile și de a stabili a doua versiune a proiectului care va fi avizată de către instituțiile care și-au transmis opiniile. Astfel, se poate consulta cu organismele care au transmis opiniile proprii (într-o ședință, prin telefon sau sub altă formă);
- Nu se folosesc alte documente suplimentare speciale (anexate proiectului de PPP) cum ar fi un tabel cu acordurile și dezacordurile, fișa financiară, lista de avize etc. Formatul PPP cuprinde capitolul (nr. 8) în care ministerele trebuie să precizeze organismele cu care s-au consultat cu privire la PPP și care a fost rezultatul final al consultărilor respective, dar formularul nu este potrivit pentru prezentarea detaliată a informațiilor;

⁴ Impactul PPP asupra sistemului de acte normative nu este inclus în formatul PPP, deși instrucțiunile de elaborare a PPP impun exprimarea compatibilității PPP cu sistemul actual de acte normative.

- Proiectul de PPP este trimis pentru obținerea opiniei oficiale a UPP din cadrul SGG, care trebuie să îl analizeze din perspectiva îndeplinirii cerințelor procedurale oficiale. UPP -ul întocmește Nota obligatorie, pe baza Notei consultative, în care își exprimă opinia cu privire la începerea elaborării actului normativ de către ministerul inițiator sau la necesitatea de îmbunătățire a PPP pentru ca aceasta să îndeplinească cerințele procedurale. Dacă UPP consideră că propunerea este în conformitate cu toate cerințele, nu mai sunt necesare clarificări suplimentare. Dacă mai există dezacorduri, procedurile actuale nu definesc clar modul în care trebuie abordate acestea;
- În conformitate cu regulamentul actual Guvernul nu aprobă PPP,. Este necesară doar aprobarea de la Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului;
- De asemenea, noul regulament prevede cerințele de monitorizare și evaluare pentru PPP-uri. Există și un format specific ce trebuie folosit pentru monitorizare și evaluare. Însă în momentul redactării prezentului raport, sistemul de evaluare se afla încă în faza de discuții.

Probleme care trebuie supuse discuțiilor

1. Corelarea dintre disciplina privind politicile publice și actele normative

Conform Hotărârii de Guvern privind elaborarea, implementarea și evaluarea propunerilor de politici publice (Hotărârea de Guvern nr. 775), disciplina PPP se aplică politicilor publice a căror implementarea necesită adoptarea unor acte normative (cu anumite excepții⁵). Cu alte cuvinte, această prevedere din Hotărârea de Guvern stipulează că, în cazul în care implementarea politicii publice necesită adoptarea unui act normativ, trebuie să se elaboreze o PPP. Mai mult, PPP sunt folosite inițial ca documente de fundamentare pentru actele normative. Astfel, urmărirea elaborării de PPP se va face pe baza procesului de elaborare a actelor normative. În momentul în care primește noul proiect de act normativ, SGG verifică pentru a vedea dacă este nevoie de PPP sau dacă proiectul de act normativ este în conformitate cu PPP. În acest model, în principiu, este posibil ca pentru anumite politici publice să existe proiecte de acte normative care au un document de fundamentare.

Noi considerăm că esența activității în domeniul politicilor publice constă în a nu considera adoptarea unui act normativ ca primă soluție pentru soluționarea unei probleme de ordin social (cel puțin să nu se înceapă astfel). Un act normativ nu ar trebui să constituie ideea principală pentru elaborarea unei politici publice. Este vorba despre definirea și înțelegerea problemei și formularea unor soluții pentru aceasta. Experiența noastră ne arată că numeroase probleme sociale pot fi soluționate aproape fără a fi nevoie de adoptarea unor documente legislative. Unele soluții pentru problemele sociale pot consta în introducerea sau modificarea bazei legale, iar altele pot fi orientate spre întreprinderea de acțiuni, cum ar fi campanii de informare, consolidarea capacităților, îmbunătățirea modalității de furnizare a serviciilor etc. (unele dintre acestea pot necesita adoptarea unor acte normative, de asemenea). Orientarea spre legislație ca

⁵ Aceste excepții constau în acte normative cu caracter individual, acte de aprobare a normelor metodologice, acte normative de aprobare a prevederilor internaționale, precum și acte normative care transpun acquis-ul comunitar al UE în legislația internă. De asemenea, înțelegem faptul că în prezent, în ceea ce privește practica PPP, nu este necesară emiterea de ordonanțe de urgență.

punct de plecare poate induce în eroare și permite celor care formulează politicile publice să urmeze vechiul concept conform căruia totul se poate face cu ajutorul modificărilor legislative.

Deși formatul PPP presupune definirea și analiza problemei ca punct de plecare, preocuparea noastră se referă la faptul că prin stabilirea unei conexiuni explicite între procesul de elaborare a actelor normative și a procesului de formulare a politicilor publice în practică, ministerele au posibilitatea de a scurta procesul și de a se concentra pe definirea problemei în cadrul actului normativ, nu pe problema socială pentru care este necesar actul normativ în sine (și probabil și pe un număr de alte activități). Corelarea PPP cu actele normative implică riscul de restrângere substanțială a esenței politicii publice și poate deveni un obstacol în calea dezvoltării modului de gândire din perspectiva procesului de formulare a politicilor publice.

În al doilea rând, și foarte important, trebuie să se hotărască dacă o PPP nouă este un document decizional privind politicile publice sau o notă de fundamentare (un document cu caracter explicativ, după elaborarea legii). Acestea sunt două tipuri diferite de analiză care se folosesc în diferite etape decizionale din cadrul procesului de formulare a politicilor publice. Primul tip, adică documentul decizional privind politicile publice, servește drept platformă pentru alegerea politică a alternativei de politici publice, adică hotărârea luată de către Guvern privind întreprinderea unei anumite direcții de activitate și / sau alegerea privind reglementarea. Documentul de politici publice este cel care analizează validitatea tuturor instrumentelor și alternativelor de politici publice. Actele juridice reprezintă doar unul dintre aceste instrumente. Nota de fundamentare sau explicativă (sau adnotarea, cum este ea denumită în alte sisteme) este un document care explică atât factorilor de decizie, cât și publicului general, nevoia de adoptare a unui act normativ, conținutul și impactul acestuia (inclusiv partea juridică, cea legată de costuri și cea de ordin administrativ). Și în acest caz, experiența noastră ne arată că o notă de fundamentare sau explicativă poate fi redactată numai după formularea textului actului normativ, deoarece elaborarea actului normativ va oferi numeroase detalii (deseori foarte importante) pe care cei care formulează politicile publice nu le-au putut lua în considerare în momentul formulării politicii publice. De asemenea, analiza de impact, în special dacă presupune consultări cu mediul de afaceri, se poate realiza mult mai bine dacă există deja un proiect de lege gata elaborat.

În sistemul leton, dacă documentul de politici publice include necesitatea elaborării unui proiect de act normativ (iar un document de politici publice poate presupune necesitatea elaborării mai multor acte normative), se formulează o adnotare specială care însoțește proiectul de act juridic. Adnotarea furnizează o fundamentare pentru proiectul de act normativ respectiv și este un instrument foarte util pentru cei care formulează politicile publice, permițându-le să înțeleagă consecințele acestui instrument special de politici publice (actul normative), precum și să observe impactul acestui instrument în contextul politicii publice care a fost adoptată.

O observație finală privind aplicarea disciplinei PPP la actele normative se referă la stabilirea actelor normative care necesită sau nu o fundamentare. În numeroase cazuri, noile acte normative sau modificările actelor normative existente vor fi tehnice sau formale. Elaborarea unor materiale de fundamentare specifice acestora nu este utilă. Prin urmare, trebuie să existe criterii și/sau procese clar definite privind stabilirea actelor normative care necesită materiale de fundamentare și care nu au nevoie de astfel de materiale.

2. Excluderea actelor normative conforme cu acquis-ul UE din cadrul disciplinei de politici publice

Faptul că disciplina PPP nu se va aplica tuturor actelor normative poate fi un aspect pozitiv. Într-adevăr, există multe acte normative care nu necesită luarea în considerare a politicilor publice. Cu toate acestea, printre excepțiile menționate în Hotărârea de Guvern privind elaborarea, implementarea și evaluarea propunerilor de politici publice, se află o excepție care pare problematică pentru noi, adică actele normative care transpun acquis-ul UE. Noi considerăm că acquis-ul UE nu ar trebui să fie transpus fără a purta discuții privind politicile publice. În multe cazuri, există o anumită libertate de manevră în implementarea cerințelor din acquis-ul UE și această libertate poate afecta în mod considerabil mediul de afaceri și alte grupuri, într-un fel sau altul. Cu alte cuvinte, considerăm că ar trebuie să existe un mecanism prin care să se hotărască dacă transpunerea implică sau nu și o alegere de ordin politic. În prezent nu există un astfel de mecanism. Având în vedere termenul limită foarte strâns în cazul procesului de integrare în UE, înțelegem alegerea făcută cu privire la excluderea actelor normative conforme cu acquis-ul UE din procesul de formulare a politicilor publice. Însă după aderare, această abordare ar trebui luată în considerare, deoarece nu va mai exista nici o justificare pentru o astfel de abordare duală. De asemenea, am observat că SIGMA a exprimat preocupări similare.

3. Strategiile, programele și alte documente similare nu sunt recunoscute ca fiind documente de politici publice

Introducerea sistemului PPP a adăugat un nou tip de document de politici publice în practica existentă privind elaborarea strategiilor și programelor. Însă acestea din urmă nu sunt reglementate de sistemul PPP sau de un alt regulament. De fapt, acestea vor rămâne documente cu care ministerele de linie vor continua să lucreze. De asemenea, ele sunt considerate ca fiind un fel de documente de planificare, nu de politici publice.

În experiența pe care o avem lucrând cu astfel de documente, noi le-am perceput și pe acestea ca fiind documente de politici publice. Ele servesc și Guvernului în alegerea făcută la nivel politic cu privire la politica publică sau direcția politicii publice - doar la un nivel mai înalt. Iar practica existentă de prezentare a acestor documente Guvernului spre aprobare este o dovadă a caracterului lor de politici publice. De fapt, unii membri ai personalului din ministerele de linie cu care am avut întâlniri au subliniat faptul că strategiile ar putea fi elaborate într-un format de PPP sau unul similar acestuia.

În practică, deciziile privind politicile publice sunt luate la diferite nivele de generalitate. Unele oferă soluții foarte concrete, în timp ce altele stabilesc direcțiile generale de acțiune. Însă ambele tipuri de politici publice și alegerile luate în acest sens sunt întotdeauna politice. În cazul multor decizii privind politicile publice este foarte dificil sau aproape imposibil să se aplice o analiză și metode matematice de analiză de impact, deoarece, în esență, sunt decizii de valoare. Exemple de astfel de decizii privind politicile publice sunt politicile publice orientate spre societatea civilă, integrarea socială etc. Există decizii privind politicile publice care se referă la restructurarea internă a Guvernului. Sistemul PPP trebuie să recunoască acest aspect. În prezent nu se întâmplă așa, deoarece sistemul se concentrează pe un singur format strict.

În caseta de mai jos am prezentat un exemplu al tipologiei de documente de politici publice pe care le folosim în Letonia. Noi nu recomandăm folosirea aceleași tipologiei de documente de politici publice și în România. Abordarea trebuie să fie una specifică, în funcție de țară. Totuși, noi credem că procesul de formulare a politicilor este mai vast și nu cuprinde doar fundamentarea actelor juridice. Deciziile privind politicile publice în cadrul Guvernului sunt luate la diferite nivele de specificitate și formatele de documente și procesul de elaborare a acestora trebuie să permită acest lucru. De asemenea, noi nu vedem nici o justificare pentru excluderea unor tipuri de documente din regulamentele oficiale, deoarece acestea sunt în totalitate parte integrantă a procesului de gestionarea a politicilor publice.

Tipologia documentelor de politici publice folosite în Letonia

- **Un document de linii directoare privind politicile publice** este un document în cazul căruia deciziile trebuie luate în principiu și cu privire la un spectru larg de aspecte, implicând deseori judecăți de valoare, fără a presupune o analiză cost-beneficii cuantificabilă etc. Un exemplu bun de astfel de linii directoare este politica publică privind integrarea socială, care are multe fațete și necesită o detaliere suplimentară în alte documente de politici publice, de exemplu, politici publice privind asistența oferită societății civile. Implementarea acestor două politici publice implică doar modificări minore aduse actelor normative, dar presupune și multe alte activități. Totuși, un document de linii directoare este o declarație a politicii publice a Guvernului într-un anumit domeniu de politici publice. Reprezintă o alegere politică făcută de politicieni pe baza recomandărilor primite din partea serviciilor publice;
- **Un program** este un document ce reprezintă o declarație mai coerentă privind măsurile care trebuie luate pentru a transforma politicile publice în politici funcționale. Acesta definește direcții specifice de acțiune, obiectivele politicii publice, rezultatele dorite, modul de măsurare a acestora precum și realizările și modul de măsurare a acestora. Deseori se anexează și informații privind costurile. În cazul integrării sociale, un astfel de program poate fi elaborat numai după ce Guvernul a stabilit, în liniile directoare privind politicile publice, principiile generale în acest sens. În ultimii trei ani, prin mecanismul de planificare strategică Guvernul a încercat să integreze aceste programe în programele privind bugetul pentru a îmbunătăți calitatea informativă a bugetului;
- **Un *concept paper***⁶ este documentul în care sunt abordate aspecte mai specifice și măsurabile legate de politica publică aleasă. De cele mai multe ori, *concept papers* sunt folosite înainte de elaborarea proiectelor de acte normative. Acestea reprezintă un cadru pe baza căruia se realizează analiza de politici publice cu privire la actele normative înainte de elaborarea actului normativ în sine. În acest document pot fi identificate soluțiile alternative și pot fi discutate din punctul de vedere al impactului și al unei alternative sugerate preferate. Un exemplu tipic de *concept paper* este cel care în care se propun schimbări instituționale;
- După finalizarea unui proiect de act normativ, inițiatorii actului respectiv trebuie să redacteze așa-numita **adnotare la actul normativ**. Acest document are un format specific și trebuie să explice esența actului normativ, precum și consecințele acestuia, inclusiv impactul asupra bugetului, asupra sistemului juridic și administrativ, inclusiv secțiunea privind conformitatea cu legislația UE. Adnotările sunt o dovadă a consultărilor cu societatea civilă și a rezultatelor acestora, stabilind și un plan de comunicare. Dat fiind că elaborarea unor acte normative poate necesita o perioadă mai lungă de timp (și în acest timp pot interveni schimbări în mediul politic, chiar și schimbări ale Guvernului), actele normative pot fi foarte diferite de acordurile anterioare privind politicile publice. În acest caz, o adnotare poate oferi explicații în acest sens, fără să fie necesară reluarea întregului proces de formulare a politicilor publice. Însă o adnotare oficială nu este considerată drept document de politici publice, reprezentând o notă explicativă și un instrument de analiză a impactului final pentru proiectele de acte normative;
- **Un plan strategic** este un document la nivel sectorial (de minister) și cuprinde toate programele din sectorul respectiv, integrându-se în planificarea organizațională a ministerelor și fiind corelat cu procesul de formulare a bugetului (fiind documentul care oferă informații cu privire la conținut (realizări, costuri, rezultate dorite și valori) programelor. Până la sfârșitul anului 2006, toate ministerele vor avea astfel de planuri strategice gata elaborate;
- Ultimul tip de document de politici publice este cel denumit **plan de acțiune**, care se folosește atunci când activitățile unuia sau mai multor ministere trebuie să fie coordonate. În multe cazuri, acesta implică într-o anumită măsură și nivelul decizional politic. De exemplu, dacă există un dezacord la nivel interministerial (nivel de servicii publice) cu privire la alocarea responsabilităților pentru anumite funcții, o decizie în acest sens poate fi luată numai la nivel politic;

⁶ În prezentul document, „concept paper” este folosit pentru a desemna termenul „document conceptual” (n. trad.).

4. Formatul propunerilor de politici publice necesită ajustări privind impactul politicii publice asupra bugetului, a sistemului de acte normative și a sistemului administrativ

Este important să menționăm faptul că, deși PPP este necesar înainte de elaborarea legilor și a majorității hotărârilor de guvern, și deși PPP este prezentat ca fiind unul dintre răspunsurile la problema suprapunerii legislative, formatul PPP nu include secțiunea care descrie regulamentele în vigoare și modificările vizate. Dacă nu există o prezentare a regulamentelor actuale și a cerințelor privind modificările legislative necesare, poate fi destul de greu pentru Centru Guvernului să verifice dacă s-a făcut o analiză juridică adecvată. De asemenea, nu există o cerință privind identificarea conotațiilor pentru buget ale propunerilor sau a impactului asupra sistemului administrativ (crearea instituțiilor, a funcțiilor, alocarea personalului etc.).

Formatul PPP include secțiunea de identificare a costurilor alternativelor de politici publice folosind abordarea din perspectiva costuri-beneficii. Experiența noastră ne-a arătat că, în ceea ce privește costurile, este foarte important să se folosească un format detaliat în cadrul prezentării, după cum urmează:

- a) inițiatorii disciplinelor trebuie să facă o evaluare corectă a costurilor;
- b) facilitează activitatea Centrului Guvernului în ceea ce privește verificarea acestuia;
- c) Ministerul Finanțelor Publice poate folosi imediat aceste informații pentru a le introduce în baza sa de date folosită în procesul de formulare a bugetului;

Același cadrul logic se poate aplica și pentru justificarea utilizării analizei de impact asupra sistemelor administrative.

Folosirea formatelor strict definite în cadrul procesului de formulare a politicilor publice trebuie analizate în detaliu. Din experiența noastră, folosirea unor formate strict definite poate fi utilă, dar și restrictivă. Este util în situațiile în care informațiile prezentate trebuie să fie descrise cu mare precizie, de exemplu, fișa financiară sau tabelul care prezintă dezacordurile între ministere pe parcursul procesului de consultare. În alte situații, astfel de formate stricte pot fi restrictive sau chiar greu de folosit pentru utilizatori. De exemplu, ar fi destul de greu să se includă o politică publică privind serviciile publice în formatul pentru PPP. În astfel de situații, una din consecințe ar fi aceea că ministerele vor folosi formatul PPP pentru prezentare și vor atașa și alte documente (documente de politici publice reale) formatului de PPP.

Cu toate acestea, în prezent accentul asupra formatului este inversat. Nu există cerințe privind formatul pentru conotațiile financiare sau pentru precizarea dezacordurilor, dar există un format strict pentru PPP.

5. Accentul plasat pe analiza cost-beneficii

În manualul existent privind elaborarea propunerilor de politici publice se pune un accent puternic pe folosirea analizei cost-beneficii la elaborarea alternativelor de politici publice. Pentru moment, însă, aceasta se manifestă numai la nivel de intenție,

deoarece UPP își dă seama că ministerele de linie nu au în prezent o capacitate suficientă de realizare a acestui exercițiu la scară generală.

Fără îndoială, analiza cost-beneficii poate fi un instrument bun pentru îmbunătățirea capacității la nivel ministerial de a se gândi la impacturile politicii publice în viitor. Totuși, există câteva aspecte pe care UPP trebuie să le ia în considerare:

- Metoda analizei cost-beneficii poate fi folosită cu diferite nivele de precizie. Pe de o parte, spectrul analizei cost-beneficii se referă la încercarea de identificare a eventualelor costuri și beneficii ale opțiunii de politici publice în „termeni blânzi”, mai puțin duri, adică accesul la educație va fi îmbunătățit în zonele rurale izolate; vor fi salvate mai multe vieți etc. Pe de altă parte, analiza costuri-beneficii se bazează pe cuantificare, calcule și metode specifice. Se pare că în prezent nu există nevoia sau posibilitatea, din punct de vedere al capacității, de a impune ministerelor să redacteze versiunea finală a analizei costuri-beneficii pentru numeroase politici publice în domeniul culturii, al cultelor etc.;
- La nivelul majorității guvernelor nu este necesară analiza costuri-beneficii pentru toate propunerile de politici publice (sub forma unei cerințe obligatorii). În general, această metodă este folosită pentru evaluarea proiectelor de investiții. În noile state membre ale UE această metodă este folosită pentru fondurile pre-structurale și structurale privind proiectele de investiții majore în domeniul protecției mediului, al transporturilor etc.
- Cea mai bună practică constă în evaluarea metodelor care ar trebui folosite înainte de efectuarea analizei de impact. Motivul în acest sens este de a evita situațiile în care analiza de impact necesită mai multe resurse decât implementarea politicii publice în sine;
- Prin obligarea ministerelor să îndeplinească anumite sarcini care necesită o perioadă mai lungă de timp, cum ar fi analiza costuri-beneficii, UPP trebuie să evalueze eventualele costuri de tranzacție pe care le poate implica aceasta și eventualele beneficii (din perspectiva utilizării în cadrul acestei analize). În practică, numeroase decizii privind politicile publice vor fi luate fără realizarea unei analize costuri-beneficii. De exemplu, în domenii precum educația, cultura, combaterea corupției etc. analiza cuantificată va fi rar folosită, iar deseori nu va fi foarte utilă. De asemenea, din punct de vedere politic (și din punct de vedere al alocării resurselor) nimeni nu va putea compara costurile și beneficiile în domeniul sănătății, al transporturilor și al culturii;
- În cele din urmă, în cazurile în care UPP va cere ministerelor să realizeze analize cuantificate de costuri-beneficii, trebuie să se asigure că fiecare minister folosește aceleași surse și metode pentru obținerea datelor. De exemplu, toți trebuie să folosească aceeași valoare pentru PIB, aceeași valoare pentru cuantificarea vieții umane etc. Din câte am înțeles, până acum nimeni din cadrul sistemului nu a primit această funcție.

6. Procesul de consultare și aprobare a propunerilor de politici publice trebuie să fie reanalizat pentru a îmbunătăți comunicarea și coordonarea interministerială și pentru a reflecta diferitele roluri și responsabilități ale politicienilor și funcționarilor publici

În ceea ce privește procesul de consultare și aprobare a PPP-urilor, am constatat existența a două probleme fundamentale care trebuie abordate. Prima se referă la procesul de consultare la nivel interministerial care este relativ similar cu cel pentru actele normative. Acesta prevede ca, după redactarea proiectului, PPP să fie trimisă ministerelor de linie interesate în vederea obținerii comentariilor și opiniilor acestora. Singurul criteriu explicit în ceea ce privește alegerea ministerelor de linie este cel care indică dacă ministerul în cauză poate fi preocupat de implementarea politicii publice respective. Totuși, în practică pot exista cazuri în care ministerul inițiator nu detectează interesul altor ministere. În astfel de cazuri, celelalte ministere vor fi identificate de UPP într-o etapă ulterioară. Toate acestea vor duce la pierderi inutile de timp care ar putea fi evitate prin simpla punere la dispoziția tuturor ministerelor a tuturor proiectelor de PPP, în vederea obținerii comentariilor acestora. O astfel de abordare ar putea facilita și crearea unei culturi de realizare a unei analize comune a politicilor publice la nivelul întregului Guvern. Vom aborda acest aspect în mod mai detaliat în următoarea secțiune (procesul legislativ) a acestui document.

În prezent, nu există o procedură oficială de avizare sau de obținere și reprezentare a tuturor punctelor de vedere (acorduri sau dezacorduri) ale organismelor interesate. Acest lucru înseamnă că unele PPP vor fi aprobate în cadrul Secretariatului General chiar dacă între ministerele de linie continuă să existe dezacorduri grave (în prezent, Secretariatul General nu are nici un instrument oficial de urmărire a acestor dezacorduri). Se poate astfel ajunge în situația în care toate dezacordurile se vor „regăsi” în etapa legislativă a procesului de formulare a politicilor publice.

Cea de-a doua problemă este mult mai importantă. Se referă la aspectul legat de legitimitate. În regulamentele actuale privind elaborarea, implementarea și evaluarea propunerilor de politici publice se prevede că PPP-urile vor avea nevoie doar de aprobarea din partea UPP pentru ca ministerele de linie să poată începe să lucreze la proiectele de acte normative. Cu toate acestea, UPP va furniza numai comentarii de ordin procedural.

În practică, însă, în numeroase cazuri va fi foarte greu să se facă o diferențiere între comentariile formale / procedurale și comentariile legate de substanță. De asemenea, nu vedem cum poate fi îmbunătățită calitatea PPP-urilor dacă UPP nu va transmite comentarii de substanță ministerelor de linie. Astfel, UPP fiind instanța finală sau organismul care dă „unda verde” pentru începerea elaborării proiectelor de lege de către ministerele de linie (și care verifică apoi dacă acestea sunt în conformitate cu PPP și, în caz contrar, le returnează pentru o elaborare mai detaliată), își asumă rolul ce implică alegerea politicii publice. Noi considerăm că acest rol revine Guvernului. De asemenea, modelul de decizie privind politicile publice inclus în *Strategia privind accelerarea reformei în administrația publică 2004- 2006* prevede că PPP trebuie să fie aprobată prin hotărâre de guvern, iar regulamentele în vigoare contrazic acest lucru.

În cele din urmă, în regulamentul actual privind PPP nu există un rol explicit prevăzut pentru consiliile interministeriale. Majoritatea persoanelor intervievate cu care am avut ocazia să discutăm despre noul sistem au recunoscut că există nevoia de activare a acestor consilii și de implicare a lor în procesul de formulare a politicilor publice. Cu toate acestea, consiliile nu sunt menționate în procedura actuală privind elaborarea, implementarea și evaluarea PPP.

7. Nu există un mecanism de urmărire a sarcinilor incluse în planurile de acțiune ale PPP

Dat fiind că PPP nu vor fi prezentate Guvernului spre aprobare, planurile de acțiune anexate acestora nu vor beneficia de o aprobare oficială. Pentru a implementa sarcinile incluse în planul de acțiune, acestea vor fi supuse voinței ministerelor. Astfel, abordarea este mai degrabă una descentralizată. În anumite situații, un astfel de sistem poate funcționa, dar în altele nu. În cazul României, unde se subliniază faptul că una dintre problemele cheie în ceea ce privește politicile publice este implementarea, probabil că abordarea descentralizată nu este cea mai bună soluție.

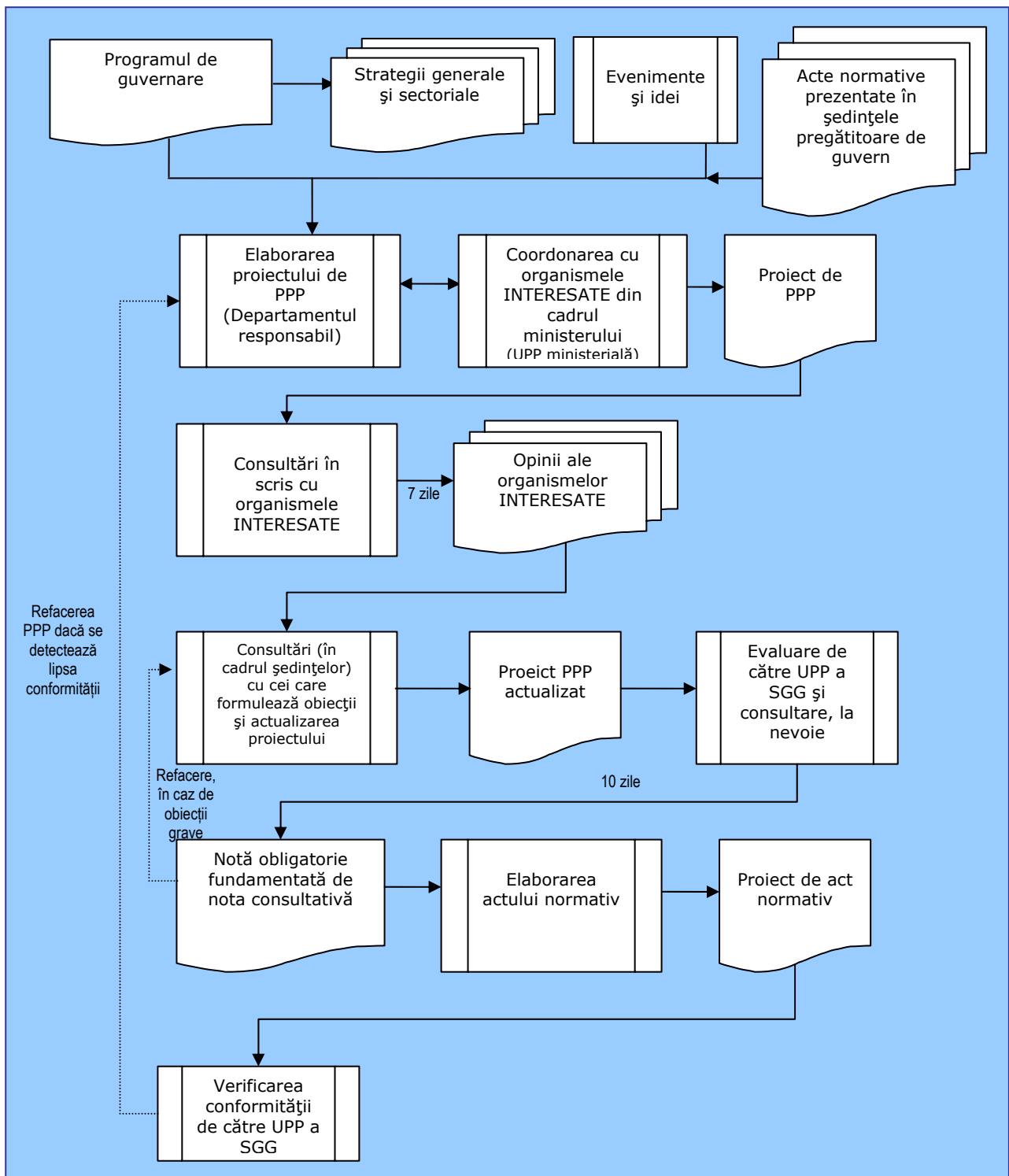
Rezumat al recomandărilor noastre privind procesul de planificare a politicilor publice

1. Includerea în procedura de elaborare, implementare și evaluare a politicilor publice a cerinței referitoare la acceptarea PPP la nivel politic (adică de către Guvern), deoarece aceasta reprezintă alegerea politică a opțiunilor de politici publice;
2. Recomandăm evitarea corelării propunerilor de politici publice numai cu actele juridice. Politicile publice reprezintă un concept mai amplu, iar actul normativ este doar unul dintre instrumentele care ar putea fi folosit pentru abordarea problemelor legate de politicile publice. Dacă strategiile, programele și alte documente de politici publice ale Guvernului sunt supuse disciplinei politicilor publice, PPP ar putea fi folosite pentru actele normative (sub forma unui *concept paper* pentru actele juridice). Totuși, în cazul acestuia din urmă, probabil formatul de tabel pentru PPP va avea nevoie de ajustări;
3. Includerea tuturor documentelor privind alegerea unei politici publice într-un singur regulament. Acesta va cuprinde strategii, programe, propuneri de politici publice și altele. Elaborați cerințe privind formatul și procesul de derulare pentru toate acestea. Luați în considerare posibilitatea de a folosi cele mai bune practici internaționale de creare a regulamentului unic de procedură al Guvernului, incluzând toate tipurile de documente de politici publice și de acte normative;
4. Permiteți-le celor care elaborează politicile publice să fie flexibili în ceea ce privește formatul documentului principal, adică stabiliți doar cerințele de bază privind informațiile (titlurile) care ar trebui incluse în documentele care abordează politicile publice. Recunoașteți existența diferitelor niveluri decizionale privind alegerea politicilor publice și, prin urmare, nevoia de a avea formate diferite care să reflecte acest lucru. Folosiți formate mai stricte pentru prezentarea impactului asupra bugetului, a sistemului de acte normative și a sistemului administrativ;
5. În vederea fundamentării actelor normative folosiți așa-numitele note explicative sau adnotări. Există numeroase practici internaționale privind elaborarea și

utilizarea acestora. Ele reprezintă un mecanism mai bun de evaluare și explicare a impactului unui anumit act normativ, deoarece sunt elaborate împreună cu proiectul de act normativ act;

6. După aderarea la UE aplicați disciplina de analiză a politicilor publice și în cazul actelor normative conforme cu acquis-ul UE. Nu există nici un motiv pentru care politicile publice și actele normative conforme cu acquis-ul UE să beneficieze de proceduri speciale după aderarea la UE;
7. Fiți flexibili în ceea ce privește aplicarea cerinței de analiză costuri-beneficii pentru propunerile de politici publice. În cazurile în care este necesară o ACB completă, asigurați-vă că este folosită în procesul decizional la nivel politic și că folosește metodologia corespunzătoare;
8. Proiectele de propuneri de politic publice trebuie să fie deschise concomitent comentariilor din partea tuturor ministerelor de linie. Atunci când ministerele își transmit opiniile, organizați o reuniune în care să se întâlnească toți cei care își exprimă opiniile și să discute propriile propuneri. Aceasta va reprezenta catalizatorul pentru promovarea limbajului și culturii politicilor publice la nivelul întregului Guvern. În cadrul regulamentului de procedură, prevedeați rolul consiliilor interministeriale în procesul de discutare a propunerilor de politici publice;

Schema procesului de elaborare a PPP-urilor



II Elaborarea legislativă corelată cu procesul de elaborare a politicilor publice

Descrierea procesului actual⁷

- Procesul de elaborare legislativă este reglementat de Constituție, Legea nr. 90 (26 martie, actualizată) privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, Legea nr. 24 (27 martie, 2000, republicată) privind normele de tehnică legislativă, Hotărârea de Guvern nr. 50 (13 ianuarie 2005) privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, Hotărârea de Guvern nr. 775 (14 iulie, 2005) privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central, Hotărârea de Guvern nr. 750 (14 iulie 2005) privind constituirea consiliilor interministeriale permanente, Legea nr. 73 (3 noiembrie 1993, republicată) privind Consiliul Legislativ, Legea nr. 500 (11 iulie 2002) privind finanțele publice, Legea nr. 52 (2003) privind transparența decizională.
- Există Programul legislativ al Guvernului, bazat pe Programul de guvernare și revizuit anual de către Guvern și suplimentar în conformitate cu sesiunile Parlamentului. Programul cuprinde legi pe care Guvernul trebuie să le aprobe pentru a le putea prezenta Parlamentului. După aprobarea Guvernului, Programul legislativ este trimis Parlamentului spre informare.
- Deși între 2001 și 2003 s-au îmbunătățit bazele normative și instituționale în vederea consolidării administrației publice în cadrul implementării *Strategiei privind accelerarea reformei în administrația publică 2004- 2006*, mai pot fi încă evidențiate puncte slabe privind procedurile de elaborare a actelor normative, precum și conținutul actelor normative.
- Începând cu 1 ianuarie 2006, elaborarea actelor normative va fi corelată cu PPP (cu excepția actelor normative cu caracter individual, a actelor normative de aprobare a normelor metodologice, a actelor normative conforme cu acquis-ul UE și prevederile din acordurile internaționale). Majoritatea proiectelor de acte normative vor necesita PPP.
- Pe parcursul elaborării actelor normative în cadrul ministerelor de linie, inițiatorii sunt obligați să consulte comisiile de dialog social. Într-o etapă ulterioară, dacă proiectul de act normativ este trimis Consiliului Economic și Social, pentru obținerea opiniei consultative a acestuia, care poate recomanda obținerea avizului de la comisia de dialog social competentă, dacă este necesară obținerea unui astfel de aviz.
- Pentru diferitele tipuri de acte normative există tipuri diferite de documente suplimentare, deși acestea nu diferă din punct de vedere al substanței. Acestea cuprind Expunerea de motive, Nota de fundamentare și Referat de aprobare. În cazul actelor normative conforme acquis-ului UE trebuie să existe și un tabel de conformitate. Fișa financiară trebuie să fie anexată proiectelor de acte normative care au un impact asupra bugetului de stat, deși nu există un formular unificat

⁷ Prezentarea schematică a procesului de elaborare legislativă se găsește la sfârșitul acestui capitol.

pentru redactarea fișei financiare. Fișa financiară se trimite numai Ministerului Finanțelor Publice. Dacă ministerul inițiator consideră că nu există un impact asupra bugetului, proiectul de act normativ nu mai trebuie trimis Ministerului Finanțelor Publice.

- Cu toate că, începând cu luna ianuarie 2006, proiectele de acte normative ar trebui să fie formulate pe baza PPP, anexarea unei PPP la un proiect de act normativ nu este menționată în mod explicit, totuși, acest lucru ar trebui să fie posibil dat fiind că reprezintă informații de fundamentare;
- În continuare, un exemplar al proiectului de act normativ este trimis, în vederea obținerii opiniilor, acelor instituții care ar putea fi interesate de punerea în aplicare a respectivului proiect de act normativ. Instituțiile în cauză au obligația de a transmite opiniile lor în termen de cinci zile, cu toate că, deseori, data limită pentru avizare este de o zi, în situații de urgență. Termenul de obținere a opiniilor Ministerului Integrării Europene este de 2 zile în cazul proiectelor de acte normative care transpun dispozițiile legale ale UE;
- Ministerul inițiator pregătește apoi a doua versiune a proiectului de act normativ pe baza opiniilor primite. Pe parcursul acestui proces poate invita anumite ministere la o ședință de consultare. Cerințele privind documentația necesară pentru procesul de consultare nu sunt clar definite. Acordul privind obiecțiile poate fi obținut și în urma unui convorbiri telefonice;
- Ministerul inițiator trimite versiunea finală - proiectul de act normativ original, tuturor instituțiilor care sunt implicate în procesul de avizare. Instituția de avizare finală este Ministerul Justiției. Dat fiind că avizele sunt puse pe documentul în original, ministerele implicate în procedura de avizare sunt abordate pe rând, fiecare având la dispoziție trei zile pentru avizare. Dacă ministerul care avizează își menține obiecțiile, acest lucru ar trebui să fie prezentat într-un tabel al cărui format nu este reglementat și diferă de la un minister la altul. Acest tabel este anexat actului normativ numai până în momentul în care ajunge la Ministerul Justiției, nu se anexează proiectului actului normativ, prezentat în ședințele pregătitoare sau în ședințele de Cabinet;
- Ministerul Justiției, Comitetul de avizare⁸, își prezintă opinia privind proiectul de act normativ din punctul de vedere al legalității acestuia. Dacă sunt aduse modificări substanțiale, este posibil ca proiectul să fie returnat pentru re-avizare. În caz contrar, sau dacă sunt aduse modificări relativ minore, proiectul de act normativ împreună cu lista de avize este trimis Secretariatului General al Guvernului. Comitetul de avizare din cadrul Ministerului Justiției, precum și Departamentul Juridic al SGG pot solicita avize suplimentare ale altor ministere sau autorități publice, dacă este necesar;
- Secretariatul General al Guvernului (SGG) trimite proiectul de act normativ împreună cu documentele suplimentare Consiliului Legislativ și, dacă legea impune acest lucru, îl trimite și Consiliului Economic și Social, Consiliului Suprem de Apărare a Țării și Consiliului Concurenței. Aceste consilii își prezintă opiniile către SGG, care le transmite mai departe inițiatorului proiectului de act normativ. Opinia lor este numai consultativă.

⁸ Format din 10 consilieri juridici, 1 manager public, 2 secretari.

- Cu toate acestea, inițiatorul trebuie să analizeze opinia celor patru consilii și, în cazul în care consideră că este necesar - modifică proiectul de act normativ. Dacă sunt aduse modificări substanțiale, inițiatorul este obligat să înceapă o nouă rundă de consultări și avizări. Procedura descrisă este reglementată prin acte normative, dar nu este respectată în practică;
 - În continuare, proiectul de act normativ, împreună cu lista de avize, este trimis la SGG care analizează proiectele respective și recomandă includerea lor în agenda ședinței pregătitoare. În cadrul SGG, analiza este realizată de către Departamentul Juridic.
 - Se prevede ca de la 1 ianuarie 2006, analiza să se efectueze și de către UPP pentru a se verifica și conformitatea proiectului de act normativ cu PPP relevantă. În prezent însă, aceste proceduri nu sunt prevăzute în actele normative.
 - Dacă se constată că proiectul de act normativ nu are o PPP, dar ar trebui să aibă, proiectul este retrimis ministerului inițiator pentru a trece mai întâi prin procesul de formulare a PPP. La fel se procedează și în cazul în care proiectul de act normativ nu corespunde PPP, adică se referă la politici publice diferite;
 - În cadrul ședinței pregătitoare se verifică dacă s-au obținut toate avizele. Dacă nu există toate avizele, proiectul de act normativ este retrimis ministerului de linie. În ședința pregătitoare se discută și despre proiectele de acte normative, în ceea ce privește substanța obiecțiilor aduse de instituțiile implicate în procesul de avizare, dar nu întotdeauna. Acest lucru depinde de importanța chestiunii discutate. Însă aceasta din urmă nu reprezintă o obligație conform normelor de procedură actuale;
 - Dacă sunt obținute toate avizele, dar mai există și diferențe de opinii, și dacă acestea nu pot fi soluționate în cadrul ședinței pregătitoare, ele sunt discutate în cadrul ședinței de guvern. În caz contrar (dacă există un acord) ședința de guvern aprobă doar în mod formal proiectul de act normativ.
 - Ședința de guvern aprobă fără discuții proiectele de acte normative și alte documente incluse în prima parte a agendei. Guvernul poate discuta proiectele de acte juridice sau alte documente incluse în partea a doua a agendei și:
 - le adoptă fără modificări;
 - le adoptă cu modificări;
 - nu le adoptă și le returnează inițiatorului pentru a fi refăcute.
- SGG finalizează proiectele de acte juridice după adoptare. Proiectele de acte juridice adoptate cu modificări în cadrul ședinței de guvern trebuie să fie re-avizate de către cele patru consilii. Proiectele de acte juridice trebuie să fie re-introduse în agenda ședinței de guvern, dacă inițiatorul nu este de acord cu modificările aduse de SGG, dacă oricare dintre cele patru consilii solicită aplicarea unor modificări privind subiectele importante, sau dacă sunt necesare alte schimbări sau modificări substanțiale.

Probleme care trebuie supuse discuțiilor

1. Gradul de pregătire ale ministerelor de linie în ceea ce privește folosirea noului cadru de planificare ce permite corelarea activității de elaborare a actelor legislative cu activitatea de elaborare a propunerilor de politici publice

Noua procedură privind elaborarea, implementarea și evaluarea propunerilor de politici publice prevede faptul că documentele de PPP trebuie să fie formulate înainte de elaborarea proiectelor și a majorității hotărârilor de guvern. Din punctul de vedere al ministerelor de linie, ar putea fi o problemă pentru UPP nou înființată să coordoneze și să verifice toate inițiativele departamentelor sectoriale cu privire la elaborarea actelor legislative și la analiza politicilor publice conexe. Se pare că nu există o definiție clară a responsabilităților din cadrul UPP-urilor de la nivelul ministerelor, a departamentelor sectoriale și a departamentelor juridice ale ministerelor. Toate acestea ar trebui să fie implicate în elaborarea proiectelor de lege și ar trebui să lucreze împreună. Totuși, în anul 2005 au fost organizate evenimente de consultare speciale în special pentru UPP-urile ministerelor de linie.

2. Dificultatea de corelare a proiectelor de acte normative cu propunerile de politici publice în cazul pachetelor de acte normative

Nu există un răspuns exact la întrebarea privind formatul PPP în cazul în care implementarea politicii publice presupune elaborarea anumitor legi, hotărâri de guvern și a altor acte normative. Dacă se elaborează o PPP generală care descrie toate etapele ce trebuie parcurse, inclusiv toate actele normative necesare (modificări aduse celor existente și elaborarea unor acte normative noi), în cazurile în care sunt necesare legi fundamentale și hotărâri de guvern, descrierea întregului conținut al noilor regulamente normative într-un singur formular de PPP poate deveni problematică.

Pe de altă parte, nu există nici un motiv pentru care să fie nevoie de o PPP pentru acte normative tehnice care nu includ o alegere politică printre alternative.

3. Formatul PPP nu necesită analiza eventualelor modificări aduse actelor normative

În formatul PPP actual nu există nici o secțiune în care să poată fi inclusă descrierea regulamentului normativ în vigoare și a cerințelor de modificare ale regulamentului respectiv. Acestea ar putea fi incluse indirect în partea referitoare la formularul pentru analiza de impact al alternativei recomandate și în Planul de acțiune. De asemenea, formularul prezentat ca exemplu în Manualul pentru elaborarea PPP nu cuprinde descrierea actelor normative necesare implementării alternativei de politici publice propuse. Fără îndoială, un sistem nou ar putea ajuta la formularea politicilor publice, dar nu va ajuta la soluționarea problemelor existente în ceea ce privește elaborarea actelor legislative, adică suprapunerea normelor și supra-reglementarea.

4. Procedura actuală de consultare și avizare la nivel interministerial nu promovează o comunicare, coordonare și o abordare comună suficient de bune

Principala problemă identificată în urma interviurilor cu funcționarii publici de la nivel guvernamental din cadrul diferitelor instituții este lipsa de comunicare și o cultură de colaborare slab dezvoltată la nivelul administrației publice. Aceasta este menționată și ca una dintre cauzele care generează contradicții și, în același timp, duplicarea în cadrul procesului legislativ.

Există o convingere generală conform căreia consiliile interministeriale nou înființate vor soluționa această problemă. De asemenea, s-a menționat faptul că ședința pregătitoare a contribuit deja la îmbunătățirea procesului de consultare între ministere și alte instituții. Cu toate acestea, în opinia noastră, procedurile de consultare și avizare au anumite puncte slabe:

- Conform regulamentului în vigoare, informațiile privind PPP-urile și proiectele de acte normative care au fost elaborate nu sunt puse la dispoziția tuturor instituțiilor încă de la începutul procesului de consultare. Inițiatorul este cel care selectează instituțiile cărora li se trimite proiectul de act normativ. Astfel, pot exista cazuri în care anumiți factori de interes importanți sunt omiși, iar procedura de consultare cu aceștia trebuie să fie reluată într-o etapă ulterioară, după returnarea proiectului în urma ședinței pregătitoare. Această întârziere nu este deloc necesară și poate fi evitată;
- O îmbunătățire pozitivă adusă acestei proceduri constă în posibilitatea UPP de a iniția consultări suplimentare cu instituțiile relevante privind PPP și proiectele de acte normative, dar nu garantează faptul că toate instituțiile care ar putea fi interesate să își prezinte opiniile vor obține la timp toate informațiile privind proiectul de propunere. Cerința conform legii de a prezenta proiectul pe site-ul ministerului este doar o soluție parțială și în practică actualizarea se face săptămânal. Acest lucru presupune folosirea unor resurse ale ministerelor pentru a verifica în mod sistematic site-urile tuturor ministerelor în fiecare săptămână. În cazurile în care proiectele de acte normative sunt introduse pe site-uri, nu sunt prezentate și informații privind etapa de consultare și termenii privind procedura, precum și posibilitățile de emiteră a unei opinii;
- Posibilitatea de a solicita o consultare suplimentară în cadrul ședinței pregătitoare duce la o nouă rundă de consultări și prelungește perioada de timp necesară formulării proiectului, de asemenea, ministerele din primul ciclu de consultare trebuie să urmărească posibilele modificări ale proiectului care pot interveni în urma noii runde de consultare. Deseori ministerele nu încearcă să finalizeze toate avizele, preferând să prezinte pachetul cu avize necomplete pentru a putea avea ocazia de a discuta aspectele în cauză cu alte ministere în cadrul ședinței pregătitoare.
- Regulamentul privind procesul de consultare nu s-a modificat foarte mult în urma introducerii sistemului PPP. Se constată o lipsă a unui formular clar pentru prezentarea opiniilor exprimate pe parcursul procesului de consultare, adică nu există un formular structurat pentru acordurile atinse și dezacordurile care se mențin după consultările privind soluția la care trebuie să se ajungă în cadrul consiliului interministerial competent, al ședinței pregătitoare sau al sesiunii Guvernului. Lipsa unei structuri clare de informare cu privire la consultare nu va permite îmbunătățirea culturii comune de comunicare la nivel de administrație. Dacă instrumentele pentru o posibilă îmbunătățire a argumentării, a dialogului, a schimbului de bune practici, a cooperării între instituții nu sunt integrate în sistem, șansele de îmbunătățire a capacității instituțiilor sunt amânate considerabil.

5. Coordonarea și capacitatea de asigurare a calității juridice a proiectelor

Responsabilitatea verificării corespondenței proiectelor de acte normative cu legislația în vigoare este împărțită între diferite instituții - Ministerul Justiției, Ministerul Integrării Europene, Consiliul Juridic și Departamentul Juridic al SGG. În schimb, se impune consolidarea capacității Departamentului Juridic al SGG. Acest proces presupune resurse umane, o mai mare responsabilitate, supervizarea tuturor aspectelor legate de examinarea proiectelor de acte juridice în versiunea lor finală, verificând dacă sunt respectate procedurile, dacă proiectele de acte juridice sunt conforme cu sistemul juridic, corespund cerințelor privind tehnicile de formulare a actelor legislative, dacă hotărârile de guvern anterioare și politicile publice sunt luate în considerare. Acest lucru presupune și o mai bună cooperare cu Ministerul Justiției, Ministerul Integrării Europene, UPP, Departamentul din cadrul SGG responsabil de monitorizarea îndeplinirii sarcinilor Guvernului etc.

După părerea noastră, cea mai importantă deficiență dintre acestea este lipsa resurselor umane în cadrul Departamentului Juridic al SGG - instituția care trebuie să fie garantul final al calității actelor normative adoptate de Guvern. Un expert juridic al SGG trebuie să analizeze în medie 15 proiecte de acte normative pe săptămână. Numărul redus⁹ de experți juridici din cadrul acestui departament pare să fie unul din motivele care duc la o calitate insuficientă a procesului legislativ.

6. Intervalul de timp alocat pentru furnizarea opiniilor privind proiectele de acte normative și propuneri de politici publice este prea scurt

Legea nr. 24 și Hotărârea nr. 50 definesc intervalele de timp pentru consultarea privind proiectele de acte normative:

5 zile, în total;

2 zile pentru proiectele de acte normative, de transpunere a dispozițiilor juridice UE, în prima rundă de consultare;

3 zile pentru avizarea versiunii originale finale a proiectului de act normativ.

Intervalele de timp alocate pentru avizarea de către consilii diferă de la 24 de ore la 20 de zile. Mai sunt alocate încă două zile pentru emiterea de opinii privind propunerile de politici publice. În astfel de situații, este dificil să realizezi o analiză calitativă a proiectelor de acte normative, în special dacă acestea sunt foarte numeroase și ajung în același timp. Având în vedere că sistemul de avizare și intervalele de timp nu sunt corelate și că nu există un regulament de procedură cuprinzător și bine structurat, acestea pot reprezenta motivele de nerespectare a intervalelor scurte de timp și de încercare de prelucrarea a proiectelor în termen de 1 zi pentru Ministerul Justiției și SGG pentru a furniza expertiză juridică. Un sfert din agenda ședințelor de guvern conține proiecte de acte normative prezentate în regim de urgență, care sunt transmise SGG cu o zi înainte de ședința de guvern.

7. Folosirea sistemului IT în procesul de circulare a proiectelor de acte normative și documentele de politici publice poate fi îmbunătățită

⁹ Format din 5 experți juridici și un șef de departament.

Fluxul electronic al documentelor este una dintre modalitățile prin care se poate îmbunătăți eficiența procesului de circulare a documentelor. Multe dintre ele se referă la cerințe/standarde comune insuficiente pentru documentele care trebuie elaborate în două formate - pe hârtie și în format electronic. Versiune tipărită este singura versiune valabilă pentru avizare și prezentarea în ședința pregătitoare și ședința de guvern. Nu există un site unic pe care să poată fi accesate toate proiectele de documente incluse în proces.

8. Ședințele pregătitoare sunt programate într-o etapă prea târzie.

Există câteva neajunsuri în ceea ce privește ședința pregătitoare care este considerată a fi un forum de consultare în cadrul procesului de elaborare a proiectului de acte normative. Proiectul de act normativ trebuie să fie prezentat în ședința pregătitoare într-o etapă foarte târzie în cadrul procesului general de formulare a proiectului de act normativ.

9. Reglementarea procedurii decizionale este curpinsă în mai multe documente

Reglementarea privind procesul decizional pentru întregul ciclu de formulare a politicilor publice și procedura legislativă este prezentă în mai multe acte normative. De exemplu, regulamentul privind procesul de formulare a PPP și regulamentul privind procesul de circulare a actelor normative sunt reglementate în peste cinci acte normative. Sistemul este greu de înțeles, ducând la situații în care practica diferă de reglementările normative.

Nevoia unor norme de procedură unice poate apărea în special atunci când procesul decizional se derulează mai mult în sistemul informațional, dat fiind că diferite tipuri de documente vor fi nevoite să îndeplinească anumite standarde etc. De asemenea, constatăm că, în liniile sale directoare privind bunele practici, SIGMA recomandă asigurarea situației în care „toate directivele privind elaborarea actelor legislative sunt coroborate într-o sursă unică (de exemplu, Ghidul legislativ) care să fie cunoscută și folosită de către toți cei implicați în procesul de elaborare a legislației”¹⁰.

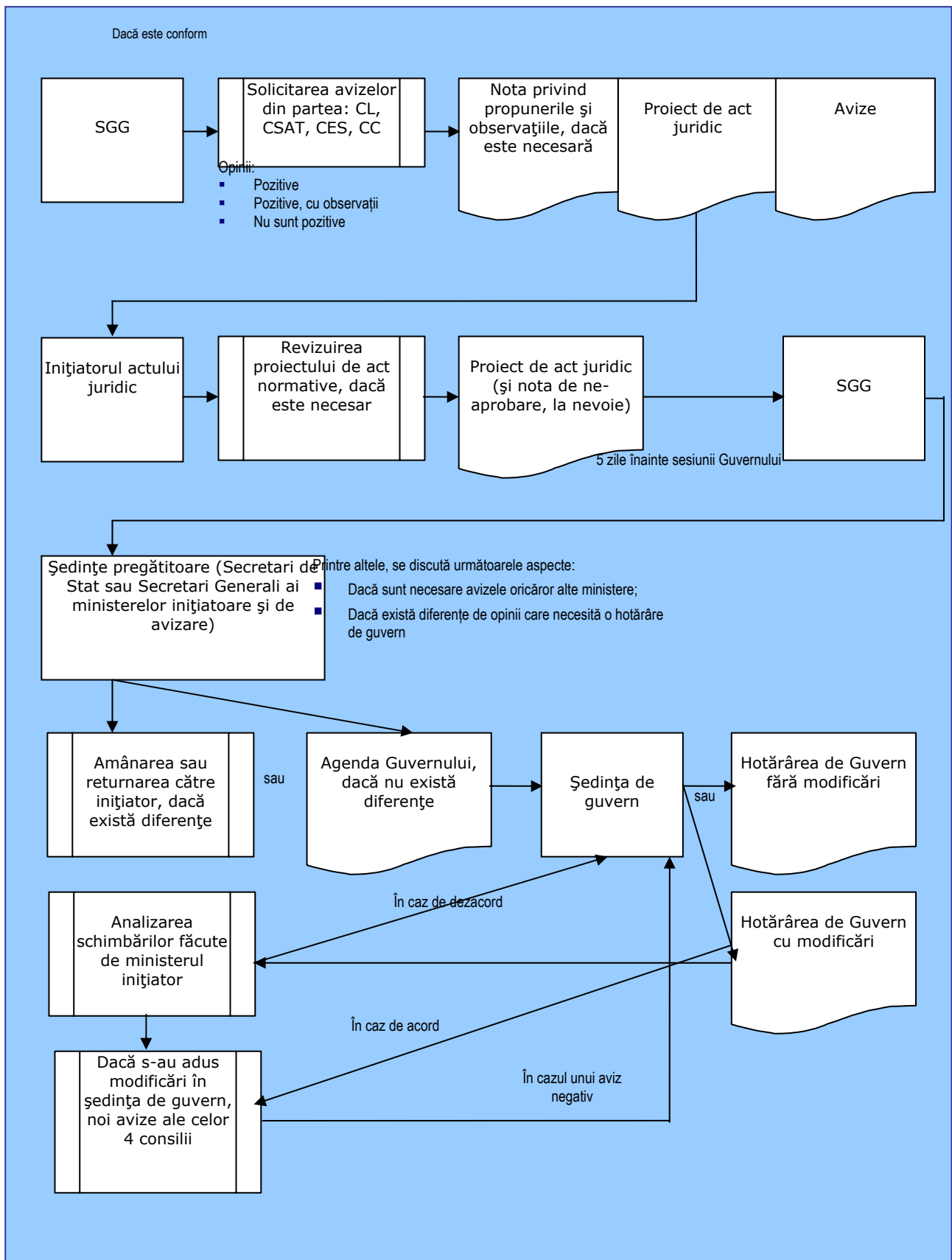
10. Sarcinile sunt prevăzute în procesele-verbale (stenogramele) ale ședințelor de Cabinet

Procesul decizional de la nivelul ședințelor de Cabinet este înregistrat sub formă de stenograme și casete audio. Înregistrările ședințelor de Cabinet nu reprezintă informații publice. După ședința de Cabinet, Departamentul SGG responsabil de monitorizarea sarcinilor Guvernului trimite ministerului în cauză o înștiințare privind sarcina. Dat fiind că aceste informații nu sunt disponibile tuturor actorilor, acest lucru poate reprezenta o justificare pentru lipsa de coordonare în ceea ce privește elaborarea actelor normative. De exemplu, două ministere elaborează un proiect pe același subiect, fără a cunoaște activitățile celuilalt minister.

¹⁰ OCDE/HG (97) 176, „Elaborarea legilor și gestionarea reglementărilor în Europa Centrală și de Est”, Documentele SIGMA nr. 18, Paris 1997.

Rezumat al recomandărilor noastre referitoare la elaborarea legislației

1. Luați în considerare introducerea unui regulament de procedură unic privind procesul decizional la nivel de Guvern care să acopere întregul ciclu de decizii privind politicile publice, începând de la elaborarea PPP până la elaborarea actelor normative. Elaborați acest regulament de procedură pe baza analizei recomandărilor făcute de SIGMA, a acestui Raport de evaluare, a lecțiilor învățate în primele etape ale procesului de formulare a PPP și a altor surse relevante.
2. Înainte de elaborarea noului regulament de procedură, formulați un document de politici publice care să definească toate elementele sistemului îmbunătățit de gestionare a politicilor publice (politici publice, planificare strategică, elaborarea legislației etc.) ce vor fi implementate în următorii trei/patru ani. Propuneți acest document de politici publice spre adoptare în cadrul ședinței de guvern.
3. În noul regulament de procedură stabiliți clar mecanismul decizional pentru documentele juridice care necesită și care nu necesită formularea de propuneri de politici publice și / sau note de fundamentare sau explicative.
4. În formatul PPP (și în toate celelalte eventuale formate care urmează să fie elaborate în viitor), prevedeți un spațiu pentru înregistrarea aspectelor juridice referitoare la politica publică respectivă, adică actele normative care trebuie elaborate, modificările ce trebuie aduse etc.;
5. Asigurați-vă că procesul de coordonare interministerială este deschis tuturor ministerelor încă de la început, din momentul în care un proiect de act normativ este supus consultării. Introduceți ședința pregătitoare într-o etapă mai incipientă a procesului de consultare. Folosiți-vă de ședința pregătitoare actuală numai pentru a soluționa aspectele care nu au fost soluționate la un nivel inferior, adică procesul de consultare ce implică nivelul interministerial;
6. Măriți intervalul de timp disponibil pentru analiză și emiterea de opinii privind proiectele de acte juridice;
7. Pe baza noului regulament de procedură, elaborați un plan special pentru introducerea sistemului IT în procesul de circulare și accesare a documentelor;
8. Consolidați Departamentul Juridic al Secretariatului Guvernului.



III Planificarea strategică

Descrierea sistemului de planificare strategică actual (planificat)

Centrul Guvernului lucrează la elaborarea unui nou sistem de planificare strategică. Acest sistem va funcționa ca un mecanism prin care pot fi soluționate următoarele probleme legate de gestionarea politicilor publice:

- Prioritățile Guvernului sunt definite în termeni foarte generali, fiind greu de monitorizat și evaluat. Nu există o abordare unitară în cadrul Guvernului în ceea ce privește stabilirea priorităților, și nici un loc unic în care sunt luate deciziile privind prioritizarea. Această situație duce la obținerea unei multitudini de priorități ale Guvernului și la lipsa unei orientări strategice;
- Problemele de implementare a politicilor publice generate de o corelare inadecvată între obiectivele politice ale Guvernului și operațiunile zilnice derulate la nivel de minister. Există necesitatea de a avea o abordare unificată a planificării și implementării politicilor publice ale Guvernului interdependente cum ar fi descentralizarea și alte reforme;
- Lipsa unei corelări suficiente între buget și politici publice la nivel de priorități strategice, ducând la o sub-performanță în alocarea resurselor bugetare pentru anumite priorități politice ale Guvernului. Calitatea informativă a bugetului este inadecvată. Se poate remedia prin introducerea bugetării pentru programe (în prezent, în 5 sectoare pilot). Totuși, în prezent se realizează în mod separat față de restul reformelor privind gestionarea politicilor publice;
- Lipsa practicii de evaluare privind bugetul și politicile publice;

Sistemul se află încă în etapa de elaborare. În momentul redactării acestui raport, SGG intenționează să poarte discuții privind conceptul noului sistem cu Primul-Ministru și alți miniștri cu experiență. Intenția este aceea de a încredința Consiliului interministerial de Planificare Strategică, prezidat de Primul-Ministru, un rol cheie în procesul de planificare strategică, rol în care să fie sprijinit de consilierii Primului-Ministru și de UPP;

Se prevede că noul sistem de planificare strategică va fi format dintr-o combinație a abordării de planificare rațională *top-down* (sus-jos) și *bottom-up* (jos-sus), în care Planul Strategic Integrat al Guvernului (PSI) se află în centru. Sunt prevăzute următoarele etape:

- În primul rând, pe baza analizei principalelor documente de priorități ale Guvernului (Programul de guvernare, Planul de măsuri prioritare pentru integrarea europeană, Planul Național de Dezvoltare), Consiliul de Planificare Strategică va identifica un set de direcții de politici publice generale sau la nivel înalt care vor servi drept subiecte prioritare pentru ministerele de linie, pentru ca acestea să prezinte priorități sectoriale mai concrete;
- Fiecare minister de linie va identifica un număr de maxim cinci priorități și le va prezenta Consiliului de Planificare Strategică. Astfel, vor exista un număr de

aproximativ 50 până la 70 priorități sectoriale. Intenția SGG este de a se asigura că aceste priorități sunt definite mai concret (conform modelului SMART, în termeni măsurabili) decât sunt ele stabilite în prezent în documentele cheie privind prioritățile Guvernului, în special în Programul de guvernare;

- Consiliul de Planificare Strategică va analiza respectivele priorități sectoriale pe baza anumitor criterii cunoscute la nivel public și va propune o listă de 20 până la 30 priorități naționale, enumerate în ordinea priorității. Unele dintre aceste priorități vor fi inter-sectoriale, în timp ce altele vor fi specifice unui anumit sector. Împreună formează Planul Strategic Integrat al Guvernului;
- Ministerul Finanțelor Publice va propune apoi prognoza macro-economică și fiscală pentru următorii trei ani (același interval de timp ca și pentru priorități), exprimată din punctul de vedere al valorilor maxime totale ale cheltuielilor;
- După adoptarea PSI în cadrul ședinței speciale de guvern, ministerelor de linie li se va cere să elaboreze, în termen de 30 de zile, planurile lor anuale pentru implementarea Planului Strategic Integrat al Guvernului. Planurile anuale vor fi aprobate, de asemenea, în cadrul sesiunii de guvern. Acestea vor trebui să cuprindă măsuri concrete, termene limită care trebuie să fie respectate pentru a se atinge obiectivele menționate în Planul Strategic Integrat;
- Ministerul Finanțelor Publice va încheia apoi Acordurile financiare pe termen mediu cu ministerele de linie pe baza acestui document. Totuși, nu este clar care va fi statutul acestor acorduri și cum vor funcționa în situația unui Guvern de coaliție;
- Ministerelor de linie li se va cere apoi să informeze Consiliul de Planificare Strategică, în mod regulat, cu privire la progresul înregistrat în direcția implementării Planului anual.

Probleme care trebuie supuse discuțiilor

Introducerea unui amplu sistem de planificare strategică este o provocare pentru orice guvern. Este o provocare în special într-un mediu de coaliție în care interesele politice pot avea prioritate în fața planificării strategice. Este o provocare și mai mare în situația în care majoritatea celor care elaborează politicile publice nu sunt obișnuiți cu limbajul specific al politicilor publice. Aceste provocări explică parțial de ce aproape nici unul dintre noile state membre ale UE nu au reușit să instituie sisteme de planificare strategică funcționale, cu toate că majoritatea dintre ele au încercat să facă acest lucru, într-o formă sau alta.

În continuare, am identificat câteva dintre riscurile pe care le-am constatat pe parcursul experienței noastre de instituire a unor procese de prioritizare foarte similare.

1. Există riscul ca PSI să devină „doar un alt” document de priorități

Există un risc legat de trecerea timpului - după ce va dispărea entuziasmul creării primului PSI, acesta poate deveni „doar un alt document de priorități al Guvernului”. În esență, PSI reprezintă nevoia de a aborda consecințele incapacității nivelului politic de a

defini un număr limitat de priorități, conform modelului SMART, și de a le respecta, atât în activitățile zilnice de gestionare ale Guvernului, cât și în comunicări. În același timp, cea mai mare parte a limbajului de planificare strategică provine din țări în care guvernele se concentrează pe aspectele strategice și au obiective formulate conform modelului SMART în Programul lor de guvernare.

Într-un Guvern de coaliție, succesul exercițiului va fi determinat de modul în care se desfășoară definirea priorităților. Acesta ar trebui să fie un proces motivant și inclusiv, nu unul de excludere, adică declarațiile de priorități ar trebui să implice toate ministerele. De asemenea, nu ar trebui să existe duplicate sau repetări, ori concretizarea unor activități deja derulate în cadrul sectoarelor (sau activități care, în principiu, ar trebui derulate în cadrul sectoarelor). În caz contrar, ministerele care percep existența unor pericole în cadrul acestui proces în timp, vor găsi modalități de a transforma procesul PSI într-unul ineficient și cu o relevanță redusă din punct de vedere politic. Pe măsură ce vor apărea noi probleme sociale și politice pe scena politică, se vor elabora soluții noi, iar în timp va apărea riscul ca PSI să devină „doar un alt document”. Pentru a evita acest lucru, PSI are nevoie de un sprijin și o atenție constantă din partea Primului-Ministru (inclusiv comunicare publică). Acest lucru va fi posibil dacă noul proces de stabilire a priorităților va obține sprijinul coaliției. Prin urmare, noi constatăm un pericol în încercarea de a evidenția anumite sectoare mai mult decât altele sau de a ierarhiza prioritățile. Nici un ministru nu dorește să se regăsească pe locul 21 pe listă.

În locul stabilirii unei ierarhii a priorităților sectoriale și naționale la nivel de Centru (prin Consiliul de Planificare Strategică), o abordare mai bună ar fi aceea de a formula prioritățile într-un mod care presupune mai multe eforturi comune din partea diferitelor ministere din cadrul Guvernului. De exemplu, prioritatea privind educația face parte din obiectivele vizate de Ministerul Educației, al Afacerilor Sociale, al Economiei etc. De asemenea, nu există o justificare suficientă în ceea ce privește clasificarea priorităților, dat fiind că într-un Guvern de coaliție alocarea resurselor se va face foarte rar în conformitate cu nivelul de prioritate.

Această abordare înseamnă că pe lângă stabilirea obiectivelor generale, UPP va trebui să se asigure că planificarea activității ministeriale include sarcini care vizează măsurarea/planificarea în vederea măsurării obiectivelor stabilite în PSI.

Toate acestea trebuie suspuse unei analize atente privind modul în care poate fi gestionat procesul de stabilire a priorităților din punct de vedere instituțional. Din experiența noastră, putem spune că dacă stabilirea priorităților nu va reveni politicianilor, întregul proces poate fi subminat din cauza lipsei implicării acestora. Prin urmare, cel mai bine este ca acest proces să fie condus, la nivel extern, de către oameni politici.

2. Modul în care sunt abordate declarațiile de priorități ale Guvernului rămase în afara PSI este neclar

În prezent, există numeroase modalități de prioritizare - Programul de guvernare, Planul de măsuri prioritare pentru integrarea europeană, Planul Național de Dezvoltare, Programul Lisabona, planificarea sectorială etc. Astfel, există o multitudine de declarații de priorități pe care Guvernul nu le poate gestiona într-un mod strategic și structurat. Multe dintre declarațiile de priorități din documentele de priorități menționate anterior sunt foarte vaste și deseori necesită o analiză de politici publice

considerabilă pentru a putea înțelege care sunt obiectivele reale, care pot fi și măsurate (și prin urmare monitorizate). Exemplele sunt numeroase. Acestea provine din Programul de guvernare - „calitate înaltă a educației și pregătirea societății bazate de cunoștințe”. Din acest punct de vedere, crearea PSI a Guvernului poate reprezenta o soluție binevenită. Noul PSI intenționează să a) includă un număr redus de declarații de politici publice; și b) acestea să fie exprimate în mod măsurabil sau conform modelului SMART.

Din punct de vedere al legitimității, PSI nu poate înlocui toate celelalte documente care presupun asumarea unui angajament. PSI va reprezenta o versiune prescurtată a priorităților Guvernului. Totuși, nu va înlocui Programul de guvernare, deoarece din punct de vedere al legitimității, Programul de guvernare este declarația pe baza căreia Parlamentul a aprobat Guvernul. Cu alte cuvinte, PSI poate fi folosit pentru concentrarea pe aspectele cheie importante, pentru alinierea priorităților operaționale ale diferitelor ministere de linie și pentru a beneficia de un cadru care să permită depunerea unor eforturi comune, precum și obținerea unei alinieri corepsunzătoare între buget și priorități. Cu toate acestea, ministerele de linie trebuie să reflecte în sistemele lor de planificare și raportare și acele priorități care vor rămâne în afara PSDI, dar care se află în Programul de guvernare. Rolul Centrului este de a se asigura că există un proces corespunzător pentru derularea acestor activități. Până în prezent, nu este clar ce se va întâmpla cu celelalte priorități ale Guvernului care nu vor fi incluse în PSI și ce se va întâmpla cu restul planificării la nivel de minister, care, de asemenea, nu pot fi neglijate.

3. Planurile anuale ale ministerelor trebuie să includă toate activitățile anuale ale ministerelor, nu doar prioritățile

În prezent, între Centrul Guvernului și ministerele de linie nu există un proces regulat și structurat de planificare și raportare care să poată fi folosit pentru monitorizarea modului în care ministerele de linie implementează prioritățile Guvernului stabilite în Programul de guvernare și în alte documente strategice de la nivel național. Ministerele tind să aibă propriile lor planuri de acțiune, dar acestea nu sunt întotdeauna corelate (prin planificare și raportare) explicit cu Programul de guvernare.

Noul mecanism de planificare strategică prin planurile anuale va aborda acest aspect. Va impune ministerelor de linie să definească măsuri concrete care sunt necesare pentru implementarea obiectivelor prioritare strategice evidențiate în PSI. Astfel, Centrul Guvernului va putea a) să coordoneze măsurile întreprinse de diferite ministere în vedere atingerii aceluiași obiective; b) să identifice deficiențele, inclusiv nevoia de elaborare de politici publice și linii directoare de bază; și c) să monitorizeze progresul înregistrat și să informeze Guvernul cu privire la nivelul de atingere a obiectivelor prioritare.

Din acest punct de vedere, noul mecanism al planurilor anuale nu poate fi decât binevenit. Totuși, planurile ministerelor de linie nu ar trebui să se limiteze doar la priorități. Disciplina de planificare trebuie să se aplice întregului sector. Dacă o anumită activitate nu are legătură cu obiectivul prioritar al Guvernului, nu înseamnă în mod automat că activitatea respectivă nu este importantă. Astfel, planurile anuale ministeriale vor avea două părți cheie - una care prezintă măsurile pe care le ia ministerul pentru a contribui la obiectivele prioritare ale Guvernului, și o altă parte în care sunt enumerate toate celelalte măsuri care trebuie planificate, monitorizate și raportate în cadrul sectorului.

De asemenea, SGG trebuie să fie conștient de limitările acestui sistem. În primii câțiva ani, cel puțin, legătura dintre obiectivele prioritare ale Guvernului din PSI și măsurile luate de ministere în sensul îndeplinirii acestora se va constitui la nivel de sarcini și activități. Acest lucru înseamnă că va fi posibilă măsurarea privind activitățile respective, dacă s-au realizat sau nu (legile adoptate, PPP elaborate, instituții înființate etc.). Nu se va putea vedea în ce măsură au fost atinse obiectivele prioritare (din punctul de vedere al informațiilor privind rezultatele). Pentru a face acest lucru, sunt necesare sisteme de raportare separate. În anumite sectoare, acest tip de raportare poate necesita crearea unor noi sisteme și proceduri de colectare a datelor. În alte sectoare - rezultatele pot fi măsurate numai după cinci până la zece ani (cum ar fi sectorul educației).

4. Sistemul actual corelează doar superficial prioritățile, politicile publice și bugetul, pentru o mai bună corelare este nevoie de planificare și programare strategică la nivel sectorial

Când se abordează procedura de aliniere practică, recomandarea noastră este de a face o distincție între trei tipuri de priorități. Mai întâi, există priorități care pot fi implementate integral sau aproape integral fără alocări sau decizii privind re-allocările. În al doilea rând, există priorități care pot fi implementate integral sau parțial prin decizii de re-alocare. Al treilea set de priorități presupune decizii de alocare a unor fonduri suplimentare pentru sectoare. PSI va cuprinde toate aceste trei seturi de priorități. Totuși, va exista un stimulente ușor explicabil din partea tuturor ministerelor de a trata întreaga listă de obiective prioritare ca aparținând celei de-a treia categorii. În același timp, procesul de corelare a priorităților cu resursele la nivel strategic va trebui să fie conceput astfel încât să se poată face o distincție între cele trei tipuri de priorități. Mai mult, în momentul discuțiilor privind prioritățile și cerințele de finanțare pentru acestea, trebuie să se lase la o parte restul bugetului. De regulă, restul reprezintă aproximativ 90% din totalul cheltuielilor.

Toate acestea indică faptul că alinierea reală a priorităților și bugetelor va fi posibilă numai după îmbunătățirea calității informative a întregului buget, adică se pot identifica, analiza și evalua programe de buget concrete, care în același timp sunt și programe de implementare a politicilor publice. În prezent, conceptul de planificare strategică nu include și acest aspect într-o măsură suficientă. În opinia noastră, Ministerul Finanțelor Publice va sprijini ideea de bugetare pentru programe ca fiind unul dintre elementele centrale ale sistemului de planificare strategică, fără de care acesta nu va funcționa. Noi considerăm că acesta ar trebui să reprezinte punctul principal al sistemului de planificare strategică asupra căruia ar trebuie să se concentreze eforturile pe termen mediu, deoarece va permite îmbunătățirea semnificativă a calității informative a întregului buget, nu doar a anumitor părți de buget (priorități).

5. Stabilirea valorii cheltuielilor pentru priorități ar trebui să înceapă printr-o analiză atentă a angajamentelor existente

Atunci când ne gândim la alinierea priorităților PSI și a bugetului, recomandarea noastră este să se înceapă prin a număra și a face previziuni privind angajamentele existente ale Guvernului. Un astfel de exercițiu va permite identificarea resurselor suplimentare de care dispune Guvernul față de cele necesare pentru implementarea tuturor

angajamentelor UE pentru aderare și folosirea fondurilor pre-structurale / structurale. Este destul de probabil ca necesarul de resurse pentru aceste două articole să depășească valoarea pe care Guvernul este pregătit să o aloce noilor priorități.

Rezumat al recomandărilor noastre inițiale privind noul concept de planificare strategică

1. Cel mai greu moment în cadrul mecanismului PSI propus este modalitatea de atingere a unui acord cu privire la un număr limitat de priorități strategice. Se pare că o descriere a procedurii sau a metodelor de atingere a acordului în cadrul Consiliului de Planificare Strategică trebuie să fie incluse în *concept paper*. Acestea pot consta în sesiuni de *brainstorming* organizate în cadrul consiliului folosind abordarea SWOT sau ceva similar. Trebuie să reflecte faptul că înalții funcționari publici nu vor accepta o metodă sofisticată de adoptare a deciziilor, trebuie să se propună organizarea unei discuții cu o anumită structură. Atunci când se stabilesc astfel de priorități generale, este important ca fiecare să înțeleagă care sunt „regulile jocului”.
2. Primul pas trebuie să constea într-o abordare top down (sus-jos), nu *invers*, deoarece permite o abordare mai strategică și identificarea priorităților cheie. În continuare, prioritățile trebuie stabilite într-un mod inclusiv pentru a evita luptele în cadrul diferitelor sectoare pentru a ajunge pe primele locuri în lista generală. Din punctul de vedere al procesului, trebuie să se asigure că fiecare ministru este angajat și contribuie la acest proces;
3. Atunci când analizează alinierea resurselor cu prioritățile, Ministerul Finanțelor Publice trebuie să prezinte mai întâi o estimare a costurilor angajamentelor existente. Acest exercițiu permite, în special, identificarea fondurilor necesare pentru îndeplinirea cerințelor de aderare la UE și folosirea fondurilor UE pre-structurale / structurale;
4. PSI nu trebuie să fie separat de planurile anuale ale ministerului de linie. Acestea sunt utile pentru planificarea și coordonarea activității de elaborare a PPP și a legislației. Astfel de planuri pot avea un format unificat alcătuit din cel puțin două secțiuni cheie. Prima secțiune ar putea fi cea în care se stabilesc activitățile necesare pentru prioritățile cheie ale Guvernului (conform descrierii din PSI). A doua secțiune poate cuprinde descrierea altor măsuri și activități necesare pentru îndeplinirea altor declarații de priorități ale Guvernului și pentru dezvoltarea sectorului în general. Rolul Centrului ar fi acela de a analiza planurile de acțiune și de a se asigura că a) prioritățile Guvernului sunt acoperite, măsurile sunt adecvate, fără a fi contradictorii, cu un calendar adecvat; b) nu există contradicții și duplicare a eforturilor în cadrul ministerelor de linie în ceea ce privește planificarea acțiunilor sectoriale; c) agendele privind procesele legislative și de planificare a politicilor publice ale Guvernului respectă calendarele identificate în planurile de acțiune anuale. Centrul trebuie să urmărească în special dacă propunerile de politici publice și proiectele de acte normative necesare pentru abordarea priorităților Guvernului sunt livrate conform calendarului stabilit.

5. În viitor, însă, Guvernul ar trebui să înceapă cu planificarea strategică sectorială. Activitatea de bugetare pentru programe derulată în prezent de Ministerul Finanțelor Publice ar trebui să reflecte acest lucru. Totuși, planificarea strategică și crearea de programe ca parte a acestui proces nu ar trebuie să fie percepute ca responsabilitate aparținând doar Ministerului Finanțelor Publice. Ar trebui să reprezinte și preocuparea UPP a SGG. O structură bună a programului este esențială pentru o gestionare eficientă a politicilor publice. O astfel de activitate de planificare strategică ar putea fi, eventual, derulată sub formă de proiect pilot în care toate părțile implicate ar putea beneficia de posibilitatea de a învăța împreună. Ca parte a acestui exercițiu, ministerelor li se va cere să asigure îmbunătățirea calității informative a bugetului și a operațiunilor lor prin crearea de programe. Planurile strategice vor trebui apoi să demonstreze cum corespund ele atât priorităților evidențiate în documentele cheie de priorități ale Guvernului, inclusiv Programul de guvernare, cât și provocărilor existente în mediul intern și extern. Rolul Consiliului de Planificare Strategică ar fi acela de a coordona planurile strategice sectoriale pentru a se asigura că îndeplinesc obiectivele guvernamentale și contribuie împreună la realizarea acestora. După elaborare, planurile strategice sectoriale ar putea fi folosite ca documente informative cheie în procesul de formulare a bugetului. Ele vor prezenta toate programele (instrumentele) Guvernului care pot fi evaluate.

IV Competențele și funcțiile de gestionare a politicilor publice ale Secretariatului General al Guvernului și ale Cancelariei Primului-Ministru

Descrierea situației actuale din sistemul instituțional pentru sistemul de gestionare a politicilor publice

Așa cum s-a menționat în diverse rapoarte privind dezvoltarea administrației publice și a sistemului de gestionare a politicilor publice din România, în ultimii câțiva ani s-a înregistrat o tendință pozitivă de îmbunătățire a sistemului instituțional general de gestionare a politicilor publice la nivel de Centru al Guvernului. În acest sens, trebuie subliniate următoarele eforturi:

- Instituirea ședinței pregătitoare a secretarilor de stat. La această ședință participă toate ministerele de linie. A permis îmbunătățirea modului de funcționare a ședințelor de guvern aducând o reducere semnificativă a fluxului de proiecte în cadrul ședinței de guvern. Acest lucru a dus la reducerea duratei ședințelor de guvern;
- Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului a devenit operațională și conduce procesul de introducere a sistemului de propuneri de politici publice. Acest lucru presupune în același timp informarea și consolidare capacității ministerelor de linie;
- Numărul consiliilor interministeriale a fost redus considerabil (de la aproximativ 115 la 9, plus Consiliul interministerial de Planificare Strategică și Consiliul interministerial pentru situații de criză). Responsabilitatea șefilor de consilii (miniștri de linie) este aceea de a organiza activitatea derulată de noile consilii. Nu toate aceste consilii sunt funcționale în acest moment;
- Consilierii de stat ai Cancelariei Primului-Ministru și UPP vor oferi Consiliului de Planificare Strategică sprijin privind activitatea de secretariat;
- Există 9 departamente intersectoriale instituite în cadrul Cancelariei Primului-Ministru, fiind conduse de consilieri de stat și coordonate de un secretar de stat sub autoritatea Cancelarului. Aceste departamente au început să lucreze direct cu ministerele de linie, zilnic;
- Cele 26 de agenții care raportau în mod direct Primului-Ministru sunt în prezent plasate sub supravegherea consilierului de stat competent. Cele 9 departamente intersectoriale ale Cancelariei Primului-Ministru asigură supravegherea acestora, acționând ca inițiator al actelor normative și a politicilor publice în numele lor. Există șase agenții aflate în subordinea Secretariatului General al Guvernului;
- Departamentul special este înființat în subordinea ministrului delegat, responsabil de controlul privind implementarea programelor finanțate prin fonduri internaționale, de coordonarea implementării programului de împrumut de ajustare structurat și de controlul implementării *acquis-ului comunitar*.

Probleme care trebuie supuse discuțiilor

1. Sistemul de monitorizare și raportare privind Programul de guvernare nu este bine definit

În prezent, sistemul de monitorizare și raportare privind Programul de guvernare este instituit ad hoc. În momentul începerii acestui Proiect Twining, Secretariatul General al Guvernului a preluat redactarea primului raport privind implementare Programului de guvernare actual. De fapt, nu există un sistem unificat și centralizat pentru o planificare detaliată a implementării Programului de guvernare. Un astfel de sistem a existat în perioadele anterioare de guvernare. Ministerele de linie au libertatea de a alege modul în care asigură planificarea privind prioritățile din sectorul lor. Prin urmare, Centrul Guvernului nu are un rol oficial în a se asigura că toate prioritățile din Programul de guvernare sunt incluse în planificarea corespunzătoare a ministerelor de linie.

Sistemul de planificare strategică propus recent va necesita o monitorizare și coordonare regulată și structurată a activității ministerelor în legătură cu prioritățile Guvernului. În prezent, această funcție nu există nici la nivel de Cancelarie a Primului-Ministru, nici la nivel de Secretariat General al Guvernului. Fără îndoială, acest sistem trebuie să fie introdus pentru a se asigura implementarea coordonată și la timp a Programului de guvernare.

2. Nu s-a luat încă nici o decizie privind viitoarea diviziune a rolurilor și responsabilităților între Cancelaria Primului-Ministru și Secretariatul General al Guvernului. Totuși, se pare că se ajunge la un consens

În momentul redactării acestui Raport de evaluare, nevoia de a clarifica rolurile și responsabilitățile celor două organisme în ceea ce privește gestionarea politicilor publice și procedurile Guvernului era clar recunoscută. Cu toate acestea, nu este încă foarte clar cum se vor raporta ambele instituții la noul sistem de propuneri de politici publice.

Din punctul nostru de vedere, noi nu percepem această situație ca fiind o problemă atât timp cât diferitele roluri de îndeplinire a funcției de evaluare a politicilor publice sunt definite, înțelese și aprobate de ambele instituții astfel încât să nu existe duplicări, ci să adauge valoare una alteia. Am propus ambelor organizații să ia în considerare separarea rolurilor în cadrul ciclului continuu politici publice - politică. Ambele puncte de vedere - analiza de politici publice și analiza politică sunt importante pentru un proces decizional bine informat al Primului-Ministru și al întregului Guvern. Dar acestea au un caracter diferit și deseori necesită o abordare și competențe diferite.

Noi sugerăm luarea în considerare a unui model în care Secretariatul General al Guvernului să fie responsabil de calitatea generală a procesului decizional de la nivel de Guvern. Acest lucru presupune ca Secretariatul General al Guvernului să dețină responsabilitate privind realizarea analizei propunerilor de politici publice din perspectiva respectării procedurilor, coordonarea și asigurarea calității informative. În continuare, pe baza acestei analize, Cancelariei Primului-Ministru îi revine

responsabilitatea (celor nouă departamente de politici publice conduse de consilieri de stat, i.e. consilieri ai Primului-Ministru) de a realiza analiza propunerilor de politici publice din punct de vedere politic și, în cazurile în care este necesar, de a informa Primul-Ministru în acest sens.

3. Rolul Centrului cu privire la ministerele de linie trebuie să fie clarificat. De asemenea, trebuie să se depună eforturi considerabile în vederea îmbunătățirii comunicării între Centru și ministerele de linie

Odată cu introducerea noului sistem de propuneri de politici publice, s-a discutat dacă Secretariatul General al Guvernului și Cancelaria Primului-Ministru trebuie să dețină responsabilități în domeniul funcțiilor de analiză ex ante și ex post a politicilor publice. În același timp, s-a recunoscut faptul că nici una dintre aceste două instituții nu au în prezent capacitatea de îndeplinire a unor astfel de funcții. De asemenea, s-a recunoscut faptul că, în majoritatea ministerelor de linie, capacitatea de formulare și analiză a politicilor publice este relativ scăzută și în multe cazuri aproape inexistentă.

În opinia noastră, ambele instituții ale Centrului Guvernului, precum și ministerele de linie, vor purta o discuție și vor ajunge la un acord privind tipul sistemului de gestionare a politicilor publice care este cel mai potrivit pentru România. Pe baza analizei sistemului existent, credem că obiectivul pe termen lung ar trebui să fie orientat spre crearea și elaborarea unor capacități puternice de formulare a politicilor publice în cadrul ministerelor de linie. De fapt, elaborarea politicilor publice și supravegherea implementării acestora este funcția de bază a ministerelor de linie. Dacă Centrul va degreva ministerele de linie de această responsabilitate, va submina astfel răspunderea ministerială privind politicile publice și va continua să atribuie nivelului ministerial actuala lipsă a capacității de analiză a politicilor publice. Practic, rolul Centrului ar trebui să fie acela de a facilita crearea unor condiții în care ministerele să fie încurajate să devină mai buni consilieri în domeniul politicilor publice pentru Guvern. De asemenea, Centrul trebuie să prezinte ministerelor de linie direcția strategică în dezvoltarea politicilor publice. Dacă se va respecta acest cadru logic, Centrul nu va degreva ministerele de linie de responsabilitatea privind analiza ex ante și ex post a politicilor publice. În schimb, va promova capacitatea ministerelor de a efectua astfel de analize la nivel ministerial.

În același timp, observăm o lipsă gravă a comunicării între Centru și ministerele de linie. Excepția în acest sens este reprezentată de Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului, cu toate că eforturile acesteia în acest sens se află încă într-o etapă incipientă de dezvoltare. Am observat că în momentul introducerii sistemului de propuneri de politici publice (ianuarie 2006), numeroase departamente cheie din cadrul ministerelor de linie nu cunoșteau sistemul și conotațiile acestuia. De asemenea, nu erau conștiente de intențiile privind planificarea strategică și alte aspecte.

Dacă se dorește succesul reformelor privind gestionarea politicilor publice și procedurile Guvernului, această situație trebuie să se schimbe. Se impune organizarea de evenimente de comunicare frecvente, crearea altor mecanisme care să promoveze împărtășirea informațiilor și ideilor în cadrul Guvernului, precum și a unei culturi comune a funcției publice la toate nivelurile. Aceasta va fi considerată prioritatea numărul unu a ambelor instituții ale Centrului, precum și a Ministerului Finanțelor Publice.

4. Dacă noua diviziune a rolurilor și responsabilităților între instituțiile de la nivel central va fi funcțională, rolul de gestionare a politicilor publice deținut de departamentele inter-sectoriale din cadrul Cancelariei Primului-Ministru trebuie să fie definit mai exact

Cele 9 departamente inter-sectoriale de politici publice din cadrul Cancelariei Primului-Ministru reprezintă o resursă semnificativă ce poate fi folosită pentru îmbunătățirea calității gestionării politicilor publice în cadrul Guvernului. În mod oficial, rolul acestora este de a oferi consiliere zilnică Primului-Ministru, dar în mare parte ad hoc. Însă în practică, această funcție nu este întotdeauna îndeplinită. De asemenea, - aceste departamente nu au un rol oficial nici în procesul de formulare a actelor normative, nici în noul proces de propuneri de politici publice.

În opinia noastră, cele 9 departamente inter-sectoriale ale Cancelariei Primului-Ministru ar putea adăuga o valoare considerabilă în special noului proces de propuneri de politici publice dacă rolul lor ar fi clar integrat în acest proces. Rolul lor principal ar fi acela de a colabora cu Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului și de a furniza analiza politică a propunerilor de politici publice și a proiectelor de acte normative. În același timp, pot să își mențină rolul de consilier ad hoc al Primului-Ministru. Dacă sistemul de concepere a sistemului de monitorizare a implementării Programului de guvernare este acceptat, analiza politică a activităților ministerelor privind implementarea programului și îndeplinirea sarcinilor trebuie să fie furnizată de către departamentele inter-sectoriale ale Cancelariei. Elaborarea sistemului de monitorizare tehnică a Programului de guvernare poate fi definită ca sarcină a UPP.

5. Gestionarea de către Cancelaria Primului-Ministru a numeroase agenții subordonate nu este justificată în mod corespunzător și consumă resursele acestora care ar putea fi folosite pentru îndeplinirea funcției extrem de importante de gestionare a politicilor publice

Existența unui număr mare de agenții subordonate Cancelariei Primului-Ministru este greu de înțeles, având în vedere că majoritatea dintre ele se ocupă de aspecte aparținând unui anumit minister sectorial, în timp ce restul agențiilor trebuie să fie rămână pe deplin independente. Se pare că această structură instituțională consumă resursele Centrului care ar putea fi folosite pentru îndeplinirea funcției extrem de importante de coordonare inter-sectorială.

Nevoia de a asigura independența este argumentația folosită cel mai des pentru justificarea statutului actual al acestor agenții. Acest argument nu ni se pare suficient de temeinic justificat. În primul rând, argumentul independenței nu este foarte relevant pentru unele agenții. De exemplu, nu există motive pentru care implementarea politicilor publice pentru tineret și sport să se realizeze la nivel central și nu la nivelul ministerelor de linie competente. Pe când în cazul funcțiilor de reglementare, independența ar putea fi asigurată cu ajutorul reglementărilor corespunzătoare din cadrul legii și prin procedura de numire a șefului organizației. Motivul principal de readucere a agențiilor în subordinea ministerelor de linie este acela de a permite folosirea resurselor Centrului pentru funcțiile esențiale privind politicile publice.

6. Rolul Centrului privind consiliile interministeriale nu este clar ca rol al consiliilor privind procesul decizional general

Consiliile interministeriale ar putea avea un rol util în coordonarea acțiunilor ministerelor, a documentelor de politici publice, a proiectelor de acte normative și a activității privind PSI. Totuși, în prezent, cele 9 consilii se întrumesc numai ad hoc (de obicei o dată pe lună). În luna decembrie 2005, nu toate consiliile erau operaționale. Numai aspectele care sunt incluse pe agenda consiliilor sunt promovate de către unul dintre ministerele participante.

În prezent, există următoarele probleme privind instituirea, rolul și funcționarea acestor consilii:

- Nu au un rol real în procesul de formulare a PPP și a legislației;
- Ciclul lor de lucru este foarte diferit de ciclul de lucru al Guvernului (o dată pe lună în cazul consiliilor și o dată pe săptămână în cazul Guvernului);
- Structura sectorială poate fi restrictivă. Numeroase aspecte de politici publice presupun implicarea ministerelor care nu au reprezentare într-un anumit consiliu;
- Numărul mare al consiliilor nu permite miniștrilor să își aloce timp pentru a activa în cadrul acestora.

Instituțiile Centrului Guvernului - Cancelaria Primului-Ministru și Secretariatul General al Guvernului nu au nici un rol față de aceste 9 consilii. De asemenea, - nu există o coordonare structurată între cele două instituții centrale privind activitatea consiliilor interministeriale. În ceea ce privește organismele interministeriale, singurul domeniu în care colaborează cele două instituții centrale este cel privind asigurarea asistenței pentru activitățile de secretariat ale Consiliului de Planificare Strategică. Acest consiliu ar putea avea rolul principal în relația cu celelalte consilii interministeriale. Credem că acest aspect trebuie să fie abordat, având în vedere că Centrul ar putea adăuga valoare colaborării cu consiliile, asigurându-se că agenda acestora este regulată și reflectă problemele inter-sectoriale care sunt supuse și atenției Centrului.

7. Locul ocupat de unitățile de politici publice în ministerele de linie nu este întotdeauna sigur

În unele interviuri și întâlniri cu ministerele care nu au instituit încă unități de politici publice în cadrul structurilor lor am fost informați cu privire la intenția de a institui unități de politici publice sub subordonarea directă a ministerului. O astfel de abordare ar putea asigura o mai bună vizibilitate și o voce mai puternică pentru aceste unități.

Faptul că ministerele doresc să scoată în evidență rolul acestor unități este un aspect pozitiv. Totuși, constatăm și un risc într-o astfel de abordare. Consilierea privind politicile publice, diferită de consilierea de ordin politic, ar trebui să fie cât mai imparțială, prin urmare trebuie să se deruleze la nivel administrativ, nu la nivel de persoane numite pe criterii politice - ministrul. Dacă unitatea de politici publice este plasată în subordinea ministerului, există riscul de a fi considerată ca subiectivă și de a fi înlocuită în momentul schimbării ministrului. Aceasta este o situație care aduce un câștig, dar și o pierdere pe termen mediu pentru întregul sistem de UPP.

De asemenea - nu toate ministerele au instituit unități de politici publice sau, dacă au deja o astfel de unitate, noile unități nu beneficiază de personal suficient sau nu au un mandat și o fișă a postului foarte clare.

8. Rolul funcționarilor publici și al politicienilor în gestionarea politicilor publice necesită clarificări.

Nu există o diviziune clară între nivelurile administrativ și politic în ceea ce privește Cancelaria Primului-Ministru și Secretariatul General al Guvernului. În același timp, o funcție de consiliere politică se regăsește la nivel de departament în cadrul Cancelariei Primului-Ministru. Separarea funcțiilor administrative și politice, în opinia noastră, nu este numai unul dintre principiile cheie ale unei bune guvernări, ci și o condiție preliminară importantă pentru eficacitatea sistemului de gestionare a politicilor publice. Centrul Guvernului ar trebui să exceleze în acest domeniu, dat fiind că reprezintă exemplul și punctul de referință al bunelor practici pentru toate celelalte instituții din administrația publică. Lipsa unei clare separări între nivelurile administrative și politic a generat câteva dintre problemele de gestionare pe care le-am observat în momentul redactării acestui Raport de evaluare, adică unele structuri administrative nu au un șef administrativ. În schimb, acestea sunt conduse de funcționari public numiți pe criterii politice care, prin natura funcției lor, nu sunt administratori. Astfel, timpul foarte valoros al politicienilor este limitat de nevoia de a gestiona aspecte administrative, în timp ce chestiunile de ordin administrativ sunt afectate deoarece administratorii politici nu se pot concentra în întregime pe aceste aspecte.

Regulamentele normative privind statutul angajaților Cancelariei Primului-Ministru trebuie să fie redefinite. Personalul Cancelariei Primului-Ministru trebuie să fie considerat ca fiind numit pe criterii politice de către Primul-Ministru și nu poate fi constituit din funcționari publici, conform definiției din articolul 21, partea 5, Legea nr. 23 din 3 martie 2004. Dacă în cadrul Cancelariei Primului-Ministru există funcții care necesită competențe de analist expert în politici publice, acestea trebuie selectate prin concurs deschis, iar pozițiile trebuie să fie menținute și după schimbările Guvernului.

Rezumat al recomandărilor noastre inițiale privind organizarea instituțională a Centrului Guvernului

1. Una dintre soluțiile pentru o alocare mai eficientă a responsabilităților și competențelor în cadrul Centrului Guvernului este aceea de a face o distincție clară între rolurile Secretariatului General al Guvernului și al Cancelariei Primului-Ministru. Rolul primului este acela de a oferi Primului-Ministru și Guvernului consiliere privind politicile publice, în timp ce rolul celui de-al doilea este de a efectua analiza politică pentru Primul-Ministru. În același timp, ambele instituții trebuie mențină o comunicare și colaborare frecvente și bine întemeiate în îndeplinirea funcțiilor lor;
2. Implementarea celor două roluri menționate anterior poate fi realizată prin alocarea următoarelor funcții:
 - Secretariatul General al Guvernului:

- a) Responsabilitate pentru coerența și dezvoltarea unui sistem de formulare a politicilor publice, precum și rolul de „gardian” pentru întregul sistem, inclusiv procedurile legislative („deținătorul regulamentului de procedură”);
- b) Îmbunătățirea capacității instituționale a ministerelor (inclusiv sprijin și consiliere metodologică pentru ministerele de linie);
- c) Analiza propunerilor de proiecte de politici publice și acte normative din punctul de vedere al conformității cu procedurile, coordonarea și calitatea informativă;
- d) Pregătirea ședințelor de guvern și a ședinței de *briefing* (juridic / de politici publice) a Primului-Ministru și/sau a Ministrului Secretariatului General al Guvernului cu privire la elementele din agendă;
- e) Responsabilitatea pentru sistemul de control a implementării hotărârilor Parlamentului / Guvernului;
- f) Implementarea sistemului de planificare și programare strategică împreună cu Ministerul Finanțelor Publice. Asigurarea funcției secretariale pentru Consiliul de Planificare Strategică, împreună cu Cancelaria Primului-Ministru.

- **Cancelaria Primului-Ministru:**

- a) Coordonarea procesului de stabilire a priorităților cu privire la planificarea strategică și asigurarea funcției secretariale pentru Consiliul de Planificare Strategică, împreună cu Secretariatul General al Guvernului;
- b) Asigurarea de consiliere politică zilnică ad hoc pentru Primul-Ministru cu privire la toate elementele din agenda Guvernului (în strânsă colaborare cu Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului);
- c) Autorizarea revizuirilor specifice pe sector / politici publice și inițierea reviziilor politicilor publice / aspectelor de importanță strategică;
- d) Dezvoltarea și coordonarea implementării politicilor publice ale Guvernului referitoare la comunicarea cu societatea privind politicile publice.
- e) Implicarea în coordonarea implementării și monitorizării regulate a Programului de guvernare;

3. UPP trebuie să își asume rolul de consilier metodologic al Guvernului cu privire la îmbunătățirea sistemului actual de gestionare a politicilor publice. Prin urmare,

este esențial ca UPP să elaboreze un concept unic în care să se evidențieze toate aspectele legate de elaborarea sistemului de gestionare a politicilor publice (planificare a politicilor publice într-un sens mai larg, planificare strategică, elaborare a legislației etc.). În elaborarea unui astfel de document conceptual trebuie să se implice și alte ministere interesate, cum ar fi Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Justiției;

4. Departamentele Cancelariei Primului-Ministru ar putea oferi asistență și, împreună cu UPP, ar putea coordona ministerele în momentul elaborării de către acestea a planurilor anuale pentru implementarea PSI și a Programului de guvernare. Elaborarea tehnică a formularelor și regulamentul de monitorizare a Programului de guvernare trebuie să fie responsabilitatea UPP. Ar îndeplini următoarele funcții:
 - se asigură că ministerele au planificat implementarea Programului de guvernare și a PSI într-un mod suficient de detaliat, cu respectarea calendarului de activități;
 - elaborează rapoartele periodice privind progresul înregistrat în cadrul implementării Programului de guvernare și PSI (pe baza revizuirii rapoartelor periodice furnizate de ministerele de linie);
 - analizează din punct de vedere politic propunerile ministerului de politici publice și proiectele de acte normative (folosind și analiza de politici publice a aceluiași propuneri, efectuată de Secretariatul General al Guvernului);
5. Cu toate acestea, pe viitor, întrebarea privind raționalitatea împărțirii Centrului Guvernului în două instituții trebuie să fie dezbătută în mod detaliat. Până în prezent, nu am reușit să obținem suficiente argumente privind separarea instituțională a celor două organisme. Reunirea celor două instituții într-un puternic Centru al Guvernului cu o delimitare clară a funcțiilor politică și administrativă la nivel intern poate fi benefică din mai multe puncte de vedere. Majoritatea acestor funcții ar folosi resursele disponibile la nivel central mai eficient și ar asigura o mai bună comunicare și cunoaștere a organizării;
6. Trebuie să existe o diviziune clară între nivelurile administrativ și politic în cadrul Cancelariei Primului-Ministru și SGG;
7. Obiectivul acestui proiect nu este revizuirea instituțională completă a funcțiilor Centrului Guvernului. Totuși, se pare că o creștere a capacității funcției de gestionare a politicilor publice a Centrului nu ar putea fi atinsă în lipsa unei revizuirii a competențelor nespecifice alocate recent Cancelariei Primului-Ministru, precum și SGG, într-o oarecare măsură. Majoritatea agențiilor subordonate Cancelariei Primului-Ministru activează în domeniile de responsabilitate ale ministerelor de linie.

V Formarea în domeniul gestionării politicilor publice

Descrierea situației actuale

- Formarea funcționarilor din administrația publică este asigurată de Institutul Național de Administrație (INA). Acesta este subordonat Ministerului Administrației și Internelor. Cursurile furnizate de INA au durate diferite - programe de 2 ani, programe de 1 an și cursuri de scurtă durată. Formarea este asigurată de experți, profesori și specialiști cu cunoștințe practice. Aceștia provin din universități, ministere și instituții publice centrale. Există și un curs general de politici publice, inclus în programul de formare specializată în administrația publică (durata programului este de 2 ani) pentru tinerii absolvenți de facultate.
- INA nu asigură cursuri de formare specializate în noua procedură privind propunerile de politici publice, care a intrat în vigoare de la 1 ianuarie 2006. UPP a organizat activități de formare ad hoc la mijlocul anului 2005. În decembrie, UPP a organizat ședințe de consultare cu reprezentanți ai tuturor ministerelor cu privire la capacitatea ministerială și gradul de înțelegere a noului sistem. Se pare că, în general, toate ministerele au nevoie de clarificări suplimentare și sesiuni de formare privind aspectele de politici publice, în special în ceea ce privește noile proceduri.
- De asemenea, în interviuri s-au regăsit observații privind insuficiența competență a personalului din ministere cu privire la analiza de politici publice și elaborarea documentelor juridice.

Rezumat al recomandărilor noastre privind formarea în domeniul gestionării politicilor publice

1. Cea mai importantă activitate de dezvoltare a competențelor constă în implicarea reprezentanților ministerelor de linie în elaborarea și lansarea noului sistem, precum și în crearea noilor proceduri de elaborare a propunerilor de politici publice și legislație. Astfel de activități sunt planificate în cadrul proiectului și trebuie să se deruleze pentru a permite creșterea nivelului de înțelegere comună și a implicării în noul sistem de către toți factorii interesați;
2. Cursul structurat de gestionare a politicilor publice și metodele de analiză de impact trebuie să fie elaborat pentru toate nivelele de sesiuni de formare, 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;
3. Cursul de formare în analiza de politici publice ar trebui să includă informații generale privind politicile publice și sistemele de planificare strategică, dar trebuie să se acorde o atenție specială studiilor de caz la nivel practic din cadrul administrației publice din România și din alte țări, inclusiv calculării costurilor, alegerii celor mai adecvate metode de evaluare și practicii de planificare a implementării.

4. Trebuie să se dezvolte colaborarea cu universitățile în care se predau cursuri de analiză a politicilor publice pentru a asigura cunoștințele și competențele esențiale pentru analiza politicilor publice încă din stadiul de educație formală.

Concluzii

Acest raport este redactat de către experții PROIECTULUI PHARE RO2003/IB/OT/10, 2003/005-551.03.03 „Consolidarea capacității instituționale Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional” în strânsă colaborare cu experții omologi din cadrul Secretariatului General al Guvernului României și al Cancelariei Primului-Ministru, precum și cu reprezentanți ai unor ministere de linie și ai instituțiilor din administrația centrală. În faza de pregătire a raportului peste 30 de funcționari publici au fost intervievați cu privire la aspectele abordate în raport. Analizele actelor normative privind procedurile de elaborare, avizare și aprobare a politicilor publice și a proiectelor de acte normative au fost realizate de experții din cadrul Cancelariei de Stat a Republicii Letone. Tabelul comparativ al analizelor actelor normative este inclus în *Anexa 2* la raport.

Concluziile preliminare și recomandările raportului au fost discutate în cadrul conferinței „Elaborarea politicilor publice - experiențe, provocări, riscuri” 19 - 20 ianuarie 2006, precum și în 3 sesiuni de ateliere de lucru organizate special cu participarea reprezentanților tuturor instituțiilor implicate.

Celelalte 3 ateliere de lucru au fost organizate pentru dezbateră în detaliu a aspectelor legate de rolul și atribuțiile Cancelariei Primului-Ministru și ale Secretariatului General al Guvernului în ceea ce privește formularea și implementarea politicilor publice și procesul de planificare strategică. Documentul *concept paper* privind diviziunea funcțiilor a fost redactat și prezentat reprezentanților ambelor instituții. Toate părțile implicate, atât la nivel administrativ, cât și politic, au aprobat formularea funcțiilor. Rezultatul consultării privind formularea funcțiilor și sarcinile relevante este inclus în *Anexa 3* a prezentului Raport. Etapele ulterioare privind diviziunea instituțională a funcțiilor constau în elaborarea de noi regulamente normative pentru mandatul Secretariatului General al Guvernului și al Cancelariei Primului-Ministru.

În ceea ce privește celelalte aspecte incluse în analizele Raportului de evaluare, activitățile ulterioare se vor derula în conformitate cu planul de lucru al proiectului. Cele mai importante dintre acestea sunt - elaborarea proiectului de *concept paper* luând în considerare îmbunătățirile care trebuie aduse procesului de formulare a politicilor publice, consultarea *concept paper* și elaborarea regulamentelor normative în conformitate cu acesta.

Acest Raport de evaluare este prezentat spre aprobare Comitetului Director al proiectului, la data de 22 februarie 2006.

Annex 1

List of information sources used in the preparation of Assessment Report

1. Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report. European Commission, 25 October 2005.
2. Legislative Process and Policy-Coordination in Romania: Synthesis of Reports 1998-2003. SIGMA, March 2004;
3. Assessment Report: Romania - Policy making and Co-ordination. SIGMA, 2004;
4. Assessment Report: Romania - Policy making and Co-ordination. SIGMA, 2003;
5. Assessment Report: Romania - Policy making and Co-ordination. SIGMA, 2002;
6. The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation. SIGMA, 2005;
7. Strategic Policy-Making Capacities in the Romanian Government. SIGMA Mission report, 2 December 2005;
8. Policy, planning & budgeting in Romania. WB Dutch grant TF 054659. First report, 15 December 2005.
9. Co-ordination in the Centre of Government: Functions and organization of the Government Office. SIGMA, paper 35. ,2004;
10. Improving policy instruments through Impact Assessment. SIGMA paper 31, 2001;
11. General Monitoring Indicators & Action Plan for Implementation of Procedures with Ministry PPU. World Bank, Mission report III, June 2005;
12. OECD/GD(97)176, "Law drafting and regulatory management in Central and Eastern Europe", SIGMA paper No.18, Paris 1997.
13. Strategy for accelerating the Public Administration Reform 2004 - 2006.
14. Handbook of elaboration of public policy proposal. GSG PPU, 2005.

Anexa 3

Rolul și atribuțiile Cancelariei Primului-Ministru și ale Secretariatului General al Guvernului în ceea ce privește formularea și implementarea politicilor publice și procesul de planificare strategică

Secretariatul General al Guvernului și Cancelaria Primului-Ministru au inițiat o analiză instituțională privind rolurile și funcțiile celor două structuri în ceea ce privește coordonarea procesului de formulare a politicilor publice. Prin *Planul de măsuri prioritare pentru integrarea europeană* noiembrie 2005 - decembrie 2006, Secretariatul General al Guvernului și Cancelaria Primului-Ministru și-au exprimat angajamentul lor față de separarea funcțiilor celor două organisme, în sensul abordării deficiențelor menționate în Raportul Complet de Monitorizare pe 2005. Măsurile concrete incluse în acest document sunt următoarele:

- Constituirea unui grup de lucru în vederea realizării analizei instituționale pentru separarea funcțiilor în ceea ce privește coordonarea procesului de formulare a politicilor publice;
- Aprobarea raportului de analiză instituțională;
- Elaborarea proiectului de act normativ care va reglementa funcțiile Cancelariei Primului-Ministru și ale Secretariatului General al Guvernului privind coordonarea procesului de formulare a politicilor publice
- Adoptarea actului normativ care va reglementa rolul și funcțiile Cancelariei Primului-Ministru și ale Secretariatului General al Guvernului privind coordonarea procesului de formulare a politicilor publice.

În prezent, grupul de lucru în vederea realizării analizei instituționale pentru separarea funcțiilor în ceea ce privește coordonarea procesului de formulare a politicilor publice a fost constituit prin decizia comună a ministrului delegat pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului și Șeful Cancelariei Primului-Ministru, realizându-se și analiza care determină delimitarea sarcinilor din punct de vedere funcțional. În perioada următoare, vor fi inițiate propuneri de acte normative în vederea modificării legislației actuale pentru a enunța clar atribuțiile Secretariatului General al Guvernului și ale Cancelariei Primului-Ministru în ceea ce privește procesul de planificare strategică și de formulare a politicilor publice.

Pe parcursul procesului de realizare a analizei instituționale cele două organisme au beneficiat de asistență din partea Cancelariei de Stat a Republicii Letone, prin Proiectul Twinning „Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional” care se derulează în prezent la Secretariatul General al Guvernului.

Analiza instituțională se concentrează pe următoarele aspecte:

1. Sistemul de elaborare a politicilor publice din diferite state membre ale Uniunii Europene.
2. Progresul înregistrat în prezent în acest domeniu și instituțiile care au coordonat această activitate în cadrul administrației din România.
3. Arhitectura instituțională actuală a Centrului Guvernului din România.

În ceea ce privește rolul și competențele în cadrul procesului de formulare și implementare a politicilor publice și în cadrul procesului de planificare strategică, sintetizând analiza instituțională, putem menționa:

1. Formularea politicilor publice are loc la nivel de minister.
2. Analiza propunerilor de politici publice și nota de conformitate, în concordanța cu HG 775/2005, se realizează în cadrul Secretariatului General al Guvernului, prin Unitatea de Politici Publice.
3. Sprijinul metodologic pentru ministerele de linie cu privire la sistemul de formulare a politicilor publice este asigurat de către Secretariatul General al Guvernului.
4. Sistemul de definire a priorităților Guvernului și de coordonare a politicilor publice cu prioritățile și strategiile este instituit de Cancelaria Primului-Ministru în cooperare cu Secretariatul General al Guvernului ca aparat de lucru al Consiliului de Planificare Strategică.
5. Consilierea ad hoc pentru Primul-Ministru cu privire la elementele de pe agenda Guvernului este asigurată de Cancelaria Primului-Ministru.
6. Evaluarea politică a procesului de implementare a Programului de guvernare este asigurată de Cancelaria Primului-Ministru.

În anexă se găsește o descriere detaliată a rolului și atribuțiilor Cancelariei Primului-Ministru și a Secretariatului General al Guvernului în ceea ce privește formularea și implementarea politicilor publice, precum și procesul de planificare strategică, cu mențiunea că actele normative care permit punerea în aplicare a rolului și funcțiilor celor două structuri vor fi inițiate în cel mai scurt timp.

Rolul și atribuțiile Cancelariei Primului-Ministru și ale Secretariatului General al Guvernului în cadrul procesului de formulare și implementare a politicilor publice

În calitate de parteneri care fac parte din „Centrul Guvernului” României, Cancelaria Primului-Ministru și Secretariatul General al Guvernului, în ceea ce privește politicile publice și practica, vor menține o cooperare activă și vor interacționa în relația pe care o au cu ministerele de linie pe parcursul întregului proces de elaborare a politicilor publice.

▪ Cancelaria Primului-Ministru:

1. Crearea unui cadru pentru definirea priorităților și strategiei Guvernului și asigurarea coordonării politicilor publice cu prioritățile și strategia Guvernului.

Sarcini în cadrul funcției:

1.1. Asigură, împreună cu SGG, secretariatul tehnic și aparatul de lucru pentru Consiliul de Planificare Strategică (CPS);

1.2. Asistă, în colaborare cu SGG și MFP, ministerele de linie în stabilirea priorităților lor strategice și a planurilor privind politicile publice sectoriale, în conformitate cu Programul de guvernare, Planul Național de Dezvoltare și angajamentele internaționale asumate de România;

1.3. Colectează prioritățile nou apărute pe agenda publică și cea a Primului-Ministru care pot fi transpuse în politici publice și care pot fi analizate în cadrul ședințelor CPS;

1.4. Asigură ministerelor de linie consiliere cu privire la priorități, planificare în timp și alte aspecte strategice privind evoluțiile majore ale politicilor publice;

1.5. Asigură, prin Secretariatul Permanent pentru Afaceri Europene, coordonarea procesului de aderare a României la Uniunea Europeană, la nivel de Prim-Ministru;

1.6. Coordonează activitatea de formulare a politicilor publice sectoriale în agențiile și autoritățile din cadrul structurii sale, cu excepția celor care îndeplinesc funcția de reglementare;

1.7. Informează Primul-Ministru cu privire la progresul și calitatea propunerilor de politici publice elaborate de ministerele de linie;

1.8. Asigură consiliere și colaborează cu ministerele de linie privind monitorizarea și raportarea referitoare la implementarea politicilor publice sectoriale;

1.9. Elaborează și prezintă Primului-Ministru notele informative privind impactul implementării politicilor publice;

1.10. Cooperează cu ministerele, alte instituții de stat și guvernamentale locale, organizații non-guvernamentale, partide politice, instituții străine și organizații internaționale în limita competențelor sale.

2. Implicarea în coordonarea și monitorizarea periodică a procesului de implementare a Programului de guvernare.

Sarcinile din cadrul funcției:

2.1. Asigură analiza politică a activităților instituțiilor în procesul de implementare a Programului de guvernare.

2.2. Informează Primul-Ministru cu privire la implementarea Programului de guvernare.

3. Prevenirea posibilelor situații critice din cadrul politicilor publice.

Sarcini în cadrul funcției:

3.1. Asigură consilierea ad hoc zilnică a Primului-Ministru cu privire la toate elementele de pe agenda Guvernului (în strânsă colaborare cu Secretariatul General al Guvernului);

3.2. Poate prezenta o opinie privind oricare dintre aspectele legate de politici publice, la cererea Primului-Ministru, și poate elabora propunerile pentru acțiunile care trebuie întreprinse, în colaborare cu ministerele responsabile.

4. Asigură sistemul de control al procesului de implementare a sarcinilor date de Primul-Ministru.

5. Asigură comunicarea dintre Primul-Ministru și societatea civilă.

▪ Secretariatul General al Guvernului:

1. Stabilirea cadrului pentru sistemul de planificare a politicilor publice și pentru procedurile Guvernului.

Sarcini în cadrul funcției:

1.1. Elaborează, în colaborare cu CPM și MFP, liniile directoare și formatele standard privind formularea planurilor strategice de către ministerele de linie.

- 1.2. Elaborează cadrul și îmbunătățește permanent sistemul de planificare a politicilor publice, documentele conceptuale de bază și regulamentele normative pentru planificarea politicilor publice și pentru procedurile legislative;
- 1.3. Asistă ministerele de linie în ceea ce privește aplicarea procedurilor standard de formulare a politicilor publice;
- 1.4. Asigură aplicarea procedurilor standard în cadrul procesului de formulare a politicilor publice;
- 1.5. Monitorizează și evaluează, cu ajutorul indicatorilor de performanță și a altor tehnici, eficacitatea și eficiența procesului de formulare a politicilor publice.
- 1.6. Participă la pregătirea ședințelor consiliilor interministeriale;
- 1.7. Lucrează în cooperare cu ministerele, alte instituții de stat și guvernamentale locale, organizații non-guvernamentale, partide politice, instituții străine și organizații internaționale în limita competențelor sale.

2. Monitorizarea și implementarea Programului de guvernare

Sarcini în cadrul funcției

- 2.1. Elaborarea formatului standard și a sistemului informațional pentru sistemul de planificare și raportare privind procesul de implementare a Programului de guvernare.
- 2.2. Prezintă Consiliului de Planificare Strategică informații privind procesul de implementare a Programului de guvernare.

3. Organizează și oferă sprijin pentru ședințele de guvern

Sarcini în cadrul funcției:

- 3.1. Asigură procedura de pregătire a ședințelor de guvern;
- 3.2. Asigură funcțiile organizaționale ale ședinței pregătitoare;
- 3.3. Analizează documentele de politici publice și propunerile de acte normative pentru a asigura conformitatea cu procedurile standard pentru politicile publice sectoriale și actele normative prezentate de către ministere;
- 3.4. Înregistrează propunerile pentru ședințele de guvern;
- 3.5. Propune lista de proiecte de acte normative care urmează să fie discutate în cadrul Guvernului;
- 3.6. Pregătește și pune la dispoziție informații privind evoluția numărului și tipurilor de acte normative aprobate în cadrul

ședințelor de guvern, precum și privind alți indicatori de monitorizare ai sistemului decizional.

4. Asistență metodologică și consiliere pentru ministerele de linie cu privire la politicile publice

Sarcini în cadrul funcției:

- 4.1. Colaborează cu unitățile de politici publice ale ministerelor.
- 4.2. Identifică nevoile de formare ale personalului care se ocupă de politicile publice, inclusiv instrumentele tehnice și metodologice, precum și competențele, pentru a îndeplini cerințele procesului de formulare a politicilor publice;
- 4.3. Sugerează formularea programelor de formare în domeniul gestionării politicilor publice.
- 4.4. Asigură o pregătire adecvată a personalului din domeniul politicilor publice din cadrul ministerelor cu privire la aplicarea procedurilor standard și la îndeplinirea tuturor funcțiilor de elaborare a politicilor publice.

5. Asigură sistemul de control a procesului de implementare a hotărârilor Parlamentului/Guvernului.