

**SECRETARIATUL GENERAL AL GUVERNULUI
DIRECȚIA POLITICI PUBLICE**

**RAPORT
cu privire la implementarea reglementărilor
în domeniul evaluării preliminare a impactului**

ianuarie – decembrie 2007

Introducere

Punerea în aplicare a reglementărilor cu privire la evaluarea preliminară a impactului deciziilor guvernamentale a început în ianuarie 2006 o dată cu intrarea în vigoare a H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice și a continuat cu implementarea, începând din ianuarie 2007, a H.G. nr. 1361/2006 cu privire la conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.

Perioada scurtă de implementare nu permite încă formularea unor concluzii cu privire la succesul reformei în ansamblu. Cu toate acestea, Direcția Politici Publice (DPP) din cadrul Secretariatului General la Guvernului realizează evaluări periodice ale implementării celor două proiecte de acte normative cu scopul de a identifica principalele probleme care apar în practica aplicării lor și de a adopta măsuri în vederea corectării acestora.

Raportul de față reprezintă actualizarea raportului elaborat pentru perioada ianuarie-iunie 2007, cu datele înregistrate în perioada iulie-decembrie 2007. Concluziile monitorizării celor 2 acte normative menționate anterior mai-sus prezintă atât aspecte cantitative cât și calitative legate de calitatea propunerilor de politici publice și a instrumentelor de prezentare și motivare (expuneri de motive și note de fundamentare) elaborate pe parcursul anului 2007.

Trebuie menționat, de asemenea, faptul că informațiile legate de Ședința Guvernului lipsesc din monitorizarea realizată în perioada iulie-decembrie 2007, Direcția Politici Publice nemaiparticipând la Ședințele Guvernului. De aceea, aspectele referitoare la Ședința Guvernului de la punctul II-D acoperă doar prima jumătate a anului 2007.

Structura Raportului include:

- Concluzii privind analiza cantitativă și calitativă a implementării H.G. nr. 775/2005
- Concluzii privind analiza cantitativă și calitativă a implementării H.G. nr. 1361/2006
- Măsuri întreprinse pentru informarea și formarea reprezentanților ministerelor
- Aspecte legate de activitatea unităților de politici publice din cadrul ministerelor
- Recomandări pentru îmbunătățirea punerii în aplicare a reglementărilor din domeniul evaluării preliminare a impactului

I. Implementarea HG nr. 775/2005

În cursul anului 2007 se constată o încetinire a ritmului elaborării propunerilor de politici publice, una dintre explicații fiind mutarea accentului pe fundamentarea proiectelor de acte normative ca urmare a implementării noilor proceduri prevăzute în H.G. nr. 1361/2006. Acest fapt denotă o insuficientă cunoaștere a diferenței dintre procesul politicilor publice și procesul legislativ.

De asemenea, nu se remarcă încă progrese semnificative în privința calității propunerilor elaborate, fiind astfel necesară continuarea eforturilor de întărire a capacității autorităților administrației publice centrale de a fundamenta propunerile de politici publice.

În același timp, faptul că propunerile de politici publice nu au putut fi prezentate și adoptate în cadrul Ședinței Guvernului¹ afectează eficiența implementării H.G. nr. 775/2005 precum și gradul de responsabilizare al instituțiilor implicate în procesul formulării politicilor publice.

Analiză cantitativă a propunerilor de politici publice

În perioada ianuarie – decembrie 2007, Direcția Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului a primit un număr de **18 propuneri de politici publice** elaborate conform HG nr. 775/2005, **1 strategie** prezentată pentru a obține punctul de vedere al DPP/SGG, **2 documente** prezentate sub formă de propunere de politică publică, dar care **nu reprezentau propuneri de politică publică pe fond și a solicitat elaborarea a 4 propuneri de politică publică** pentru un act normativ prezentat în ședința pregătitoare a Guvernului². Alte 125 de propuneri de politici publice au fost solicitate în prima jumătate a acestui an pe baza proiectelor aflate în etapa de consultare sau în programul legislativ prioritar. Propunerile au fost solicitate prin intermediul unor adrese transmise de către Secretariatul General al Guvernului. Până la sfârșitul anului au fost primite doar 4 propuneri de politici publice dintre cele solicitate.

Scăderea semnificativă a numărului de propuneri de politici publice raportat la anul 2006 poate fi explicată, în principal, prin aplicarea HG nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului, care a mutat atenția ministerelor pe completarea noului formular al notei de fundamentare și a plasat propunerea de politică publică în plan secundar. O mare parte a secțiunilor prezentate în noul formular al notei de fundamentare reiau, în mod detaliat, secțiuni ale propunerii de politică publică, ceea ce a antrenat la nivelul ministerelor, lipsa de interes pentru completarea propunerilor de politici publice și concentrarea pe actele normative prin care se trece direct la implementarea măsurilor propuse.

Dintre cele 18 propuneri de politică publică elaborate de către ministere, 10 au primit aviz favorabil din partea DPP din cadrul SGG, 5 aviz favorabil cu observații, iar pentru încă 3 nu au fost emise avize având în vedere că o propunere de politică publică a fost prezentată ulterior adoptării actului normativ la care făcea referire, iar 2 au fost anexate proiectelor de acte normative prezentate în ședința pregătitoare sau a Guvernului.

În principal, **domeniile în care au fost elaborate propuneri de politici publice** au fost educație (5), politici sociale și de sănătate (3), lucrări publice (3), administrație publică (2), precum și economie, finanțe și mediu de afaceri (3). Spre deosebire de anul anterior, anul acesta nu a fost elaborată nici o propunere de politică publică în domeniile agricultură și dezvoltare rurală, apărare și afaceri externe, comunicații și IT.

¹ Acest aspect urmează a fi remediat prin implementarea HG nr.1226/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, în baza căreia documentele de politici publice vor fi prezentate în Ședința pregătitoare și adoptate în Ședința Guvernului.

² Trebuie menționat că anul anterior (februarie-decembrie 2006) au fost transmise spre avizare Unității de politici publice din cadrul SGG un număr de **39 de propuneri de politici publice** și 2 documente elaborate conform HG nr. 775/2005, dar care nu reprezentau propuneri de politică publică pe fond.

Tabel 1. Situația propunerilor de politici publice elaborate în prima jumătate a anului 2007

| Domeniul politicii publice / Tip aviz | Aviz favorabil | Aviz favorabil cu observații | Aviz nefavorabil | Total |
|---|----------------|------------------------------|------------------|----------------|
| Administrație publică și justiție | 1 | 1 | - | 2 |
| Mediu | 1 | - | - | 1 |
| Politici sociale și de sănătate | 2 | 1 | - | 3 |
| Infrastructură, dezvoltare și lucrări publice | - | 1 | - | 3 ³ |
| Agricultură și dezvoltare rurală | - | - | - | |
| Educație, cultură și relații interetnice | 4 | 1 | - | 5 |
| Economie, finanțe și mediu de afaceri | 2 | 1 | - | 4 ⁴ |
| Apărare și afaceri externe | - | - | - | |
| Comunicații și IT | - | - | - | |
| TOTAL | 10 | 5 | - | 18 |

Analiza calitativă a propunerilor de politici publice

- Analiza propunerilor de politici publice evidențiază o serie de aprecieri generale privind procesul politicilor publice la nivelul administrației:
 - În continuare, ministerele recurg în activitatea lor, predominant la acte normative, în detrimentul politicilor publice, abordare care ar permite o coerență și o planificare aprofundate a măsurilor vizate.
 - În ciuda faptului că ministerele au asimilat date generale privind procesul politicilor publice, există încă dificultăți în identificarea locului/rolului pe care propunerea de politică publică îl poate avea în alegerea și implementarea cu succes a unor măsuri concrete. Propunerea de politică publică nu este văzută, în general, ca un instrument util de lucru, în care să fie transpuse etapele, derulate deja la nivelul ministerului, de gândire și de conturare a unei politici publice.
 - Persistă probleme în comunicarea intra și inter instituțională la nivelul administrației publice centrale, în momentul planificării și formulării unor politici publice, ceea ce îngreunează identificarea corectă a soluțiilor și evitarea suprapunerilor.
 - Există o abordare fragmentară a politicilor publice propuse de către ministere care îngreunează implementarea acestora și afectează eficiența utilizării resurselor investite (materiale, umane, financiare etc.). În locul unei abordări unitare și fundamentate a

³ Din cele 3 propuneri de politici publice inițiate de către Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului, una a fost transmisă odată cu proiectul de act normativ prezentat în ședința Guvernului, iar cealaltă a fost transmisă ulterior adoptării actului normativ. În consecință, nu au primit avize de la DPP/SGG.

⁴ Cea de-a patra propunere de politică publică, inițiată de către Ministerul Economiei și Finanțelor, a fost anexată proiectului de act normativ prezentat în Ședința Guvernului, în consecință, nu a primit aviz.

problemelor ce urmează a fi soluționate, există măsuri ce corectează punctual diferite disfuncționalități.

- Pe lângă aprecierile generale, se pot menționa o serie de aspecte concrete care reies din analiza calitativă a propunerilor de politici publice menționate:
 - Se poate remarca o lipsă de detaliere a impactului diferitelor variante, care conduce la evidențierea unei singure soluții viabile pentru problema de politică publică. Astfel, apare ca fiind identificată încă de la început varianta optimă, înaintea analizării aprofundate a altor variante.
 - Există, încă, o completare defectuoasă a secțiunii cu privire la consultarea organizată în vederea identificării soluțiilor de politică publică.
 - Există deficiențe în prezentarea de estimări financiare a impactului propunerii de politică publică ceea ce îngreunează evaluarea oportunității deciziilor și alocarea resurselor necesare implementării și finalizării adecvate a politicii publice.
 - Se remarcă lacune în identificarea indicatorilor care să ateste performanța rezultatelor politicii publice, precum și o lipsă de detaliere a măsurilor de implementare (planului de acțiune) menite să concretizeze propunerea de politică publică, ceea ce evidențiază lipsa de planificare și de coerență a acțiunilor.

Recomandări

- *Implementarea unitară și corectă a HG nr. 1226/2007 pentru adoptarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, Regulament ce conferă un alt statut documentelor de politici publice. Potrivit regulamentului, acestea vor fi aprobate în cadrul Ședinței Guvernului și vor avea structură și proceduri specifice. Aplicarea Regulamentului va intra în vigoare începând cu 1 februarie 2008.*
- *Sublinierea, în continuare, în cadrul Ședinței Pregătitoare și în contextul întâlnirilor și a sesiunilor de instruire organizate în sprijinul ministerelor, a importanței aplicării HG nr. 775/2005 pentru probleme de politici publice complexe sectoriale sau intersectoriale, precum și a revendicării proiectelor de acte normative de la documente de politici publice.*
- *Dezvoltarea unor proiecte de asistență tehnică, eventual în cadrul programelor operaționale, care să sprijine formularea și fundamentarea unor politici publice sectoriale importante pentru societate în următorii ani.*
- *Încurajarea externalizării serviciilor și, în general, a parteneriatului public-privat în privința elaborării analizelor de impact necesare fundamentării propunerilor de politici publice.*
- *Realizarea Portalului Politicilor Publice.*
- *Continuarea eforturilor legate de reformele în domeniile planificării strategice și al bugetării pe programe care pot sprijini, ulterior, o mai bună planificare și fundamentare a politicilor publice.*

II. Implementarea H.G. nr. 1361/2006

Punerea în aplicare a hotărârii de guvern nr. 1361/2006 a început la 1 ianuarie 2007 și, prin urmare, nu pot fi formulate concluzii cu privire la succesul reformei. Cu toate acestea, experiența acumulată pe parcursul acestui an poate contribui la identificarea unor probleme pe care autoritățile administrației publice centrale le întâmpină în implementarea hotărârii.

Schimbarea fundamentală introdusă de H.G. nr. 1361/2006 este obligația autorităților administrației publice centrale de a prezenta, pentru toate proiectele de acte normative care au impact, o descriere detaliată a acestuia conform structurii formularului introdus în anexa hotărârii. Raportul de față prezintă câteva elemente cu privire la analiza cantitativă a instrumentelor de prezentare și motivare prezentate în Ședința Pregătitoare⁵, precum și concluzii generale privind calitatea lor în prima jumătate a acestui an.

Analiza cantitativă a instrumentelor de prezentare și motivare

Datorită necesității ministerelor de a se adapta cerințelor noilor reglementări, monitorizarea propriu-zisă a calității instrumentelor de prezentare și motivare a început la 1 februarie 2007. De asemenea, trebuie menționat faptul că datorită reorganizării Guvernului în luna aprilie, au trecut aproximativ 25 zile până la emiterea noilor hotărâri de guvern, timp în care o serie de ministere nu au avut teme juridic pentru elaborarea proiectelor de acte normative.

Din analiza cantitativă prezentată în Tabelul nr. 1 reiese faptul că, cel puțin formal, ministerele au asimilat noile proceduri de analiză a impactului proiectelor de acte normative, existând numai 15 proiecte de hotărâri de guvern care au fost prezentate în cadrul Ședinței Pregătitoare neînsoțite de noul formular prevăzut de H.G. nr. 1361/2006.

Din punctul de vedere al conținutului instrumentelor de prezentare și motivare însă, o majoritate covârșitoare a acestora au prezentat detalii insuficiente despre fundamentarea și impactul ulterior al proiectelor propuse. Pentru a nu bloca procesul decizional al Guvernului Direcția Politici Publice a decis semnalarea celor mai grave situații de proiecte insuficient fundamentate și solicitarea completării sau chiar a refacerii complete a instrumentelor de prezentare și motivare. Principalul criteriu după care s-a decis gravitatea curențelor de fundamentare a fost amploarea efectelor proiectului de act normativ din punctul de vedere al grupurilor țintă afectate, al costurilor financiare și nefinanciare pe care le presupune, al complexității măsurilor de implementare necesare ulterior adoptării. Astfel, în perioada februarie – decembrie a fostă solicitată în cadrul Ședinței Pregătitoare de către Secretarul de Stat responsabil cu reforma politicilor publice, modificarea a 81 de instrumente de prezentare și motivare, majoritatea fiind note de fundamentare care însoțeau proiecte de hotărâri de guvern.

Este important de menționat faptul că aproximativ 60% dintre proiectele prezentate pe agenda Ședinței Pregătitoare nu au un impact semnificativ, fiind acte cu caracter individual (transferuri de imobile, numiri în funcții, realocări în cadrul aceluiași buget, etc), fie acte care

⁵ A fost aleasă ca reper Ședința Pregătitoare deoarece doar cu prilejul acesteia Direcția Politici Publice are posibilitatea să monitorizeze numărul și calitatea instrumentelor de prezentare și motivare anexate proiectelor de acte normative.

adoptă diferite acorduri internaționale sau modificări ale acestora deja agreeate de partea română

Tabel 2. Situația instrumentelor de prezentare și motivare prezentate în cadrul Ședinței pregătitoare în perioada ianuarie – decembrie 2007

| | Proiecte de acte normative prezentate în Ședința Pregătitoare | Proiecte de acte normative care au avut instrument de prezentare și motivare conform H.G. nr 1361/2006 | Proiecte de acte normative care nu au avut instrument de prezentare și motivare conform H.G. nr 1361/2006 | Număr de instrumente de prezentare și motivare cu probleme grave din punctul de vedere al calității fundamentării |
|---|---|--|---|---|
| Proiecte de legi | 228 | 226 | 2 | 6 |
| Proiecte de ordonanțe | 20 | 20 | - | A fost solicitată elaborarea unei propuneri de politică publică pentru un proiect de act normativ |
| Proiecte de ordonanțe de urgență | 85 | 85 | - | 6 |
| Proiecte de hotărâri de guvern | 1267 | 1265 | 12 | 70 |
| Total | 1600 | 1596 | 14 | 82 |

O analiză relevantă pe ministere nu este posibilă pentru perioada ianuarie – iunie 2007 datorită următoarelor motive:

- reorganizarea guvernului din luna aprilie 2007 a rezultat în înființarea anumitor ministere noi și desființarea altora. Acest fapt nu permite, metodologic, o comparație între ministere.
- după cum s-a menționat anterior, mai bine de jumătate dintre proiectele prezentate pe agenda Ședinței Pregătitoare nu necesită o prezentare semnificativă a impactului, situația fiind diferită de la un minister la altul.
- ministerele cărora li s-a solicitat de cele mai multe ori revizuirea instrumentelor de prezentare și motivare sunt și cele care au activitatea legislativă cea mai bogată.

Câteva aspecte pot fi totuși semnalate. Există o situație asimetrică între ministere din punctul de vedere al proiectelor de acte normative prezentate în Ședința Pregătitoare și din punctul de vedere al numărului de solicitări de revizuire. În cazul unor ministere (ex: MAE), deși a fost propus un număr de aproximativ 100 de proiecte, majoritatea nu necesitau o detaliere a impactului economic, social sau bugetar, după cum există ministere care au avut mai puține propuneri (ex: MSP-24), dar care au fost parțial restituite pentru refacerea fundamentării datorită importanței estimării impactului.

Totuși, din punctul de vedere al solicitărilor de revizuire (80) cele mai multe probleme semnalate sunt în domeniile economic și finanțe, agricultură (MEF, MT, MDLPL, MADR). Acestea au însă și una dintre cele mai ample și complexe activități legislative, mai bine de jumătate dintre proiectele de acte normative propuse necesitând o fundamentare detaliată din punctul de vedere al impactului.

MIRA cu 336 de proiecte de acte normative prezentate în Ședința Pregătitoare este ministerul cu cele mai multe propuneri dar aprox. 60% dintre acestea reprezintă acte individuale (numiri în funcții, atestări ale domeniilor unităților administrativ-teritoriale, transferuri de imobile, etc). În cazul MIRA au fost solicitate 9 revizuiți ale fundamentării.

Probleme serioase legate de detalierea impactului întâmpină majoritatea ministerelor care au ca principală responsabilitate elaborarea politicilor publice în domenii precum cultura, sănătatea, munca și protecția socială. Acestea prezintă de altfel probleme și în elaborarea propunerilor de politici publice.

În același timp, se constată faptul că există un grad mai mic de asimilare a noilor proceduri de către autoritățile subordonate sau aflate în coordonarea guvernului, mai bine de jumătate din instrumentele de prezentare și motivare înaintate de acestea fiind restituite în vederea completării sau revizuirii lor.

Analiza calitativă a instrumentelor de prezentare și motivare

A.

Instrumentele de prezentare și motivare înaintate Secretariatului General al Guvernului în prima jumătate a acestui an sunt în general slabe din punct de vedere al respectării noilor standarde introduse prin H.G. nr. 1361/2006. Principalele aspecte legate de calitatea fundamentării sunt următoarele:

- Ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale nu au făcut încă progrese în realizarea expunerilor de motive și a notelor de fundamentare față de anii trecuți. Noul formular este, în general, completat cu aceleași informații care erau prezentate și în fundamentările precedente.
- Pornind de la afirmația anterioară cea mai bine completată secțiune este cea referitoare la **motivul emiterii actului normativ**. Cele mai slabe secțiuni sunt cele privitoare la detalierea impactului estimat al proiectelor de acte normative.
- **Impactul socio-economic** este slab prezentat în cele mai multe instrumente de prezentare și motivare. De regulă aici este inclusă o descriere generală de câteva rânduri, fără a se prezenta, așa cum formularul o cere, informații detaliate despre impactul macroeconomic, despre efectele asupra mediului de afaceri, estimarea costurilor administrative sau detalii despre impactul social.
- Cele mai multe solicitări de revizuire a expunerilor de motive și a notelor de fundamentare vizează secțiunea cu privire la **impactul financiar asupra bugetului general consolidat**. Majoritatea ministerelor (printre excepții se numără MIRA și, mai nou, MMDD) nu completează deloc această secțiune. În același timp, secțiunea alte informații care ar trebui să cuprindă detalii despre costurile pe care alte grupuri din societate vor trebui să le suporte ca urmare a implementării legislației, nu a fost niciodată completată.
- **Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare** sunt în general bine identificate și se poate observa o bună cunoaștere a legislației europene care are impact asupra reglementărilor interne.

- Ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale prezintă foarte puține detalii despre **procesul de consultare** sau **activitățile legate de informarea publică** privind elaborarea și implementarea proiectelor de acte normative. 80% dintre expunerile de motive și notele de fundamentare prezentate dau ca unică informație în cadrul acestor secțiuni faptul că au fost respectate prevederile H.G. nr. 52/2003 privind transparența decizională prin afișarea proiectelor pe pagina de web a ministerului în termenul prevăzut de lege. Alte modalități de respectare a hotărârii de guvern amintite (întâlniri publice, dezbateri, sondaje, etc) nu au fost menționate.
De asemenea, în primele 6 luni ale acestui an, a existat un număr foarte mic de proiecte care menționează în cadrul secțiunii referitoare la consultări organizații neguvernamentale, institute de cercetare, universități. Cele mai des consultate instituții/asociații sunt celelalte instituții ale administrației publice centrale, asociațiile autorităților locale și, uneori, asociații profesionale. În același timp trebuie menționat faptul că nu sunt prezentate rezultate concrete ale procesului de consultare.(ex: recomandări făcute de societatea civilă și incluse în proiectul de act normativ)
- Alături de secțiunea privind impactul financiar, secțiunea cu privire la **măsurile de implementare**, nu a fost completată cu nicio informație în cazul majorității proiectelor. Sunt prezentate informații doar atunci când proiectele presupun reorganizări instituționale. Nu se prezintă măsuri și termene concrete pentru punerea în aplicare a prevederilor legale.

B.

*O serie de **concluzii generale** pot fi formulate în legătură cu instrumentele de prezentare și motivare înaintate Secretariatului General al Guvernului:*

- Ministerele apelează rareori la date statistice și alte tipuri de informații sintetizate pentru a fundamenta reglementările elaborate,
- Nu sunt aplicate tehnici de analiză a impactului de genul: analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, analiza de risc, etc.,
- În general, proiectele de acte normative nu se revendică de la propuneri de politici publice, strategii și alte documente strategice.

C.

*În același timp, experiența primului an indică o serie de **aspecte care pot fi îmbunătățite în structura formularului** inclus în anexa H.G. nr. 1361/2006 în vederea unei mai bune fundamentări:*

- Introducerea, în cadrul secțiunii privind impactul financiar, a unei cerințe explicite pentru estimarea costurilor care vor fi suportate de către alți actori guvernamentali sau nonguvernamentali din societate,
- Introducerea unor exemple concrete de acțiuni ce pot fi întreprinse pentru implementarea proiectelor de acte normative, eventual formularea unei cerințe mai explicite în acest sens,
- Solicitarea expresă a unor informații cu privire la monitorizarea și evaluarea ulterioară a proiectelor de acte normative.

D.

Rolul Ședinței Guvernului în implementarea H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării⁶.

Fundamentarea proiectelor de acte normative este în prezent monitorizată numai prin intermediul Ședinței Pregătitoare. Nu există un mecanism de control eficient pentru perioada dintre Ședința Pregătitoare și Ședința de Guvern sau pentru momentul desfășurării Ședinței de Guvern. Astfel, un număr considerabil de proiecte de acte normative, aproximativ 30%, nu pot fi accesate anterior adoptării lor în cadrul Ședinței Guvernului.

De asemenea, timpul dintre Ședința Pregătitoare și Ședința Guvernului fiind foarte scurt, iar sistemul de distribuire a proiectelor pe hârtie sau electronic încă destul de precar, nu există posibilitatea în prezent de a verifica, în cazul tuturor proiectelor de acte normative, în ce măsură au revizuit expunerile de motive sau notele de fundamentare.

Prin urmare, situațiile care generează slăbiciuni ale mecanismului de control sunt următoarele:

- nu toate instrumentele de prezentare și motivare cărora li s-a solicitat revizuirea ajung pentru a fi reverificate la DPP,
- pe agenda Ședinței Guvernului sunt incluse proiecte de acte normative care nu au fost prezentate în cadrul Ședinței Pregătitoare,
- este menținut în continuare mecanismul „listei suplimentare”.

Lista suplimentară conține o serie de proiecte de acte normative care nu au fost prezentate în Ședința Pregătitoare și nici nu au fost incluse pe agenda Ședinței Guvernului, fiind anunțate în momentul desfășurării acesteia. Proiectele sunt avizate pe loc, iar instrumentul de prezentare și motivare nu este verificat din punctul de vedere al standardelor incluse în H.G. nr. 1361/2006.

În perioada ianuarie - iunie 2007 au fost incluse pe listele suplimentare ale Ședințelor de Guvern 204 proiecte de acte normative dintre care 161 necesitau detalieri ale impactului. Deși s-a respectat, în general, structura noului formular, niciun instrument de prezentare și motivare nu a putut fi analizat anterior Ședințelor Guvernului.

Tabel 3. Situația proiectelor de acte normative incluse pe Lista suplimentară

| | Proiecte de legi | Proiecte de ordonanțe | Proiecte de ordonanțe de urgență | Proiecte de hotărâri de guvern | Total |
|--|------------------|-----------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------|
| Număr total de proiecte de acte normative incluse pe lista suplimentară | 4 | 10 | 56 | 134 | 204 |
| Număr de proiecte de acte normative care necesitau o descriere detaliată a impactului | 2 | 10 | 45 | 104 | 161 |

⁶ Această secțiune acoperă perioada februarie-iunie 2007, perioadă în care Direcția Politici Publice a participat la Ședințele Guvernului.

Recomandări

- *Implementarea corectă și unitară a HG nr. 1226/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării care:*
 - *include prevederi în sensul întăririi capacității Secretariatului General al Guvernului de a evalua aplicarea procedurilor legate de analiza impactului deciziilor guvernamentale*
 - *contribuie la îmbunătățirea fluxului proiectelor de acte normative anterior prezentării lor în Ședinței Guvernului spre adoptare*
 - *introduce procedura anunțării proiectelor de acte normative*
 - *contribuie la îmbunătățirea procesului de consultare interministerială*
- *Extinderea accesului la baza de date cu proiecte de acte normative și instrumente de prezentare și motivare pentru Direcția Juridică și Direcția Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului*
- *Creșterea numărului de traininguri destinate îmbunătățirii capacității reprezentanților ministerelor și ai altor autorități ale administrației publice centrale implicate în implementarea H.G. nr. 1361/2006 de a realiza evaluări preliminare ale impactului.*
- *Dezvoltarea unor metodologii sectoriale de analiză a impactului care să asigure întărirea capacității ministerelor de a realiza analize de impact specifice*
- *Desființarea mecanismului „listei suplimentare” sau limitarea acestuia la hotărâri de guvern, memorandumuri, note și informații*

III. Măsurile întreprinse de DPP/SGG pentru informarea și formarea reprezentanților ministerelor

Direcția Politici Publice a întreprins în această perioadă o serie de măsuri de conștientizare a ministerelor în legătură cu importanța fundamentării adecvate a deciziilor guvernamentale. Acestea s-au concretizat în seminariile de instruire organizate (o prezentare a acestora este inclusă la secțiunea privind unitățile de politici publice) și manualele și ghidurile puse la dispoziție până în prezent.

În plus, au fost transmise ministerelor o serie de adrese în care se ofereau explicații cu privire la fundamentarea proiectelor de acte normative sau se solicitau explicit propuneri de politici publice:

- Notă în Ședința Pregătitoare pentru prezentarea H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului – decembrie 2006

- Adresă transmisă tuturor ministerelor conținând explicații cu privire la completarea unor secțiuni din cadrul notelor de fundamentare – februarie 2007
- Prezentare în Ședința Pregătitoare a concluziilor Raportului privind implementarea 775 în anul 2006 – februarie 2007
- Adrese transmise pentru a solicita, încă din faza de consultare, PPP-uri ministerelor pe baza propunerilor de acte normative postate pe site – martie 2007
- Notă prezentată în Ședința Pregătitoare cu privire la necesitatea elaborării unor PPP-uri anterior redactării proiectelor de acte normative incluse în Planul legislativ pe 2007.

De asemenea, DPP a avut inițiativa modificării Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, modificare promulgată în 2007, pentru a întări fundamentarea juridică a necesității evaluării detaliate a impactului pentru proiectele inițiate de Guvern, precum și pentru a reglementa legătura între politicile publice și legislație.

IV. Unitățile de politici publice din ministere

În prima jumătate a anului 2007 (luna aprilie), Guvernul a trecut printr-o reorganizare în urma căreia au fost comasate ministere, create altele noi, modificate atribuții. În urma analizei realizate ulterior acestor modificări și raportându-ne la organizarea anterioară, în privința unităților de politici publice se pot desprinde următoarele concluzii:

- În general, **evoluțiile privind personalul angajat în cadrul UPP-urilor au fost pozitive**, fie păstrându-se personalul anterior, fie crescându-se numărul său. Dintr-un număr de 15 ministere, 3 au păstrat același număr de personal angajat, 5 au crescut numărul de personal, iar în noul minister creat (Ministerul pentru IMM, comerț, turism și profesii liberale - MIMMCTPL) a fost creat un nou UPP. În cazul a 6 ministere, fie a scăzut numărul personalului angajat, fie structura de coordonare a procesului politicilor publice din minister este destul de greoaie pentru a permite o abordare flexibilă și eficientă. În acest sens, trebuie menționat faptul că **Unitățile de politici publice din cadrul ministerelor asigură, în special, o funcție tehnică** (cf. HG nr. 775/2005), de aceea este recomandată integrarea în aceste unități a unui personal care să dispună de expertiza necesară formulării și monitorizării procesului politicilor publice și mai puțin a personalului de conducere din structura ministerului, care are funcția de a coordona și aviza propunerile elaborate de către personalul de specialitate.
- **Poziția Unităților de politici publice în organigrama ministerului a fost întărită** la nivelul a 4 ministere care au făcut modificări în acest sens: în cadrul a 2 ministere (MAE, MMDR) unitățile au trecut din subordinea directă a ministrului în subordinea secretarului general, asigurându-se, în acest fel, continuitatea activității unităților și punându-se accentul pe latura tehnică a atribuțiilor lor, iar în cazul altor 2 ministere (MIRA și MDLPL-în curs de definitivare), unitățile de politici publice au fost transformate din serviciu, respectiv grup de lucru în direcție, respectiv direcție generală, ceea ce se traduce într-o stabilitate sporită a structurii.
- **În vederea dezvoltării expertizei personalului Unităților de politici publice din cadrul ministerelor, au fost organizate**, de către Direcția Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului, **o serie de programe de instruire**. În luna iunie a.c., prin asistența tehnică a Băncii Mondiale, au fost desfășurate cursuri de câte 4 zile

privind planificarea strategică, analiza de impact, monitorizarea și evaluarea. De asemenea, cu sprijinul SIGMA, au fost continuate programele de formare inițiate de către Cancelaria Republicii Letone în cadrul programului de twinning derulat pe parcursul anului 2006 împreună cu Unitatea de Politici Publice (actuala DPP) din cadrul SGG. Aceste cursuri au vizat aprofundarea modelelor și metodelor de planificare strategică.

De asemenea, în perioada martie-aprilie a.c., Unitățile de politici publice din cadrul ministerelor au fost activ implicate în **consultările pe marginea proiectului de Regulament privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării** (în curs de avizare în prezent). În acest sens au fost invitați la consultări repetate pe marginea documentului membrii Unităților de politici publice și reprezentanți ai direcțiilor juridice din cadrul ministerelor, iar observațiilor lor au fost dezbătute pe larg și incluse în majoritate în noul proiect de Regulament.

În vederea îmbunătățirii activității de fundamentare a proiectelor de acte normative și pentru a întări capacitatea Unităților de politici publice de a oferi consultanță departamentelor din cadrul ministerelor în acest domeniu, Direcția Politici Publice din cadrul SGG a continuat, la începutul anului, **sesiunile de prezentare a HG nr.1361/2006** în vederea familiarizării participanților cu prevederile acestuia și a eficientizării aplicării sale. În același sens, a fost diseminat la începutul acestui an tuturor ministerelor **Manualul de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului**, manual elaborat în cadrul proiectului PHARE Twinning menționat.

Recomandări

- *Sublinierea, în cadrul Ședinței Pregătitoare dar și în cadrul altor întâlniri organizate cu ministerele a importanței includerii Unităților de politici publice în circuitul de elaborare a politicilor publice și utilizarea expertizei personalului acestora cu privire la realizarea analizelor de impact.*
- *Adoptarea unor măsuri în cadrul ministerelor pentru îmbunătățirea colaborării între unitățile de politici publice și departamentele de specialitate și de buget în vederea elaborării propunerilor de politici publice și a instrumentelor de prezentare și motivare.*
- *Continuarea programelor de instruire derulate până în prezent pentru personalul UPP din ministere, axând programele pe analize de impact specifice domeniilor de politică publică pe care le acoperă ministerele, pe metodologii de monitorizare și evaluare a politicilor publice implementate.*
- *Îmbunătățirea comunicării și colaborării în cadrul rețelei unităților de politici publice din ministere prin încurajarea schimburilor de experiență și bune practici între acestea.*

Sinteza recomandărilor Raportului

- *Urmărirea implementării unitare și corecte a HG nr. 1226/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, Regulament ce conferă un alt statut documentelor de politici publice. Potrivit proiectului de regulament, acestea vor fi aprobate în cadrul Ședinței Guvernului și vor avea structură și proceduri specifice. De asemenea, în vederea îmbunătățirii implementării H.G. nr. 1361 proiectul de Regulament:*
 - *include prevederi în sensul întăririi capacității Secretariatului General al Guvernului de a evalua aplicarea procedurilor legate de analiza impactului deciziilor guvernamentale*
 - *contribuie la îmbunătățirea fluxului proiectelor de acte normative anterior prezentării lor în Ședința Guvernului spre adoptare*
 - *introduce procedura anunțării proiectelor de acte normative*
 - *contribuie la îmbunătățirea procesului de consultare interministerială*
- *Sublinierea, în continuare, în cadrul Ședinței Pregătitoare și în contextul întâlnirilor și a sesiunilor de instruire organizate în sprijinul ministerelor, a importanței aplicării HG nr. 775/2005 pentru probleme de politici publice complexe sectoriale sau intersectoriale, precum și a revendicării proiectelor de acte normative de la documente de politici publice.*
- *Dezvoltarea unor proiecte de asistență tehnică, eventual în cadrul programelor operaționale, care să sprijine formularea și fundamentarea unor politici publice sectoriale importante pentru societate în următorii ani.*
- *Încurajarea externalizării serviciilor și, în general, a parteneriatului public-privat în privința elaborării analizelor de impact necesare fundamentării propunerilor de politici publice.*
- *Realizarea Portalului Politicilor Publice.*
- *Extinderea accesului la baza de date cu proiecte de acte normative și instrumente de prezentare și motivare pentru Direcția Juridică și Direcția Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului.*
- *Creșterea numărului de traininguri destinate îmbunătățirii capacității reprezentanților ministerelor și ai altor autorități ale administrației publice centrale implicate în implementarea H.G. nr. 1361/2006 de a realiza evaluări preliminare ale impactului.*
- *Dezvoltarea unor metodologii sectoriale de analiză a impactului care să asigure întărirea capacității ministerelor de a realiza analize de impact specifice.*
- *Desființarea mecanismului „listei suplimentare” sau limitarea acestuia la hotărâri de guvern, memorandumuri, note și informații.*

- *Sublinierea, în cadrul Ședinței Pregătitoare și în cadrul altor întâlniri organizate cu ministerele a importanței includerii Unităților de politici publice în circuitul de elaborare a politicilor publice și utilizarea expertizei personalului acestora cu privire la realizarea analizelor de impact.*
- *Adoptarea unor măsuri în cadrul ministerelor pentru îmbunătățirea colaborării între unitățile de politici publice și departamentele de specialitate și de buget în vederea elaborării propunerilor de politici publice și a instrumentelor de prezentare și motivare.*
- *Continuarea programelor de instruire derulate până în prezent pentru personalul UPP din ministere, axând programele pe analize de impact specifice domeniilor de politică publică pe care le acoperă ministerele, pe metodologii de monitorizare și evaluare a politicilor publice implementate.*
- *Îmbunătățirea comunicării și colaborării în cadrul rețelei unităților de politici publice din ministere prin încurajarea schimburilor de experiență și bune practici între acestea.*
- *Continuarea eforturilor legate de reformele în domeniile planificării strategice și al bugetării pe programe care pot sprijini, ulterior, o mai bună planificare și fundamentare a politicilor publice.*