

ROMÂNIA



MINISTERUL INTERNELOR ȘI REFORMEI  
ADMINISTRATIVE

*Programul Operațional*

**DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII  
ADMINISTRATIVE**

**2007-2013**



**Septembrie 2007**

## CUPRINS

<b>LISTA ACRONIME .....</b>	<b>III</b>
<b>GLOSAR DE TERMENI .....</b>	<b>1</b>
<b>1. ANALIZA SITUAȚIEI CURENTE .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Strategia de Reformă a Administrației Publice din România .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Experiența de preaderare a României în privința dezvoltării capacității         administrative .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Analiza problemelor .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Analiza sectorială .....</b>	<b>14</b>
<b>2. ANALIZA SWOT .....</b>	<b>22</b>
<b>3. STRATEGIA .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 Obiective.....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 Axele prioritare .....</b>	<b>31</b>
3.2.1 <i>Axa prioritară 1: Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de                 politici publice</i> .....	34
3.2.2 <i>Axa prioritară 2: Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice, cu                 accentul pus pe procesul de descentralizare</i> .....	42
3.2.3 <i>Axa prioritară 3 „Asistență Tehnică”</i> .....	48
<b>3.3 Coerența și corespondența cu politicile europene și cu politicile naționale .....</b>	<b>51</b>
<b>3.4 Complementaritatea PO DCA cu alte Programe Operaționale și cu operațiuni         finanțate de FEADR și FEP .....</b>	<b>56</b>
<b>4. PLANUL FINANCIAR.....</b>	<b>58</b>
<b>5. IMPLEMENTAREA .....</b>	<b>60</b>
<b>5.1. Managementul .....</b>	<b>61</b>
<b>5.2. Monitorizarea și Evaluarea .....</b>	<b>63</b>
<b>5.3. Controlul și managementul financiar .....</b>	<b>69</b>
<b>5.4. Informarea și publicitatea .....</b>	<b>75</b>
<b>5.5. Sistemul Unic de Management al Informației .....</b>	<b>76</b>
<b>6. PARTENERIATUL .....</b>	<b>78</b>
<b>ANEXE .....</b>	<b>81</b>
<b>Anexa I - Analiza situației curente .....</b>	<b>82</b>
<b>Anexa II - Analiza problemelor .....</b>	<b>88</b>
<b>Anexa III - Analiza sectorială .....</b>	<b>97</b>
<b>Anexa IV – Defalcarea orientativă a contribuției UE pe categorii în PO DCA.....</b>	<b>102</b>

## LISTA ACRONIME

AA	Autoritatea de Audit
ACP	Autoritatea de Certificare și Plată
AM	Autoritate de Management
ACIS	Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
ANRMAP	Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice
AP	Axă prioritară
ASG	Agenția pentru Strategii Guvernamentale
B	Beneficiari
CE	Comisia Europeană
CSNR	Cadrul Strategic Național de Referință
CRF	Centru Regional de Formare
DMI	Domeniu major de intervenție
ESM	Evaluarea strategică de mediu
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European de Dezvoltare Regională
FEP	Fondul European pentru Pescuit
FS	Fonduri Structurale
FSE	Fondul Social European
HG	Hotărâre de Guvern
INA	Institutul Național de Administrație
INS	Institutul Național de Statistică
MIRA	Ministerul Internelor și Reformei Administrative
MEF	Ministerul Economiei și Finanțelor
MMFES	Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse
MRU	Managementul resurselor umane
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OI	Organism Intermediar
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
DCI	Document Cadru pentru Implementare
PHARE	Poland and Hungary Aid for Reconstruction of the Economy – Ajutor pentru reconstrucția economică în Polonia și Ungaria
PND	Planul Național de Dezvoltare
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PO	Program Operațional
PO AT	Programul Operațional de Asistență Tehnică
PO DCA	Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”
POS DRU	Programul Operațional Sectorial „Dezvoltarea Resurselor Umane”
RAI	Raport anual de implementare
RAP	Reforma administrației publice
SCAF	Serviciul de Coordonare Anti-Fraudă
SGG	Secretariatul General al Guvernului
SMIS	Single Management Information System – Sistemul unic de management al informației
UCAAPI	Unitatea Centrală de Armonizare pentru Auditul Public Intern
UCRAP	Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice
UE	Uniunea Europeană
UPP	Unitatea de Politici Publice
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională

## Glosar de termeni

<b>Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” (PO DCA)</b>	
<b>Administrația centrală</b>	În România, administrația publică centrală este formată din ministere, instituțiile subordonate acestora și serviciile deconcentrate.
<b>Administrația locală</b>	În România, administrația locală cuprinde două niveluri: un nivel județean și un nivel municipal (incluzând municipiile și orașele) sau comunal. Între aceste niveluri ale administrației publice locale nu există un raport de subordonare.
<b>Autoritățile municipale și comunale</b>	Autoritățile municipale (municipii și orașe) și comunale sunt consiliile locale și primarii aleși. Aceste autorități sunt organisme administrative autonome și se ocupă cu problemele publice ale orașelor și comunelor.
<b>Municipii</b>	Conform Legii nr. 2/1968 privind organizarea teritorial-administrativă a României: “Orașele care au un număr mai mare de locuitori, o însemnătate deosebită în viața economică, social-politică și cultural-științifică a țării sau care au condiții de dezvoltare în aceste direcții pot fi organizate ca municipii.”
<b>Deconcentrare</b>	În conformitate cu Legea nr.195/2006: „redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu.”
<b>Descentralizare</b>	În conformitate cu Legea nr.195/2006: „transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat.”
<b>Consiliul județean</b>	România este împărțită în 41 de unități administrativ-teritoriale numite județe. Consiliul județean este autoritatea administrației publice, aleasă, care coordonează consiliile municipale/comunale și se ocupă cu serviciile publice la nivel județean.
<b>Asociațiile de dezvoltare intercomunitară</b>	În conformitate cu Legea 286/2006: Structuri de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate în condițiile legii, de către unitățile administrativ - teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional sau pentru furnizarea în comun a unor servicii publice. Aceste structuri permit asociațiilor de unități administrativ - teritoriale să elaboreze în parteneriat proiecte de dezvoltare locală sau regională și să furnizeze servicii publice.
<b>Prefecți/ subprefecți</b>	Prefecții sunt numiți de Guvern în fiecare județ și în București și reprezintă Guvernul la nivel local. Aceștia conduc instituțiile prefectului din județe și coordonează serviciile publice deconcentrate ale ministerelor. Prefecții și subprefecții sunt înalți funcționari publici.
<b>Serviciile publice deconcentrate</b>	Serviciile publice deconcentrate reprezintă ministerele în fiecare județ și sunt subordonate prefectului. Acestea nu sunt autonome din punct de vedere financiar, resursele lor financiare fiind alocate de ministerele corespunzătoare.
<b>Înalți funcționari publici</b>	În conformitate cu nivelul atribuțiilor funcționarilor publici, aceștia au cel mai înalt nivel de responsabilitate și decizie (prefecți, subprefecți, secretar general, secretar general adjunct, inspector guvernamental). Aceștia erau în număr de 178 de persoane în anul 2006 (conform Raportului anual cu privire la managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici pentru anul 2006, disponibil pe site-ul oficial al ANFP).
<b>Funcționari publici de conducere</b>	Funcționari publici care se află în poziții de conducere (ex. Director general, director, șef de departament etc.).
<b>Manageri publici</b>	Corp de funcționari publici cu statut special care beneficiază de un sistem de promovare rapidă. Aceștia au fost instruiți în cadrul proiectului Young Professionals Scheme (YPS), finanțat din Phare sau în cadrul programului Bursa specială „Guvernul României” finanțat de UNDP.
<b>Niveluri de conducere</b>	Se referă la diferite niveluri ierarhice (director general, director, șef de departament).

	Cuprinde atât funcționari publici cât și personal contractual.
<b>Niveluri profesionale</b>	Se referă la specializări diverse în cadrul structurilor administrației publice (de ex. dezvoltarea resurselor umane, domeniul juridic, financiar și tehnologia informației și comunicațiilor etc.)
<b>Instruire profesională</b>	Instruire ce vizează niveluri profesionale
<b>Autorități ale administrației publice</b>	Toate instituțiile din cadrul sistemului de administrație publică (ministere, organisme deconcentrate, prefecturi, consilii locale etc.)
<b>Agenții ale ministerelor</b>	Organisme subordonate direct ministerelor (de ex. Agenția Națională a Funcționarilor Publici este una din agențiile Ministerului Internelor și Reformei Administrative).
<b>Consiliul Interministerial pentru Administrație și Funcție Publică, Descentralizare, Comunități Locale</b>	Grup de lucru interministerial alcătuit din oficiali ai guvernului ( miniștri, secretari de stat etc.) care dezbat principalele probleme referitoare la reforma administrației publice.
<b>Politica publică</b>	Set de reguli și proceduri la nivelul executiv al administrației publice, prin care se asigură realizarea scopurilor și priorităților convenite la nivel politic și care permit dezvoltarea tuturor sectoarelor esențiale ale societății (conform Manualului de metode folosite în planificarea și evaluarea impactului politicilor publice, București 2006).
<b>Ciclul managementului de politici publice</b>	Potrivit Manualului de metode folosite în planificarea și evaluarea impactului politicilor publice, București 2006, ciclul constă în patru etape: <b>stabilirea</b> agendei, formularea politicii, procesul decizional și implementarea politicii. PO DCA extinde definiția acestuia prin introducerea monitorizării și evaluării.
<b>Funcționari publici</b>	Personalul din structurile administrației publice din România, numit într-o funcție publică, conform Statutului funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare).
<b>Personal contractual</b>	Personalul din structurile administrației publice din România, ale cărui funcții sunt reglementate de Legea nr. 53/ 2003 Codul muncii, cu modificările și completările ulterioare.
<b>Personal administrativ</b>	Funcționari publici, personal contractual și alte funcții cu statut special care își desfășoară activitatea în structurile administrației publice.
<b>Rețeaua de modernizatori</b>	Reprezentanți ai administrației publice centrale și locale, responsabili cu elaborarea/implementarea inițiativelor de modernizare, la nivel central și local (HG 544/2005).

## INTRODUCERE

Necesitatea de a investi în capacitatea instituțională este recunoscută de Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea, în acele state membre unde performanța socio-economică și buna guvernare constituie câteva din principalele provocări ale următoarei perioade de programare<sup>1</sup>. Dezvoltarea capacității administrative se referă la un set de schimbări structurale și de proces care permit guvernelor să îmbunătățească formularea și implementarea programelor în vederea obținerii de rezultate sporite.

### Fundamentarea pentru existența unui PO DCA distinct

Strategia Lisabona revizuită afirmă necesitatea unei mai bune legislații, precum și a unei mai bune elaborări și furnizări de politici publice în scopul asigurării condițiilor pentru creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Dezvoltarea capacității administrative poate avea o contribuție directă la atingerea acestor obiective.

În perioada de pre-aderare, administrația românească, sprijinită prin Phare, a întreprins mai multe acțiuni între 2001-2006 prin planul de Reformă a Administrației Publice (RAP). Aceste acțiuni s-au concentrat pe crearea legislației necesare și a cadrului instituțional de îmbunătățire și întărire a administrației publice în contextul descentralizării și deconcentrării. Analizele tehnice întreprinse de către experții români și de către consultanții străini au confirmat necesitatea de a continua aceste eforturi în vederea atingerii obiectivelor pe termen lung, cum ar fi îmbunătățirea furnizării de servicii publice, sprijinirea creșterii economice, îmbunătățirea în mod real a condițiilor sociale și a bunei guvernări. Următoarea etapă a procesului de reformă cuprinde respectarea noului cadru legal și instituțional, implementarea metodologiilor și procedurilor care au fost pregătite prin actualul proces al RAP și investiții semnificative în instruirea personalului cu atribuții în noile metode administrative.

În acest context, axele prioritare ale PO DCA vizează:

- Să soluționeze probleme orizontale de management la toate nivelurile administrației publice (central și local), punându-se accentul pe elementele cheie care întăresc credibilitatea administrației, în special, procesul de luare a deciziilor, o mai bună reglementare legislativă, responsabilizarea administrației publice și eficacitatea organizațională;
- Să se orienteze în mod special către îmbunătățirea procesului de descentralizare a furnizării de servicii în anumite sectoare prioritare (Sanătate, Educație, Asistență Socială), îmbunătățirea calității și eficienței furnizării de servicii.

Îmbunătățirea receptivității și credibilității, atribute care conduc la sporirea condițiilor socio-economice, trebuie să se reflecte într-un nivel crescut de încredere în administrația publică. Acești factori, fiind în linie cu obiectivele generale ale FSE și cu Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea 2007-2013, reprezintă nivelul cel mai avansat al strategiei prezentate în PO DCA.

---

<sup>1</sup> *Întărirea capacității instituționale și a eficienței administrației publice și a serviciilor publice în următoarea perioadă de programare (2007-2013)* – DG Ocupare, Afaceri Sociale și Șanse Egale.

## Evaluarea ex-ante a PO DCA

În conformitate cu Art. 48(2) al Regulamentului Consiliului nr. 1083/ 2006, evaluarea ex-ante a PO DCA a fost efectuată de către o echipă internațională de evaluatori în perioada august 2006 - ianuarie 2007. Evaluarea a adoptat o abordare interactivă față de AM, ceea ce a dus la luarea în considerare a recomandărilor inițiale primite de la evaluatori în finalizarea PO. Acest proces a cuprins interviuri cu actorii cheie, numeroase întâlniri pentru expunerea de comentarii, seminarii pe indicatori și rapoarte care au fost diseminate.

Pe parcursul procesului de evaluare, întrebările cheie au fost următoarele:

- *Relevanță:* în ce măsură sunt relevante obiectivele programului pentru nevoile crescânde și prioritățile de la nivel național și comunitar?
- *Eficientă:* cât de realist este programul în atingerea obiectivelor sale specifice și globale până în 2013 sau mai devreme?
- *Eficiență:* cât de bine sunt alocate resursele pentru obținerea rezultatelor?
- *Armonizare și Coerență:* sunt măsurile și obiectivele propuse legate în mod logic de analiza socio-economică, se completează reciproc și sunt acestea în concordanță cu obiectivele și intervențiile politicilor regionale, naționale și comunitare (ex. Obiectivele Strategiei Lisabona) ?
- *Utilitate:* efectele preconizate și cele nepreconizate sunt realiste și utile în contextul nevoilor tot mai mari la nivel social, economic și de mediu?
- *Sustenabilitate:* se vor putea menține efectele obținute în cadrul programului propus și după încheierea acestuia, fără continuarea finanțării publice?
- *Organizarea managementului și a monitorizării:* cum vor afecta acestea îndeplinirea obiectivelor programului și cum vor orienta procesul propus spre atingerea de rezultate pozitive?

Rezultatele și recomandările evaluării ex-ante au fost:

- Necesitatea organizării de noi consultări cu INA, ANFP, UCRAP și cele trei ministere de linie care gestionează sectoarele prioritare selectate pentru a se asigura că PO DCA reflectă nevoile existente și urgente și pentru a încorpora în procesul RAP lecțiile învățate de aceste instituții până în prezent;
- Utilitatea încorporării în text a unei distincții clare între nevoile, problemele și oportunitățile de la nivelul administrației centrale și locale. A treia versiune a PO DCA schimbă abordarea față de cele două niveluri, central și local. Această distincție ar trebui să fie mai clară în documentele de programare detaliate;
- Se recomandă efectuarea unei analize complete privind competențele funcționarilor publici definitivi și debutanți. Pe baza acesteia, ar trebui întocmită o analiză detaliată a nevoilor. Aceasta trebuie să se concentreze pe nevoile anumitor funcții și competențe necesare pentru anumite posturi. Analiza privind competențele va fi realizată de către ANFP/ INA, beneficiari vizați ai PO DCA;
- Strategia ar trebui să se concentreze mai mult pe îmbunătățirea productivității și eficienței administrației publice, potrivit Strategiei Lisabona. O scurtă justificare e necesară pentru a demonstra că aceste obiective vor fi atinse cu ajutorul activităților și operațiunilor propuse.

- Indicatorii și țintele vizate trebuie corelate cu eficiența și productivitatea administrației publice românești;
- PO DCA trebuie să răspundă în continuare priorităților RAP și schimbărilor permanente ale mediului RAP, și să accentueze în același timp nevoia de a se concentra pe sectoarele selectate pentru a răspunde Strategiei Lisabona.

S-au realizat două analize ad-hoc în timpul procesului de evaluare: prima s-a concentrat asupra revizuirii programelor anterioare de creștere a capacității și a lecțiilor învățate din acestea, iar cea de-a doua a vizat justificarea orientării sectoriale a PO DCA.

Principalele recomandări în urma primei analize ad-hoc exprimă necesitatea colaborării viitoare dintre diverse instituții și ministere pentru a se asigura că PO DCA va reflecta atât nevoile urgente, cât și nevoia unei comunicări și cooperări îmbunătățite între nivelul central și cel local. Colaborarea a fost intensificată în cursul finalizării PO DCA.

Cea de-a doua analiză ad-hoc a vizat justificarea selectării sectoarelor prioritare în PO și a raportat că există strategii de descentralizare bine dezvoltate în sectoarele respective, care ating numeroase subiecte relevante ale RAP. O sugestie importantă a fost introducerea problemelor sectoriale în analiza situației existente, analiza SWOT, strategie, descrierea priorităților și chiar în capitolul privind implementarea. Din concluzii a reieșit faptul că versiunea actuală a PO DCA a avansat simțitor în comparație cu versiunile precedente, în scopul de a introduce orientarea sectorială.

Ca rezultat al recomandărilor evaluării ex-ante, s-au luat următoarele măsuri:

- Reformularea axei prioritare 1 și a domeniilor majore de intervenție ale acesteia;
- Orientarea spre dezvoltarea de parteneriate și crearea de structuri durabile de parteneriate;
- Planificarea unor activități de management al schimbării și asigurarea unui puternic suport politic prin consultări regulate la nivel înalt între parteneri. Sustenabilitatea va fi asigurată prin cursuri de pregătire și programe de comunicare.
- Reformularea axei prioritare 2 și a domeniilor majore de intervenție ale acesteia, astfel încât obiectivul principal să fie satisfacerea nevoilor cetățeanului, dar și asigurarea calității și eficienței serviciilor publice, pentru a realiza acest obiectiv. Va fi luat în considerare punctul de vedere al cetățenilor și nu cel intern.

Pe baza acestor întâlniri bilaterale, PO a fost rescris și actualizat astfel încât să cuprindă recomandările evaluatorilor și rezultatele numeroaselor întâlniri. Evaluarea ex-ante a fost un instrument valoros în procesul de programare, deoarece a ajutat la elaborarea unei mai bune versiuni a PO DCA.

#### *Evaluarea strategică de mediu*

Având în vedere specificitatea Fondului Social European, care finanțează intervenții imateriale legate de Dezvoltarea Resurselor Umane, acest PO nu stabilește cadrul adecvat pentru operațiuni cu efecte semnificative asupra mediului, cum ar fi proiectele de infrastructură, în special cel prezentat în Anexele I și II ale Directivei 85/337/EEC, modificată prin Directiva 97/11/EC și 2003/35/EC.



Dacă vor fi propuse proiecte de infrastructură mai târziu, mai ales folosindu-se regula flexibilității din Articolul 34.2 al Regulamentului (CE) nr. 1083/ 2006, nevoia unei analize strategice de mediu va fi reanalizată.

În consecință, Autoritatea de Management consideră - iar Autoritatea de Mediu este de acord - că în prezent nu este necesară o evaluare strategică de mediu pentru acest program operațional, conform Directivei 2001/42/EC. Acest lucru nu va prejudicia monitorizarea necesară în conformitate cu legislația națională sau cu alte măsuri de implementare a Directivei 2001/42/EC.

# 1. ANALIZA SITUAȚIEI CURENTE

Textul complet al analizei situației curente este prezentat în Anexa 1 a PO DCA. Ceea ce urmează prezintă un rezumat al principalelor aspecte.

## 1.1 Strategia de Reformă a Administrației Publice din România

Guvernul României a dezvoltat o strategie consistentă de reformă a administrației publice (RAP) încă din 2001. Strategia, sprijinită prin intervenții Phare din 2001 până în 2006, are 3 priorități (vezi figura 1). Guvernul actual a reafirmat direcția generală a efortului de reformă și a pus un accent sporit pe reforma furnizării de servicii publice printr-un proces de descentralizare (vezi figura 1)

De vreme ce au fost înregistrate progrese în reforma administrației publice, abordarea pe care o va avea aceasta în viitor va fi de a dezvolta un portofoliu de strategii interconectate, bazate pe succesele muncii anterioare. Principalele măsuri incluse în aceste strategii (dintre care două sunt în fază intermediară de elaborare) sunt prezentate în Anexa 1.

## 1.2 Experiența de preaderare a României în privința dezvoltării capacității administrative

A existat un sprijin consistent din partea Phare în privința dezvoltării capacității administrative. Din 2002 și până în 2004, fonduri Phare de peste 72 milioane € au sprijinit proiecte de RAP în cele 3 domenii prioritare, cât și alte proiecte de dezvoltare a capacității administrative, mai ales în sprijinul planurilor strategice ale Ministerului Economiei și Finanțelor, Secretariatului General al Guvernului (SGG), Curții de Conturi și Parlamentului.

Progresul a fost inegal. Legislația în sprijinul reformei serviciilor publice, inițiativele de deconcentrare și descentralizare și, mai recent, îmbunătățirea procedurilor de coordonare și formulare a politicilor publice, alături de crearea unităților de politici publice (UPP), au fost puse în aplicare, dar capacitatea de implementare a noului cadru legislativ rămâne scăzută. Deși a fost introdusă componenta de evaluare a impactului pentru o mai bună reglementare, cuantificarea barierelor administrative impuse de legislație, prin evaluarea costurilor într-un context economic, social și de mediu mai larg, nu a înregistrat până în prezent progrese.

În anul 2001, Guvernul României s-a angajat să pună în practică un program ambițios privind reforma în administrația publică. Din acest program au făcut parte următoarele acțiuni:

### Figura 1: priorități ale reformei administrației publice

#### Strategia actualizată pentru accelerarea reformei în administrația publică 2004-2006

Reforma funcției publice – crearea unui corp profesionist de funcționari publici stabil și neutru din punct de vedere politic;

Deconcentrarea și descentralizarea pentru îmbunătățirea furnizării serviciilor către cetățeni printr-o descentralizare fiscală și administrativă a competențelor către administrația locală; și

Sprijin pentru formularea de politici publice ca parte a unui proces îmbunătățit de luare a deciziilor la nivelul interfeței dintre nivelurile politic și administrativ ale administrației publice.

#### Obiectivele programului actual de guvernare, 2005 - 2008, Capitolul 11

- Reforma serviciilor publice de bază și a utilităților publice de interes local;
- Consolidarea procesului de descentralizare fiscală și administrativă;
- Întărirea capacității instituționale a structurilor în cadrul structurilor locale și centrale ale administrației publice.

- A fost aprobată, prin HG nr. 1006/2001, Strategia pentru accelerarea reformei în administrația publică. Obiectivul principal al acestei strategii este să creeze un nou cadru legislativ pentru furnizarea de servicii de către administrația publică și noi structuri instituționale, să mărească eficiența activității funcționarilor publici, să modifice concepția și comportamentul în organizație și, nu în ultimul rând, să creeze o administrație orientată către cetățean;
- A fost înființat, în septembrie 2001, Consiliul Guvernamental pentru Monitorizarea Reformei în Administrația Publică, în componența sa intrând 8 miniștri de la ministerele reprezentative, fiind condus de primul ministru. Acest organism are misiunea de a superviza întregul proces de reformă în administrația publică, de la nivel politic. Ca urmare a reorganizării autorităților administrației publice centrale (conform Deciziei Parlamentului nr. 16/18.06.2003 și a OUG nr. 64/29.06.2003), acest organism a fost el însuși reorganizat (prin HG nr. 925/2003), în scopul de a crește coerența acțiunilor sale, eficiența și flexibilitatea.
- În mai 2002, a fost constituită, în cadrul Ministerului Internelor și Reformei Administrative (denumit la acea dată Ministerul Administrației Publice), Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice (UCRAP), în scopul de a asigura implementarea deciziilor Consiliului Guvernamental;
- În 2001 a fost creat Institutul Național de Administrație (INA) ca instituție specializată în instruirea funcționarilor publici și a aleșilor locali;
- Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) are ca atribuții managementul funcției publice și elaborarea actelor normative privind funcția publică. ANFP acționează în strânsă colaborare cu INA și UCRAP.

Trei ani mai târziu a fost recunoscut faptul că rezultatele reformei în administrația publică nu au fost satisfăcătoare. Din acest motiv și urmând recomandările Comisiei Europene, au fost identificați trei piloni: funcția publică, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice și procesul de formulare a politicilor publice. Ținând cont de aceștia, UCRAP a elaborat Strategia actualizată pentru accelerarea reformei în administrația publică 2004-2006, adoptată de guvern prin HG nr. 699/2004.

Instituția responsabilă de al treilea pilon din Strategia actualizată pentru accelerarea reformei administrației publice 2004-2006, adică procesul de formulare a politicilor publice, este Secretariatul General al Guvernului (SGG), prin Unitatea de Politici Publice (UPP). Principala responsabilitate a UPP este coordonarea planificării, formulării și evaluării politicilor, la nivel central.

Principalele responsabilități ale UCRAP sunt: monitorizarea implementării reformei, atât la nivel central cât și la nivelul administrației publice locale, dezvoltarea și implementarea de noi instrumente, proceduri și mecanisme în cadrul procesului de modernizare, precum și coordonarea procesului de descentralizare.

UCRAP a inițiat crearea unei rețele de modernizatori<sup>2</sup>, operațională și la nivel central și la nivel local, care să accelereze atingerea obiectivelor reformei în administrația publică și să monitorizeze acest proces.

În urma analizelor efectuate de Comisia Europeană<sup>3</sup>, UCRAP și-a întărit permanent capacitatea instituțională, angajând personal și implementând un sistem performant de

---

<sup>2</sup> Reprezentanți ai administrației publice centrale și locale, responsabili de elaborarea/implementarea inițiativelor de modernizare, la nivel central și local (HG nr. 544/2005).

management al resurselor umane. Având în vedere noile provocări legate de reforma în administrația publică în Uniunea Europeană, UCRAP își va concentra eforturile pe aceste aspecte, pentru o bună coordonare a reformei din România.

ANFP a făcut progrese în ceea ce privește cadrul legislativ, însă dezvoltarea unui sistem informatic a fost lentă și introducerea unei abordări moderne a managementului resurselor umane a progresat într-un ritm scăzut. A existat o întârziere în introducerea măsurilor de reformă a sistemului de salarizare a funcționarilor publici<sup>4</sup>, iar reformarea modului de recrutare a funcționarilor publici și a modului de evaluare a performanței acestora nu a fost încă stabilită. În consecință, beneficiile care ar fi decurs din reforma funcției publice sunt departe de a fi atinse și nu pot fi folosite pentru atingerea obiectivelor PO DCA.

ANFP a pregătit o variantă de strategie de reformă a funcției publice care să adreseze următoarele patru probleme:

1. Lipsa unui sistem de remunerare unitară, motivantă și transparentă, corelată cu lipsa unor politici eficiente de resurse umane, a dus la creșterea gradului de demotivare a funcționarilor publici și, ca o consecință, la apariția a cel puțin doi factori de risc:

- a. posibile fluctuații mari de personal;
- b. stagnarea și/sau reducerea performanțelor profesionale.

2. Slaba dezvoltare a departamentelor de resurse umane din instituțiile administrației publice. Un prim efect al acestui factor este aplicarea necorespunzătoare a legii, respectiv încălcări ale legislației existente privind funcția publică iar un al doilea efect este slaba capacitate de management a resurselor umane;

3. Capacitate administrativă insuficientă a ANFP, în raport cu natura și volumul responsabilităților sale. Trebuie menționată și lipsa colaborării directe cu instituțiile și autoritățile publice, ceea ce determină o limitare a rolului ANFP în procesul de management al resurselor umane;

4. Imagine proastă a funcționarului public, în contextul mai larg al imaginii administrației publice. Imaginea funcționarilor publici și a administrației publice este determinată de percepția pe care o are cetățeanul cu privire la evoluția corupției și la rezistența funcționarului la aceasta.

Adresarea problemelor descrise anterior va fi organizată în două obiective specifice, care vor avea legătură, pe de-o parte cu (1) consolidarea cadrului instituțional și legal și (2) modernizarea funcției publice (cu accent pe eficiență).

Deoarece primul obiectiv continuă să primească asistență prin programe Phare și ale Băncii Mondiale, PO DCA se va concentra pe sprijinirea implementării măsurilor care să ducă la atingerea celui de-al doilea obiectiv.

INA are o anumită capacitate în furnizarea serviciilor de instruire, dar sprijinul acordat Centrelor Regionale de Formare (CRF) a fost diminuat. Este evidentă limitarea competențelor referitoare la disponibilitatea și accesibilitatea serviciilor de instruire a funcționarilor publici,

---

<sup>3</sup> Raportul anual privind progresele României în pregătirea pentru aderare, 2003, pag 15.

<sup>4</sup> Reforma salarizării, sub forma unei legi, este în procesul de aprobare, după câteva runde de dezbateri publice. Această activitate a fost sprijinită de Phare și Banca Mondială; în consecință, PO DCA nu se va suprapune peste aceste intervenții.

astfel încât să poată furniza cursuri de instruire în management și instruire în disciplinele profesionale necesare în administrația publică (management financiar, economic, legislativ, managementul resurselor umane, analiza și managementul politicilor publice).

Ministerul Internelor și Reformei Administrative joacă principalul rol în procesul de descentralizare, fiind, prin intermediul UCRAP, responsabil de coordonarea procesului de descentralizare (conform Legii cadru nr. 339/2004 privind descentralizarea, HG nr. 310/2005, precum și noii Legi cadru a descentralizării nr.195/2006).

Încă de la începutul anilor '90, descentralizarea competențelor exercitate de autoritățile administrației publice centrale a fost o inițiativă importantă în procesul de tranziție către economia de piață și o societate democratică. Nevoia de continuare a procesului de descentralizare a căpătat un impuls considerabil în ultimii ani. Astfel, conform Strategiei revizuite de accelerare a reformei administrației publice 2004-2006 și a Programului de Guvernare 2005-2008, procesul de descentralizare a fost considerat o prioritate majoră pentru reforma administrației publice. Angajamentul guvernului este bine reflectat în pachetul legislativ adoptat în 2006, pachet ce include: Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006, Legea finanțelor publice locale nr. 273/2006, Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, Legea nr. 251/2006 pentru modificarea și completarea Legii privind Statutul funcționarilor publici nr. 188/1999, precum și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 179/2005 privind instituția prefectului. Conform cadrului legislativ recent adoptat, ministerele de resort<sup>5</sup> au luat în considerare descentralizarea mai multor competențe, așa cum sunt reflectate în proiectele lor de strategie sectorială<sup>6</sup>. Obiectivele majore ale strategiilor vizează descentralizarea de noi competențe, precum și îmbunătățirea calității serviciilor publice deja descentralizate. Pentru atingerea acestor obiective, strategiile prevăd în cadrul Planurilor de Acțiune proceduri și mecanisme de implementare corespunzătoare, atât pentru administrația publică centrală, cât și pentru cea locală.

În timp ce unele dintre ministerele de resort au stabilit strategii de descentralizare sectorială, există încă nevoia de întărire a structurilor cu rol de coordonare și a procedurilor de implementare a acestor strategii.

Cadrul legislativ menționat mai sus stipulează posibilitatea folosirii de noi instrumente ce pot ajuta autoritățile administrației publice locale să dezvolte capacitatea administrativă necesară îndeplinirii competențelor recent descentralizate și îmbunătățirea calității serviciilor publice deja descentralizate. De exemplu, Legea administrației publice locale a introdus concepte precum administratorul public și asociațiile de dezvoltare intercomunitară. Descentralizarea unor noi competențe și îmbunătățirea calității serviciilor publice necesită suport financiar corespunzător prin continuarea descentralizării financiare și fiscale.

În ciuda faptului că primul pas în procesul de descentralizare din România a fost instituționalizat rapid la nivel fiscal, prin adoptarea, în 1991, a Legii administrației publice

---

<sup>5</sup> Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ministerul Sănătății Publice, Ministerul Culturii și Cultelor, Ministerul Transporturilor, Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Ministerul Economiei și Finanțelor.

<sup>6</sup> Strategiile sectoriale de descentralizare elaborate de următoarele ministere: Ministerul Sănătății Publice, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ministerul Culturii și Cultelor, Ministerul Transporturilor au fost aprobate de Grupul de lucru pentru descentralizare interministerială, iar versiunile finale ale strategiilor elaborate ca urmare a procesului de consultare vor fi înaintate spre aprobare Guvernului; Strategia de descentralizare a învățământului pre-universitar elaborată de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului a fost aprobată de guvern prin Memorandum în decembrie 2005.

locale nr. 69/1991 și a Legii alegerilor locale nr. 70/1991, cel de-al doilea pas s-a făcut relativ târziu, când - prin adoptarea în 1994 a Legii taxelor și impozitelor locale – a fost făcut un pas important către autonomia locală. În următorii ani au fost făcute amendamente importante la aceste legi, deși acestea au fost incomplete în mai multe rânduri, iar uneori chiar lipsite de conținut și contradictorii. În ultimii ani, cadrul legislativ pentru relații fiscale interguvernamentale a fost îmbunătățit, însă multe aspecte ale sistemului au fost dezvoltate sau implementate într-un mod neadecvat<sup>7</sup>.

Lecțiile învățate și importanța lor pentru PO DCA sunt sintetizate după cum urmează:

<b>Lecțiile învățate din procesul de preaderare</b>	<b>Importanța pentru PO DCA</b>
Progresul este mult mai slab față de așteptările existente.	E nevoie de realism în planificarea resurselor. Este nevoie și de o analiză a punctelor sensibile existente.
Multe probleme rezultă din dificultățile de coordonare între instituțiile implicate în procesul de reformă.	Deoarece scopul PO DCA este larg, există o nevoie mare de un management puternic, de mecanisme de coordonare și cooperare în vederea atingerii impactului dorit pe termen lung.
Nu există în prezent o capacitate de training suficient dezvoltată.	Competența, nevoia și capacitatea de training pentru a întâmpina nevoile existente, ar trebui să reprezinte o componentă importantă a PO DCA.
Ajutorul acordat s-a concentrat pe restructurarea internă, având un impact slab asupra furnizării de servicii.	PO DCA ar trebui să includă activități care conduc la îmbunătățiri în furnizarea de servicii. Acest lucru se va realiza prin definirea axelor prioritare.
<b>Lecțiile învățate din evaluarea intermediară a programelor Phare și din evaluarea ex-ante</b>	
Este nevoie de mai multă atenție în ceea ce privește capacitatea de absorbție în procesul de programare. De asemenea, este nevoie și de activități de urmărire a rezultatelor (follow-up).	Proceduri foarte bune de coordonare și monitorizare vor fi necesare în cadrul Autorității de Management.
Importanța implicării și angajamentului factorilor interesați.	Trebuie să existe voință politică pentru încurajarea schimbărilor de politici publice.
Abordările și valorile existente în societate sunt importante.	Încrederea publică și receptivitatea la nevoia cetățenilor ar trebui să fie teme foarte importante în PO DCA. Există nevoia de monitorizare a schimbărilor în opinia publică față de administrația publică și reformele acesteia.
Procedurile trebuie simplificate. Definirea procedurilor nu ar trebui să preceadă structura.	PO DCA trebuie să aibă un domeniu major de intervenție dedicat îmbunătățirii proceselor.
Procedurile de management trebuie întărite.	Este foarte important să se acorde sprijin din partea nivelului de conducere și din partea nivelului politic.
Nu s-a învățat suficient din lecțiile precedente.	Încurajarea evaluării (lecții învățate) este o parte importantă din ciclul de management al politicilor publice care ar trebui să fie sprijinită prin PO.

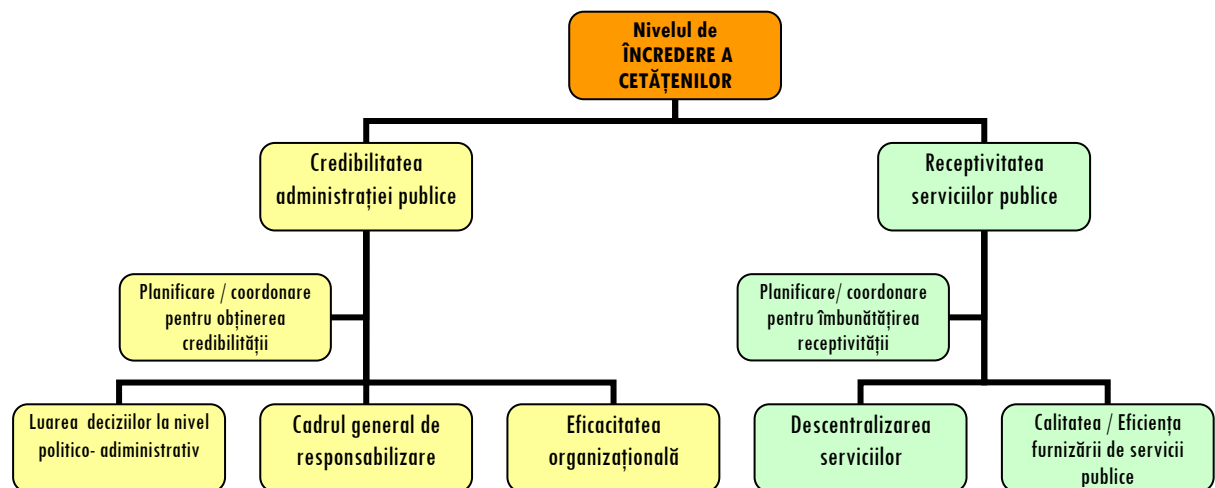
<sup>7</sup> Martinez Vasquez, Jorge, *Relații fiscale în România: Provocări și opțiuni pentru reformă*, 2005.

### 1.3 Analiza problemelor

Analiza inițială a problemelor pentru PO DCA s-a bazat pe aceleași evaluări care au sprijinit procesul de programare al asistenței de preaderare, asistență care va fi continuată până în 2009. Aceasta este legată de dorința de a avea o continuitate susținută a efortului de reformă. În cursul anului 2006, analiza problemei a fost îmbunătățită pe baza consultărilor pentru PO DCA cât și pe comentariile de la evaluatorii ex-ante. Arborele problemelor elaborat a fost folosit pentru a prezenta o structură logică a obiectivelor, definirea axelor prioritare, domeniilor majore de intervenție și a operațiunilor orientative. Arborele problemelor este de asemenea un important punct de referință pentru definirea unui indicator general de impact pentru PO DCA și a indicatorilor de rezultat la nivelul axelor prioritare.

Nivelurile principale ale arborelui problemelor sunt prezentate mai jos. O versiune mai detaliată apare în anexa 2. Documentele de lucru ajutătoare dezvoltă analiza problemelor și la niveluri mai joase în anumite domenii.

Figura 1: Arborele problemelor – niveluri principale



#### Nivelul de încredere a cetățenilor în administrația publică

S-a constatat faptul că nivelul de încredere a cetățenilor în administrația publică este un punct de referință util care va furniza o analiză mai amănunțită a problemelor pe care PO DCA va încerca să le rezolve. În alegerea nivelului de încredere a cetățenilor, ca punct principal în PO, s-a făcut referire la indicatorii Kaufmann (Banca Mondială) și la alte cercetări și sondaje ale situației curente. Indicatorii Kaufmann includ eficacitatea guvernamentală, respectarea legii și încercările de a combate corupția în cadrul unui calcul general al indicatorului de încredere în administrația publică. Alte cercetări (din 2003-2004) au relevat faptul că nivelul de încredere în guvern a fost scăzut (23%), în timp ce nivelul de încredere în administrația locală a fost mai mare (52%), dar încă este loc pentru îmbunătățire. Mulți comentatori au asociat cauzele nivelului scăzut de încredere cu problemele care au fost evidențiate după analiza amănunțită, cum ar fi:

- Multitudinea de acte normative și presiunea exercitată de acestea asupra cetățenilor;
- Ineficiență în furnizarea de servicii publice;
- Disfuncționalități în administrație, care determină un climat de corupție;

- Nivel scăzut de motivare a funcționarilor publici și cauzele care stau la baza acestui fapt: un nivel scăzut de remunerare și o reformă a serviciilor publice nefinalizată;
- Imperfecțiuni în cadrul legal, de exemplu numărul mare de legi și modificările lor frecvente.

Acești factori au dus la împărțirea problematicii legate de nivelul de încredere în administrația publică în două componente separate:

- Credibilitatea în administrația publică, asociată cu structurile existente, procesul de luare a deciziilor, guvernarea și eficacitatea organizațională. Aceste probleme sunt comune la nivelurile central și local ale administrației;
- Slaba receptivitate a serviciilor publice în ceea ce privește nevoile cetățenilor. Această componentă a grupat problemele care afectează în mod direct furnizarea serviciilor, incluzând alocarea de resurse, necesitatea de a acorda o mai mare atenție calității serviciilor publice și oportunitățile pentru schimbările de proces.

Nivelul superior al problemelor legate de „credibilitate” și „receptivitate” se reflectă în arborele problemelor prin recunoașterea faptului că este nevoie de asistență pentru planificarea și coordonarea domeniilor de sprijin în rezolvarea acestor aspecte. Acest lucru a influențat definirea celor două axe prioritare ale PO DCA.

### **Credibilitatea administrației publice**

Problemele legate de credibilitate au fost grupate în trei categorii: procesul de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ <sup>8</sup>, creșterea responsabilizării administrației publice și eficacitatea organizațională.

Nevoia de a îmbunătăți competențele și condițiile de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ este recunoscută ca fiind punctul central al reformei administrației publice. În cadrul acestei categorii a fost identificată nevoia de inițiative de întărire a capacității de formulare a politicilor publice, planificare strategică și evaluare, și de îmbunătățire a calității fundamentărilor și analizelor prezentate factorilor de decizie. Unele activități se află deja în desfășurare în acest domeniu. O altă problemă o reprezintă slaba capacitate de implementare eficientă a legilor emise. Acest lucru este reflectat în diverse moduri, inclusiv prin întârzierile în elaborarea legislației secundare în multe domenii, numărul proiectelor legislative returnate ministerelor pentru revizuire, cât și prin numărul relativ crescut al ordonanțelor de urgență. Cu toate că unele progrese au fost înregistrate în domeniul parteneriatului și consultării ce sprijină formularea de politici publice, structurile existente (inclusiv cele pentru consultări interministeriale) sunt încă slab dezvoltate.

Unele progrese au fost realizate în îmbunătățirea calității evaluărilor impactului ex-ante al noii legislații, dar cuantificarea costurilor de reglementare / administrative și o metodă de evaluare a impactului reglementărilor (EIR) nu există și nu sunt considerate a fi instrumente necesare de îmbunătățire pe mai departe a calității propunerilor legislative. Percepția comunității de afaceri rămâne nefavorabilă cu privire la eforturile pe care aceasta trebuie să le facă pentru a corespunde cu cerințele de informare ale guvernului, iar această percepție se va menține dacă o procedură standard pentru evaluarea și reducerea barierelor administrative ale legislației emise, nu va fi dezvoltată.

---

<sup>8</sup> Prin denumirea „luare a deciziilor la nivel politico-administrativ” se înțelege relația dintre funcționarii publici și persoanele alese din administrația publică din România, în procesul de management al ciclului de politici publice.



Asistența de preaderare a sprijinit în multe domenii reglementările privind responsabilizarea administrației publice, dar acest proces nu este încheiat deoarece capacitatea instituțională este slabă în unele domenii vitale. Atât timp cât există o recunoaștere a importanței evaluării și „lecțiilor învățate”, stabilirea structurilor pentru gestionarea fondurilor structurale reprezintă un prim pas către o cultură a evaluării în administrația publică din România. Procesele care facilitează o astfel de abordare nu sunt în general utilizate. Absența capacităților și practicilor de evaluare reprezintă o deficiență semnificativă, atât în ciclul de management, cât și în ciclul de responsabilizare.

Percepția opiniei publice referitoare la eficacitatea administrației publice reflectă slaba eficacitate organizațională a instituțiilor publice, atât la nivel central cât și la nivel local. Problema identificată este reprezentată de nevoia de a continua și coordona inițiativele de modernizare care au fost finanțate în ultimii șase ani. Abordarea logică este aceea de a grupa inițiativele privind analiza de structuri și sisteme, investițiile în capacitatea administrativă a resurselor umane, mai ales la nivelul funcționarilor publici de conducere.

### **Receptivitatea administrației publice**

Cele două domenii deficitare legate de receptivitate se confruntă cu importante decalaje care afectează furnizarea de servicii publice, în principal, dar nu exclusiv, la nivel local. Aceste aspecte sunt mai vizibile în zonele rurale datorită resurselor financiare insuficiente alocate dezvoltării instituțiilor și abilităților specifice personalului. În același timp, este posibil ca cerințele din ce în ce mai mari privind performanța autorităților și instituțiilor publice din zonele rurale să mărească aceste decalaje față de centrele urbane. Prin urmare, ar trebui să se acorde o atenție deosebită administrației publice din zonele rurale.

Descentralizarea competențelor exercitate de autoritățile administrației publice centrale se reflectă printr-un stil de management birocratic și distant, concentrându-se mai mult pe reguli și reglementări, decât pe calitatea furnizării serviciilor. Descentralizarea, ca răspuns la aceste probleme, a constituit un element principal al strategiei administrației publice încă din anul 2001. Cadrul legal necesar susținerii procesului de descentralizare a fost deja dezvoltat. Această inițiativă este atât de amplă, încât s-a decis prioritizarea resurselor disponibile. O analiză sectorială distinctă (vezi secțiunea 1.4) a identificat trei sectoare prioritare.

Este de asemenea recunoscut faptul că eficiența și calitatea furnizării actuale de servicii publice nu se ridică la așteptările cetățenilor. Cel de-al doilea aspect legat de receptivitate identifică o serie de probleme care contribuie la situația curentă, inclusiv absența standardelor de costuri și de calitate în multe cazuri, procesele destul de complicate, slaba utilizare a tehnologiei și absența orientării către cetățean.

### **1.4 Analiza sectorială**

S-a convenit asupra faptului că eficiența și impactul PO DCA pot fi îmbunătățite prin concentrarea sprijinului asupra anumitor sectoare-cheie.

Întărirea capacității administrației publice are o contribuție indirectă pentru atingerea obiectivelor generale ale FSE și ale Strategiei Lisabona. Se dorește ca rezultatele înregistrate de PO DCA să aibă efecte tangibile asupra calității serviciilor publice oferite cetățenilor. De asemenea, se urmărește ca PO DCA să determine schimbări reale în managementul formulării de politici publice și al furnizării de servicii publice, care includ și schimbări în ceea ce

privește competențele și comportamentul funcționarilor publici de la toate nivelurile, cât și locuri de muncă mai bune.

Pentru a identifica sectoarele prioritare pentru PO DCA a avut loc o consultare preliminară la nivel decizional, pe baza stadiului actual de dezvoltare a strategiilor de descentralizare, pe baza responsabilităților din ce în ce mai mari ale administrației publice și pe baza contribuției generale la dezvoltarea socio-economică la nivel național (avându-se în vedere alocarea bugetară pentru aceste sectoare, numărul funcționarilor publici care lucrează în aceste domenii, numărul instituțiilor subordonate și dimensiunea grupului țintă - procent din populație care beneficiază de aceste servicii publice).

Conform Programului de Guvernare, Capitolul 11 – Reforma în Administrația Publică, precum și pe baza criteriilor mai sus menționate, Guvernul României se va concentra pe trei sectoare principale pentru continuarea procesului de descentralizare și creșterea calității serviciilor publice: sănătate, educație și asistență socială.

Este prevăzut faptul că și alte sectoare pot primi suport pe durata implementării PO DCA, în funcție de evoluția condițiilor socio-economice și de situația existentă în administrația publică. Vor avea loc două evaluări de natură strategică (conform art. 47.2 al Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006) cu scopul de a identifica noi sectoare prioritare.

## **Sănătatea**

### *Situația existentă*

Sistemul de sănătate din România se află într-o perioadă de transformări radicale, trecând din stadiul când acest sistem era în totalitate în proprietatea și controlul statului, până la stadiul actual când există o relație contractuală între entitățile de asigurare (casele de asigurări de sănătate) și unitățile sanitare.

Descentralizarea fiscală și administrativă a sistemului de sănătate a început cu introducerea unui sistem de asigurări de sănătate. În 1998, au fost înființate Casa Națională de Asigurări de Sănătate și Casele Județene de Asigurări de Sănătate. S-a efectuat o descentralizare continuă a furnizorilor de servicii de sănătate – prin crearea furnizorilor de servicii de sănătate autonomi (medici de familie, ambulatorii de specialitate, spitale, etc). În 2002, sediile unităților sanitare publice de la nivel local și județean au intrat în gestionarea administrației locale pentru a sensibiliza autoritățile locale cu privire la aspectele legate de sănătatea cetățenilor. Autoritățile administrației publice locale sunt responsabile de cheltuielile de întreținere, renovare, consolidare, extindere, modernizare și administrare a unităților de sănătate publică în limitele alocării din bugetele locale.

### *Stadiul reformelor sectoriale*

Rolul Ministerului Sănătății Publice (MSP) ca autoritate centrală în sectorul de sănătate publică a fost reglementat prin Legea nr. 95/ 2006 a reformei în sănătate și HG nr. 862/2006. MSP are următoarele funcții:

- asigură fundamentarea, elaborarea și implementarea politicii naționale de sănătate publică; asigură elaborarea și coordonarea programelor naționale de sănătate publică finanțate din bugetul statului, din bugetul Fondului Național Unic de asigurări sociale de sănătate, precum și din alte surse;

- evaluează periodic indicatorii privind starea de sănătate a populației și a programelor de sănătate publică, precum și indicatorii de performanță ai unităților sanitare
- este responsabil de selectarea managerului unității sanitare prin concurs sau prin procedura de achiziții publice; acest manager este numit prin ordin al MSP.

Serviciile publice deconcentrate ale MSP – autoritățile de sănătate publică de la nivel județean și al municipiului București - sunt responsabile pentru:

- controlul și evaluarea modului în care asistența medicală preventivă și curativă este asigurată;
- monitorizarea aplicării criteriilor de control în ceea ce privește calitatea serviciilor medicale;
- evaluarea resurselor umane de la nivelul asistenței medicale în relație cu nevoile comunităților identificate prin acțiuni specifice.

### *Analiza sectorială a problemelor*

Potrivit analizei situației curente<sup>9</sup> realizate de Ministerul Sănătății Publice prin consultări cu actorii interesați, sistemul de sănătate din România se confruntă cu următoarele probleme de capacitate administrativă:

- Centralizare instituțională excesivă;
- Suprapuneri între diferitele structuri ale serviciilor publice deconcentrate din alte ministere și din MSP;
- Diferite niveluri de decizie care încetinesc activitatea serviciilor publice deconcentrate (de exemplu, cerința ca MSP să aprobe bugetele de cheltuieli și venituri, lista pozițiilor publice în minister, deblocarea posturilor, concursuri, etc.);
- Existența unor structuri de interes comunitar sub autoritatea MSP (asistenți medicali comunitari, mediatori sanitari comunitari, școli medicale, etc.).

Experiența anterioară a demonstrat o implicare inegală a administrației publice locale în gestionarea unităților sanitare, cu mari diferențe între județe și alte localități. Aceasta se datorează lipsei de capacitate managerială la nivel local de a prelua toate funcțiile specifice sectorului de sănătate și lipsei de instruire a personalului cu responsabilități legate de sănătatea publică.

### **Învățământul (pre-universitar)**

#### *Situația existentă*

Între anii 1997 și 2004, Guvernul a încercat să modernizeze învățământul pre-universitar pentru a-l face compatibil cu sistemele de învățământ europene. Acest lucru s-a realizat prin implementarea unui set de acte normative pentru transferul parțial de la autoritățile centrale la cele locale a câtorva responsabilități și competențe în ceea ce privește conținutul și structura procesului de educație, rețeaua de școli, finanțarea și managementul unităților școlare și politicile de resurse umane.

---

<sup>9</sup> Strategia de descentralizare a Ministerului Sănătății Publice (2007-2009).

În 2004, prin HG 1942/2004, s-au stabilit 8 județe pilot. În aceste județe, prevederile legii nr. 354/2004<sup>10</sup> pentru modificarea și completarea statutului personalului din educație, se aplică în prezent pentru a descentraliza sistemul administrativ și financiar al școlilor.

În 2005, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, a elaborat o strategie de descentralizare pentru învățământul pre-universitar, care vizează finalizarea și îmbunătățirea legilor adoptate în 2004, luându-se în considerare faptul că până la acea dată transferul de decizie de la nivel central la nivel local s-a realizat într-un ritm diferit în anumite domenii ale sistemului – curiculă, resurse, managementul unităților școlare și politicile de personal într-un cadru legislativ în care mai există prevederi contradictorii.

Adoptarea legii cadru a descentralizării nr. 195 / 2006 a dat o nouă dimensiune eforturilor de descentralizare în educație. Descentralizarea vizează cu precădere învățământul pre-universitar. Aceasta implică transferul de autoritate, responsabilitate și resurse pentru a permite ca deciziile generale, inclusiv deciziile de management financiar, să se efectueze la nivelul autorităților locale.

Descentralizarea în sectorul educației vizează crearea unui sistem educațional organizat, gestionat și finanțat conform standardelor europene în ceea ce privește calitatea instruirii / procesului educațional, accesul deplin și liber al tinerilor la educație, conformitatea ofertei educaționale cu interesele și nevoile beneficiarilor direcți și indirecti. Obiectivul principal este ca acest proces să asigure o împărțire clară și echilibrată a autorității în organismele și instituțiile reprezentative ale comunităților locale și regionale, pe de o parte, și ministerele centrale (Educației, Cercetării și Tineretului, Internelor și Reformei Administrative și Economiei și Finanțelor), pe de altă parte. Descentralizarea procesului de luare a deciziilor va necesita dezvoltarea sistemelor de monitorizare, reglementare, control și evaluare, atât pentru comunitățile locale, cât și pentru instituțiile și organismele guvernamentale specializate.

Strategia de descentralizare pentru educația pre-universitară prevede transferul de competențe de la nivel central la nivel local al autorităților administrației publice și unităților școlare, și implicit, implementarea mai bună a acestor competențe. Acest proces presupune transferul progresiv al atribuțiilor administrative curente ale sistemului educațional, de la nivelul central la nivelul local al administrației publice, până în 2010.

***La nivelul administrației publice locale***, aceste competențe vor viza:

- finanțarea centrelor educaționale (pe baza formulei elaborate de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului);
- asigurarea resurselor financiare necesare pentru instruirea profesorilor (în prezent, asigurată total de către Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului);
- definirea / aprobarea nevoilor de resurse umane și elaborarea propunerilor de raționalizare a rețelei de școli.

***La nivelul școlilor***, responsabilitățile legate de managementul resurselor umane vor fi preluate de inspectoratele școlare județene. De asemenea, vor crește responsabilitățile consiliilor de administrație a școlilor în ceea ce privește pregătirea și execuția bugetară.

Inspectoratele școlare județene vor avea atribuții numai în ceea ce privește controlul și evaluarea procesului educațional (prin inspecția școlară); gradul implicării acestora în managementul financiar și al resurselor umane din școli se va diminua.

---

<sup>10</sup> Modificată și completată prin Legea Educației nr. 84/1995 și Legea nr. 349/2004.

**Administrația publică centrală** își va redefini responsabilitățile ca rezultat al implementării strategiei de descentralizare, în sensul diminuării atribuțiilor manageriale existente și concentrării pe elaborarea și monitorizarea implementării politicilor educaționale la nivelul sistemului.

Realocarea competențelor și a responsabilității luării deciziilor demonstrează nevoia de sprijin adecvat în ceea ce privește îmbunătățirea capacității centrale de a elabora politici de educație și de a coordona și monitoriza implementarea acestora la nivelul sistemului și în ceea ce privește îmbunătățirea capacității locale de a administra sistemul educațional.

### *Stadiul reformelor sectoriale*

Grupul de lucru stabilit la nivelul Ministerului Educației, Cercetării și Tineretului a creat noul sistem instituțional, care cuprinde structurile descentralizate la nivel județean (direcțiile județene de învățământ pre-universitar) și centrele din teritoriu (școli cu mai mult de 200 de elevi și grădinițe cu mai mult de 100 de copii).

Până în februarie 2007, activitățile incluse în etapa administrativă (2005 – 2006) a programului de implementare a strategiei de descentralizare, au fost puse în practică, după cum urmează:

#### La nivel național

- reorganizarea rețelei de școli;
- restructurarea activității consiliilor de administrație fără asumarea responsabilității selectării și angajării directorului de școală;
- reorganizarea parțială a activității contabil-financiare în fiecare școală;
- elaborarea programului de instruire pentru membrii consiliilor de administrație nou-create.

#### La nivelul județelor pilot

- modificarea reorganizării rețelei de școli;
- implementarea politicilor de resurse umane în ceea ce privește ocuparea posturilor libere din educație și mobilitatea personalului, conform metodologiei pentru anul 2006 aprobate de Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului;
- simularea implementării formulei de finanțare.

Pe baza criteriilor elaborate de Ministerul Educației Cercetării și Tineretului, a fost inițiat într-un cadru descentralizat, un proiect pilot în management administrativ și financiar, în 50 de școli. Au fost elaborate propunerile pentru modificarea legislației primare și secundare, și au fost analizate abordările diferite pentru a determina formula de finanțare. Deoarece cadrul legislativ (Legea nr. 273 /2006 ) nu a fost modificat pentru a finanța unitățile de învățământ pilot conform formulei de finanțare, propunerea de buget nu a putut fi pregătită pe baza noii formule pentru anul 2007.

Decizia de transfer de competențe de la nivel central la nivel local a fost pusă în practică într-un ritm diferit, în diverse domenii ale sistemului - curiculă, resurse, managementul școlilor și politicile de personal într-un cadru legislativ în care mai există prevederi contradictorii. Acest lucru a dus la disfuncționalități și incoerențe ale sistemului.

## *Analiza sectorială a problemelor*

Principalele dificultăți întâlnite în procesul de descentralizare a învățământului au provenit din rezistența la procesele nou introduse, intervenția factorilor politici în angajarea și promovarea personalului, precum și din procedura de alocare a fondurilor. Câteva din dificultățile identificate în faza pilot a procesului de descentralizare sunt:

- experiența managerială insuficientă a pozițiilor de conducere din școli, ceea ce le împiedică să preia și să îndeplinească noile responsabilități;
- experiența insuficientă a administrației publice locale, ceea ce le împiedică să preia și să îndeplinească noile responsabilități;
- lipsa de eficiență a câtorva structuri naționale și locale de cooperare și de asemenea slaba cooperare între administrația publică locală și unitățile școlare;
- dificultăți în implementarea și evaluarea fazei pilot a procesului de descentralizare.

Alte probleme identificate în domeniul educației pre-universitare pot fi rezolvate prin dezvoltarea capacității structurilor administrative responsabile:

- disfuncții legislative legate de distribuirea atribuțiilor și responsabilităților în aprobarea curiculei;
- funcțiile autorităților publice locale în ceea ce privește luarea deciziilor asupra stabilirii, reorganizării, restructurării și închiderii unităților de învățământ nu sunt prezentate în mod clar. În prezent, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului are responsabilitatea autorizării și certificării funcțiilor bazate pe standarde și indicatori stabiliți prin lege, precum și a evaluării calității procesului de educație;
- instruirea și dezvoltarea profesională a resurselor umane în sistemul de educație sunt centralizate și nu sunt întotdeauna corelate cu nevoile și interesele beneficiarilor individuali și instituționali (personal didactic, manageri);
- alocarea fondurilor de la bugetul de stat către bugetele locale nu poate lua în considerare costurile de standardizare sau indicatorii de corecție atât timp cât aceste fonduri sunt exclusiv pentru burse și cheltuieli legate de personal;
- lipsa responsabilității personale a profesorilor de a-și atinge obiectivele în scopul creșterii calității educației.

## **Asistența socială**

### *Situația existentă*

Asistența socială reprezintă componenta care nu contribuie la sistemul de securitate socială, fiind constituită din structuri și procese de prevenție, limitare sau îndepărtare a efectelor temporare sau permanente ale situațiilor care contribuie la excluziunea socială.

În prima perioadă a anilor '90 sistemul de asistență socială urmărea asigurarea unei protecții minimale (rețeaua de securitate socială). Legislația adoptată în această perioadă a urmărit dezvoltarea unui sistem de beneficii pentru depășirea perioadei de tranziție către o economie de piață. Instituțiile de asistență socială funcționau în subordinea administrației publice centrale. Acest sistem nu asigura însă o acțiune socială eficientă, bazată pe accesibilitate teritorială și surse de finanțare locale. În perioada 1990-1993, Ministerul Muncii și Protecției Sociale a inițiat primele măsuri de descentralizare, ca proces de transfer de responsabilitate administrativă și financiară de la structurile centrale către cele locale. Începând cu 1997, sistemul de protecție a copilului a fost descentralizat. De asemenea, a existat și o descentralizare a instituțiilor și serviciilor pentru persoanele cu handicap, prin stabilirea

Autorității Naționale pentru Persoane cu Handicap, după reorganizarea Secretariatului de Stat pentru Persoane cu Handicap.

În 2003, s-au inițiat câteva acțiuni pentru coordonarea sistemului național de asistență socială: Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului și Autoritatea Națională pentru Persoane cu Handicap au fost transferate sub autoritatea Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei și nu au mai funcționat ca autorități separate sub directa coordonare a Guvernului.

### *Stadiul reformelor sectoriale*

Sectorul de securitate socială este deconcentrat, ceea ce înseamnă că administrația acestuia se bazează pe Direcțiile Generale de Muncă, Solidaritate Socială și Familie, din cele 41 de județe și din București. Sectorul de asistență socială este descentralizat la nivel județean. Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului au fost create în baza Legii nr. 272 /2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2005), prin fuziunea serviciilor publice de asistență socială și a serviciilor publice specializate pentru protecția copilului la nivel județean și la nivelul sectoarelor din București, și prin preluarea atribuțiilor și funcțiilor acestor servicii. Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului implementează măsurile de asistență socială în domeniul protecției copilului, familiei, vârstnicilor și a persoanelor cu handicap, precum și în domeniul protecției oamenilor cu o situație materială precară, la nivel județean și la nivelul sectoarelor din București. De aceea, activitatea acestor direcții este coordonată la nivel central de către Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, prin Departamentul de Asistență Socială și prin cele trei agenții subordonate: Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului, Autoritatea Națională pentru Persoane cu Handicap și Agenția Națională pentru Protecția Familiei. Pe lângă acestea, asistența socială este administrată la nivelul municipiilor și orașelor de către Serviciile Publice de Asistență Socială (vezi anexa 3, Analiza sectorială).

În 2006, noua Lege cadru nr. 47 /2006 pentru sistemul național de asistență socială, promovează anumite acțiuni pentru a întări coeziunea socială prin promovarea solidarității în cadrul comunităților față de cele mai vulnerabile categorii de persoane. Prin această lege, politica socială este în conformitate cu obiectivele UE și propune un sistem modern, mai aproape de cetățeni, atât în ceea ce privește abordarea instituțională, cât și gestionarea beneficiilor. Legea stipulează că Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei (în prezent Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse), autoritățile acestuia și alte instituții subordonate, ar trebui să elaboreze politicile de gestionare și coordonare a sistemului național de asistență socială. De asemenea, aceste instituții promovează drepturile familiei, copilului, persoanelor în vârstă, persoanelor cu handicap și ale altor persoane care au nevoie de ajutor din punct de vedere financiar și tehnic, deoarece programele de asistență socială vizează aceste categorii de persoane. Legea nr. 47/2006 a reglementat structura instituțională pentru un sistem coerent și coordonat în domeniul asistenței sociale. Prin prevederile acestei legi, în anul 2007 s-a demarat înființarea câtorva noi instituții:

- **Inspekția Socială**, având ca scop controlul implementării legislației în domeniu precum și inspekția activității instituțiilor implicate în asistența socială;
- **Agenția Națională pentru Prestații Sociale**, instituție subordonată MMFES, pentru asigurarea unui sistem unitar de plată și gestiune a tuturor prestațiilor sociale;
- **Observatorul Social** cu scopul creșterii capacității MMFES de a defini politici sociale adecvate și de a lua decizii care se adresează nevoilor familiilor și grupurilor vulnerabile din România.

### *Analiza problemelor sectoriale*

Principalele probleme legate de capacitatea administrativă identificate în acest sector sunt următoarele:

- rezistența structurilor administrative în ceea ce privește descentralizarea la toate nivelurile, inclusiv cel local, motivată de lipsa de experiență în ceea ce privește managementul și organizarea serviciilor sociale;
- comunicare deficitară între instituțiile responsabile în acest domeniu;
- lipsa sistemelor relevante de monitorizare și evaluare a serviciilor oferite;
- personalul din structurile administrației publice locale nu este instruit adecvat pentru activitățile din acest domeniu;
- raționalizarea insuficientă a structurilor.

Aceste probleme principale sunt luate în considerare în strategia programului operațional și în formularea operațiunilor orientative pentru a interveni în sectoarele prioritare.



## 2. ANALIZA SWOT

Analiza SWOT efectuată pentru PO DCA se bazează pe contribuțiile la reuniunea de lucru desfășurată în noiembrie 2005, care a implicat actorii cheie în procesul de analiză a RAP, și pe analiza situației curente a progreselor realizate în procesul RAP și în sectoarele mai sus menționate. Au fost incluse și elemente ale analizei SWOT din Strategia Națională de Evaluare.

Punctele tari și punctele slabe se referă la administrația publică în ansamblul său. Lista punctelor tari stabilește că există deja elementele cheie necesare pentru o reformă de succes: cadrul legal și metodologiile, cât și aranjamentele instituționale pentru a îmbunătăți formularea de politici publice, sistemul de coordonare și planificare a administrației publice centrale, aranjamentele legale și instituționale ale serviciului public, și o alocare mai clară a responsabilităților între administrația centrală și cea locală.

Punctele slabe care au rezultat din analiza SWOT reprezintă argumente pentru abordarea reformei atât la nivelurile central cât și local ale administrației, și în mod special implementarea cadrului legal privind politicile publice, monitorizarea și evaluarea, funcția publică, descentralizarea și coordonarea între instituțiile implicate în procesul de reformă. De asemenea, există necesitatea susținerii autorităților publice care au preluat sau vor prelua competențele în domeniul sănătății, educației și asistenței sociale. Scopul este o îmbunătățire vizibilă a serviciilor publice în măsură să sprijine coeziunea economică și socială.

Oportunitățile și amenințările se referă la condițiile exterioare. Analiza SWOT identifică un număr de oportunități care pot stimula transformarea semnificativă a administrației publice. Există motive temeinice pentru a presupune că aceste condiții exterioare vor sprijini procesul de reformă.

Amenințările care au rezultat din analiza SWOT reflectă, într-o anumită măsură experiența acumulată până în acest moment. Amploarea reformelor și capacitatea de absorbție, mai ales pentru coordonarea și managementul intervențiilor, sunt semnificative. Mecanismele de implementare folosite pentru fondurile structurale oferă o bază pentru dezvoltarea competențelor instituționale prin care să se atingă rezultatele dorite.

**Tabel 2: Analiza SWOT**

PUNCTE TARI	PUNCTE SLABE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elemente constitutive eficiente în privința cadrului legal și a metodologiilor și aranjamente instituționale care să îmbunătățească formularea de politici publice, precum și sistemul de coordonare și planificare al administrației publice centrale;</li> <li>• Îmbunătățiri recente aduse cadrului legal și instituțional al funcției publice (recrutarea, evaluarea și promovarea bazată pe merit) pentru un mai bun management al funcției publice;</li> <li>• Clarificarea alocării responsabilităților și resurselor financiare între nivelurile administrației publice (centrale și locale) într-un cadru legislativ privitor la descentralizare în mare măsură definitiv;</li> <li>• Strategii de descentralizare și reforme avansate în cele trei sectoare;</li> <li>• Un accent mai mare pus pe evaluare, inclusiv existența propunerii de Strategie Națională de Evaluare care vizează să introducă cerințe de evaluare în întreaga administrație publică;</li> <li>• Accent crescut pe abordarea strategică a procesului de politici publice prin adoptarea unei strategii de îmbunătățire a sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale;</li> <li>• Primi pași făcuți pentru evaluarea ex-ante a impactului în scopul unei mai bune analize a noilor propuneri legislative.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subestimarea efortului necesar pentru a produce propuneri de reformă bine fundamentate;</li> <li>• Deficiențe semnificative la nivelul autorităților administrației publice în formularea de politici publice: consultări insuficiente cu actorii implicați, amânări în planificarea și pregătirea legislației, care afectează în mod serios implementarea politicilor sectoriale; prea multe amendamente aduse legislației, care determină instabilitatea legislativă;</li> <li>• Capacitate redusă de a aplica noile metodologii și de a respecta cadrul legislativ recent stabilit;</li> <li>• Cunoștințe limitate de management care să sprijine luarea deciziei și să evalueze progresul înregistrat; de exemplu, nu există sisteme care să urmărească rezultatele și îmbunătățirea acestora;</li> <li>• Eficiență scăzută a instituțiilor publice datorită: competențelor insuficiente ale personalului la diverse niveluri de ierarhie (în trecut - lipsă de sprijin pentru dezvoltarea competenței), culturii insuficient dezvoltate în ceea ce privește utilizarea practicilor de management modern, inclusiv monitorizarea și evaluarea și datorită sistemelor operaționale și procedurilor greoaie și neadecvate, având o structură organizațională care nu este optimă;</li> <li>• Eficiență scăzută în furnizarea de servicii datorită: relației slabe între cetățeni și instituțiile care ar trebui să ofere servicii orientate spre client și serviciilor improprii oferite clienților - cetățenii nu sunt mulțumiți de durata mare de așteptare și numărul mare de etape din procesul de aplicare pentru a accesa servicii publice de bază;</li> <li>• În sectoarele prioritare: competențe inadecvate/neclare la diverse niveluri, transfer incomplet al puterii de decizie și al resurselor financiare, pregătire neadecvată și resurse insuficiente pentru furnizarea de servicii de calitate la nivel local;</li> <li>• Lipsa sistemelor de monitorizare pentru serviciile publice descentralizate (standarde, indicatori);</li> <li>• Lipsa unor metode standardizate de măsurare a barierelor administrative; suprapuneri frecvente ale legislației propuse de diferite structuri guvernamentale, respectiv dubla înregistrare a aceleiași informații, obligativitatea raportărilor frecvente pentru mediul de afaceri, folosirea limitată a sistemului de raportare electronică; lipsa indicatorilor relevanți de monitorizare a progresului de reducere a barierelor administrative.</li> </ul>

OPORTUNITĂȚI	AMENINȚĂRI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aderarea la UE și cerințele de dezvoltare în domeniul capacității administrative;</li> <li>• Determinarea și angajamentul guvernului în reforma administrației publice și în procesul de descentralizare;</li> <li>• Disponibilitatea crescută a fondurilor de dezvoltare și necesitatea de a le administra vor crește presiunea de a schimba și dezvolta acele componente ale administrației care vor gestiona fondurile;</li> <li>• Conștientizarea crescută a partenerilor sociali și a societății civile în privința rolului pe care îl pot avea ca parteneri în buna guvernare;</li> <li>• Eforturile combinate cu celelalte PO-uri pot aduce modificări pozitive majore în sectoarele prioritare;</li> <li>• Inițiativa UE de a promova cultura și de a dezvolta practica monitorizării și evaluării în întreaga administrație publică;</li> <li>• Existența unei metodologii comune a UE de evaluare a costurilor administrative impuse de legislație.</li> <li>• Programe de acțiune pentru reducerea costurilor administrative în Uniunea Europeană (Consiliul European din primăvară 2007)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scopul și natura reformelor necesare sunt foarte vaste, ceea ce face ca managementul reformei să fie foarte complex;</li> <li>• Atractivitatea în creștere a sectorului privat în materie de salarii și motivație pentru resursele umane;</li> <li>• Potențiala rezistență a cetățenilor și a actorilor implicați la schimbările propuse în sectoarele prioritare;</li> <li>• Capacitatea limitată de a absorbi la nivel local fondurile naționale, UE și din alte surse externe și slaba pregătire a serviciilor deconcentrate și descentralizate pentru a face față noilor cerințe de sprijin care decurg din aderarea României la UE ar putea amenința realizarea obiectivelor PO DCA.</li> </ul>

### 3. STRATEGIA

#### Introducere

PO DCA a fost elaborat pentru a contribui în mod substanțial la punerea în practică a priorității tematice „Consolidarea unei capacități administrative eficiente”, stabilită în Cadrul Strategic Național de Referință (CSNR).

Instituțiile publice pot contribui la programele de dezvoltare socio-economică prin exercitarea următoarelor funcții:

- îmbunătățirea proceselor de luare a deciziilor, inclusiv îmbunătățirea calității investițiilor importante (acumularea de cunoștințe și resurse umane) și a selecției de proiecte (informații, reglementări și mecanisme de feed-back);
- asigurarea unei implementări și aplicări mai bune a legislației;
- îmbunătățirea mecanismelor de reglementare, în special prin crearea unui model standardizat pentru măsurarea costurilor asociate prevăzute de legislația existentă;
- asigurarea unei infrastructuri adecvate pentru activitățile economice (resurse umane, baze de date, aspecte legislative);
- îmbunătățirea procesului decizional în administrația publică;
- asigurarea calității și eficienței furnizării serviciilor publice;
- creșterea numărului de funcționari publici care au calificare profesională în managementul resurselor umane, finanțe, economie și drept.

Luând în considerare analiza situației curente și analiza SWOT, Guvernul a identificat următoarele arii prioritare în care intervențiile PO DCA sunt necesare și pot avea cea mai mare valoare adăugată:

- consolidarea proceselor de luare a unor decizii eficiente și consolidarea proceselor de responsabilizare care îmbunătățesc eficacitatea organizațională;
- îmbunătățirea calității și eficienței standardelor în furnizarea de servicii publice, cu accentul pus pe continuarea procesului de descentralizare.

Analiza situației curente a identificat 3 sectoare prioritare pentru a fi sprijinite – sănătate, educație și asistență socială. Aceasta s-a bazat pe etapa în care se află procesul de descentralizare - cele 3 sectoare fiind cele mai avansate – și contribuția lor generală la dezvoltarea socio-economică, indicată de alocarea bugetară pentru aceste sectoare, numărul funcționarilor publici care lucrează în aceste domenii, numărul instituțiilor subordonate și procentul din populație vizat.

Ideea fundamentală este aceea că fondurile alocate ariilor prioritare vor asigura condițiile necesare astfel încât România să beneficieze de o populație activă bine instruită, eficient administrată și sănătoasă, pentru a fi capabilă să contribuie la dezvoltarea unei economii competitive în România.

## Principii directoare ale PO DCA

PO DCA are patru principii directoare:

**participarea:** Guvernul recunoaște faptul că reformele avute în vedere de PO DCA pot fi realizate numai prin dezvoltarea de parteneriate între actorii interesați care urmăresc un obiectiv final comun. Astfel, PO DCA recunoaște nevoia de a sprijini crearea unor rețele și grupuri de coordonare pentru a supraveghea procesul de reformă. În procesul de reformă a politicilor publice, se recunoaște importanța comunicării și a strategiilor de consultare. În cele din urmă, PO DCA își propune să ridice nivelul de încredere a cetățenilor în administrația publică prin impactul avut asupra funcționării instituțiilor, prin îmbunătățirea receptivității față de nevoile cetățeanului, având astfel efecte pozitive semnificative asupra dezvoltării socio-economice.

**raționalizarea:** este de așteptat ca intervențiile prevăzute în PO DCA să ducă la raționalizarea structurilor – adică la crearea de noi structuri, la modificarea și reorganizarea unor structuri sau niveluri din cadrul acestora – ca parte a procesului de simplificare. În sens larg, raționalizarea se referă la o schimbare fundamentală în relația dintre administrația centrală și locală, care să conducă la o administrație locală mai puternică și mai receptivă pentru a veni în întâmpinarea nevoilor cetățeanului.

**eficiența:** PO DCA urmărește o îmbunătățire substanțială în furnizarea eficientă a serviciilor publice descentralizate la nivel local, mai ales în sectoarele prioritare. De asemenea, se urmărește o mai mare eficiență și la nivel central. Se așteaptă ca eficiența să fie rezultatul (1) unei scăderi în utilizarea resurselor și (2) al unei creșteri calitative și cantitative a rezultatelor fără o creștere comparativă a resurselor.

**sustenabilitatea:** PO DCA urmărește o îmbunătățire durabilă în domeniile vizate. De aceea, intervențiile se bazează pe o combinație de schimbări de structură și proces, precum și de dezvoltare a capacității administrative.

De asemenea, PO DCA va încuraja inițiativele care favorizează diseminarea de bune practici transnaționale / transregionale, legate de buna guvernare.

## Strategii de referință pentru PO DCA

Analiza situației curente din Capitolul 1 a scos în evidență continuitatea pe care domeniile majore de intervenție propuse pentru PO DCA o au cu intervențiile de preaderare în domeniul reformei administrației publice. Domeniile de intervenție mențin cele trei arii prioritare din *Strategia de reformă a administrației publice 2004-2006*. De asemenea, acestea își propun să introducă și alte intervenții de reformă relevante, de exemplu, o mai bună reglementare și o mai mare concentrare pe evaluarea de programe. PO DCA este perceput ca o oportunitate de a întări eforturile de reformă, în special în descentralizarea furnizării de servicii. Se așteaptă ca alegerea sectoarelor prioritare (vezi mai jos) să concentreze intervențiile în domenii care să aducă beneficii cetățeanului și să contribuie la dezvoltarea economică și socială.

În pregătirea strategiei PO DCA, au avut loc consultări repetate cu UCRAP și SGG. Un proiect de *Strategie actualizată a reformei administrației publice pentru 2007-2013* se află în faza de elaborare. Această strategie își propune să continue domeniile prioritare. În cadrul

consultărilor cu alți potențiali beneficiari, s-a făcut referire la alte strategii și planuri care au influențat elaborarea axelor prioritare și a domeniilor majore de intervenție. Acestea includ:

<i>Autor</i>	<i>Strategie / Plan</i>
Guvernul României	Programul de Guvernare 2005-2008
Ministerul Internelor și Reformei Administrative	Strategia actualizată pentru accelerarea reformei administrației publice 2004-2006
Ministerul Internelor și Reformei Administrative	Strategia de Reformă a Administrației Publice (2007- 2013), document în faza de elaborare
Secretariatul General al Guvernului	Strategia de îmbunătățire a procesului de elaborare a politicilor publice, sistemului de coordonare și sistemului de planificare în administrația publică centrală
Secretariatul General al Guvernului	Documentul privind Inițiativa pentru o mai bună reglementare – în faza de elaborare
Ministerul Finanțelor Publice	Strategia națională de evaluare
Ministerul Educației și Cercetării	Strategia pentru descentralizarea învățământului pre-universitar
Ministerul Sănătății Publice	Strategia pentru descentralizare (proiect)
Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse	Strategia pentru descentralizare (proiect)
Institutul Național de Administrație	Strategia de dezvoltare a funcției publice în România (2007-2010) – în faza de elaborare

Guvernul României și-a luat angajamentul de a finaliza și adopta strategiile aflate în faza de elaborare, în speță Strategia de Reformă a Administrației Publice și Strategia de dezvoltare a funcției publice în România, precum și Documentul privind Inițiativa pentru o mai bună reglementare, până la sfârșitul anului 2008.

Acest PO a luat în considerare prioritățile din strategiile mai sus menționate. După anul 2008, când vor apărea alte strategii ale Guvernului, AM pentru PO DCA va efectua o analiză de complementaritate pentru a identifica noi oportunități de sprijinire a implementării strategiilor, prin fonduri FSE. De aceea, PO DCA va fi revizuit. PO DCA prevede deja sprijinirea realizării de analize de nevoi în alte domenii ale reformei administrației publice.

### **Sectoare prioritare**

Strategia prezentată în această secțiune anticipează o serie de intervenții privind schimbări de structură și proces care vizează un mai bun management al resurselor și o furnizare mai eficace a serviciilor publice. Guvernul și-a luat angajamentul să descentralizeze furnizarea de servicii către administrația publică locală. Abordarea procesului de descentralizare se concentrează pe probleme sectoriale. Acest lucru implică o schimbare fundamentală în relația dintre nivelurile administrației centrale și locale, și mai ales crearea de noi roluri și funcții manageriale la nivel local.

Toate ministerele cu strategii de descentralizare vor fi potențial eligibile pentru finanțare din PO DCA, dar este logic să fie prioritizate acele sectoare care au legături directe cu obiectivul

general al programului. Strategia Lisabona revizuită prevede ca statele membre să creeze condiții pentru pregătirea și implementarea de politici publice eficiente care să contribuie la obiectivele strategiei, inclusiv intervenții care vizează să crească participarea la formarea inițială și continuă, să promoveze o educație de calitate, să crească gradul de ocupare, să promoveze incluziunea socială pentru grupurile dezavantajate și să îmbunătățească sănătatea populației active.

Cele trei sectoare vor fi prioritizate prin lansarea de cereri de oferte distincte și astfel, prin alocarea de fonduri separate pentru fiecare dintre acestea. Dimensiunea teritorială va fi gestionată în mod activ prin criteriile de selecție.

Guvernul consideră că țintele propuse pentru PO DCA ar trebui să includă o îmbunătățire reală, orientată către cetățean, în furnizarea de servicii publice. De aceea, indicatorii de realizare imediată („output”) și de rezultat („result”) propuși în strategia PO DCA vizează îmbunătățiri considerabile în furnizarea de servicii publice și înființarea unor servicii publice mai transparente, mai eficiente și eficace, având în vedere că:

1. eficiența în serviciile publice duce la o mai mare productivitate în economie, de exemplu, prin proceduri mai simple, servicii mai bune pentru cetățeni, etc.;
2. administrația publică și instituțiile eficiente reprezintă o precondiție a elaborării cu succes a politicilor publice și a implementării de strategii pentru a promova dezvoltarea socio-economică și ocuparea forței de muncă;
3. capacitatea administrativă și instituțională eficace reprezintă cheia bunei guvernări – un element esențial al Strategiei Lisabona.

Prioritizarea sectoarelor se va realiza prin stabilirea unei relații directe între Autoritatea de Management și instituțiile responsabile pentru sectoarele prioritare (sănătate, educație și asistență socială), pentru a implementa atât modernizarea acestora, cât și inițiativele de descentralizare (domeniile majore de intervenție 1.3. și 2.1.). De asemenea, se are în vedere organizarea unor cereri de oferte individuale în fiecare sector, ceea ce înseamnă că va exista o alocare separată în PO DCA pentru sectoarele prioritare.

Conform estimărilor, PO DCA va sprijini **sectorul de sănătate** prin asigurarea formării personalului (în jur de 8000 de persoane, reprezentând în jur de 5% din numărul total al personalului din acest sector<sup>11</sup>) din Ministerul Sănătății Publice, Autoritățile de Sănătate Publică, Casele Naționale și Județene de Asigurări de Sănătate și prin formarea personalului de management al spitalelor și al altor instituții de sănătate (manageri și membri ai consiliilor de administrație). Cursurile de formare vor acoperi domenii ca politicile publice, cooperarea intersectorială, managementul calității și managementul informației în sistemul de sănătate.

PO DCA va finanța de asemenea asistența tehnică, activitățile de consultanță și studiile pentru elaborarea unui manual de proceduri de cooperare intersectorială în domeniul politicilor de sănătate, dezvoltarea unor modele intersectoriale de intervenție cu privire la factorii care influențează starea de sănătate și crearea unui sistem de informare integrat care să sprijine procesul de descentralizare și reorganizare.

În **sectorul de învățământ (preuniversitar)**, PO DCA va asigura asistență tehnică și formare pentru autoritățile administrației centrale și locale în vederea implementării strategiei de

---

<sup>11</sup> Calcule realizate pe baza datelor din Anuarul statistic 2006, Institutul Național de Statistică.

descentralizare și îndeplinirii eficiente și eficace a atribuțiilor specifice de management din sistemul de învățământ.

Grupul țintă (în jur de 6800 de persoane, reprezentând aproximativ 2% din numărul total al personalului din acest sector<sup>12</sup>) este compus din personalul din administrația publică centrală (funcționari publici care lucrează în Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului și funcționari publici implicați în procesul de descentralizare din educație care lucrează în Ministerul Internelor și Reformei Administrative) și din administrația publică locală (funcționari publici care lucrează în administrația publică locală cu responsabilități în domeniul educației incluse în fișa postului și care fac parte din consiliile de administrație ale școlilor).

La nivel local, în cazul celor aproximativ 2850 de comune, vor fi selectați câte 2 funcționari publici care sunt membri ai consiliilor de administrație ale unităților școlare din comuna respectivă (în total 5700 de persoane). În ceea ce privește autoritățile locale ale orașelor (216), vor fi selectați câte trei participanți – 648 funcționari publici – și la nivelul fiecăruia dintre cele 103 municipii, vor fi selectați pentru instruire câte 4 funcționari publici – 412 persoane.

În total, administrația publică locală va asigura un număr de aproximativ 6760 de funcționari publici care vor beneficia de activitățile de instruire ale PO DCA. La nivel central, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului, are un număr total de 205 funcționari publici, dar numai 40 dintre aceștia sunt eligibili pentru activitățile PO DCA și vor fi selectați.

În total, la nivel central și local, numărul funcționarilor publici care reprezintă grupul țintă este de 6800 de persoane, ceea ce reprezintă 6,18 % din numărul total de funcționari publici.

În **sectorul de asistență socială**, PO DCA va finanța în principal formarea personalului din Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului, Autoritatea Națională pentru Persoanelor cu Handicap, Direcțiile Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului și din Serviciile Publice de Asistență Socială, reprezentând aproximativ 26% din numărul total al personalului din acest sector.<sup>13</sup>

PO DCA va asigura formarea persoanelor cu responsabilități în acest domeniu din Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse și din Direcțiile de Muncă și Protecție Socială. Activitățile de formare vizează consolidarea capacității acestor instituții de a coordona reforma, de a formula strategiile sectoriale și de a-și îndeplini eficient și eficace atribuțiile conferite de lege.

Aceste date sunt orientative. Se are în vedere ca date mai precise să fie furnizate prin sondaje lansate pentru fiecare sector la începutul implementării PO DCA.

---

<sup>12</sup> Calcule realizate pe baza datelor din Anuarul statistic 2006, Institutul Național de Statistică.

<sup>13</sup> Personalul din Direcțiile generale de asistență socială și protecția copilului este de aproximativ 41.000 de persoane, dintre care 3100 sunt funcționari publici. Aproximativ 3000 de funcționari publici trebuie să fie instruiți. La nivelul orașelor, municipiilor și comunelor funcționează un număr de 504 de servicii publice de asistență socială (în care activează 7800 de persoane). În unitățile administrativ-teritoriale unde nu există servicii publice de asistență socială, activează în jur de 4000 de persoane cu responsabilități în domeniul asistenței sociale. La acest nivel există o mare nevoie de instruire pentru 90-100% din personal (aproximativ 11.000 persoane).



PO DCA va finanța de asemenea asistența tehnică, activitățile de consultanță și studiile pentru elaborarea manualului de proceduri cu privire la atribuțiile de coordonare a reformei în acest domeniu și la raționalizarea/optimizarea structurilor administrative.

## **Training (instruire)**

Datorită faptului că majoritatea persoanelor din administrația publică sunt funcționari publici, activitățile de instruire îi vor viza în mod particular pe aceștia. Personalul contractual (vezi glosarul de termeni) reprezintă aproximativ 10% din numărul total al funcționarilor publici și aceștia vor fi de asemenea vizați, având în vedere funcțiile pe care le îndeplinesc în instituții, și în concordanță cu operațiunile orientative.

În 2006, numărul total de funcționari publici din administrația publică centrală și locală era de aproximativ 110.000 funcționari publici<sup>14</sup>. Conform legislației românești în vigoare, 12% din numărul total de funcționari publici sunt funcționari publici de conducere (vezi glosarul de termeni). Toți funcționarii publici de conducere (13.200) sunt vizați în diferite operațiuni.

În cadrul procesului de consultare, partenerii strategici ai PO DCA au identificat multe idei de reformă. Operațiunile orientative reflectate în această strategie reprezintă o sinteză a acestor idei. S-a hotărât să nu existe o axă prioritară separată pentru activitățile de training, dar se recunoaște faptul că vor exista activități de instruire pentru a sprijini fiecare din domeniile majore de intervenție identificate în strategie.

Indicatorul de realizare imediată pentru activitățile de training este „numărul de zile de instruire efectuate”<sup>15</sup>. Acesta este un indicator cheie care va facilita compararea eforturilor de training din cadrul domeniilor majore ale PO. Zilele de instruire efectuate vor fi studiate mai detaliat (după gen, sector, teritoriu) la nivelurile inferioare ale procesului de implementare, unde diferența între zilele de training efectuate va apărea mai clar în contextul operațiunii la care se referă.

## **3.1 Obiective**

### **Obiectiv general**

Obiectivul general al PO DCA este acela de *a contribui la crearea unei administrații publice mai eficiente și mai eficace în beneficiul socio-economic al societății românești.*

---

<sup>14</sup> Agenția Națională a Funcționarilor Publici, Raportul anual 2006.

<sup>15</sup> Opțiunile avute în vedere pentru indicatorii de training au fost „numărul de cursuri sau module de instruire”, „numărul de zile de training furnizate” (de formatori) sau „numărul de zile de training efectuate” (de participanți). Indicatorul „numărul de cursuri” a fost respins deoarece nu există o unitate comună de măsură - de exemplu, un curs poate dura 10 zile, în timp ce alt curs poate dura 2 zile. În mod similar, indicatorul „numărul de zile furnizate” (de formatori) nu este satisfăcător, deoarece va exista o proporție diferită între formatori și participanți. „Numărul de zile de training efectuate” (de participanți) este singurul indicator generic care are o unitate comună de măsură și care sprijină analiza pe secțiuni (între grupurile finale vizate) și analiza verticală de la operațiuni la axa prioritară. Acesta pare a fi cel mai potrivit indicator de training pentru a monitoriza rezultatele PO DCA.

## Indicator de impact pentru PO DCA

Indicator	Unitate de măsură	Valoare de bază	An de bază	Sursă	Ținte (2015)
<b>Impact</b>					
<i>Creșterea nivelului de încredere a cetățenilor în administrația publică:</i>					
Pe baza întrebării: Considerați că aceste instituții acționează în prezent în interes public?					
Administrația centrală	%	23	2003	Sondaj/ Studiu	35
Administrația locală	%	52	2003	Sondaj/ Studiu	60
Eficacitate guvernamentală <sup>16</sup>	%	56,9	2005	BM	60

Sursa pentru anul de referință: PNUD, Banca Mondială (BM)

AM DCA va colabora cu agențiile locale și internaționale (BM, PDNU, Institutul Național de Statistică) pentru monitorizarea indicatorului de impact. AM DCA va colabora cu aceste agenții și cu alte ONG-uri importante pentru a realiza periodic sondaje / studii prin care să se colecteze date obiective ce vor urmări impactul intervențiilor PO DCA. Ca sursă de referință, se vor utiliza diferite elemente din indicatorii Kaufmann pentru guvernare (Banca Mondială). Selecția inițială se bazează pe indicatorul Kaufmann de eficacitate guvernamentală.

### Obiective specifice

Pentru a păstra logica PO DCA, obiectivele specifice au fost stabilite pentru fiecare axă prioritară. Acestea au fost dezvoltate pentru a corespunde fiecărui domeniu major de intervenție. Această abordare sprijină dezvoltarea legăturilor directe între obiectivele specifice și indicatorii de rezultat la nivelul domeniilor majore de intervenție.

Există două obiective specifice.

**Obiectiv specific 1:** Obținerea unor îmbunătățiri structurale și de proces ale managementului ciclului de politici publice.

**Obiectiv specific 2:** Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice, cu accentul pus pe procesul de descentralizare.

### 3.2 Axele prioritare

PO DCA va fi implementat prin trei axe prioritare, inclusiv axa prioritară de asistență tehnică, după cum urmează:

Axa prioritară 1: Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice

Axa prioritară 2: Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice, cu accentul pus pe procesul de descentralizare

<sup>16</sup> [http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp)

### Axa prioritară 3: Asistență tehnică

Primele două axe prioritare se completează reciproc, dar există diferențe semnificative între ele:

- Axa prioritară 1 abordează în principal aspecte orizontale în domeniile sistemului de luare a deciziilor, vizând creșterea calității deciziilor în administrația publică prin dezvoltarea mecanismelor de fundamentare a inițiativelor de politici publice, creșterea eficacității structurilor organizaționale printr-o mai bună planificare și consolidarea cadrului de responsabilizare. Activitățile care fac parte din axa prioritară 1 se referă la sistemul întregii administrații publice centrale și locale, inclusiv cele trei sectoare prioritare;
- Axa prioritară 2 pune accent pe mecanismele sectoriale de implementare a politicilor și de furnizare a serviciilor publice prin descentralizarea fiscală și administrativă din administrația centrală spre cea locală și pe îmbunătățirea calității, promptitudinii și evaluării serviciilor publice. Atât serviciile centralizate cât și cele descentralizate vor beneficia de axa prioritară 2, dar cu accent pe sprijinirea priorităților sectoriale de descentralizare în DMI 2.1;
- Ambele axe prioritare conțin elemente de schimbare de structură și proces și implică investiții substanțiale în formarea funcționarilor publici și a personalului contractual.

Această abordare bazată pe diferențierea între calitatea furnizării serviciilor în mod descentralizat și consolidarea procesului decizional este considerată ca fiind o bază solidă pentru dezvoltarea capacității administrative.

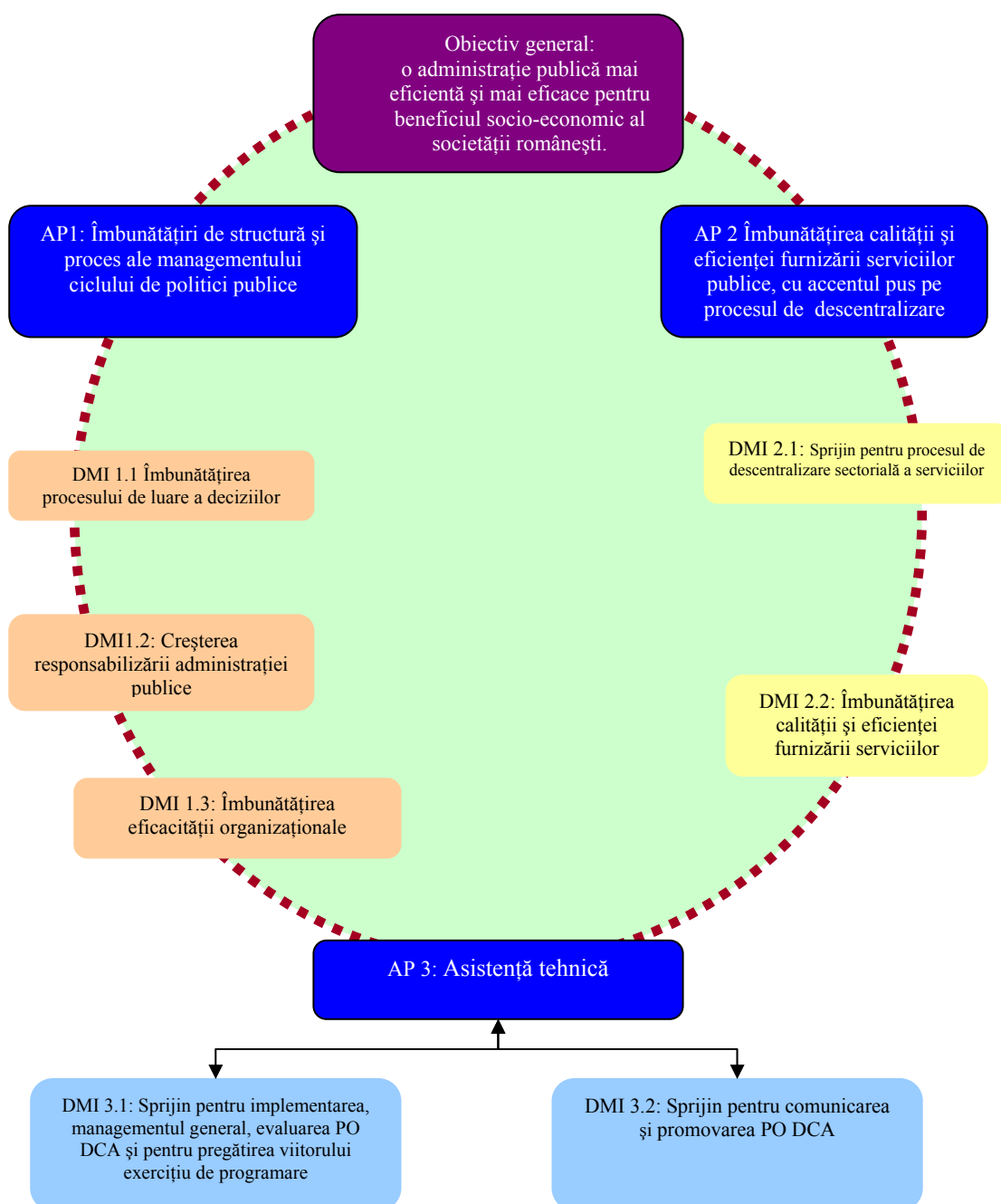
Accentul sectorial este asigurat nu numai prin includerea celor trei sectoare prioritare ca beneficiari potențiali ai tuturor intervențiilor PO DCA, dar și prin existența unor fonduri dedicate sectoarelor prioritare la nivelul domeniilor majore de intervenție.

În general, pentru atingerea obiectivelor PO DCA se are în vedere ca, în cazul în care nu se specifică în mod clar strategiile existente sau nu există informații credibile, PO DCA să finanțeze studii de evaluare a nevoilor, precum și documente de politici publice și /sau strategii. Rezultatelor acestor studii vor fi implementate prin PO DCA.

### **Domenii majore de intervenție**

Axele prioritare 1 și 2 sunt sprijinite de 5 domenii majore de intervenție. Acestea reprezintă răspunsuri strategice la problemele identificate în capitolele privind analiza situației curente și analiza SWOT. În următoarea figură, este reprezentată o diagramă cu obiectivul principal al PO DCA, axele prioritare și domeniile majore de intervenție.

**Figura 2: Axele prioritare și domeniile majore de intervenție**  
 (AP = Axă prioritară; DMI = Domeniu major de intervenție)



### ***3.2.1 Axa prioritară 1: Îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice***

#### *Obiectiv*

Obiectivul primei axe prioritare este să contribuie la o îmbunătățire durabilă a capacității administrației publice din România, prin realizarea unor îmbunătățiri de structură și proces ale managementului ciclului de politici publice.

Operațiunile reprezintă intervenții orizontale pentru a îmbunătăți procesul de elaborare a politicilor publice, procesul de planificare strategică, de măsurare și evaluare a performanțelor, managementul resurselor umane și managementul și coordonarea activităților de training și dezvoltare. Grupurile țintă sunt reprezentate atât de administrația centrală, cât și de cea locală. Intervențiile includ atât îmbunătățiri de structură și proces, cât și investiții semnificative în capitalul uman prin training. Rezultatele așteptate vor duce la o structură instituțională mai puternică în ceea ce privește elaborarea de politici publice, structură care va duce la o mai mare calitate a inițiativelor de politici publice. Operațiunile au fost elaborate pentru a sprijini o abordare de management strategic în ceea ce privește implementarea politicilor, o îmbunătățire a aspectelor legate de cadrul de responsabilizare (raportarea performanțelor, monitorizarea și evaluarea) și o continuare a reformei managementului public în România.

Pentru a crește eficacitatea intervențiilor planificate se poate recurge la principiul complementarității între Fondurile Structurale conform Articolului 34 din Regulamentul (CE) 1083/2006 prin finanțarea acțiunilor de tip FEDR, în limitele și condițiile prevăzute, până la cel mult 10% din finanțarea comunitară a acestei axe prioritare, cu condiția ca aceste acțiuni să fie necesare pentru implementarea satisfăcătoare a operațiunii și să aibă legătură directă cu aceasta.

#### **Fundamentare**

Nevoia elaborării intervențiilor propuse în axa prioritară 1 a fost identificată în perioada de pre-aderare ca fiind parte integrantă a trecerii la structurile democratice și a dezvoltării unei administrații publice bazată pe politici moderne în România. Guvernul României consideră că abilitatea de a gestiona procesul de planificare, formulare, implementare și evaluare a politicilor publice (intitulat generic „managementul ciclului de politici publice”) reprezintă punctul de plecare în vederea întăririi capacității administrative, care, în mod indirect, va contribui la asigurarea dezvoltării socio-economice.

Abordarea unor domenii cum ar fi formularea de politici publice, planificarea strategică, managementul strategic, monitorizarea, evaluarea, cât și disponibilitatea informațiilor în ceea ce privește costurile administrative răspunde nevoilor de a îmbunătăți sistemul de luare a deciziilor și, în acest context, contribuie la eficiența și eficacitatea administrației publice. O abordare bazată pe management strategic și accentul pus pe măsurarea și evaluarea performanțelor și pe salarizarea în funcție de performanță răspund nevoii de a avea mecanisme de consultare mai bune în dezvoltarea politicilor publice și de a adopta o abordare de management orientat spre rezultate pentru programele de guvernare. Aceste măsuri răspund problemelor legate de lipsa de claritate în setarea obiectivelor, de slaba coordonare a acțiunilor inter-ministeriale, ceea ce duce la niveluri scăzute de eficiență în furnizarea de servicii publice. Nici una din aceste probleme nu poate fi măsurată în prezent. Aceste neajunsuri vor fi rezolvate prin această axă prioritară.

Deși s-au dezvoltat un anumit cadru și o anumită expertiză pentru planificare și management, mecanismele de evaluare și feedback sunt foarte slabe. Nu există o cultură a „lecțiilor învățate” în administrația publică, ceea ce se reflectă în slaba dezvoltare a mecanismelor de responsabilizare. Această axă prioritară caută, de asemenea, să răspundă nevoilor de formare a funcționarilor publici de conducere. Această abordare corespunde experienței altor state prin care s-a demonstrat că investițiile în dezvoltarea acestui grup sunt un factor important al programului general de modernizare.

Prin această axă prioritară se va acorda atenție deosebită sprijinirii punerii în practică a cerințelor Directivei 2001/42/EC, privind evaluarea efectelor anumitor planuri și programe asupra mediului înconjurător (Directiva privind Evaluarea Strategică de Mediu).

Rolul FSE este acela de a susține contribuția națională la aceste intervenții, respectând principiul aditivității. Nevoile importante sunt cele de instruire și de dezvoltare de procese (metodologii și instrumente de analiză).

În timpul implementării PO DCA, prin criterii de selecție distincte, se va avea în vedere ca FSE să nu sprijine operațiuni specifice care sunt finanțate prin alte programe transnaționale / transregionale.

### **Domenii majore de intervenție**

Domeniile majore de intervenție pentru axa prioritară 1 sunt:

- Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ
- Creșterea responsabilizării administrației publice
- Îmbunătățirea eficacității organizaționale

### **Indicatori**

Indicatorii de realizare imediată („output”) și de rezultat („result”) pentru axa prioritară 1 se regăsesc în tabelul de mai jos:

<b>Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ</b>					
<b>Indicatori de realizare imediată</b>	<b>Unitate de măsură</b>	<b>Valoare de bază</b>	<b>An de bază</b>	<b>Sursă</b>	<b>Ținte (2015)</b>
Ghiduri/metodologii/proceduri de lucru	Număr	3	2007	SGG	11
Număr de zile de instruire efectuate	Număr	1000	2006	SGG	130.250
<b>Indicatori de rezultat</b>					
Documente de politici publice și proiecte de acte normative nesatisfăcătoare <sup>17</sup> înapoiate inițiatorilor de către SGG	Procent	44	2006	Chestionare / Sondaje SGG	20
Reducere a costurilor administrative	Procent	De determinat	2007	SGG CNP	20

<sup>17</sup> Care nu sunt în concordanță cu legislația în vigoare.

<b>Creșterea responsabilizării administrației publice</b>					
<b>Indicatori de realizare imediată</b>	<b>Unitate de măsură</b>	<b>Valoare de bază</b>	<b>An de bază</b>	<b>Sursă</b>	<b>Ținte (2015)</b>
Manuale/metodologii/ghiduri adoptate	Număr	0	2007	SGG	8
Module de formare elaborate	Număr	0	2007	SGG	3
Număr de zile de instruire efectuate	Număr	0	2007	SGG	45.000
<b>Indicatori de rezultat</b>					
Instituții publice care realizează un raport anual de activitate conform Legii nr. 544/2001	Procent	81,3 <sup>18</sup>	2007	ASG, SGG	95
Rapoarte de monitorizare și evaluare redactate/solicitate de instituții publice centrale	Număr	0	2007	Chestionare / Sondaje SGG	150
<b>Îmbunătățirea eficacității organizaționale</b>					
<b>Indicatori de realizare imediată</b>	<b>Unitate de măsură</b>	<b>Valoare de bază</b>	<b>An de bază</b>	<b>Sursă</b>	<b>Ținte (2015)</b>
Revizuirii structurale, inclusiv revizuirii structurale sectoriale	Număr	0	2007	SGG	3 sectoare prioritare 90 centrale 40 locale
Număr de zile de instruire efectuate	Număr	0	2007	Chestionare / Sondaje	207.200
Module de formare	Număr	0	2007	AM pentru PO DCA	7
<b>Indicatori de rezultat</b>					
Structuri nou create și reorganizate operaționale <sup>19</sup>	Număr	0	2007	SGG	287
Personal cu certificate de calificare finanțate prin FSE	Număr	0	2007	Chestionare / Sondaje	75.000

## **Beneficiari și grupuri țintă**

Beneficiarii axei prioritare 1 sunt SGG-Unitatea de Politici Publice, instituțiile publice din sectoarele prioritare, ministere, agenții<sup>20</sup>, autorități ale administrației publice locale (consilii județene, consilii municipale, orașenești și comunale) și structurile lor asociative<sup>21</sup>, ONG-uri relevante în domeniul administrației publice (altele decât structurile asociative ale autorităților publice locale) și universități.

<sup>18</sup> Estimare bazată pe studii ale Societății Academice din România (2007) Ghid practic: Raportul anual al instituțiilor publice.

<sup>19</sup> Care îndeplinesc cerințele minime de funcționare: create în baza reglementărilor oficiale (în cazul noilor structuri), având personal angajat (număr și calificare) conform cerințelor din fișa postului și proceduri de funcționare adoptate.

<sup>20</sup> Aflate în subordinea guvernului și a ministerelor.

<sup>21</sup> Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Comunelor din România, Federația Autorităților Locale din România, alte structuri asociative înființate conform legislației în vigoare (de exemplu, asociațiile de dezvoltare intercomunitară).

Grupurile țintă ale axei prioritare 1 sunt următoarele:

- „Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ”: autorități ale administrației centrale și locale, ministerele și structurile lor deconcentrate-descentralizate; ONG-uri cu activitate relevantă în domeniul politicilor publice;
- „Creșterea responsabilizării administrației publice”: instituții și/sau personal implicat în raportarea, monitorizarea și evaluarea performanțelor din administrația centrală și locală;
- „Îmbunătățirea eficacității organizaționale”: ministere și autorități ale administrației publice locale, și organismele lor subordonate (instituții și personalul lor), funcționari publici de conducere.

### **3.2.1.1 Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ**

#### *Obiectiv specific*

Obiectivul specific al acestui domeniu major de intervenție este dezvoltarea capacității de formulare a politicilor publice, de planificare strategică și mai bună reglementare, precum și parteneriatul inter-instituțional.

Acest domeniu major va folosi asistența FSE pentru a sprijini dezvoltarea abilităților în formularea de politici publice și în planificare strategică drept punct de plecare pentru mai bune opțiuni de politici publice, bazate pe analize îmbunătățite a informațiilor. Pregătirile pentru formularea de politici publice și planificarea strategică au fost deja realizate, astfel încât operațiunile se vor concentra pe prevederile de formare pentru personalul din Unitățile de Politici Publice (UPP) nou-create în ministere și unitățile echivalente din administrația locală. Se va acorda de asemenea sprijin pentru crearea de UPP-uri în alte zone. România a colaborat cu Grupul de lucru al UE pentru o mai bună reglementare și va lansa anumite inițiative prin acest domeniu major de intervenție, inclusiv evaluarea impactului reglementărilor, reducerea costurilor administrative și simplificarea administrativă, etc.

Astfel, se recunoaște contribuția importantă pe care o mai bună reglementare o poate avea în îmbunătățirea cadrului de politici și strategii, ceea ce ar trebui să ducă la o îmbunătățire directă în performanța administrativă. Deoarece majoritatea domeniilor complexe de politici publice necesită răspunsuri inter-instituționale, acest domeniu major de intervenție va sprijini de asemenea activitatea consiliilor inter-ministeriale. În același timp, se vor urmări și aspecte legate de planificarea strategică vizând îmbunătățirea coerenței politicilor la nivel instituțional și a reformelor privind managementul cheltuielilor publice prin alocarea fondurilor bugetare pe bază de performanță (bugetare pe programe).

Cei doi indicatori de rezultat se concentrează pe monitorizarea adoptării pozițiilor de politici publice și planurilor strategice. Acestea sunt considerate ca reprezentând cel mai bine aspectele măsurabile ale procesului de luare a deciziilor, ceea ce duce la crearea de politici și strategii. Rezultatele măsurabile în ceea ce privește numărul crescut de personal instruit și disponibilitatea procedurilor și ghidurilor vor fi, de asemenea, monitorizate.

#### *Fundamentare*



Nevoia de a moderniza prevederile pentru elaborarea de politici publice a fost recunoscută de administrația din România prin strategii succesive de reformă a administrației publice încă din anul 2001. Operațiunile acestui domeniu major de intervenție caută să răspundă următoarelor probleme:

- deficiențe semnificative în formularea de politici publice – mai ales pentru consultarea cu factorii interesați, întârzieri în planificarea și pregătirea legislației, ceea ce afectează implementarea politicilor sectoriale
- subestimarea eforturilor și capacității necesare pentru a elabora propuneri de reformă bine documentate
- imperfecțiuni ale cadrului legislativ – numărul mare de legi și nevoia frecventă de modificare a acestora;
- numărul mare de reglementări pentru cetățeni și lipsa unui model standardizat de măsurare a barierelor administrative impuse prin legislație;
- slaba coordonare inter-instituțională pentru rezolvarea problemele comune.

Acest domeniu major de intervenție se concentrează pe abilitățile de analiză a politicilor publice și de management strategic ale personalului (funcționari publici, personal contractual și funcționari publici cu statut special, de ex. manageri publici) care își derulează activitatea la interfața dintre nivelurile politic și administrativ și personalul care sprijină procesul de luare a deciziilor. PO DCA își propune să contribuie la reforma formulării politicilor publice care se află deja în desfășurare, sprijinind reforme structurale ale sistemului de luare a deciziilor (proceduri, funcții, metodologii, etc).

În același timp, acest domeniu major de intervenție vizează creșterea capacității ministerelor de linie de a realiza evaluări ex-ante ale impactului activității desfășurate prin dezvoltarea de metodologii sectoriale și prin desfășurarea de sesiuni de formare cu specialiști de la toate nivelurile administrației publice.

Datorită accentului care se pune pe calitatea și frecvența fundamentării inițiativelor de politici publice, capacitatea de a scrie propuneri de politici publice clare și propuneri legislative este considerată a fi primul pas în îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor la nivel politico-administrativ. Această capacitate îmbunătățită se va reflecta în calitatea deciziilor luate la nivelul acestor instituții. Din acest punct de vedere, PO DCA va sprijini funcționarii publici cu putere de decizie de la nivel central și local prin furnizarea de training în interpretarea propunerilor de politici publice, inclusiv training în teoria deciziei, metode de cercetare a politicilor, modele de luare a deciziilor, analiza cost-beneficiu și cost-eficacitate, și analiza bazată pe criterii multiple. Folosirea consultării cu societatea civilă este încă limitată iar parteneriatele sociale vor fi considerate drept pași importanți în procesul de elaborare a politicilor publice. Consultarea și coordonarea inter-ministerială trebuie să fie îmbunătățite pentru a crește coerența și predictibilitatea intervențiilor guvernamentale. PO DCA va crește capacitatea factorilor interesați (inclusiv a ONG-urilor) prin training, activități de *networking* (*lucru în rețea*), îmbunătățirea dialogului social și a activităților desfășurate de către partenerii sociali în colaborare cu autoritățile publice și prin întărirea mecanismelor de consultare cu partenerii sociali în domeniul dezvoltării de politici publice.

Inițiativa pentru o mai bună reglementare se va concentra atât pe reglementările existente (stoc) – prin măsurarea barierelor administrative folosind o metodologie bazată pe modelul de cost standard, și reducerea barierelor administrative prin promovarea planurilor de simplificare – cât și pe noul flux legislativ, prin introducerea evaluării de costuri administrative în evaluarea impactului reglementărilor.

Prin reducerea costurilor administrative impuse de legislație, productivitatea și competitivitatea mediului de afaceri vor fi îmbunătățite în mod considerabil. Costurile de reglementare, din care obligațiile administrative reprezintă doar un element, trebuie să fie analizate într-un context integrat al costurilor și beneficiilor economice, sociale și de mediu ale reglementărilor.

Lecțiile învățate din experiența de pre-aderare scot în evidență importanța implicării și angajamentului factorilor interesați în elaborarea opțiunilor de politici publice (procesul de consultare).

În domeniul planificării strategice<sup>22</sup> există progrese recente: toate ministerele de linie și-au elaborat planurile strategice (componenta de management). În consecință, este nevoie de asistență financiară pentru a implementa atât componenta de management, cât și componenta de bugetare pe programe a planurilor strategice care vizează stabilirea unei legături clare între politici și elaborarea bugetului.

Rolul FSE este acela de a sprijini eforturile naționale în dezvoltarea unei capacități durabile în aceste domenii vitale, în primul rând prin instruire și dezvoltarea de ghiduri și proceduri. S-a înregistrat deja un progres considerabil în ceea ce privește fundamentarea legislativă pentru operațiunile propuse. De asemenea, s-au realizat primii pași către evaluarea ex-ante a impactului ca parte din analiza noilor propuneri legislative.

#### *Operațiuni orientative*

- Elaborarea unui set de instrumente, metode și a unui cadru instituțional (inclusiv planificarea strategică și bugetarea pe programe) specific unei abordări orientate către politici publice, care să ducă la o mai bună reglementare (inclusiv la reducerea costurilor administrative) în administrația publică.
- Instruirea specialiștilor implicați în procesul de formulare a politicilor publice în ministerele de linie și în administrația publică locală.
- Implementarea planurilor strategice și training în planificarea strategică (inclusiv în bugetarea pe programe) pentru personalul de conducere din administrația publică centrală și locală, inclusiv training pentru consiliile inter-ministeriale și un program de formare formatori.
- Dezvoltarea de mecanisme pentru a promova și implementa inițiative de parteneriat la toate nivelurile pentru a asigura implicarea factorilor interesați în procesul de dezvoltare a politicilor publice.

### **3.2.1.2 Creșterea responsabilizării administrației publice**

#### *Obiectiv specific*

Obiectivul specific este îmbunătățirea capacității în ceea ce privește responsabilizarea administrației publice.

În acest domeniu major de intervenție se pune accent pe implementarea și evaluarea elementelor ciclului de management al politicilor publice. Indicatorii de rezultat aleși

---

<sup>22</sup> H.G. nr. 1807/2006 pentru aprobarea Metodologiei de planificare strategică (componenta de management) la nivelul administrației centrale.

anticipează disponibilitatea rapoartelor de activitate și de evaluare pentru a întări responsabilizarea administrației publice și a furniza o fundamentare mai riguroasă care să se reflecte în implementarea alegerilor strategice.

### *Fundamentare*

Acest domeniu major de intervenție răspunde următoarelor probleme majore existente în administrația publică din România – lipsa unor informații credibile în ceea ce privește activitatea pentru a sprijini planificarea, monitorizarea și responsabilizarea, precum și lipsa recunoscută a capacității de evaluare, de folosire a feedback-ului și a lecțiilor învățate din experiențele anterioare. Aceste aspecte sunt prezentate în analiza SWOT a PO DCA.

Cele două domenii orientative sprijinite sunt raportarea performanțelor și dezvoltarea unei culturi de monitorizare și evaluare de programe. Raportarea performanțelor vizează îmbunătățirea conținutului rapoartelor (financiare și non-financiare) prin instruirea funcționarilor publici implicați în colectarea și analiza informațiilor în ceea ce privește activitatea și pregătirea de rapoarte, precum și instruirea funcționarilor publici de conducere care iau decizii pe baza conținutului rapoartelor de activitate. Acest fapt va îmbunătăți transparența prin furnizarea către publicul larg a unor informații de mai bună calitate asupra activității administrației publice.

Introducerea evaluării de programe și politici, bazată pe evaluarea eficacității și impactului, are ca scop creșterea calității analizei rezultatelor intervențiilor de politici publice, precum și o mai mare responsabilizare față de rezultatele obținute și față de contribuția la fixarea de obiective pentru ciclurile viitoare de politici publice.

Aceste intervenții sunt considerate relevante pentru a fi sprijinite prin FSE deoarece există nevoia unor schimbări culturale și comportamentale la nivelurile de management din administrația centrală, precum și din administrația locală.

### *Operațiuni orientative*

- Dezvoltarea de metodologii și instrumente pentru îmbunătățirea sistemelor și procedurilor de măsurare a performanțelor și de raportare, inclusiv a mecanismelor de feedback asupra activității administrației publice, luându-se în considerare opinia societății civile și a publicului larg (cetățenilor).
- Training pentru îmbunătățirea calității și frecvenței raportării performanțelor administrației centrale și locale către beneficiarii direcți ai serviciilor publice și către grupurile de cetățeni.
- Training în tehnici de măsurare a performanțelor și tehnici de raportare, inclusiv în elaborarea indicatorilor de performanță, în monitorizare și evaluare.
- Dezvoltarea unei baze de date la nivel național pentru colectarea, raportarea, analiza și publicarea datelor statistice relevante cu privire la performanțele administrației publice locale.
- Elaborarea unor metodologii și a unui cadru instituțional pentru extinderea evaluării de politici și programe la nivelul administrației centrale și locale.

### 3.2.1.3 Îmbunătățirea eficacității organizaționale

#### *Obiectiv specific*

Obiectivul specific este acela de a sprijini îmbunătățirile de structură și proces care contribuie la eficacitatea organizațională.

Acest domeniu major de intervenție pune accentul pe sprijinirea activităților de reorganizare, pe dezvoltarea practicilor de management al resurselor umane și pe consolidarea unei capacități susținute de training pentru administrația publică. Indicatorii de rezultat caută să ridice standardele generale de cunoștințe și expertiză la nivelul funcționarilor publici de conducere. O investiție în capacitatea administrativă la acest nivel este considerată foarte importantă pentru a dezvolta calitățile de leadership și de management în administrația publică.

#### *Fundamentare*

În ultimii zece ani au avut loc schimbări semnificative în structurile administrației centrale și locale, mai ales în ceea ce privește crearea de noi funcții și structuri, introducerea tehnologiei informației și a câtorva elemente de reformă a funcției publice. Aceste schimbări au necesitat revizuirii structurale pentru a se asigura că structurile organizaționale ale administrației publice sunt adecvate. O consecință a implementării strategiei de descentralizare este nevoia de reorganizare structurală, care reprezintă un punct cheie al acestui domeniu de intervenție.

Acest domeniu major de intervenție vizând eficacitatea organizațională combină operațiuni care se axează pe îmbunătățiri structurale ale organizațiilor cu intervenții care se axează pe creșterea motivării individuale și a responsabilității. Problemele abordate sunt slaba capacitate de management din instituțiile publice, slaba motivare a funcționarilor publici, niveluri scăzute de eficiență administrativă, capacitate de training insuficientă, precum și slaba capacitate de a pune în practică noile metodologii sau de a respecta cadrul legislativ nou stabilit. Acest domeniu major de intervenție abordează probleme orizontale ale administrației publice și nu este în mod exclusiv dedicat celor trei sectoare prioritare, deși pentru a se ajunge la o mai mare eficacitate în aceste sectoare, jumătate din alocarea financiară este dedicată acestora.

Prin acest domeniu major de intervenție se are în vedere o revizuire funcțională majoră care vizează creșterea coerenței și clarității (funcții, atribuții, suprapuneri, proceduri) la nivelul agențiilor și organismelor cu rol de reglementare.

Analiza sectorială a problemelor furnizează exemple practice ale problemelor care sunt vizate la un nivel mai general, de exemplu:

- În sectorul de sănătate, s-a constatat că multitudinea de niveluri de luare a deciziilor în instituții a îngreunat activitățile de lucru cu publicul în serviciile deconcentrate.
- Au existat multe schimbări structurale în sectorul de educație. S-a descoperit că funcțiile autorităților publice locale în luarea deciziilor asupra stabilirii reorganizării restructurării și închiderii unităților de învățământ nu sunt clar prezentate.
- Instruirea și dezvoltarea profesională a resurselor umane în educație sunt centralizate și nu întotdeauna corelate cu nevoile și interesele beneficiarilor individuali și instituționali.

- În sectorul de asistență socială, s-au identificat probleme legate de nivelul de comunicare între instituțiile responsabile, iar acest lucru s-a reflectat în instruirea neadecvată a funcționarilor publici din structurile administrației publice locale.

În consecință, se prefigurează ca cel puțin 50 % din fondurile alocate acestui domeniu major de intervenție să fie direcționate către cele trei sectoare prioritare.

Îmbunătățirile recente ale cadrului instituțional și legislativ al funcției publice reprezintă o oportunitate pentru a dezvolta o cultură de management mai puternică în administrația publică, dar acest lucru depinde și de investițiile considerabile în dezvoltarea competențelor personalului implicat în furnizarea de servicii și în managementul instituțiilor publice. Sprijinul acordat capacității de training este legat în mod direct de obiectivele FSE. În special, necesitatea de a găsi soluții legate de structură și capacitate pentru a răspunde deficitului de training din administrația publică este o prioritate de prim rang. Acest lucru este accentuat de standardele înalte de instruire prevăzute pentru continuarea reformelor managementului public.

#### *Operațiuni orientative*

- Revizuirea structurilor și implementarea propunerilor care rezultă din acestea, implementarea de instrumente moderne, stabilirea și operaționalizarea unor structuri noi, cum ar fi: centrul pentru reforma managementului public, asociațiile de dezvoltare inter-comunitare, un corp de administratori publici profesioniști în administrația locală etc.
- Introducerea unor reforme privind managementul calității.
- Implementarea unui sistem de management al performanțelor resurselor umane.
- Dezvoltarea funcției de management al instruirii personalului din administrația publică.
- Elaborarea unor programe postuniversitare de dezvoltare managerială a personalului cu funcții de conducere din administrația publică.
- Module de pregătire în domenii ca achizițiile publice, ECDL, limbi străine, dezvoltarea de proiecte, licitarea și managementul proiectelor, etc.

### **3.2.2 Axa prioritară 2: Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice, cu accentul pus pe procesul de descentralizare**

#### **Obiectiv**

Obiectivul general al acestei axe prioritare este acela de a îmbunătăți calitatea și eficiența serviciilor furnizate de către administrația publică (centrală și locală).

Axa prioritară 2 cuprinde două domenii majore de intervenție care se concentrează în mod direct pe furnizarea de servicii publice, punându-se accent pe procesul de descentralizare. Indicatorii de rezultat scot în evidență implementarea planurilor de descentralizare în sectoarele prioritare (DMI 2.1) și o îmbunătățire măsurabilă a eficienței furnizării serviciilor publice (DMI 2.2). Acest lucru se va realiza printr-o combinație de training, inițiative de simplificare administrativă, intervenții privind calitatea și costul serviciilor publice pentru a îmbunătăți promptitudinea furnizării acestora.

Există consens la nivelurile înalte de decizie asupra nevoii de reforme extinse și strategii de descentralizare în cele trei sectoare prioritare. Implementarea acestora a început deja.

Cele trei sectoare sunt identificate ca fiind prioritare, dar acest lucru nu exclude posibilitatea ca alte sectoare să fie sprijinite prin această axă prioritară.

Abordarea sectorială este sprijinită prin lansarea unor cereri de ofertă separate și prin fonduri dedicate sectoarelor prioritare la nivelul domeniilor majore de intervenție.

În general, intervențiile vizează creșterea eficienței administrației publice prin locuri de muncă mai bune și investiții în instruirea și dezvoltarea funcționarilor publici.

Pentru a crește eficacitatea intervențiilor planificate se poate recurge la principiul complementarității între Fondurile Structurale conform Articolului 34 din Regulamentul (CE) 1083/2006 prin finanțarea acțiunilor de tip FEDR, în limitele și condițiile prevăzute, până la cel mult 10% din finanțarea comunitară a acestei axe prioritare, cu condiția ca aceste acțiuni să fie necesare pentru implementarea satisfăcătoare a operațiunii și să aibă legătură directă cu aceasta.

## **Fundamentare**

Această axă prioritară vizează două probleme majore.

În primul rând, deși nu există date credibile privind furnizarea de servicii publice, se consideră că lipsa promptitudinii acestora reprezintă o problemă majoră. Axa prioritară 2 răspunde acestei probleme prin două direcții de acțiune. Strategiile de descentralizare aduc deciziile de implementare mai aproape de cetățean și îmbunătățesc timpul de răspuns al furnizorilor de servicii publice. Îmbunătățirile de structură și proces care vizează calitatea, promptitudinea și costul furnizării de servicii răspund nevoii de a acorda o mai mare atenție îmbunătățirilor măsurabile ale activității, din punct de vedere al costurilor și calității serviciilor furnizate către cetățean.

În al doilea rând, gradul de confuzie creat de definirea neclară a responsabilităților (a competențelor) între diverse niveluri ale administrației, precum și de transferul incomplet al puterii de decizie în anumite cazuri constituie o problemă majoră. Acest lucru se datorează parțial schimbărilor majore și rapide din ultimii ani. DMI 2.1 răspunde acestei probleme prin sprijinirea elaborării și coordonării strategiilor de descentralizare.

În timpul implementării PO DCA, prin criterii de selecție distincte, se va avea în vedere ca FSE să nu sprijine operațiuni specifice care sunt finanțate prin alte programe transnaționale / transregionale.

## **Domenii majore de intervenție**

Domeniile majore de intervenție pentru axa prioritară 2 sunt:

- Sprijin pentru procesul de descentralizare sectorială a serviciilor
- Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor

## Indicatori

Indicatorii de realizare imediată și de rezultat pentru axa prioritară 2 sunt prezentați în tabelul următor:

<b>Sprijin pentru procesul de descentralizare sectorială a serviciilor</b>					
<b>Indicatori de realizare imediată</b>	<b>Unitate de măsură</b>	<b>Valoare de bază</b>	<b>An de bază</b>	<b>Sursă</b>	<b>Ținte (2015)</b>
Revizuii structurale	Număr	0	2007	Chestionare / Sondaje	42 județe/ 100 municipalități
Ghiduri/studii/rapoarte de sprijinire a procesului de descentralizare	Număr	0	2007	Chestionare / Sondaje	25
Numărul de zile de instruire efectuate	Număr	0	2007	Date privind proiectele	31.300
<b>Indicatori de rezultat</b>					
Structuri nou descentralizate operaționale	Număr	0	2007	Chestionare / Sondaje	42 județe/ 100 municipalități
<b>Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor</b>					
<b>Indicatori de realizare imediată</b>	<b>Unitate de măsură</b>	<b>Valoare de bază</b>	<b>An de bază</b>	<b>Sursă</b>	<b>Ținte (2015)</b>
Sectoare în care sunt elaborate standardele de cost și calitate	Număr	0	2007	MIRA	3
Ghiduri de îmbunătățire a colectării veniturilor	Număr	0	2007	ANAF	2
Numărul de zile de instruire efectuate	Număr	0	2007	UCRAP	10.500
Analize de simplificare administrativă	Număr	7	2006	UCRAP	250
<b>Indicatori de rezultat</b>					
Sectoare în care s-au introdus standarde de calitate și cost	Număr	0	2007	MIRA	3
Gradul de colectare a veniturilor proprii ale administrației publice locale	Procent	84	2006	MEF	95

## Beneficiari și grupuri țintă

Beneficiarii axei prioritare 2 sunt instituțiile publice din sectoarele prioritare, ministere, autorități ale administrației publice locale (consilii județene, consilii municipale, orașenești și comunale) și structurile lor asociative, agenții, ONG-uri relevante în domeniul administrației publice (altele decât structurile asociative ale autorităților publice locale) și universități.

Grupurile țintă ale axei prioritare 2 sunt următoarele:

- „Sprijin pentru procesul de descentralizare sectorială a serviciilor”: organismele responsabile de planificarea și coordonarea inițiativelor de descentralizare, ministerele prioritare cu unitățile lor deconcentrate și serviciile descentralizate, și administrația locală;
- „Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor”: administrația centrală (inclusiv serviciile deconcentrate) și locală (personal și instituții).

### 3.2.2.1 Sprijin pentru procesul de descentralizare sectorială a serviciilor

#### *Obiectiv specific*

Obiectivul specific este acela de a sprijini schimbările de structură și proces care decurg din inițiativele de descentralizare sectorială.

România a planificat implementarea strategiei de descentralizare încă de la începutul anilor 90. În perioada de pre-aderare s-a încercat dezvoltarea structurilor responsabile de la nivel local (consilii județene și municipalități) și a fost creată infrastructura de bază pentru a sprijini descentralizarea fiscală și administrativă. Toate ministerele au planuri de descentralizare, dar unele se află într-o fază mai avansată. Sprijinul FSE oferă o oportunitate de a accelera procesul de descentralizare în toate sectoarele (în acest caz, operațiunile orientative vor fi adaptate în consecință), începând cu sectoarele prioritare identificate.

Se va acorda finanțare pentru training și asistență tehnică în sprijinul procesului de descentralizare, atât la nivelul elaborării de politici publice, cât și la nivelul furnizării de servicii.

Se va acorda atenție deosebită sprijinirii mecanismelor de coordonare a strategiilor în fiecare sector. De asemenea, în alegerea grupurilor țintă pentru a obține finanțare, o atenție deosebită se va acorda atât diferențelor între zonele urbane și rurale, cât și instituțiilor locale mai slab dezvoltate.

Se estimează ca cel puțin 50% din fondurile alocate acestui DMI să fie absorbite de către cele trei sectoare prioritare.

Pe durata implementării PO DCA, se vor efectua revizuirile acestuia în concordanță cu evoluțiile procesului de descentralizare, cu scopul de a introduce noi sectoare prioritare pentru a fi sprijinite în eforturile acestora de descentralizare.

Se are în vedere ca evaluările ad-hoc să includă o revizuire specifică a indicatorului de rezultat pentru acest domeniu major de intervenție.

#### *Fundamentare*

Necesitatea procesului de descentralizare se reflectă prin importanța deosebită acordată furnizării de servicii publice descentralizate în strategia de reformă a administrației publice. Majoritatea ministerelor se află în diverse stadii de pregătire a strategiilor de descentralizare. Analiza sectorială pentru PO DCA a identificat sănătatea, învățământul (pre-universitar) și asistența socială, ca fiind sectoare prioritare. De asemenea, analiza sectorială scoate în evidență următoarele probleme legate de descentralizare în cele trei sectoare prioritare:

- centralizare instituțională excesivă;
- suprapuneri între structurile existente;
- disfuncții legislative în ceea ce privește distribuirea competențelor;
- prezentarea neclară a nivelurilor de luare a deciziilor;
- rezistența structurilor administrative la descentralizare la toate nivelurile.

Investițiile FSE reflectă impactul semnificativ al descentralizării asupra posturilor atât din administrația publică centrală, cât și din cea locală, care preia noi responsabilități



operaționale. Sprijinul FSE este necesar pentru instruire și schimbări procedurale, acestea reprezentând o parte integrantă a procesului de descentralizare. În același timp, dezvoltarea unor noi competențe de management și standardele mai înalte în relațiile cu clienții sunt necesare pentru a crește calitatea serviciilor. Mai mult, trebuie să se acorde atenție deosebită folosirii fondurilor publice și responsabilizării în ceea ce privește cheltuirea acestora pentru a crește satisfacția cetățenilor față de eficiența serviciilor publice.

#### *Operațiuni orientative*

- Training și asistență tehnică pentru structurile implicate în planificarea și coordonarea procesului de descentralizare (comitetul tehnic inter-ministerial, UCRAP, ministerele de linie);
- Elaborarea unor proceduri de cooperare între administrația centrală și locală, și între autoritățile locale și școli / spitale / servicii de asistență socială descentralizate sau alte structuri implicate în procesul de descentralizare;
- Training pentru funcționarii publici din administrația publică locală, mai ales din sectorul de educație (inclusiv pentru reprezentanții autorităților locale în consiliile de administrație ale școlilor) și din sectorul de sănătate pentru a implementa eficient noile servicii descentralizate;
- Training pentru personalul de conducere din spitale și alte instituții medicale (managerii de spital și membrii consiliilor de administrație);
- Sprijin pentru evaluarea fazelor pilot ale procesului de descentralizare în învățământul pre-universitar și implementarea recomandărilor evaluărilor;
- Optimizarea structurilor pentru noile servicii descentralizate /deconcentrate din cele trei sectoare prioritare;
- Elaborarea de studii / strategii pentru a sprijini inițiativele de descentralizare.

### **3.2.2.2 Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice**

#### *Obiectiv specific*

Obiectivul specific este acela de a îmbunătăți furnizarea de servicii publice.

În România, simplificarea administrativă a fost influențată în primul rând de obiectivul de a îmbunătăți reglementările administrative din punctul de vedere al raportului cost-eficiență și de a îmbunătăți serviciile furnizate către cetățean. De asemenea, acest proces poate avea alte efecte sau poate fi influențat și de alte obiective. Multe din instrumentele și practicile simplificării administrative folosite pentru a îmbunătăți eficiența reglementărilor administrative duc la, sau sunt sprijinite de măsuri de a îmbunătăți transparența și responsabilizarea, și în consecință, de a reduce riscul corupției.

În mod special, este nevoie de îmbunătățirea și dezvoltarea de noi instrumente, mai ales instrumente bazate pe tehnologia informației, ceea ce permite posibilități fără precedent pentru a asigura o coerență și eficiență mai mare ale interacțiunilor de reglementare între guvern, cetățeni și mediul de afaceri.

Există date privind faptul că barierele administrative în ceea ce privește mediul de afaceri sunt semnificative, mai ales pentru întreprinderile mici și mijlocii<sup>23</sup>. De asemenea, este importantă luarea în considerare a efectului cumulativ al tuturor reglementărilor care se aplică întreprinderilor, nu numai efectul celor care au fost introduse recent. Birocrația excesivă aduce costuri suplimentare mediului de afaceri, împiedică intrarea pe piață a unor noi companii, și descurajează inițiativele de inovare și diminuarea presiunilor competitive în economie. Mai mult, aceasta creează o nesiguranță care poate întrerupe planificarea afacerilor și poate afecta capacitatea acestora de a răspunde rapid la noi oportunități de piață. În cele din urmă, această birocrație influențează în mod negativ concurența din economie și astfel, performanța economică va avea de suferit.

Din punct de vedere al logicii PO DCA, acest domeniu major de intervenție se concentrează pe calitatea furnizării serviciilor publice. Consolidarea capacității administrative în ceea ce privește managementul calității, promptitudinea și evaluarea serviciilor este considerată un element cheie în îmbunătățirea eficienței serviciilor publice.

Indicatorii de rezultat anticipează introducerea standardelor de cost și calitate și a unui mecanism de evaluare a performanțelor în ceea ce privește furnizarea de servicii. Eficiența furnizării de servicii va fi monitorizată prin indicatori de eficacitate. Acest domeniu major va sprijini atât activități de instruire și asistență tehnică pentru inițiativele locale de simplificare administrativă, cât și analize de cost și creștere a promptitudinii în furnizarea serviciilor publice.

Serviciile publice trebuie să fie furnizate conform unui set de principii generale (de exemplu, egalitate, imparțialitate, continuitate, regularitate, transparență, libertatea alegerii, amabilitate, promptitudine, consultare și „value for money”). Furnizarea serviciilor trebuie să se bazeze pe standarde și obiective măsurabile în raport cu performanța reală. Politica îmbunătățirii serviciilor pentru cetățeni se aplică tuturor agențiilor guvernamentale de la nivel central și local.

### *Fundamentare*

Analiza situației curente a identificat existența unei preocupări a cetățenilor atât în privința promptitudinii și calității în furnizarea serviciilor publice, cât și în privința lipsei orientării către cetățean a autorităților publice. Nu există informații credibile despre calitatea și eficiența serviciilor publice, iar această problemă trebuie rezolvată pentru a îmbunătăți considerabil furnizarea de servicii către cetățeni. Necesitatea acestor intervenții este prezentată mai jos:

- abordarea complexității proceselor și reglementărilor din perspectiva cetățenilor și a mediului de afaceri, în vederea simplificării și reducerii barierelor administrative;
- monitorizarea și reducerea timpului de furnizare a serviciilor (cu o reducere corespunzătoare a costurilor);
- introducerea unui sistem de calitate care să includă obiective măsurabile și standarde de comparare pentru serviciile destinate cetățenilor.

---

<sup>23</sup> La nivel național, există un studiu din 2004 în ceea ce privește calitatea serviciilor publice furnizate de administrația publică cetățenilor, studiu realizat de Agenția pentru Strategii Guvernamentale. La nivel internațional, există un studiu realizat de Banca Mondială, referitor la ușurința în realizarea afacerilor ([www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)).

### *Operațiuni orientative*

- Dezvoltarea, testarea și implementarea unor standarde de cost și calitate a serviciilor publice;
- Dezvoltarea de metode de măsurare a barierelor administrative;
- Elaborarea de mecanisme /instrumente/proceduri pentru îmbunătățirea sistemului de colectare a taxelor, inclusiv crearea unei interfețe pentru bazele de date existente;
- Implementarea inițiativelor de reducere a duratei de livrare a serviciilor publice (de exemplu, ghișeul unic pentru cetățeni, și în formă electronică, planificarea serviciilor destinate cetățenilor, managementul documentelor, folosirea regulii aprobării tacite, etc.);
- Training în domeniul evaluării performanțelor serviciilor publice;
- Analiza problemelor specifice furnizării serviciilor publice în vederea simplificării și reducerii barierelor administrative pentru cetățeni;
- Introducerea și menținerea în funcțiune a sistemelor de management, inclusiv EMAS<sup>24</sup>;
- Folosirea mecanismelor electronice, de exemplu, portaluri internet și baze de date;
- Implementarea unor documente cadru privind furnizarea de servicii publice (*charters* - documente care introduc un set de principii generale privind calitatea furnizării de servicii către cetățeni).

### **3.2.3 Axa prioritară 3 „Asistență Tehnică”**

#### **Obiectiv**

Obiectivul general al priorității de asistență tehnică este acela de a contribui la implementarea eficientă a PO DCA și la pregătirea cu succes pentru următoarea perioadă de programare.

Această axă prioritară sprijină activitățile Autorității de Management pentru PO DCA, având ca scop utilizarea eficientă și transparentă a fondurilor structurale și a co-finanțării naționale prin:

- asigurarea coerenței și calității măsurilor privind implementarea;
- menținerea unui sistem de management și control eficient pentru aceste fonduri.

Pentru a crește eficacitatea intervențiilor planificate se poate recurge la principiul complementarității între Fondurile Structurale conform Articolului 34 din Regulamentul (CE) 1083/2006 prin finanțarea acțiunilor de tip FEDR, în limitele și condițiile prevăzute, până la cel mult 10% din finanțarea comunitară a acestei axe prioritare, cu condiția ca aceste acțiuni să fie necesare pentru implementarea satisfăcătoare a operațiunii și să aibă legătură directă cu aceasta.

#### **Fundamentare**

Începând cu 2007, proiectele din PO DCA vor fi finanțate prin Fondul Social European iar organismele responsabile vor începe implementarea acestora într-un mod eficient și transparent, luând în considerare solicitările relevante din legislația UE.

---

<sup>24</sup> Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) este instrumentul UE adoptat în mod voluntar, pentru a certifica organizațiile care își îmbunătățesc în mod continuu activitatea legată de mediul înconjurător. Organizațiile înregistrate EMAS sunt conforme din punct de vedere legal, introduc și mențin în funcțiune un sistem de management de mediu și raportează rezultatele impactului lor prin publicarea unei declarații oficiale de mediu verificată în mod independent.

Cu toate că o experiență semnificativă a fost dobândită în timpul implementării instrumentelor de preaderare, noile regulamente pentru instrumentele structurale reprezintă o provocare importantă pentru administrație. De aceea, o atenție sporită trebuie să fie acordată principiilor care susțin intervențiile structurale și conformității cu strategiile și politicile UE de parteneriat, subsidiaritate, management partajat și aditionalitate.

Implementarea într-o manieră durabilă și eficientă a cerințelor specifice pentru managementul instrumentelor structurale este un proces complex, luând în considerare creșterea substanțială a finanțării pentru acest domeniu. De asemenea, trebuie luat în considerare faptul că marea parte a personalului este nou angajată sau are puțină experiență în gestionarea fondurilor structurale și în lucrul cu regulamentele europene.

Axa prioritară de asistență tehnică va fi folosită de AM pentru PO DCA în scopul furnizării de sprijin pentru a opera într-un mod coerent și pentru a se asigura că oportunitățile oferite de acest program operațional sunt folosite în modul cel mai eficient, respectându-se în același timp regulamentele UE.

Fundamentarea axei prioritare de asistență tehnică este explicată în articolul 46 din Regulamentul Consiliului nr. 1083/ 2006 stabilind prevederile generale referitoare la Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune, cu privire la asistența tehnică acordată statelor membre, în care se stipulează:

„La inițiativa Statelor Membre, fondurile pot finanța activitățile de pregătire, management, monitorizare, evaluare, informare și control ale programelor operaționale împreună cu activitățile de întărire a capacității administrative de implementare a fondurilor [...]”.

Axa prioritară de asistență tehnică a PO DCA prevede asistență specifică pentru pregătirea, monitorizarea, evaluarea și controlul proiectelor, precum și activități de comunicare, cu privire doar la specificitatea PO DCA.

De asemenea, prin această axă prioritară sunt disponibile fonduri pentru culegerea de date (sondaje, studii, etc.) cu scopul de a compensa lipsa acestora din nivelurile de referință, mai ales pentru indicatori.

Instituția responsabilă pentru implementarea acestei axe prioritare va fi AM pentru PO DCA.

### **Domenii majore de intervenție**

Domeniile majore de intervenție pentru axa prioritară 3 sunt următoarele:

- Sprijin pentru implementarea, managementul general și evaluarea PO DCA și pentru pregătirea următorului exercițiu de programare;
- Sprijin pentru activitățile de comunicare și de promovare ale PO DCA.

### **Indicatori**

Indicatorii de realizare imediată și de rezultat pentru axa prioritară 3 se regăsesc în tabelul de mai jos:

<b>Srijin pentru implementarea, managementul general și evaluarea PO DCA și pentru pregătirea viitorului exercițiu de programare</b>					
<b>Indicatori de realizare imediată</b>	<b>Unitate de măsură</b>	<b>Valoare de bază</b>	<b>An de bază</b>	<b>Sursă</b>	<b>Ținte (2015)</b>
Număr de zile de instruire efectuate	Număr	0	2006	Rapoarte de monitorizare	700
Număr de reuniuni organizate de AM pentru PO DCA (inclusiv reuniunile Comitetului de Monitorizare)	Număr	0	2007	Rapoarte de monitorizare	Cel puțin 18
<b>Indicator de rezultat</b>					
Respectarea procentajului de contractare stabilit	%	0	2007	Rapoarte de monitorizare	100

<b>Srijin pentru activitățile de comunicare și de promovare ale PO DCA</b>					
<b>Indicator de realizare imediată</b>	<b>Unitate de măsură</b>	<b>Valoare de bază</b>	<b>An de bază</b>	<b>Sursă</b>	<b>Ținte (2015)</b>
Numărul de sesiuni de comunicare organizate	Număr	0	-	Rapoarte de monitorizare	30
<b>Indicator de rezultat</b>					
Potențiali aplicanți care au participat la evenimentele de comunicare	Număr	0	2007	AM pentru PO DCA	500

### **Beneficiari și grupuri țintă**

Beneficiarul axei prioritare 3 este AM pentru PO DCA.

Grupurile țintă ale axei prioritare 3 sunt următoarele:

- „Srijin pentru implementarea, managementul general și evaluarea PO DCA și pentru pregătirea următorului exercițiu de programare”: AM pentru PO DCA, Comitetul de Monitorizare al PO DCA și potențialii beneficiari;
- „Srijin pentru activitățile de comunicare și de promovare ale PO DCA”: AM pentru PO DCA, potențialii beneficiari și publicul larg.

#### **3.2.3.1 Srijin pentru implementarea, managementul general, evaluarea PO DCA și pentru pregătirea următorului exercițiu de programare**

Acest domeniu major de intervenție își propune să srijine în mod eficient atât managementul, monitorizarea, evaluarea și controlul PO DCA, cât și autoritatea de management în pregătirea și coordonarea regulilor procedurale pentru managementul, monitorizarea, evaluarea și controlul în cadrul sistemelor instituționale, legale și financiare existente.

În același timp, procesul complex de pregătire pentru intervențiile din perioada următoare de programare a fondurilor structurale este de asemenea prevăzut prin acest domeniu major de intervenție. Principalele ținte vizate au ca scop asigurarea unei implementări eficiente și a unui bun management general al PO DCA, asigurarea pregătirii intervențiilor din viitoarele fonduri structurale și asigurarea srijinului în vederea activităților de evaluare ale PO DCA.

### *Operațiuni orientative*

- Sprijinirea managementului general al PO DCA. Acesta poate include asigurarea de expertiză externă, contractarea unor studii pentru a îmbunătăți datele referitoare la administrația publică, asigurarea cursurilor de formare pentru personal, sprijinirea întâlnirilor Comitetului de Monitorizare etc.
- Sprijinirea activităților de evaluare a PO pentru a asigura implementarea eficace a PO DCA.
- Sprijinirea pregătirii viitoarelor intervenții ale fondurilor structurale. Aceasta poate include asigurarea de expertiză externă, elaborarea de evaluări ale nevoilor pentru viitoarea perioadă de programare etc.

### **3.2.3.2 Sprijin pentru activitățile de comunicare și promovare ale PO DCA**

Acest domeniu major de intervenție are ca scop dezvoltarea unui sistem eficient de promovare a PO DCA prin diseminarea informațiilor relevante, având ca rezultat un impact pozitiv asupra absorbției fondurilor. Se cunoaște faptul că o strategie de comunicare eficientă va avea un impact pozitiv asupra absorbției fondurilor. Pentru atingerea acestor obiective, vor fi întreprinse anumite acțiuni, cum ar fi dezvoltarea unui plan de comunicare pentru PO DCA, stabilirea unui sistem de informare publică referitor la programul operațional, realizarea de materiale informative și stabilirea unui sistem de schimb informațional cu beneficiarii sau cu alte părți interesate.

### *Operațiune orientativă*

- Sprijinirea activităților de comunicare și promovare ale PO DCA. Aceasta poate include dezvoltarea și implementarea planului de comunicare al PO DCA, stabilirea unui sistem de informare publică cu privire la PO DCA, etc.

## **3.3 Coerența și corespondența cu politicile europene și cu politicile naționale**

### **3.3.1. Corespondența cu politicile europene**

PO DCA este în concordanță cu prioritățile stipulate în Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea, unde se precizează că sunt necesare investiții în dezvoltarea capacității administrative. Mai mult, Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea stipulează că “o creștere a productivității și a calității muncii în sectorul public – în special în (...) domeniile ocupării forței de muncă, asistenței sociale, educației, sănătății (...) este esențială pentru continuarea și accelerarea reformei (...). În consecință, PO DCA se adresează prioritar dezvoltării capacității administrative și furnizării de servicii în sectoarele menționate. PO DCA este în deplină concordanță și cu al IV-lea Raport de Progres asupra Coeziunii<sup>25</sup>, pentru sprijinul acordat reformei administrației publice și a serviciilor publice prin întărirea capacității instituționale, a eficienței administrației publice și a serviciilor.

---

<sup>25</sup> Strategia de creștere și ocupare a forței de muncă și reforma politicii europene de coeziune – al patrulea raport intermediar de activitate privind coeziunea, 12.06.2006, Bruxelles, COM(2006 281).

<i>Principalele prevederi ale politicilor UE</i>	<i>Cum se reflectă acestea în PO DCA</i>	<i>Axele Prioritare ale PO DCA</i>
Abilitatea Statelor Membre și a regiunilor de a contribui la obiectivele UE, de a beneficia de toate avantajele ce îi revin ca membru și de a realiza un progres important în dezvoltarea socio-economică.	<p>Întărirea reformei ciclului de politici publice ar trebui să conducă la o guvernare mai eficientă și la o mai bună furnizare a serviciilor publice.</p> <p>Crearea unei strânse legături între servicii publice eficiente și creșterea productivității economice prin proceduri mai rapide, o legislație mai simplă și procesul de descentralizare la nivel local.</p>	<p>Axa prioritară 1</p> <p>Axa prioritară 2</p>
Buna guvernare	Dezvoltarea capitalului uman și a capacității instituționale în administrația publică este esențială pentru a preveni apariția disparităților între regiuni. O cerință importantă este implicarea în aceste procese a partenerilor sociali, a societății civile, a ONG-urilor, a institutelor de cercetare și a mass-media. Implicarea acestora este importantă pentru respectarea principiului transparenței, al participării active și al responsabilizării.	Axele prioritare 1, 2

## **Dezvoltare durabilă**

Axele prioritare ale PO DCA urmăresc dezvoltarea durabilă prin obiectivele propuse, contribuind astfel la implementarea Strategiei de Dezvoltare Durabilă a UE (Strategia revizuită, adoptată de Consiliul European în iunie 2006). Mai mult, se va avea în vedere sinergia cu alte surse de cofinanțare ale CE (Fondul European pentru Dezvoltare Regională, Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală, Fondul European pentru Pescuit, LIFE+, PCI, precum și CDT<sup>26</sup>, etc.). Domeniile majore de intervenție au ca scop formularea de obiective, implementarea și evaluarea proceselor, luând în considerare toate etapele ciclului de politici publice. Așteptările sunt legate de apariția și dezvoltarea, în cadrul administrației publice, a unei culturi de management durabile. În același timp, se așteaptă ca legăturile strânse dintre sectorul public și cetățeni să asigure o dezvoltare durabilă.

Activitățile programului vor urmări principiul dezvoltării durabile, în timpul diferitelor etape de implementare, luând în considerare aspecte privind mediul înconjurător. Mai mult, se are în vedere ca fiecare modul de training să acorde atenție deosebită atât conștientizării în ceea ce privește importanța protecției mediului și dezvoltării durabile, cât și instruirii în domeniul problemelor de mediu.

Luând în considerare importanța acestui domeniu, criteriile de selecție a proiectelor vor include aspecte privind mediul înconjurător; astfel, următorii indicatori vor fi măsurați în ceea ce privește dezvoltarea durabilă și protecția mediului în timpul implementării PO DCA:

<sup>26</sup> LIFE+ (nou instrument financiar pentru mediul înconjurător), Programul pentru Competitivitate și Inovare, Cercetare și Dezvoltare Tehnologică

1. Procentul proiectelor cu una sau mai multe componente de creștere a conștientizării în ceea ce privește mediul înconjurător<sup>27</sup> (țintă pentru 2015 - 60%);
2. Procentul participanților instruiți în domeniul problemelor de mediu (țintă pentru 2015 – 50%).

Din momentul în care legislația privind achizițiile publice „verzi” va fi adoptată de către autoritățile române, PO DCA va oferi sprijin pentru punerea în practică a prevederilor acesteia.

### **Egalitatea de șanse**

Reforma funcției publice va duce la un serviciu public transparent, bazat pe merit, egalitate și corectitudine. Deoarece reforma funcției publice se ocupă și de alte domenii ale administrației, se presupune că principiul egalității de șanse, în baza celor nouă motive de discriminare, se va respecta în toate domeniile majore de intervenție.

Egalitatea de șanse este fundamentală pentru dezvoltarea economică și pentru implementarea cu succes a PO DCA, care va lua în considerare orice oportunitate de a pune în practică acest principiu. Astfel, acțiunile care contribuie la realizarea acestui obiectiv sunt următoarele:

- Includerea principiului „egalității de șanse” în cadrul tuturor axelor prioritare;
- Fiecare axă prioritară va identifica acțiunile necesare pentru a integra egalitatea de șanse în rezultatele furnizate, prin includerea acestui principiu în criteriile de selecție;
- Aplicații vor trebui să demonstreze în ce mod proiectele acestora iau în considerare probleme cheie privind egalitatea de șanse;
- Axa prioritară de asistență tehnică va îmbunătăți baza de date necesară monitorizării aplicării principiului egalității de șanse în rezultatele furnizate;
- Se vor face referiri specifice la principiul egalității de șanse în rapoartele periodice ale PO DCA;
- Promovarea corectitudinii și echilibrului în cadrul Comitetului de monitorizare al PO DCA.

### **Politica privind concurența și ajutorul de stat**

Acest Program Operațional s-a dezvoltat având la bază Ghidul Comisiei privind ajutorul de stat. Prevederile art. 87 și 88 din Tratat referitoare la regulile ajutorului de stat vor fi complet respectate. Finanțarea publică efectuată prin acest program trebuie să se facă în conformitate cu regulile procedurale și materiale privind ajutorul de stat, aplicabile în momentul în care se acordă sprijinul financiar.

Acționând în conformitate cu atribuțiile stabilite în legislația națională, Consiliul Concurenței, ca autoritate națională privind ajutorul de stat<sup>28</sup> a acordat sprijin AM pentru PO DCA și a furnizat în mod permanent asistență pe problemele legate de ajutorul de stat, inclusiv în procesul de elaborare a actelor normative și administrative prin care se prevăd măsuri legate de ajutorul de stat.

---

<sup>27</sup> O componentă de conștientizare în ceea ce privește mediul înconjurător poate include: un modul specific de training care se ocupă de conștientizarea participanților în ceea ce privește schimbările climatice, eficiența energetică a clădirilor, managementul deșeurilor în instituțiile publice, achiziții verzi, promovarea politicilor de mediu, oferirea de sfaturi practice și informații.

<sup>28</sup> Legea concurenței nr. 21/1996, republicată și Legea nr. 143/1999 asupra ajutorului de stat, republicată.



Consiliul Concurenței, asigurând legătura între Comisia Europeană pe de o parte, și autoritățile române, furnizorii de ajutor de stat și beneficiarii pe de altă parte, trebuie să asigure o strictă respectare a cerințelor în domeniu. În ceea ce privește regulamentele de exceptare pe categorii, se vor furniza toate informațiile cerute de regulamentele relevante.

Notificarea măsurilor privind ajutorul de stat, respectiv a informațiilor legate de măsurile privind ajutorul de stat supuse exceptării pe categorii, sunt înaintate spre consultare Consiliului Concurenței. Ulterior, Consiliul Concurenței va transmite aceste notificări/informații Comisiei Europene prin Reprezentanța Permanentă a României pe lângă Uniunea Europeană. Autoritățile, donatorii și beneficiarii ajutorului de stat sunt obligați să furnizeze Consiliului Concurenței toate informațiile solicitate pentru a fi trimise Comisiei Europene. În cazul acelor operațiuni în care finanțarea publică nu intră în categoriile menționate anterior (ex. „ajutor de minimis”), autoritățile în domeniu vor asigura conformitatea cu regulamentele și procedurile privitoare la ajutorul de stat.

Schemele elaborate de instituțiile ce acordă ajutorul de stat și /sau ajutorul ad-hoc vor fi înaintate Comisiei în cadrul acestei perioade de programare, atunci când regulile CE prevăd o aprobare ex-ante din partea Comisiei. Vor fi respectate obligațiile specifice referitoare la notificarea individuală a ajutorului acordat prin scheme de ajutor de stat.

Statul membru va fi responsabil de armonizarea cu regulile ajutorului de stat în contextul fondurilor structurale și de coeziune. Implementarea va fi în responsabilitatea Autorității de Management. Răspunsurile date aplicanților, asistența oferită, precum și prevederile acordului financiar vor asigura înțelegerea de către aplicanți a limitării asistenței oferite și vor furniza suficiente informații pentru a evidenția problemele potențiale și obligațiile corespunzătoare. Procedurile vor garanta verificarea conformității documentelor pe perioada depunerii cererilor de plată și verificărilor în teritoriu, precum și certificarea acestora.

Rapoartele Anuale de Implementare vor detalia măsurile luate pentru a asigura conformitatea tuturor operațiunilor cu regulile ajutorului de stat în ceea ce privește prevederile exceptării pe categorii (ajutorul acordat întreprinderilor mici și mijlocii, ajutorul pentru ocuparea forței de muncă și perfecționare, pentru servicii de interes economic general și investiții regionale transparente), ajutorul „de minimis”, alte tipuri de ajutor supuse obligației de notificare (cum ar fi ajutorul de stat pentru cercetare, dezvoltare și inovare, ajutorul de stat regional, capitalul de risc, ajutorul de stat pentru mediu, etc.) în funcție de caz. De asemenea, orice informații solicitate de Comisie și de Organizația Mondială a Comerțului cu privire la schemele de ajutor de stat, ajutoarele de stat individuale sau ajutorul „de minimis” vor fi furnizate conform regulilor aplicabile.

### **Achiziții publice**

Achiziționarea tuturor contractelor finanțate prin Fondurile Structurale și de Coeziune, cât și prin cofinanțare națională se va face în conformitate cu legislația UE, națională primară și secundară, prin care se implementează prevederile UE în materie de achiziții publice.

Pentru a asigura coerența cu politicile UE privind achizițiile publice, autoritățile române au transpus Directivele 17/2004/CE și 18/2004/CE, prin adoptarea Legii 337/2006 care aprobă O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii. De asemenea, a fost adoptată legislația secundară.

Această legislație ia în considerare și prevederile Comunicării interpretative a Comisiei privind concesiunile conform Legii comunitare din 29 aprilie 2000 și a Comunicării interpretative a Comisiei privind legea comunitară aplicabilă atribuirii de contracte care urmează sau nu urmează în totalitate prevederile directivelor privind achizițiile publice de la 1 august 2006.

Pentru aplicarea prevederilor legale, s-a înființat Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice (ANRMAP). Acest organism are rolul de a dezvolta strategiile de achiziții publice, de a asigura convergența cu acquis-ul comunitar și aplicarea corespunzătoare a legislației, de a îndeplini obligațiile stabilite în Directiva UE, de a monitoriza, analiza și evalua metodele folosite pentru atribuirea contractelor publice, și de a oferi consiliere și instruire pentru personalul implicat în activitățile de achiziții. ANRMAP a stabilit cadrul metodologiilor achizițiilor publice din România și oferă consiliere și sprijin în acest sens.

Toate contractele de achiziții publice vor fi atribuite în conformitate cu noua legislație națională armonizată. Principiile aplicate în contractare sunt următoarele: nediscriminarea, tratamentul egal, recunoașterea reciprocă, transparența, proporționalitatea, eficiența utilizării fondurilor publice și asumarea răspunderii.

Atribuirea contractelor de achiziții publice se face prin aplicarea procedurilor generale de licitație deschisă și licitație restrânsă. Doar ca excepții, mai sunt prevăzute de lege dialogul competitiv, negocierea directă sau cererea de ofertă, acordul cadru, licitația electronică și sistemul dinamic de achiziție. Inspectoratul General pentru Comunicații și Tehnologia Informației este operatorul sistemului electronic pentru achiziții publice (SEAP).

Contractele se publică în SEAP, în mass-media naționale, cât și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, atunci când se aplică pragurile valorice din Directivele Comunitare.

Eligibilitatea și criteriile de selecție se referă la situația personală, abilitatea de a exercita activitatea profesională, situația economică și financiară, capacitatea tehnică și/sau profesională, asigurarea standardelor de calitate și de mediu. Criteriile de atribuire sunt următoarele: oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic sau prețul cel mai mic.

ANRMAP asigură cursuri de instruire și seminarii pentru principalii achizitori de la nivel central și local, inclusiv pentru instituțiile implicate în managementul Fondurilor Structurale și de Coeziune (FSC) și potențialii beneficiari.

Sistemul de control ex-ante din domeniul achizițiilor publice a devenit funcțional prin O.U.G. 30/2006 și HG 942/2006 care aprobă normele metodologice pentru OUG 30/2006. În acest sens, Unitatea pentru Coordonarea și Verificarea Achizițiilor Publice din Ministerul Economiei și Finanțelor a fost desemnată drept organismul responsabil pentru asigurarea verificării ex-ante a procedurilor de achiziție publică, inclusiv a celor efectuate prin programele Fondurilor Structurale și de Coeziune.

UCVAP lucrează împreună cu ANRMAP și Autoritățile de Management, cât și cu orice altă instituție publică din domeniul achizițiilor publice.

Pentru a îmbunătăți calitatea sistemului de achiziții publice și a asigura conformitatea cu legislația națională din domeniu, MEF, prin structurile sale specializate de la nivel central și local, verifică procesul de atribuire a contractelor printr-o analiză de risc și în baza unui

sistem selectiv. Pentru a îndeplini funcția de verificare, pentru acele proiecte considerate a avea un anumit grad de risc, UCVAP va numi observatori pentru toate etapele procedurii de achiziție publică. Observatorii vor publica rapoarte de activitate, iar dacă vor detecta inconsistențe pe durata procedurii, vor da un aviz consultativ. Avizul va fi trimis la ANRMAP, cât și la autoritatea ierarhic superioară autorității contractante. În cazul proiectelor finanțate prin Fondurile Structurale și de Coeziune, avizul și rapoartele de activitate se trimit de asemenea la Autoritatea de Management competentă.

Autoritatea contractantă are responsabilitatea deciziilor luate în timpul procesului de atribuire a contractelor de achiziții publice. Deciziile luate de autoritatea contractantă se trimit la ANRMAP și UCVAP.

Acest sistem stabilit pentru procedura de verificare ex-ante, fiind parte a sistemului de management al FSC, asigură eficiența și eficacitatea utilizării Fondurilor prin garantarea conformității procedurii de achiziție publică cu legislația națională și cu directivele UE.

### **3.3.2 Corespondența cu politicile naționale**

PO DCA contribuie la implementarea celei de-a patra priorități naționale de dezvoltare din PND 2007-2013 – Dezvoltarea resurselor umane, promovarea ocupării și incluziunii sociale și dezvoltarea capacității administrative, în așa fel încât să obțină un impact pozitiv solid asupra administrației publice, pentru a stimula dezvoltarea economică.

PO DCA sprijină reformele din administrația publică cuprinse în Programul Național de Reformă, reforme care se referă la creșterea calității serviciilor publice și a eficienței administrației.

PO DCA a fost elaborat pentru a contribui substanțial la atingerea priorității tematice „Consolidarea unei capacități administrative eficiente”, stabilită în Cadrul Strategic Național de Referință. PO DCA este, de asemenea, corelat cu prioritățile „Strategiei actualizate a Guvernului privind accelerarea reformei administrației publice 2004-2006” și ale Capitolului 11 din actualul program de guvernare.

### **3.4 Complementaritatea PO DCA cu alte Programe Operaționale și cu operațiuni finanțate de FEADR și FEP**

Activitățile de formare în structurile administrației publice pentru nivelurile profesionale și funcționarii publici de conducere din administrația centrală, nivelurile de management din serviciile deconcentrate și administrația locală sunt eligibile pentru PO DCA. PO DCA finanțează activități de formare pentru toate nivelurile administrației publice cu scopul de a dezvolta abilitățile manageriale, abilitatea de a atrage și a gestiona fonduri de dezvoltare, responsabilizarea și capacitatea de luare a deciziilor în aceste structuri, fără a se pune un accent special pe Fondurile Structurale și de Coeziune (FSC).

Beneficiarii vizați de PO DCA sunt administrația centrală (ministere, instituțiile lor afiliate și organismele deconcentrate) și administrația locală (autoritățile județene, municipalitățile și comunele). În anumite cazuri (de exemplu pentru sprijinirea unor inițiative de parteneriat local), ONG-urile de la nivel local pot beneficia de asemenea de asistență. Beneficiarii sunt un grup distinct care nu este eligibil pentru asistență pentru intervențiile privind dezvoltarea capacității administrative în alte programe operaționale (cu excepția managementului ciclului

proiectului). Suprapunerile sunt evitate nu prin beneficiarii vizați de PO DCA, ci prin natura activităților.

Autoritățile de Management ale altor programe operaționale nu vor beneficia de PO DCA deoarece acestea sunt eligibile pentru asistență de dezvoltare a capacității administrative conform PO AT și axele prioritare de asistență tehnică ale programelor lor operaționale.

Există o delimitare clară între beneficiarii vizați de PO DCA și de POS DRU. În acest sens, POS DRU nu va finanța acțiunile de formare al căror grup țintă este personalul din autoritățile și organismele publice de la nivel central și local cu excepția personalului Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă.

Axa prioritară de asistență tehnică a PO DCA oferă asistență specifică pentru pregătirea, monitorizarea, evaluarea și controlul proiectelor și pentru activitățile de comunicare numai în ceea ce privește specificul PO DCA. PO AT asigură formare orizontală privind implementarea Fondurilor Structurale și de Coeziune pentru personalul implicat în managementul și implementarea unor astfel de fonduri și pentru potențiali beneficiari ai FSC în ceea ce privește nevoile și aspectele comune tuturor structurilor, administrarea și dezvoltarea SMIS și măsurile generale de informare și publicitate privind asistența FSC; celelalte PO finanțează programe de formare specializate în domeniul FSC, adaptate nevoilor și acțiunilor specifice fiecărui PO. Suprapunerile sunt evitate nu numai prin beneficiarii vizați de PO DCA, ci prin natura instruirii furnizate.

PO DCA își propune de asemenea promovarea unei culturi a evaluării la nivel național în cazul autorităților care nu sunt implicate direct în managementul sau implementarea Instrumentelor Structurale; PO AT finanțează evaluările PO AT, CSNR și PND; fiecare PO desfășoară activități de evaluare în beneficiul respectivului program operațional. Coordonarea intervențiilor va fi asigurată de Grupul de Lucru pentru Evaluare.

Până la terminarea asistenței de pre-aderare în 2009 (Phare) și a asistenței de post-aderare în 2010 (Facilitatea de tranziție), Autoritatea de management va asigura coordonarea între cele două instrumente și FSE, iar întreaga experiență dobândită prin derularea acestor programe va fi luată în considerare.

## 4. PLANUL FINANCIAR

### Considerații generale

PO DCA a fost elaborat în baza unei alocări FSE de 208.002.622 de euro, care va fi completată de cofinanțarea națională. Dacă se ia în considerare co-finanțarea României, atunci, suma totală minimă pentru PO DCA este de 246.014.081 de euro. Până în prezent nu au fost identificate finanțări private sau din alte surse. Posibilitatea investițiilor private în RAP va fi luată în considerare la mijlocul perioadei de programare, ca urmare a experienței câștigate în domeniul inițiativelor public-private din alte programe operaționale mai potrivite pentru inițiativele private prin natura activităților.

Se estimează că majoritatea beneficiarilor și a grupurilor țintă ale asistenței financiare vor fi instituții publice (ministere și autorități publice locale), astfel încât aproape întreaga co-finanțare națională va proveni din surse publice.

Alocarea financiară propusă din FSE, pe axe prioritare, este:

Prioritatea 1: 56%

Prioritatea 2: 40%

Prioritatea 3: 4%

Fundamentarea pentru această alocare este următoarea:

Se presupune că proiectele din axa prioritară 1 vor fi vaste ca extindere și complexe. Aceste proiecte vor aduce îmbunătățiri procesului de luare a deciziei, responsabilității și eficienței organizaționale, aspecte care vor fi implementate atât la nivel central cât și la nivel local. Se așteaptă ca acest tip de proiecte să includă, pe lângă sprijin pentru cheltuieli de implementare, și componente de asistență tehnică, care sunt de obicei costisitoare.

Din punctul de vedere al alocării, pe locul al doilea se situează axa prioritară 2, ceea ce reafirmă angajamentul pentru descentralizarea sectorială. Alocarea reflectă, de asemenea, angajamentul PO DCA de a aduce îmbunătățiri reale situației socio-economice prin creșterea performanței în furnizarea serviciilor către cetățean.

Se va acorda atenție specială sectoarelor prioritare în ambele axe prioritare prin delimitarea fondurilor necesare pentru sprijinirea strategiilor de modernizare și descentralizare din aceste domenii.

Tabel nr. 1

### Planul financiar al PO DCA indicând contribuția anuală a fiecărui fond în cadrul PO

Numărul de referință al programului operațional (nr. CCI): CCI 2007 RO 051 PO 002

Alocarea pe ani după sursa de finanțare, în Euro:

	Fonduri structurale (FSE) (1)	Fondul de coeziune (2)	Total (3) = (1)+(2)
<b>2007</b>	20.162.952	-	20.162.952
<b>2008</b>	28.143.236	-	28.143.236
<b>2009</b>	40.850.990	-	40.850.990

	Fonduri structurale (FSE) (1)	Fondul de coeziune (2)	Total (3) = (1)+(2)
<b>2010</b>	41.668.010	-	41.668.010
<b>2011</b>	29.865.828	-	29.865.828
<b>2012</b>	24.604.847	-	24.604.847
<b>2013</b>	22.706.759	-	22.706.759
<b>Grand Total 2007-2013</b>	<b>208.002.622</b>	-	<b>208.002.622</b>

Note: Toate finanțările sunt pentru regiunile pentru care nu se aplica sprijinul de tranziție

Tabel nr. 2

**Planul financiar al PO DCA, indicând, pentru întreaga perioadă de programare, alocarea financiară totală din fiecare fond în cadrul PO, contribuția națională și rata de rambursare pe fiecare axă prioritară.**

Numărul de referință al programului operațional (nr. CCI): CCI 2007 RO 051 PO 002

Axele prioritare pe surse de finanțare (în Euro):

	Fonduri comunitare (a)	Contribuția națională (b) = (c) + (d)	Defalcarea orientativă a contribuției naționale		Finanțare totală (e) = (a)+(b)	Rata cofinanțării* (f) = (a)/(e) %	Alte informații	
			Publică (c)	Privată (d)			Contribuția BEI	Alte surse de finanțare
Axa prioritară 1	116.481.469	20.555.553	20.555.553	-	137.037.022	85,00	-	-
Axa prioritară 2	83.201.049	14.682.538	14.682.538	-	97.883.587	85,00	-	-
Axa prioritară 3	8.320.104	2.773.368	2.773.368	-	11.093.472	75,00	-	-
Total	<b>208.002.622</b>	<b>38.011.459</b>	<b>38.011.459</b>		<b>246.014.081</b>	84,55	-	

\* Rata cofinanțării pentru toate axele prioritare este calculată luând în considerare costurile publice.

## Categorizare

PO DCA conține alocarea orientativă a alocării fondurilor pe categorii (Anexa IV), conform prevederilor art. 37, paragraful 1(d) și în concordanță cu Regulamentul Comisiei 1828/2006. Categorizarea reprezintă estimarea ex-ante a modului în care fondurile alocate PO DCA vor fi cheltuite, potrivit codurilor pentru dimensiunile: 1 (Tema prioritară), 2 (Forma de finanțare), 3 (Tipul teritoriului) din Anexa II a Regulamentului Comisiei nr. 1828/2006. Aceste informații vor ajuta Autoritatea de Management să monitorizeze implementarea programului potrivit categoriilor de investiții și să furnizeze Comisiei informații unitare despre utilizarea fondurilor, în rapoartele anuale și finale de implementare (informații ex-post), în conformitate cu art. 67 din Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006.

Pentru PO DCA, au fost identificate trei coduri corespunzând celor trei teme prioritare. Acestea sunt 81 – Mecanisme pentru îmbunătățirea elaborării de politici și programe, monitorizării și evaluării la nivel național, regional și local, și întărirea capacității de furnizare a politicilor și programelor; 85 – Pregătirea, implementarea, monitorizarea și controlul și 86 – Evaluare și studii; informare și comunicare. Pentru forma de finanțare a fost

identificat un singur cod *01 – Ajutor nerambursabil* iar pentru teritoriu codul este *00 – Neaplicabil*.

În conformitate cu CSNR, România și-a luat angajamentul de a contribui la realizarea obiectivelor Lisabona și consideră că principiul alocării Lisabona este un instrument important pentru monitorizarea, la nivel național și comunitar, a activității de canalizare a Fondurilor structurale și de coeziune către domenii de intervenție legate de Strategia Lisabona.

În concordanță cu aceste categorii din Anexa IV a Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006, cheltuielile din PO DCA, nu contribuie în mod direct la atingerea obiectivelor Lisabona. Totuși, autoritățile române consideră că PO DCA are o contribuție importantă indirectă la acestea, de vreme ce PO a fost elaborat pentru a contribui la crearea unei administrații publice mai eficiente, ceea ce reprezintă fundamentul atingerii acestor obiective.

Astfel, autoritățile au completat lista categoriilor din Anexa IV cu cheltuielile legate de întărirea capacității administrative și consideră că PO DCA contribuie 100% la atingerea obiectivelor strategiei Lisabona, fiind conceput astfel încât să asigure creșterea capacității administrative a autorităților publice centrale și locale.

## **5. IMPLEMENTAREA**

Sistemul de implementare al PO DCA se supune regulilor definite în art. 43 al Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1083/2006 care stabilește prevederile generale ale Fondului European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune și care abrogă Regulamentul (CE) nr. 1260/1999.

## **5.1. Managementul**

### **Responsabilitatea generală**

Guvernul României are responsabilitatea generală pentru angajamentele asumate în documentele strategice referitoare la Fondurile Structurale și pentru implementarea lor corectă și eficientă. În special, va asigura disponibilitatea și sistemul de acces la resursele financiare și de altă natură necesare pentru măsurile descrise în PO DCA.

### **Autoritatea de Management pentru PO DCA**

Guvernul României a desemnat Ministerul Internelor și Reformei Administrative prin Direcția Generală „Dezvoltarea Capacității Administrative” ca Autoritate de Management pentru Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”, prin H.G. nr. 128/2006 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 497/2004 privind stabilirea cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale și Hotărârea Guvernului nr. 137/2006 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 725/2003 privind structura organizatorică și efectivele Ministerului Administrației și Internelor.

Autoritatea de Management este responsabilă pentru eficiența și acuratețea managementului și pentru implementarea PO DCA în conformitate cu cerințele articolului 60 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006 și ale Hotărârii Guvernului nr. 497/2004 cu modificările și completările ulterioare:

- elaborează PO DCA în conformitate cu obiectivele și prioritățile stabilite prin Cadrul Strategic Național de Referință
- asigură corelarea măsurilor din PO DCA cu celelalte programe operaționale, sub coordonarea Autorității pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS), organismul coordonator al Cadrului Strategic Național de Referință;
- urmărește îndeplinirea obiectivelor generale și a impactului, definite în programul operațional;
- este responsabilă pentru folosirea eficientă, eficace și transparentă a fondurilor PO DCA;
- organizează evaluări în timpul perioadei de programare a PO DCA, informează Comitetul de Monitorizare asupra rezultatelor evaluărilor, recomandărilor Comisiei, și modul în care acestea vor fi puse în practică;
- asigură dezvoltarea capacității administrative a structurilor implicate în derularea PO DCA, precum și consolidarea și extinderea parteneriatelor în procesul de planificare și în toate fazele de implementare a programului operațional;
- asigură implementarea PO DCA în conformitate cu recomandările Comitetului de Monitorizare (vezi secțiunea 5.2), cu regulamentele Uniunii Europene și cu principiile și politicile comunitare, în special în domeniile concurenței, achizițiilor publice, protecției mediului și egalității de șanse;
- dezvoltă și promovează parteneriate la nivel central, precum și între nivelul central, nivelul regional și local, inclusiv parteneriatul public-privat;
- elaborează și asigură un sistem funcțional de colectare, prelucrare și management al informațiilor și datelor statistice privind implementarea, evaluarea și monitorizarea PO DCA;



- elaborează procedurile și ghidul pentru implementarea PO DCA;
- analizează și propune modificări ale PO DCA și înaintează Comitetului de Monitorizare propunerile privind realocările de fonduri între axele prioritare din PO DCA.
- elaborează și prezintă Comitetului de Monitorizare spre aprobare rapoartele anuale de implementare și, după primirea aprobării acestora, le transmite Comisiei Europene;
- asigură și răspunde pentru corectitudinea operațiunilor finanțate prin PO DCA, precum și pentru implementarea măsurilor de control intern, în conformitate cu principiile unui management financiar riguros și transparent;
- elaborează procedurile de implementare a PO DCA;
- elaborează criteriile de selecție și evaluare a proiectelor și se asigură că intervențiile selectate pentru finanțare respectă aceste criterii;
- transmite Autorității de Certificare și Plată rapoarte privind recuperarea sumelor necuvenite, precum și a celor neutilizate;
- efectuează corecții financiare;
- oferă informații cetățenilor și mass-media cu privire la rolul Uniunii Europene în implementarea PO DCA și conștientizarea potențialilor beneficiari și a organizațiilor profesionale cu privire la oportunitățile generate de implementarea programelor;
- constituie Comitetul de Monitorizare al PO DCA, cu respectarea principiilor parteneriatului, reprezentativității și egalității de șanse; asigură președinția și secretariatul Comitetului de Monitorizare al PO DCA;
- participă la reuniunile anuale ale Comisiei Europene în vederea examinării rezultatelor din anul precedent
- furnizează informații privind absorbția fondurilor, conform datelor cuprinse în tabelele financiare;
- asigură existența procedurilor privind păstrarea unei piste de audit corespunzătoare;
- se asigură că Autoritatea de Certificare și Plată primește toate informațiile necesare privind procedurile și verificările efectuate pentru cheltuielile în scopul certificării.

În timpul perioadei de implementare, AM poate lua decizia de schimbare sau transfer de fonduri între axele prioritare ale PO DCA. Fiecare decizie de modificare a contribuției din Fondurile Structurale și de realocare a resurselor financiare între axele prioritare ale PO DCA se va face cu aprobarea Comitetului de Monitorizare al PO DCA, în acord cu ACIS. Decizia este ulterior trimisă Comisiei Europene spre aprobare.

Pentru implementarea PO DCA, AM a decis să nu delege atribuții nici unui **Organism Intermediar**. Motivele acestei decizii sunt următoarele: fondurile pe care le gestionează nu sunt numeroase (aprox. 250 mil euro) iar AM pentru PO DCA are capacitatea de a gestiona eficient implementarea PO DCA.

În cadrul Inițiativei „Regiuni pentru Schimbare Economică”<sup>29 30</sup>, Autoritatea de Management se angajează să:

- să facă aranjamentele necesare pentru a încorpora<sup>31</sup> în procesul de programare operațiuni inovatoare legate de rezultatele rețelelor în care regiunea este implicată;

<sup>29</sup> Comunicatul Comisiei vizând schimburile economice între regiuni, COM (2006) 675 final, 8.11.2006, SEC (2006) 1432,

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/regioneconomicchange/doc/comm\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/regioneconomicchange/doc/comm_en_acte.pdf)

<sup>30</sup> Documentul de lucru al Comisiei, care însoțește Comunicatul Comisiei „Inițiativa Regiuni pentru Schimbare Economică”, SEC(2006) 1432/2,

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/regioneconomicchange/doc/staffworkingdocument\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/regioneconomicchange/doc/staffworkingdocument_en.pdf)

<sup>31</sup> Crearea unui canal adecvat pentru prioritatea finanțării.

- să admită în cadrul Comitetului de monitorizare prezența unui reprezentant (cu rol de observator) al rețelei /rețelelor în care regiunea<sup>32</sup> este implicată, pentru a raporta stadiul activităților acestor rețele
- să prevadă un subiect de discuție în cadrul agendei comitetului de monitorizare cel puțin o dată pe an, pentru a lua cunoștință de activitățile rețelei, și să discute sugestiile relevante pentru programul principal avut în vedere;
- să ofere informații în raportul anual de implementare al PO DCA asupra acțiunilor regionale incluse în Inițiativa „Regiuni pentru Schimbare Economică”.

## 5.2. Monitorizarea și Evaluarea

### Comitetul de Monitorizare

Comitetul de Monitorizare pentru PO DCA se va constitui pentru a supraveghea implementarea programului și evaluarea sa. Comitetul își va stabili regulile de funcționare având în vedere cadrul instituțional, legal și financiar și le va adopta în acord cu AM pentru a-și îndeplini atribuțiile în conformitate cu prevederile Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1083/2006. Președinția Comitetului va fi asigurată de un reprezentant al AM. Componenta Comitetului va fi stabilită de către AM, iar în activitatea sa acesta va fi sprijinit de un secretariat permanent responsabil cu pregătirea documentelor pentru a fi luate în discuție de Comitetul de monitorizare și cu pregătirea procedurilor, a agendei de lucru și minuterilor ședințelor.

Din proprie inițiativă sau la cererea Comitetului de Monitorizare, un reprezentant al Comisiei va participa la lucrările Comitetului de Monitorizare în calitate de consultant.

Comitetul de Monitorizare pentru PO DCA va reflecta principiul parteneriatului. El va include reprezentanți ai Ministerului Internelor și Reformei Administrative și ai Ministerului Economiei și Finanțelor, ai Secretariatului General al Guverului, și ai altor ministere și instituții publice, Comisia Europeană (ca și consultant), parteneri sociali și de mediu, și alte organizații naționale interesate în implementarea eficientă a PO.

Comitetul de Monitorizare nu va fi creat mai târziu de trei luni de la primirea de la Comisie a notificării privind decizia de aprobare a PO DCA.

Comitetul de Monitorizare al PO DCA își va organiza activitatea în grupuri de lucru, dacă este necesar.

Comitetul de Monitorizare al PO DCA se va întâlni, ca regulă generală, cel puțin de două ori pe an și va supraveghea implementarea programului, în special în următoarele aspecte:

- a) analizează și aprobă criteriile de selecție a operațiunilor ce urmează a fi finanțate, în șase luni de la aprobarea programului operațional și aprobă orice revizuire a acestor criterii în conformitate cu nevoile de programare;
- b) analizează periodic progresul înregistrat în atingerea obiectivelor stabilite pe baza documentelor transmise de AM;
- c) examinează rezultatele implementării, în special atingerea obiectivelor fixate pentru fiecare prioritate și pentru evaluările prevăzute;

---

<sup>32</sup> O regiune este considerată „Regiune” conform NUTS 2 sau „Stat Membru” (de exemplu, când nu este prevăzut un nivel regional în PO).

- d) analizează și aprobă rapoartele anuale și raportul final de implementare menționat în articolul 66 al Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006;
- e) primește informații asupra raportului anual de control, sau asupra părții din raport care se referă la PO DCA și asupra oricăror comentarii ale Comisiei Europene după examinarea aceluși raport sau a părților relevante din raport;
- f) propune AM orice revizuire sau examinare a PO DCA care să conducă la atingerea obiectivului de Convergență sau să îmbunătățească managementul, inclusiv cel financiar al programului;
- g) analizează și aprobă orice propunere de modificare a deciziei Comisiei Europene privind contribuția din FSE.

### **Sistemul de monitorizare și raportare**

Monitorizarea este un proces continuu și are un rol important în managementul programului operațional, confirmând că acesta înregistrează progrese, furnizând informații cu privire la atingerea obiectivelor inițiale și identificând potențialele probleme, astfel încât să poată fi întreprinse măsuri corective.

Sistemul de monitorizare a PO ia în considerare nevoile diferitelor categorii de utilizatori și a diferitelor niveluri de management. Potențialii utilizatori ai informațiilor sunt toți actorii implicați, care au propriile domenii de responsabilitate și, în consecință, propriile nevoi de informații. Aceștia sunt:

- Beneficiarii;
- Autoritățile de management;
- Comitetele de monitorizare;
- Guvernul României;
- Comisia Europeană;
- Evaluatorii externi;
- Publicul larg și ONG-urile.

Sistemul de monitorizare se bazează pe examinarea periodică a contextului, resurselor (input-uri), output-urilor și rezultatelor programului și intervențiilor acestuia. Acesta este format dintr-un mecanism de informare coerentă care include întâlniri de evaluare a progreselor și rapoarte de progres care oferă rezumate periodice conținând informații esențiale provenind din indicatori fizici și financiari. Scopul rapoartelor este de a oferi informații legate de stadiul realizărilor în funcție de indicatorii și punctele de referință stabilite; aceste rapoarte vor fi elaborate în format standard care să permită analize comparative în timp.

Principala informație inclusă în rapoarte se referă la indicatorii care surprind progresul intervențiilor cu privire la obiectivele stabilite în faza de programare. În acest sens, a fost creat un sistem de indicatori pentru fiecare PO coordonat de ACIS. Deși adaptat la caracteristicile specifice ale PO, sistemul de indicatori urmărește uniformitatea datelor principale permițând ca informațiile să fie colectate de jos în sus, agregate la diverse niveluri de intervenție (proiecte, domenii cheie de intervenție, axe prioritare, PO, CSNR), teme, sectoare, etc. Sistemul va fi echipat cu elemente de orientare care să permită, în rândul factorilor interesați, înțelegerea uniformă a listelor detaliate cu indicatorii de monitorizare și evaluare, a definiției fiecărui indicator, a responsabilităților, a periodicității și modalităților de colectare și procesare a datelor și a tabelelor de indicatori generate de SMIS care să ofere o imagine clară a contextului și progreselor intervențiilor. Dacă este cazul, indicatorii vor fi împărțiți după

diferite criterii (teritoriu, gen, grupuri țintă și dimensiunea acestora, etc). În cazul intervențiilor FSE, se va respecta Anexa XXIII: Date privind participanții la operațiunile FSE conform Regulamentului de implementare nr. 1828/2006.

Autoritatea de Management va colecta datele legate de implementarea Programului Operațional la nivel de proiect și de program. Pe parcursul implementării proiectului și al controlului financiar, ofițerii de proiect și de control vor primi sau vor colecta datele pentru a sprijini output-urile și rezultatele proiectului. La nivel de program, unitatea care se ocupă cu monitorizarea Programului Operațional din Autoritatea de Management va răspunde de administrarea datelor cu privire la indicatorii specificați în Programul Operațional care vor sta la baza rapoartelor anuale de implementare. Condiția de a oferi date în sprijinul monitorizării corespunzătoare a implementării Programului Operațional va fi inclusă în contractele încheiate cu beneficiarii. Se va dezvolta un sistem de informare în cadrul Autorității de Management pentru a păstra în mod structurat datele privind indicatorii. Acest sistem de informare va sprijini furnizarea de informații către sistemul SMIS.

Utilizarea și îmbunătățirea setului de indicatori în cadrul sistemului de monitorizare este o sarcină continuă în cursul perioadei de programare. ACIS și Autoritatea de Management vor verifica periodic corectitudinea informațiilor colectate și vor coordona procesul continuu de îmbunătățire a funcționării sistemului de monitorizare. Se vor realiza evaluări și verificări de calitate a sistemului de monitorizare în ceea ce privește acoperirea, echilibrul și flexibilitatea acestuia. Indicatorii individuali vor fi evaluați în ceea ce privește relevanța, sensibilitatea, disponibilitatea și costurile acestora.

Comitetul de Monitorizare va fi consultat cu privire la sistemul de indicatori la începutul implementării programului și pe tot parcursul perioadei de programare pentru a se verifica dacă:

- Sistemul de indicatori a fost instalat corespunzător în totalitatea sa, și
- Informația este suficientă pentru o bună funcționare.

Deși sistemul de monitorizare va fi în mare parte răspunzător de generarea datelor de realizare imediată (“output”), unele dintre acestea, precum și majoritatea datelor de rezultat pot necesita eforturi suplimentare (ex. studii, muncă de teren, colectarea informațiilor de la alte organizații). Pe de altă parte, statisticile oficiale care generează indicatori de context vor trebui suplimentate cu cercetări, studii sau alte tehnici de colectare și interpretare a datelor. Nevoile specifice de informare complementară și activitățile conexe planificate vor fi incluse în PO și în Planurile de Evaluare ale CSNR descrise în secțiunea *Evaluare* din acest document.

În conformitate cu Articolul 67 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006, Autoritatea de Management va înainta *Raportul Anual de Implementare* Comisiei Europe pentru prima dată în 2008 și până la data de 30 iunie a fiecărui an. Raportul va fi examinat și aprobat de Comitetul de Monitorizare a PO DCA înainte de a fi trimis Comisiei.

Rapoartele de implementare vor conține următoarele informații:

- Progresele legate de implementarea PO DCA și axele sale prioritare comparativ cu indicatorii stabiliți – stadiul implementării proiectelor;
- Implementarea financiară – cheltuielile realizate pe axe prioritare, distribuția lor în cadrul contribuției naționale și contribuției FSE;
- Urmărirea rezultatelor de către AM a PO DCA și de către Comitetul de Monitorizare

pentru a asigura calitatea și eficiența implementării, în special:

- măsurile de monitorizare și evaluare, inclusiv acțiunile de colectare a datelor;
  - lista dificultăților întâmpinate în procesul de implementare și toate măsurile luate;
  - metoda de folosire a asistenței tehnice;
  - măsurile luate pentru publicitate și furnizarea de informații cu privire la PO DCA.
- O declarație cu privire la respectarea regulamentelor comunitare referitoare la implementarea PO DCA.

Un raport final va fi înaintat Comisiei până la 31 martie 2017. Raportul final va conține toate informațiile legate de întreaga perioadă de implementare din 2007 până în 2015.

*Examinarea anuală a programelor.* În conformitate cu Articolul 68 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006, în fiecare an, atunci când raportul anual de implementare este înaintat, Comisia Europeană va analiza principalele rezultate ale anului anterior împreună cu Autoritatea de Management cu scopul de a îmbunătăți implementarea. De asemenea, se pot examina orice aspecte legate de funcționarea sistemului de management și control menționate în raportul anual de control.

După această analiză, Comisia Europeană poate transmite observațiile sale Autorității de Management a PO DCA și Guvernului României. Autoritatea de Management va informa Comitetul de Monitorizare a PO DCA asupra acestor observații. Autoritatea de Management a PO DCA va informa Comisia în legătură cu acțiunile realizate ca răspuns la aceste observații.

Pentru AM a PO DCA, procesul de monitorizare va fi împărțit între următoarele structuri operaționale: implementare, management financiar și unitatea de control care vor fi active în colectarea și analiza datelor la nivel de proiect. Programarea își va asuma răspunderea pentru coordonarea și sinteza programului, preluând inclusiv funcția de secretariat al Comitetului de Monitorizare. Această structură va elabora planul anual de implementare și va menține o relație la nivel superior cu beneficiarii pentru a monitoriza rezultatele și impactul dintr-o perspectivă globală a programului.

## **Evaluarea**

### ***Cadrul legal***

Evaluarea Programelor Operaționale este o activitate inseparabilă de managementul și implementarea PO, fiind un instrument de evaluare a relevanței, eficienței, eficacității asistenței financiare desfășurate și a impactului și sustenabilității rezultatelor obținute.

Cerința de a realiza activități sistematice de evaluare a PO și regulile generale care se aplică acestora sunt stabilite în Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006 din data de 11.07.2006, care stabilește prevederile generale ale Fondului European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune (articolele 37, 47-49).

În conformitate cu articolele 47-49 ale Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006, se vor realiza trei tipuri principale de evaluare pentru PO DCA:

- *Evaluare ex-ante* ;
- *Evaluări continue* (în timpul perioadei de implementare a PO);

- *Evaluarea ex-post.*

**Evaluarea ex-ante.** Pentru perioada de programare 2007-2013, evaluarea ex-ante a PO DCA a fost realizată de un evaluator extern (un singur contractor). Managementul contractului de evaluare ex-ante a fost realizat de către ACIS prin Unitatea Centrală de Evaluare în cooperare cu Autoritatea de Management și alți factori interesați.

**Evaluările continue** care vor fi realizate în timpul implementării PO DCA vor fi de trei tipuri – a) *intermediară*, b) *ad hoc* și c) *cu o temă orizontală*, după cum urmează:

a) *Evaluarea intermediară* are ca scop îmbunătățirea calității, eficacității și consecvenței asistenței, strategiei și implementării programelor operaționale. Evaluarea intermediară va sprijini procesul de management al programului operațional prin analiza problemelor care apar în timpul implementării și va propune soluții specifice pentru a îmbunătăți funcționarea sistemului.

Vor fi efectuate două evaluări intermediare ale PO DCA: o evaluare la sfârșitul anului 2009 și o altă evaluare în 2012. Prima evaluare intermediară va examina progresul realizat în implementarea programului, luând în considerare aspecte precum managementul programului, în timp ce a doua evaluare intermediară se va concentra mai mult asupra priorităților avute în vedere, luând în considerare următoarea perioadă de programare.

b) *Evaluările ad-hoc* vor fi efectuate în cazul în care monitorizarea programului indică faptul că acesta s-a îndepărtat în mod semnificativ de la scopurile propuse inițial sau în cazul în care se propune revizuirea unui program operațional. Evaluările ad-hoc pot de asemenea să verifice aspecte legate de implementarea și managementul unei singure axe prioritare sau a unui domeniu major de intervenție, sau pot fi „tematice”. La propunerea AM DCA, Comitetul de Monitorizare va lua decizii în privința tematicii și a momentului în care să aibă loc evaluările ad-hoc, pe baza examinării datelor tehnice și financiare furnizate de către sistemul de monitorizare.

Evaluările intermediare și tematice vor fi coordonate de Unitatea de evaluare a AM pentru PO DCA și va fi realizată extern, de către evaluatori independenți.

c) *Evaluările cu temă orizontală* vor fi realizate în cazul în care evaluările sunt de natură orizontală și efectuarea evaluării necesită implicarea mai multor programe operaționale. Aceste evaluări pot examina evoluția tuturor programelor operaționale sau a unui grup de programe operaționale, în relație cu prioritățile naționale și cele comunitare. Acestea pot examina anumite aspecte de management în cadrul tuturor programelor operaționale.

Evaluările cu temă orizontală vor fi coordonate de Unitatea Centrală de Evaluare din cadrul ACIS și vor fi efectuate de consultanți externi.

Obiectivele specifice, întrebările pentru evaluare, activitățile și rezultatele așteptate ale *evaluărilor intermediare, ad-hoc și cu temă orizontală* vor fi definite separat pentru fiecare evaluare în parte.

**Evaluarea ex-post** va fi realizată de către Comisie, în cooperare cu statul membru și Autoritățile de management, în conformitate cu articolul 49 (3) din Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006.

Comisia poate efectua *evaluări strategice*, precum și evaluări legate de monitorizarea PO

DCA, în conformitate cu articolul. 49 (1) și (2) din Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006.

### ***Cadrul instituțional pentru evaluare***

Cadrul instituțional național pentru evaluare este organizat pe două niveluri:

- un nivel general de coordonare, asigurat de **Unitatea Centrală de Evaluare** creată în cadrul ACIS, în MEF;
- un nivel funcțional, reprezentat de **Unitățile de evaluare stabilite în cadrul fiecărui AM.**

**Rolul de coordonare** al Unității Centrale de Evaluare cuprinde următoarele atribuții principale:

- Realizarea de evaluări cu temă orizontală;
- Efectuarea de activități de întărire a capacității unităților de evaluare din cadrul AM;
- Efectuarea unor activități care să asigure calitatea evaluărilor.

Unitatea de evaluare stabilită în cadrul AM pentru PO DCA va fi responsabilă pentru evaluările intermediare și ad-hoc.

Unitatea de evaluare își va desfășura activitatea în cooperare cu Comitetul de Monitorizare și va interacționa permanent cu Unitatea Centrală de Evaluare.

### ***Planul de evaluare***

Unitatea de evaluare din cadrul AM va realiza un Plan de Evaluare a PO, care va cuprinde activitățile orientative de evaluare pe care intenționează să le realizeze în diferitele faze ale implementării programului, colectarea datelor suplimentare, care nu sunt furnizate de către sistemul de monitorizare, resursele financiare și umane aproximative alocate pentru fiecare activitate de evaluare, acțiunile care vizează întărirea capacității, precum și responsabilitățile aferente. Această planificare se va face în conformitate cu regulamentele comunitare privind instrumentele structurale; cu lucrările metodologice pentru evaluare elaborate de Comisia Europeană; cu lucrările metodologice pentru evaluare elaborate de ACIS – Unitatea Centrală de Evaluare. Planul de Evaluare a PO va fi supus aprobării Comitetului de Monitorizare.

În Planul de Evaluare a PO DCA vor fi incluse subiecte precum: relevanța și calitatea obiectivelor cuantificate (de ex. existența datelor, indicatorii), performanța globală a PO DCA (de ex. structura administrativă, procesul de implementare, capacitatea de absorbție), evaluări care privesc axa prioritară 1 (Îmbunătățiri de structură și proces a managementului ciclului de politici publice) sau axa prioritară 2 (Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor publice, cu accentul pus pe procesul de descentralizare), evaluarea impactului intervențiilor PO DCA precum și evaluări ad-hoc ori de câte ori solicită Comitetul de Monitorizare sau când datele de monitorizare indică o îndepărtare semnificativă de la obiectivele inițial stabilite.

În plus, Planul de Evaluare al CNSR va fi realizat de către Unitatea Centrală de Evaluare din cadrul ACIS. Acesta va viza furnizarea de informații care să fie utilizate în procesul de luare a deciziilor la nivel strategic și va cuprinde activități de evaluare la nivel macro socio-economic. Temele de evaluare care vor apărea în Planul de Evaluare a CNSR vor avea legătură cu prioritățile CNSR (infrastructură, competitivitate economică, dezvoltarea resurselor umane, capacitate administrativă și dimensiune teritorială) sau pot să privească

sistemul de implementare, cum ar fi evaluările ad-hoc pe teme orizontale cu accent pe aspecte legate de implementare și de procesele din cadrul programelor operaționale, precum și pe corespondența programelor cu politicile naționale, care vor fi realizate de către ACIS în 2008.

### ***Prevederi operaționale***

Fiecare program operațional va stabili un comitet de coordonare a evaluării, care se va întruni pentru fiecare exercițiu de evaluare. Un comitet de coordonare pentru evaluările strategice va fi de asemenea stabilit la nivelul CNSR pentru evaluările cu temă orizontală. Comitetul de coordonare va îndeplini cel puțin următoarele sarcini: elaborarea termenilor de referință pentru fiecare evaluare, facilitarea accesului evaluatorului la informația necesară pentru a-și desfășura activitatea; sprijinul pentru activitatea de evaluare, mai ales în ceea ce privește metodologia; asigurarea că termenii de referință sunt respectați; realizarea controlului calității cu privire la evaluarea efectuată.

Sub coordonarea Unității Centrale de Evaluare, un mecanism de urmărire a recomandărilor evaluării va fi stabilit în manualul de proceduri pentru evaluare, urmând a fi pus în practică în cadrul AM pentru PO DCA.

În ceea ce privește disponibilitatea rezultatelor evaluării, cel puțin sinteza rapoartelor de evaluare va fi făcută publică. Mijloacele de comunicare vor fi ușor de identificat și accesibile.

### **5.3. Controlul și managementul financiar**

Ministerul Economiei și Finanțelor este desemnat să îndeplinească rolul de **Autoritate de Certificare** pentru toate programele operaționale, fiind responsabil pentru elaborarea și transmiterea către Comisia Europeană a declarațiilor de cheltuieli și a cererilor de plată certificate, în conformitate cu prevederile articolului 61 din Regulamentul General al Consiliului nr. 1083/2006. Autoritatea de Certificare este un departament în cadrul Autorității de Certificare și Plată, din Ministerul Economie și Finanțelor.

Organismul desemnat să **primească plățile din FEDR, FSE și FC de la Comisia Europeană**, pentru toate programele operaționale, este Autoritatea de Certificare și Plată din cadrul Ministerul Economiei și Finanțelor.

Organismul desemnat să **efectueze plățile către beneficiari** este unitatea de plată din cadrul AM DCA, din MIRA.

Un organism asociat al Curții Române de Conturi a fost desemnat drept **Autoritate de Audit** pentru toate programele operaționale, în conformitate cu prevederile articolului 59 din Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006. Autoritatea de Audit este independentă din punct de vedere operațional de Autoritățile de Management și de Autoritatea de Certificare și Plată.

**Autoritatea de Certificare și Plată** va fi responsabilă în special pentru:

- 1) Certificarea cheltuielilor – adică elaborarea și transmiterea către Comisie a declarațiilor de cheltuieli și a cererilor de plată certificate, în format electronic.

Această autoritate va certifica următoarele:

- faptul că declarația de cheltuieli este corectă, că aceasta provine din sisteme de contabilitate corecte și se bazează pe documente verificabile;



- cheltuielile declarate sunt în conformitate cu regulile europene și naționale și au fost făcute pentru operațiuni selectate pentru finanțare, în conformitate cu criteriile aplicabile programului.

În acest scop, sarcina Autorității de Certificare este de a se asigura că informațiile primite despre procedurile și verificările efectuate asupra cheltuielilor și incluse în declarațiile de cheltuieli, oferă o bază adecvată pentru certificare, ceea ce determină:

- verificarea conformității sumelor solicitate cu informațiile din baza de date;
- verificarea corectitudinii calculului pentru suma totală de cheltuieli eligibile;
- luarea în considerare a rezultatelor tuturor misiunilor de audit efectuate de/sau sub responsabilitatea Autorității de Audit/ organismului de audit intern sau a Comisiei Europene;
- păstrarea înregistrărilor contabile ale cheltuielilor declarate către Comisia Europeană, în format electronic;
- păstrarea unui registru de debitori.

### 2) Primirea fondurilor de la Comisia Europeană:

- primirea de la Comisia Europeană a sumelor corespunzătoare din FEDR, FSE și FC și anume a prefinanțării și sumelor aferente plăților intermediare și finale;
- elaborarea și transmiterea anuală către Comisia Europeană a situației estimate a cererilor de plată care pot apărea în anul financiar curent și în cel următor;
- restituirea către Comisia Europeană a tuturor sumelor aferente cheltuielilor neeligibile, recuperărilor ca urmare a descoperirii unor nereguli, precum și a fondurilor neutilizate, inclusiv dobânda la întârzierile de plată.

### 3) Efectuarea plăților către beneficiarii Programului Operațional Sectorial de Mediu și ai Programului Operațional Sectorial de Transport și transferarea fondurilor UE către unitățile de plată pentru celelalte PO :

- efectuarea plăților din FEDR și FC, precum și din cofinanțare, către beneficiarii Programului Operațional Sectorial de Mediu și ai Programului Operațional Sectorial de Transport;
- transferarea fondurilor din FEDR și FSE către unitățile de plată, pentru celelalte programe operaționale.

Unitatea de plată din cadrul AM DCA din MIRA are următoarele responsabilități:

- primirea de la Autoritatea de Certificare și Plată a sumelor reprezentând contribuția UE pentru PO DCA;
- efectuarea plăților către beneficiari din sumele provenite din FSE și din cofinanțare.

AM DCA este responsabilă pentru managementul și implementarea propriului program operațional în mod eficient, eficace și corect în conformitate cu prevederile articolului 60 al Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006. AM DCA va colabora cu Autoritatea de Certificare și Plată desemnată pentru îndeplinirea responsabilităților legate de controlul și managementul financiar, pentru a se asigura că:

- banii sunt folosiți în mod eficient pentru a realiza obiectivele programului;
- folosirea resurselor este transparentă, atât față de UE, cât și față de statul membru;
- controlul bugetar este eficace, astfel încât angajamentul este sustenabil în PO și profilele de planificare financiară sunt adoptate;
- contractarea se face în limita bugetului existent;
- achizițiile de bunuri și servicii în cadrul proiectelor finanțate:

- se realizează;
- respectă regulile UE și cele românești;
- reprezintă “value for money”.
- declarațiile financiare trimise la Comisia Europeană și la alte organisme sunt corecte, precise și complete:
  - corecte – fondurile se cheltuiesc corect;
  - precise – nu există erori;
  - complete – toate informațiile relevante au fost incluse.
- plățile către beneficiari sunt făcute în mod regulat și fără întârziere sau deduceri nejustificate;
- resursele de co-finanțare sunt furnizate la termen;
- plățile sunt transparente;
- neregularitățile sunt identificate în conformitate cu reglementările UE;
- orice sume plătite eronat sunt recuperate în mod rapid și în totalitate;
- resursele nefolosite sau recuperate sunt recontractate în cadrul programului operațional;
- suspendarea fondurilor este evitată – mai ales în ceea ce privește regula n+3/n+2;
- programul se încheie fără probleme și la termenul stabilit.

Înainte de a transmite cererea de rambursare, beneficiarul verifică acuratețea, veridicitatea și eligibilitatea cheltuielilor, conform cu legislația națională privind controlul intern.

În scopul certificării cheltuielilor către CE, verificările pentru PO DCA sunt efectuate pe două niveluri:

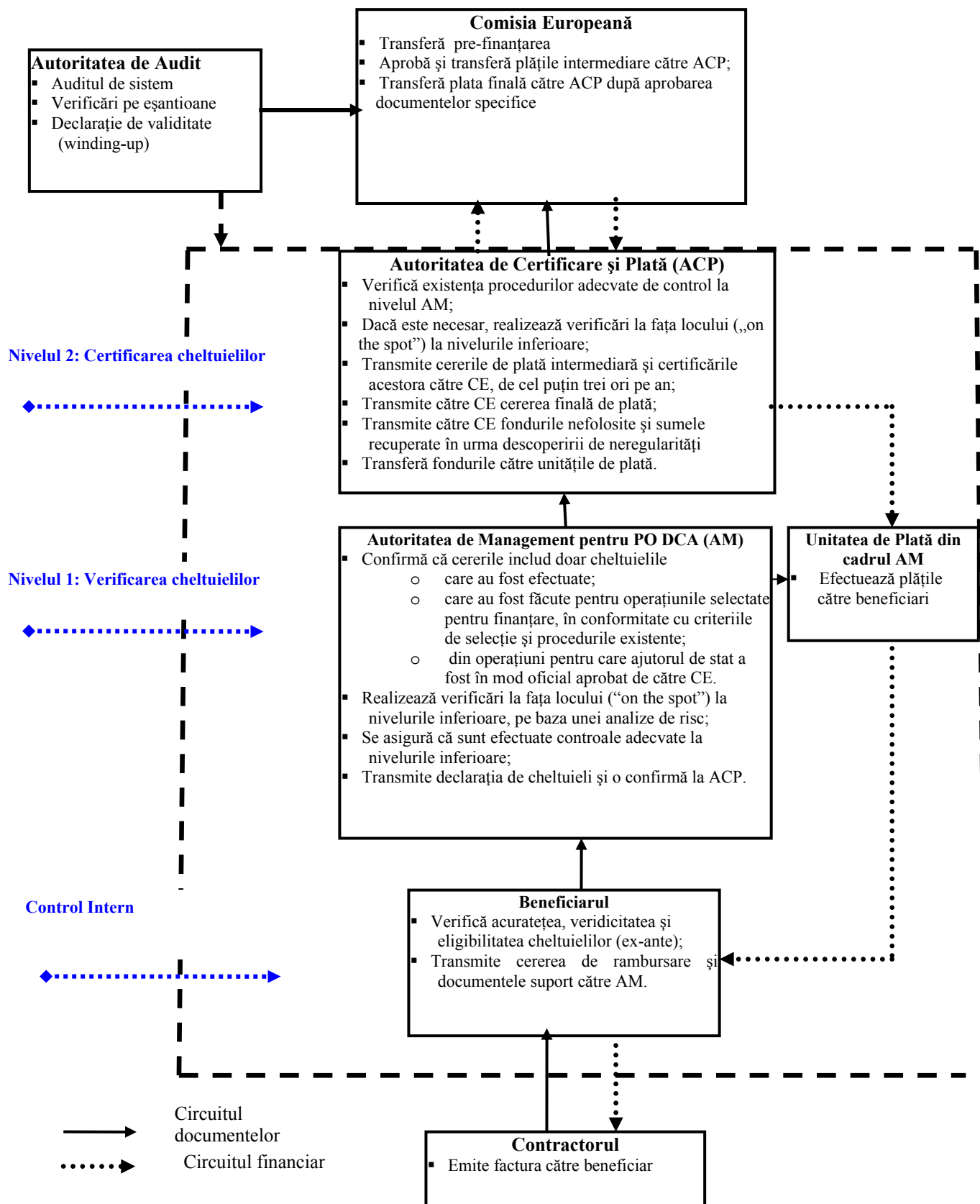
- 1) verificarea cheltuielilor la nivelul AM;
- 2) certificarea cheltuielilor la nivelul Autorității de Certificare .

În ceea ce privește procesul de plată la nivelul MFP, s-a luat decizia de a avea două circuite de plată:

- a) plata directă a contribuției financiare a UE și a cofinanțării, de la Autoritatea de Certificare și Plată către beneficiari, în cazul POS Transport și POS Mediu;
- b) plata indirectă, prin intermediul unităților de plată din cadrul Autorităților de Management, pentru celelalte PO (POS Competitivitate, POR, PO Asistență Tehnică, POS Dezvoltarea Resurselor Umane, PO DCA).

Circuitul financiar al PO DCA este prezentat mai jos:

## Circuitul financiar pentru PO DCA



## **Nereguli**

Baza legală este reprezentată de Regulamentul Comisiei nr. 1828/2006, care stabilește reguli de implementare ale Regulamentelor Consiliului nr. 1083/2006 și 1080/2006, Regulamentul Consiliului nr. 2988/95, privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene și Ordonanța Guvernului României nr. 79/2003, cu modificările și completările ulterioare, care stabilește modalitățile de control și recuperare a sumelor din asistența financiară UE nerambursabilă.

Obiectivul acestei secțiuni este să descrie identificarea și raportarea oricărei suspiciuni de fraudă sau a oricărei nereguli. Această secțiune va accentua, de asemenea, importanța implementării imediate a acțiunilor corective (inclusiv sancțiuni și începerea urmăririi civile sau penale), considerate necesare drept consecință a investigării neregulilor.

Neregulile care implică pierderi ale Fondurilor UE cu o valoare mai mică de 10.000 de euro, nu trebuie raportate Comisiei, potrivit Regulamentului Comisiei Europene (CE) nr. 1828/2006, decât la solicitarea Comisiei.

Prin urmare, neregulile care depășesc 10.000 de euro, cât și toate neregulile comise intenționat, trebuie raportate Comisiei Europene. Aceste rapoarte sunt agregate și verificate de către Autoritatea de Certificare și Plată și apoi transmise Departamentului de Luptă Anti - Fraudă (DLAF), în vederea trimiterii acestora către OLAF, trimestrial. Autoritatea de Certificare și Plată primește rapoarte de la AM DCA și trebuie să raporteze și neregulile apărute în cadrul ACP.

În vederea desfășurării unui proces eficient de prevenire, detectare și raportare a neregulilor, un ofițer de nereguli va fi numit la nivelul AM. Ofițerul de nereguli numit la nivelul AM pregătește rapoarte trimestriale și ad hoc, pe care le transmite Autorității de Certificare și Plată.

Orice persoană implicată în implementarea PO DCA poate raporta un posibil caz de fraudă către ofițerii de nereguli din cadrul ACP, AM sau unităților de audit intern ale ACP sau AM, în mod oficial sau anonim. Persoana care face o astfel de raportare nu va mai avea nici un fel de implicare ulterioară în procesul de depistare a neregulii, din rațiuni de securitate personală.

Cazurile în care este suspectată o neregulă vor fi analizate și investigate de către servicii competente, iar răspunsul va fi trimis în conformitate cu procedurile interne ale autorității competente și cu cadrul legal în vigoare în România.

Ofițerul de nereguli acționează atât din proprie inițiativă, cât și în urma plângerilor primite. Ofițerul de nereguli își desfășoară activitatea pe baza Manualului de Nereguli care va fi pregătit de către AM.

## **Audit intern**

În cadrul tuturor ministerelor implicate în implementarea PO-urilor au fost înființate unități de audit intern care sunt independente de structurile AM-ului și sunt direct subordonate conducătorilor acestor instituții.

Coordonarea metodologică a acestor unități este asigurată de o unitate specială din cadrul MEF, numită Unitatea Centrală de Armonizare pentru Audit Public Intern (UCAAPI).

*Atribuțiile UCAAPI sunt următoarele:*

- dezvoltarea și implementarea de proceduri și de metodologii uniforme bazate pe standardele internaționale aprobate de UE, inclusiv manuale de audit intern și piste de audit;
- dezvoltarea de metodologii pentru managementul riscului;
- dezvoltarea unui Cod etic pentru auditorul intern;
- adoptarea normelor metodologice privind auditul public intern, specifice diferitelor domenii de activitate din domeniul auditului public intern;
- dezvoltarea unui sistem de raportare pentru rezultatele tuturor activităților de audit public intern și elaborarea unui raport anual;
- verificarea respectării normelor, instrucțiunilor, precum și a Codului etic de către serviciile de audit intern din instituțiile publice; aceste servicii pot iniția măsurile corective necesare, în cooperare cu șeful respectivei instituții publice;
- coordonarea sistemului de recrutare și training în domeniul auditului public intern.

*Responsabilitățile Unității de Audit Public Intern*

Unitatea de audit intern din cadrul MIRA are manuale de audit specifice pentru fondurile europene. Potrivit legii, responsabilitățile unității de audit public intern sunt următoarele:

- realizarea de activități de audit intern, pentru a evalua dacă managementul financiar și sistemele de control ale instituției publice sunt transparente și sunt în conformitate cu normele de legalitate, de reglementare, de eficacitate și eficiență;
- informarea UCAAPI despre recomandările care nu au fost urmate de către conducătorul instituției publice auditate și despre consecințele acestora;
- raportarea periodică asupra concluziilor și recomandărilor rezultate în urma activităților de audit;
- pregătirea unui rezumat al activităților sale în raportul anual;
- raportarea imediată către conducătorul instituției publice și către unitatea de inspecție în cazul detectării oricăror nereguli semnificative sau cazuri de fraudă.

### **Autoritatea de Audit**

România a înființat o **Autoritate de Audit** pentru toate programele operaționale prin Legea nr. 200/2005, care va îndeplini funcțiile stabilite în articolul 62 al Regulamentului Consiliului nr. 1083/2006.

**Autoritatea de Audit** este o instituție asociată Curții de Conturi, fără personalitate juridică, independentă din punct de vedere operațional de Curtea de Conturi, și în același timp, independentă de autoritățile de management și de Autoritatea de Certificare.

Potrivit prevederilor Legii nr. 200/2005, art. 14, Autoritatea de Audit are următoarele responsabilități:

- audit de sistem, verificări pe eșantioane și audit final;
- verificări și audit extern pentru fondurile structurale și fondurile de coeziune;
- verificări anuale ale sistemelor de management și control;
- verificări ale declarațiilor de cheltuieli, pe baza unui eșantion;
- verificări pentru emiterea declarațiilor de închidere la sfârșitul programelor;

- verificări privind existența și folosirea corectă a co-finanțării naționale.

### **Evaluarea conformității sistemelor de management și control**

Așa cum stipulează art. 71 în Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006, evaluarea conformității sistemelor de management și control pentru PO DCA va fi transmisă către Comisie înaintea transmiterii primei cereri de plată intermediare, sau în maxim 12 luni de la aprobarea programului operațional.

### **5.4. Informarea și publicitatea**

AM pentru PO DCA se va asigura că implementarea programului este în conformitate cu cerințele de informare și publicitate din art. 69 al Regulamentul Consiliului nr. 1083/2006 și din Secțiunea 1, Informare și comunicare, a Regulamentul Comisiei, nr. 1828/2006.

PO DCA include o alocare bugetară (Axa prioritară 3- Domeniul major de intervenție 2) pentru a acoperi costurile de informare și publicitate la nivelul PO (Planul de acțiune pentru comunicare).

În AM pentru PO DCA a fost creată o unitate specială, responsabilă cu informarea și publicitatea. Sarcinile acestei unități includ în principal: inițierea și organizarea de activități de publicitate și informare privind PO DCA și proiectele finanțate de acest PO, precum și îndeplinirea rolului de principal punct de legătură pentru potențialii beneficiari.

Activitățile de informare și publicitate sunt supuse evaluării regulate a AM pentru PO DCA, precum și analizei Comitetului de monitorizare al PO DCA. Acțiunile de informare, pe lângă faptul că furnizează informații aplicanților, vor face publice realizările PO DCA, punând în evidență contribuția UE la măsurile luate.

Principalele activități de promovare a PO DCA sunt:

- diseminarea de informații relevante printr-un sistem de comunicare eficient:
  - comunicarea internă între unitățile AM;
  - comunicarea externă cu beneficiarii și instituțiile reprezentative din România.
- stabilirea și dezvoltarea unui sistem eficient de promovare a PO DCA, prin:
  - organizarea de caravane;
  - tipărirea și difuzarea de materiale publicitare (afișe, pliante, broșuri, CD-uri);
  - materiale audio-video difuzate în spațiul radio/TV puse la dispoziție de Direcția de Informații și Relații cu Publicul (DIRP) din cadrul MIRA;
  - organizarea de conferințe de presă, împreună cu DIRP din cadrul MIRA;
  - conceperea de materiale promoționale;
  - crearea unui site dedicat AM DCA și actualizarea regulată a informațiilor din cadrul acestuia;
  - crearea unui HELP-DESK pentru asistență tehnică, în colaborare cu alte compartimente ale AM DCA;
  - elaborarea și implementarea Planului de comunicare pentru PO DCA.

Planul de comunicare elaborat de AM DCA stabilește obiectivele, strategia, conținutul, grupurile țintă, alocarea bugetară și criteriile ce vor fi folosite pentru evaluarea eficienței măsurilor, precum și departamentul sau organismul responsabil cu fiecare măsură de publicitate și informare. AM DCA va transmite Planul de Comunicare către CE.

## 5.5. Sistemul Unic de Management al Informației

### Conceptul de Sistem unic de management al informației (SMIS)

SMIS este un sistem informatic la nivel național care sprijină toate instituțiile românești ce implementează CNSR și programele operaționale. Sistemul se adresează nevoilor tuturor nivelurilor de management (AM-uri, OI-uri, AC, etc.) și tuturor etapelor ciclului de programare (programare, licitații, contractare, monitorizare, evaluare, plăți, audit și control). Principala caracteristică a SMIS este că oferă utilizatorilor un mecanism unic pentru a-i sprijini în îndeplinirea sarcinilor zilnice.

Ca instrument de monitorizare, SMIS va fi principalul furnizor de informații asupra progresului implementării, atât la nivelul proiectelor cât și la nivel de program, permițând generarea automată a rapoartelor de monitorizare.

SMIS a fost elaborat sub coordonarea ACIS și în strânsă colaborare cu reprezentanții tuturor structurilor implicate în managementul instrumentelor structurale. Pe perioada implementării, SMIS va fi în continuare gestionat și dezvoltat de ACIS.

### Modelul și funcționalitățile SMIS

SMIS are la bază trei principii: **disponibilitatea** datelor (datele sunt disponibile direct în urma cererii unui utilizator autorizat); **confidențialitatea** datelor (datele sunt furnizate doar acelor utilizatori autorizați să acceseze o anumită informație); **integritatea** datelor (procesarea datelor se face doar de către utilizatorii autorizați prin mijloace autorizate). Ca mijloace de implementare a celor trei principii menționate mai sus, sistemul permite accesul unor utilizatori multipli, împărțiți în grupuri/roluri de utilizatori. În acest fel, acordarea permisiunii de utilizare este organizată și gestionată cu ușurință, iar accesul la informație poate fi verificat într-o manieră flexibilă.

Pentru a furniza un instrument de management eficace, modelul funcțional al SMIS se bazează pe un set de module, care, împreună, reflectă o mare varietate de funcționalități pe care sistemul trebuie să le îndeplinească, după cum urmează:

- *Programarea*, care permite înregistrarea și modificarea principalelor informații privind CNSR, pe nivelurile inferioare ale programelor operaționale, axelor prioritare, domeniilor majore de intervenție și operațiunilor;
- *Managementul proiectelor* (înregistrarea și modificarea principalelor informații despre proiecte, inclusiv contractele<sup>33</sup>);
- *Monitorizarea*, care permite urmărirea progresului CNSR la toate nivelurile, și acolo unde este necesar, potrivit țintelor stabilite în prealabil; de asemenea, permite agregarea automată de jos în sus a *valorii reale* a datelor principale care sunt înregistrate la nivelurile inferioare ale sistemului;
- *Auditul și Controlul*, care înregistrează rezultatele controlului și auditului și generează rapoartele de audit;
- *Circuitului financiar*, care se ocupă cu estimările cererilor de plată, încasările, veniturile proiectelor, suspendările de plată și recuperările de fonduri.

---

<sup>33</sup> Un contract este înțelegerea legală încheiată între beneficiar și garant sau furnizorul de servicii, achiziții și infrastructură necesare pentru implementarea unei părți a proiectului.

Datele se vor introduce în SMIS la fiecare nivel, pe baza unor profiluri de utilizator clar definite. Accesul la sistem se va face pe baza unui username / parole, care se vor obține de la ACIS, după o procedură care implică persoanele din conducerea instituțiilor de management al instrumentelor structurale.

### **Rețeaua de coordonatori SMIS**

La nivelul AM, ACP, și al Autorității de Audit au fost desemnați coordonatori SMIS, responsabili cu strângerea și promovarea de informații cu privire la nevoile instituțiilor în ceea ce privește îmbunătățirea sistemului și respectarea integrității și uniformității procedurilor de implementare a instrumentelor structurale.

Unele dintre sarcinile și responsabilitățile coordonatorului SMIS sunt următoarele:

- Să acționeze ca interfață între AM DCA și ACIS, în privința problemelor legate de SMIS;
- Să adune și să disemineze informațiile de la și în cadrul instituției pe care o reprezintă;
- Să fie un actor principal în funcționarea help-desk-ului;
- Să furnizeze training pentru utilizatorii din cadrul AM, inclusiv pentru noii angajați.

**Schimbul electronic de date cu CE** se va realiza, conform prevederilor art. 40-42 din Regulamentul Comisiei nr. 1828/2006, printr-o interfață între SMIS și sistemul pentru gestionarea fondurilor în Comunitatea Europeană 2007-2013 (SFC2007).



## 6. PARTENERIATUL

Conform articolului 11(2) din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006, principiul parteneriatului trebuie să se aplice în procesul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a programelor operaționale. În acest sens, fiecare stat membru va organiza, în conformitate cu reglementările și practicile naționale în vigoare, un parteneriat cu toți actorii interesați.

Principiul parteneriatului a fost luat în considerare chiar de la începutul elaborării PO DCA. În acest sens, un grup de lucru interinstituțional a fost creat în luna octombrie 2005 de către UCRAP, în cadrul MIRA, pentru a stabili obiectivele și prioritățile PO DCA. Acest grup de lucru a fost implicat atât în analizarea situației curente și elaborarea analizei SWOT, cât și în identificarea priorităților strategice pentru dezvoltarea capacității pentru perioada 2007-2013.

Membrii grupului de lucru provin din mediul academic, structurile asociative ale administrației publice locale, ministerele direct implicate (Ministerul Economiei și Finanțelor, Ministerul Internelor și Reformei Administrative, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ministerul Sănătății Publice, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului) și alte instituții, inclusiv Institutul Național de Administrație, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, precum și Unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului.

Pe data de 22 noiembrie 2005 a fost organizat un atelier de lucru cu reprezentanții instituțiilor din grupul de lucru, pe problematica dezvoltării capacității administrative. Obiectivele seminarului au fost să clarifice, împreună cu viitori potențiali parteneri, principalii parametri ai PO, să identifice temele pentru proiectele care vor fi eligibile pentru finanțare prin acest program și să atragă/identifice noi membri în grupul de lucru interinstituțional care să dezvolte/monitorizeze activitățile programului. În timpul atelierului de lucru, au fost identificate câteva concluzii în privința punctelor slabe din administrația publică, atât la nivel central și local, cât și cu privire la anumite procese comune celor două niveluri.

Atelierul de lucru a fost urmat de o serie de consultări bilaterale în lunile decembrie 2005 și ianuarie 2006, pentru a aprofunda înțelegerea obiectivelor FSE și pentru a menține un sentimentul apartenenței față de obiectivele PO DCA. Câteva dintre problemele cheie, deficiențele procesului și concluziile care sprijină obiectivele propuse pentru axele prioritare ale PO DCA, au fost deja prezentate în capitolul analizei situației curente.

Pe data de 18 ianuarie 2006, grupul de lucru s-a întrunit, având ca obiectiv finalizarea structurii PO DCA, și corelarea listei de priorități cu structurile de implementare, și stabilirea alocării aproximative a fondurilor pentru aceste priorități. Au participat reprezentanți ai Ministerului Economiei și Finanțelor, Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse, Ministerului Justiției, structurilor de ordine publică din cadrul MIRA, INA, ANFP, AM DCA și experți străini. Eforturile de a elabora PO DCA în conformitate cu principiul parteneriatului au continuat prin organizarea, în perioada ianuarie și martie 2006, a mai multor întâlniri bilaterale între AM DCA și potențialii parteneri implicați, în special UPP-SGG, ANFP și UCRAP.

În consultările avute pentru elaborarea PO DCA, s-a constatat că succesul în procesul de modernizare a funcționării ciclului de politici publice în România necesită o abordare unitară a efortului de reformă și că este nevoie de sprijin în punctele cheie ale acestui ciclu. Un domeniu care nu a fost luat în considerare până de curând este etapa de feedback care include

monitorizarea și evaluarea rezultatelor obținute în urma implementării programului. În consecință, au avut loc consultări cu Ministerul Economiei și Finanțelor pentru a încurajarea folosirea PO DCA în procesul de implementare a culturii evaluării performanței ca etapă finală implementarea politicilor și programelor.

Pentru a extinde procesul de consultare, PO a fost trimis pentru comentarii către reprezentanți din toată țara ai structurilor asociative ale autorităților locale. De asemenea, PO DCA a fost postat atât pe site-ul Ministerului Internelor și Reformei Administrative și cât și pe cel al Ministerului Economiei și Finanțelor, împreună cu celelalte programe operaționale, pentru comentarii.

După transmiterea oficială a PO DCA către Comisia Europeană în aprilie 2006, s-au luat mai multe măsuri pentru a se asigura diseminarea adecvată a PO și pentru a facilita procesul extins de consultări cu toți potențialii beneficiari finali, de la nivel central și local.

Alături de Programul Operațional, a mai fost postat pe site și un model al fișei-cadru de proiect și toți beneficiarii interesați au fost invitați să îl completeze cu ideile lor de proiecte și să îl trimită la AM DCA. În urma acestei acțiuni, în lunile următoare un număr de aproximativ 400 de fișe de proiect au fost trimise către AM de către autoritățile locale, demonstrând interesul real al potențialilor beneficiari de a aplica pentru finanțare la PO DCA. În urma consultărilor bilaterale cu partenerii, alte douăsprezece propuneri de proiecte au fost primite de la administrația centrală.

Familiarizarea cât mai multor potențiali beneficiari din teritoriu cu obiectivele PO a fost pusă în practică prin prezentarea PO DCA la Adunarea Generală a Asociației Municipiilor din România, care s-a desfășurat la Mangalia în iulie 2006.

În perioada august-decembrie 2006 a fost organizată o campanie de informare la nivel regional, cu scopul de a extinde consultările și de a promova CSNR, Programele Operaționale și Fondurile structurale și de coeziune. Conferințele au creat oportunitatea discuțiilor cu un număr important de parteneri, precum reprezentanți ai administrației locale, ONG-uri, mediul de afaceri, mediul academic. Conferințele au respectat principiul interactivității, participanții având șansa de a aduce contribuții importante, care au fost luate în considerare la revizuirea PO.

În septembrie 2006, PO DCA a fost prezentat unei audiențe formate din prefecti care au participat la un curs de instruire desfășurat la Galați. De asemenea, în octombrie 2006, PO DCA a fost prezentat personalului din Primăria Sectorului 2 din București, în două sesiuni consecutive (la care au participat personalul cu funcții de conducere și execuție având responsabilități în domeniul modernizării instituției).

Ca rezultat al recomandărilor evaluatorilor ex-ante, au avut loc mai multe reuniuni la nivel central cu actorii interesați care s-au implicat de la început în elaborarea PO: UPP-SGG, UCRAP, ANFP și INA. Aceste reuniuni au fost un bun prilej de a discuta prioritățile PO și a le ajusta în funcție de contribuțiile actorilor cheie.

În urma analizei ad-hoc realizate de UCRAP pe potențialele domenii de interes ale acestui PO, luându-se în considerare în special progresul înregistrat în descentralizare, AM DCA a început în octombrie 2006 o serie de activități referitoare la o colaborare mai strânsă cu instituțiile administrației publice din domeniile sănătății, educației și asistenței sociale. Primele ministere contactate au fost cele trei ministere de linie responsabile: Ministerul

Sănătății Publice, Ministerul Educației, Cercetării și Tineretului și Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse. Mai precis, în luna ianuarie 2007, au avut loc întâlniri cu Autoritatea Națională pentru Persoane cu Handicap, Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului (instituții din subordinea Ministerului Muncii, Familiei și Egalității de Șanse), Ministerul Educației, Cercetării și Familiei și Ministerul Sănătății Publice.

Tot în luna ianuarie 2007 a avut loc un număr de întâlniri bilaterale cu principalii actori implicați, stabili dacă PO DCA reflectă cele mai recente decizii strategice luate de aceste grupuri.

De asemenea, începând cu luna ianuarie 2007, au fost organizate întâlniri bilaterale cu potențialii beneficiari (de exemplu, Ministerul Justiției).

Pe data de 30 ianuarie 2007 a fost organizată, la sediul Ministerului Internelor și Reformei Administrative și o întâlnire oficială cu 80 dintre actorii implicați, întâlnire la care a fost prezentat Programul Operațional și unde au avut loc discuții asupra modului în care grupurile țintă pot beneficia de intervenția PO. S-a înregistrat o largă participare din partea ministerelor de linie, a administrației locale și din partea ONG-urilor din domeniu.

În lunile martie și aprilie au fost elaborate metodologiile de implementare în așa fel încât să includă etapa de dezvoltare de proiecte. Ideea de la care se pornește este că AM DCA îi va susține și încuraja în mod activ pe potențialii beneficiari pentru identificarea acțiunilor relevante, pentru optimizarea rezultatelor PO DCA. Drept urmare, au avut loc întâlniri regulate cu principalii potențiali beneficiari, lucru menționat deja anterior.

Lucrul în parteneriat cu cele trei ministere menționate, cu serviciile lor deconcentrate și structurile administrației publice locale cu implicare directă în domeniile de interes și cu alte organizații implicate va fi continuat în perioada de programare.

Pentru a pregăti implementarea PO au fost stabilite 20 de grupuri de consultare bilaterală (cu ministerele de linie și cu administrația locală), la nivelul operațiunilor orientative, pentru a contribui la alinierea strategiei PO DCA la strategiile beneficiarilor. Planul de comunicare va include și consultările oficiale cu părțile implicate.

În continuare, va fi stabilită o schemă de parteneriat și consultare privitoare la implementarea, monitorizarea și evaluarea PO DCA. Această schemă va consta din întâlniri periodice cu actorii interesați și consultări cu partenerii din teritoriu.

## **ANEXE**

## Anexa I - Analiza situației curente

### Strategia de reformă a administrației publice

În 2004, Guvernul României a adoptat “Strategia actualizată privind accelerarea reformei în administrația publică 2004-2006”. Strategia actualizată a reafirmat direcția generală a priorităților de reformă din 2001. Abordarea Reformei Administrației Publice (RAP) a fost primită pozitiv de Comisia Europeană, prin sprijinul consistent oferit de Phare celor trei priorități ale strategiei, care au fost:

- **Reforma funcției publice** pentru a asigura crearea unui corp profesionist de funcționari publici, stabili și neutri din punct de vedere politic, prin crearea unui cadru legal unitar și coerent și furnizarea unor cursuri de perfecționare profesionale și a unui management al resurselor umane cu angajamentul total al ministerelor, agențiilor și al tuturor instituțiilor guvernamentale;
- **Consolidarea procesului de descentralizare/deconcentrare** pentru a îmbunătăți furnizarea serviciilor publice și a crea o alocare coerentă a responsabilităților, resurselor financiare și drepturilor la toate nivelurile administrației locale;
- Întărirea procesului prin care **se elaborează politicile publice** prin crearea unor sisteme coordonate și a unei capacități îmbunătățite pentru managementul structurilor guvernamentale.

Capitolul 11 al Programului de guvernare pentru perioada 2005-2008 stabilește obiectivele principale ale reformei administrației publice. Acestea sunt:

- Reforma serviciilor publice de bază și a utilităților publice de interes local;
- Consolidarea procesului de descentralizare fiscală și administrativă;
- Întărirea capacității instituționale a structurilor din administrația publică locală și centrală.

Orientarea generală este continuarea programului precedent. În încercarea de a aborda punctele slabe remarcate în Raportul de țară din 2004 s-a accentuat importanța îmbunătățirii furnizării de servicii către cetățeni. Procesul de descentralizare/ deconcentrare este considerat ca fiind abordarea potrivită pentru realizarea acestui obiectiv. Programul de guvernare se referă în mod direct la nevoia de a întări capacitatea instituțională a structurilor locale și centrale. Accentul pus pe îmbunătățirea furnizării de servicii printr-o structură descentralizată se încadrează în obiectivele Fondului Social European.

În general, a existat o abordare consistentă a RAP începând din 2001. Obiectivele actuale ale RAP sunt în concordanță cu obiectivele care sprijină alocările din FSE și, prin urmare, PO DCA este un mecanism potrivit pentru continuarea eforturilor de reformă.

### Experiența de pre-aderare a României privind capacitatea administrativă

Ideea fundamentală privind îmbunătățirea furnizării de servicii prin intermediul unei administrații publice locale moderne nu este nouă. Din 1992 și până în 2001 au existat mai multe intervenții sprijinite prin Phare care și-au propus să dezvolte administrația publică locală. La nivelul administrației centrale, un proiect Phare din 1998 a încercat să elaboreze și

să implementeze Reforma Administrației Publice prin crearea unei funcții publice permanente, competente și neutre din punct de vedere politic, pe baza unui nou set de legi ale funcționarilor publici. Proiectul a contribuit de asemenea la formularea unei politici de reformă consistente în domeniul administrației publice, care a condus la adoptarea unei strategii formale în 2001. Din 2001, s-au înregistrat unsprezece proiecte separate în domeniul capacității administrative, sprijinite prin Phare. Acestea sunt:

**Tabloul I-1:** Proiecte privind dezvoltarea capacității administrative din perioada de pre-aderare

An/ Numărul Proiectului	Titlu	Alocarea Phare €
<b>2002</b>	<b>Întărirea capacității administrative</b>	<b>33.550.000</b>
586.03.01	Întărirea capacității administrative a României de a administra, monitoriza și evalua programele finanțate de UE	10.050.000
586.03.02	Descentralizarea și dezvoltarea administrației publice locale	4.000.000
586.03.03	Întărirea instituțională a Curții de Conturi	2.100.000
586.03.04	Sprijin pentru Planul Strategic al Ministerului Finanțelor Publice	15.300.000
586.03.05	Întărirea și extinderea sistemului de implementare al programului SAPARD	2.100.000
<b>2003</b>	<b>Întărirea capacității administrative</b>	<b>27.395.000</b>
551.03.01	Sprijin pentru procesul de Reformă a Administrației Publice din România	4.380.000
551.03.02	Întărirea capacității administrative a Parlamentului României	2.000.000
551.03.03	Dezvoltarea capacității în administrația românească pentru a administra și monitoriza în mod adecvat și eficient fondurile de pre-aderare	11.015.000
551.03.04	Sprijin acordat Ministerului Finanțelor Publice în implementarea strategiei IT	10.000.000
<b>2004</b>	<b>Reforma administrației publice</b>	<b>11.500.000</b>

Sursă: Memorandumuri de Finanțare Phare, 2002, 2003 și 2004

### Proiectele de reformă a administrației publice

Cele trei elemente ale strategiei RAP din 2001 au fost sprijinite într-o anumită măsură prin fondurile Phare, însă progresul înregistrat a fost inegal. Intervențiile privind reforma funcției publice au abordat schimbările fundamentale ale statutului, condițiilor și remunerării funcționarilor publici la nivel central și local. Scopul urmărit a fost crearea unei funcții publice unitare conduse de un corp de manageri și administratori, calificați din punct de vedere profesional. Acest fapt ar schimba în mod fundamental legătura dintre funcțiile politice și cele administrative din administrația publică. S-a prevăzut că formularea de politici publice va deveni o funcție administrativă la nivel central.

Strategia RAP a ales o abordare axată pe deconcentrare și descentralizare. Deconcentrarea se referă la transferul de servicii publice furnizate de administrația centrală către nivelul regional și local, dar care rămân sub control central. În același timp, s-a propus ca un program de descentralizare fiscală și administrativă să crească autoritatea și responsabilitatea pentru standardul de furnizare a serviciilor publice la nivelurile locale ale consiliilor județene, municipiilor, orașelor și comunelor. Ideea principală a fost că eficiența și calitatea serviciilor vor crește dacă deciziile vor fi luate mai aproape de nivelul de furnizare a serviciilor.

## **Progres considerabil până în prezent, dar insuficient**

S-a realizat un progres considerabil în toate sectoarele. Au fost înființate Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) și Institutul Național de Administrație (INA). ANFP este responsabilă pentru managementul funcției publice, în timp ce INA este responsabil cu asigurarea pregătirii continue a funcționarilor publici și a celor contractuali din administrația publică. De asemenea, prin programul Phare a fost înființată Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice (UCRAP), o unitate de dimensiuni reduse, condusă de un Secretar de Stat, având responsabilitatea generală în privința strategiei RAP.

În privința reformelor axate pe descentralizare, au fost efectuate schimbările legislative de bază, și mai multe servicii au fost deja transferate la nivel local. Statutul prefectilor a fost modificat, și, începând cu ianuarie 2006, aceștia au devenit înalți funcționari publici. Acest proces a fost susținut printr-un program de conversie profesională pentru prefecti organizat de INA. Pregătirile pentru descentralizarea administrativă și financiară au inclus schimbări legislative importante<sup>34</sup>, care sunt sprijinite prin implementarea a două proiecte Phare din 2004. Aceste proiecte pilot se vor derula în cea mai mare parte a anului 2007. O rețea județeană de modernizatori aduce laolaltă reprezentanți ai instituțiilor publice de la nivel județean, ai mediului de afaceri și ai ONG-urilor (în număr de până la 20 în fiecare județ), pe principiile consultării și colaborării, și își propune să îmbunătățească receptivitatea comunității și sprijinul acesteia pentru schimbările aduse reglementărilor. De asemenea, a fost introdusă cu succes o schemă de grant pentru a îmbunătăți capacitatea de absorbție în vederea implementării descentralizării<sup>35</sup>.

Progresul înregistrat în crearea structurilor care să sprijine introducerea capacității de formulare a politicilor nu este la nivelul celorlalte două elemente din cauza lipsei de resurse în măsură să absoarbă asistența tehnică care era virtual disponibilă. Un progres considerabil a fost obținut recent ca urmare a inițierii unui proiect de twinning (înfrățire instituțională)<sup>36</sup> cu Letonia, axat pe pregătirea în vederea introducerii unei inițiative privind planificarea strategică. A fost adoptată legislația necesară pentru crearea în fiecare minister a Unităților de Politici Publici (UPP), acestea fiind create și ocupate în multe cazuri de manageri publici, care sunt funcționari publici calificați, absolvenți ai Proiectului Tinerilor Profesioniști (Young Professional Scheme, YPS), finanțat de asemenea prin PHARE.

## **Dezvoltarea strategiilor Reformei Administrației Publice pentru 2007-2013**

Un indiciu al progreselor care s-au realizat este acela că responsabilitățile pentru următorul val de strategii pentru cei trei piloni RAP au fost lărgite. UCRAP menține un rol de coordonare, dar se concentrează în mod special pe descentralizare. În continuare, ANFP a pregătit un proiect de strategie a funcției publice pentru perioada 2007 -2010, iar SGG a elaborat o strategie pentru dezvoltarea analizei de politici publice prin UPP-uri. Prin urmare, este logic ca toate cele trei instituții să fie beneficiari ai PO DCA.

Proiectul de strategie RAP pentru 2007-2013, fiind dezvoltat de către UCRAP, anticipează următoarele măsuri:

---

<sup>34</sup> Vezi pg. 3-4;

<sup>35</sup> Phare RO2002/586.03.02 *Fondul de modernizare pentru dezvoltarea administrației locale*;

<sup>36</sup> Phare RO2003/IB/OT-10 *Întărirea capacității guvernului în privința managementului și coordonării politicilor și în privința procesului de luare a deciziilor*.

## Descentralizarea

- Continuarea procesului descentralizării serviciilor publice de bază: educația, sănătatea și asistența socială;
- Limitarea funcțiilor serviciilor deconcentrate prin transferul de competențe către autoritățile administrației publice locale.

## Ciclul de politici publice

- Implementarea unui sistem de planificare strategică pentru fiecare autoritate din sistemul administrației publice centrale și locale în concordanță cu serviciile publice pe care aceasta le furnizează;
- Stabilirea unui sistem de monitorizare și evaluare a performanței serviciilor publice.

## Calitatea și eficiența serviciilor

- Dezvoltarea și implementarea instrumentelor pentru a crește performanța administrației publice;
- Întărirea capacității instituționale a administrației publice, atât la nivel central, cât și la nivel local, pentru a asigura furnizarea acelor servicii publice (beneficii sociale, învățământul obligatoriu, servicii de sănătate de bază) care nu pot fi încă furnizate de către sectorul privat;
- Elaborarea și implementarea unor documente cadru ale serviciilor publice care să includă standarde de calitate pentru aceste servicii, precum și metodologiile evaluării acestora;
- Introducerea standardelor de calitate de către autoritatea publică competentă care să permită monitorizarea și evaluarea unui serviciu public;
- Introducerea standardelor de cost care să corespundă standardului de calitate al unui serviciu public, astfel încât cheltuielile publice să fie justificate, transparente, și să facă obiectul controlului financiar;
- Simplificarea procedurilor administrative pentru creșterea eficienței furnizării de servicii publice.

Proiectul de strategie a funcției publice elaborat de către ANFP prevede următoarele rezultate:

### Obiectivul specific 1 – consolidarea sistemului funcției publice:

1. Rezultatul 1- consolidarea departamentelor de resurse umane în instituțiile publice;
2. Rezultatul 2 - întărirea capacității administrative a ANFP;
3. Rezultatul 3- îmbunătățirea imaginii sistemului funcției publice.

### Obiectivul specific 2 – modernizarea funcției publice:

1. Rezultatul 1 – creșterea perspectivelor pentru dezvoltarea carierei;
2. Rezultatul 2 – creșterea abilităților profesionale ale funcționarilor publici;
3. Rezultatul 3 – motivarea funcționarilor publici;
4. Rezultatul 4 - prevenirea și lupta împotriva corupției.

Strategia adoptată „Pentru îmbunătățirea sistemului de planificare și formulare de politici publice la nivel central”, elaborată de către UPP din SGG, menționează următoarele direcții de activitate (măsuri):

1. Elaborarea de instrumente pentru asigurarea unui bun sistem de elaborare a politicilor publice;
2. Coordonarea procesului de elaborare a politicilor publice;
3. Stabilirea legăturii între planificarea de politici publice și procesul de planificare bugetară;



4. Stabilirea rolurilor funcției publice profesionale și a decidenților politici în procesul de elaborare a politicilor publice.

## **Lecții învățate**

***Progresul înregistrat până în prezent este mai lent decât cel estimat*** și reflectă nevoia unor termene mai realiste. Cu toate că legislația principală pentru o nouă lege a funcționarilor publici a fost adoptată, s-a constatat că este nevoie de mai multe ordonanțe de urgență care să se ocupe de problemele neprevăzute care au apărut pe parcursul implementării noilor legi. Au existat întârzieri în soluționarea unor probleme fundamentale privind reforma salarizării. Progresul înregistrat în cazul proiectelor de tehnologie a informației de la ANFP a fost de asemenea mai slab decât cel estimat, ceea ce înseamnă că sistemele de informații planificate nu sunt încă pe deplin operaționale. Aceste întârzieri au făcut ca aspecte importante ale reformei în managementul resurselor umane, cum ar fi introducerea unei abordări profesionale de management al resurselor umane, cât și a principiilor de management al performanței, să nu progreseze. În consecință, PO DCA are nevoie de a promova training în managementul de proiecte pentru o mai bună gestionare a timpului și a resurselor.

***INA nu are suficientă capacitate pentru a aborda nevoile de training existente***, în special la nivelul de conducere din administrația publică. Există un deficit pe piață în ceea ce privește furnizarea de training în disciplinele managementului profesionist, asociate cu specificul administrației publice. Acestea includ analiza politicilor, analiza programelor, măsurarea performanței în sectorul public, cercetarea bazată pe politici publice, contabilitatea și alocarea bugetului în sectorul public și managementul resurselor umane. E posibil ca pentru implementarea PO DCA, furnizorii de training de pe piață (din universități, colegii sau instituții profesionale din sectorul privat ) să fie cooptați în scopul de a oferi capacitatea necesară de a răspunde nevoilor de training semnificative ale PO DCA.

***Coordonarea între agenții a fost slabă.*** Feedback-ul obținut în urma proiectelor Phare indică faptul că multe probleme au apărut datorită dificultăților de coordonare între acele organizații care sunt responsabile de elementele cheie ale reformei. Un factor de succes important pentru PO DCA este gradul de cooperare și coordonare între instituțiile care sunt responsabile pentru elaborarea și dezvoltarea diferitelor componente ale reformei. În timp ce UCRAP este responsabilă de strategia RAP a Guvernului, reforma în managementul public are alte componente ce sunt coordonate de organisme din afara UCRAP sau a Ministerului Internelor și Reformei Administrative. Alți parteneri de reformă, cum ar fi UPP-SGG și Ministerul Economiei și Finanțelor, au fost deja identificați ca parteneri importanți în realizarea obiectivului general al PO DCA.

***Sprijinul Phare acordat RAP din România s-a axat pe construcția instituțională dar a avut un impact direct limitat în furnizarea de servicii.*** Pentru următoarea fază a descentralizării, provocarea constă în realizarea unei furnizări către comunități a unor servicii publice externe îmbunătățite și măsurabile. Cu toate că beneficiarii PO DCA vor fi probabil instituțiile publice, o distincție importantă între proiectele actuale și cele prevăzute în PO DCA este aceea că beneficiarii finali vor fi, în mare măsură, consumatorii sau utilizatorii serviciilor publice. Guvernul consideră că această problemă se poate rezolva prin aplicarea unei abordări sectoriale în prioritizarea descentralizării serviciilor.

***În anumite cazuri, capacitatea de a absorbi fondurile disponibile a fost limitată,*** un exemplu notabil fiind inițiativa privind formularea de politici publice. E posibil ca PO DCA să se confrunte la început cu o capacitate de absorbție limitată în anumite zone. Acest fapt este

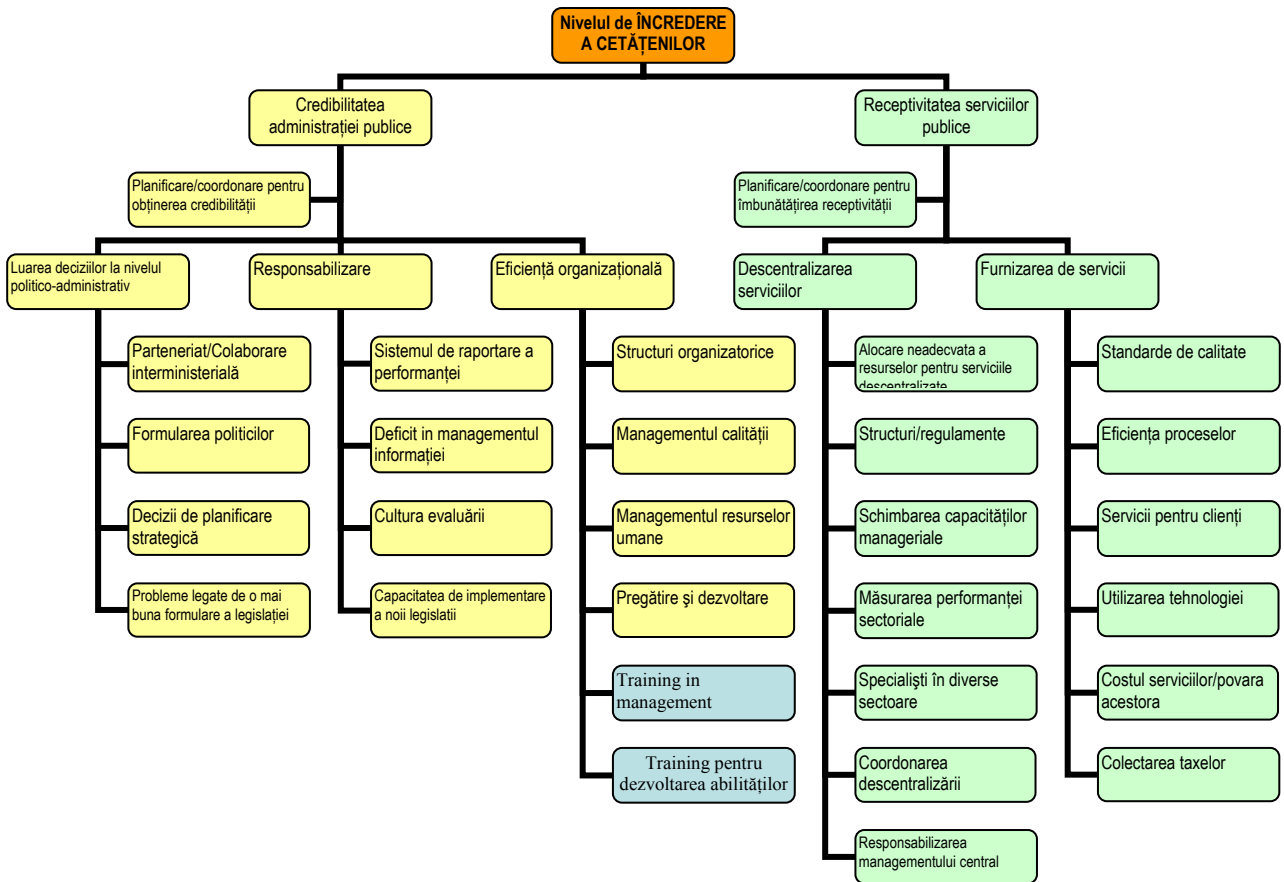
considerat drept un factor de risc potențial care ar trebui luat în considerare în procesul de elaborare a programului și a proiectelor.

### **Alte intervenții de reformă administrativă**

Asistența de pre-aderare a sprijinit dezvoltarea capacității administrative și în alte domenii, mai ales în ceea ce privește funcțiile principale ale guvernării și responsabilizării, inclusiv planurile strategice ale SGG și Ministerului Economiei și Finanțelor, întărirea capacității Curții de Conturi și sprijinirea capacității administrative a Parlamentului. Această acțiune asigură o platformă pentru PO DCA, având ca scop creșterea responsabilizării administrației publice și sprijinirea reformei managementului financiar. Acestea reprezintă o parte esențială din portofoliul reformelor managementului public. Prin urmare, există oportunitatea de a lega diferitele elemente ale reformei pentru a avea rezultate tangibile și un impact asupra performanței generale a administrației publice la nivel central și local.

## Anexa II - Analiza problemelor

Figura II-1: Analiza problemelor principale



### Nivelul de încredere a cetățenilor în administrația publică

Problema principală pe care PO DCA încearcă să o rezolve este nevoia de a crește nivelul de încredere în administrația publică. Așa cum arată diverse studii<sup>37</sup> mai mult de jumătate din populația urbană a României percepe ca slabă sau foarte slabă relația cu autoritățile și instituțiile care oferă servicii orientate către cetățean. Majoritatea cetățenilor sunt nemulțumiți de durata prea mare și de numărul mare de etape pe care le au de parcurs pentru a beneficia de servicii publice de bază.

Contextul socio-economic în care se plasează încrederea publică este marcat de costul ridicat al vieții, de sărăcie, corupție, nerespectarea legilor, șomaj, comunicarea deficitară între cetățeni și instituțiile publice. Dacă ne referim la administrația publică, cetățenii consideră că principalii factori ai disfuncționalității în relația lor cu instituțiile publice sunt legați de:

<sup>37</sup> Analiza asupra calității serviciilor publice în contextul relației directe dintre administrație și cetățeni, 2004, studiu pus la dispoziție de Agenția pentru Strategii Guvernamentale.

- Domeniile acoperite de legislație, timpul necesar furnizării serviciilor publice și lipsa transparenței;
- Deficiențe în organizarea sectorului public, care duc la corupție și la lipsa motivației funcționarilor publici;
- Incoerența sistemului juridic (numărul mare de legi și modificarea lor frecventă).

Studiile arată că cetățenii au o mai bună apreciere a serviciilor oferite de administrația publică locală, mai ales a acelor servicii care sunt mai aproape de ei; însă se recunoaște faptul că este necesară creșterea standardului general de performanță.

Analiza problemelor împarte tema încrederii în administrație în două componente – credibilitatea activității factorilor de decizie din administrația centrală și locală și receptivitatea serviciilor publice față de nevoile cetățenilor.

### **Planificarea și coordonarea pentru îmbunătățirea credibilității și a receptivității**

Coordonarea procesului de reformă a administrației publice este din ce în ce mai dificilă datorită creșterii complexității acestui proces. Numărul părților implicate în acest proces a crescut. Evoluția cadrului legal și instituțional creează necesitatea de a mări eforturile de a menține coerența și eficacitatea noilor structuri. Ritmul schimbărilor a fost accelerat de aderarea la UE, iar scopul reformei realizate prin PO DCA este mai larg decât cel al RAP. Există o nevoie de a monitoriza progresul reformei, de a evalua în mod regulat rezultatele ei, de a identifica și implementa măsuri corective. Va trebui ca PO DCA să creeze mecanisme eficiente de planificare și coordonare. UCRAP are responsabilitatea strategiei privind accelerarea reformei în administrația publică, însă nu a dispus, de la înființarea sa, de resursele umane necesare îndeplinirii rolului său de coordonator. Unele dintre eforturile de reformă pot fi descrise ca fiind disparate și lipsite de coordonare.

În perioada 1990-2005 s-au produs mai multe modificări în structura Guvernului în privința numărului, rolului și atribuțiilor ministerelor, agențiilor guvernamentale și a altor instituții. Responsabilitatea pentru reformă este împărțită între UCRAP și instituții ca SGG, ANFP, INA și Ministerul Economiei și Finanțelor.

### **Credibilitatea administrației publice**

În perioada de pre-aderare eforturile s-au concentrat pe modificări structurale și legislative, cu scopul de a pregăti aderarea. PO DCA se va concentra pe credibilitatea unui stat membru de a furniza un portofoliu mai larg și mai eficient de servicii. Analiza situației curente a identificat următoarele probleme principale:

- Există o presiune importantă asupra principalilor factori de decizie – actorii cheie aflați la interfața politico-administrativă (miniștri, secretari de stat, directori generali, prefecți, primari). Procesul de formulare a politicilor publice care să susțină deciziile strategice a fost recent introdus. Informațiile care stau la baza formulării variantelor de politică publică nu sunt întotdeauna de calitate;
- Sistemul de responsabilizare la nivel de conducere a rămas centralizat, ceea ce limitează flexibilitatea și receptivitatea administrației locale față de schimbările care răspund nevoii cetățenilor pentru anumite servicii;
- Este necesară îmbunătățirea eficacității organizaționale, în special:

- Capacitatea instituțională a managementului furnizării de servicii este slabă la toate nivelurile administrației;
- Deși condițiile de lucru din administrația publică au continuat să se îmbunătățească, există o lipsă stringentă a unei abordări moderne de management al resurselor umane care să motiveze și să recompenseze performanța funcționarilor publici;
- Managementul informațiilor care să sprijine procesul de luare a deciziilor și care să evalueze progresul înregistrat este foarte limitat. Mai mult, nu există sisteme de urmărire a realizărilor și îmbunătățirilor rezultatelor.

Analiza problemelor a identificat un număr de deficiențe în capacitatea de a susține procesul de luare a deciziei la nivel înalt în administrație, după cum urmează:

- Canale de consultare și comunicare deficitare;
- Absența unei funcții solide de formulare a politicilor și a capacității tehnice de a elabora politici publice;
- Nevoia de a întări abilitățile tehnice și manageriale ale factorilor de la nivelul interfeței politico-administrative.

O inițiativă majoră a fost lansată în domeniul formulării de politici publice. A fost creată Unitatea de Politici Publice (UPP), sub coordonarea Secretariatului General al Guvernului (SGG), a cărei principală atribuție este întărirea capacității guvernului de a formula, implementa și monitoriza politicile publice coordonate la nivel central. Au fost înființate 11 consilii interministeriale permanente, cu rol consultativ dar fără personalitate juridică, cât și un comitet interministerial pentru coordonarea politicilor publice. Rolul acestora este de a elabora, integra, corela și monitoriza politicile publice. Au fost create, de asemenea, unități de politici publice în fiecare minister.

Începând cu 1 ianuarie 2006 au intrat în vigoare procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central. Tot în 2006 a fost adoptată ”Strategia pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”. Următorul pas este continuarea procesului prin întărirea capacității administrației publice centrale de a acționa conform noilor prevederi legale. Rămân însă întârzieri semnificative în pregătirea legislației și în planificare, ceea ce afectează în mod serios implementarea politicilor sectoriale. O consecință a acestui fapt este că, deși numărul de ordonanțe de urgență ale Guvernului s-a diminuat, acesta se menține încă la un nivel ridicat. În același timp există un număr prea mare de amendamente la actuala legislație, fapt care duce la instabilitate legislativă.

Au fost identificați alți trei factori care pot contribui la îmbunătățirea procesului de decizie la nivel înalt. Există nevoia de a sprijini parteneriatul între nivelurile înalte ale administrației centrale și partenerii sociali. Trebuie promovate practica și capacitatea de consultare. Trebuie, de asemenea, dezvoltate aptitudinile și expertiza factorilor de decizie și trebuie îmbunătățită calitatea datelor și analizelor care vin în sprijinul fundamentării variantelor de politici publice. În consecință, există nenumărate critici la adresa calității și duratei elaborării legislației secundare, precum și la adresa capacității de implementare a legilor care au fost deja adoptate. PO DCA va include în domeniile sale majore de intervenție acești factori.

## Responsabilizarea administrației publice

S-au înregistrat progrese majore în multe aspecte ale procesului de responsabilizare, dar în unele domenii, structurile necesare nu sunt operaționale. Recent, s-a stabilit un sistem prin care autoritățile publice vor elabora anual rapoarte de activitate, însă este necesară revizuirea conținutului acestor rapoarte. De asemenea, ar trebui îmbunătățită comunicarea dintre Parlament, Curtea de Conturi și Ministerul Economiei și Finanțelor în privința rapoartelor de audit. Concepte de tipul „value for money” au fost adoptate la scară largă, de exemplu schimbarea orientării de la managementul resurselor la managementul și alocarea resurselor pe baza realizărilor și rezultatelor anticipate. Răspândirea largă a acestor idei necesită dezvoltarea de noi sisteme de colectare a datelor în ceea ce privește rezultatele și o reactualizare a sistemelor financiare.

Promovarea unei culturi de evaluare care să pună accent pe lecțiile învățate este o parte importantă a procesului de responsabilizare a administrației publice. Deși în administrația din România există un sistem puternic de raportare, accentul se pune mai degrabă pe descrierea activității decât pe evaluarea acesteia. Informațiile nu sunt colectate în mod sistematic. În plus, informațiile colectate pentru raportare sunt mai ales de natură financiară și nu se referă la evaluarea de natură non-financiară a rezultatelor și a efectelor. Programele și proiectele care au beneficiat de fonduri de pre-aderare au sisteme de monitorizare bine organizate la nivel central, regional și local; prin urmare putem vorbi de o capacitate bună de monitorizare, însă capacitatea de evaluare a programelor este inexistentă în administrația publică.

Au avut loc consultări cu Ministerul Economiei și Finanțelor cu scopul de a beneficia de disponibilitatea PO DCA de a implementa o cultură de evaluare a performanței ca ultimă etapă în procesul de implementare a politicilor și a programelor. Evaluarea este însă în fază incipientă și încă nu se realizează în multe domenii. În plus, terminologia folosită pentru definirea evaluării creează confuzie: problema provine din faptul că, în limba română, mai mulți termeni care au sensul de apreciere, estimare, examinare, monitorizare, auditare, respectiv evaluare pot fi numiți prin unul și același cuvânt – evaluare. Nu este deloc clar faptul că evaluarea are mai multe dimensiuni – reprezintă un instrument de control sau unul de management, este internă sau externă și este de mai multe tipuri.

La jumătatea anului 2005, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale (ACIS)<sup>38</sup> din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor a demarat elaborarea unei Strategii Naționale de Evaluare. Strategia Națională de Evaluare este un instrument important care ar putea reuni toate inițiativele separate care încearcă în prezent să dezvolte evaluarea în România și reprezintă o oportunitate pentru dezvoltarea culturii de evaluare pentru a sprijini o guvernare mai eficientă a țării. Scopul principal al Strategiei Naționale de Evaluare este de a „crea un sistem național de evaluare funcțional, ale cărui componente să se completeze reciproc; de a cuprinde sectorul public și privat, precum și societatea civilă; de a contribui la managementul eficient al intervențiilor publice și la responsabilizarea celor care elaborează politici publice și a celor care sunt factori de decizie. Trebuie recunoscută importanța elaborării de politici publice bazată pe experiența acumulată anterior.”

Interesul pentru evaluare a crescut, dar cererea concretă pentru evaluare nu se manifestă la scară largă. În afară de programele finanțate din fonduri UE nu se cunosc alte exemple de folosire a evaluării (*ex-ante*, *interim* sau *ex-post*). Cererea depinde de existența unei legislații care să impună efectuarea evaluării și de recunoașterea generală a faptului că, în procesul de

---

<sup>38</sup> Care coordonează evaluarea și monitorizarea programelor finanțate din fonduri Phare și a programelor operaționale finanțate din instrumente structurale.

implementare a politicilor, în cadrul ciclului de management strategic și de planificare bugetară, evaluarea este necesară și utilă.

În momentul de față, problema este că în anumite cercuri există convingerea conform căreia cererea nu va crește până când nu va exista un cadru legal adecvat. Evaluarea are loc în primul rând în cadrul programelor finanțate din fonduri UE sau din alte fonduri externe și este aproape inexistentă în administrația publică în ceea ce privește intervențiile publice naționale.

Evaluarea în administrația publică nu este un proces instituțional, excepție făcând structurile care administrează fonduri UE. Dacă nu va exista sprijin pentru dobândirea cunoștințelor și pentru popularizarea beneficiilor pe care le aduce folosirea evaluării, nu se va înregistra o dezvoltare semnificativă a acestui proces. ACIS va continua să susțină întărirea capacității de evaluare prin dezvoltarea cadrului general de îmbunătățire a acestei culturi (de exemplu: standarde de evaluare) și va promova, pe de o parte, oferta de servicii de evaluare (evaluatori din sectoarele privat și academic) iar pe de altă parte, cererea de evaluare, prin facilitarea de evaluare care va încuraja factorii de decizie în evaluarea intervențiilor. PO DCA va sprijini dezvoltarea culturii de evaluare, recunoscând că este o etapă importantă în ciclul de management.

### **Eficacitatea organizațională**

În managementul întregului ciclu al politicilor publice există deficiențe semnificative. Acestea pornesc de la practica existentă de planificare sectorială la nivelul ministerelor de linie. Nu se poate afirma că planificarea sectorială are legătură cu țintele strategice. Este deci necesară o îmbunătățire în procesul de traducere a variantelor de politici publice în strategii și planuri de acțiune. Sunt necesare, de asemenea, reforme în managementul resurselor umane și în managementul financiar. În acest mod, reforma în administrația publică va include și un pachet de reforme în managementul public care să pună accentul mai mult pe rezultate clare decât pe restructurări interne.

#### *Planificarea strategică*

Problemele asociate cu planificarea strategică sunt:

- Lipsa culturii managementului strategic și a personalului specializat. Cultura administrativă este caracterizată de importanța acordată controlului resurselor și activităților și de transferul responsabilităților și a puterii de decizie către nivelurile superioare. O abordare strategică de la nivelul superior către nivelurile inferioare nu a fost încă pusă în practică;
- Lipsa capacității de a planifica politici publice și de a elabora legi într-un cadru strategic sectorial, datorită lipsei practicii în acest domeniu, în special, capacitatea redusă de formulare și planificare a politicilor publice a tuturor funcționarilor publici cu funcții de conducere;
- Metodologiile și procedurile pentru planificarea strategică au fost adoptate recent.

#### *Managementul resurselor umane*

Legea 251/2006 (împreună cu normele de aplicare), care modifică Legea 188/1999, reprezintă un pas important în dezvoltarea legislației în domeniul funcției publice. Cadru legal a fost de

asemenea îmbunătățit prin adoptarea Legii 161/2003, care aduce modificări privind asigurarea transparenței în desfășurarea activității funcționarilor publici, a demnitarilor publici și a mediului de afaceri, precum și în ceea ce privește prevenirea și sancționarea corupției.

S-a schimbat și raportul între numărul de funcționari publici din administrația centrală și locală. Tabelul următor furnizează date cu privire la dimensiunea și dinamica corpului funcționarilor publici.

Tabelul II-1: Situația comparativă a funcționarilor publici pentru anii 2003-2005

Indicatorul sintetic	2003		2004		2005		Diferența (2005/2004)
	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	
<b>Număr posturi stabilite</b>							
Număr total posturi	110.426	100%	112.847	100%	107.058	100%	-5,1%
Posturi ocupate	97.142	88%	94.576	84%	91.546	86%	-3,2%
Posturi vacante	13.284	12%	18.271	16%	15.512	14%	-15,1%
<b>Posturi din administrația centrală în comparație cu administrația locală</b>							
Număr posturi în administrația publică centrală	65.497	59%	62.707	56%	*	*	-15,0%
Număr posturi în administrația publică locală	44.929	41%	50.140	44%	*	*	-23,7%
<b>Analiza în funcție de nivelurile de conducere</b>							
Posturi înalți funcționari publici	310	0,2%	246	0,2%	181	0,1%	-26,4%
Posturi funcționari publici de conducere	11.824	11%	12.267	11%	10.838	12%	-11,6%
Posturi funcționari publici de execuție	98.292	89%	100.334	89%	80.527	88%	-19,7%
<b>Analiza în funcție de natura postului</b>							
Posturi funcționari publici debutanți	3.566	3%	6.286	6%	*	*	+ 76%**
Posturi funcționari publici definitivi	106.860	97%	106.561	94%	*	*	- 0,3%**
<b>Posturi ocupate</b>							
Numărul și proporția posturilor ocupate în administrația publică centrală	60.459	92%	55.380	88%	53.312	*	-11,8%***
Numărul și proporția posturilor ocupate în administrația publică locală	36.683	81%	39.196	78%	38.234	*	+4,2%***

Sursa: Agenția Națională pentru Funcționari Publici

\*Informațiile nu sunt disponibile; \*\* Modificarea din 2004 față de 2003; \*\*\* Modificarea din 2005 față de 2003

Reforma funcției publice a înregistrat un progres însemnat în ceea ce privește:

- Crearea și implementarea unui sistem de recrutare, evaluare a performanțelor și promovare bazată pe merit;
- Desfășurarea în condiții optime a monitorizării și gestionării concursurilor pentru ocuparea posturilor vacante din structurile administrației publice;
- O mai bună definire a structurilor de dezvoltare a carierei, precum și elaborarea de proceduri pentru evaluare și promovare;
- Desfășurarea de cursuri de instruire pentru sprijinirea implementării de noi proceduri;



- Elaborarea unui cadru general de competențe în administrația publică (acest cadru nu a fost implementat încă);
- Legea nr. 251/ 2006 stabilește noi etape în vederea descentralizării către autoritățile locale a concursurilor pentru ocuparea posturilor;
- Modificarea fundamentală a legislației în ceea ce privește rolul și obligațiile prefectilor, care constituie un corp profesionist al înalților funcționari publici.

### *Probleme curente*

Un punct slab al situației curente este acela că nu există o șansă reală pentru dezvoltarea unei cariere, existând probabilitatea ca promovările să fie organizate pentru a favoriza candidatul a cărui avansare este dorită de instituție. Legea nr. 251/2006 stipulează faptul că funcționarii publici au atât dreptul cât și obligația de a-și perfecționa continuu abilitățile și de a urma cursuri de instruire profesională. Diferite studii au demonstrat că aproximativ jumătate din numărul total de funcționari publici nu au urmat nici un curs de instruire, 23% au participat la un curs și aproximativ 14% au urmat două astfel de cursuri.

Strategia RAP 2004-2006 a identificat o serie de probleme care nu au fost rezolvate în totalitate în perioada de pre-aderare. Problemele specifice relevante pentru PO ACD includ:

- O reglementare insuficient integrată pentru managementul resurselor umane din administrația publică;
- O capacitate instituțională neadecvată a Agenției Naționale a Funcționarilor Publici și a Institutului Național de Administrație;
- Un sistem nesatisfăcător de formare continuă a funcționarilor publici.

Implementarea de noi practici de lucru – cum ar fi îmbunătățirea ciclului de politici publice - necesită perfecționarea aptitudinilor prin instruire. În acest scop, se recomandă să se acorde prioritate funcționarilor publici aflați în posturi de conducere, deoarece introducerea de noi practici este în general un proces abordat de sus în jos. Managementul funcției de training pentru întreaga structură a administrației publice necesită o îmbunătățire continuă.

### *Calificarea profesională a funcționarilor publici*

Datele statistice privind calificările profesionale și academice ale funcționarilor publici prezintă o imagine favorabilă în ceea ce privește nivelul de studii al funcționarilor publici. La sfârșitul anului 2004, peste 75% din numărul total de funcționari publici din ministere și alte agenții centrale, peste 58% din funcționarii publici din cadrul serviciilor deconcentrate și jumătate din funcționarii aflați în administrația locală au studii universitare.

Aceste informații trebuie tratate cu precauție deoarece, datorită punctelor slabe din procesul de recrutare (care sunt abordate), o parte numeroasă a funcționarilor publici nu au pregătirea de bază necesară posturilor pe care le ocupă. Chiar dacă administrația publică din România deține resurse umane de calitate, profesionalismul corpului de funcționari publici nu se ridică la nivelul așteptat și nu răspunde nevoilor actuale. Acesta este unul dintre motivele de prioritizare a instruirii profesionale în PO DCA.

Legea nr. 251/2006 include reguli precise în ceea ce privește implicarea politică a funcționarilor publici de conducere și a înalților funcționari publici. De asemenea, legea completează cadrul legal existent cu noi reglementări referitoare la modul de promovare în categoria înalților funcționari publici și la evaluarea acestora.

## *Raționalizarea structurilor*

Guvernul precizează că schimbările de structură nu țin întotdeauna pasul cu schimbările de proces sau cu schimbările condițiilor individuale de muncă ale funcționarilor publici. Este de așteptat ca nivelul la care se vor efectua schimbările să demonstreze o alocare greșită a resurselor umane și cazuri unde există deficiențe structurale în alocarea responsabilităților în ceea ce privește implementarea programelor. În consecință, este nevoie de a redefini rolul structurilor din ministere și agențiile acestora, pentru a veni în sprijinul introducerii managementului strategic și evaluării performanțelor. Deoarece până acum atenția a fost îndreptată către dezvoltarea managementului resurselor umane, îmbunătățirea structurilor organizaționale a fost neglijată.

## **Receptivitatea serviciilor publice**

### **Descentralizarea serviciilor publice**

În iunie 2006, *Consiliul Interministerial pentru Administrație și Funcție Publică, Descentralizare și Comunități Locale* a înființat grupuri de lucru pentru a facilita colaborarea între actorii relevanți din domeniile descentralizării administrative și fiscale. De asemenea, Consiliul a decis ca ministerele de linie să își dezvolte strategiile sectoriale de descentralizare, acestea fiind considerate a avea un rol important în cadrul PO DCA. UCRAP are rolul de coordonare a procesului de descentralizare.

În cadrul procesului de descentralizare a serviciilor publice a fost adoptat un număr de legi, însă împărțirea responsabilității între autoritățile centrale și locale nu este clară, întrucât autoritățile locale nu au resursele financiare adecvate și chiar a avut loc un proces de „recentralizare” a puterii de decizie la nivelul ministerelor.

Constituția României și noua Lege nr. 286/2006 oferă posibilitatea de întărire a autonomiei locale, prin reglementarea pârghiilor necesare pentru creșterea eficienței și a calității actului administrativ, punând accent pe responsabilizarea aleșilor locali în procesul de conducere a comunităților pe care le reprezintă. Un memorandum semnat în februarie 2006, a identificat stadiul actual al alocării responsabilităților între nivelul central și cel local. S-au înregistrat progrese majore. A fost aprobat de către Parlament un pachet legislativ care creează un cadru legislativ îmbunătățit pentru continuarea procesului de descentralizare administrativă și financiară. Adoptarea legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale completează cadrul legislativ privind procesul de descentralizare. Un proiect al unui sistem de monitorizare care poate fi folosit de către ministere pentru a evalua efectele descentralizării în toate sectoarele se află în faza de elaborare în prezent, beneficiind de sprijin PHARE.<sup>40</sup>

Aceste progrese recente contribuie la clarificarea alocării responsabilităților și resurselor financiare între diferitele niveluri ale administrației publice, și la justificarea transferului de noi responsabilități către administrația publică locală. Mai mult, acestea creează cadrul pentru implementarea actuală a descentralizării sectoriale la o scară semnificativă. Intervențiile multi-anoale PHARE 2004-2006 continuă să pregătească terenul pentru crearea unei infrastructuri care poate completa cu succes reforma descentralizării-deconcentrării (instrumente și proceduri) ca bază pentru servicii publice mai bine administrate în folosul

---

<sup>40</sup> Twinning PHARE RO/2004/IB/OT/01 – *Procesul de Descentralizare și Deconcentrare condus de Administrația Centrală*; Twinning PHARE RO/2004/IB/OT/02 – *Întărirea autonomiei financiare a autorităților locale prin continuarea descentralizării fiscale și financiare*.

publicului larg. Acest proiect va aduce descentralizarea într-o fază pilot în cele trei sectoare. Un beneficiu considerabil până în prezent a fost sprijinul pentru elaborarea strategiilor de descentralizare în anumite sectoare, cum ar fi: sănătatea, educația (învățământul preuniversitar) și asistența socială.

O parte importantă a strategiei Guvernului o constituie faptul că PO DCA ar trebui să sprijine continuarea procesului de descentralizare administrativă și fiscală din sectoarele prioritare. Aceste domenii, în special educația și asistența socială sunt relevante în contextul Strategiei Lisabona revizuite, iar calitatea serviciilor publice furnizate de administrația publică locală în aceste domenii este considerată vitală pentru dezvoltarea economiei locale.

În timp ce eforturile întreprinse până în prezent s-au concentrat pe procesul de descentralizare, s-a acordat mai puțină atenție îmbunătățirii calității și eficienței generale a serviciilor deja descentralizate sau capacității de management a administrației publice locale într-un mod coordonat. Se recunoaște faptul că există probleme în ceea ce privește orientarea către cetățean. Luându-se în considerare această problemă, s-a ajuns la concluzia că lipsa unei culturi a standardelor de calitate a constituit un factor important. Există, de asemenea, posibilitatea unor îmbunătățiri privind eficiența acestui proces prin reducerea sau simplificarea etapelor de furnizare a serviciilor publice, și a unor schimbări la nivelul birocrăției în administrația locală. Lipsa unei planificări în ceea ce privește furnizarea serviciilor publice influențează percepția referitoare la calitatea serviciilor publice. De asemenea, sunt disponibile informații limitate în ceea ce privește costul serviciilor.

În concluzie, atenția trebuie îndreptată la nivel local asupra următoarelor două aspecte principale ce determină îmbunătățirea promptitudinii serviciilor publice furnizate către cetățean:

- Progresele insuficiente în descentralizarea furnizării de servicii publice, cu precădere în sectoarele cu impact major asupra calității vieții cetățenilor;
- Necesitatea de a rezolva probleme privind nivelul general al calității și eficienței furnizării de servicii publice.

## Anexa III - Analiza sectorială

Principalul beneficiu așteptat, ca membru UE, va fi o transformare social - economică masivă în toate sectoarele. FSE joacă un rol important în această transformare, atât prin promovarea creșterii economice regionale cât și prin dezvoltarea socială. Prin consolidarea sectorului agricol se așteaptă o transformare a economiei rurale. Noi provocări vor apărea în serviciile publice de bază din sectoarele cheie, cum ar fi: educația, reconversia forței de muncă și mediul. Asistența socială va trebui să atingă un nou nivel de operaționalizare pentru a susține schimbările masive ce ar putea apărea într-o perioadă foarte scurtă de timp. Problema poate fi privită din mai multe perspective – capacitate deficitară de absorbție a asistenței financiare a UE în județe, municipii și comune și o nevoie de pregătire în domeniile descentralizate pentru a face față noilor provocări ce apar în dezvoltarea socială și economică. Un indiciu al acestui fapt este aproape o totală lipsă de date referitoare la nivelul sprijinului care va trebui acordat.

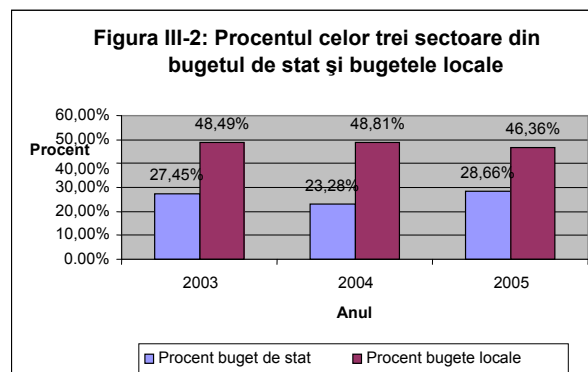
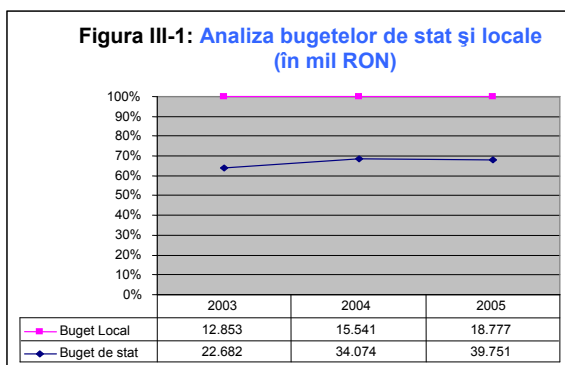
Este absolut necesară prioritizarea sectoarelor care au nevoie de cea mai mare susținere, datorită presiunii la care vor fi supuse ministerele care derulează strategii de descentralizare. Pentru identificarea sectoarelor prioritare s-au aplicat următoarele patru criterii principale de selecție:

- nivelul cheltuielilor publice și resursele financiare ale sectorului;
- numărul instituțiilor publice (autorități/ organizații/ agenții) implicate în furnizarea serviciilor conexe;
- numărul de angajați din sector, care lucrează la nivel central și local;
- numărul imens de beneficiari finali ai acestor servicii (întreaga populație).

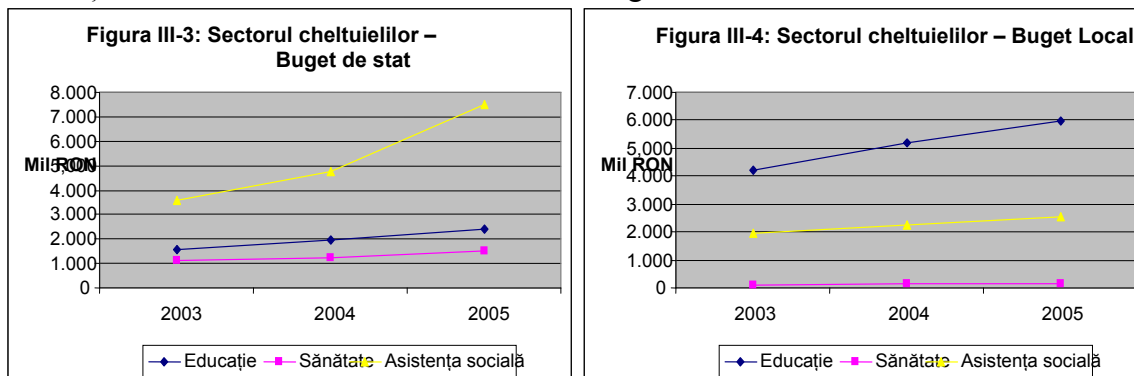
Sectoarele alese ca prioritare prezintă o urgentă nevoie de întărire a structurilor administrative, cele patru criterii enumerate anterior arătând mai mult decât clar contribuția crucială a acestor sectoare la dezvoltarea socio-economică a țării, în conformitate cu obiectivele politicii de coeziune.

### Nivelul cheltuielilor publice

Figura III-1 reprezintă graficul care arată proporția bugetelor de stat și locale în perioada 2003 – 2005. În timp ce suma totală ale cheltuielilor a crescut semnificativ în acești ani, proporția bugetelor locale din bugetul de stat a rămas aproximativ aceeași, respectiv 70:30. Figura III-2 reprezintă procentele celor trei sectoare din totalul bugetului de stat și din totalul bugetelor locale. Aceasta demonstrează că cele trei sectoare au utilizat în perioada 2003 – 2005 între 23% și 29% din bugetul de stat și între 46% și 48% din bugetele locale.



A fost analizată evoluția cheltuielilor actuale pentru aceste trei sectoare. În toate cele trei sectoare s-a identificat o creștere a cheltuielilor, atât la nivelul bugetului de stat (Figura III-3) cât și la nivelul bugetelor locale (Figura III-4). Aceste grafice reflectă de asemenea legătura semnificativă dintre sectoare, la fiecare nivel. De exemplu, la nivel local, cheltuielile pentru educație sunt mult mai mari decât pentru celelalte două sectoare, în timp ce cheltuielile pentru asistența socială sunt mult mai mari la nivelul bugetului de stat.



În PO DCA este susținută importanța prioritizării cheltuielilor.

## Numărul instituțiilor publice

### Sănătate

Evoluția numărului unităților sanitare cu capital majoritar de stat este reflectată în următorul tabel:

**Tabel III-1: Unități sanitare**

	1999 număr	2002 număr	2003 număr	2004 număr
Spitale	425	442	422	416
Clinici medicale	1.234	442	304	267
Centre de sănătate	89	74	65	61
Cabinete medicale școlare	0	716	733	771
Cabinete medicale individuale de familie	0	8.803	9.278	9.049

Sursa: Institutul Național de Statistică

Există o creștere constantă a implicării sectorului privat în furnizarea de servicii de sănătate. În domeniul sănătății se poate observa o creștere evidentă a numărului instituțiilor de profil cu capital majoritar privat față de cele cu capital majoritar de stat. În prezent este în desfășurare un proces de transformare a sistemului de sănătate de la unul centralizat (înainte de 1990), la unul bazat pe sistemul asigurărilor de sănătate.

**Tabel III-2: Unitățile sanitare cu capital majoritar de stat și privat**

	1999 număr	2002 număr	2003 număr	2004 număr
<b><u>Policlinici</u></b>				
Capital majoritar de stat	303	44	40	32
Capital majoritar privat	144	161	168	204
<b><u>Cabinete stomatologice</u></b>				
Capital majoritar de stat	-	2989	3275	3262
Capital majoritar privat	3.405	4.536	4.934	5.282

## Farmacii

Capital majoritar de stat	534	503	495	504
Capital majoritar privat	3.518	3.766	3.933	4.268

Sursa: Institutul Național de Statistică

## Educație

Numărul instituțiilor implicate în sistemul educațional precum și unele aspecte legate de performanța acestora sunt evidențiate în următorul tabel:

**Tabel III-3: Numărul unităților școlare raportat la numărul de elevi**

	1999/00	2002/3	2003/4	2004/5
Numărul unităților școlare	27.633	23.679	18.012	14.396
Numărul elevilor	3.509.449	3.270.786	3.214.999	3.108.634

Sursa: Institutul Național de Statistică

Numărul total al unităților școlare a scăzut cu aproape 50%, în timp ce numărul elevilor a scăzut într-un procent mai mic, iar al studenților a crescut. O explicație a acestui fapt este scăderea numărului de grădinițe. Acest lucru a coincis cu o creștere a numărului celor înscriși.

## Asistența socială

Ilustrarea numărului instituțiilor implicate în procesul de asistență socială este prezentată în schema de mai jos, care oferă câteva indicații referitoare la complexitatea problemelor de structură ce vor apărea în sistem. PO DCA țintește să aibă în vedere eficientizarea procesului și a serviciilor furnizate clienților.

## **Numărul angajaților în sectoarele prioritare**

Importanța relativă a nivelului de angajare în sectorul public din totalul pieței muncii, precum și analiza pieței muncii în sectorul public sunt reflectate în tabelele III-4 și III-5. Aceasta este dovada clară a importanței sectoarelor de Sănătate, Educație și Asistență Socială pe piața muncii.

**Tabel III-4: Prezentare de ansamblu a sectoarelor de pe piața muncii din România**

Numărul angajaților pe sectoare	2002	2003	2004
Agricultură, vânătoare și pescuit	3.015	2.888	2.638
Industrie și construcții	2.488	2.455	2.471
Comerț și servicii	1.736	1.840	1.940
Sectorul public	1.090	1.123	1.189
<b>Total</b>	<b>8.329</b>	<b>8.306</b>	<b>8.238</b>
<b>Procentajul în sectorul public</b>	<b>13,1%</b>	<b>13,5%</b>	<b>14,4%</b>

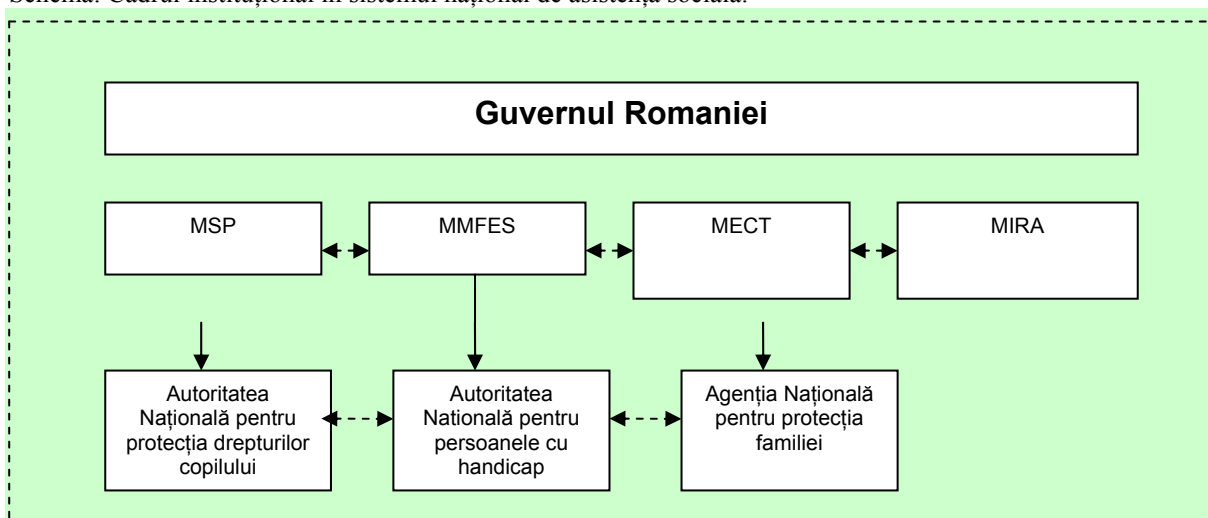
Sursa: Institutul Național de Statistică

**Tabel III-5: Nivelul de angajare în sectorul public**

Numărul angajaților din sectorul public	2002	2003	2004
Administrația publică și apărarea	148	155	159
Educația	415	420	430
Sănătatea și asistența socială	358	359	367
Alte activități ale economiei naționale	169	189	233
<b>Total</b>	<b>1.090</b>	<b>1.123</b>	<b>1.189</b>
<b>Procentajul în Sănătate, Educație și Asistență Socială</b>	<b>70,9%</b>	<b>69,4%</b>	<b>67,0%</b>

Sursa: Institutul Național de Statistică

Schema: Cadrul instituțional în sistemul național de asistență socială:



1. **Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse (MMFES)** – Departamentul de asistență socială și politici familiale;
2. **Autoritatea Națională pentru Protecția Drepturilor Copilului** – elaborează strategii, programe, reglementări în domeniul protecției și promovării drepturilor copilului;
3. **Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap** – coordonează la nivel central activitățile referitoare la protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, elaborează politici, strategii și standarde;
4. **Agencia Națională pentru Protecția Familiei** – elaborează strategii, programe în domeniul prevenirii și combaterii violenței în familie.
5. **Direcțiile de Muncă, Solidaritate Socială și Familie** (41 județe + București) = servicii deconcentrate ale MMFES
6. **Direcțiile Generale pentru Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC)**– subordonate consiliilor județene / consiliului local și sectoarelor Bucureștiului (41+6). Se ocupă cu implementarea politicilor de asistență socială și strategiilor în domeniul protecției copiilor, familiei, persoane singure / în vârstă/ cu handicap și orice persoană care are nevoie de protecție. De asemenea acestea sunt responsabile de dezvoltarea și diversificarea serviciilor specializate în acordarea asistenței sociale în concordanță cu nevoile identificate.
7. **Servicii publice de asistență socială** – organizate de consiliile locale la nivelul municipiilor și orașelor. La nivelul consiliilor locale comunale, în funcție de problemele sociale cu care acestea se confruntă la nivel administrativ teritorial, există specialiști responsabili cu asistența socială (în domeniul protecției copiilor, familiei, persoane singure / în vârstă/ cu handicap și orice persoană care are nevoie de protecție).

*Sursa: Ministerul Muncii, Familiei și Egalității de Șanse*

Direcțiile generale pentru asistență socială și protecția copilului au dezvoltat un număr de servicii alternative menite să prevină separarea copilului de familie:

Număr de servicii alternative funcționale înființate de DGASPC	2002	2003	2004	2005	Jun-06
	394	537	593	589	562

Aparenta diminuare a numărului acestor servicii după 2004 se datorează transferului unora dintre serviciile de zi către consiliile locale, conform Legii nr. 272/2004.

DGASPC au și funcția de management a serviciilor speciale de protecție a copiilor separați de familie: servicii familiale și servicii rezidențiale.

Pe data de 31 august 2006, existau 47.863 copii in familii substitutive (asistenți maternali profesioniști publici și privați, familii extinse și alte persoane/familii) și 25.816 copii în diferite instituții (centre de plasament publice sau private).

Sistemul public rezidențial cuprinde: 359 locuințe de familie și 466 apartamente, 132 instituții restructurate și 180 instituții clasice.

### **Grup țintă de cetățeni**

Criteriul final de selecție a sectoarelor a fost numărul cetățenilor beneficiari ai serviciilor furnizate de aceste sectoare. Nu au fost colectate date referitoare la acest aspect, deoarece aceste sectoare vor deservi toți cetățenii. Sănătatea publică privește toți cetățenii, iar o creștere a calității serviciilor și a costurilor efective va avea un efect pozitiv asupra dezvoltării socio-economice a țării. Există argumente economice convingătoare pentru îmbunătățirea calității serviciilor de asistență socială, în conformitate cu efectele redistribuirii și siguranței sociale a acestor servicii.



## Anexa IV – Defalcarea orientativă a contribuției UE pe categorii în PO DCA

Nr. de referință al Comisiei: CCI 2007 RO 051 PO 002

Numele programului: Programul operațional „Dezvoltarea capacității administrative”

Data ultimei decizii a Comisiei privitoare la programul operațional menționat:

\_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

(în euro)

Dimensiunea 1 Tema Prioritară	
Cod *	Suma **
81	199.682.518
85	6.240.077
86	2.080.027
Total	208.002.622

(în euro)

Dimensiunea 2 Forma de finanțare	
Cod *	Suma **
01	208.002.622
Total	208.002.622

(în euro)

Dimensiunea 3 Teritoriu	
Cod *	Suma **
00	208.002.622
Total	208.002.622

\* Categoriile sunt codificate pentru fiecare dimensiune folosind clasificarea standard.

\*\* Suma estimată pentru contribuția comunitară pentru fiecare categorie.