

UNITATEA DE POLITICI PUBLICE

RAPORT privind implementarea HG nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind formularea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice

Raportul își propune să prezinte o serie de concluzii cu privire la aplicarea H.G. nr. 775/2005 în perioada februarie – decembrie 2006¹. Principalele aspecte abordate în cadrul raportului sunt:

- Analiza cantitativă a propunerilor de politici publice
- Analiza calitativă a propunerilor de politici publice
- Aspecte privind situația unităților de politici publice din cadrul ministerelor
- Recomandări pentru îmbunătățirea aplicării H.G. nr. 775/2005

Analiza cantitativă a propunerilor de politici publice

Pe parcursul a 11 luni de implementare efectivă a H.G. nr. 775/2005 în decursul anului 2006, Unitatea de Politici Publice a primit un număr de 39 de propuneri de politici publice care au primit aviz și alte două documente elaborate de MMSSF și MTCT care, deși au urmat procedurile prevăzute de H.G. nr. 775/2005, nu au reprezentat pe fond propuneri de politici publice.

Cele mai multe propuneri au fost elaborate în domeniul administrației publice și în cel al economiei și al mediului de afaceri (19 propuneri), urmate fiind de domeniul politicilor sociale (7) și cel al educației și culturii (5). Puține propuneri de politici publice au fost primite de către UPP pe domeniile agriculturii, justiției, mediului. O posibilă explicație în cazul acestor trei ministere este aceea că activitatea lor legislativă și de elaborare a politicilor s-a concentrat și în anul 2006 pe preluarea acquis-ului comunitar, exceptat de la prevederile H.G. nr. 775/2005. UPP nu a primit în cursul anului 2006 nici o propunere de politică publică în domeniile apărare, afaceri externe, comunicații și IT. Motivația rezidă fie în caracterul secret al anumitor politici, fie în lipsa unei activități intense de formulare a politicilor și de reglementare la nivelul acestor ministere (de menționat faptul că activitatea lor legislativă este, ca și în cazul propunerilor de politici publice, semnificativ redusă comparativ cu cea a celorlalte ministere).

¹ Din considerente legate de organizarea activităților atât la nivelul SGG cât și la nivelul ministerelor, implementarea propriu-zisă a început la jumătatea lunii februarie 2006, moment din care reprezentanții ai UPP au început să participe la Ședința Pregătitoare a Ședinței Guvernului și la Ședința Guvernului. Primele propuneri de politici publice au fost înaintate SGG la începutul lunii martie, motivul principal fiind acela că au fost exceptate proiectele de politici publice/acte normative inițiate anterior lui 1 ianuarie 2006 (data inițierii fiind considerată data intrării pe circuitul de avizare).

Dincolo de motivațiile specifice care încearcă să justifice numărul redus al politicilor publice, implementarea H.G. nr. 775/2005 în cursul anului 2006 permite formularea unor concluzii generale potrivit cărora ministerele:

- Folosesc în continuare actul normativ ca principal instrument de decizie
- Nu au asimilat încă pe deplin teoria specifică procesului politicilor publice și există carențe în practica legată de acesta
- Au o abordare fragmentară atât a politicilor cât și a procesului legislativ. Aceasta înseamnă că, în general, ele nu elaborează politici noi sau ajustează politici deja elaborate ci remediază din mers diverse probleme punctuale, disfuncționalități care apar, de cele mai multe ori, în cadrul administrației publice.

Tabel 1 – Situația propunerilor de politici publice în anul 2006

Domeniul politicii publice/Tip aviz	Aviz favorabil	Aviz favorabil cu observații	Aviz nefavorabil	Total
Administrație publică și Justiție	8	3	1	12
Mediu	1	1	-	2
Politici sociale și de sănătate*	4	1	2	7
Agricultură și dezvoltare rurală	4	-	-	4
Educație, cultură și relații interetnice	4	1	-	5
Economie și mediu de afaceri	6	2	1	9
Apărare și Afaceri externe	-	-	-	-
Comunicații și IT	-	-	-	-
Total	27	8	4	39

** În domeniul politicilor de sănătate nu a fost primită nici o propunere. Pachetul de acte normative în acest domeniu a fost inițiat anterior lui 1 ianuarie 2006.*

UPP/SGG a emis un număr de 27 de avize favorabile, 8 avize favorabile cu observații și 4 avize nefavorabile. Strategia UPP pentru primul an de implementare a H.G. nr. 775/2005 a fost aceea de a urmări aplicarea standardelor minime de calitate în domeniul formulării politicilor publice și de a încuraja ministerele să elaboreze aceste politici. În cazul mai multor ministere (MAI, MAPDR, MEdC, etc.) avizul favorabil a fost emis după o prealabilă consultare pe marginea propunerii de politică publică elaborată și transmisă întâi neoficial la

UPP/SGG. Cele patru avize nefavorabile au fost emise numai în situația în care propunerile de politici publice transmise oficial la UPP nu au îndeplinit standardele minime de calitate.

Analiza cantitativă a propunerilor de politici publice, comparativ cu cea a proiectelor de acte normative susține concluzia formulată mai sus potrivit căreia instituțiile administrației publice centrale folosesc în continuare actul normativ ca principal instrument de decizie. Astfel, în cursul anului 2006 au fost inițiate de către Guvernul României peste 600 de proiecte de legi, 64 de ordonanțe simple, 136 de ordonanțe de urgență și 1887 de hotărâri de guvern.

Propunerile de politici publice continuă să fie transmise de către instituțiile inițiatore în mare parte după ce au fost solicitate în cadrul Ședinței Pregătitoare de către Secretarul de Stat responsabil cu domeniul politicilor publice din cadrul SGG. Excepție fac propunerile de politici publice înaintate de MAI, MMSSF, MEdC și MCC.

Analiza calitativă a propunerilor de politici publice

Aspecte pozitive

Există un **progres real** în ceea ce privește **gradul de înțelegere a conceptului de politici publice**. În special membrii unităților de politici publice din cadrul ministerelor nu mai au dificultăți în a defini și utiliza acest concept, existând o diferență vizibilă între propunerile elaborate de aceștia și cele elaborate de alte departamente din cadrul ministerelor. Una dintre explicații ține de faptul că primii au beneficiat de programe de instruire aplicată în cursul anului 2006.

În acest moment există câteva **propuneri de politici publice care pot fi prezentate ca *best practices*** atât din punctul de vedere al problemelor abordate cât și din punctul de vedere al fundamentării prezentate. O parte semnificativă dintre acestea au fost elaborate de către Ministerul Administrației și Internelor.

Prin propunerile de politici publice prezentate, ministerele dovedesc existența unui **grad înalt de înțelegere a cerințelor incluse în formularul propunerii de politici publice** din H.G. nr. 775/2005 și o evoluție semnificativă cu privire la corectitudinea completării acestuia. 35 dintre propunerile prezentate UPP/SGG întrunesc **standarde minime de calitate**.

De asemenea, **un număr semnificativ de ministere au solicitat permanent consultanță UPP din cadrul SGG** în vederea identificării ariilor de politici publice dar și pentru a îmbunătăți conținutul propunerilor de politici publice formulate. Trei ministere (MAI, MMGA și MJ) au solicitat expres UPP o analiză a planului legislativ și a altor documente programatice ale ministerelor pentru a-și pregăti și fundamenta din timp portofoliul de propuneri.

Aspecte care necesită îmbunătățiri

Propunerile de politici publice primite de către UPP relevă un **grad redus de complexitate a problemelor soluționate**, aspect aflat în strânsă legătură cu abordarea fragmentară descrisă mai sus. La aceasta se adaugă faptul că, în general, ele fundamentează un act normativ deja elaborat, problemele soluționate de acesta fiind punctuale de regulă.

Un alt aspect care poate fi remarcat în legătură cu propunerile de politici publice primite este acela că ele **sunt gândite și formulate din perspectivă sectorială**, deși legislația permite și

chiar încurajează existența unei abordări intersectoriale. Astfel, propunerile au ca inițiator un singur minister (nu există minister co-inițiator în cazul niciunei ppp) și încearcă să rezolve probleme care țin strict de aria de responsabilitate, a acestuia.

Există încă dificultăți din partea ministerelor în **a identifica corect procesul politicilor publice și etapele aferente**. Acesta este motivul pentru care uneori propunerile se elaborează când nu este necesar (fie problema necesită o abordare strategică bine conturată anterior, fie se elaborează politici în cazul normelor metodologice).

Deși putem vorbi de progrese semnificative în completarea formularului propunerilor de politici publice, există câteva **secțiuni abordate superficial** deși au o importanță majoră în contextul propunerii. Este vorba despre: elaborarea variantelor de soluționare a problemelor de politici publice, evaluarea impactului economic, bugetar și social, elaborarea indicatorilor de performanță și aspecte care privesc informațiile despre monitorizarea și evaluare ulterioară a politicilor.

Unitățile de politici publice din cadrul ministerelor

O analiză mai aplicată a unităților de politici publice din cadrul ministerelor din perspectiva staff-ului și a responsabilităților este prezentată într-un document separat². Am considerat utilă prezentarea în cadrul acestui raport a câtorva aspecte generale legate de activitatea upp-urilor în cursul anului 2006.

- Unitățile de politici publice din cadrul ministerelor au beneficiat de programe de instruire organizate în principal de către UPP/SGG și echipa de twinning din Republica Letonă în cadrul proiectului *Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional*. Reprezentanții tuturor upp-urilor au participat la sesiuni de instruire legate de procesul politicilor publice, prezentarea unor instrumente ale analizei de impact ex-ante, implementarea H.G. nr. 775/2005, implementarea H.G. nr. 1361/2006. Trei ministere (MAI, MEdC, MMSSF) precum și ANFP au beneficiat de programe de instruire la sediul lor, participanții fiind atât membri ai UPP-urilor cât și ai departamentelor de specialitate, ai departamentelor juridice și de buget. Ministerul Economiei și Comerțului a solicitat, de asemenea, o prezentare pentru directorii departamentelor din cadrul ministerului.
- În cazul celor mai multe UPP-uri există personal adecvat care să poată participa la planificarea și elaborarea politicilor publice din cadrul ministerului.
- Nu există suficientă colaborare între unitățile de politici publice și celelalte departamente (cu precădere departamentele de buget în elaborarea propunerilor de politici publice). O parte dintre acestea sunt elaborate exclusiv de UPP-uri, precum există situații în care UPP-urile nu sunt consultate deloc, propunerile fiind elaborate de către departamentele de specialitate sau chiar exclusiv de către departamentul juridic.
- În general, consultanța UPP-urilor cu privire la identificarea ariilor de politici publice din cadrul ministerului, programarea acestora și elaborarea lor nu este încă solicitată de către celelalte departamente sau de către conducerea ministerului.

² *Analiză cu privire la personalul și responsabilitățile unităților de politici publice din cadrul ministerelor*

Principale recomandări pentru îmbunătățirea aplicării H.G. nr. 775/2005

- Sublinierea în continuare în cadrul Ședinței Pregătitoare și în contextul sesiunilor de instruire organizate a importanței aplicării H.G. nr. 775/2005 pentru probleme de politici publice complexe sectoriale sau intersectoriale precum și a necesității revendicării proiectelor de acte normative de la documente de politici publice.
- Organizarea unor sesiuni de instruire în cadrul cărora să predomine abordarea sectorială precum și abordarea unor aspecte specifice care prezintă probleme în elaborarea propunerilor de politici publice (ex: evaluarea impactului economic și financiar)
- Adoptarea *Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice și a proiectelor de acte normative spre adoptare*, Regulament care conferă un alt statut documentelor de politici publice. Potrivit proiectului de regulament, acestea vor fi aprobate în cadrul Ședinței de Guvern și vor avea structură și proceduri specifice de consultare și avizare.
- 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.
- Prezentarea concluziilor raportului întocmit de către UPP-SGG privind structura și colaborarea cu UPP-urile din ministere în cadrul Ședinței Pregătitoare, cu titlu informativ privind stadiul implementării prevederilor HG nr.775/2005, pentru a conștientiza factorii de decizie din cadrul ministerelor cu privire la rolul pe care UPP-urile trebuie să îl joace în sistemul de formulare a politicilor publice.