



Elaborarea politicilor publice în România -instituții și proceduri-

Anca Ghinea și Dragoș Negoită - Secretariatul
General al Guvernului



De ce este necesară reforma?

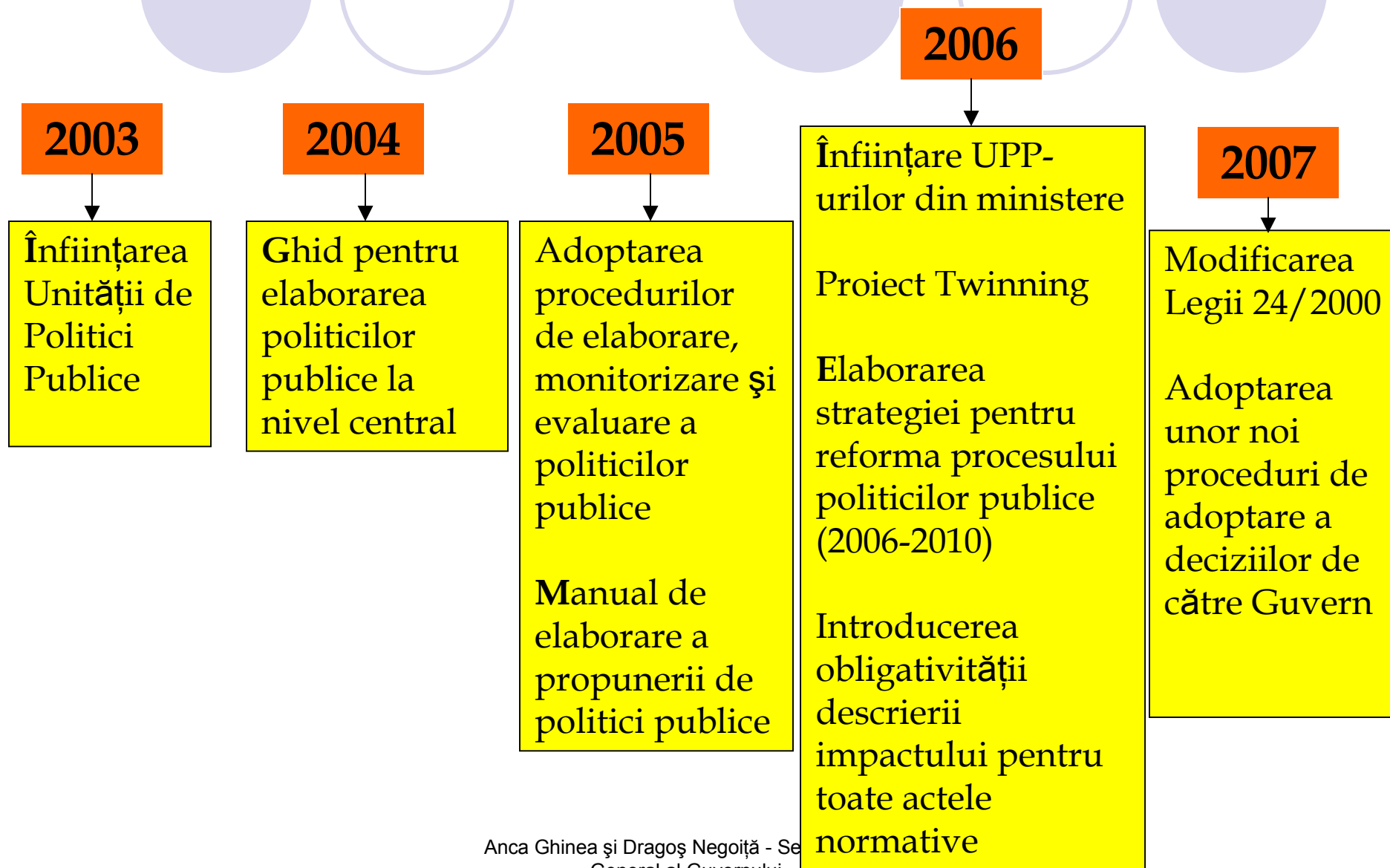
- Fundamentare insuficientă a politicilor publice;
- Abordare legalistă a procesului de elaborare a politicilor publice (ajustează dar nu rezolvă);
- Insuficientă coordonare și corelare a politicilor publice cu bugetul;
- Insuficientă coordonare între nivelul central și cel local în construcția politicilor publice;
- Capacitatea redusă de formularea politicilor publice.



De ce este necesară reforma?

- **Rapoartele de țară ale Comisiei Europene din anii 2003, 2004, 2005 au semnalat:**
 - insuficienta evaluare a fezabilității, impactului și a posibilelor implicații bugetare ale actelor normative
 - deficiențe în coordonarea procesului politicilor publice
- **Unul dintre angajamentele asumate de România în programul PAL (Programatic Adjustment Loan) al Băncii Mondiale prevedea:**
 - adoptarea procedurilor de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice ca parte a procesului de reformă a formulării politicilor publice.
- **Uniunea Europeană solicită în prezent statelor membre să-și asume, prin intermediul inițiativelor pentru mai bună reglementare, obiective naționale** legate de analiza impactului deciziilor publice, reducerea costurilor administrative și îmbunătățirea procesului de consultare.

Un rezumat al pașilor reformei



Legislație în domeniu



Documente de politici publice

- H.G. nr. 775/2005 – proceduri pentru elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice
- H.G. nr. 870/2006 – strategia în domeniul politicilor publice (2006 – 2010)

Acte normative

- Legea nr. 24/2000 cu modificări – norme de tehnică legislativă
- H.G. nr. 1361/2006 – conținutul expunerilor de motive și al notelor de fundamentare

Proceduri de elaborare, prezentare și adoptare a documentelor de politici publice și a actelor normative

- H.G. nr. 1226/2007



Unitatea de Politici Publice/SGG

Decizia Primului-Ministru nr.258/06.11.2003

Atribuții:

- **întărirea capacității manageriale** a Guvernului cu privire la fundamentarea, elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice
- **dezvoltarea unui mecanism** de coordonare a procesului de elaborare și implementare a politicilor publice
- **eficientizarea comunicării și coordonării** în cadrul procesului de formulare a politicilor publice.



Unitatea de Politici Publice / SGG

Principalele activități:

- Elaborează proceduri, manuale, ghiduri utilizate în procesul politicilor publice
- Coordonează metodologic unitățile de politici publice din cadrul ministerelor
- Asigură punerea în aplicare a H.G. 775/2005, H.G. nr. 1361/2006 și, parțial, H.G. nr. 1226/2007
- Monitorizează și evaluează procesul de analiză preliminară a impactului
- Acordă consultanță ministerelor în elaborarea documentelor de politici publice
- Responsabilități în domeniul planificării strategice



Unitățile de politici publice din ministere

- Redactează documente de politici publice **împreună cu departamentele de specialitate**
- Răspund de trimiterea documentelor de politici publice către UPP/SGG și de comunicarea, in general, cu aceasta
- Urmăresc respectarea procedurilor prevăzute de legislația în vigoare în cadrul propriului minister
- Monitorizează implementarea politicilor publice
- Responsabilități în domeniul planificării strategice



Unitățile de politici publice din ministere

Profilul UPP-urilor din ministere

- În general - Funcționează în cadrul ministerelor ca departamente separate în subordinea ministrului. Pot de asemenea funcționa ca grupuri de lucru, comisii interdepartamentale, structuri în subordinea secretarului general
- Își desfășoară activitatea începând cu momentul inițierii unei politici publice și până la evaluarea implementării ei
- Poate fi constituită din: manageri publici, consilieri de integrare, funcționari publici, personal contractual.

H.G. nr. 1226/2007 – proceduri de prezentare, consultare și adoptare a documentelor de politici publice și a actelor normative

Documentele de politici publice

- Au un nou statut, parcurgând aceleași proceduri de anunțare, consultare și avizare cu proiectele de acte normative
- Art. 9 al. (1) din H.G. nr. 1226/2007 - proiectele de acte normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare se elaborează **pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau Guvern**

Documentele de politici publice



Excepțiile de la art. 9 al. (1):

- Actele cu caracter individual
- Legi speciale de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe
- **Actele normative prin intermediul cărora se asigura compatibilizarea legislației naționale cu legislația comunitară**
- Actele normative inițiate ca urmare a aprobării de către Guvern a tezelor prealabile
- Actele normative prin care se ratifică, aprobă, aderă sau acceptă un tratat
- Actele normative prin care se aprobă normele metodologice prevăzute prin lege



Documentele de politici publice

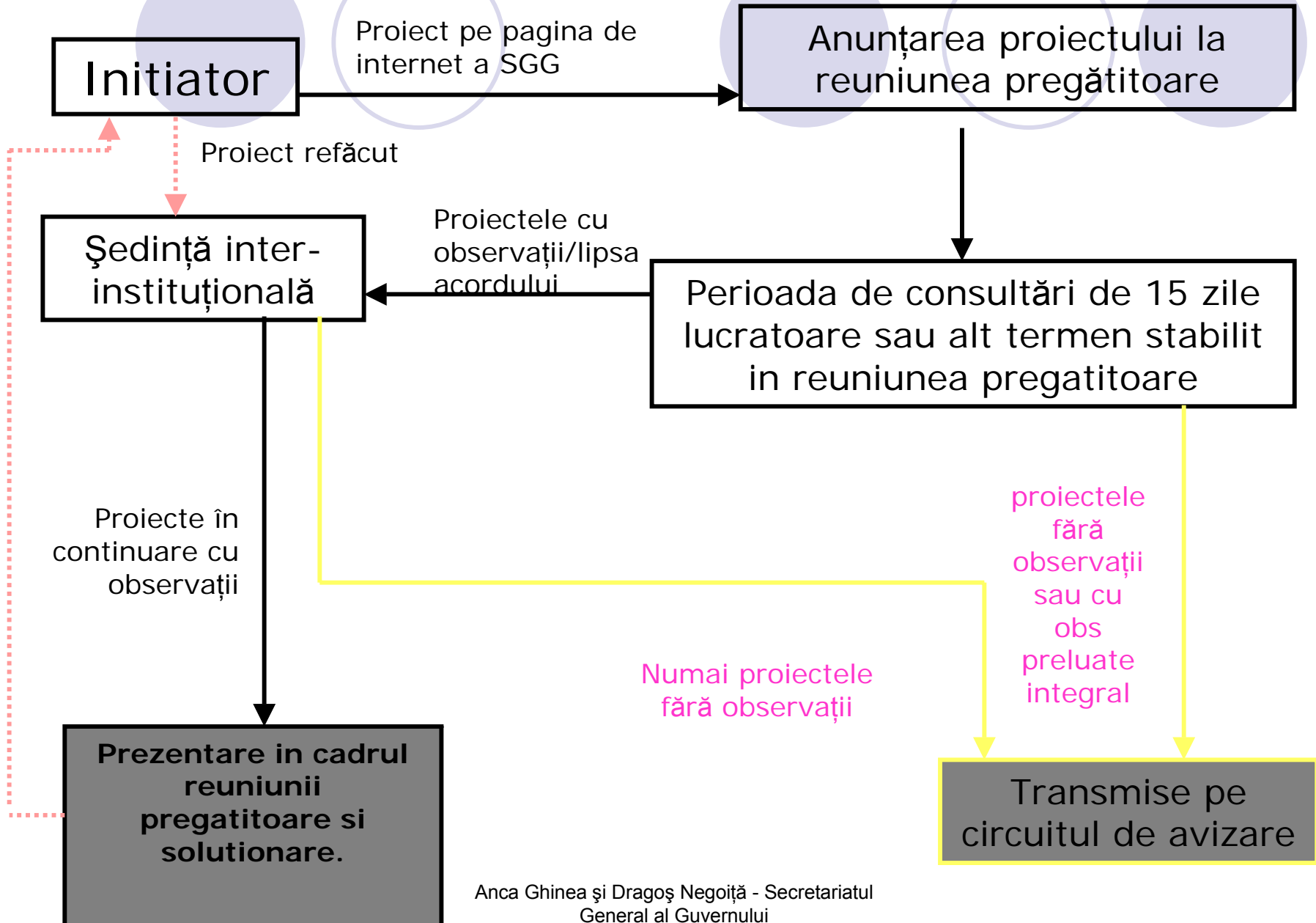
Tipuri:

- Strategia
- Planul
- Propunerea de politică publică

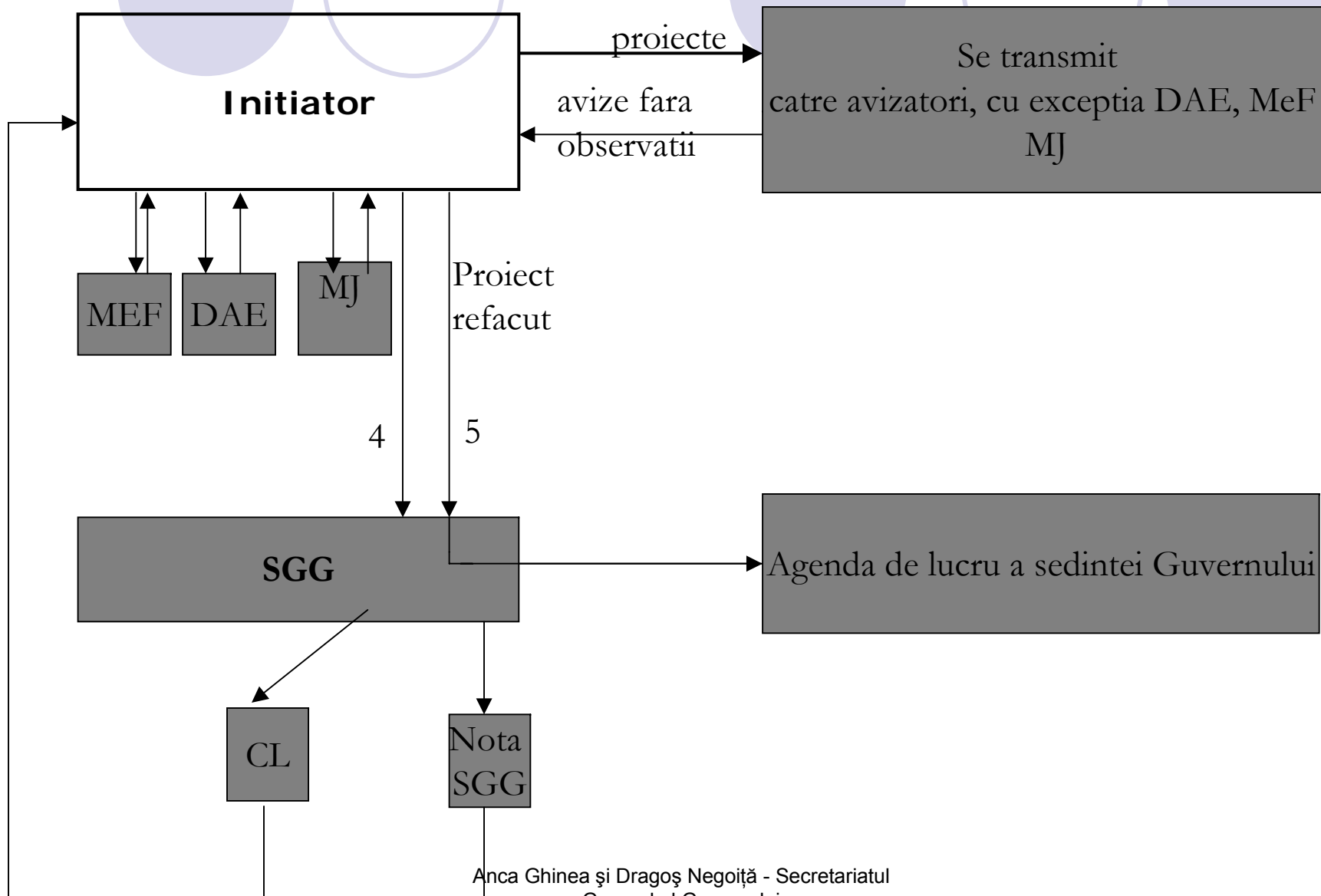
Structura și conținutul acestora trebuie elaborate după cum urmează:

- Strategia și planul, conform prevederilor H.G. nr. 870/2006;
- Propunerea de politică publică, conform prevederilor H.G. nr. 775/2005. Aceste prevederi sunt interpretate ca fiind o detaliere a definiției și structurii generale a propunerii de politică publică incluse în H.G. nr. 870/2006.

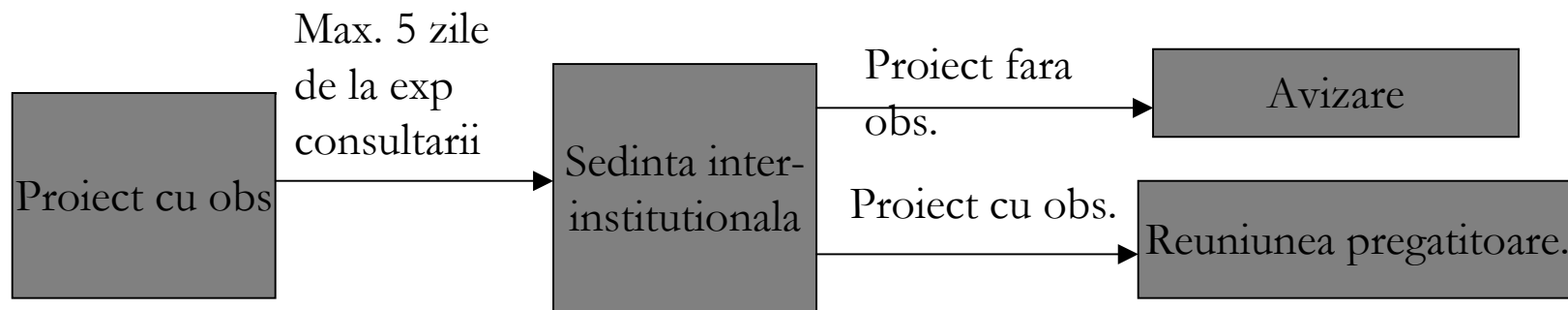
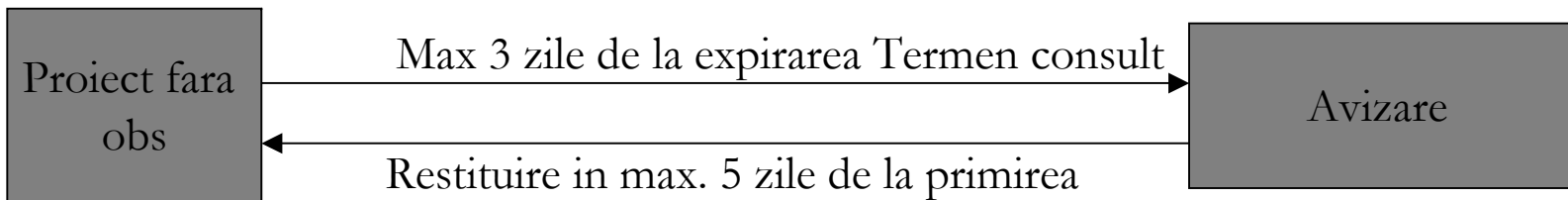
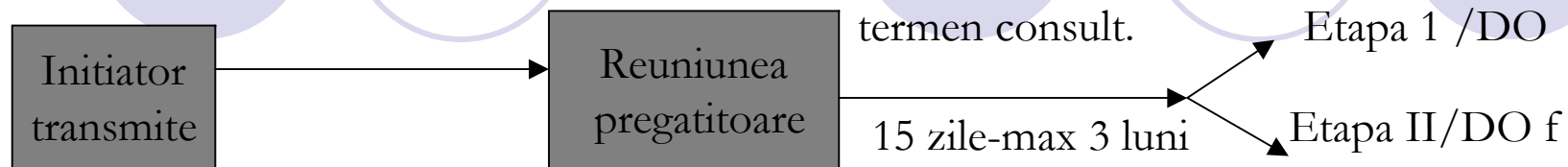
Anunțarea și consultarea



Etapa de avizare



Termene instituite prin noul Regulament



Do-declaratie obiectii
DOF- declaratie obiectii finala



Documentele de politici publice

Anca Ghinea și Dragoș Negoită - Secretariatul
General al Guvernului

Definiția documentului de politică publică

Instrument decizional creat pentru a stabili obiectivele globale ale politicilor guvernamentale, precum și soluții pentru problemele apărute pe parcursul guvernării.

Include:

- analiza preliminară a impactului
- planificarea acțiunilor viitoare
- planificarea măsurilor de implementare



Tipuri de documente de politici publice

- Strategie
- Plan
- Propunere de politică publică (în continuare - PPP)

Definiția și utilizarea Strategiei

- **Strategia** este un document de politică publică ce definește, pe termen mediu și lung, obiectivele globale ale Guvernului într-un anumit domeniu în care sunt necesare decizii pentru o gamă largă de aspecte.

Structura Strategiei



- *Introducere*
- *Informații generale relevante*
- *Priorități, politici și cadru juridic existent*
- *Definirea problemelor*
- *Obiective*
- *Principii generale*
- *Direcții de acțiune*

Structura Strategiei



- *Rezultate ale politicilor publice (outcome)*
- *Rezultate ale acțiunilor (output)*
- *Indicatori*
- *Implicații bugetare*
- *Implicații legislative*
- *Activități de monitorizare și evaluare*
- *Etapele ulterioare și instituțiile responsabile*

Structura planului pe termen mediu (2-3 ani)

- *Informații generale relevante*
- *Definirea problemelor*
- *Obiective specifice*
- *Direcții de acțiune*
- *Realizări*
- *Rezultate*
- *Indicatori*
- *Timp*
- *Implicații bugetare*
- *Activități de monitorizare și evaluare*

Definiția și utilizarea PPP

- **Propunerea de politică publică** este un document pe baza căruia se rezolvă probleme de pe agenda publică și guvernamentală în cazul în care există mai multe soluții posibile sau dacă este nevoie de un acord conceptual asupra esenței deciziei publice.

! Dintr-o singură propunere de politici publice poate deriva unul sau mai multe acte normative.

Structura Propunerii de Politică Publică

- Formularea problemei
- Obiective generale/Obiective specifice
- Variante de soluționare
- Procesul de consultare
- Varianta de soluționare recomandată
- Planul de acțiune al politicii publice



H.G. nr. 1361/2006

Reglementează structura și conținutul expunerii de motive sau al notei de fundamentare pentru actele normative care **au impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare.**

Conținutul notei de fundamentare

- *Motivul emiterii proiectului de act normativ;*
- *Impactul proiectului de act normativ asupra domeniilor social, economic, de mediu și asupra mediului de afaceri;*
- *Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung, pentru anul curent și următorii 5 ani;*
- *Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare;*
- *Consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ;*
- *Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ;*
- *Măsuri de implementare.*



Implementarea H.G. nr. 775/2005

- Există un progres real în ceea ce privește gradul de înțelegere a conceptului de politică publică, a etapelor procesului precum și în utilizarea formularului;
- Există personal pregătit în cadrul unităților de politici publice care să realizeze o evaluare generală a impactului, dacă toate celelalte condiții sunt îndeplinite (voință politică, resurse, timp);
- Există o comunicare bună între ministere și DPP/SGG în privința elaborării și îmbunătățirii propunerilor de politici publice.



Implementarea H.G. nr. 775/2005

- Există încă situații în care decizii importante sunt adoptate fără existența unui document de politică publică;
- Există probleme în comunicarea intra și inter instituțională la nivelul administrației publice centrale în momentul planificării și formulării unor politici publice;
- Nu sunt aplicate tehnici de analiză a impactului de genul: analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, analiza de risc, etc.;
- Predomină abordarea fragmentară a politicilor publice propuse.

Situația propunerilor de politici publice (iunie 2007)

Domeniul politicii publice Tip aviz	Aviz favorabil	Aviz favorabil cu observații	Aviz nefavorabil	Total
Administrație publică și justiție	9	4	1	14
Mediu	1	1		2
Politici sociale și de sănătate	5	2	2	9
Agricultură și dezvoltare rurală	4			4
Educație, cultură și relații interetnice	4	1		5
Economie, finanțe și mediu de afaceri	8	2	1	11
Apărare și afaceri externe				
Comunicații și IT				
Total	31	10	4	45



Implementarea H.G. nr. 1361/2006

- Perioada de implementare este prea scurtă pentru a face o evaluare adecvată a rezultatelor aplicării;
- Formularul prevăzut în H.G. nr. 1361/2006 se utilizează în cazul a 95% dintre proiectele de acte normative;
- În prezent aprox. 30% dintre proiectele de acte normative sunt fundamentate într-un mod satisfăcător din punctul de vedere al cerințelor prevăzute de H.G. nr. 1361/2006.

Implementarea H.G. nr. 1361/2006

- Noul formular este, în general, completat cu aceleași informații care erau prezentate și în fundamentările precedente. (insuficientă evaluare a impactului socio-economic, a impactului bugetar precum și o descriere slabă a procesului de consultare);
- Nu se alocă suficient timp pentru realizarea unei evaluări preliminare a impactului adecvată;
- Ministerele apelează rareori la date statistice și alte tipuri de informații sintetizate pentru a fundamenta reglementările elaborate;
- În general, proiectele de acte normative nu se revendică de la propuneri de politici publice, strategii și alte documente strategice.

Întrebări



- Introducerea procedurilor determină creșterea birocrăției?
- Cât de funcționale sunt UPP-urile din ministere? Care este rolul lor în fapt?
- Contribuie propunerile de politici publice la fundamentarea actelor normative sau invers?
- În ce măsură documentele de politici publice elaborate până în prezent sintetizează etapele unui proces de analiză și consultare desfășurat anterior?