GHIDUL INSTITUŢIILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE

PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA PROCESULUI POLITICILOR PUBLICE LA NIVEL LOCAL

UNITATEA DE POLITICI PUBLICE
MINISTERUL ADMINISTRAȚIEI ȘI INTERNELOR

BUCUREȘTI, 2011

CUPRINS

Cuvânt înainte al echipei de proiect....7

I. Introducere....9

I.1. Scopul și obiectivele ghidului....9

I.2. Ce cuprinde?....11

I.3. Cui se adresează acest ghid?....13

II. Reforma reglementărilor și politicile publice....16

II.1 Ce urmăresc Bunele Reglementări?....16

II.2 Ce acoperă Bunele Reglementări?....17

II.3. Dezvoltarea reformei reglementărilor și procesului politicilor publice....20

II.3.1 Observaţii preliminare....20

II.3.2 Contextul general....21

II.3.3 Etapele reformei reglementărilor la nivel UE....24

II.3.4 Dimensiunea regională a reformei reglementărilor....26

III. Principalele etape ale procesului politicilor publice la nivel local....29

III.1. Descrierea etapelor procesului politicilor publice precum și a atribuțiilor administrației publice locale (APL) în formularea politicilor publice....29

III.2. Instituții inițiatoare de politici publice la nivelul administrației publice locale (APL)....34

III.2.1. Cine poate iniţia politici publice locale?....34

III.2.2. Ce rol au aparatele proprii?....35

IV. Formularea politicii publice....39

IV.1. Tipuri de documente de politici publice la nivelul APL....39

IV.2. Inițierea unei politici publice....42

IV.2.1. Evaluarea necesităţii pentru intervenţie: “Unde mă aflu?”....42

IV.2.2. Definirea obiectivelor politicii: “Încotro vreau să mă îndrept?”....44

IV.2.3. Definirea scopului intervenţiei (rezultate imediate/efecte pe termen lung): “Ce voi obţine?”....47

IV.3. Formularea problemei de politici publice....49

IV.3.1. Identificarea impactului: „Care vor fi efectele?”....49

IV.3.2 Colectarea datelor: „Unde pot obține dovezile de care am nevoie?....55

IV.4. Identificarea opțiunilor de politici publice....58

IV.4.1 Aplicarea metodologiilor: „Cum pot compara opțiunile?”....58

IV.5. Consultarea....70

IV.5.1. Planificarea consultărilor publice 71
IV.6. Conexiunea între politicile publice dezvoltate la nivel local și alocarea resurselor financiare pentru îndeplinirea obiectivelor acestora 80
IV.7. Legătura cu alte documente programatice precum și cu politicile guvernamentale în diferite domenii de politici publice 84
V. Implementarea politicilor publice la nivelul APL 87
V.1. Instrumente de implementare a politicilor publice 87
V.2. Planul de acțiuni 92
VI. Monitorizarea și evaluarea politicilor publice 99
VI.1. Anticiparea adoptării şi implementării 99
VI.2. Raportarea Rezultatelor 102
IV.3. Verificarea corectitudinii procesului 104
ANEXE 107
ANEXA 1 – Instrumente de identificare a impacturilor 107
ANEXA 2: Obiectivele statelor membre UE în cadrul Strategiei Europa 2020 110
ANEXA 3 112
REFERINȚE BIBLIOGRAFICE 117

ABREVIERIȘI ACRONIME

APL	Administrația PublicăLocală
CE	Comisia Europeană
CJ	Consiliu Județean
DPP	Direcția de Politici Publice
GL	Grup de Lucru
HG	Hotărârea Guvernului
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
MAI	Ministerul Administrației și Internelor
OCDE	Organizația de Cooperare și Dezvoltare Europeană
ONG	Organizații Non-Guvernamentale
PIB	Produs Intern Brut
RIA	Regulatory Impact Assessment (Evaluarea Impactului Reglementărilor)
SGG	Secretariatul General al Guvernului
UE	Uniunea Europeană
UPP	Unitatea de Politici Publice

Lista tabele

Tabel nr. 1: Grupul ţintă al ghidului
Tabel nr. 2: Comparația procesului politicilor publice la nivel central/local
Tabel nr. 3: Model de notă de fundamentare/raport de specialitate pentru hotărâri de consiliu
Tabel nr. 4: Principalele tipuri de impact după categorie
Tabel nr. 5: Principalele avantaje și dezavantaje ale metodelor de identificare a impactului
Tabel nr. 6: Sumar al caracteristicilor de impact
Tabel nr. 7: Metode calitative şi cantitative de colectare a datelor
Tabel nr. 8: Șase pași în managementul colectării datelor și evaluării (Ovretveit, 1998)
Tabel nr. 9: Utilizarea CBA sau CEA?
Tabel nr. 10: Exemplu de sistem de punctare
Tabel nr. 11: Prioritizarea opţiunilor de politici
Tabel nr. 12: Rezumat al etapelor şi instrumentelor de politici publice
Tabel nr. 13 : Forme de consultare
Tabel nr. 14: Bugetare de linie vs. bugetare multianuală
Tabel nr. 15: Condiţii de succes ale bugetării multianuale
Tabel nr. 16: Instrumente de implementare a politicilor publice
Tabel nr. 17: Relaţia dintre obiectiv, instrumente şi impact
Tabel nr. 18: Plan de acțiuni(al variantei de politici publice aleasă spre implementare)
Tabel nr. 19: Prezentarea costurilor salariale necesare implementării unei politici
Tabel nr. 20: Aspecte ce trebuie prevăzute în cadrul ciclului politicii publice
Tabel nr. 21: Model de monitorizare a progresului implementării unei politici
Tabel nr. 22: Lista de verificare pentru monitorizare – exemplu

Lista figuri

Figura nr. 1: Obiectivele ghidului
Figura nr. 2: Componența și atribuțiile Grupului de Lucru (GL)
Figura nr. 3: Etapizarea activităţii GL
Figura nr. 4: Cadrul politicilor publice locale
Figura nr. 5: Obiectivele Bunelor Reglementări
Figura nr. 6: Aplicabilitatea Bunelor Reglementări
Figura nr. 7: Sfera de cuprindere a politicilor de reglementare
Figura nr. 8: Condiţii de eficienţă a reglementărilor locale
Figura nr. 9: Stabilirea agendei APL
Figura nr. 10: Ciclul politicilor publice
Figura nr. 11: Alegerea între opţiuni de politici
Figura nr. 12: Relaţia dintre documentele de politici publice la nivel local
Figura nr. 13: Exemplu de arbore al problemei
Figura nr. 14: Tipologia obiectivelor, activităţilor şi rezultatatelor
Figura nr. 15: Lanţul cauzal sau logic
Figura nr. 16: Tipologia costurilor de conformare
Figura nr. 17: Etapele parcurse până la măsurarea costurilor şi beneficiilor
Figura nr. 18: Rolul ponderilor și riscurilor în luarea deciziei
Figura nr. 19: Structura unui Cadru de Cheltuieli pe Termen Mediu
Figura nr. 20: Planificarea şi execuţia bugetară

Lista casete

Caseta 1: Înţelegerea reglementărilor
Caseta 2: Principiile Bunelor Reglementări
Caseta 3: Principalele elemente ale setului de instrumente ale reformei reglementărilor
Caseta 4: Distribuţia şi adoptarea RIA în rândul statelor lumii
Caseta 5: Cooperare orizontală la acelaşi nivel de guvernare
Caseta 6: Cooperarea pentru îmbunătăţirea serviciilor publice la nivel local
Caseta 7: Definirea problemei – recomandări
Caseta 8: Definirea obiectivelor politicii – Exemplu din Roma (Italia)
Caseta 9: Diferenţierea între rezultatele imediate şi efectele pe termen lung ale politicii
Caseta 10: Calculul sarcinilor administrative
Caseta 11: Gestionarea impactului în afara pieţelor
Caseta 12: Posibile întrebări pentru planul de colectare a datelor
Caseta 13: Asigurarea obiectivității și transparenței în procesul de stabilire a priorităților
Caseta 14: Care este scopul proceselor participative? Întrebări relevante preliminare
Caseta 15: Asigurarea unei comunicări clare, simple și obiective

Cuvânt înainte al echipei de proiect

Acest Ghid referitor la elaborarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale din România a fost realizat în 2011 de către consorţiul format din Jacobs & Associates, Legicon, Agora Est Consulting şi Centrul pentru Analiză şi Dezvoltare Instituțională (CADI/Eleutheria), în cadrul contractului de consultanţă pentru implementarea proiectului „Procese decizionale eficiente la nivelul administrației publice locale din România", gestionat de Unitatea de Politici Publice din cadrul Ministerului Administraţiei şi Internelor.
La elaborarea acestuia au contribuit Bogdan Lăzărescu, Lorenzo Allio.

Ghidul pentru politici publice este un demers cheie realizat de Ministerul Administrației și Internelor prin Unitatea de Politici Publice, ca o componentă a proiectului „Procese decizionale eficiente la nivelul administrației publice locale din România", cofinanţat din Fondul Social European, prin Programul Operaţional Dezvoltarea Capacităţii Administrative, Axa prioritară 1 „Îmbunătăţiri de structură şi proces ale managementului ciclului de politici publice", Domeniul Major de Intervenţie 1.1 „Îmbunătăţirea procesului de luare a deciziilor la nivel politic-administrativ".

Importanța acestui ghid este dată de necesitatea îmbunătățirii procesului de luare a deciziei la nivelul administrației publice locale din România prin intermediul ciclului de politici publice.

Scopul acestui ghid constă în creșterea capacității instituționale de pregătire și fundamentare a politicilor publice cu impact major asupra activității instituției și, implicit, asupra cetățeanului.

Demersul Unității de Politici Publice vine în completarea demersurilor realizate până în prezent la nivelul administrației publice locale pentru introducerea acestei abordări care vizează luarea deciziilor pe baza dovezilor (*evidence based policy*) și analizei de impact a reglementărilor, demersuri care trebuie completate prin realizarea unor ghiduri, manuale, metodologii cu rol de ghidaj în acest demers.

Conceptele, metodele și procedurile care se regăsesc în acest Ghid sunt astfel prezentate încât să permită aplicarea facilă a acestei abordări, pe lângă acestea există o serie de alte metode și tehnici ce pot fi folosite, în funcție de subiectul politicii publice și natura inițiatorului.

Considerăm că acest ghid era absolut necesar în contextul în care alte activități de întărire a capacității instituționale de aplicare a abordării de politici publice au fost realizate până în prezent. Printre acestea putem menționa: sesiuni de instruire în domeniul politici publice pentru anagajați din administrația publică locală, o serie de schimburi de experiență cu state cu experienţă în domeniu, punerea în practică a cunoștințelor prin realizarea unor exerciții pilot la nivelul instituțiilor publice locale beneficiare ale proiectului, precum și o Strategie referitoare la îmbunătățirea procesului decizional la nivelul administrației publice locale.

Sperăm ca informațiile incluse în acest Ghid să vă sprijine în realizarea politicilor publice atât pentru o mai bună fundamentare a deciziilor, cât și pentru o planificare mai eficientă a activităților la nivelul instituției publice locale din care faceți parte.

Echipa de proiect

Manager de proiect	Responsabil comunicare	Responsabil financiar	Responsabil tehnico-administrativ
Ramona Moldovan	Adina Șimandan	Doru Ghitcuță	Veronica Mihai
	Cristina Chițea	Denisa Vișan	Mirela Chițescu
			Alecsandru Vișan

I. Introducere

I.1. Scopul și obiectivele ghidului

Obiectivul prezentului ghid este de a furniza suport metodologic pentru autoritățile administrației publice locale în formularea, implementarea și evaluarea politicilor publice din aria lor de responsabilitate, conducând la:

Figura nr. 1: Obiectivele ghidului

Începând încă din anul 2003, Guvernul României a inițiat o serie de reforme la nivelul administrației publice centrale destinate alinierii la agenda Bunelor Reglementări lansată de Comisia Europeană în 2002, conducând la adoptarea unor acte normative care reglementează procesul politicilor publice în administrația publică centrală, printre care:

- HOTĂRÂREA GUVERNULUI nr. 561/2009 Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de

documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării

- HOTĂRÂREA GUVERNULUI nr. 1807 din 13.12.2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central
- HOTĂRÂREA GUVERNULUI nr. 1361 din 27.09.2006 privind conţinutul instrumentului de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.
- HOTĂRÂREA GUVERNULUI nr. 775 din 14.07.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

Deși aceste acte normative nu se adresează în mod direct autorităților administrației publice locale, ele indică modul în care administrația publică locală poate iniția politici publice,conform art. 1, litera c, din HG 561/2009, sus-menționată, care specifică:

Au dreptul să inițieze proiecte de documente de politici publice și proiecte de acte normative, în vederea adoptării/aprobării de către Guvern, conform atribuțiilor și domeniului lor de activitate, următoarele autorități publice:
a) ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, precum și autoritățile administrative autonome;
b) organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află;
c) prefecții, ***consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București****, potrivit legii, prin Ministerul Administrației și Internelor*.

Totuși, ele prezintă multe analogii și un suport tehnic semnificativ pentru formalizarea procesului politicilor publice în administrația publică locală. În plus, aceste acte normative au fost însoțite de o serie de manuale și ghiduri de elaborare a propunerilor de politici publice, evaluare a impactului, monitorizare și evaluare a politicilor, precum și planificare strategică și bugetară în administrația publică centrală, destinate tuturor ministerelor, în baza cărora acestea să își poată elabora strategiile, planurile, propunerile de politici publice și notele de fundamentare a proiectelor de actele normative propuse. În unele domenii care necesită un grad de expertiză ridicat, datorită complexității măsurării impacturilor politicilor publice, precum sănătatea și educația, au fost realizate ghiduri de evaluare a impactului cu un caracter mai pronunțat sectorial. O listă neexhaustivă a acestor documente este prezentată mai jos:

- Ghid dePolitici Publice la nivelul M.A.I. (UPP/MAI 2011)[1]
- Ghidul privind elaborarea, implementarea şi evaluarea politicilor publice la nivel central (UPP/SGG 2004)
- Ghid de Monitorizare și Evaluare (DPP/SGG 2009)
- Manualul pentru elaborarea propunerii de politici publice adresat ministerelor care vine în sprijinul implementării Hotărârii de Guvern nr. 775/2005 (UPP/SGG 2005)
- Metodologia de elaborare a planurilor strategice ale instituţiilor: Componenta de Management (UPP/SGG 2006)
- Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice şi evaluarea impactului (UPP/SGG 2006)
- Manual de planificare strategică (DPP/SGG 2009)
- Manual pentru evaluarea impactului politicilor educaționale(DPP/SGG 2009)
- Manual și metodologie pentru studii de impact în domeniul sănătății(DPP/SGG 2009)[2]

[1]Disponibil la http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/Ghid_de_politici_publice_la_nivelul_MAI.pdf
[2]Toate documentele menționate sunt disponibile la http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente

În vreme ce tipurile de politici cărora ghidurile și manualele sus-menționate se adresează diferă evident de cele inițiate de către autoritățile administrației publice locale, tehnicile, metodele și instrumentele prezentate au aplicabilitate directă și în administrația publică locală. Mai mult, odată cu procesul de descentralizare a unor servicii publice, precum sănătatea, ghidurile sectoriale de evaluare a impactului capătă aplicabilitate directă în politicile locale de sănătate, în limita competențelor în domeniu atribuite prin lege autorităților administrației publice locale.

De asemenea, odată cu debutul instrumentelor structurale în România, începând cu 2007, autoritățile de management ale diverselor programe operaționale, în special Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice (POS CCE) și Programul Operațional Regional (POR), au publicat recomandări și instrucțiuni privind realizarea de **analize cost beneficiu și evaluări ale impactului asupra mediului**, conforme ghidurilor oficiale elaborate de Comisia Europeană în această privință, facilitând în acest fel familiarizarea personalului autorităților administrației publice locale aplicante, spre exemplu, în cadrul POR, cu aceste două elemente importante în procesul politicilor publice.

Ministerele sau departamentele responsabile pentru adminstrația publică locală din țările europene pun, de asemenea, la dispoziția autorităților locale ghiduri și manuale pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice și evaluarea impacturilor economice, sociale, de sănătate și mediu. Deși există, în funcție de specificul administrației publice locale a fiecărei țări diferențe firești constând în:

- structura acestor documente,
- caracterul lor obligatoriu sau orientativ,
- măsura în care autoritățile locale urmăresc conținutul propus de aceste ghiduri,

principiile și instrumentele oferite de aceste documente se regăsesc în politicile publice locale din aceste țări. Pentru a da un exemplu, Departamentul pentru Comunități și Guvernare Locală din Marea Britanie oferă autorităților administrației publice locale un Plan de simplificare revizuit periodic în care sunt identificate măsuri atât pentru scăderea sarcinilor și presiunilor financiare și administrative pe care guvernul central le creează guvernelor locale, cât și pentru scăderea unor astfel de sarcini pe care guvernele locale le creează cetățenilor și mediului de afaceri. De asemenea, același departament a publicat un Cod de practici pentru transparența furnizării datelor pentru autoritățile locale[3].

I.2. Ce cuprinde?

II.Reforma reglementărilor și politicile publice. Pentru a permite familiarizarea cu fundalul apariţiei şi evoluţiei abordărilor de politici publice, ghidul debutează cu o trecere în revistă a contextului istoric al dezvoltării instrumentelor de politici publice şi legăturii dintre eforturile internaţionale de reformă a reglementărilor şi introducerea acestor instrumente.

III.Principalele etape ale procesului politicilor publice la nivel local

III.1Descrierea etapelor procesului politicilor publice precum și a atribuțiilor administrației publice locale (APL) în formularea politicilor publice. Acest subcapitol descrie principalele etape ale procesului politicilor publice la nivel local. Este descris cadrul instituțional de elaborare a politicilor publice la nivel local precum și principalele diferențe față de modul în care acest proces se desfășoară la nivelul administrației publice centrale.

III.2.Instituții inițiatoare de politici publice la nivelul administrației publice locale (APL); În cadrul acestui subcapitol sunt descrise principalele instituții inițiatoare de politici publice la nivelul

[3]Documente disponibile la http://www.communities.gov.uk/localgovernment/transparency/transparencyguidance/

APL din punctul de vedere al procedurilor administrative corespunzătoare inițierii de politici publice. Un accent deosebit este pus pe descrierea tipurilor de politici publice inițiate de APL.

IV. Formularea politicii publice

IV.1.Tipuri de documente de politici publice la nivelul APL; În acest subcapitol sunt descrise tipurile de documente care fundamentează deciziile de politici publice locale. Se menționează posibilitatea introducerii unor modele de documente de politici publice, decizia privind dezvoltarea unor proceduri administrative corespunzătoare la nivel local putând fi luată la nivelul fiecărei instituții a APL. Sunt descrise avantajele și condițiile în care astfel de proceduri pot fi dezvoltate la nivel local.

IV.2.Inițierea unei politici publice: sunt descrise principalele surse de teme de politici publice care ajung să formeze agenda instituțională a unei APL. Reguli de fixare a obiectivelor generale, specifice, de output si diferențele dintre acestea. Descrierea justificării intervenției guvernamentale și a metodelor de elaborare a alternativelor de politici.

IV.3.Formularea problemei de politici publice; sunt descrise diferite tipuri de metode de formulare a problemelor de politici publice, exemple de formulări de probleme de politici publice culese pe parcursul exercițiilor pilot derulate în cadrul proiectului. Sunt oferite detalii privind modul în care vor fi planificate resursele ce urmează a fi alocate, cât timp se anticipează că va dura elaborarea propunerii de politici, consistența cu alte politici guvernamentale și europene. Când și de ce apare problema (descrierea conceptelor de externalități, asimetrie a informației, echitate și eficiență);

IV.4.Identificarea opțiunilor de politici publice. Sunt detaliate metodele și tehnicile utilizate în vederea identificării impactului opțiunilor de politici publice. Metode cantitative si calitative de colectare a datelor, cu exemple oferite pentru cele mai relevante metode pentru activitatea administrațiilor publice locale, și formate în care se pot colecta și centraliza informații de la experți și grupurile afectate. Cât timp și ce cantitate de date pot fi colectate, pentru a evita întârzierea nejustificată a progresului propunerii. Sunt prezentate diversele modele de cuantificare a costurilor și beneficiilor non-financiare, modele de determinare a opțiunii cu cel mai mare beneficiu (net actualizat): analiza cost-beneficiu, cost/eficiență sau cost minimizare. Calculul și cuantumul ratei de actualizare, analiza de risc și senzitivitate.

IV.5 Consultarea: când trebuie să înceapă procesul de consultare? Care este scopul consultării? Care este conţinutul şi care sunt metodele de consultare? Care sunt grupurile afectate şi actorii consultaţi? Cum trebuie prezentate rezultatele consultării?

IV.6.Conexiunea între politicile publice dezvoltate la nivel local și alocarea resurselor financiare pentru îndeplinirea obiectivelor acestora. Este explicată necesitatea asigurării unor proceduri prin care eficiența alocării bugetare pentru diferitele obiective de politici publice să fie îmbunătățită prin utilizarea indicatorilor de performanță. Prezentarea diferitelor tipuri de bugetări pe bază de performanță precum și posibilitatea implementării lor la nivelul administrației publice locale.

IV.7. Legătura cu alte documente programatice precum și cu politicile guvernamentale în diferite domenii de politici publice. Acest subcapitol este dedicat prezentării raportului între politicile publice dezvoltate la nivelul local respectiv central.

V. Implementarea politicilor publice la nivelul APL

V.1.Instrumente de implementare a politicilor publice. Acest subcapitol este dedicat descrierii diferitelor tipuri de instrumente de implementare a politicilor publice locale.

V.2.Planul de acțiuni. Modul de prezentare a planului de acțiuni precum și a modului în care vor fi implementate diferitele tipuri de documente.

VI. Monitorizarea și evaluarea politicilor publice. O descriere a activităților de monitorizare și evaluare a politicilor publice de la nivel local. Vor fi prezentate exemple de modele de rapoarte de monitorizare ce pot fi utilizate în cadrul instituțiilor administrației publice centrale. De asemenea, vor fi prezentate diverse metode de monitorizare și evaluare (modul de raportare bugetară și corelația acesteia cu atingerea țintelor politicilor), cum și cât de des se monitorizează atingerea țintelor și cheltuielile pentru implementarea politicii, când trebuie aceasta revizuită împreună cu țintele de atingere a obiectivelor politicii.

I.3. Cui se adresează acest ghid?

Acest ghid se adresează tuturor celor de la care se așteaptă, într-o etapă sau alta a procesului de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice la nivel local, să elaboreze propuneri de politici, să ofere expertiză în elaborarea de studii și analize care să sprijine aceste politici, să ia decizii cu privire la implementarea lor sau să evalueze progresul accestora, după cum urmează:

Tabel nr. 1: Grupul ţintă al ghidului

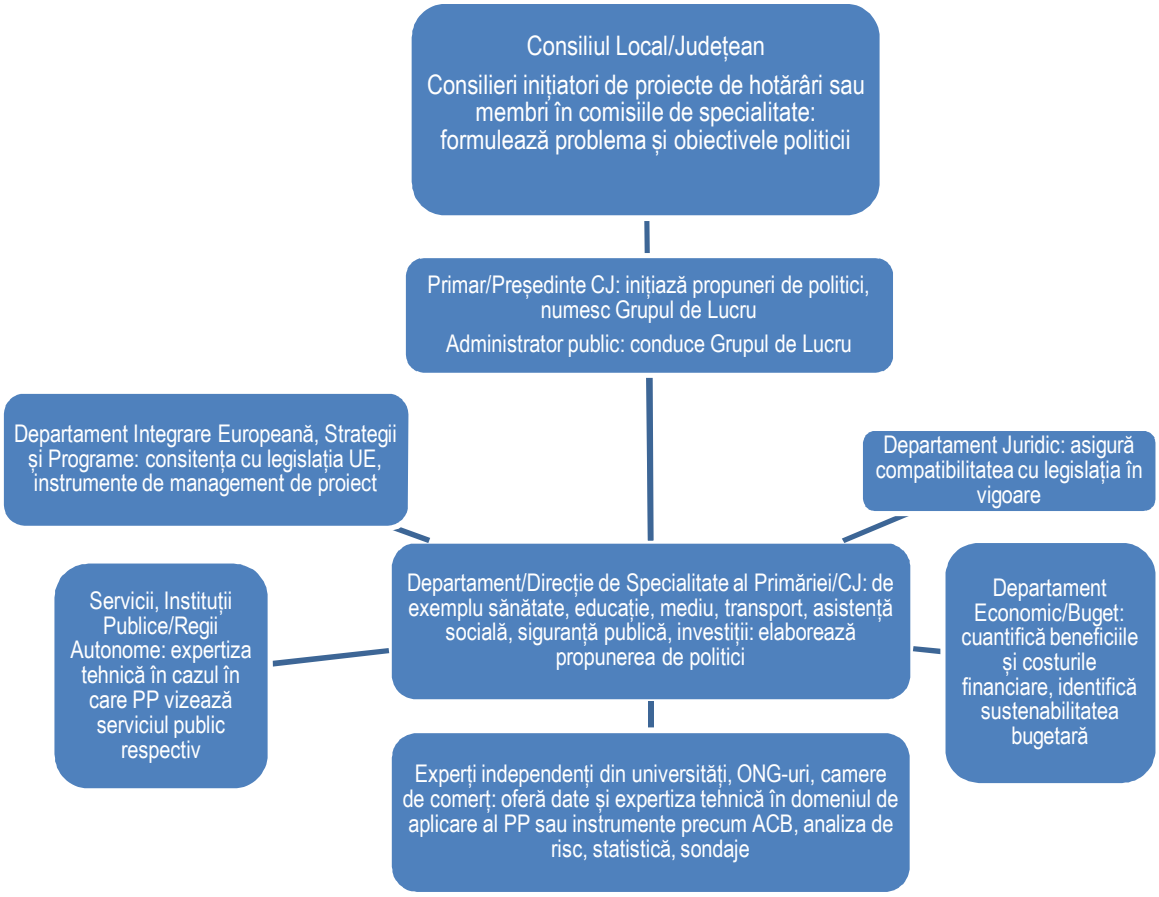
CINE?	CUM?
Funcționari publici din aparatele de lucru ale primăriilor și consiliilor județene	În procesul de elaborare a rapoartelor, notelor de fundamentare și actelor normative prin care se implementează politicile locale, la solicitarea primarului/președintelui consiliului județean sau a consilierilor locali/județeni
Consilieri locali și județeni din cadrul autorităților publice locale	În calitate de inițiatori de hotărâri ale consiliilor locale, dar și de membri ai autorităților deliberative care evaluează măsura în care notele de fundamentare și rapoartele ce însoțesc proiectele de hotărâri se înscriu în bunele practici ale procesului politicilor publice
Angajații instituțiilor și serviciilor publice de interes local sau județean și societăților comerciale și regiilor autonome de interes local sau județean	Când sunt elaborate proiecte de hotărâri care influențează serviciile publice respective, planuri de reorganizare pentru eficientizarea acestor servicii și când se iau decizii privind investiții publice.
Experți care pot fi invitați sau contractați să contribuie la realizarea unor documente în cadrul procesului politicilor publice la nivel local	Sociologi, economiști, statisticieni, experți în domenii precum sănătatea sau protecția mediului, însărcinați cu etape ale politicilor publice precum colectarea și procesarea datelor statistice, desfășurarea de sondaje, elaborarea de analize cost beneficiu, cost eficacitate sau analize de risc.

Formularea politicilor publice la nivel local (ca de altfel și a celor la nivel central) implică constituirea unui grup de lucru. În cazul în care politica publică este inițiată de către primar sau președintele consiliului județean, șeful compartimentului de specialitateîn domeniul politicii respective din primărie/consiliul județean (de exemplu, șefii direcțiilor/serviciilor de educație sănătate, transport, infrastructură, mediu) este în mod normal conducătorul grupului de lucru, dar această sarcina poate fi atribuită și administratorului public. Deși nu este obligatoriu, componența grupului de lucru poate fi

formalizată printr-o decizie semnată de către președintele consiliul județean/primar/secretari. În funcție de specificul politicii/proiectului ce urmează a fi formulată, în cadrul grupului de lucru pot fi cooptați permanent sau invitați experți precum reprezentanți ai camerelor de comerț, medici, specialiști în protecția mediului, reprezentanți ai mediului asociativ local sau, după caz, persoane din cadrul regiilor autonome, serviciilor publice cărora li se adresează politica respectivă.

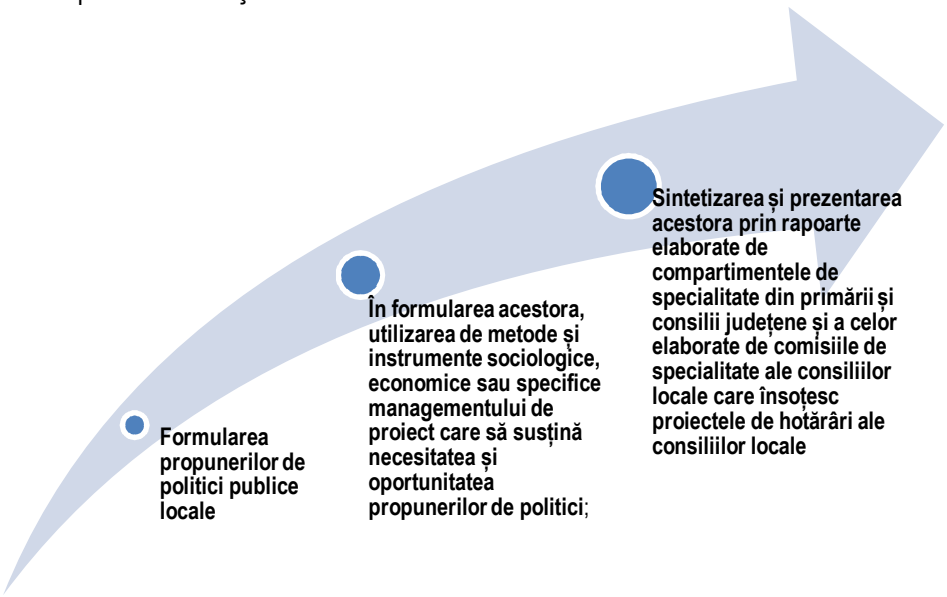
În cazul în care politica publică este inițiată de către unul sau mai mulți consilieri locali, grupul de lucru poate fi condus de către inițiatorul propunerii de politică locală/ proiectului de hotărâre de consiliu, de către președintele sau secretarul comisiei de specialitate din cadrul consiliului local și include, pe lângă membrii comisiei de specialitate, funcționarii publici din direcția de specialitate responsabilă în domeniul în care este elaborată politica publică, din cadrul primăriei sau/și consiliului județean.

Figura nr. 2 : Componența și atribuțiile Grupului de Lucru (GL)



În concluzie, activitatea Grupurilor de Lucru constă, conform Figurii 3 de mai jos, în:

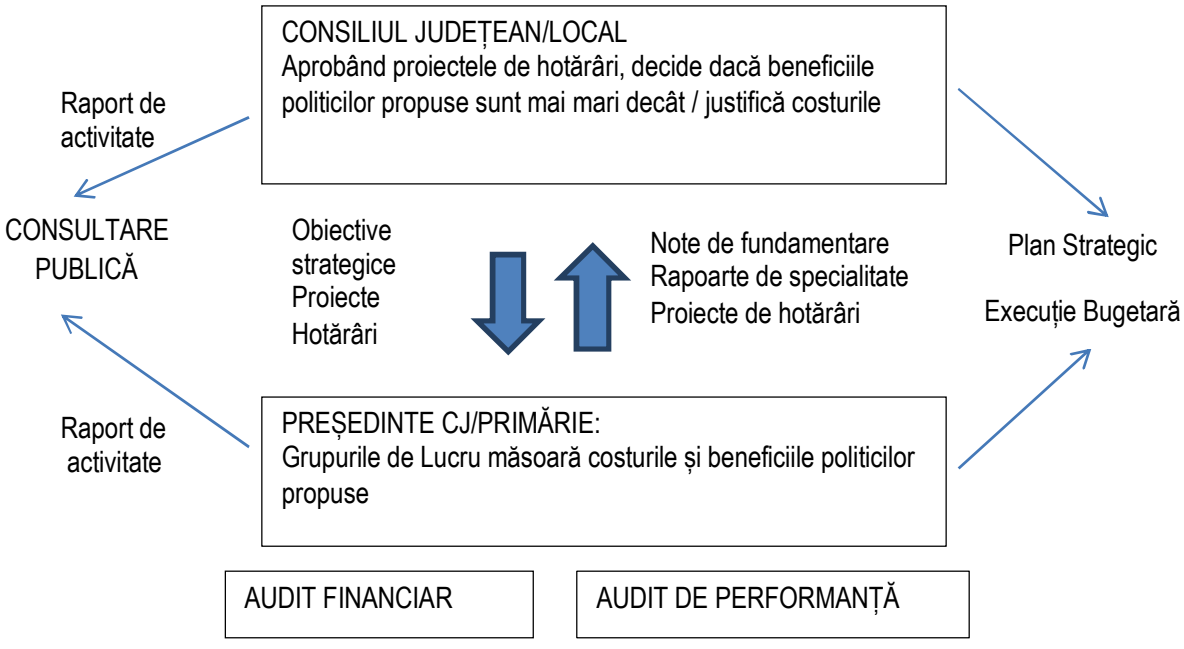
Figura nr. 3: Etapizarea activitaţii GL



Avantajele utilizării unor astfel de propuneri de politici publice constau, după cum se poate observa și în Figura 4 de mai jos,în:

- înțelegerea clară de către factorii de decizie din primării și consilii județene, precum și de către autoritățile deliberative, a obiectivelor măsurilor propuse prin politica respectivă;
- înțelegerea costurilor și beneficiilor economice, sociale, de sănătate și mediu, rezultând în servicii publice mai eficiente și mai adaptate nevoilor cetățenilor;
- Informarea cetățenilor, prin rapoartele de activitate ale primarilor și consiliului local, cu privire la gradul de corelare dintre politicile locale și prioritățile lor, având astfel ocazia să monitorizeze performanța administrației publice locale, dar și să ofere informații valoroase pentru îmbunătățirea furnizării serviciilor publice locale.

Figura nr. 4: Cadrul politicilor publice locale



II. Reforma reglementărilor și politicile publice

Pe scurt:

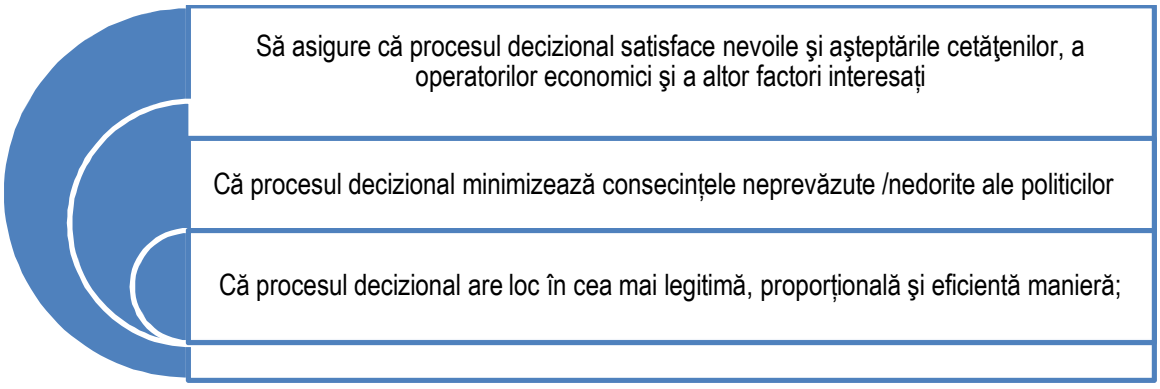
Reforma reglementărilor este un fenomen larg răspândit, care nu presupune doar reducerea numărului de acte normative (de-reglementare). Acest fenomen a devenit tot mai accentuat în ultimele trei decenii ale secolului XX, prezentând caracteristici similare indiferent de circumstanţele instituţionale şi constituţionale ale statelor sau de nivelul de guvernare. Reforma reglementărilor vizează în primul rând calitatea deciziilor din cadrul politicilor publice – şi nu în mod exclusiv cantitatea de acte normative. Reforma trebuie să fie cuprinzătoare, consensuală şi la toate nivelele.

Pentru a sprijini aceasta reformă, procesul politicilor publice a apărut ca o nouă abordare a activității legislative și executive, folosind instrumente economice, sociologice și de management de proiect pentru a oferi o justificare mai solidă a eficienței sau echității deciziilor factorilor politici.

II.1 Ce urmăresc Bunele Reglementări?

Reforma reglementărilor este un fenomen pe cât de răspândit pe atât de variat. Nu există o definiţie unică a acoperirii programelor acestei reforme. În termeni generali, în Europa aceste cuvinte definesc în ansamblu tentativa de raţionalizare şi simplificare a legilor existente şi a celor noi. În loc să urmărească „de-reglementarea" cu orice preţ, aşa numitele programe ale „Bunelor Reglementări" (în prezent denumite „Reglementări Inteligente")[4] vizează:

Figura nr. 5: Obiectivele Bunelor Reglementări



[4]Vezi COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR: Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană, disponibila la http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:RO:PDF

II.2 Ce acoperă Bunele Reglementări?

Bunele Reglementări acoperă un domeniu mai larg decât simpla intervenţie „legislativă”. Ele vizează:

Figura nr. 6: Aplicabilitatea Bunelor Reglementări

Astfel, în mediile instituţionale complexe, cu numeroşi actori jucând anumite roluri în domeniul reglementărilor, relevanţa reformei depășește autoritatea guvernului naţional şi afectează într-o măsură tot mai mare organizarea şi funcţionarea administrațiilor publice regionale şi locale.

Caseta 1: Înţelegerea reglementărilor

Reglementarea trebuie considerată drept un instrument neutru ce vizează realizarea obiectivelor politicilor în cel mai eficient mod din punctul de vedere al costurilor.

Obiectivele ei urmăresc două direcţii principale:

- Reprezintă bazele fundamentale pentru asigurarea unor standarde corespunzătoare pentru protecţia socială, medicală şi de mediu;
- Oferă certitudini legale companiilor şi consumatorilor în procesul dezvoltării, vânzării şi achiziţiei de bunuri şi servicii.

Însă în acelaşi timp reglementarea poate genera costuri sociale şi individuale în detrimentul agenţilor economici şi al consumatorilor. În special reglementările de slabă calitate subminează competitivitatea companiilor (reducând caracterul întreprinzător şi inovator şi majorând costurile), limitează creșterea economică şi împiedică crearea de locuri de muncă.

Reglementarea pare adesea ieftină pentru administrația publică pentru atingerea obiectivelor, comparativ cu furnizarea serviciilor, de exemplu:

- Obligând angajatorii să furnizeze servicii de sănătate pentru angajați
- Solicitând furnizorilor de transport în comun să reducă prețul biletelor pentru bătrâni

Dar aceasta înseamnă:

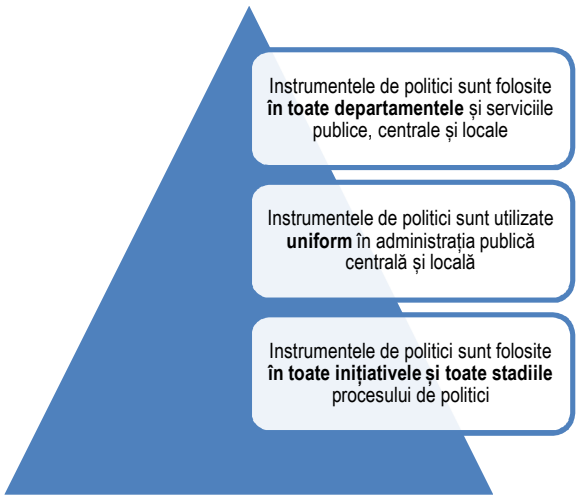
- Costurile care apar în bugetul guvernelor sunt mici
- Dar aceste costuri s-ar putea să fi fost transferate către sectorul privat

În majoritatea statelor, reforma reglementărilor ocupă un loc important pe ordinea de zi de peste un deceniu – însă abia recent strategiile de reformă au început să urmărească să devină mai cuprinzătoare şi mai consistente. Totuşi s-a remarcat o tendinţă constantă către conştientizarea nevoii de o mai bună calitate a procesului decizional cu care se confruntă operatorii economici şi societatea civilă pe de o parte şi de o mai bună înţelegere a căilor disponibile pentru abordarea problemelor, de cealaltă parte. În mod interesant, aceste tendinţe pot fi observate indiferent de profilul politic al autorităţii executive sau constituționale a diverselor ţări (de exemplu, structurile federale vs. unitare).

Din aceste motive, "politicile de reglementare constituie(…) o politică explicită, dinamică, continuă şi consistentă la nivelul întregului guvern în vederea unor reglementări de înaltă calitate." (OECD, 2006:5).[5] Această definiţie evidenţiază, așa cum indică și Figura 7,conceptul că reforma trebuie să fie cuprinzătoare, consensuală şi la toate nivelele:

- *cuprinzătoare*: reforma constă într-un număr de principii şi instrumente care nu trebuie privite individual, ci mai degrabă concepute şi implementate împreună. În mod ideal, reforma trebuie să acopere toate etapele ciclului politicii, de la formularea şi pregătirea politicii până la adoptarea, implementarea şi monitorizarea sa;
- *"la nivelul întregului guvern"*: corespunzător, este important ca reformele să fie aplicate în toate componentele administraţiei publice (pentru a se asigura o îmbunătăţire uniformă a politicii publice şi a livrării serviciilor; şi pentru responsabilizarea tuturor serviciilor pentru implementarea reformelor); ele trebuie gestionate transparent şi implementate pe baza unui sistem echilibrat de verificare; şi
- *La toate nivelele*: este tot mai recunoscut faptul că o bună reglementare la un anumit nivel poate fi subminată de practicile de slabă calitate de la un alt nivel. Coordonarea orizontală şi verticală a calităţii legislative la diversele nivele de guvernare este din acest motiv esenţială în vederea evitării duplicării şi suprapunerii reglementărilor, a minimizării erorilor legislative şi a asigurării implementării uniforme. Astfel consiliile judeţene şi municipale joacă un rol important în asigurarea calităţii de ansamblu a procesului de reglementare.

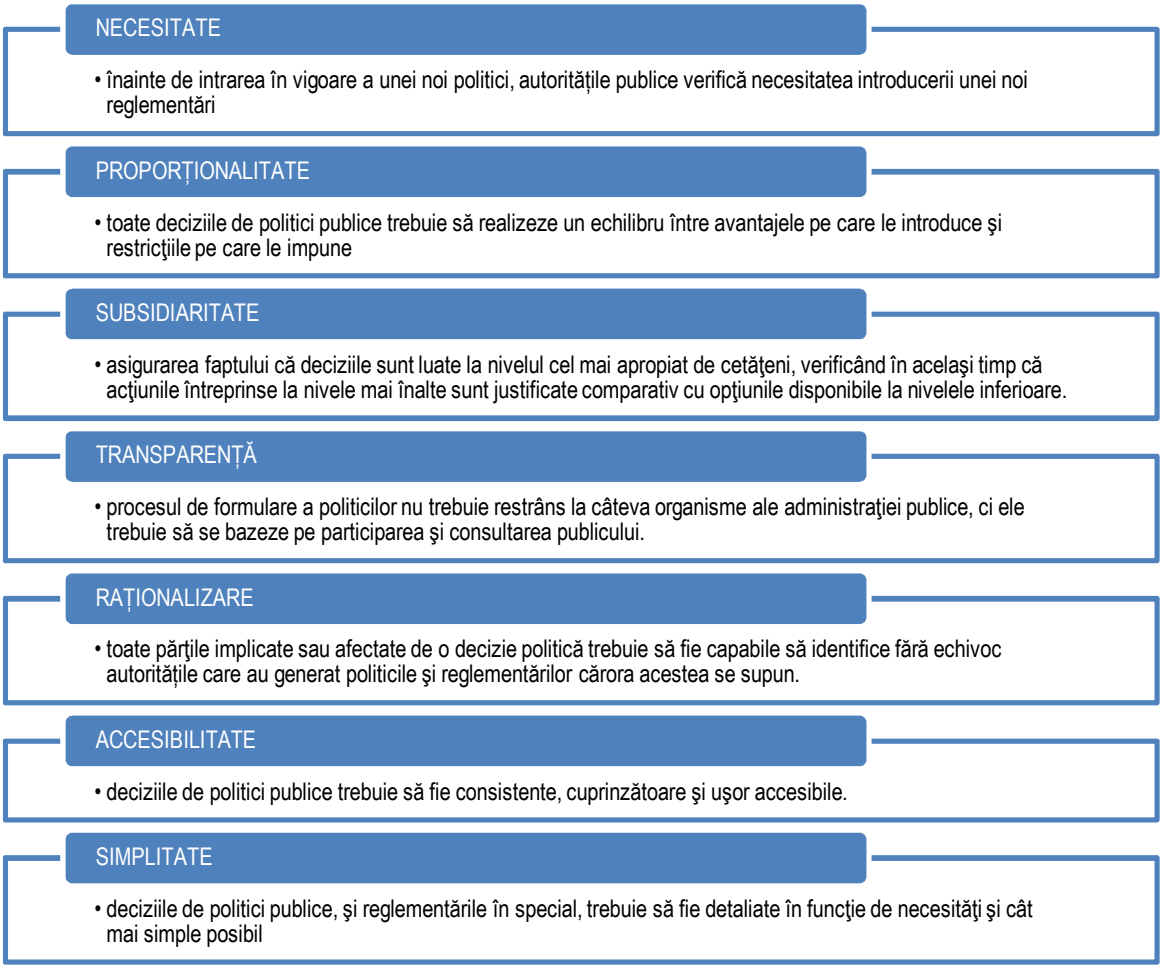
Figuranr. 7: Sfera de cuprindere a politicilor de reglementare



[5]OCDE(2006), *Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries*, disponibil la http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf.

Ca atare, reforma reglementărilor reprezintă o politică multi-disciplinară acoperind un vast domeniu de aspecte legate de realizarea politicilor publice. Ea vizează arhitectura instituţională, procesele şi instrumentele prin intermediul cărora se desfăşoară procesul decizional. Utilizarea instrumentelor tipice procesului de politici publice este destinată tocmai a asigura că principiile esenţiale în urmărirea unor decizii politice publice de o bună calitate prezentate pe scurt mai jos sunt indeplinite.

Caseta 2: Principiile Bunelor Reglementări



Sursa: Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report* (2001), adaptat.

În vederea implementării acestor principii, programele de reformă a reglementărilor cuprind câteva instrumente. Caseta 3 prezintă câteva dintre cele mai importante, care trebuie utilizate în mod consistent şi eficient în scopul acoperirii tuturor etapelor ciclului unei politici.

Caseta 3: Principalele elemente ale setului de instrumente ale reformei reglementărilor

- **Planificare strategică timpurie** – respectiv capacitatea directorilor de a identifica, organiza şi lansa formule de politici publice în cadrul unui proces decizional structurat şi sistematic
- **Evaluarea ex ante**(înainte de luarea deciziei) a impactului (inclusiv determinarea sarcinilor administrative) – respectiv identificarea şi cuantificarea structurată a potențialelor impacturi ale diverselor opţiuni de politici
- **Alternative la reglementări** – respectiv vizarea permanentă a instrumentelor de politici publice în locul reglementărilor de tip „comandă şi control”

- **Consultare** – respectiv comunicarea administraţiei publice cu părţile interesate şi cu societatea civilă în vederea obţinerii de informaţii relevante, feedback, îmbunătăţirii participării publicului şi comunicării
- **Redactarea legilor**– respectiv asigurarea simplității, clarităţii şi consistenţei textelor documentelor juridice
- **Reglementarea riscului** – respectiv capacitatea de a evalua, gestiona şi notifica riscurile
- **Simplificarea legislativă** – respectiv aplicarea tehnicilor de codificare, consolidare, reformulare sau „ghilotinare" în vederea raţionalizării cantitative a legislaţiei existente
- **Implementare şi execuţie** – respectiv prezenţa mecanismelor care asigură aplicarea corespunzătoare şi în timp util a deciziilor de politici publice
- **Evaluare *ex-post*–** respectiv evaluarea sistematică a impactului deciziilor de politici publice, odată implementate
- **Acces la legislaţie** – respectiv prezenţa unui set de proceduri ce asigură transparența deciziilor de politici publice, îmbunătățirea procesului de fundamentare şi accesibilitatea publicului la documentele relevante
- **Simplificare administrativă şi E-Guvernare**– respectiv sporirea eficienţei procedurilor administrative, prin aplicarea tehnologiei informaţiei.

II.3. Dezvoltarea reformei reglementărilor și procesului politicilor publice

II.3.1 Observaţii preliminare

Acest capitol oferă o prezentare generală istorică a dezvoltării la nivel internaţional a reformei reglementărilor. Se acordă o atenţie deosebită evoluţiei programului de reformă la nivelul Uniunii Europene. Acest lucru poate părea contra-intuitiv dacă vizăm reglementarea la nivel regional şi local. Totuşi, în mod remarcabil, tendința urmată de Comisia Europeană reprezintă un studiu de caz interesant din care pot fi învăţate lecţii importante despre factorii-cheie care facilitează succesul politicilor publice.

Pe scurt:

Globalizarea, un rol evolutiv şi organizarea statului în calitate de legiuitor, şi presiunea exercitată de crizele economice şi financiare pot explica apariţia şi dezvoltarea programelor de reformă a reglementarilor în întreaga lume.

Începând în special de la mijlocul anilor 1990, a avut loc dezvoltarea şi diseminarea la nivel mondial a principiilor şi instrumentelor necesare pentru atingerea de către procesul decizional a unui înalt nivel de calitate. Statele lumii acordă o atenţie din ce în ce mai sporită pentru a se asigura că procesul politicilor publice este implementat la nivel local.
Programul Comisiei Europene, lansat în 2002, are o relevanță deosebită deoarece:

- Reforma reglementărilor este centrată în jurul unei abordări comprehensive, incluzând diverse instrumente şi acoperind toate etapele ciclului politicilor, care în mod similar au fost implementate progresiv
- Beneficiază de un angajament politic robust şi permanent – reformele au un accentuat caracter politic, ele nu reprezintă simple iniţiative administrative
- Creează o legătură între planificarea strategică şi ciclul bugetar

- Implică o reorganizare a structurii organizaţionale, inclusiv a coordonării interne
- Implică responsabilitatea factorilor implicaţi – celelalte instituţii UE (cu rol de reglementare), Statele Membre, şi a părţilor interesate
- Este public, supus revizuirilor (externe) şi actualizat regulat.

II.3.2 Contextul general

De-a lungul anilor, şi din perspectivă internațională, există câţiva factori care pot explica apariţia şi evoluţia iniţiativelor de reformă a reglementărilor (Allio, 2007; Allio/Jacobzone, 2011).[6] Aici poate fi menţionat:

- *Contextul internaţional*. Globalizarea şi liberalizarea comerţului au oferit un stimulent puternic pentru reforma reglementărilor, întrucât interdependenţa piețelor în practică a atras regândirea activităţii legislative exercitate de către stat. În acelaşi timp, aşa numita „societate informaţională" a sporit cererea de informaţii, consultare şi participare în procesul decizional a publicului și mediului de afaceri. Interdependenţa şi competiţia crescută a economiilor, implicarea tot mai mare a factorilor neguvernamentali în procesul decizional şi caracterul tot mai accentuat de piedică al legislației în economie au condus factorii de decizie către noile abordări de politici publice.
- *Rolul Statului*. „Inflaţia legislativă" a reprezentat un fenomen global în plină dezvoltare în secolul XX, şi continuă să prospere în ciuda numeroaselor programe de de-reglementare şi privatizare. Conceptul de „stat legislator" a apărut în ultimele două decenii pentru a descrie o activitate a statului care şi-a schimbat scopul de la simpla stabilirea direcţiilor economiei (prin programe guvernamentale si strategii) la gestionarea acestora (prin implicarea directă în furnizarea serviciilor publice), dezvoltând astfel o reţea de organisme de conducere care creează bariere la adresa competitivității economiilor. Alături de guverne există o reţea instituţională şi legislativă alcătuită din regulatori independenţi – de exemplu în domeniile concurenţei, energiei sau transporturilor – și organizaţii internaționale precum Organizaţia Mondială a Comerţului, Organizaţia Mondială a Sănătăţii, care ridică probleme suplimentare de gestionare a reglementărilor existente.
- *Proiectul Pieţei Interne UE.* Concentrându-ne în special asupra Europei, din anii 1990[7] natura şi scopul activității de reglementare la nivelul UE s-a schimbat fundamental. De la armonizarea legislaţiilor naţionale existente şi reglementarea vastelor sectoare (economice) prin stabilirea unor standarde minime, scopul activităţii de reglementare a UE s-a mutat acum către reglementarea domeniilor care nu erau acoperite de legislaţiile naţionale și către nevoile specifice ale cetăţenilor privind siguranţa şi prosperitatea. Cantitatea şi nivelul detaliilor tehnice necesare în legislaţia UE au crescut dramatic, iar aceasta a devenit mult mai vastă, complexă şi mai voluminoasă. Astfel acrescut și nevoia de atingere a unor nivele înalte de calitate a reglementărilor, atât la nivelul UE cât şi în procesul decizional la nivel naţional şi regional.
- *Impactul crizei*. În contextul actual, datorat crizei financiar-economice începută în 2008, guvernele se confruntă cu probleme deosebite de eficiență și eficacitate a funcționării administrației publice. Ratele reduse de creștere, lipsa competitivității economice conducând la

[6] Allio, L. / S. Jacobzone (2011), "*Regulatory policy at the crossroads. The role of the OECD in mapping an agenda for the future*", în A. Alemanno, F. den Butter, A. Nijsen şi J. Torriti (eds.), *Better Business Regulation in a Risk Society,* Springer New York (*forthcoming*).
[7] În special în cadrul proiectului Uniunii din 1992 Piaţa şi Moneda Unică consolidat prin Tratatul de la Maastricht.

șomaj pot genera nevoia de o mai mare autonomie – atât locală, cât și a sectorului privat pentru creşterea productivităţii şi comerţului,necesitând o scădere a barierelor legislative și crearea unor stimulente la nivel central și local pentru investiții și creștere economică[8].De asemenea,statul se confruntă cu programe tot mai complexe de politici publice în vederea promovării inovaţiei şi a dezvoltării „verzi", bazată pe eficiența energetică și protejarea mediului înconjurător.

În acest context, toate statele au lansat iniţiative în vederea organizării procesului decizional şi a calităţii rezultatelor procesului de reglementare – drept răspuns la nevoile și cadrul instituțional specifice. Exemple de mecanisme recurente de activare a programelor de reformă a reglementărilor:

- **Crize economice** – de exemplu după „şocul petrolului" la mijlocul anilor 1970, economiile occidentale au experimentat o adâncă recesiune și inflație, cărora le-au răspuns prin programe de liberalizare a comerțului de bunuri și servicii, investițiilor și schimbului tehnologic. Aceste programe erau văzute ca mijloace de a aduce beneficii consumatorilor (prin scăderea prețurilor), creșterea performanței firmelor naționale care trebuiau acum să facă față unei competiții extinse, creșterea eficienței alocării resurselor și creșterea PIB;
- **Rigiditatea şi ineficienţa reglementărilor** – de exemplu în SUA, domeniile protecţiei mediului, sănătății la locul de muncă şi protecției consumatorului au început să fie reglementate încă de la începutul anilor 60, împreună cu înființarea unor organisme publice sub forma agențiilor federale de reglementare. La sfârșitul anilor 70 numărul reglementărilor de natură economică și socială începuseră deja să îngrijoreze oamenii de afaceri, care chestionau dacă presupusele beneficii vizate de aceste reglementări justificau costurile de conformare a mediului de afaceri;
- **Performanţa redusă a serviciilor publice** – de la sfârșitul anilor 70, în mare măsură motivate de succesul „Noului Management Public" (*engl*. New Public Management) reforma politicilor publice în țări precum Canada, Marea Britanie și Noua Zeelandă au introdus principii precum separarea politicului de administraţie, planificare strategică, măsurarea performanței, îmbunătățirea contabilității, managementului financiar și auditului;
- **Inexistenţa legăturilor dintre administrațiile centrale şi federale / locale** – de exemplu,în Australia și Canada, raționalizarea legăturii dintre cele două nivele ale administrației a fost necesară pentru a putea oferi politici de integrare socială coerente populației indigene.
- **IMM-uri cu performanţe slabe** – de exemplu, Marea Britanie și Olanda au fost printre primele țări care au început măsurarea sarcinilor administrative pe care legislația le impune firmelor și au introdus în cadrul evaluării impactului un așa-numit „test al IMM-urilor" prin care să se asigure că orice nouă propunere de politici nu adaugă o povară suplimentară IMM-urilor.

Începând cu a doua jumătate a anilor '90 statele pionier în procesul politicilor publice (SUA, Canada, Australia, Marea Britanie), au început să folosească procesul politicilor publice în activitatea legislativă și executivă, un rol important avându-l lista de verificare OCDE din 1997[9], care a evidenţiat câteva principii de bază pentru ciclul politicilor publice, atât procedural cât şi substanțial. Evaluarea *ex ante* a impactului reglementărilor (Regulatory Impact Assessement-RIA) este unul dintre cele mai vizibile

[8] COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE CONSILIUL EUROPEAN: Un plan european de redresare economică, disponibil la http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:ro:PDF
[9] A se vedea http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_21571361_45507055_2753254_1_1_1_1,00.html

rezultate ale acestor eforturi. RIA este unul dintre cele mai importante instrumente în procesul politilor publice disponibile guvernelor, iar Caseta 4 prezintă distribuţia sa la nivel internaţional.

Caseta 4: Distribuţia şi adoptarea RIA în rândul statelor lumii

Mulțumită RIA, factorii de decizie pot defini problema într-o manieră structurată şi pot formula obiectivele specifice ale politicilor în mod corespunzător.

RIA ajută factorii de decizie să evalueze sistematic opţiunile la legislaţia de tip „comandă şi control" şi să adopte, atunci când este cazul, cele mai flexibile şi mai puţin intruzive reglementări

Ei pot identifica apoi diversele opţiuni de politică (inclusiv opţiunea „nicio intervenţie")

Ca principiu, costurile reglementărilor nu trebuie să depăşească beneficiile lor – sau cel puţin să fie justificate de acestea din urmă.

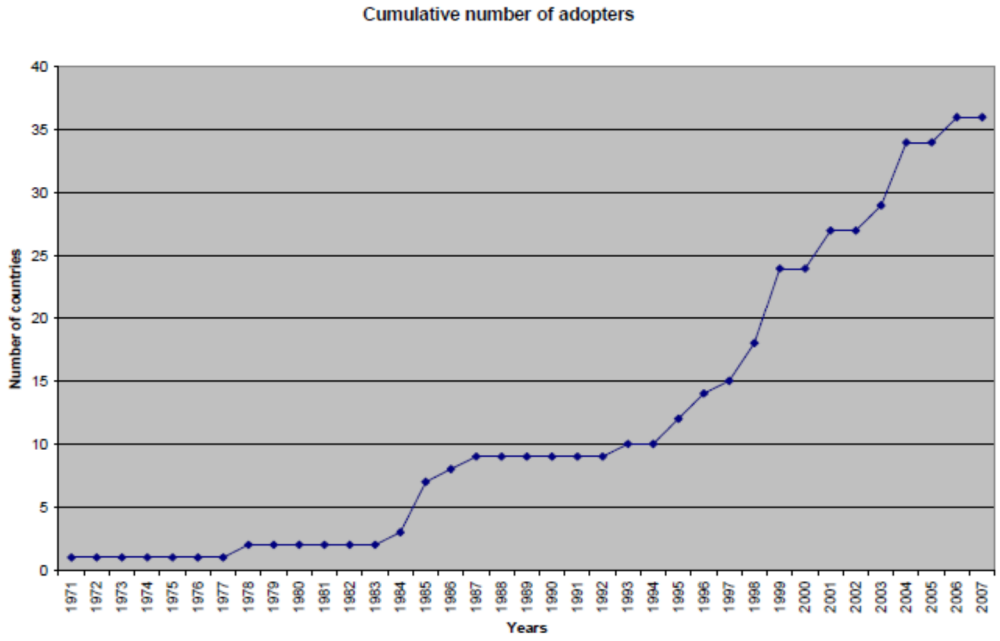
şi o pot adopta pe cea mai eficientă, utilizând tehnici bazate pe date pentru a justifica opțiunea cea mai bună după evaluarea avantajelor şi dezavantajelor în urmărirea diverselor obiective ale politicilor.

De la apariţia sa la începutul anilor 1970, RIA a fost adoptată pe larg al nivel internaţional, precum şi în Europa (OECD, 2009).[10] După SUA la începutul anilor 1970, câteva state anglosaxone au urmărit experienţa americană şi au adoptat RIA: Canada în 1978, Australia şi Regatul Unit în 1985, şi Noua Zeelandă zece ani mai târziu. Însă adoptarea RIA nu s-a limitat la state anglosaxone. În Europa continentală, Germania a adoptat primele forme de RIA în 1984, Olanda şi Suedia în 1985, Ungaria în 1987 şi Danemarca în 1993. Comisia Europeană a introdus aşa-numita „Evaluare de Impact a Activităţilor Economice" în 1986.

Figura de mai jos ilustrează distribuţia RIA în rândul statelor lumii începând cu mijlocul anilor 1990. Un alt stimulent major pentru adoptarea RIA îl reprezintă reformele lansate de statele din Europa Centrală şi de Est în cadrul procesului de aderare la UE la începutul anilor 2000. În prezent, 24 din cele 27 de State Membre UE au adoptat prevederi formale pentru evaluarea sistematică a efectelor anticipate ale reglementărilor. Cipru, Luxemburg şi Malta sunt în plin proces de adoptare a RIA.

Tendinţe în adoptarea RIA în OECD şi Statele Membre UE

[10]OCDE (2009), *Indicators of regulatory management systems*, Paris.



Legendă: Număr cumulat de state care au adoptat Evaluarea Impactului Reglementărilor
Axa X – Ani
Axa Y – Număr de țări

Sursa: De Francesco (2008)[11]

Totuşi, implementarea RIA a fost adesea împiedicată sau greșit aplicată din diverse motive, începând de la îngrijorarea politică, că aceasta se va substitui luării deciziilor şi mergând până la afirmaţia că ea reprezintă o sarcină suplimentară în calea funcţionarilor publici care deja au o activitate dificilă (Jacobs, 2006; OECD, 2007).[12]

Din aceste motive, majoritatea ghidurilor de evaluare a impactului în administrația publică din țări europene cu tradiție în domeniu, precum și în ghidul Comisiei Europene se menționează explicit ca procesul politicilor publice este folosit pentru a **fundamenta** opțiunile de politici – decizia ca o politică sau alta să fie implementate aparține în final celor responsabili (Parlament, Guvern, miniștri, Consiliile Județene/Locale, primari, președinți ai consiliilor județene.

II.3.3Etapele reformei reglementărilor la nivel UE[13]

Originile Bunelor Reglementări la nivel UE datează de la începutul anilor 1980. În 1992, s-a evidenţiat nevoia de a consolida reglementările existente şi s-a recomandat ca fiecare nouă propunere privind acţiunile UE să fie evaluată cu ajutorul următoarelor cinci criterii, descrise și în Caseta 4 de mai sus:

- nevoia de intervenţie;
- selecţia celei mai eficiente forme de intervenţie;

[11]De Francesco, F. (2008), *Prerequisites of adoption and patterns of diffusion: The case of regulatory impact analysis in European Union and OECD Member States*, lucrare prezentată la cea de-a 58-a Conferinţă Anuală a Aosicaţiei pentru Studii Politice, Swansea University, 1-3 aprilie 2008.
[12]Jacobs, S. (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Jacobs & Associates; OECD (2007) *Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA): Tools For Policy-Makers*, Paris
[13] Pentru informaţii generale privind programul de reformă al UE, a se vedea http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm.

- proporționalitatea măsurii;
- concordanţa cu măsurile existente;
- consultarea pe scară largă a părţilor interesate din fazele incipiente.

Progresul reformei reglementărilor a avut de asemenea loc prin intermediul aşa-numitelor acorduri inter-instituţionale – respectiv documente care angajează răspunderea celor trei instituţii UE (Comisia Europeană, Consiliul Miniștrilor Europeni şi Parlamentul European). Cele mai importante acorduri au acoperit aplicarea principiului subsidiarităţii[14] (octombrie 1993); codificarea textului legislativ (decembrie 1994); şi, ulterior, calitatea procesului de redactare (decembrie 1998).

Comisia Europeană a fost solicitată în mod expres să iniţieze reformele de reducere a numărului de intervenţii UE:

- Consultarea publică (de exemplu, prin aşa-numitele Grupuri de Consultare a Firmelor Europene, din 1998);
- Evaluarea Impactului asupra Firmelor şi simplificarea legislativă (de exemplu, prin intermediul proiectului „Legislaţie mai Simplă pentru Piaţa Internă" (SLIM), din 1996, şi Grupul Operativ de Simplificare a Mediului de Afaceri (BEST), un an mai târziu).

Începând cu *Planul de Acţiune pentru o Mai Bună Reglementare* din 2002, Comisia a făcut un pas important către o abordare comprehensivă a reformei. În plus, Comisia a înființat Oficiul *Corespondentului pentru IMM-uri* în decembrie 2001 drept răspuns la Strategia Lisabona. Principalele funcţii ale Corespondentului pentru IMM-uri sunt: o consultare mai sistematică, astfel încât interesele şi obiectivele IMM-urilor să fie mai bine reprezentate în procedurile de evaluare pentru mediul de afaceri; să aibă rolul de legătură între IMM-uri şi serviciile Comisiei; şi să faciliteze accesul IMM-urilor la programele şi finanțarea UE.

Începând din anul 2005, accentul a fost pus pe consolidarea sistemului de evaluare *ex ante* (înainte de luarea deciziei de politici), în special prin crearea unui organism central de supraveghere – Comitetul de Evaluare a Impactului.[15] În acelaşi timp, procesul de determinare a aşa-numitelor poveri administrative a fost lansat în Europa, în vederea identificării şi reducerii costurilor suportate de întreprinderi pentru conformarea cu obligaţiile prevăzute în legislaţie (de ex. completarea chestionarelor, furnizarea de date statistice, conformitate cu formularele de control).[16]

Recent, Comisia Europeană a revizuit această abordare, adoptând o Strategie de Reglementări Inteligente. Aceasta urmăreşte o acoperire mai comprehensivă a reformei, o mai mare atenţie acordată aşa-numiţilor „utilizatori finali" (firme, cetățeni) ai reglementării (respectiv standardul de consultare a grupurilor afectate au fost extinse în 12 săptămâni.

[14]Evidenţiată în Tratatul Uniunii Europene, subsidiaritatea reprezintă principiul general al legislaţiei UE care stabilește că UE poate acţiona (respectiv emite legi) doar dacă se consideră că intervenţiile la nivelele inferioare (de ex. prin guvernele naţionale sau organismele publice regionale) sunt insuficiente sau ineficiente.
[15]A se vedea în particular pagina web *Evaluarea Impactului* a Comisieihttp://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.
[16]Mai multe informaţii privind aşanumita „eliminare a birocraţiei" pot fi găsite la http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/admin_costs_en.htm; http://www.administrative-burdens.com/; şi http://www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_34141_38227179_1_1_1_1,00.html.

II.3.4 Dimensiunea regională a reformei reglementărilor[17]

Multe state confirmă rolul tot mai important jucat de autorităţile regionale şi locale în reglementarea unui set de domenii ale politicilor publice şi în administrarea permiselor şi autorizațiilor.Guvernelor locale li se încredinţează un mare număr de sarcini complexe, care acoperă elemente importante ale sistemului de asigurări sociale şi servicii publice precum:

- serviciile sociale,
- sănătate
- educaţie,
- locuinţe, urbanism şi construcţii,
- protecţia mediului.

Aceste aspecte au un impact direct asupra bunăstării întreprinderilor şi cetățenilor.

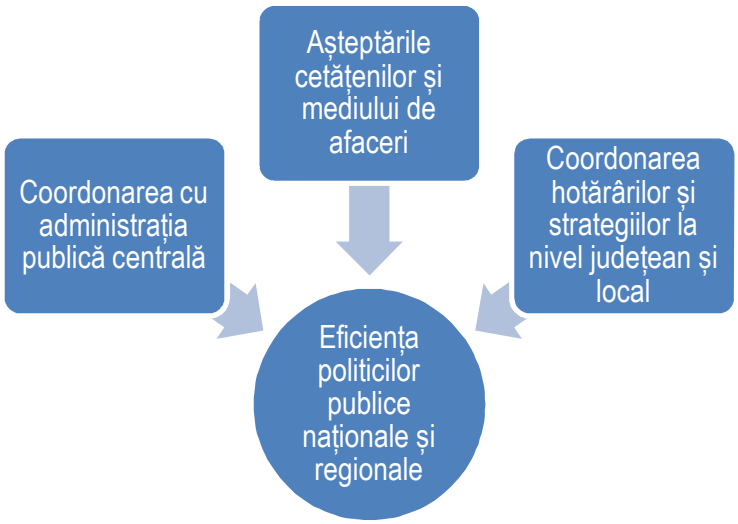
Guvernele locale de pe teritoriul unui stat au nevoie de o flexibilitate tot mai mare pentru a realiza obiectivele economice, sociale şi de mediu în contextul lor geografic şi cultural specific. În acelaşi timp, ele îşi pot asuma o responsabilitate tot mai mare pentru implementarea reglementărilor UE. Toate acestea necesită o analiză proactivă a:

- împărţirii responsabilităţilor de reglementare (conferite prin Constituție) la diverse nivele de guvernare (delimitarea clară a sarcinii elaborarii legislației primare sau secundare și a transpunerii reglementărilor UE; de asemenea, delimitarea dintre implementarea legislației naționale/regionale și furnizarea de servicii publice);
- Capacităţii acestor diferite nivele de guvernare de a produce reglementări de înaltă calitate, care să fie simple și neechivoce, să identifice sursele din care vor fi finanțate și să răspundă în mod eficace nevoilor cetățenilor;
- Mecanismelor de coordonare pe verticală şi orizontală între diversele nivele (de exemplu, în privința gradului în care administrația publică centrală alocă resursele în funcție de prioritățile strategice ale administrației publice locale, în care consiliile județene alocă resurse conform priorităților locale sau în care primăria și consiliul local se pun de acord asupra priorităților locale).

Politicile publice naționale și locale pot fi eficiente doar dacă **reflectă diversitatea intereselor** (cetățenilor, mediului de afaceri, mediului asociativ sindicatelor) şi **încurajează coordonarea** (orizontală şi verticală) **şi mecanismele de cooperare în cadrul nivelelor de guvernare** - de exemplu, dacă administrația publică centrală include în strategiile sale prioritățile administrației locale, consiliile județene participă împreună cu cele locale și cu primăriile la elaborarea de strategii sau fundamentări ale proiectelor de hotărâri și dacă departamentele din cadrul primăriilor și Consiliilor Județene colaborează la elaborarea strategiilor/notelor de fundamentare ale hotărârilor - (a se vedea Caseta 5). Armonizarea utilizării unor înalte standarde de calitate în reglementare în diversele nivele de guvernare este esenţială pentru îmbunătăţirea obiectivelor si implementării politicilor.

[17]Pentru informaţii generale despre acest subiect, a se vedea Rodrigo, D., L. Allio şi P. Andres-Amo (2009), "*Multi-Nivel Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence*", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD, Paris; şi Charbit, C. şi M. Michalun (2009), "*Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Nivels of Government*", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD, Paris.

Figura nr. 8: Condiţii de eficienţă a reglementărilor locale



Caseta 5: Cooperare orizontală la acelaşi nivel de guvernare

În Italia, Observatorul Legislativ Inter-regional (*Osservatorio Legislativo Interregionale*, OLI) a fost creat în 1979 ca un instrument de schimb şi training pentru toţi funcţionarii guvernamentali ai Parlamentului Naţional (*Assamblea*), consiliilor regionale şi (*Consigli*) organismelor regionale (*Giunte*). Acesta este un forum pentru discuţii şi schimb de experienţă, însă şi pentru training-ul continuu al celor ce participă la aceste şedinţe periodice. Funcţiile Observatorului Legislativ Inter-regional sunt : i) oferirea de noi informaţii asupra stadiului actual şi cunoaşterii tendinţelor legislative; ii) stimularea unei mai bune înţelegeri legate de activitatea legislativă şi de calitatea procesului decizional; şi iii) crearea unui organism metodologic pentru înțelegerea evoluţiei legislaţiei. OLI are un secretariat permanent în regiunea Toscana şi organizează întruniri periodice în care sunt discutate programele în detaliu, inclusiv aspectele de interes pentru regiuni, precum legile recent aprobate, discuţii despre aspectele obiectivelor specifice, deciziile Curţii Constituţionale, documentele UE care sunt relevante pentru regiuni, etc. Membri Adunării Naţionale, Senatul, guvernul central, universităţile şi instituţiile de cercetare sunt de asemenea invitate să participe la aceste dezbateri. Observatorul a publicat în 2002 un manual de Tehnici Legislative, care conţine reguli şi sugestii pentru elaborarea reglementărilor. Câteva dintre regiunile italiene îl utilizează ca punct de referinţă pentru armonizarea practicilor legate de elaborarea legislației.

Sursa: OECD (2007):*Italy - Ensuring Regulatory Quality Across Nivels of Guvern*, Paris.

Aşa cum am menţionat deja, prestarea serviciilor publice cade adesea în competenţa administrațiilor publice locale. În plus, o plângere venită adesea din partea întreprinderilor şi a cetăţenilor se referă la complexitatea formalităților şi birocrației guvernamentale. Aceasta reflectă faptul că formalităţile de înregistrare precum şi procedurile legate de utilizarea terenului şi autorizaţia de construcţie sunt printre barierele administrative impuse de guvern întreprinderilor. Într-un context regional, aceste bariere pot fi mai evidente, în special dacă nivelele de guvernare locale au de asemenea autoritatea de a impune formalități şi nu există mecanisme de control al calităţii pentru a evita costurile nenecesare. Barierele administrative pot împiedica inovaţiile şi crearea locurilor de muncă şi pot obstrucţiona comerţul, concurența, investiţiile şi eficienţa economică, descurajând antreprenoriatul. Caseta 6 de mai jos descrie diversele iniţiative la nivel local in acest sens.

Caseta 6: Cooperarea pentru îmbunătăţirea serviciilor publice la nivel local

Danemarca, un stat unitar, deţine nivele regionale şi municipale de guvernare, pe lângă guvernul naţional. Drept rezultat al unui proces susţinut de descentralizare, în special de la fuzionarea autorităţilor locale în 1970, o mare parte din serviciile guvernamentale sunt desfăşurate la nivel local . Politica de reglementare rămâne concentrată la nivel național, deşi guvernul local este consultat într-o mare măsură ca rezultat al rolului său major în implementare. Din perspectiva guvernului local, problema majoră din punct de vedere al reglementării este aceea a creşterii libertăţii de acţiune în vederea atingeri eficienţei necesare prestării serviciilor în contextul unor importante restricţii fiscale. Pentru realizarea acestui scop, Guvernul a iniţiat o reformă a guvernării locale finalizată după 5 ani, în 2007. Contextul structural şi relaţiile dintre guvernul local şi cel central au fost redefinite. Conform noului sistem, există noi mecanisme şi domenii de cooperare între guvernul naţional şi cele locale în vederea prestării serviciilor. De exemplu, înainte de reforma guvernului local din 2007, guvernul central era responsabil pentru beneficiarii ajutorului de şomaj prin Serviciul de Plasare şi fiecare municipalitate se ocupa de propriul centru prin care acorda asistenţă persoanelor fără asigurare. În cadrul noii structuri municipale, guvernul central urmăreşte să asigure corespondenţa dintre politicile centrale de angajare şi activităţile locale prin patru regiuni de muncă (corespunzător graniţelor regionale cu excepţia că două regiuni, capitala şi regiunea învecinată Zealand sunt combinate într-o singură regiune). Aceste regiuni deţin resursele pentru a contribui la prevenirea şi minimizarea consecinţelor şomajului şi pentru a reacţiona la închiderea marilor companii. Centrele locale de plasare a forţei de muncă, din care fac parte atât personal local cât şi personal al guvernului central, au devenit punctul unic de acces pentru toţi cetăţenii şi companiile care necesită asistenţă în domeniul încadrării în muncă. Totuşi, există un mare număr de centre de plasament dată fiind dimensiunea forţei de muncă iar municipalitatea poate îngrădi mobilitatea forţei de muncă direcţionând şomerii spre serviciile şi locurile disponibile în cadrul municipalității. În consecinţă, rolul coordonator a regiunilor este extrem de important.

Eliminarea birocraţiei la nivelele locale de guvernare

În Belgia, colaborarea dintre diversele nivele de guvernare a fost esenţială pentru eforturile de simplificare administrativă din două motive principale: cetăţenii şi întreprinderile nu fac distincţia între nivelul federal şi cel regional atunci când se confruntă cu birocraţia, iar eficienţa şi coerenţa anumitor acţiuni sunt optimizate doar atunci când au loc la toate nivelele de guvernare. În decembrie 2003, un acord de cooperare privind simplificarea administrativă a fost semnat între guvernul federal, comunităţile vorbitoare de flamandă, franceză şi germană, regiunea flamandă, regiunea Wallonie, regiunea Capitală-Bruxelles, comisia comunală flamandă, comisia comunală franceză şi comisia comunală comună. Acordul prevede diverse acţiuni: proiectul Kafka.be, un portal pentru cetăţeni privind procedurile administrative; eliminarea copiilor autorizate; şi Baza de Date pentru Întreprinderi (*Banque Carrefour des Entreprises*, BCE), o bază de date conţinând informaţii legate de întreprinderi care sunt împărțite cu toate agenţiile guvernamentale interesate.

În Portugalia, au fost desfăşurate câteva activităţi de simplificare la nivel municipal: un exemplu este „Oraşe şi Regiuni Digitale" finanţat prin UMIC cu ajutorul fondurilor structurale UE. El constă în peste 32 de proiecte, acoperind 96% din Portugalia, implicând soluţii e-guvernare pentru guvernele locale, condiţii de consolidare a competitivităţii întreprinderilor mici şi mijlocii şi câteva servicii destinate cetăţenilor precum sănătate, educaţie, asistenţă socială, cultură şi siguranţă. Aceste proiecte au reprezentat un instrument eficient pentru mobilizarea actorilor locali şi pentru îmbunătăţirea calificărilor lor în vederea managementului programelor locale şi regionale de dezvoltare bazate pe tehnologia informației.

Sursa: Rodrigo / Allio / Amo (2009), pp.21, şi 33.

III. Principalele etape ale procesului politicilor publice la nivel local

III.1. Descrierea etapelor procesului politicilor publice precum și a atribuțiilor administrației publice locale (APL) în formularea politicilor publice

Toate politicile locale, fie că sunt acte normative, programe, proiecte, planuri de investiții sau propuneri de introducere de taxe, de obținere de venituri în alte moduri reglementate prin lege, de externalizări ale serviciilor publice, trebuie să facă subiectul unor evaluări cuprinzătoare, dar în același timp proporționale cu efectele anticipate, pentru a promova în cel mai bun mod posibil interesele cetățenilor. Orice politică, hotărâre de consiliu, program, proiect, strategie sau investiție locale trebuie să răspundă la douăîntrebari esențiale:

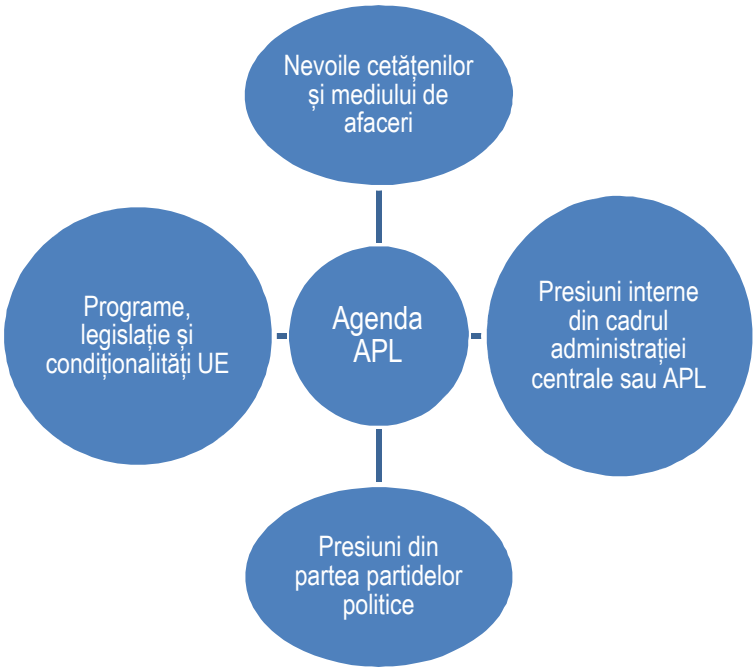
- Există modalități mai bune de a atinge acest obiectiv?
- Există utilizări mai bune ale resurselor disponibile?

De multe ori, politicile locale sau centrale, sunt elaborate ținând insuficient cont de costurile mai largi asupra societății, fie că sunt sociale, de mediu sau asupra sănătății. Această problemă comună poate fi rezolvată, și în consecință resursele publice pot fi folosite mai eficient prin:

- Identificarea unor alternative de politici care să conducă la rezultate similare;
- Cuantificarea, pe cât posibil, în termeni monetari, a tuturor efectelor hotărârilor de consiliu, programelor, proiectelor, investițiilor asupra cetățenilor și mediului de afaceri.

Agenda administrației publice locale poate fi influențată de diverși factori care impun formularea de politici publice locale, precum: presiunile cetățenilor și mediului de afaceri (beneficiarii serviciilor publice locale) prin organizații comunitare, patronale și de afaceri, ONG-uri, organizații ale consumatorilor, mass-media, standarde și condiționalități internaționale impuse, de exemplu, de către legislația europeană, sau presiuni interne din cadrul administrației publice centrale, locale sau partidelor politice.

Figura nr. 9: Stabilirea agendei APL



Unele probleme pot impune o intervenție rapidă (epidemii, dezastre, situații create de contextul economico-financiar), care poate avea drept consecință adoptarea unor hotărâri ale consiliilor locale în

absența rapoartelor departamentului de resort din primărie sau a comisiei de specialitate din consiliul local, fapt reglementat și prin art. 39, alin. (2) si (4), respectiv art. 44, alin. (1) din Legea 215/2001 consolidată a administrației publice locale, nefiind astfel supuse ciclului politicilor publice. Esențial este ca urgenţa luării unei decizii să nu fie invocată în mod abuziv pentru a evita parcurgerea etapelor schițate mai jos, privând astfel nu în ultimul rând cetățenii de șansa de a cunoaște rațiunile deciziilor luate de autoritățile deliberative și executive și de a contesta, după caz, justețea și suportul empiric al acestor decizii.

Ciclul politicilor publice, cunoscut în literatura de specialitate și ghidurile elaborate de guvernele europene și Comisia Europeană ca și ROAMEF(*engl.* Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation and Feedback[18]) poate fi redat prin diagrama de mai jos:

Figura nr. 10: Ciclul politicilor publice

Deși pot exista variații ale acestei diagrame în funcție de tipul de instituții sau de politici căreia îi este destinată, ea redă în mod esențial următorii pași care trebuie parcurși în formularea, implementarea și evaluarea politicilor, actelor normative, programelor, proiectelor, strategiilor sau investițiilor:

- **Stabilirea agendei autorităților locale (Care este nevoia căreia politica îl răspunde?)**În această etapă a ciclului politicilor publice este definită, nevoia socială sau economică căreia intervenția autorităților locale intenționează să-i răspundă.Diverse tipuri de considerente impun intervenția autorităților locale, acestea putând fi grupate după cum urmează:

  - ✓ *accesibilitatea serviciilor publice* (biletele de transport în comun sunt prea scumpe și grupurile defavorizate nu și le pot permite);
  - ✓ *acoperire a serviciilor* (o comunitate se află la o distanță foarte mare de cea mai apropiată unitate de îngrijire medicală);
  - ✓ *ineficiența alocativă* (un departament/program al autorității publice locale are un buget disproporționat de mare comparativ cu alte priorități locale cu rezultatele pe care le obține)
  - ✓ *ineficiența la nivel de input sau output* (de exemplu, nu am construit un drum cu anumite specificații tehnice la cel mai mic preț posibil sau cu aceleași resurse cheltuite pentru asistența socială ar fi putut fi oferite servicii mai multor persoane)

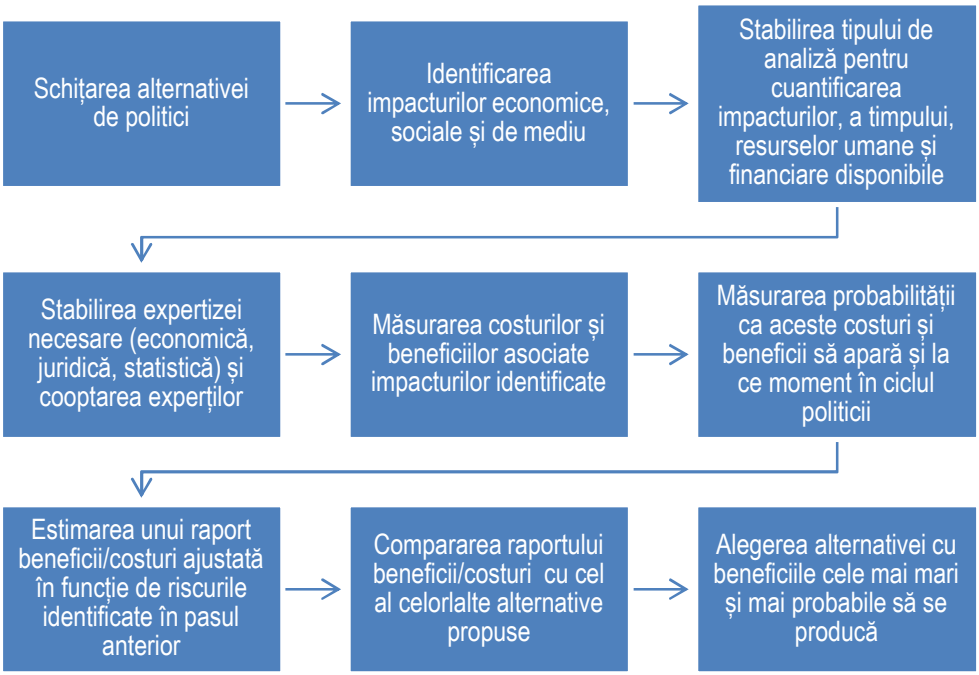
[18]*Engl.* justificare, obiective, cântărirea (opțiunilor), monitorizare, evaluare, răspuns

- ✓ *ineficiența* generată de faptul că nu toți utilizatorii unui serviciu public local plătesc pentru costul furnizării acelui serviciu (de exemplu, o persoană care călătorește fără bilet, sau o gospodărie sau întreprindere care eludează plata furnizării de apă sau electricitate)
- ✓ *echitate* (același nivel de servicii este oferit atât grupurilor defavorizate, cât și celor mai bine poziționate);
- ✓ *echitate intergenerațională*: pune în balanță nevoile generațiilor prezente și viitoare. De exemplu,când alocăm resurse unor programe destinate generațiilor tinere sau celor mai în vârstă, cântărind anii de viață, câștigați sau pierduți, funcție de calitatea vieții experimentată în acei ani, inducem o utilitate mai mare anilor câștigați de o persoană de, să zicem, 30 de ani, comparativ cu una de 60 de ani?
- ✓ *lipsa informației* cetățenilor pentru a putea beneficia de un serviciu local, când un serviciu trebuie furnizat gratuit sau la un cost mai mic, conform reglementărilor în vigoare, dar cetățenii nu accesează respectivul serviciu pentru că nu au cunoștință de existența sa sau se tem că trebuie să plătească pentru el: de exemplu, apeluri telefonice gratuite la poliție, dreptul de a beneficia de un tratament medical gratuit sau la un preț redus, în cazul grupurilor defavorizate)

- **Definirea problemei**: după ce a fost stabilită nevoia căreia politica locală ii va răspunde, următorul pas este acela de a stabili ce ne propunem să realizăm prin politica respectivă. În această etapă, **vor fi descrise succint problema careia îi răspundem**, precum și **scopul, obiectivele generale, specifice și operaționale ale intervenției** prin care ne propunem să rezolvăm problema identificată (vezi sub-capitolul IV.2). Deși poate părea o etapă trivială, tocmai pentru că obiectivele politicilor par de multe ori de la sine înțelese (creșterea siguranței cetățenilor, îmbunătățirea stării de sănătate, educație mai bună, asistență socială sporită grupurilor vulnerabile), stabilirea obiectivelor este esențială pentru că în funcție de acestea se vor pune în balanță costurile și beneficiile anticipate și se va măsura progresul în implementarea politicii. De aceea, este important să nu se confunde mijloacele de a implementa politicile cu scopurile acestora: de exemplu, schimbarea structurii cheltuielilor într-o regie autonomă sau serviciu public este un mijloc pentru atingerea obiectivului de a crește eficiența prestării respectivului serviciu, pentru a crește calitatea sau accesibilitatea acestuia pentru cetățeni;

- **Identificarea alternativelor și alegerea soluției:** identificarea probabilităților statistice ca beneficiile și costurile alternativelor să corespundă proiecțiilor inițiale, dar și a altor riscuri care nu pot fi măsurate statistic. Pentru fiecare obiectiv de politici pe care ne propunem să-l atingem, există mai multe opțiuni dintre care trebuie să o alegem pe cea care produce cele mai mari beneficii pentru comunitatea locală, în funcție de resursele pe care le putem aloca obiectivului respectiv și de probabilitatea ca aceste beneficii să se producă. Începeți întotdeauna prin a schița situația actuală, care devine astfel opțiunea 1 a politicii propuse, așa-numita optiune de a nu face nimic sau a face minim. Deși poate părea un exercițiu inutil sau superficial, schițarea acestei opțiuni asigură că starea de fapt este bine înțeleasă și ne ajută în a compara mai bine costurile și beneficiile celorlalte opțiuni pe care le propunem.

Figura nr.11: Alegerea între opţiuni de politici



Prin sintagma “a nu face nimic” nu trebuie să se înțeleagă că starea de fapt trebuie artificial prezentată defavorabil pentru a face mai plauzibile celelalte opțiuni de politici. În descrierea acestei opțiuni trebuie incluse, de exemplu, dezvoltări posibil favorabile ulterioare, care nu sunt însa provocate de politica propusă. Să presupunem că știm că există un proiect de lege prin care în termen de un an vor crește alocările Ministerului Sănătății pentru cheltuielile spitalelor. În acest caz, creșterile estimate trebuie incluse în opțiunea 1.

Măsurarea costurilor și beneficiilor opțiunilor de politici se face fie prin analiza cost beneficiu, analiza cost-eficacitate sau de minimizare a costurilor. În funcție de anvergura costurilor și beneficiilor anticipate sau a importanței proiectului pentru comunitate, se va decide cât timp și resurse trebuie investite în colectarea datelor relevante și realizarea analizelor. Consiliile județene și locale pot decide, de exemplu, ca pentru politici, programe, investiții al căror cost anticipat depașește un anumit prag se vor realiza analize cost-beneficiu/eficacitate/minimizare propriu-zise. În acest caz, poate fi potrivit să cooptați economiști și specialiști din domeniul respectiv, provenind din mediul academic, asociativ sau de afaceri local în grupul de lucru care realizează analiza. Chiar și în cazul unor politici cu impact financiar mai mic, este întotdeauna folositor să fie indicate costurile și beneficiile asociate acesteia, chiar dacă nu este necesară realizarea unor analize economice detaliate.

Când alegeți opțiunea de politici preferată, veți folosi unul dintre următoarele criterii:

- ✓ fie opțiunea cu beneficiul cel mai mare (chiar dacă are și costul cel mai mare, în cazul în care costul respectiv se încadreaza în limitele bugetului alocat);
- ✓ fie opțiunea cu cea mai mare balanță pozitivă dintre beneficii și costuri, chiar dacă aceasta nu reprezintă cel mai mare beneficiu dintre opțiuni (în cazul în care opțiunea cu beneficiul cel mai mare are și costul cel mai mare, care depășește bugetul alocat, sau în cazul în care nu suntem siguri în legătură cu succesul sau insuccesul politicii sau nu au fost cuantificate financiar toate costurileși beneficiile);
- ✓ opțiunea cu costul cel mai mic, atunci când rezultatele pe care dorim să le obținem au un standard specificat (construcția unei şcoli, a unui drum sau a unui spital, activitatea de întreținere a unei clădiri);

- **Implementarea politicilor publice:** odată ce a fost selectată una dintre opțiunile de politici propuse, aceasta va fi implementată în baza unui plan de acțiuni care va detalia numărul de persoane implicate în implementare, costul anual al acestor resurse umane, alte costuri necesare implementării politicii. De asemenea, vor fi indicate persoanele responsabile cu implementarea fiecărei activități de implementare și termenele de realizare a acestor activități, împreună cu țintele fixate (indicatorii de performanță) odată cu elaborarea obiectivelor politicii, ceea ce va permite monitorizarea progresului implementării politicii. Monitorizarea nu trebuie să aiba loc prea des, intervalul de 3 luni fiind de regulă acceptat, iar informațiile solicitate pentru monitorizare nu trebuie să fie prea multe sau detaliate, pentru a evita fie lipsa de relevanță a acesteia (datorită frecvenței monitorizării, toate rapoartele de monitorizare conțin aproape aceleași informații), fie îngreunarea nejustificată a implementării (personalul petrece prea mult timp raportând rezultatele în detrimentul timpului dedicat în mod normal implementării propriu-zise a politicii).

- **Monitorizarea și evaluarea rezultatelor politicii**: dacă planificați ca un act normativ, un program, o strategie, investiție să se desfășoare pe o anumită durată, să zicem între 5 și 10 ani, atunci la jumătatea acestui interval poate avea loc o evaluare intermediară, care să măsoare progresul în implementarea politicii până la acel moment și să ofere, dacă este cazul, soluții pentru accelerarea atingerii indicatorilor propuși. O evaluare finală va avea loc la sfârșitul ciclului propus inițial al politicii, pentru a măsura succesul acesteia și modul în care a fost implementată. Evaluarea poate avea și rolul de a aprecia dacă problema inițială căreia politica respectivă îi răspundea mai există: de exemplu dacă am inițiat acum 5 ani o politică împotriva obezității, iar aceasta nu mai reprezintă un risc semnificativ în județul nostru, atunci fondurile destinate acestei politici ar putea fi realocate către alte priorități (în domeniul sănătății sau în alte domenii). În alte cazuri, problema poate să persiste însă opțiunea de politică pe care am ales-o inițial se dovedește ineficientă, așa încât trebuie să abandonăm abordarea inițială și să gândim, în baza experienței acumulate, politici alternative cu șanse mai mari de atingere a rezultatelor propuse.

Modul de desfășurare și instrumentele utilizate în fiecare dintre aceste etape sunt descrise mai pe larg în următoarele capitolele.

Așa cum s-a observat și în administrațiile publice centrale și locale ale unor țări cu tradiție îndelungată în utilizarea abordării politicilor publice, există diverse **riscuri** asociate parcurgerii etapelor descrise mai sus în formularea, implementarea și evaluarea politicilor publice.

Primul constă în faptul că funcționarii care sunt responsabili cu îndeplinirea acestor etape le pot considera ca sarcini suplimentare, mai degrabă decât un mod de a-și regândi întrega activitate. Din acest motiv, parcurgerea acestor etape poate fi văzută de multe ori ca o presiune externă și de aceea va fi realizată mai mult formal, ceea ce poate încetini procesul de eficientizare a administrației publice locale. Cuantificarea în termeni financiari a unor costuri sau beneficii care erau până acum doar menționate (precum îmbunătățiri ale stării de sănătate, creșterea calității mediului înconjurător) aduce de asemenea cu sine noi **provocări:**

- înțelegerea efectelor mai largi pe care o politică le are asupra societății: de exemplu, construirea unui drum care trece printr-o localitate poate crește volumul comercial și atrage investiții, dar poate conduce și la un număr sporit de accidente care se vor traduce în cheltuileli de sănătate mai mari pentru localitatea/județul respectiv sau într-o calitate a mediului înconjurător mai scăzută care îi poate determina pe cei afectați să își părăsească locuințele;

- motivațiile celor care elaborează politica publică pot influența rezultatul acesteia: funcționarii care se asteaptă să o implementeze pot prezenta consiliului local/județean costuri mai mari de implementare pentru a-și mări bugetele propriilor departamente/servicii publice locale. Ei pot, de asemenea, să supraestimeze beneficiile nemonetizate ale politicii (creșterea calității vieții, crearea de noi locuri de muncă) și să le subestimeze pe cele monetizate, pentru a nu putea fi trași la răspundere în cazul în care politica respectivă nu-și atinge în mod satisfăcător țintele. Nu în ultimul rând, inițiatorii politicii pot subestima costurile reale ale implementării acesteia și supraestima beneficiile ei, în cazul în care competiția pentru resurse financiare între prioritățile locale este acerbă.

Pentru a evita astfel de riscuri, sunt esențiale câteva aspecte practice:

- **francheța analizelor și estimărilor**: acestea nu reprezintă doar un proces formal și pot influența succesul politicii dacă sunt realizate superficial. De asemenea, indicatori de performanță inițiali prea optimiști pot face ca la o evaluare a politicii, aceasta să fie abandonată pentru ca previziunile inițiale nu pot fi realizate;
- **munca în echipa și punerea la dispoziție a informației**: pentru realizarea unei politici publice locale este nevoie de expertiză dintr-o multitudine de domenii, precum cel economic juridic, sociologic, sănătate, mediu și altele, în funcție de specificul fiecărei politici. În timp ce în unele domenii această expertiză poate fi disponibilă în aparatul de lucru al primăriilor și consiliilor județene sau în comisiile de specialitate ale consiliilor locale, pentru altele trebuie să fim deschiși în a coopta experți din exterior și a le pune la dispoziție informațiile relevante existente pentru a-și putea îndeplini cu succes rolul.

III.2. Instituții inițiatoare de politici publice la nivelul administrației publice locale (APL)

III.2.1.Cine poate iniţia politici publice locale?

Din punct de vedere al procedurilor administrative, instituțiile inițiatore de politici publice locale sunt:

- consiliile locale și consiliile județene, în calitate de autorități deliberative;
- primarii și președinții consiliilor județene, în calitate de autorități executive.
- instituțiile și serviciile publice de interes local sau județean

În calitate de autorități executive, primarii asigură punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor si ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului local; dispun măsurile necesare si acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, precum și a hotărârilor consiliului județean și beneficiază în acest sens de un aparat de specialitate pe care îl conduc. **Primarul poate face propuneri de politici publice**, poate elabora proiecte de strategii privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale, pe care le supune aprobării consiliului local.

În mod similar, președintele consiliului județean coordonează realizarea serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean;poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora.

III.2.2.Ce rol au aparatele proprii?

Regulamentele de funcționare ale aparatelor de specialitate ale primăriilor și consiliilor județene sunt elaborate de către primarii/președintii consiliilor județene și aprobate de către consiliile județene. Structurile organizatorice ale acestor aparate nu au capacitatea de a iniția politici publice, ci doar de a fundamenta, prin rapoarte de specialitate și note de fundamentare, din punctul de vedere al legalității, oportunității, eficienței/eficacității, programele/proiectele propuse de către consiliile județene, locale, președinții/vice-președinții consiliilor județene, primari/vice-primari sau cetățeni deși unele regulamente de funcționare ale primăriilor menționează că în funcție de specificul activității fiecăruia și în scopul îndeplinirii atribuțiilor ce le revin, compartimentele din cadrul aparatului de specialitate **întocmesc proiecte de dispoziții** pe care le prezintă Primarului în vederea aprobării acestora.

Care este tipologia politicilor publice locale și în ce domenii pot fi acestea inițiate?

Prin trimitere atât la tipul de considerente pe care intervenția autorităților publice locale este justificată, cât și prin tipul de atribuții și aria de responsabilitate a Consiliilor locale/Județene, politicile publice inițiate de acestea pot fi împărțite pe mai multe tipuri:

- **politici de reglementare**: în această categorie intră stabilirea taxelor și impozitelor locale, fixarea de standarde de calitate sau preț pentru servicii locale. Exemple:

  - ✓ organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes local;
  - ✓ stabilirea și aprobarea impozitelor şi taxelor locale, în condiţiile legii;
  - ✓ aprobarea strategiilor privind dezvoltarea economică, socială si de mediu a unităţii administrativ-teritoriale;

- **Politici distributive**, subsumabile în parte hotărârilor consiliilor locale cu caracter individual: acordarea prelungirii unui contract, a unei autorizații de construcție, a unui ajutor financiar unei persoane; ele pot de asemenea să aloce beneficii unor sectoare sau grupuri considerate prioritare. Exemplele constau în asigurarea funcționării unor servicii publice, precum:

  - ✓ Ordinea publică;
  - ✓ Cultura;
  - ✓ Situațiile de urgență;
  - ✓ Dezvoltarea urbană;
  - ✓ Podurile și drumurile publice;
  - ✓ Serviciile comunitare de utilitate publică: alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubrizare, energie termică, iluminat public și transport public local;
  - ✓ Locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa;

- **Politici redistributive**: constau în acordarea, pe criterii de echitate, a unor avantaje unor categorii de persoane care îndeplinesc anumite condiții. De exemplu, persoanele peste o anumită vârstă, pensionarii al căror venit este sub un prag prestabilit, elevii și studenții, familiile cu 2 copii sau mai mulți în întreținere, persoanele cu dizabilități, pot beneficia de servicii de transport, asistență socială, servicii medicale subvenționate de către consiliul local, ceea ce reprezintă un transfer de venituri de la categoriile care nu se încadrezăîn aceste standarde, de

vreme ce acestea nu beneficiază de astfel de scutiri sau gratuități, deși acestea pot contribui în mod egal sau mai mult la finanțarea bugetului local. Exemple:

- ✓ Educația;
- ✓ Serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap,a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri vulnerabile;
- ✓ Sănătatea;
- ✓ Tineretul.

O altă tipologie poate distinge, urmând prevederile art. 49 din Legea 215/2001[19] între:

- **Politici procedurale**, cărora li se pot subsuma hotărârile de consiliu cu caracter normativ, cele mai importante privind:
  - ✓ Cadrul de funcționare a serviciilor publice;
  - ✓ Stabilirea taxelor și impozitelor locale
- **Politici substantivale** cărora li se pot subsuma hotărârile de consiliu cu caracter individual, constând în aprobarea unei investiții, achiziții, închirieri, concesiuni, ajutor financiar. Exemplele pot include atribuțiile legate de:
  - ✓ locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa
  - ✓ aprobarea, la propunerea primarului, contractării și/sau garantării împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii
  - ✓ aprobarea, la propunerea primarului, documentațiilor tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local, în condițiile legii
  - ✓ atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului

Față de cadrul instituțional de elaborare a politicilor publice în administrația publică centrală, diferențele la nivelul administrației publice locale pot fi grupate după cum urmează:

- **Privind domeniul de aplicare**: la nivelul administrației publice centrale sunt în vigoare trei acte normative menționate la subcapitolul I.1 care stabilesc când se elaborează documente de politică publică, și anume în cazul unor proiecte de acte normative cu impact asupra domeniilor social, economic și de mediu, asupra bugetului general consolidat sau asupra legislației în vigoare, cu excepții precum actele cu caracter individual care au ca obiect exclusiv numiri și revocări din funcție, stabilirea unor date, aprobarea de indicatori tehnico-economici de investiții, aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale operatorilor economici și ale instituțiilor publice, acordarea de ajutoare financiare și de urgență, alocarea de fonduri de la bugetul de stat, din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, din Fondul de intervenție la dispoziţiaGuvernului, precum și din Fondul național de dezvoltare, încadrarea în categoria funcțională a drumurilor județene a unor drumuri sau a unor sectoare de drumuri, legii speciale de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice, actelor normative care transpun legislația comunitară sau care creează cadrul juridic necesar aplicării acesteia, actelor normative inițiate ca

[19] Legea 215-2001 a administraţiei publice locale actualizată şi republicată

urmare a aprobării de către Guvern a tezelor prealabile elaborate încondițiile art. 26 din Legea nr. 24/2000, republicată[20].

- **Privind tipul de documente de politici publice și conținutul acestora**: documentele de politici publice la nivel central sunt identificate prin lege. Acestea sunt: strategia, planul și propunerea de politici publice.Propunerea de politică publică se completează conform unui model standard aprobat prin HG 775/2005[21], care include și un Plan de acțiune, instrucțiuni și un manual de completare.

- În cazul proiectelor de acte normative, altele decât excepțiile prevăzute de lege, se folosește, de asemenea, un instrument de prezentare și motivare al cărui conținut și instrucțiuni de completare sunt reglementate prin HG 1361/2006[22] și care solicită informații similare formularului propunerii de politică publică, solicitând în plus și informații privind impactul financiar asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare, cu singura diferență că acest formular nu mai solicită expunerea unor opțiuni de politici, asumându-se că proiectul de act normativ aflat în discuție reprezintă deja opțiunea de politică propusă.

- **Privind circuitul de consultare, prezentare, avizare și aprobare**: ministerele și instituțiile publice inițiatoare au obligația de a susține consultări preliminare cu partenerii sociali, constituiți în comisii de dialog social la nivelul instituției respective și cu structurile asociative ale administrației publice locale. Ele publică pe paginile de internet propunerile de politici publice și proiectele de acte normative și le supun procesului de consultare în condițiile Legii 52/2003[23], însoțite fie de formularul propunerii de politică publică sau de instrumentul de prezentare și motivare, în cazul actelor normative. Ele sunt apoi trimise pentru obținerea de puncte de vedere din aria lor de competență Ministerului Justiției, Departamentului pentru Afaceri Europene și Ministerului Finanțelor Publice, în aria acestora de competență. După obținerea avizelor de la toate instituțiile avizatoare, în termen de 3 zile de la transmitere, se obțin avizele Departamentului pentru Afaceri Europene, Ministerului Finanțelor Publice și la final avizul Ministerului Justiției, fiecare dintre acestea în 4 zile de la transmitere, precum și avizul conform al Secretariatului General al Guvernului, în termen de 3 zile de la înregistrare.

După cum se poate observa din cele de mai sus, principalele diferențe dintre procesul politicilor publice la nivel central, respectiv la nivel local pot fi sumarizate după cum urmează:

Tabel nr. 2: Comparația procesului politicilor publice la nivel central/local

Guvernare centrală		**Guvernare locală**
Definirea și formatul documentelor de politici publice	Explicite	Implicite
Cerințe de fundamentare a politicilor publice	Explicite și detaliate	Implicite

[20] Legea 24 din 27 martie 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative
[21]HOTĂRÂREA GUVERNULUI nr. 775 din 14.07.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare şi evaluare a politicilor publice la nivel central
[22] HOTĂRÂREA GUVERNULUI nr. 1361 din 27.09.2006 privind conţinutul instrumentului de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului
[23] Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică

Guvernare centrală		Guvernare locală
Consultarea interinstituțională și publică	Explicite (cu 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde o notă de fundamentare, o expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus și textul complet al proiectului actului respectiv cf. Art. 6, Legea 52/2003) Termene clare Au loc după fundamentarea propunerilor de către inițiator	Explicite (cu 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare și adoptare de către autoritățile publice. Anunțul va cuprinde o notă de fundamentare, o expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus și textul complet al proiectului actului respectiv cf. Art. 6, Legea 52/2003) Termene clare Se pot suprapune cu procesul de fundamentare
Avizarea	Condiții legale explicite Proces de durată Implică mulți actori Ierarhică	Condiții legale explicite Proces relativ scurt Mai puțini actori Consensuală

La nivel local nu sunt definite explicit documentele de politici publice, iar în procesul de consultare notele de fundamentare și rapoartele de specialitate pot fi insuficient detaliate, deoarece procesul de consultare, care curge de la înregistrarea proiectului de hotărâre de consiliu se poate suprapune cu termenul în care acestea trebuie elaborate, în conformitate cu art. 44, alin 1 din Legea 215/2001. Pe de altă parte, procesul de avizare este mult mai simplu, rapoartele departamentului de specialitate din primării/consilii județene, respectiv ale comisiilor de specialitate din consiliile locale fiind suficiente pentru votarea hotărârilor de consiliu, odată ce este întrunită majoritatea necesară la vot. Din acest punct de vedere, politicile publice în administrația publică locală fac apel la consens mai mult decât cele elaborate în administrația publică centrală, dacă exceptăm tezele prealabile pentru coduri sau proiecte de legi complexe, conform Legii 24/2000.

IV. Formularea politicii publice

IV.1. Tipuri de documente de politici publice la nivelul APL

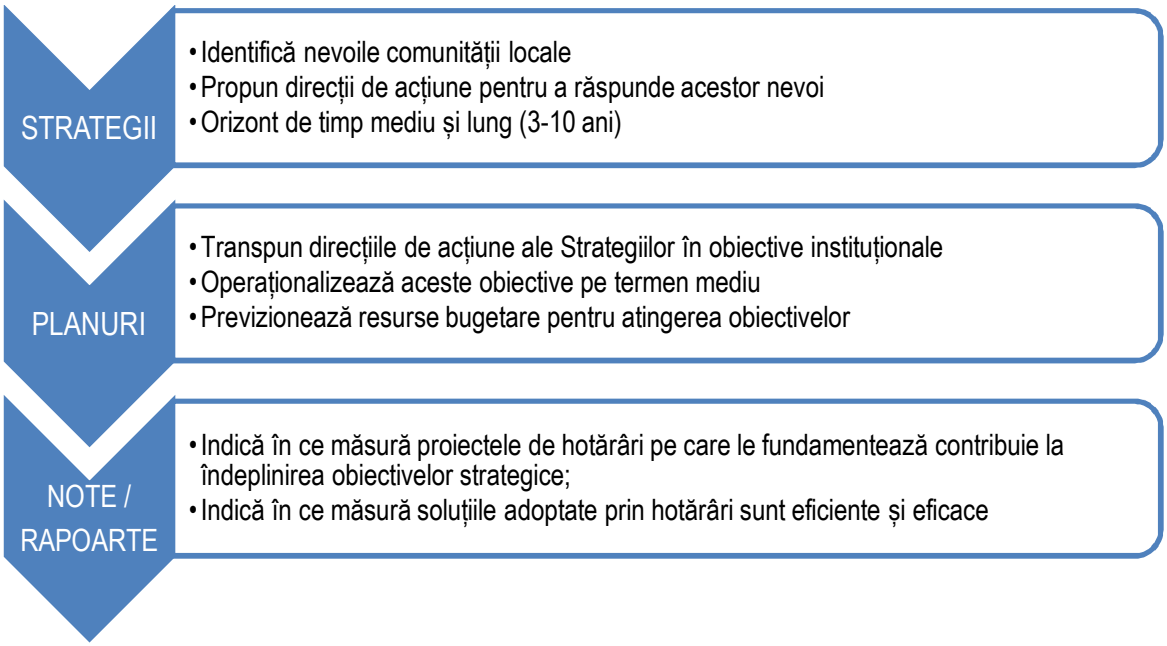
Tipurile de documente de politici publice în administrația publică locală pot fi clasificate după cum urmează:

- **Strategiile** autorităților publice locale sunt documente care fixează prioritățile de dezvoltare ale comunității și direcțiile de acțiune pentru atingerea acestor priorități pe termen mediu și lung (între 3 și 10 ani), pornind de la analiza contextului economic și social existent. Ele pot cuprinde toate ariile de responsabilitate ale autorității publice locale respective sau se pot adresa unor sectoare specifice (de exemplu, strategii de dezvoltare durabilă, sau îmbunătățire a serviciilor de asistență socială, educație, sănătate, siguranță publică)

- **Planurile strategice** sunt documente ce descriu în mare direcţia viitoare a unei instituţii si care unesc prioritățile urmărite cu resursele financiare previzionate. Se axează pe o vedere de ansamblu dintr-o perspectivă pe termen mediu și lung. Deoarece este întocmit de un colectiv, planul strategic ajută la clarificarea priorităţilor şi la unificarea personalului în urmărirea aceloraşi obiective comune. Planurile Strategice oferă oportunitatea de a rezolva chestiuni fundamentale şi de a susţine iniţiative şi reforme importante. În cele din urmă, Planurile Strategice servesc drept instrumente de comunicare atât pentru personal cât şiîn relatia cu factorii interesați: cetățenii, mediul asociativ și de afaceri, administrația publică centrală;

- **Notele de fundamentare și rapoartele însoțitoare** ale hotărârilor de consiliu sunt documente realizate de către aparatele de specialitate din cadrul Primăriilor /Consiliilor Județene pentru a fundamenta din punct de vedere formal, juridic, tehnic, al eficienței și eficacității hotărârile consiliilor locale/județene.

Figura nr. 12: Relaţia dintre documentele de politici publice la nivel local



După cum se poate observa, această clasificare este paralelă cu cea a documentelor de politici publice definite prin lege la nivelul administrației publice centrale. În plus, Legea 273/2006, privind finanțele

publice locale introduce termenul de **program**, definit ca “o acţiune sau un ansamblu coerent de acţiuni ce se referă la acelaşi ordonator principal de credite, proiectate pentru a realiza un obiectiv sau un set de obiective definite şi pentru care sunt stabiliţi indicatori de program care să evalueze rezultatele ce vor fi obţinute, în limitele de finanţare aprobate”, ceea ce se încadrează foarte bine în conceptul de politici publice. Diversele planuri de acțiuni sau planuri strategice ale consiliilor locale sau județene pot fi considerate drept programe, în măsura în care îndeplinesc condițiile descrise mai sus. De altfel, analogia cu documentele de politici publice din administrația publică centrală poate fi extinsă și în acest caz, devreme ce prin HG 1807/2006 a fost introdus obligativitatea elaborării de către instituțiile publice centrale a unor planuri strategice care să fundamenteze ulterior programe bugetare.

Elaborarea și urmărirea unor strategii și planuri (ale căror ținte trebuie revizuite anual) oferă o serie de avantaje:

- Autoritățile deliberative și executive au ținte comune și cunoscute, ceea ce facilitează colaborarea dintre acestea;
- Evaluarea performanței primăriilor/consiliilor județene/locale, internă sau externă, este mai ușor de realizat pentru că urmarește succesul în atingerea unor ținte bine definite;
- Priorităților locale le sunt alocate resurse pe termen mediu în funcție de importanța lor
- Publicul și mediul de afaceri pot judeca eficiența și eficacitatea politicilor autorităților publice locale.

În privința notelor de fundamentare/rapoartelor ale aparatelor de specialitate din Primării/Consilii Județene:

- Standardizarea acestora poate ușura colaborarea dintre consilieri locali/județeni și functionarii publici, pentru că pot lucra împreună în baza unui tip de document prestabilit;
- Colaborarea între direcțiile/departamentele de specialitate din Primării/Consilii Județene poate fi îmbunătățită, deoarece fiecare dintre acestea ar cunoaște secțiunile specifice pe care ar trebui să le completeze și ar începe să dezvolte instrumente și tehnici pentru eficientizarea acestui proces (de exemplu, să elaboreze și să mențină la zi registre electronice de riscuri, statisticele și studiile relevante în domeniu, formulare tip de monitorizare și evaluare a politicii)

Formatul acestor documente de politici publice poate fi adoptat de către fiecare consiliu județean și local în parte, în țările europene neexistând practica unui model acceptabil la nivel național pentru toate autoritățile locale. Importanța este mai degrabă urmărirea etapelor procesului politicilor publice și evitarea completării unor astfel de documente doar formal, fără ca mai apoi să fie puse în practică, monitorizate și evaluate. După cum am mai menționat, consiliul local poate lua decizia ca, în cazul în care impactul anticipat al unui proiect de hotărâre depășește un anumit prag, atunci nota de fundamentare și raportul departamentului de specialitate vor conține minim anumite informații care să urmărească îndeaproape procesul politicilor publice.

Tabel nr. 3: Model de notă de fundamentare/raport de specialitate pentru hotărâri de consiliu[24]

<table>
<tr><td>[Denumirea proiectului de hotărâre]</td><td colspan="2">Departamentul/Data/Versiunea nr.
Disponibil pentru descărcare online la […]
Pentru informații suplimentare, contactați
[Nume, funcție, telefon, e-mail]</td></tr>
<tr><td colspan="3"><u>SECȚIUNEA I: OBIECTIVE ȘI OPȚIUNI</u></td></tr>
<tr><td colspan="3">Definiți problema care face obiectul proiectului. De ce este necesară intervenția autorităților locale?

[Identificați clar problema și magnitudinea ei, explicând de ce a apărut. Indicați considerentele de eficiență și echitate pentru intervenție]</td></tr>
<tr><td colspan="3">Care sunt obiectivele politicii și efectele sale intenționate?

[descrieți obiectivele în rezultate ce urmează a fi atinse mai degrabă decât activități, descriind obiectivele generale, specifice și operaționale]</td></tr>
<tr><td colspan="3">Care sunt opțiunile luate în considerare? Justificați opțiunea preferată.

[Descrieți pe scurt opțiunile, inluzând-o și pe cea de a face minim/ de a nu interveni]</td></tr>
<tr><td colspan="3"><u>SECȚIUNEA II: COSTURILE ȘI BENEFICIILE OPȚIUNILOR AVUTE ÎN VEDERE</u>

[în cazul în care politica/programul/investiția considerate depășesc costul de 1 milion EURO pentru autoritatea publică locală, realizați o analiză cost beneficiu sau cost eficacitate a tuturor opțiunilor și prezentați rezultatele pe o pagină separată. În celelalte cazuri, indicați costurile financiare și sociale și explicați de ce alegeți varianta de soluționare propusă]

[distribuția costurilor și beneficiilor pentru diferite grupuri sociale trebuie să fie explicită și transparentă]</td></tr>
<tr><td>Descrierea și cuantificarea costurilor monetare, pe grupuri afectate

Costuri anuale

Cost anual tranzitoriu

Costuri anuale medii,
exclusiv tranzitorii

Nr. deani

Costuri totale (Valoare actualizată)</td><td colspan="2">Descrierea și cuantificarea beneficiilor monetare, pe grupuri afectate

Beneficii anuale

Beneficii anuale tranzitorii

Beneficii anuale medii,
exclusiv tranzitorii

Nr. de ani

Beneficii totale (Valoare actualizată)</td></tr>
<tr><td colspan="3">Beneficii cheie nemonetizate</td></tr>
<tr><td colspan="3">Analiza de risc si senzitivitate
[fiți clar în privința asumpțiilor făcute pentru a ajunge la opțiunea preferată]</td></tr>
</table>

[24]Adaptat după formatul de evaluare a impactului utilizat în departamentele Guvernului Marii Britanii, vezi HM Government „How to do an Impact Assessment", disponibil la http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf

Baza empirică **[***introduceți nu mai mult de 20 de pagini indicând cercetările și analizele făcute care sprijină opțiunea propusă. Acestea trebuie să justifice clar informațiile furnizate în secțiunile anterioare***]**
SECȚIUNEA III: IMPACTURI SPECIFICE
Noua politică adaugă sarcini administrative noi (în special IMM-urilor) și dacă da, au fost luate măsuri care să compenseze aceste sarcini și care este valoarea acestora?
Afectează noua politică competiția?
Este noua politicăîn conformitate cu cerințele UE?
Care este impactul asupra sănătății?
Care este impactul asupra mediului?
A fost egalitatea de gen avută în vedere?

După cum se poate observa, modelul de mai sus, ca de altfel majoritatea etapelor procesului de politici publice,înglobează practic o diversitate de instrumente și tehnici folosite inițial în managementul companiilor private, ținând de managementul ciclului de proiect sau analiza economică, precum modelul I-O-O (input-output-outcome) folosit în definirea obiectivelor generale, specifice și operaționale ale politicii, precum și analiza cost-beneficiu, adaptată după cea realizată pentru proiectele majore de investiții, toate acestea fiind adapate sectorului public pentru eficientizarea administrației publice centrale și locale și luarea deciziilor de politici pe bază de date și dovezi empirice. De altfel, administrațiile publice centrale și locale din Europa menționează oficial și public pe paginile de internet proprii strategii "corporatiste" de funcționare, riscuri "corporatiste" la adresa organizației,întocmesc și își denumesc strategiile pe termen lung "Planuri de afaceri" ale căror obiective se reflectăîn buget.

IV.2. Inițierea unei politici publice

IV.2.1. Evaluarea necesităţii pentru intervenţie: "Unde mă aflu?"

Pe scurt:
Iniţierea politicilor este prima şi poate cea mai importantă etapă spre formarea deciziei privind politicile publice.

- Înţelegerea contextului relevant într-o manieră comprehensivă şi obiectivă,
- Definirea corectă a problemei,
- Stabilirea obiectivelor generale precum şi a celor specifice, operaţionale,

Acestea sunt sarcinile fundamentale cărora trebuie să le acordaţi o atenţie primordială. Odată aceste etape finalizate vor urma celelalte, şi este important să porniţi cu dreptul.
Metoda arborelui vă poate ajuta să abordaţi aceste sarcini sistematic.

Înainte de a începe identificarea şi analiza eventualelor impacturi ale opțiunilor de politici, este esenţial să evaluaţi cu atenţie contextul în care activaţi şi de asemenea necesitatea deciziilor privind politicile publice. Intervenţiile suplimentare – indiferent de natura şi scopul lor – trebuie susţinute de o analiză preliminară şi de definirea problemelor.În general, intervenţiile publice sunt generate adesea de următorii factori:

- Conformitatea cu obligațiile legale, derivate din reglementările internaționale (UE), naţionale sau regionale,
- Urmărirea strategiilor politice şi a planurilor de acţiune (de exemplu modernizarea sistemului educaţional sau dezvoltarea socio-economică), şi
- Solicitări ale operatorilor economici, societăţii civile şi cetăţenilor.

Dacă puteţi identifica în mod clar problema, acest lucru vă va ajuta să identificaţi obiective mai precise, direcţii şi instrumente pentru politica/proiectul dvs. Una dintre cele mai eficiente metode de definire a problemei, precum şi pentru reprezentarea relaţiilor cauzale o reprezintă aşa-numita metodă a arborelui problemelor. Cu alte cuvinte, această metodă vă ajută să vizualizaţi analiza problemei dvs.

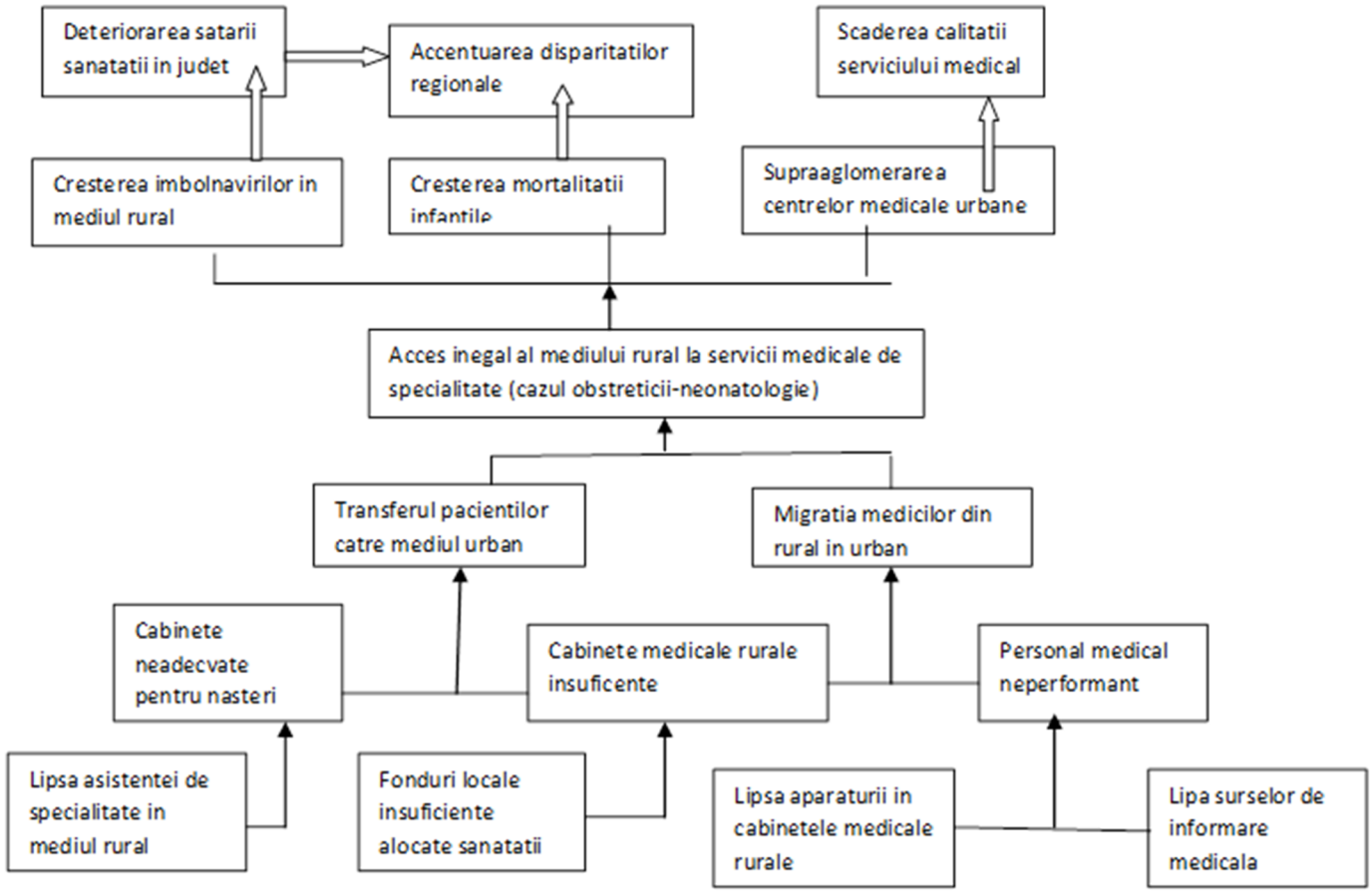
Ideea este să identificaţi o problemă centrală pentru politica/proiect şi apoi să căutaţi mecanismele cauză-efect care generează această problemă. Aceasta ar trebui – ulterior – să vă ajute să identificați grupul ţintă cu care doriţi să lucraţi, problemele importante în contextul lor propriu, precum şi tipul de persoane interesate pe care trebuie să le aveţi în vedere în cadrul politicii initiate.În execuţia acestei metode:

- Scrieţi descrierea problemei în mijloc
- Treceţi cauzele în casetele de sus
- Treceţi efectele în casetele de jos
- Folosiţi căsuţe de dialog pentru a adăuga comentarii

Privind atât cauzele cât şi efectele problemei dvs., vă va fi mai uşor să înţelegeţi unde ar fi mai bine să interveniţi – fie asupra unei cauze majore, cu multe efecte, fie asupra câtorva cauze minore ale căror afecte pot fi abordate mai direct. Figura 13 prezintă un exemplu pentru un model simplu de arbore realizat în cadrul unei politici publice în județul Brăila[25] având ca obiectiv îmbunătățirea accesului femeilor însărcinate din mediul rural la asistență medicală primară și de specialitate:

[25] Propunere de politică publică: „Creșterea calității serviciilor de sănătate în județul Brăila- Îmbunătățirea accesului femeilor însărcinate din mediul rural la asistență medicală primară și de specialitate (2012)" , realizată in cadrul Proiectului cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative" Procese decizionale eficiente la nivelul Administraţiei Publice Locale din România, cod SMIS 2284, implementat de catre MAI.

Figura nr. 13: Exemplu de arbore al problemei



Caseta 7 sugerează câteva capcane ce trebuie evitate în definirea unei probleme.

Caseta 7: Definirea problemei – recomandări
Nu vă mulţumiţi cu non-definiţii sau concepte vagi. Fiţi cât mai concis.
De ex. : A SE EVITA: „Nu există infrastructură" – ÎN SCHIMB: „Ruta între punctele X şi Y nu poate fi circulată de camioane grele."
Nu presupuneţi soluţii. În schimb limitaţi-vă la problemă.
De ex. : A SE EVITA: „Nu există fonduri, de aceea copiii nu merg la şcoală." –ÎN SCHIMB, problema este: „Copiii nu merg la şcoală." (cauza poate fi taxele prea mari, sau alţi factori ce nu au legătură cu banii, de ex. probleme de transport)
Nu căutaţi probleme neexistente. În schimb aveţi în vedere contextul.
De ex. : A SE EVITA: „Nu există spitale" –ÎN SCHIMB, problema este: „Nu există mecanisme eficiente de management al spitalelor"
Nu judecaţi. În schimb fiţi obiectiv.
De ex. : A SE EVITA: "Guvernul este dezinteresat" –ÎN SCHIMB: "Sistemul guvernamental de autorizare este ineficient."

IV.2.2.Definirea obiectivelor politicii: "Încotro vreau să mă îndrept?"

Odată ce sunteţi sigur că aţi definit problema corespunzător, trebuie să formulaţi obiectivele cele mai potrivite ale politicii. O bună practică este să organizaţi această etapă printr-o ierarhizare a obiectivelor:

- Mai întâi fixaţi un obiectiv general, care de obicei este realizat prin mai multe intervenţii:
- Apoi identificaţi câteva sub-obiective distincte, care sunt mai operaţionale şi implică dezvoltarea intervenţiilor vizate.

Intuitiv, obiectivul general trebuie să reprezinte transpunerea pozitivă a principalei cauze identificate în arborele problemelor, având în vedere că diversele obiective specifice vizează cauze specifice.
Reţineţi că anumite obiective pot fi nerealizabile imediat. Anumite obiective pot fi nerealiste, prea ambiţioase sau nefezabile în contextul unei eventuale intervenţii, astfel încât vor trebui generate alte soluţii pentru problema respectivă.

Mai jos este prezentat un exemplu de formulare a obiectivelor generale şi specifice ale unei propuneri de politici publice elaborate de catre Primăria Municipiului Deva[26]:
Problema de politici publice: Insuficienta dezvoltare a turismului (în special a celui cultural-istoric), în raport cu potențialul deosebit al Municipiului Deva din acest punct de vedere.

A) **Obiectiv general**: valorificarea durabilă a potențialului turistic al Municipiului Deva

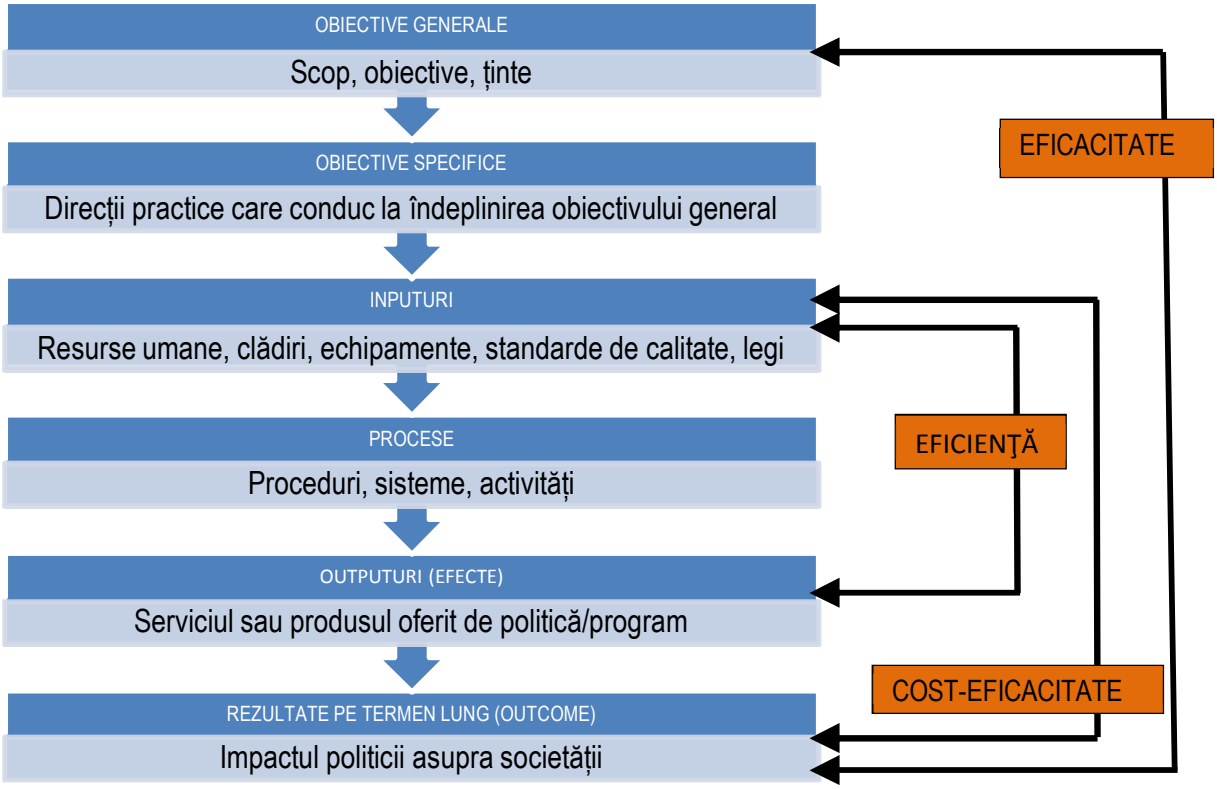
B) **Obiective specifice:**
B.1. Creșterea cu 15% a numărului de turiști/vizitatori până în 2015
B.2. Creșterea duratei medii a sejurului de la 1.68 zile (2007) până la 2 zile până în 2015
B.3. Creșterea încasărilor directe din turism la bugetul local cu 10% până în 2015
B.4. Promovarea intensivă a obiectivelor cultural-istorice reabilitate în Municipiul Deva în perioada 2014-2015
B.5. Integrarea opțiunilor de turism cultural-istoric în Mun. Deva cu ofertele turistice de agrement și cu cele care vizează alte obiective în proximitatea municipiului.

În fazele incipiente ale procesului de formulare a politicii, şi în special în faza de stabilire a obiectivelor relevante, este recomandat să păstraţi o strânsă relaţie cu superiorul dvs. şi cu referentul politic (de exemplu, membri ai Consiliului Local/Judeţean). Specificarea obiectivelor are o puternică conotaţie politică şi influenţează în mod semnificativ alegerile ce trebuie făcute în etapele ulterioare ale procesului decizional. Cu referire la metoda arborelui problemelor sus-menţionată, feedbackul şi acordul cu superiorul dvs. ierarhic (politic) sunt indispensabile în vederea conturării intervenţiei publice – respectiv stabilirea obiectivelor – astfel încât aceasta să fie atât legitimă cât şi eficientă.

Este important să specificaţi în mod corect natura diverselor dvs. sub-obiective, întrucât ele sunt esenţiale pentru identificarea şi selectarea posibilelor opţiuni de politici care pot fi avute în vedere pentru soluţionarea problemei.

[26] Propunere de politică publică: „Deva, o destinație turistică de excelență în Regiunea Vest. Stimularea turismului cultural istoric ca premisă a dezvoltării durabile a Municipiului Deva, 2012-2015", realizată in cadrul Proiectului cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative" Procese decizionale eficiente la nivelul Administraţiei Publice Locale din România, cod SMIS 2284, implementat de catre MAI.

Figura nr. 14: Tipologia obiectivelor, activităţilor şi rezultatatelor



Pentru ca obiectivul politicii să fie concret şi operaţional, obiectivelor cantitative trebuie să li se atribuie ținte calitative. Aceşti indicatori trebuie să fie, în măsura posibilă:

- Exhaustivi – respectiv ei trebuie să descrie fenomenul observat
- Simpli – colectarea datelor şi prelucrarea informaţiilor pentru măsurătoarea respectivă trebuie să fie uşoară
- Exclusivi – respectiv trebuie să descrie un singur efect produs de intervenţie
- Sincronizaţi – trebuie să fie valabili pentru perioada de timp corespunzătoare şi convenită, luând în calcul schimbările survenite în natura şi amploarea problemei identificate.

Un exemplu al modului în care un obiectiv general poate fi împărţit în mai multe obiective specifice corespunzători unor indicatori cantitativi este prezentat în Caseta 8.

Caseta 8: Definirea obiectivelor politicii – Exemplu din Roma (Italia)
Următoarele obiective au fost stabilite în timp ce se pregătea o eventuală intervenţie a municipalităţii pentru „reglementarea şi funcţionarea sistemului intranet în municipalitatea Roma":

Obiectiv general
Îmbunătățirea comunicării interne a administraţiei publice, atrăgând atenţia conducerii şi personalului asupra utilizării optime a sistemului intranet, în vederea implementării strategiei naţionale „Administraţie Publică Digitală".

Obiectiv specific 1	**Valoare curentă**	**Valoare preconizată**
Îmbunătățirea accesului la platforma intranet		

- numărul de accesări (media lunară)	32,000	93,000
- accesări lunar per angajat	2.30	6.67
- pagini vizitate / număr de accesări	N/A	3.00

Obiectiv specific 2	**Valoare curentă**	**Valoare preconizată**
Creșterea utilizării platformei intranet		
- % din personal (cu pregătire IT) care utilizează intranet	66.7	peste 90.0
-% din personal (cu pregătire IT) care utilizează intranet cel puţin o dată pe zi	34.3	peste 60.0

Obiectiv specific 3	**Valoare curentă**	**Valoare preconizată**
Activarea staţiilor locale intranet	0	cel puţin 80%

Obiectiv specific 4	**Valoare curentă**	**Valoare preconizată**
Actualizarea mai eficientă a paginilor intranet		
- structuri online care interacţionează cu platforma	4	cel puţin 80%
- structuri teritoriale care interacţionează cu platforma	2	cel puţin 60%

Obiectiv specific 5	**Valoare curentă**	**Valoare preconizată**
Îmbunătăţirea comunităţilor virtuale de lucru	1	cel puţin 5

Alte obiective specifice (calitative)
Reducerea informaţiilor duplicate (sporirea eficienţei)
Simplificarea procedurilor (computerizare)
Îmbunătăţirea fluxurilor informaţionale între structuri
Îmbunătăţirea climatului organizaţional (promovarea simţului proprietăţii)
Îmbunătăţirea interacțiunii şi cooperării în rândul personalului
Stabilirea şi diseminarea bunelor practici

Sursa: adaptare după Comune di Roma (2010), *Linee metodologiche AIR*, p.38.[27]

IV.2.3.Definirea scopului intervenţiei (rezultate imediate/efecte pe termen lung): "Ce voi obţine?"

Atunci când treceţi de la definirea problemei la stabilirea obiectivelor, trebuie să reţineţi că doriţi să produceţi un efect prin viitoarea decizie politică. Din acest motiv, este important să faceţi diferenţa între rezultate imediate si efecte pe termen lung(a se vedea Caseta 9).

Caseta 9: Diferenţierea între rezultatele imediate şi efectele pe termen lung ale politicii

Rezultatele imediate (engl. outputs) ale politicii reprezintă acţiunile întreprinse în urma deciziei politice; acestea survin primele şi sunt tangibile. Rezultatele imediate reprezintă primele consecinţe concrete ale proceselor. *De exemplu, urmarea recrutării de personal o reprezintă personalul proaspăt angajat; urmarea gătitului o reprezintă masa.*

[27]Vezihttp://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Linee_guida_metodologiche_Air_Roma_2010.pdf.

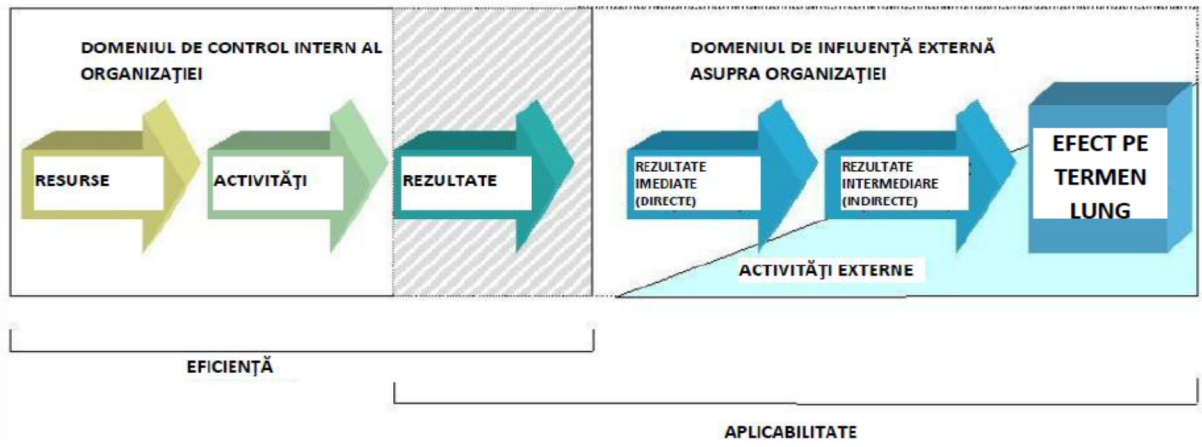
Comparativ, Efectele pe termen lung (engl. outcomes) ale politicii vizează consecinţele acesteia după implementare. Ele pot fi legate de procese sau de urmări, în orice caz fac referinţă la nivelul de performanţă sau la realizări. Se pot distinge efecte imediate, intermediare şi finale. *În exemplul de mai sus, personalul proaspăt angajat poate fi capabil sau incapabil să-şi îndeplinească sarcinile (Competenţă vs. Cerinţe); sau prea mult, sau prea puţin ((Cantitate). Iar masa poate fi prea fierbinte sau prea rece (Temperatură); sau gustoasă, sau dezgustătoare (Percepţia Consumatorului).*

Trebuie să reţineţi că relaţia dintre procese, rezultate şi efecte poate fi complicată.Adesea poate exista un raport x / 1 între procese şi un anumit efect. Cum se vede în exemplele de mai jos:

- *Exemplul 1: Un obiectiv organizaţional vizat poate fi atingerea unui nivel mai ridicat al satisfacţiei angajaţilor (efect). Satisfacţia angajaţilor nu poate fi obţinută printr-un singur proces. Ea este rezultatul mai multor procese şi al urmărilor asociate lor. Aceste procese includ dezvoltarea personalului, evaluarea, recompensarea şi recunoaşterea etc. Deci nu există un singur proces care să genereze urmarea denumită „un angajat satisfăcut".*
- *Exemplul 2: multe autorităţi locale au obiectivul (lăudabil) de a dezvolta o economie locală prosperă (efect). Şi aici există multe procese fiecare având rezultatele sale, care au un impact asupra efectului şi al nivelului de realizare. Procesele pot include atragerea de investiţii sau asigurarea finanţarii pentru înfiinţarea unei întreprinderi. O economie locală prosperă reprezintă un efect pe termen lung, nu un rezultat imediat.*

Aşa cum se ilustrează în Figura 15 resursele şi procesele se află în general sub controlul intern direct al administraţiilor publice, pe când rezultatele şi impacturile (rezultatele finale) se află în afara competenţei acesteia. Rolul factorilor exogeni creşte pe măsură ce înaintăm spre rezultatele finale (impacturi), pentru care politicile publice vor urmări în primul rând operaţionalitatea (şi doar într-o măsură mai mică eficienţa). În general urmările politicilor au un caracter mixt.

Figura nr. 15: Lanţul cauzal sau logic



Sursa: http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/image/a-1.jpg

În funcţie de natura problemei dvs., de anvergura obiectivelor, de contextul în care activaţi şi de intervalul de timp disponibil pentru elaborarea politicii, trebuie să planificaţi cea mai adecvată intervenţie, luând în calcul amploarea impactului pe care il poate avea.

IV.3. Formularea problemei de politici publice

IV.3.1.Identificarea impactului: „Care vor fi efectele?"

În faza de determinare a mărimii impactului, accentul s-a pus pe stabilirea cadrului intervenției (și anume abordarea categoriilor generale de impacturi, precum rezultatele si efectele pe termen lung, vezi mai sus), identificarea impactului urmărește să diferențieze și să ia în considerare toate consecințele importante ale oricărei opțiuni de politici, asigurând luarea în considerare a efectelor indirecte și cumulative.

IV.3.1.1. Tipurile de impacturi

De regulă trebuie întotdeauna luate în considerare consecințele unei alegeri referitoare la politici în trei dimensiuni principale: economia, societatea și mediul. Tabelul nr.4 vă reamintește principalele tipuri de impact pe care trebuie să le analizați. Deși foarte puține (dacă există) dosare de politici vor necesita o analiză aprofundată a acestui impact, trebuie întotdeauna să vă întrebați dacă una sau mai multe categoriile menționate sunt relevante în dosarul la care lucrați.

Tabel nr. 4: Principalele tipuri de impact după categorie

Categorie	Tip de impact
Impact economic	• conformare directă / operațiuni de afaceri • sarcini administrative • autorități publice • drepturi de proprietate • inovație/cercetare • consumatori/gospodării • piață/concurență • competitivitate/comerț/investiție • regiuni/sectoare specifice • terțe țări
Impact social	• ocuparea forței de muncă/piața muncii (IMM) • standarde de calitate a locurilor de muncă/drepturi • incluziune/protecție socială • egalitatea între genuri/nediscriminare • protecția vieții personale/mass media • acces la justiție/bună guvernanță • sănătate/siguranță publică • criminalitate/terorism/securitate • educație/cultură • terțe țări
Impact de mediu	• climat • transport/energie • calitatea aerului/apelor/solului și resurse • biodiversitate • utilizarea terenurilor

Categorie	Tip de impact
	• resurse regenerabile • producerea/managementul reciclarea deșeurilor • protecția animalelor • impact internațional de mediu

O îndrumare mai detaliată pentru detectarea și caracterizarea diverselor impacturi este prezentată în Ghidul de Politici Publice la nivelul M.A.I[28]

IV.3.1.2. Metode și instrumente pentru identificarea impactului

Se pot aplica mai multe metodologii și instrumente simple pentru identificarea impactului, acestea incluzând:

- *liste de verificare* – acestea notează sistematic caracteristicile sau factorii care trebuie luați în considerare la identificarea impactului unei alegeri de politică date. Acestea pot varia ca structură (complexitate) și scop. Pot fi deosebit de utile pentru politici sectoriale, dar nu sunt deosebit de potrivite pentru investigarea relațiilor cauză-efect.
- *matrici* – acestea sunt tabele tip grilă arătând interacțiunea între activitățile/intervențiile politicii (prezentate pe una din axe) și caracteristicile impactului (pe cealaltă axă). „Înregistrările" sunt făcute în casetele corespunzătoare pentru a sublinia gravitatea sau alte caracteristici legate de natura impactului. Se pot utiliza numere, simboluri sau comentarii.
- *rețele* – urmând aceeași abordare ca metoda arborelui problemei, rețelele ilustrează relația cauză-efect între intervenție și efecte. Prin urmare, acestea sunt deosebit de utile în identificarea și „alocarea" impactului secundar (indirect și/sau inclus, cumulativ). În formele simplificate și împreună cu alte abordări, rețelele se pot dovedi foarte utile. Rețelele mai complexe pot deveni greu de citit și mai ales de operaționalizat, dar pot ajuta la identificarea „ipotezelor de impact" și stabilirea de scenarii.

Pentru exemple ale acestor metodologii, a se vedea Anexa 1 de mai jos. Fiecare dintre acestea are avantaje și dezavantaje (vezi Tabelul nr.5de mai jos).

Tabel nr. 5: Principalele avantaje și dezavantaje ale metodelor de identificare a impactului

	Avantaje	Dezavantaje
Listă de verificare	- ușor de înțeles și utilizat - adecvată pentru stabilirea priorităților - ordonare și ponderare simplă	- nu diferențiază între impacturile directe și indirecte - nu face legătura între acțiune și efecte - procesul de încorporare a valorilor poate fi controversat
Matrice	- leagă acțiunea de efecte - metodă bună pentru prezentarea rezultatelor evaluării impactului	- dificil de făcut distincția între impacturi directe și indirecte - are potențialul de a lua în calcul de două ori impacturile
Rețea	- leagă acțiunea de efecte - utilă în formă simplificată pentru	- poate deveni foarte complexă și netransparentă

[28]http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/Ghid_de_politici_publice_la_nivelul_MAI.pdf

	Avantaje	Dezavantaje
	verificarea pentru impacturi de al doilea grad - gestionează impacturi directe și indirecte	

Alegerea metodologiei poate depinde de un număr de factori, inclusiv de natura dosarului; experiența și familiaritatea cu acestea; natura impacturilor probabile; și resursele disponibile (timp, buget, informație, personal).

IV.3.1.3. Diferențierea între costuri și beneficii

După identificarea impacturilor, este util să fie caracterizate. Fiecare alegere de politici implică atât costuri cât și beneficii - problema este evaluarea corectă a acestora.
Un prim pas pentru înțelegerea naturii fiecărui impact este descompunerea acestuia într-un număr de „caracteristici de impact" (vezi Tabelul nr.6). Acest lucru se poate face calitativ, dar și prin valori cantitative.

Tabel nr.6: Sumar al caracteristicilor de impact

Caracteristici de impact	Tip de impact		
	Calitatea aerului	Sănătate	Etc.
Natură			
Mărime			
Extindere/amplasare			
Moment			
Durată			
Reversibilitate			
Probabilitate (risc)			
Semnificație			

Sursă: http://www.iaia.org

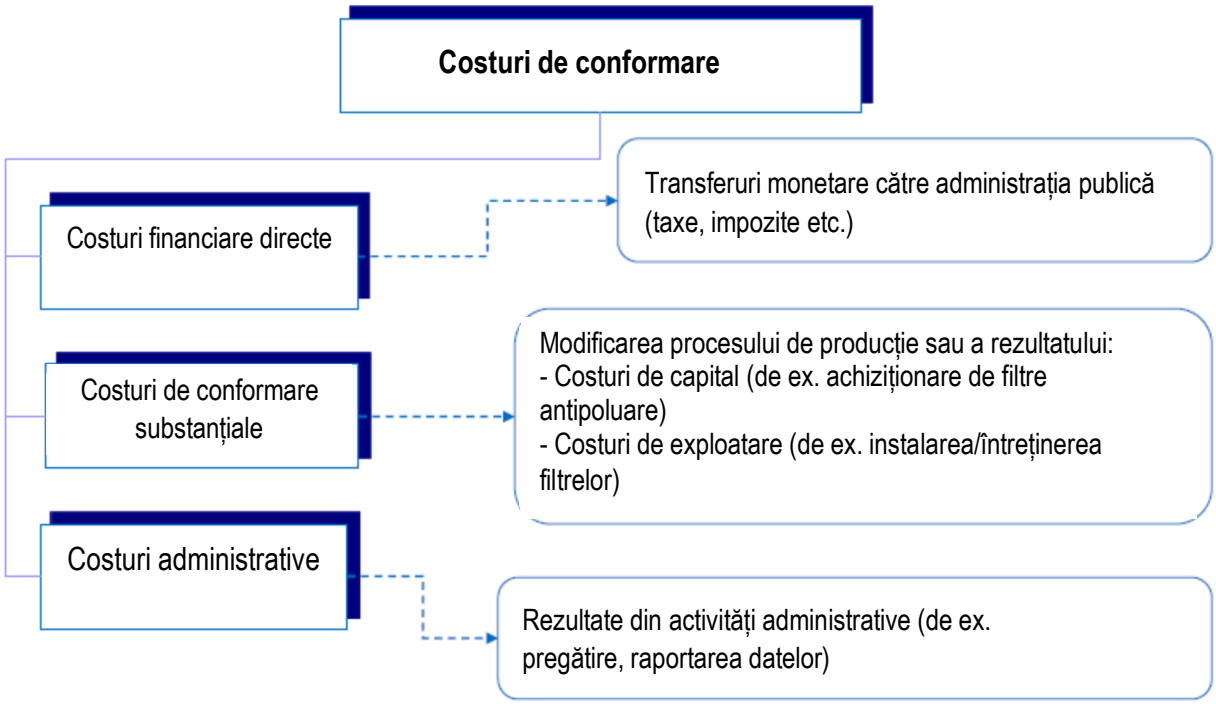
Cuantificarea și monetizarea impactului sunt principalele provocări în cadrul procesului de formulare a politicilor. Trebuie să încercați să cuantificați și să monetizați atât costurile cât și beneficiile cât mai mult posibil, utilizând măsuri convenite, cum ar fi RON/an, întrucât aceasta este singura cale prin care puteți compara obiectiv și cu ușurință semnificația diferitelor impacturi.
În general, costurile directe (de conformare) sunt relativ ușor de identificat și monetizat. Acestea sunt costurile directe suplimentare pentru firme pentru realizarea de activități pentru conformarea cu

reglementări guvernamentale. Cea mai simplă abordare sugerează să procedați după cum urmează pentru a calcula costurile totale asociate cu procesul de conformare:

- mai întâi estimați costul pentru fiecare componentă
- apoi calculați costurile totale de conformare pe firmă
- apoi estimați numărul de firme afectate
- în fine înmulțiți pentru a obține totalul general.

Costurile de conformare constau în cel puțin trei familii principale de costuri, indicate în Figura nr. 16de mai jos.

Figura nr. 16: Tipologia costurilor de conformare



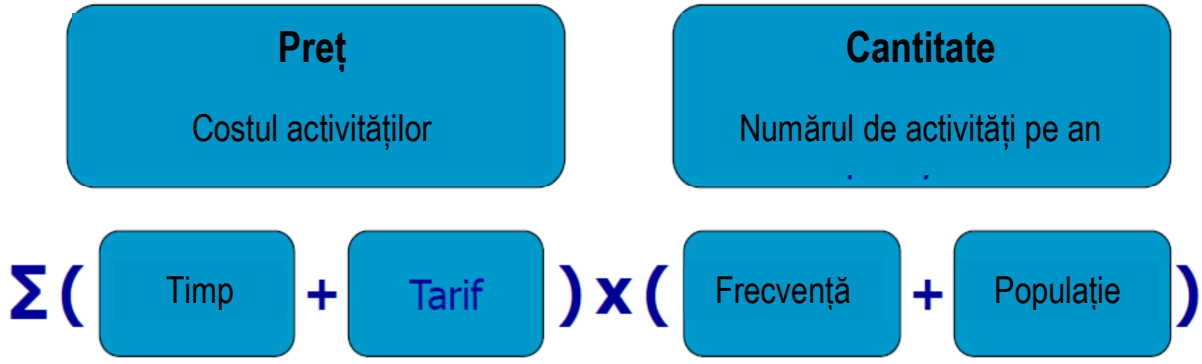
Această abordare reflectă conceptul de bază al așa-numitului Model de Cost Standard (SCM, vezi Caseta 10), o tehnică lansată în Olanda pentru a măsura sarcinile administrative.[29] Ideea este că doriți să căutați cât mai precis posibil costurile unitare de conformare pentru fiecare firmă și apoi înmulțiți (sau extrapolați) suma respectivă pentru numărul total de firme afectate de intervenție.

Caseta 10: Calculul sarcinilor administrative

Costurile administrative sunt costurile privind activitățile administrative pe care firmele trebuie să le realizeze pentru a se conforma cu obligațiile de informare impuse prin reglementările guvernului central.

Formula Modelului de Cost Standard poate fi transpusă după cum urmează:

[29]See http://www.administrative-burdens.com/.



unde costurile administrative totale sunt rezultatul înmulțirii între costul tuturor activităților administrative prevăzute printr-un act legal și numărul de activități realizate în fiecare an. Acesta din urmă se obține prin înmulțirea numărului de dăți de care firma trebuie să realizeze o activitate dată (Frecvență) cu numărul de firme implicate (Populație). Costul activităților (Preț) este dat înmulțind timpul petrecut pentru conformare cu costul (salariul pe angajat) asociat cu acesta.

Deși sunt deseori mai puțin luate în considerare decât costurile în procesul de formulare a politicilor, este cel puțin la fel de important să fie identificate și evaluate beneficiile, precum și impacturile negative. Beneficiile constituie însuși motivul pentru care o opțiune de politică merită luată în considerare. În ultimă instanță, orice intervenție de politică - și, mai presus de toate, acțiunile administrației locale - se justifică numai dacă beneficiile depășesc costurile. Realizarea unei evaluări corecte a beneficiilor este deci fundamentală.

Ca și în cazul costurilor, beneficiile se pot încadra în trei categorii (economice, sociale, de mediu), și afectează diferite tipuri de actori sau populații – de exemplu consumatorii, Întreprinderile Mici și Mijlocii, exportul, pacienții, persoanele în vârstă, finanțele publice etc.

O provocare comună pe care o implică evaluarea beneficiilor constă în cuantificarea și monetizarea acestora. Deși pot apărea dificultăți pentru toate tipurile de impact (și pentru costuri), atribuirea de valori monetare (de ex. RON/an) pentru beneficii este mai dificilă (vezi Caseta 11).

Caseta 11: Gestionarea impactului în afara piețelor

Trebuie să știți că nu toate impacturile pot fi monetizate. În mod specific, impacturile sociale și de mediu - și mai ales beneficiile - de multe ori nu au o valoare imediată de piață. Cu toate acestea, numai cu enunțuri generale, cum ar fi „îmbunătățirea siguranței și sănătății" sau „drumuri mai sigure", va fi imposibil să se știe ce opțiune oferă mai multă protecție. Pentru a depăși această dificultate, puteți folosi mai multe tehnici care apelează la o înlocuire pentru a permite compararea diferitelor opțiuni.

În linii mari, ideea este că beneficiul reflectă valoarea riscului (costului) evitat de o intervenție de politică dată (principiul costului de oportunitate).

Dacă, de exemplu, politica abordează poluarea unui amplasament dat și nu știți sigur care sunt beneficiile în a cere fabricilor poluante să achiziționeze, să instaleze și să întrețină filtre, tehnicile de estimare pe care le puteți lua în considerare includ:

- *Disponibilitatea de a plăti* – și anume cât este dispusă o populație dată să plătească pentru a reduce probabilitatea unui risc. În exemplul nostru, dacă filtrele prevăzute elimină riscul de poluare, suma de bani declarată de persoanele studiate constituie un beneficiul al măsurii respective.
- *Costul bolilor* – și anume estimarea costurilor suportate de sistemul medical pentru tratarea unei vătămări date. În exemplul nostru, filtrele vor reduce numărul de persoane bolnave, și prin urmare numărul de tratamente cauzate de activitatea poluantă.
- *Abordarea de capital uman* – și anume valoarea unei vieți umane salvate, calculată din valoarea netă prezentă a veniturilor cumulate (salariu) pe durata vieții. În exemplul nostru, beneficiul este egal cu valoarea salariului median cumulat al lucrătorilor în zona afectată, a cărui durată a vieții active ar fi redusă dacă nu ar fi instalate filtrele.
- *Disponibilitatea de a accepta* – suma suplimentară la salariu pe care lucrătorii o acceptă pentru a se confrunta cu un anume risc. În exemplul nostru, beneficiile corespund cu procentajul din salariu pe care lucrătorii din regiune îl pot negocia pentru a continua să lucreze acolo fără filtre la fabrici.

Aceste tehnici sunt prezentate mai detaliat în Ghidul de Politici Publice la nivelul M.A.I.

IV.3.1.4. Diferențierea între acum și mâine

Odată ce ați stabilit dacă un impact este un cost sau un beneficiu și i-ați estimat semnificația, trebuie să luați în considerare orizontul de timp în care fiecare impact va avea efecte. Uneori, multe costuri sunt investiții într-un termen scurt și aduc impacturi pozitive (beneficii directe sau indirecte asociate) numai după câțiva ani.

Un exemplu tipic este decizia unei municipalități să investească în modernizarea parcului public de autobuze (de exemplu prin cumpărarea de vehicule mai puțin poluante), pentru a limita emisiile de gaze. Întrucât costurile revin imediat în timp ce beneficiile pentru mediu și sănătate sunt așteptate numai pe termen mediu, ați greși dacă ați realiza o analiză Costuri - Beneficii luând în considerare numai primul an după adoptarea politicii.

Când luați în considerare un interval de timp, trebuie să țineți cont că valoarea banilor variază între prezent și viitor. Ca un principiu, costurile și beneficiile imediate sunt valorizate mai mult decât cele care se produc mai târziu. Pentru a compara costurile și beneficiile care se produc la momente diferite în timp, trebuie să aplicați un așa-numit factor de discount.

Factorul de actualizare este o „dobândă negativă" pe care o aplicați în fiecare an la valoarea impacturilor pozitive și negative. Pentru a ilustra acest lucru, este opusul ratei dobânzii pe care o bancă o acordă dacă depuneți economiile într-un cont bancar. În decursul anilor, datorită dobânzii acordate de bancă, valoarea economiilor crește. Rata de actualizare funcționează invers: întrucât investiți astăzi, banii valorează mai puțin mâine, iar rata indică cu cât se depreciază în timp.

În analiza Cost – Beneficiu, exemplificată la sub-capitolul IV.4. valoarea netă actualizată se calculează ca diferență între valoarea prezentă a beneficiului și valoarea prezentă a costului. În calculul acesteia au fost utilizate următoarele valori:

- factorul de actualizare (discount rate) calculat după formula:

$$\text{Factor de actualizare} = \frac{1}{(1+i)^n}$$

unde: i = Rata de actualizare utilizată
n = numărul anului pentru care se calculează factorul de actualizare

Rata de actualizare utilizată a fost de 5%, conform „Ghidul pentru analiza cost-beneficiu a proiectelor de investiţii" elaborat de Uniunea Europeană[30]. Când cuantificați însă beneficii sociale în termeni monetari (precum îmbunătățirea stării de sănătate, sau creșterea accesului unor grupuri defavorizate la servicii, puteți folosi o rată de actualizare mai mică ceea ce indică ponderea mai mare pe care o acordați acestor grupuri sau tipuri de servicii. În statele europene este de regulă acceptatăîn acest sens așa-numita rată socială de actualizare de 3%.

Numărul de ani pentru care s-a realizat analiza este de 20.

Calculul Factorului de actualizare

An	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
$1 / (1+i)^n$	0.95	0,90	0,862	0,81	0,772	0,727	0,682	0,637	0,592	0,547	0,502	0,457	0,412	0,367	0,322	0,277	0,232	0,187	0,142	0,097

Pentru a evita calculele greșite și neechilibrate, este important să folositi o rată standard de actualizare de la un dosar de politici la altul. Această rată trebuie convenită și utilizată în departamentul dumneavoastră.

IV.3.2 Colectarea datelor: „Unde pot obține dovezile de care am nevoie?

Sunteți sigur că dispuneți de toate informațiile și datele necesare pentru a proceda cu evaluările de impact? Colectarea datelor poate fi cea mai dificilă și consumatoare de timp fază din întregul proces de formulare a politicilor. Dificultățile principale constau mai puțin în cantitatea de date disponibile în ansamblu, cât în cantitatea de date „relevante și de încredere". Fără date adecvate și de încredere nu se pot realiza alegeri strategice.
Din acest motiv, se recomandă să urmați o abordare structurată și eventual să bazați pe un cadru organizat existent. Făcând acest lucru, stabiliți rezonabil cantitatea și profunzimea datelor pe care le căutați. Lucrați proporțional – estimați dacă este necesar să investiți și ce resurse pentru a obține un rezultat. În particular, căutați mai întâi date relevante publicate înainte de a angaja alte resurse.

Ca un prim pas, se recomandă să începeți să utilizați sursele de informații existente, disponibile în cadrul administrației dvs. Aceste informații pot include:

- rezultatele monitorizărilor anterioare
- date colectate de birouri de statistică, alte agenții
- informații produse de factori implicați (documente de poziție, studii, conferințe etc.)
- evaluări ale infrastructurii și sistemelor de monitorizare existente
- date din experiențe străine comparabile (extrapolare).

[30] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

Țineți cont că informațiile relevante pot fi păstrate în departamente apropiate de al dvs. sau în organisme speciale.În orice caz, procedați la identificarea datelor lipsă și pregătiți un plan de colectare a datelor (vezi Caseta 12).

Caseta 12: Posibile întrebări pentru planul de colectare a datelor

- Dacă ați realizat un brainstorming pentru date potențial relevante, sunt disponibile toate tipurile de date identificate?
- Cât de vechi sunt datele disponibile? Au nevoie de o actualizare?
- Există goluri în date?
- Care este timpul aproximativ necesar pentru colectarea datelor lipsă?
- Unde se găsesc cel mai probabil datele lipsă?
- Trebuie colectate din nou sau fac parte dintr-o activitate de colectare existentă/în curs?
- Puteți dvs./departamentul dvs. să colectați toate datele lipsă?
- Dacă nu, ce fel de asistență externă este necesară?
- Sunt sursele la fel de demne de încredere?
- Va fi necesar să fie revizuite/validate datele? Dacă da, cine poate face acest lucru? Cât va dura?

În anumite cazuri, colectarea de date necesită a fi repetată în decursul anului. De exemplu, în legătură cu managementul deșeurilor municipale, datele privind compoziția deșeurilor și proprietățile fizice ale deșeurilor necesită un mod normal un an pentru a fi colectate. Aceasta din cauza variațiilor sezonale semnificative în compoziția și proprietățile deșeurilor, cât și din cauza perioadelor de generare de vârf.

Există o gamă variată de metode de a colecta date relevante. În momentul în care se optează pentru metoda ce urmează a fi utilizată, aceasta trebuie aleasă ținând cont dacă:

- metoda este eficientă (adică permite colectarea de informații suficiente la un cost justificabil); și
- datele colectate sunt valide (adică datele reflectă ceea ce trebuie măsurat), și exacte (în cazul în care se repetă colectarea datelor și procesul se obțin aceleași rezultate)

Câteva dintre aceste metode sunt descrise în tabelul de mai jos:

Tabel nr. 7: Metode calitative şi cantitative de colectare a datelor

Metode calitative	Descriere
Interviurile	Utilizate de regulă în etapa iniţială de identificare a politicii şi a procesului de formulare a acesteia, permit ancheta preliminară şi definirea domeniului. Interviurile pot fi: • interviuri structurate (standardizate): pentru fiecare interviu sunt utilizate aceleași întrebări în aceeași ordine. Interviurile structurate sunt echivalentul chestionarelor • interviuri nestructurate (utilizate mai rar), în care întrebările pot fi schimbate sau adaptate în funcție de experiența, înțelegerea sau convingeri ale respondentului. Această abordare nu oferă un număr de răspunsuri prestabilite din care respondentul să aleagă, ci are în vedere modul în care fiecare individ răspunde întrebării. Replicarea și compararea datelor este astfel mai dificilă.
Brainstorming **Metoda Deplhi**	Utilizarea acestor metode presupune stabilirea unor grupuri de experți (din interiorul sau din exteriorul administrației publice, sau un grup mixt) cărora le este solicitat să emită opinii în mod structurat. Ambele metode pot fi utilizate în etapa de definire a problemei

Metode calitative	Descriere
	sau identificare a opțiunilor. În timp ce brainstormingul are doar scopul de a colecta idei noi (în timp ce criticile sau judecățile valoroase nu reprezintă o prioritate) metoda DELPHI utilizează chestionare din ce în ce mai precise în mai multe runde, care sunt apoi procesate statistic şi părerile fundamental diferite trebuie justificate.
Focus grupuri	Această abordare implică discuții libere ale membrilor grupului cu privire la un număr limitat de întrebări. De regulă, un moderator coordonează agenda, iar interacțiunea între membrii este la fel de importantă precum expertiza lor. Focus grupurile sunt utilizate de regulă pentru a pune față în față reprezentanții diverselor părți implicate, sau experți din diverse domenii. Moderatorul rezumă discuțiile și elaborează un raport cu principalele concluzii.
Studiul de caz	Această metodă este utilizată atunci când domeniul politicii publice este relativ redus, sau accesul la date este limitat. În acestă din urmă situație, studiul de caz ar permite "translatarea" (aplicarea definițiilor și concluziilor de la un studiu de caz altor situații cu mai puține date empirice disponibile). Studiile de caz permit extrapolarea si generalizarea – dar in toate aceste situații asumpțiile și argumentarea logică aplicate trebuie prezentate explicit.
SWOT	SWOT reprezintă acronimul în limba engleză pentru *Strengths* (Puncte Forte), *Weaknesses* (Puncte Slabe), *Opportunities* (Oportunități) și *Threats* (Amenințări). Această metodă este probabil cel mai utilizat instrument de brainstorming pentru planificare strategică, în care toate cele patru aspecte sunt listate într-o matrice.
Sondajele	Prin intermediul sondajelor se colectează date primare folosind un chestionar aplicat unui eșantion reprezentativ, pre-selectat de indivizi. Sondajele se bazează în general pe chestionare cu întrebări închise sau deschise. Abordarea sistematică și standardizată permite tehnici statistice. Datorită avantajelor lor recunoscute sunt foarte des utilizate.
Statistică	În general, se referă la statisticile de colectare şi prelucrare, interpretare şi prezentare a datelor. Statisticile descriptive sunt folosite pentru a rezuma şi a descrie o colecţie de date. Sunt luate în considerare măsurile ale tendinţei centrale (media, mediană şi modul); măsuri de dispersie (abaterea standard şi variație) şi măsuri de asociere (corelaţie şi regresie). Statisticile inferențiale presupun modelarea de eșantioane de date, folosind eşantioane şi populaţiile pentru a testa ipoteze.

Decizia de a folosi metode cantitative sau calitative nu e o chestiune privind care dintre ele sunt mai bune, ele servind scopuri diferite, având în vedere:

- **Fidelitatea**: măsura în care colectarea datelor va da aceleași rezultate când va fi repetată (consistentă): 2 sau mai mulți observatori dau aceeași valoare unei măsuri; un singur observator dă aceeași valoare măsuratorii la diferite momente;
- **Validitatea**: gradul în care măsura propusă "reflectă" ceea ce își propune să măsoare, produce date care se corelează cu date din alte surse

Tabel nr.8:Șase pași în managementul colectarii datelor și evaluării(Ovretveit, 1998)

Pregătirea	Care sunt constrângerile de timp și resurse? Care sunt factorii implicați/grupurile afectate? Ce criterii vor fi folosite pentru evaluarea intervenției? Care este scopul colectării datelor?
Planificarea formatului	Care este ținta intervenției? Care sunt indicatorii pentru performanța țintei? Ce

cercetării	date privind acești indicatori putem colecta? Care sunt variabilele (*engl*. lurking variables) care ne pot conduce la concluzii false pozitive (explicații alternative pentru succesul intervenției)
Alegerea formatului	Descriptiv, audit, înainte-după, comparativ-experimentalist, aleator, controlat experimental
Planificare practică	Evaluarea fezabilității, acordând punctaje de la 1 la 5, indexul riscului de eșec al evaluării, cine sunt utilizatorii evaluării?
Colectarea și analizarea datelor	Date deja colectate, interviuri (structurate, deschise) sondaje (folosind chestionare deja existente sau elaborând chestionare noi), alte metode
Raportarea rezultatelor	Descrieți pe scurt metodele și rezultatele, datele criteriile de evaluare.

IV.4. Identificarea opțiunilor de politici publice

IV.4.1Aplicarea metodologiilor: „Cum pot compara opțiunile?"

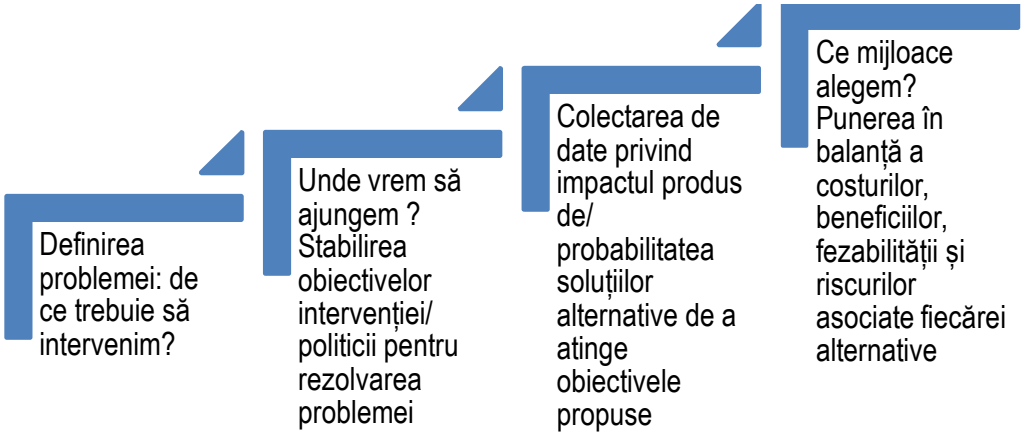
IV.4.1.1. Analiza Cost - Beneficiu și Analiza Cost - Eficacitate

Prin cuantificarea în cea mai mare măsură posibilă a impacturilor identificate pentru fiecare opțiune de politică, deja ați parcurs o mare parte din procesul de formulare a politicii. Pentru a ilustra printr-o metaforă, este ca și cum (a) v-ați confruntat cu provocarea de a construi o casă (faza de definire a problemei și de stabilire a obiectivelor); și (b) ați realizat mai multe proiecte de construcție și evaluați argumentele pro și contra fiecăruia dintre ele (faza de identificare și evaluare a impacturilor).

Acum aveți mai multe proiecte în față și trebuie să-l alegeți pe cel preferat. În exemplul nostru, nu este vorba numai de casa care vă place mai mult decât alta. Trebuie să luați în considerare și dacă respectiva casă este suficient de mare pentru familia dvs., dacă este prea scumpă pentru bugetul dvs. sau nu, dacă va rezista în timp și la eroziune, dacă materialele de construcție sunt disponibile etc. Cum puteți lua în considerare atâți factori? Puteți face acest lucru după ce ați răspuns la mai multe întrebări, dintre care cele mai importante sunt:

- *ce mi s-a cerut să realizez?* – aceasta se referă la natura obiectivului politicii. Selectarea metodologiei cele mai adecvate depinde într-o mare măsură de spațiul de manevră lăsat de mandatul care v-a fost încredințat.
- *pe ce date mă pot baza?* – aceasta se referă la mediul de date. Este important să se recunoască orice goluri în date legate de evaluarea impacturilor (de exemplu, dacă unele impacturi nu pot fi cuantificate sau monetizate).

Figura nr. 17: Etapele parcurse până la masurarea costurilor şi beneficiilor



În principiu, trebuie întotdeauna să încercați să aplicați **Analiza Cost - Beneficiu** (CBA). CBA rezultă din diferența dintre beneficiile totale și costurile totale:

CBA = Beneficii – Costuri

Este o tehnică foarte valoroasă, întrucât ia în considerare toate efectele (negative și pozitive) ale măsurilor de politici și permite o ordonare clară a opțiunilor, întrucât obțineți câștigurile (sau pierderile) sociale nete. CBA este deci extrem de cuprinzătoare și este probabil să fie foarte utilă când scopul PPP este de a furniza indicații despre modul de abordare a posibilelor scenarii sau compromisuri.

Trebuie însă să țineți cont de dezavantajele sale: poate fi aplicată numai pentru impacturi care sunt cuantificabile și exprimate cu aceleași măsuri (deci cele mai bune ar fi valorile monetare - care, după cum am văzut, pot fi uneori greu de obținut); de asemenea, are nevoie să fie sprijinită de analize suplimentare pentru a acoperi problemele de distribuție.

Prin contrast, **Analiza Cost - Eficacitate** (CEA) se poate dovedi mai simplă. Deoarece reflectă o necesitate foarte specifică - maximizarea eficienței unei opțiuni de politică, dat fiind un obiectiv sau o țintă declarată pentru politică, sau o constrângere exogenă (cum ar fi limitele bugetare) - tehnica se concentrează asupra laturii de cost a ecuației. CEA este dată de formula

CEA = Cost / Efecte

În mod corespunzător, CEA nu necesită o măsurare exactă sau estimare a beneficiilor, dar are anumite dezavantaje. În primul rând nu abordează problema nivelului minim sau optim al beneficiilor. În al doilea rând tinde să neglijeze posibilele efecte secundare, întrucât se concentrează asupra unui singur tip de beneficiu (obiectivul dorit al politicii. În al treilea rând, nu oferă un rezultat clar dacă o propunere de reglementare ar oferi un câștig net pentru societate.

Ca o sub-tehnică a CEA, puteți lua în considerare **Analiza de Minimizare a Costului**, care ține cont de opțiunea care prezintă cel mai redus cost general pentru atingerea unui obiectiv stabilit.

Tabelul 8 ilustrează cele două criterii menționate mai sus (obiectivul politicii și respectiv mediul de date), aplicate la cele mai des utilizate metodologii: CBA și CEA. Tabelul recomandă care metodologie trebuie utilizată în funcție de condițiile existente.

Tabel nr.9: Utilizarea CBA sau CEA?

Metodologie	Obiectivul politicii	Mediul de date
Analiză Cost - Beneficiu	Incert Larg definit Posibile scenarii încă deschise	Atât costurile cât și beneficiile sunt cuantificabile Compromisuri si aproximari
Analiză Cost Eficacitate	Fix (de exemplu, conformarea cu cerința legală; constrângeri de buget)	Beneficiile dificil de calculat Beneficiile sunt irelevante

Mai jos este prezentată o analiză cost-beneficiu realizată în cadrul unei politici publice a Municipiului Băilești[31] pentru îmbunătățirea sistemului municipal de gestionare a deșeurilor. Analiza măsoară costurile și beneficiile variantei de soluționare a problemei preferate, care constă în colectarea din ușă în ușă, prin intermediul APL.

Impact economic

Vor fi luare în considerate următoarele categorii de costuri și beneficii:

Costuri

A. costurile de investiție:
   - număr și tip de pubele pentru fiecare optiune X prețul unitar
   - număr și tip de mijloace de transport X prețul unitar

B. costuri de operare
   a. costuri de personal
   b. costuri de transport
      i. în interiorul localității pentru colectare
      ii. în extern, pentru transport la depozitul ecologic
   c. alte costuri (întreținere autovehicule, taxe de drum, asigurări, etc.)

C. costurile cu campania de informare și sensibilizare a populației, inclusiv în rândul copiilor, în cadrul școlilor; aceasta va fi realizată cu forțe proprii, fără costuri suplimentare

Beneficii

a. număr de contracte cu populația X prețul contractului (prin creșterea numărului de contracte)
Referitor la acest aspect, facem precizarea că tarifarea pe persoană nu respectă principiul „poluatorul plătește", și ar trebui înlocuită cu tarifarea pe cantitatea de deșeuri colectată.
În analiza a fost utilizată tarifarea pe cantitate, la prețul comunicat de primaria Băilești de **48,69 lei/mc**, luându-se în calcul acoperirea cu servicii de salubritate a întregii populații din municipiu.

b. venituri din valorificarea deșeurilor colectate selectiv: plastic, hârtie/carton
Pentru estimarea cantității de plastic, respectiv hârtie/carton s-a luat în calcul următoarele:
- procentul estimativ de plastic, respectiv hârtie/carton colectat **la nivelul municipiului Băilești** este de 2% pentru plastic și de 4% pentru hârtie/carton din totalul cantității

[31] Propunere de politică publică „Imbunatatirea sistemului municipal de gestionare a deseurilor – "Un Bailesti curat!" realizată in cadrul Proiectului cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative" Procese decizionale eficiente la nivelul Administraţiei Publice Locale din România, cod SMIS 2284, implementat de catre MAI

- procentul de plastic, respectiv hârtie/carton estimat fi colectat **la nivelul județului Dolj** este, conform Master planului județean de 7,83% în zona urbană și 8,46% în zona rurală pentru plastic (o medie de 8,15%) și 12,49% în zona urbană și 7,91% în zona rurală pentru hârtie/carton (o medie de 10,2%)

Având în vedere că nu există măsurători de compoziție a deșeurilor menajere, în analiză va fi utilizată media între procentul estimat la nivelul municipiului Băilești și cel estimat la nivel județean, rezultând o estimare de:

- **5% pentru plastic**
- **7% pentru hârtie/carton**

din totalul deșeurilor colectate, în varianta din Ușă în Ușă, care asigură cel mai ridicat grad de colectare, de aproximativ 80%.

c. Alte beneficii:
    - reducerea cheltuielilor de transport

Prin colectarea separată a plasticului și hârtiei, cantitatea de deșeuri nesortate ce va fi colectată va scădea, rezultând o reducere a numărului de curse efectuate între Băilești și depozitul ecologic, pentru depozitarea deșeurilor.
Astfel, cantitatea estimată de deșeuri colectată la nivelul municipiului Băilești este de 616 tone (1760 mc)/lună. Prin colectarea din ușă în ușă, se vor colecta lunar următoarele cantități:

	Cantitatea în tone	Cantitatea în mc
Plastic (5%)	30.8	88
Hârtie/carton (7%)	43,12	123.2
Deșeuri nesortate	542,12	1548,8
Total	616	1760

Cantitatea de deșeuri nesortate ce va fi transportată cu autogunoierele cu o capacitate de 16 mc este de 1548,8 mc, rezultând un număr de 97 de curse/lună.

- creșterea valorii terenurilor aflate în apropierea depozitului necontrolat; prin reducerea depozitării, și implicit a poluării din zonă, terenurile aflate în apropierea fostului depozit vor deveni mai atractive pentru potențialii cumpărători
- reintroducerea unor terenuri în circuitul agricol; dispariția în timp a depozitului necontrolat, deschide posibilitatea ca terenurile din apropiere să fie reintroduse în circuitul agricol și să fie exploatate;

ANALIZA COST-BENEFICIU

A. Costuri de investiție

	Număr	Preț unitar euro	Preț unitar lei	Total lei
Pubele 120 l	10,928.00	23.00	97.34	1,063,763.21
Containere plastic 1.1 mc	20.00	252.00	1,066.54	21,330.79
TOTAL U-U				**1,085,094.00**

B. Costuri operare

Transport extern Taxe Depozit ecologic	Număr mașini/lună	Cantitatea /mașină în mc	Cantitate pe lună în mc	Cantitate pe luna în tone	Taxe depozit ecologic pe lună (22 euro/tonă) în euro	Taxe depozit ecologic pe lună în lei
	97.00	16.00	1,552.00	543.20	11,950.40	**50,577.68**
Transport extern Carburant	Număr mașini/lună	Consum/mașină în litri	Distanța Băilești Mofleni și retur km	Consum total de carburant pe lună în litri	Cost total carburant în lei (5.5 lei/litru)	
	97.00	25%	140.00	3395.00	**18,672.50**	
Transport intern Carburant	Număr km/zi	Consum/mașină în litri	Consum total/zi, în litri	Cost total carburant pe zi (5.5 lei/litru)	Cost total carburant pe lună	
	88.00	30%	26.40	145.20	**3,194.40**	
Alte cheltuieli	**10,000.00**					
Cost personal	Număr personal	Cost mediu/salariat	Cost total/lună			
	18.00	1,388.89	**25,000.00**			
	TOTAL U-U	**107,444.58**				

C. Beneficii

Taxă de salubritate	Preț pe mc	Cantitate în mc	Total taxă salubritate
	48.69	1,760.00	85,694.40
Taxă chirie pubele	Chirie per pubelă	Număr pubele	Total taxă pubele
	1.60	16,128.00	25,804.80
Valorificare plastic	Preț per kg	Cantitate în kg	Total valorificare plastic
	0.50	30,800.00	15,400.00
Valorificare hârtie	Preț per kg	Cantitate în kg	
	0.11	43,120.00	4,743.20
TOTAL VENITURI	**131,642.40**		

D. Calculul Valorii nete prezente

An	Costuri	Beneficii	Factor de actualizare (discount rate)	Valoarea actualizată a costurilor	Valoarea actualizată a beneficiilor	Valoarea netă prezentă
1	106725.53	131229.2	0.95	101389.25	124667.74	
2	117398.08	144352.1	0.9	105658.27	129916.908	
3	129137.89	158787.3	0.862	111316.86	136874.68	
4	142051.68	174666.1	0.81	115061.86	141479.513	
5	156256.85	192132.7	0.772	120630.29	148326.423	
6	171882.53	211345.9	0.727	124958.6	153648.498	
7	189070.79	232480.5	0.682	128946.28	158551.723	
8	207977.87	255728.6	0.64	132481.9	162899.109	
9	228775.65	281301.4	0.59	135435.19	166530.455	
10	251653.22	309431.6	0.55	137654.31	169259.079	
11	276818.54	340374.7	0.50	138962.91	170868.124	
12	304500.39	374412.2	0.46	139156.68	171106.386	
13	334950.43	411853.4	0.41	137999.58	169683.619	
14	368445.48	453038.8	0.37	135219.49	166265.236	
15	405290.02	498342.7	0.32	130503.39	160466.339	
16	445819.02	548176.9	0.28	123491.87	151845.011	
17	490400.93	602994.6	0.23	113773.02	139894.754	
18	539441.02	663294.1	0.19	100875.47	124035.995	
19	593385.12	729623.5	0.14	84260.687	103606.537	
20	652723.63	802585.9	0.10	63314.193	77850.8276	
TOTAL				**2381090.1**	**2927776.96**	**546686.868**

Valoarea netă prezentă este de 546.686,868 lei, pozitivă, investiția poate fi finanțată.

IV.4.1.2 Prioritizarea opțiunilor prin Analiza de Risc si Senzitivitate

Această secțiune ilustrează modul în care este posibil să se atașeze diferite ponderi anumitor criterii pentru a prioritiza două sau mai multe opțiuni, pentru care datele nu sunt în mod necesar cuantificate în aceeași măsură. Să considerăm că exemplul se referă la obiectivul general de îmbunătățire a politicii de management a deșeurilor a unei municipalități.[32] Au fost identificate următoarele opțiuni:

- Opțiunea 1: Extinderea serviciilor de colectare a deșeurilor în toate satele din cadrul municipalității. Costurile de capital sunt estimate la 1.000.000 RON, iar costurile operaționale sunt considerate ridicate.
- Opțiunea 2: Curățarea tuturor spațiilor mici de depozitare ilegală a deșeurilor. Costurile de capital sunt estimate la 3.500.000 RON, în timp ce costurile operaționale sunt considerate foarte scăzute.

Dacă beneficiile fiecarei opțiuni sunt dificil de diferențiat și captat în termeni cantitativi, și deoarece numai un tip de costuri (costurile de capital) este monetizat, iar costurile operaționale sunt exprimate doar în termeni calitativi, aplicarea Analizei de Sensibilitate poate ajuta la prioritizarea celor două opțiuni.

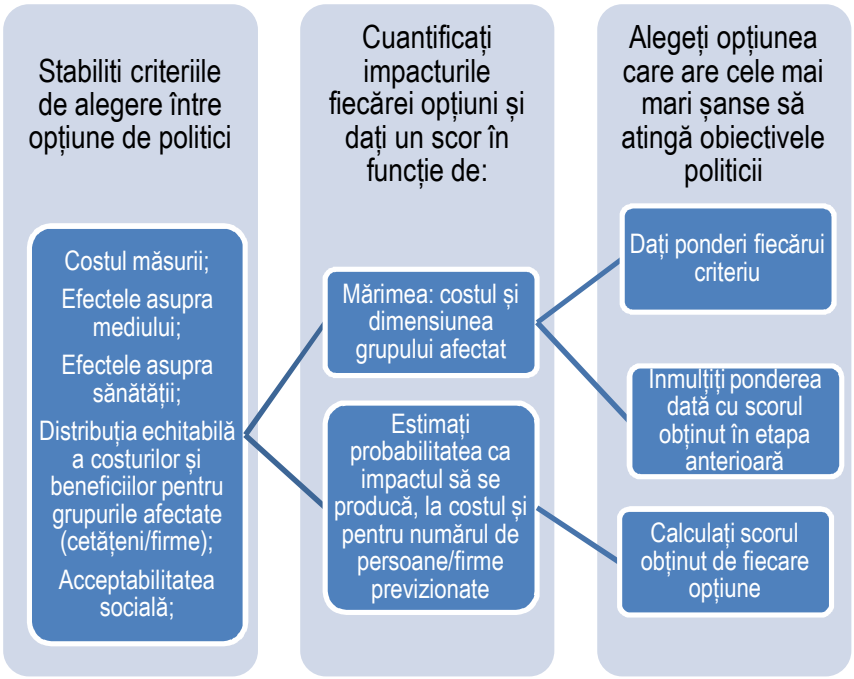
[32] Exemplul este adaptat din Ghidul Băncii Mondiale *Ghid Practic pentru Planificare Strategică în Managementul Deșeurilor Municipale,* Darious Kobus 2003.

Pentru a face acest lucru, este mai întâi necesar să se identifice și să se stabilească ponderi pentru „criteriile de prioritizare”. Un criteriu este util când permite evaluarea unei opțiuni si este măsurabil prin indicatori obiectivi. Criteriile de prioritizare pot include:

- costurile totale sau anuale și taxele sau impozitele aferente;
- beneficiile pentru mediu;
- beneficiile pentru sănătate;
- crearea de locuri de muncă pentru noi facilități și potențiale pierderi de locuri de muncă prin reducerea redundanței în sistem;
- îmbunătățiri de capacitate instituțională;
- cost-eficacitatea și sustenabilitatea financiară;
- dimensiunea populației beneficiare și impactul asupra celor care trăiesc în sărăcie;
- crearea unei baze pentru implementarea altor obiective sau acțiuni;
- acceptabilitatea socială și efectul asupra condiției sociale a reciclatorilor de deșeuri.

Odată identificate cele mai adecvate criterii, trebuie să le stabiliți ponderi, întrucât, bineînțeles, nu toate criteriile sunt la fel de importante. Unele sunt mai relevante sau mai urgente decât altele, în funcție de valorile publicului și așteptările factorilor locali și strategiile naționale sau regionale.

Figura nr. 18: Rolul ponderilor și riscurilor în luarea deciziei



În exemplul nostru, beneficiile pentru sănătate pot fi de exemplu cele mai importante pentru comunitățile afectate de contaminarea apelor subterane, praf, zgomot, dăunători și mirosuri de la haldele adiacente, în timp ce costurile pot fi mai importante pentru comunitățile îndepărtate care nu sunt direct afectate de condițiile nefavorabile pentru sănătate și pentru mediu.

În mod normal, selectarea și ponderarea criteriilor trebuie discutate și convenite cu factorii implicați și experți, de exemplu prin intermediul unui focus grup (vezi Caseta 13).

Caseta 13: Asigurarea obiectivității și transparenței în procesul de stabilire a priorităților.

Trebuie să luați în considerare faptul că stabilirea priorităților este un proces complex și controversat. Cetățenii tind să vadă priorități diferite, în funcție de măsura în care sunt expuși la o problemă. De asemenea experții au preferințe, de exemplu din cauza istoricului lor profesional. În exemplul nostru (managementul deșeurilor), specialiștii în apă tind să favorizeze proiectele hidrotehnice, specialiștii în conservarea naturii favorizează proiectele de conservare a naturii, economiștii locali favorizează proiectele care oferă cel mai bun raport performanță/preț etc. De asemenea, lobby-ul politic influențează deseori alegerea priorităților, iar agendele ascunse pentru câștig economic pot influența selecționarea priorităților.

Trebuie de asemenea notat faptul că legitimitatea procesului de prioritizare depinde foarte mult de modul în care sunt percepute selecția și ponderarea criteriilor. Prioritizarea dvs. internă poate foarte bine să fie corectă și obiectivă, dar este posibil să nu fie insușită de actorii externi, element fundamental pentru judecățile de valoare.

Prin urmare, este necesar să se constituie un grup multidisciplinar care să compenseze preferințele personale. Nu uitați: este mai ușor să aveți un grup independent de experți decât un grup de experți independenți!

Un pas important îl reprezintă modul de alocare a ponderării și de stabilire a sistemului de punctare. O tehnică simplă pentru determinarea importanței criteriilor de prioritizarea este să se ceară factorilor implicați să pună un singur punct lângă criteriul pe care îl consideră cel mai important. O bună practică este să se acorde puncte pentru 60 la sută din criterii. De exemplu, dacă aveți o listă de 15 criterii, acordați nouă puncte fiecărui participant. În continuare

- excludeți din listă criteriile care nu au primit puncte și
- împărțiți fiecare criteriu la criteriul cu scorul cel mai mic, astfel încât acesta să primească o pondere de „1".

De exemplu, dacă criteriul cu scorul cel mai mic a primit cinci puncte și criteriul cu scorul cel mai mare 20, criteriul cu scorul cel mai mic primește ponderea 5/5=1, iar criteriul cu scorul cel mai mare primește ponderea 20/5=4.
Apoi trebuie să stabiliți sistemul de punctare, aplicând valori cantitative acolo unde este posibil. Aceste valori includ unități financiare cum ar fi reducerea poluării, numărul de specii protejate etc.
Dacă acest lucru nu este posibil, iar în multe cazuri nu va fi, puneți valorile calitative într-o ierarhie bine definită (de exemplu: nici unul – scăzut – mediu – ridicat).
O ilustrare a stabilirii sistemului de punctare este dată în tabelul de mai jos:

Tabel nr. 10: Exemplu de sistem de punctare

Criteriu: Costuri totale estimate (RON)	
> 10.000.000 5 milioane – 10 milioane 2 milioane – 5 milioane < 2.000.000	Scor 1 Scor 2 Scor 3 Scor 4
Criteriu: Dimensiunea populației beneficiare (sau afectate) (% din populația totală)	
0 – 25 % 25 – 50 % 50 – 75 % 75 – 100 %	Scor 1 Scor 2 Scor 3 Scor 4
Beneficii pentru mediu	
Nici unul Scăzute Medii Ridicate	Scor 1 Scor 2 Scor 3 Scor 4

Criteriu: Acceptabilitate socială	
Nici una Scăzută Medie Ridicată	Scor 1 Scor 2 Scor 3 Scor 4

Pentru a reveni la exemplul nostru inițial al politicii privind managementul deșeurilor, presupunând că ponderile criteriilor sunt cele indicate în tabelul următor:

Criterii	Pondere
Costuri totale estimate	4.8
acceptabilitate socială	3.5
beneficii pentru mediu	3.0
dimensiunea populației beneficiare	2.0

se pot extrage următoarele rezultate:

- costul total al Opțiunii 1 (1 milion RON) dă opțiunea unui scor de 4; Opțiunea 2 (cost total 3,5 milioane RON) primește un scor de 3;
- se presupune că beneficiile pentru mediu, incluzând potențialul de reducere a poluării, ale Opțiunii 1 (extinderea serviciilor de colectare) sunt mai reduse pentru oraș decât beneficiile pentru mediu ale Opțiunii 2 (curățarea spațiilor de depozitare ilegală). Astfel, Opțiunea 1 primește un scor de 3, iar Opțiunea 2 primește un scor de 4;
- se presupune că Opțiunea 1 are deservi mai puțin de 25 la sută din populația municipalității, în timp ce Opțiunea 2 ar deservi între 25 la sută și 50 la sută din populație (scor 2);
- s-a constatat că extinderea serviciilor de colectare a deșeurilor are un grad ridicat de dezirabilitate socială (scor 4), în timp ce curățarea spațiilor de depozitare ilegală are o acceptabilitate socială medie (scor 3).

Punând rezultatele într-un tabel, exercițiul de prioritizare demonstrează că Opțiunea 1 (‘extinderea serviciilor de colectare a deșeurilor la toate satele din cadrul municipalității’) primește o prioritate mai ridicată:

Tabel nr. 11: Prioritizarea opţiunilor de politici

Criteriu Opțiunea	Costuri (pondere 4,8)	Beneficii pentru mediu (pondere 3,0)	Dimensiunea populației (pondere 2,0)	Acceptabilitate socială (pondere 3,5)	Rezultat
Extinderea colectării de deșeuri	(4x4,8) 19,2	(3x3,0) 9,0	(1x2,0) 2,0	4x3,5) 14,0	44,2
Curățarea tuturor spațiilor de depozitare ilegală	(3x4,8) 14,4	(4x3,0) 12,0	(2x2,0) 4,0	(3x3,5) 10,5	40,9

Chiar și în cazurile în care sunteți siguri de acuratețea calculelor, există întotdeuna probabilități care nu pot fi cuantificate statistic ca rezultatul așteptat să nu se producă. Din acest motiv, trebuie:

- să faceți ajustări în sus ale previziunilor privind costurile politicii
- operați amânări în previziunile privind momentul în care beneficiile încep să apară

- să calculați pentru fiecare opțiune de politici în parte o Valoare Așteptată (*engl.* Expected Value), adică media aritmetică a tuturor valorilor pe care costurile și beneficiile politicii le pot lua.

Opțiunile pentru managementul riscului pot include:

- Evitarea unor decizii ireversibile: acolo unde opțiunea de politică aleasă include ireversibilitate, evaluarea costurilor poate să includă posibilitatea unei amânări, pentru a da ocazia investigării unor căi alternative de atingere a obiectivelor;

- Atunci când cererea și costurile viitoare sunt incerte, alegerea unui format flexibil al politicii, care să fie adecvat pentru mai mult decât un singur tip de rezultat sau împărțirea politicii în etape, cu puncte de evaluare succesive care să permită modificarea sau stoparea politicii;

- Apel mai scăzut la tehnologia de ultimă oră: în cazul în care există alternative mai simple la tehnologia de ultimă oră care pot conduce în mare parte la aceleași rezultate, micșorând riscurile, acestea ar trebui luate în considerare.

În acest punct, poate fi util să facem un sumar al metodelor, instrumentelor și tehnicilor necesare parcurgerii fiecărei etape din procesul politicilor publice, conform tabelului de mai jos.

Tabelnr.12: Rezumat al etapelor şi instrumentelor de politici publice

Etape ale politicii publice	Scurtă descriere	Instrumente principale	Durata estimată
Inițierea politicii publice			
Stabilirea agendei și nevoii de intervenție	Înțelegerea contextului într-o manieră curpinzătoare și obiectivă Definirea corectă a problemei	Arborele problemei: - inserați formularea problemei în mijloc - inserați cauzele problemei în celulele de sus - inserați efectele în celulele de jos - utilizați atenționări pentru a face comentarii	5 zile
Definirea problemei	Stabilirea obiectivelor generale și specifice / operaționale	Trimitere către arborele problemei (menționat mai sus) Indicatori de performanță și obiective SMART	5 zile
Stabilirea cadrului intervenției	Diferențierea între rezultatele directe și efecte pe termen lung; Primele se referă la rezultatele concrete ale unui process, în timp ce efectele pe termen lung se referă la nivelul performanței	Brainstorming Opinia experților Statistici și studii existente	Legat de etapa anterioară
Formularea politicii publice			
Identificarea impacturilor	Diferenţierea și luarea în considerare a tuturor consecinţelor importante, pentru orice opţiune de politică dată, asigurându-se că efectele indirecte şi	Tabel cu principalele impacturi (economic, social, de mediu) Liste de verificare (permite adnotarea sistematică de caracteristici sau factori care trebuie avuți în vedere – utilă mai ales pentru analize sectoriale)	5 zile

Etape ale politicii publice	Scurtă descriere	Instrumente principale	Durata estimată
	cumulative sunt, de asemenea, luate în considerare	Matrice (tabele grilă care indică interacțiunea dintre activitățile de politică/intervenții și caracteristicile impactului – ele permit adăugarea de comentarii) Rețele (ilustrează relația cauză- efect între intervenții și efecte – pot deveni complexe, dar ajută în stabilirea scenariilor)	
Diferențierea între costuri și beneficii	Înțelegerea naturii fiecărui impact	Tabele cu rezumatul caracteristicilor impactului (pentru analiza calitativă) Costurile de conformare și Modelul Costului Standard (calculează cu precizie costurile de conformare unitare apoi multiplică (extrapolează) cu numărul de Afaceri/cetățeni afectate de intervenția politicii publice Calcularea impactului nemonetizat (beneficii) Tehnici care admit o estimare pentru a calcula valori monetare. Exemplu: disponibilitatea de a plăti / disponibilitatea de a accepta, Costul bolii; abordarea capitalului uman; QALY (Quality Adjusted Life Years)	5-10 zile, în funcție de mărimea impactului anticipat al politicii
Diferențierea între momentul prezent și viitor	Are în vedere orizontul de timp în care fiecare impact este probabil să producă efecte	Analiza Cost Beneficiu: Actualizarea Cash-flow-ul politicii Analiza cost eficacitate/cost minimizare	5 zile
Colectarea datelor	Obținerea de informații și dovezi relevante și valide	Interviuri (structurate-sistematizate sau nestructurate. Adesea utile pentru a lansa discuții și concluzii preliminare) Brainstorming/ metoda DELPHI (prin intermediul grupurilor de experți, se obțin opinii structurate) Focus grupuri (discuții libere, interacțiune între membrii. Utilă în confruntarea diferitelor poziții) Studii de caz (permit generalizarea analizelor specifice, ideale când sunt puține informații generale disponibile) Analiza SWOT (brainstorming pentru planificarea strategică) Sondaje (colectarea sistematică a informațiilor din eșantioane pre-determinate, permite utilizarea tehnicilor statistice) Statistică (calcule matematice ale modelelor de comportamente)	10-30 de zile în funcție de mărimea impactului anticipat al politicii
Cuantificarea costurilor și beneficiilor	Compararea și cântărirea opțiunilor identificate, folosind ca punct de reper scenariul de bază	Analiza Cost – Beneficiu (Rezultă din diferența între beneficiile totale și costurile totale. Permite calculul efectelor sociale nete și ia în considerare efectele indirecte, secundare. Poate fi aplicată doar în cazul în care impacturile sunt cuantificate și exprimate în aceleași unități.) Analiza Cost – Eficacitate (reflectă nevoi specifice –	5-10 zile, în funcție de mărimea impactului anticipat al politicii

Etape ale politicii publice	Scurtă descriere	Instrumente principale	Durata estimată
		maximizează efectele unei opțiuni de politică, având în vedere un obiectiv de politică declarată sau țintă sau o constrângere exogenă (cum ar fi limitarea bugetelor). Nu solicită o măsurare exactă a beneficiilor sau o estimare, dar nu adresează problematica nivelului minim sau optim de beneficii. De asemenea, neglijează posibile efecte secundare) Analiza celui mai mic cost (consideră ca opțiune prezentarea celui mai mic cost pentru atingerea unui obiectiv fix) Analiza de senzitivitate (pentru prioritizare) (permite atașarea diferitelor "ponderi" unor criterii specific, pentru a prioritiza două sau mai multe opțiuni, pentru care datele nu sunt cuantificate în mod necesar în aceeași măsură)	
Consultare			
Sincronizare	Consultare cât mai timpurie posibil, dar nu înainte de a face publică suficientă informație încât să permită un dialog eficient și informat. Nu mai puțin de 30 de zile.		Cel puțin 30 zile.
Conținut	Furnizarea de informații adecvate cu privire la procedura și conținutul politicii publice.	Document de consultare Chestionar	
Forma	Aplicarea celor mai adecvate (combinații de) forme de consultare publică. Alegerea formei în funcție de obiective; cine trebuie să fie consultat și în ce privință; timpul și resursele disponibile.	Fise/Web-site-uri (pentru informare) Note și comentarii/Sondaje (pentru obținerea de feedback) Ateliere de lucru/ Focus-grupuri/Poll-uri deliberative (lucru direct cu publicul) Comitete consultative de cetățeni/ instrumente participative (colaborarea deplină cu publicul în calitate de parteneri) Juriu din cetățeni/ Vot/ Delegare (investirea publicului cu procesul final de luare a deciziilor)	
Receptivitate	Furnizarea de feedback clar şi în timp util celor care au participat la exercițiul de consultare	Raport al consultării publice	
Raportare			
	Realizarea unui raport ușor de parcurs și utilizat	Formatul propunerii de politică publică	5 zile
Monitorizare și evaluare			

Etape ale politicii publice	Scurtă descriere	Instrumente principale	Durata estimată
Anticiparea adoptării și punerea în aplicare	Anticipează problemele, astfel ca propunerea să fie cea mai bună posibil, pentru a permite o decizie politică legitimă şi eficientă, care reduce la minimum riscurile de eşec, precum şi costurile de punere în aplicare şi execuție	Considerente politice, economice și procedurale (vezi tabel) cu referință la: - adoptarea propunerii - implementarea măsurilor - executare - evaluare ex-post	5 zile
Verificarea corectitudinii procesului	Verifică dacă activitatea desfăşurată până în prezent este în conformitate cu standardele procedurale şi substanţiale pentru iniţierea și formularea de politici	Lista de monitorizare	3 zile

IV.5. Consultarea

Una dintre principalele caracteristici ale procesului decizional modern este asigurarea transparenţei şi a celui mai înalt nivel posibil de implicare a părţilor interesate şi a cetăţenilor. Practicile îmbunătăţite de consultare publică reflectă acest lucru şi contribuie la consolidarea şi legitimitatea proceselor de formulare a politicilor şi deciziilor.

Reţineţi că procesul de consultare nu se limitează la punerea de către autoritățile locale la dispoziţia părţilor interesate a unor informaţii (de ex. comunicarea unei dispoziții sau hotărâri sau clarificarea unui aspect). În schimb ea implică urmărirea unor opinii sau a unor concluzii *care să influenţeze* formularea şi implementarea politicilor locale.

Deşi anumite forme de dialog între autoritățile locale şi părţile interesate există deja în administraţia dvs., acest dialog trebuie să fie permanent; şi uneori el trebuie oficializat în scris şi în consultări publice standardizate.

Nu întotdeauna este necesar să consultaţi publicul. Oportunitatea şi măsura în care consultaţi publicul depinde de stadiul în care se află iniţiativa politică şi de tipul acesteia. În mod similar, forma consultării publice poate varia – şi trebuie să varieze! – în funcţie de nevoile dvs.

IV.5.1. Planificarea consultărilor publice

IV.5.1.1Când trebuie organizate consultările?

Pe scurt:

Consultarea trebuie organizată
- Atunci când are un impact
- Timp de cel puţin 30 de zile

Aveţi în vedere posibilitatea de a organiza mai multe runde de consultare.

De principiu, consultarea formală trebuie să aibă loc într-un stadiu în care se doreşte influenţarea rezultatului politicii. În mod corespunzător, consultarea poate fi iniţiată în orice moment. Totuşi există restricţii impuse de obiective pe care trebuie să le cunoaşteţi şi pe care trebuie să le aveţi în vedere atunci când gestionaţi procesul de formulare a politicii. Aceste restricții includ consideraţiile de ordin bugetar; oportunitățile politice şi practice sau reguli de confidenţialitate.

În general, consultarea trebuie programată atunci când deţineţi suficiente informaţii pe care să le supuneţi atenţiei publicului pentru a putea purta un dialog eficient şi informat – însă de asemenea nu trebuie să aşteptaţi până când toate aspectele sunt bine stabilite (atunci consultarea devine inutilă). Consultarea trebuie inclusă în planul proiectului imediat ce aceşti factori o permit.

Determinarea clară a rezultatelor pe care doriţi să le obţineţi în urma procesului de consultare este esenţială, întrucât acestea dictează adesea momentul şi forma consultării. Consultarea vă poate ajuta în procesul de brainstorming (idei noi); la formularea mai concisă a definiției problemei; în colectarea unor date empirice; îmbunătăţirea sau confirmarea cunoştinţelor dvs.

Trebuie să lăsaţi părţilor interesate suficient timp de răspuns la runda de consultare – cel puţin 30 de zile lucrătoare.[33] Această perioadă de consultare trebuie menționată în mod clar în documentul de consultare şi / sau în PPP. Perioada de timp necesară pentru consultări va depinde de complexitatea şi sensibilitatea propunerii, şi iar proiectul pentru formularea şi dezvoltarea politicii trebuie să determine aceşti factori.

Perioadele de consultare mai scurte decât standardul minim legal trebuie să reprezinte excepţii – de exemplu atunci când se vizează măsuri de urgenţă sau termene impuse internaţional / legal, sau atunci când consultarea trebuie inclusă în programe stricte precum ciclul bugetar. În aceste cazuri, documentul de consultare / PPP trebuie să stipuleze în mod clar motivele pentru scurtarea perioadei de consultare şi trebuie să solicitaţi aprobările necesare prin procedurile relevante.

În cazul în care guvernul consideră că sunt necesare mai multe runde de consultări, trebuie să identificaţi cel mai eficient canal de comunicare, luând în calcul nivelul de interes exprimat de părţile consultate în exerciţiul iniţial şi de dificultăţile impuse de organizarea mai multor consultări.

[33]A se vedea Legea 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică

IV.5.1.2. Reguli de desfășurare a consultărilor

Pe scurt:

Asigurați-vă că documentul de consultare prezintă în mod clar *etapele procedurale* – respectiv

- despre procesul de consultare (ce s-a întâmplat în procesul de dezvoltare a politicii înainte de consultare)
- cum se desfăşoară consultarea
- în măsura posibilului, ce se poate aştepta după închiderea oficială a exerciţiului de consultare

Asigurați-vă că documentul de consultare prezintă în mod clar *conţinutul* consultării – respectiv

- ce se propune, şi de ce
- premisele avute în vedere de autoritatea publică locală inițiatoare
- care sunt rezultatele pe care le urmăriţi
- care este scopul consultării (ce anume s-a decis deja şi unde poate fi influenţat procesul de dezvoltare a politicii), şi care aspecte nu fac subiectul consultării
- care sunt costurile şi beneficiile opţiunilor avute în vedere

Cum ne adresăm grupului țintă al consultării?

Claritatea şi transparenţa reprezintă factori-cheie pentru orice proces de consultare. În măsura posibilului, documentul de consultare trebuie să fie uşor de înţeles: el trebuie să fie concis, auto-explicativ şi să nu conţină jargon.

Pentru a avea succes, trebuie să identificaţi în mod clar obiectivele consultării. Trebuie să oferiţi partenerilor informaţii legate de ceea ce se aşteaptă de la ei. Poate fi util să se facă o distincţie între întrebările pentru care opţiunile sunt deschise şi întrebările pentru care deliberările sunt mai limitate. Întrebările trebuie să fie specifice şi să abordeze aspecte concrete (a se vedea Caseta 11 pentru mai multe detalii).

- O tehnică bună este adresarea unor întrebări explicite, directe pentru obţinerea de informaţii concrete. Cu cât întrebările sunt mai specifice, cu atât este mai mare posibilitatea ca răspunsurile să fie mai concrete.
- Trebuie să se evite formulările prin care se sugerează răspunsul.

În acest scop, părţile interesate trebuie să cunoască şi să înţeleagă ce se aşteaptă de la ele şi de ce. Din acest motiv este important să le comunicaţi informaţii relevante şi corecte, şi la timpul potrivit. Părţile interesate trebuie încurajate să ofere informaţii justificatoare pentru răspunsurile lor astfel încât să puteţi evalua mai bine raţionamentele din spatele opiniilor exprimate.

Mai jos este prezentat un chestionar aplicat în cursul lunii iulie 2011, în cadrul unei politici publice elaborate de Consiliul Județean Giurgiu[34] având ca scop gestionarea corespunzătoare a deşeurilor în mediul rural din Judeţul Giurgiu şi a avut ca obiective:

- identificarea modalităţilor de gestionare a deşeurilor, în acest moment, în mediul rural din judeţul Giurgiu (se va urmări în/validarea problemelor identificate la nivelul grupului de lucru);
- percepţia privind amplasarea platformelor de beton, dotate cu containere;
- identificarea intereselor locuitorilor din mediul rural şi a motivaţiei de a contribui sau a se opune schimbării;
- identificarea de modalităţi şi de acţiuni posibile pentru a reduce potenţiala opoziţie/rezistenţă la schimbare a locuitorilor din mediul rural.

A fost utilizat un chestionar cu întrebări închise şi deschise cu o durată medie de aplicare de aproximativ 15 minute.

Universul cercetării: persoane peste 18 ani, capi de familie în gospodăriile rurale. Volumul populaţiei în mediul rural din Giurgiu: 190.000 locuitori. Mediul rural este alcătuit din 51 de comune.

Metoda de realizare a interviurilor: interviu standardizat aplicat de un operator de teren.

Mărimea eşantionului: 400 de persoane, eşantion reprezentativ la nivelul populaţiei investigate din mediul rural la nivelul judeţului Giurgiu (persoane peste 18 ani, capi de familie în gospodăriile rurale).

Metoda de eşantionare: eşantionare stratificată (cluster), multistadială.

Criteriile şi stadiile de stratificare ale eşantionului: gospodării din 3 în 3 numere:
1) Comunele
2) Satele
3) Pasul aleator

ÎMBUNĂTĂŢIREA COLECTĂRII DEŞEURILOR ÎN MEDIUL RURAL

Q1. Care sunt în general obiectele şi tipurile de gunoi pe care le aruncaţi din gospodărie? *(mai multe variante de răspuns)*

❑ 1	Menajer (coji de fructe şi legume preparate în bucătărie, mâncare veche)
❑ 2	Resturi vegetale (frunze/fructe uscate);
❑ 3	Resturi de ambalaje din hârtie sau plastic (pungi, PET-uri, cauciucuri)
❑ 4	Dejecţii de la animalele din gospodărie (bălegar)
❑ 5	Deşeuri de echipamente electrice şi electronice (ex. maşini de spălat, frigidere, televizoare)
❑ 6	Sticlă
❑ 7	Deşeuri de la construcţii sau demolări
❑ 8	Substanţe periculoase (uleiuri, baterii)
❑ 9	Altele. Care? _____

[34] Propunere de politică publică pentru „Îmbunătăţirea gestionării deşeurilor în mediul rural" realizată in cadrul Proiectului cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative" Procese decizionale eficiente la nivelul Administraţiei Publice Locale din România, cod SMIS 2284, implementat de catre MAI

Q2. Cum se procedează de obicei cu transportul gunoiului în comuna în care locuiţi?

❑ 1	Este ridicat din faţa porţii
❑ 2	Îl transport pe cont propriu. Unde? _____
❑ 3	Altă practică? Ce? _____

Q3. Cât de des vine maşina de gunoi la poarta dumneavoastră? *(o singură variantă de răspuns)*

❑ 1	De două ori pe săptămână
❑ 2	O dată pe săptămână
❑ 3	O dată la două săptămâni
❑ 4	O dată pe lună
❑ 5	Mai rar decât o dată pe lună

Q4. Unde aruncaţi de obicei obiectele nefolositoare de mari dimensiuni şi gunoiul voluminos? *(mai multe variante de răspuns)*

❑ 1	La tomberon
❑ 2	Într-o zonă izolată din curte
❑ 3	La marginea satului/în albia râului
❑ 4	În altă parte. Unde? _____

Q5. În ultimii 2 ani aţi avut de aruncat:

Da	Nu	
❑ 1	❑ 1	a. Resturi de la construcţii sau demolări
❑ 2	❑ 2	b. Echipamente electrice şi electronice (ex. maşini de spălat, frigidere, televizoare)
❑ 3	❑ 3	c. Ulei de maşină sau substanţe de la ierbicide, îngrăşăminte

*[Pentru cei care au răspuns **Da** la cel puţin una dintre variante se va trece la **Q6]***

*[Pentru cei care au răspuns **Nu** la toate variantele se va trece direct la **Q7**]*

Q6. Unde le-aţi aruncat? (*se va completa pe fiecare rând acolo unde este cazul)*

	a. Resturi de la construcţii sau demolări		**b. Echipamente electrice şi electronice**		**c. Ulei de maşină sau substanţe de la ierbicide, îngrăşăminte**
❑ 1	La tomberon/maşina de gunoi	❑ 1	La tomberon/maşina de gunoi	❑ 1	La tomberon/maşina de gunoi
❑ 2	Într-o zonă izolată din curte	❑ 2	La fier vechi (colectorii de fier vechi)	❑ 2	Le-am dat foc
❑ 3	La marginea satului/în albia râului	❑ 3	La marginea satului/în albia râului	❑ 3	La marginea satului/în albia râului
❑ 4	Le-am dat unor vecini	❑ 4	Le-am dat unor vecini	❑ 4	Le-am dat unor vecini
❑ 5	În altă parte. Unde? _____	❑ 5	În altă parte. Unde? _____	❑ 5	În altă parte. Unde? _____

Q7. Ce faceţi cu gunoiul animalier (bălegar) din gospodăria dvs.?

❑ 1	Îl depozitez pana la putrezire pe terenul meu
❑ 2	Îl dau unor vecini
❑ 3	Îl arunc la marginea satului/pădurii
❑ 4	În altă parte. Unde? _____

Q8. Ce faceţi cu resturile vegetale (frunze/frunze uscate) din gospodăria dvs.? *(o singură variantă de răspuns)*

❑ 1	Le ard
❑ 2	Le arunc la tomberon
❑ 3	Le arunc într-o zonă izolată din curte
❑ 4	Altceva? Ce? _____ .

Q9. Ştiaţi că în comuna dvs. vor fi construite mai multe platforme de beton dotate cu containere unde veţi putea duce gunoiul şi de unde maşina de gunoi îl va ridica? (câte o platformă la fiecare 70 de locuitori)

❑ 1	Da	❑ 2	Nu

Q10. Sunteţi de acord cu această schimbare?

*[Pentru cei care răspund **Nu**, se vatrecei la **Q11**]*

❑ 1	Da	❑ 2	Nu

*[Pentru cei care răspund **Da,** se vatrece la **Q14**]*

Q11. Care sunt motivele pentru care nu sunteţi de acord cu construirea acestora?

❑ 1	Nu vreau ca platformele să fie plasate în faţa curţii mele din cauza mirosului
❑ 2	Nu vreu să mă deplasez până la platformă să duc gunoiul
❑ 3	Consider că sunt alte probleme mai importante de rezolvat
❑ 4	Alt motiv? Care? _____

Q12. Unde consideraţi că trebuie amplasate aceste platforme?

❑ 1	La marginea satului
❑ 2	La capătul uliţelor
❑ 3	La şcoala, la cimitir, biserică
❑ 4	Din 7 in 7 gospodarii
❑ 5	Altă soluţie. Care? _____ .

Q13. Ce modalităţi de plată pentru ridicarea gunoiului vi se par cele mai potrivite?

❑ 1	Contract între fiecare gospodărie şi firma de gunoi
❑ 2	Taxă platită lunar la primarie
❑ 5	Altă soluţie. Care? _____ .

Q14. Aţi auzit până acum de reciclarea gunoiului?

❑ 1	Da	❑ 2	Nu

Q14. Cât de importantă consideraţi că este reciclarea gunoiului pentru comuna în care locuiţi?

❑ 1	Foarte importantă
❑ 2	Importantă
❑ 3	Puţin importantă
❑ 4	Deloc importantă

Q15. Stiaţi ca depozitarea necorespunzătoare a gunoiului vă poate îmbolnăvi?

❑ 1	Da	❑ 2	Nu

Q16. Aţi fi interesat să aflaţi mai multe informaţii despre cum şi unde să aruncaţi sau să refolosiţi diversele tipuri de gunoi?

❑ 1	Da	❑ 2	Nu

Q17. Care consideraţi că ar fi modalităţile de responsabilizare a cetăţenilor în vederea aruncării gunoiului în locurile special amenajate?

❑ 1	Acordare de avertismente
❑ 2	Acordare de sancţiuni (amenzi)
❑ 3	Autocolante informative pe containere
❑ 4	Informarea directă din partea reprezentanţilor locali
❑ 5	Pliante de informare din partea autorităţilor judeţene
❑ 6	Altă modalitate. Care? _____ .

D1. Sex:

Feminin	❑ 1	Masculin	❑ 2

D2. Vârsta*(în ani împliniţi)* _____ ani.

D3. Care este ultima formă de învăţământ <u>absolvită</u> de dvs.? *(O singură variantă de răspuns)*

Gimnaziu, şcoală generală	❑ 1
Şcoală profesională	❑ 2
Liceu	❑ 3
Şcoală postliceală, colegiu	❑ 4
Facultate	❑ 5
Masterat, doctorat	❑ 6
Alte studii. Care? _____	❑I_I_I

D4. În care dintre următoarele categorii vă încadraţi privind venitul familiei dumneavoastră lunar?

Sub 500 lei	❑ 1
501 - 1000 lei	❑ 2
1001 - 1500 lei	❑ 3
1501 -2000 lei	❑ 4
Peste 2000 lei	❑ 5
NS / NR	❑ 9

D5. Localitatea (*Notaţi fără a întreba persoana chestionată*) _____ **.**

IV.5.1.3.Scopul consultării

Pe scurt:

Selectaţi canalele de consultare în funcţie de

- Obiectivele dvs.
- Tipul părţilor interesate
- Timpul şi resursele disponibile

Fiţi cât mai permisiv posibil[35], pentru a evita erorile.

[35]Criteriul inclusivităţii reflectă întrebarea „la câte dintre părţile interesate pot apela?”.

Trebuie să reţineţi că procesul de consultare poate aduce beneficii semnificative şi de lungă durată, însă anumite forme de consultare – şi în special cele care implică o participare mai activă din partea părţilor interesate – pot să nu reprezinte soluţia optimă.

Consultarea poate fi organizată prin diverse canale. Din acest motiv trebuie să aplicaţi cea mai potrivită metodă de consultare publică, reţinând în acelaşi timp că o combinaţie a formelor prevăzute în Tabelul 12 de mai jos poate reprezenta abordarea optimă. Selecţia instrumentelor de consultare va depinde în mare măsură de obiectivele dvs.; de cine trebuie consultat şi asupra căror subiecte; şi care sunt timpul şi resursele disponibile.

Care sunt grupurile tintă ale consultării - cui ne adresăm?

Înainte de a vă gândi la forma de consultare adecvată, identificaţi cu atenţie părţile / grupurile interesate care vor fi cel mai probabil afectare de intervenţia prin politică publică. În general, părţile interesate sunt:

- persoane, grupuri sau organizaţii ale căror interese sunt afectate de problema respectivă sau ale căror activităţi afectează semnificativ acel aspect. Părţile interesate pot include alte nivele guvernamentale şi cele din terţe state;
- părţile care deţin informaţii, resurse şi experienţa necesare pentru evaluarea impactului, formularea şi implementarea strategiei; şi
- părţile care controlează instrumentele de implementare relevante.

Tabelnr.13: Forme de consultare

Tip	Informare[36]	Consultare	Implicare	Colaborare	Împuternicire
Scop	Oferirea către public a informaţiilor echilibrate şi obiective care să-l ajute în înţelegerea problemei, alternative, oportunităţi şi / sau soluţii	Obţinerea de feedback din partea publicului privind analiza, alternativele şi / sau deciziile	Lucrul direct cu publicul pe întreg parcursul procesului pentru a asigura că dorinţele şi aspiraţiile acestuia sunt bine înţelese	Colaborarea cu publicului în toate aspectele deciziei inclusiv dezvoltarea alternativelor şi identificarea soluţiei preferate	Încredințarea procesului decizional către public.
Promisiunile acordate publicului	Vă vom ţine la curent	Vă vom ţine la curent, vom asculta şi vom înţelege grijile şi aspiraţiile voastre, vă vom informa asupra	Vom lucra cu voi pentru a ne asigura că grijile şi aspiraţiile voastre sunt direct reflectate în alternativele dezvoltate şi pentru	Vom apela la voi pentru sfaturi directe şi inovatoare în formularea soluţiilor şi vom încorpora sfaturile şi	Vom implementa decizia voastră

[36]Concret vorbind, aceasta nu este o formă de consultare, reprezintă o simplă comunicare.

Tip	Informare[36]	Consultare	Implicare	Colaborare	Împuternicire
		modului în care contribuţia publicului a influenţat decizia	a vă comunica modul în care contribuția voastră a influențat decizia	recomandările voastre în decizii în cea mai mare măsură posibilă	
Tehnici / Forme	- Fişe informative - Website-uri	- notificare & comentarii - studii	- ateliere - eşantioane de populaţie - sondaje	- Comitetele pentru consilierea cetăţenilor - atingerea consensului - proces decizional participativ	- Juriul cetăţenilor - referendum - Decizii delegate
Incluziune[37]	Mare	Mare	Redusă –Medie	Medie	Mare
Complexitate / cost	Redusă	Medie-Mare	Redusă –Medie	Medie	Redusă

Sursa: Tabel dezvoltat de http://www.iap2.org/ (adaptat).

Un *bun* proces de consultare aduce în atenţia părţilor interesate majore informaţii relevante şi cu rol în implementare. Un proces de consultare *de slabă calitate* permite doar accesul părţilor interesate dominante, puternice sau cu relaţii privilegiate.

Caseta 14 de mai jos vă ajută să aflaţi dacă este oportun să investiţi timp şi bani în formele de consultare *participativă* mai bune.

Caseta 14: Care este scopul proceselor participative? Întrebări relevante preliminare

1. Consultarea prin participare va avea rezultate vizibile?

Aceasta este o întrebare legitimă: dacă nu se mai poate schimba nimic în rezultate (de ex. deoarece majoritatea informaţiilor sunt deja cunoscute în cadrul administraţiei publice, sau conform studiilor experţilor), atunci organizarea unei runde de participare trebuie evitată. Totuşi, experiența ne arată că în multe cazuri pot fi colectate informaţii relevante şi clarificări, în special prin urmărirea concretă a tipurilor de informaţii pe care le doriţi: de exemplu, concentrarea asupra definiţiei problemei; asupra impacturilor în regiunile, sectoarele şi grupele de populaţie specifice, şi asupra eventualelor dificultăţi de implementare.

2. Aveţi suficient timp să organizaţi o rundă de consultări în mod corespunzător?

Organizarea şi conducerea bunelor procese de consultare nu sunt posibile într-un interval scurt de timp. Grăbirea procedurilor îngreunează clarificarea nevoilor; identificarea părţilor interesate relevante; şi validarea şi procesarea informaţiilor colectate. Trebuie să aveţi la dispoziţie câteva săptămâni pentru aceste procese.

[37]Criteriul inclusivităţii reflectă întrebarea „la câte dintre părţile interesate pot apela?".

3. ***Deţineţi suficiente resurse (personal şi bani) pentru a conduce o rundă de consultări în mod corespunzător?***

De obicei resursele insuficiente conduc la rezultate slabe, atât din punctul de vedere al consultării părţilor afectate cât şi al informaţiilor obţinute faptic. O rundă slabă de consultări poate creşte riscul eşecului politic şi legislativ. Aceasta poate avea urmări nefaste asupra credibilităţii întregii politici de consultare publică, nu doar pentru iniţiativa de faţă, ci în general. Este recomandat să se prioritizeze iniţiativele pentru care procesele participative sunt organizate cu respectarea principiilor şi standardelor de consultare.

4. ***Există suficient interes şi suport pentru procesele participative?***

Atunci când se planifică o rundă de consultări, trebuie să aveţi în vedere interesul factorului decizional (superiorul dvs. politic) precum şi participanţii vizaţi. Dacă nu vă gândiți la eventualele rezultate ale procesului, riscul unui eşec este foarte ridicat.

5. ***Eventualele tentative anterioare de implicare a publicului au avut succes?***

Faptul că procesele consultative anterioare au eşuat nu trebuie să vă împiedice să încercaţi. Totuşi trebuie să aflaţi cât mai multe detalii legate de cauzele eşecurilor anterioare şi este posibil să fiţi nevoit să regândiţi maniera de abordare. De asemenea, este bine să reţineţi că eşecurile anterioare provoacă adesea apatie, cinism şi ostilitate vădită în rândul participanţilor vizaţi.

6. ***Iniţiativa dvs. reprezintă singura tentativă de implicare a acestor participanţi?***

O altă posibilă cauză a acestei atitudini o reprezintă repetarea şi suprapunerea exerciţiilor de consultare paralele. Repetarea se poate referi la subiectul consultărilor sau la părţile convocate. Colaborând cu alte departamente / organizaţii din grupurile pe care le vizaţi puteţi folosi mai bine atât resursele dvs. cât şi timpul participanţilor.

IV.5.1.4. Capacitatea de răspuns a consultării

Pe scurt:

Trebuie să oferiţi feedback clar şi rapid tuturor participanţilor la consultări.

Capacitatea de a răspunde publicului este esenţială. După consultare trebuie să publicaţi un sumar al celor care au răspuns invitaţiei şi un sumar al opiniilor exprimate la fiecare întrebare. Cei care au participat la consultări trebuie anunţaţi de publicarea acestor informaţii.

În particular, trebuie să asiguraţi publicarea a cel puţin următoarelor informaţii:

- Grupurile afectate care au fost consultate, la ce moment din procesul politicii publice şi în ce mod (consultaţii publice sau specifice; în cazul consultaţiilor specifice, de ce?);
- Sumarul principalelor rezultate şi observaţii obţinute, şi modul în care acestea au fost luate în calcul sau de ce au fost neglijate;
- Dacă sau nu standardele minime pentru consultări în România au fost respectate, şi dacă nu de ce;
- (dacă aţi apelat la consultare pentru a colecta date faptice), descrierea informațiilor solicitate, a informaţiilor primite şi a modului în care acestea au fost utilizate;
- Prezentarea deciziilor care a fost luate pe baza lecţiilor învăţate în timpul consultării.

IV.5.1.5. Eficienţa consultării

Câteva sfaturi care vă vor ajuta să sporiţi eficiența procesului de consultare:

- ***Conștientizare:*** promovați consultările la momentul sau, dacă se poate, înaintea lansării lor astfel încât partenerii de discuţie să poată beneficia de întreaga perioadă pentru a se pregăti. Depunerea eforturilor specifice pentru a vă asigura că toate părţile interesate relevante sunt informate şi disponibile să contribuie în cadrul consultărilor. Utilizarea presei specializate sau a evenimentelor poate contribui de asemenea la promovarea consultării în rândul grupurilor interesate.
- ***Sumarul executiv:*** Părţile interesate trebuie să poată decide repede dacă o rundă de consultare este relevantă pentru ele. Din acest motiv trebuie să ataşaţi un tabel standard cu principalele informaţii (sumarul executiv) la începutul documentului de consultare
- ***Informații despre canalele de consultare:*** Atunci când doriţi să apelaţi la o audiență variată sau când aveţi în plan mai multe tipuri de consultări, căile de participare trebuie descrise în mod clar în documentul de consultare.
- ***Atitudine critică şi obiectivă:*** Dvs. sunteţi responsabil pentru utilizarea informaţiilor primite în mod eficient şi obiectiv, evitând atitudinea părtinitoare. În acest scop, *faceţi distincţia între dovezi şi opinii* (*verificând* cu atenţie corectitudinea şi oportunitatea metodei utilizate, şi încercând să *validaţi* soliditatea rezultatelor – trebuie să urmăriţi dovezile aduse de participanţi în sprijinul argumentelor lor); şi *ponderaţi aporturile reprezentative* (luând în calcul faptul că nu toate grupurile afectate sunt capabile în egală măsură să ia parte la consultări sau să-şi exprime opiniile). Aveţi grijă atunci când trageţi concluziile dacă aveţi un număr redus de răspunsuri şi dacă ele vin din domenii afectate restrânse. În acelaşi timp trebuie să acordaţi răspunsurilor ponderea corespunzătoare dacă ele reprezintă un mare număr de cetăţeni sau părţi interesate.

IV.6. Conexiunea între politicile publice dezvoltate la nivel local și alocarea resurselor financiare pentru îndeplinirea obiectivelor acestora

Ce este bugetarea multianuală?

Așa cum am văzut și în subcapitolul III.2, elementul crucial în succesul unei politici publice este stabilirea obiectivelor acestora, a efectelor asupra societății pe care dorim să le obținem. În acest sens, intervenția administrației publice locale trebuie să deplaseze accentul de pe bugetarea rezultatelor imediate pe bugetarea efectelor pe termen lung. De exemplu, creșterea capacității spitalelor sau școlilor din județ nu este decât un rezultat imediat, pe când efectul pe termen lung trebuie să fie îmbunătățirea stării de sănătate a populației sau creșterea nivelului de educație. Faptul că decidem să creștem capacitatea spitalelor sau școlilor sau să construim altele noi poate să conducă sau nu la îmbunătățirea stării de sănătate sau creșterea nivelului de educație, dar ar fi o greșeală să considerăm că politica administrației locale în acest sens este încheiată odată ce am realizat aceste investiții. Succesul politicii va fi măsurat în baza performanței acesteia în a influența starea de sănătate sau nivelul de educație, iar dacă investițiile respective nu conduc la o schimbare în bine în acest sens, înseamnă că politicile respective au fost ineficiente.

Problemele cărora administrația publică locală se adresează prin politici publice în domeniul educației, sănătății, infrastructurii, mediului, asistenței sociale, siguranței publice au cauze complexe, care au evoluat în timp, așa că nu ne putem aștepta să le rezolvăm pe loc, prin simpla adoptare a unor acte normative, iar durata pe care trebuie să planificăm politicile publice este mai lungă, fiind de regulă între 3 și 10 ani. Din acest motiv, și alocările financiare care susțin implementarea politicilor respective ar trebui previzionate pe aceleași perioade.

Multe dintre statele europene formulează în mod explicit condiția că orice politică publică nouă să fie însoțită de un angajament bugetar care să identifice sursele din care aceasta va fi finanțată. Într-adevăr, este inutilă formularea unei intervenții a administrației publice locale, atunci când mijloacele financiare de a o implementa lipsesc sau nu au fost identificate. Astfel, bugetarea multianuală, a început încă din anii '90 să fie gradual introdusă de către guvernele europene, pentru un mai bun control al modului în care cheltuielile bugetare conduc la îndeplinirea țintelor guvernamentale. Bugetarea multianuală constă în planificarea veniturilor și cheltuielilor bugetare pe termen mediu și lung, acestea fiind alocate unor ținte strategice, mai degrabă decât unor capitole bugetare.

Tabel nr. 14: Bugetare de linie vs. bugetare multianuală

	Avantaje	**Dezavantaje**
Bugetarea de linie	Ușurează controlul financiar; Constituie o bază adecvată de alocare când resursele sunt limitate;	Rigidă, incapabilă să răspundă rapid unor priorități în schimbare sau creării unor noi servicii publice; Evaluare dificilă a rezultatelor, neexistând o legatură directă între "ceea ce trebuie achiziționat" și "ceea ce trebuie realizat"; Greu de evaluat cost eficacitatea atingerii obiectivelor;
Bugetare multianuală (pe bază de performanță)	Conștientizare și pre-specificare a țintelor de atins; O mai mare flexibilitate în realocări între articole și activități/programe; Administrația publică devine mai conștientă de costurile necesare atingerii rezultatelor; Transferă decizia alocării resurselor la nivele inferioare;	Costurile programelor existente împreună cu unele ce pot fi nou introduse tind să depășească nivelul de colectarea veniturilor; Control insuficient al proceselor în interiorul administrației locale;

Legea 273/2006 privind finanțele publice locale deschide de altfel calea către bugetarea pe bază de performanță, art. 25 prevăzând că proiectele bugetelor se elaborează de către ordonatorii principali de credite, avându-se în vedere, printre altele:

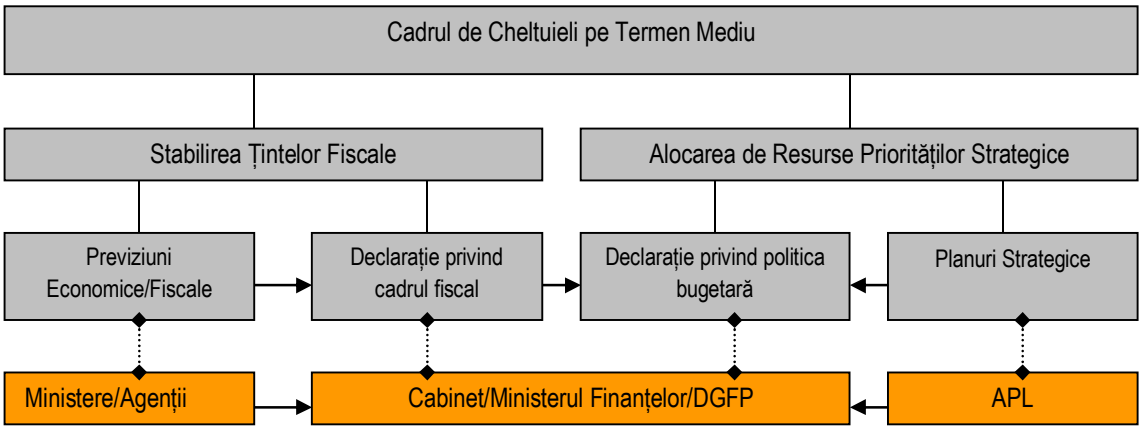
- programele întocmite de către ordonatorii principali de credite în scopul finanţării unor
- acţiuni sau ansamblu de acţiuni, cărora le sunt asociate obiective precise şi indicatori de rezultate şi de eficienţă; programele sunt însoţite de estimarea anuală **a performanţelor fiecărui program**, care trebuie să precizeze: acţiunile, costurile asociate, obiectivele urmărite, rezultatele obţinute şi estimate pentru anii următori, măsurate prin indicatori precişi, a căror alegere este justificată;
- programele de dezvoltare economico-socială în perspectivă ale unităţii administrativ teritoriale,în concordanţă cu politicile de dezvoltare la nivel naţional, regional, judeţean,zonal sau local.

În Figura nr. 19 de mai jos este prezentat un model de planificare bugetară, care se realizează printr-un cadru de cheltuieli pe termen mediu la nivel central, propus de Banca Mondială[38] și adaptat pentru a

[38]www1.worldbank.org/publicsector/pe/MTEFprocess.doc

încerca să urmărească și procesul bugetar al administrației publice locale. De exemplu, casetele "Previziuni Economice/Fiscale", "Declarație privind cadrul fiscal" și "Declarație privind politica bugetară" pot fi înlocuite, în cazul administrației publice locale, de scrisoarea cadru prevăzută la art. 37 din Legea 273/2006 privind finanțele publice locale.

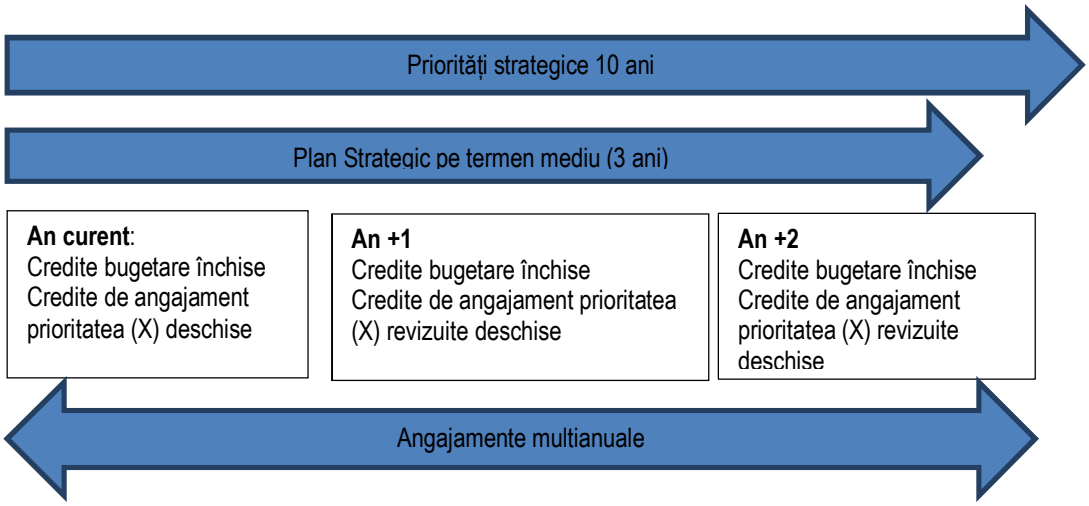
Figura nr. 19: Structura unui Cadru de Cheltuieli pe Termen Mediu



Cum funcționează?

Consiliul local elaborează împreună cu aparatul de specialitate din cadrul Primăriei și aprobă un Plan Strategic pe termen mediu (3 ani) și lung (de regulă 10 ani) în care își stabilește prioritățile strategice și previzionează veniturile pe care le va încasa. Pentru fiecare dintre priorități, sunt încheiate în condițiile legii angajamente multianuale în limitele creditelor de angajament aprobate anual și se deschid credite bugetare. Deși creditele bugetare neutilizate se anuleaza de drept la închiderea anului, creditele de angajament se pot reporta pentru anul următor, în mod similar co-finanțărilor pentru programele cu finanțare nerambursabilă, cu o justificare față de anul precedent care se referă fie la creșterea unor costuri, fie la creșterea volumului unor activități deja în desfășurare sau introducerea unor activități noi pentru atingerea obiectivelor programului.Țintele strategice sunt evaluate și eventual modificate anual, prin raportul de activitate al consiliului local.

Figura nr. 20: Planificarea şi execuţia bugetară



Pentru a oferi un exemplu, Planul de Afaceri 2011 + adoptat de Consiliul Local din Birmingham[39] (echivalent al unui Plan Strategic), ținând cont de Evaluarea Cheltuielilor Publice 2010 (engl. Spending Review) a Guvernului Britanic, a previzionat că în următorii 4 ani veniturile consiliilor locale din alocările guvernului vor scădea în termeni reali cu 28%, în timp ce sănătatea și educația vor ramâne în continuare priorități naționale, ceea ce înseamnă că povara reducerilor se va transfera către celelalte servicii publice locale, Birmingham aflându-se deja în al patrulea an al unui program pe zece ani de economisire a 1.5 miliarde lire sterline și propunându-și o țintă suplimentară de reducere cu 30% a costurilor serviciilor publice furnizate, încercând în același timp să păstreze aceeași calitate a acestora.

Obiectivul General al Consiliului Local Birmingham pentru următorii 16 ani este ca **cetățenii să se bucure de o ridicată calitate a vieții** beneficiind de bune condiții de locuit, oportunități culturale și de recreere sporite. Cele 4 ținte strategice pentru îndeplinirea acestui obiectiv general sunt:

• **Succes economic** – obținut prin educație, training, locuri de muncă și investiții; performanța în atingerea acestei ținte fiind măsurată prin:
- nivelul salarial mediu;
- rata șomajului;
- nivelul emisiilor de carbon;
- spațiile de locuit construite;

• **Un trai sigur într-un oraș curat și verde**; performanța în atingerea acestei ținte fiind măsurată prin:
- percepția asupra criminalității și siguranței;
- rezultate ale inspecțiilor;
- rezultatele sondajului privind calitatea mediului;

• **Vieți lungi și sănătoase ale cetățenilor**, măsurate prin:
- speranța de viață;
- QALY (Quality Adjusted Life Years) - Ani de viață ajustați în funcție de calitatea vieții experimentată;

• **Adu o contribuție** – valorizându-ne reciproc și jucând un rol activ în comunitate, țintă măsurată prin:
- Disponibilitatea alegerii de către cetățeni a tipului și furnizorilor de îngrijire medicală și asistență socială pe care îi preferă;
- Parteneriatele între asociații de vecinătate și organizații voluntare/ONG-uri.

Una dintre provocările bugetării pe bază de performanță este că uneori țintele fixate urmează prin natura lor a fi duse la îndeplinire de mai multe departamente. De exemplu, scăderea delicvenței juvenile cade în sarcina departamentului de educație, care trebuie să ia măsuri împotriva părăsirii timpurii a școlii, a departamentului de poliție/siguranță publică care trebuie să combată criminalitatea, dar și a serviciilor de asistență socială și sănătate care trebuie să ofere servicii de specialitate tinerilor cu probleme (legate de consumul de droguri, violența domestică).În aceste cazuri, costurile politicii sunt costurile agregate ale activităților tuturor departamentelor destinate atingerii țintelor propuse.

Trebuie să țineți cont de faptul că bugetarea pe bază de performanță, apărută încă din anii ’50 la inițiativa RAND Corporation, o organizație non-guvernamentală americană, pentru sporirea controlului

[39] Disponibil la http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Policy-and-Delivery%2FPageLayout&cid=1223355099945&pagename=BCC%2FCommon%2FWrapper%2FInlineWrapper

costurilor programelor de apărare ale SUA, și adoptată de statele dezvoltate, Uniunea Europeană, dar și unele state în curs de dezvoltare, este un proces complex.
Tabelul 15 de mai jos furnizând un scurt ghid practic pentru a ușura trecerea de la bugetarea tradițională la cea bazată pe performanță[40]:

Tabel nr. 15: Condiţii de succes ale bugetării multianuale

Înainte să se….	**Ar trebui să….**
Introducă bugetare pe rezultate sau performanţă	Se creeze un mediu care sprijină şi solicită performanţa
Caute controlul outputurilor	Se controleze inputurile
Contabilizeze angajamentele	Se contabilizeze numerarul
Introducă controlul intern	Se realizeze controale externe
Introducă un sistem de management financiar integrat	Se opereze un sistem contabil sigur
Bugeteze rezultatele de obţinut	Se bugeteze munca ce trebuie făcută
Treacă la auditul performanţei	Existe un audit financiar real
Insiste ca managerii să folosească eficient resursele încredinţate	Se adopte şi implementeze bugete predictibile

IV.7. Legătura cu alte documente programatice precum și cu politicile guvernamentale în diferite domenii de politici publice

Atunci când începeți elaborarea unei politici publice este util să verificați cum se raportează propunerea dumneavoastră la:

- Strategia de dezvoltare locală sau regională;
- Strategiile organizațiilor asociative ale APL;
- Strategiile administrației publice centrale în domeniul respectiv;
- Programele și Strategiile Comisiei Europene;
- Programele și strategiile altor organisme internaționale (de exemplu, ONU, Banca Mondială, Organizația Mondială a Sănătății)

Inițiativa dumneavoastră poate să nu se regăsească printre prioritățile acestor documente programatice, caz în care ar trebui să regândiți intervenția într-o fază timpurie pentru a îi crește sansele de aprobare, fie prin reformularea ei astfel încât să se subsumeze priorităților strategice identificate, fie prin accentuarea importanței sale, chiar dacă nu se află pe agenda instituțională.

[40]Allen Schick (1998) Look before you leapfrog/Getting the basics right

Chiar dacă inițiativa dumneavoastră nu se suprapune în totalitate cu prioritățile strategice locale, regionale, naționale sau europene în domeniu, ea poate crea sinergii cu alte inițiative care să creasca impactul acestora asupra societății: de exemplu, un program de scădere a delicvenței juvenile aflat în sarcina departamentului însărcinat cu siguranța publică poate fi susținut de un program de educație specială pentru copii provenind din familii destrămate sau defavorizate, crescând astfel șansele de reușită a politicii. Din acest motiv, atunci când formulați problema căreia îi răspundeți este întotdeauna important să indicați ce alte programe și strategii converg cu inițiativa dumneavoastră.

Mai jos sunt pe scurt descrise o serie de documente strategice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel european și național:

Strategia Europa 2020 a Comisiei Europene[41], care vine în continuarea Agendei Lisabona, fixează pentru fiecare stat membru ținte de îndeplinit până în 2020 (prezentate in Anexa 2), pe care acestea și le asumă prin Programele Naționale de Reforme, în domenii precum:

- Rata ocupării forței de muncă (în %)
- C&D ca % din PIB
- Obiective privind reducerea emisiilor de CO22
- Surse regenerabile de energie
- Eficiența energetică – reducerea consumului de energie în Mtoe
- Părăsirea timpurie a școlii în %
- Învățământ terțiar în %
- Reducerea populației expuse riscului sărăciei sau excluziunii sociale în număr de persoane

Programul Comisiei Europene pentru "O mai bună reglementare pentru Locuri de Muncă și Creștere economică"[42] urmărește "promovarea în continuare a dezvoltării și implementării instrumentelor privind mai buna reglementare la nivelul UE în mod special ....studiile de impact și simplificarea..." Comisia a lansat o inițiativă integrată privind crearea unui cadru de reglementare la nivelul UE care îndeplinește criteriile secolului 21. Două componente ale acestei inițiative sunt în mod special compatibile cu inițiativele românești în domeniu:

- Promovarea dezvoltării și utilizării instrumentelor unei mai bune reglementări la nivelul UE, în special în ceea ce privește studiile de impact și simplificarea.
- Prin asigurarea unui dialog constructiv între cei implicați în realizarea reglementării la nivelul UE, respectiv statele membre, și cei afectați de aceste reglementări.

În Comunicarea Comisiei Europene, COM(2010) 543 final, privind **Reglementarea inteligentă în Uniunea Europeană** se menționeaza că „(…) puține dintre statele membre au instituit un sistem pentru o mai bună legiferare care să fie la fel de cuprinzător ca cel al Comisiei. Aceasta este conștientă de faptul că nu există o abordare unică în materie de reglementare inteligentă și încurajează statele membre să definească prioritățile pe baza capacităților umane și instituționale disponibile."

Planul Național de Dezvoltare (2007-2013)

Planul este un document de planificare pe termen lung care oferă un cadru de desfășurare a activității de asistență a Uniunii Europene către România în perioada de post-aderare. Planul își propune o dezvoltare socio-economică echilibrată și sustenabilă și stabilește obiectivul de a micșora diferența dintre productivitatea din România și cea medie europeană. Până în 2015, România își propune să aibă o creștere anuală de 5,5 % și să atingă în același an nivelul de 55% din productivitatea medie de la

[41] http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_en.htm
[42] http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf

nivelul Uniunii Europene. Pentru atingerea acestui obiectiv, contribuția IMM-urilor la PIB trebuie să crească până la nivelul de 20%, iar schimbările structurale în cadrul de reglementare și simplificarea administrativă sunt elemente cheie în acest proces.

Administraţia publică românească este tributară raţionalităţii juridice, care pune un accent deosebit pe proceduri extrem de detaliate şi pe respectarea lor. Calitatea slabă a reglementărilor sau schimbările politice duc la un înalt grad de instabilitate legislativă. În ceea ce privește administrația publică locală, consensul organismelor internaționale este că lipsesc mecanisme, structuri, resurse pentru planificarea dezvoltării locale şi a pregătirii proiectelor. Mecanismele parteneriale, în cadrul cărora se întrunesc diverşii actori interesaţi pentru a planifica în mod coerent şi integrat acţiunile sunt, de asemenea, o cerinţă importantă a "bunei guvernări" şi a implicării societăţii civile în procesul de creştere economică şi a creării de locuri de muncă.

Programul Național de Reforme 2011-2013

Conform analizei prezentate în Programul Național de Reforme prin care se implementează (împreună cu Programul de Convergență) Strategia Europa 2020, îmbunătăţirea mediului de afaceri constituie unul dintre obiectivele prioritare ale Programului de guvernare 2008-2012 şi ale angajamentelor asumate de către România faţă de UniuneaEuropeană. Politica Guvernului României pentru îndeplinirea acestui obiectiv este centrată pe susţinerea întreprinzătorilor privaţi şi pe stimularea liberei iniţiative, prin înlăturarea obstacolelor din calea iniţiativei private, elaborarea unei legislaţii simple, clare şi stabile, simplificarea formalităţilor privind intrarea şi ieşirea de pe piaţă a operatorilor economici, reducerea procedurilor administrative referitoare la obţinerea de autorizaţii, aprobări şi avize.

Totodată, obiectivele stabilite prin documentele programatice guvernamentale realizate la nivel naţional menţionează ca priorităţi absolute reducerea birocraţiei, a sarcinilor administrative şi îmbunătăţirea mediului de afaceri. Astfel, se constată că mediul de afaceri din România necesită o schimbare de paradigmă în ceea ce priveşte modul de elaborare a politicilor publice, de implicare şi consultare dintre administraţie şi sectorul privat, de evaluare şi îmbunătăţire permanentă a cadrului de reglementare, care să conducă la întărirea competitivităţii.

Strategia pentru o reglementare mai bună (2008-2013)[43]

Inițiată la nivelul administrației publice centrale în urma unei colaborări interinstituționale ample coordonate de către SGG, Strategia privind mai buna reglementare este corelată cu inițiativele anterioare ale Guvernului privind reforma formulării politicilor publice. Printre obiectivele acestei strategii se numără:

- Îmbunătăţirea calităţii şi realizarea sistematică a studiilor de impact (economic, social şi de mediu), precum şi creşterea transparenţei în ceea ce priveşte rezultatele acestora, în paralel cu îmbunătăţirea procesului de consultare şi a dialogului cu destinatarii reglementărilor naţionale şi comunitare;
- Măsurarea costurilor administrative şi reducerea sarcinilor administrative generate de reglementări pentru sectorul economic.

Acestor obiective li se mai adaugă o serie de alte inițiative care vizează îmbunătățirea procesului de transpunere a reglementărilor europene, simplificarea administrativă precum și reforma agențiilor și autorităților de inspecție de la nivelul administrației publice centrale.

[43] http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_de_Guvern.pdf

V. Implementarea politicilor publice la nivelul APL

V.1. Instrumente de implementare a politicilor publice

Dacă secțiunile anterioare s-au referit la mijloacele utile identificării nevoii pentru o politică publică, formulării și planificării acesteia, secțiunea de față și cea următoare se referă la instrumentele utilizate în implementarea sa efectivă.

Vom începe prin a defini un instrument de implementare a politicii publice ca ***orice acțiune (sau nonacțiune) care duce la sau contribuie la atingerea unui obiectiv specific propus***.

Plaja posibilelor instrumente este deosebit de amplă. Atât instrumentele deja aflate în utilizare cât și cele care pot fi inovate în pregătirea sau desfășurarea unei politici publice sunt diverse. O listă a principalelor instrumente clasice se găsește mai jos, dar aceasta nu trebuie în niciun caz luată ca un fel de "meniu" fix din care grupul de lucru nu trebuie decât să aleagă.

Exemplu. În mod tradițional, serviciul de poliție în SUA era asigurat de "șerifi" și ajutoarele lor, aflați sub controlul și în plata comunităților locale. În paralel cu creșterea aglomerărilor urbane la începutul sec. XX, serviciul de poliție a fost din ce în ce mai mult centralizat: fiecare zonă metropolitantă a început să fie deservită de către un mare departament de poliție având jurisdicție asupra întregului oraș, cuprinzând milioane de locuitori și zone geografice întinse. O serie de studii[44] desfășurate în anii 1960 și 1970 au demonstrat că creșterea masivă a criminalității și altor fenomene infracționale în cartiere, inclusiv unele extreme precum formarea *ghetto*-urilor au fost în mare măsură favorizate de scăderea eficienței poliției astfel organizate. Mai exact, compararea tuturor indicatorilor de eficiență a departamentelor centrale (timpi de răspuns, cunoașterea fenomenului infracțional, eficiența alocării resurselor, indicatori de descurajare, etc.) cu cele tradiționale au arătat ineficiența și inferioritatea primelor. Prin consecință, s-a revenit la sistemul anterior bazat pe comunitate păstrându-se doar unele funcții specializate (laboratoare, procuratură, etc.) la nivelul metropolitan.

Trebuie așadar acordată o atenție deosebită evitării unor asemenea erori. Deși larg circulată, ideea potrivit căreia putem să preluăm modele de intervenții reușite în Occident sau în altă parte și să le aplicăm cu succes la problemele noastre este cel mai adesea falsă – în realitate, problemele si contextul acestora nu sunt identice.

Pentru a depăși acest obstacol, fiecare grup care lucrează la o politică publică să identifice și să dezvolte cele mai potrivite instrumente pornind de la situația concretă, pe de o parte, și de la expertiza și experiența membrilor săi, pe de altă parte. Obiectivul secțiunii, în continuare, este să transmită reperele care pot ghida alegerea celor mai potrivite instrumente. Odată ce scopul și obiectivele specifice ale politicii publice au fost stabilite, alegerea instrumentelor poate fi realizată urmând pașii următori.

Pasul 1. Pentru fiecare obiectiv specific în parte, vor fi trecute în revistă toate mijloacele (instrumentele) posibile care l-ar putea atinge.

Iată o listă a principalelor instrumente de politici publice, devenite clasice prin frecventa lor utilizare. În funcție de natura intervenției lor, instrumentele de politici publice pot fi grupate în patru categorii: instrumente reglementative, instrumente financiare, instrumente de comunicare și acțiune directă.

[44] Elinor Ostrom, William H. Baugh, Richard Guarasci, Roger B. Parkes și Gordon Whitaker, *Community Organization and the Provision of Police Services,* în Administrative&Policy Studies Series, ed. H. Gorge Frederickson, Univ. Missouri, seria 03-001, vol. 1, Sage, 1973

Tabel nr. 16: Instrumente de implementare a politicilor publice

Categorie	Instrument	Exemple	Exemple de obiective specifice urmărite
Reglementări	Legi	Crearea cadrului de furnizare a unor bunuri sau servicii publice	Furnizarea mai eficientă a anumitor bunuri sau servicii publice
	Hotărâri/Decizii	Decizii operaționale în scopul furnizării unor bunuri și servicii publice	Furnizarea mai eficientă a anumitor bunuri sau servicii publice
	Acorduri	Reorganizarea furnizării unor bunuri și servicii publice (contractări, subcontractări, externalizări, etc.)	Furnizarea mai eficientă a anumitor bunuri sau servicii publice
Finanțare	Investiții publice directe	Drumuri, canalizare, etc.	Furnizarea unor bunuri sau servicii publice
	Sponsorizări	Finanțarea artiștilor	Susținerea activității culturale locale
	Instrumente bazate pe piață	"Legea 2%"; vinderea de acțiuni sau obligațiuni pentru investiții în turismul locale; piața de emisii CO2	Stimularea co-finanțării private a unor bunuri și servicii publice
	Parteneriate public-private	Finanțarea construcției unei autostrăzi prin taxa de autostradă	Construcția de drumuri, alte investiții
	Stimularea investițiilor private	APL poate oferi condiții (ex. Infrastructură: drumuri, canalizare, electricitate, etc.) pentru a atrage investiții private în zone de interes public.	Crearea de locuri de muncă, dezvoltarea economică locală/regională, furnizarea unor servicii de rețea (servicii de date, electricitate, termoficare, etc.)
Comunicare	Campanii de conștientizare	Educație rutieră în școli și licee	Scăderea numărului de accidente
	Campanii de informare		
	Campanii de promovare	Promovarea unei destinații turistice	Creșterea numărului de turiști
Acțiune directă	Utilizarea mijloacelor existente	Centralizarea și publicarea unor informații (ex. mersul autobuzelor din zonă); patrularea unei zone sau înființarea unui post de poliție permanent	Turism, scăderea numărului de infracțiuni într-o anumită zonă

Întrucât majoritatea acestor mijloace sunt binecunoscute, vom detalia doar două din această listă care au un caracter mai complex.

Instrumente bazate pe piață

Definiție. Instrumentele bazate pe piață sunt instrumente de politici care utilizează prețul sau alte variabile economice pentru a furniza stimulentele pentru furnizarea unor bunuri și/sau servicii publice ori pentru reducerea unor efecte negative.

În anumite condiții se pot găsi modalități prin care anumite bunuri sau servicii publice să fie furnizate privat. Printre acestea se numără unele taxe, subvenții, permise tranzacționabile/vandabile, licențe și drepturi de proprietate, etc.

Vom folosi ca exemplu de lucru prevederea din Codul Fiscal privind dreptul contribuabilului de a aloca 2% din impozitul datorat către finanțarea unei organizații non-guvernamentale. Astfel, în exemplu, bunurile și serviciile publice a căror furnizare se realizează sunt toate bunurile și serviciile publice furnizate de diferite organizații non-guvernamentale (ONG) sau de către stat sau administrația publică locală (educație, sănătate, etc.).

Esența acestor instrumente constă în aceea că politica publică implementată (de un APL, spre exemplu) alocă drepturile de proprietate, licențele, taxele etc. dar și drepturile de tranzacționare în așa fel încât două elemente sunt externalizate către piață: drepturile de proprietate privind o resursă (2% din impozit în exemplul luat) și decizia de alocare a acestei resurse (dreptul contribuabilului de a alege destinația a 2% din impozitul său).

Ce se obține? În esență, scopul este *alocarea superioară a resurselor dedicate furnizării bunurilor și serviciilor publice*. Astfel, în exemplul 2%, clasamentul anual al destinațiilor acestor bani reprezintă *clasamentul importanței sociale a bunurilor și serviciilor publice furnizate și a calității furnizării acestora*. Astfel, nu este întâmplător faptul că pe primul loc în acest clasament se situează, de mai mulți ani, serviciul SMURD. Cu alte cuvinte, serviciul public furnizat de SMURD este cotat ca cel mai important, iar calitatea furnizării acestuia este apreciată.

Un alt exemplu recent din România este programul Rabla. Din momentul în care cupoanele au devenit tranzacționabile, programul a devenit *bazat pe piață*, pentru că atât proprietatea asupra resursei (valoarea nominală a cuponului) cât și decizia de alocare (cumpărare/vânzare) nu sunt restricționate.

Parteneriate public-private

O logică similară stă și la baza parteneriatelor public-private. Diferența este că acestea nu au un scop atât de amplu ca instrumentele bazate pe piață (e.g., alocarea eficientă a resurselor pentru un întreg sector de activitate sau o piață) ci reprezintă aranjamente realizate pentru atingerea câte unui obiectiv punctual. Instrumentele bazate pe piață sunt de fapt piețe, iar parteneriatele public-private sunt contracte în cadrul sau interiorul unor piețe preexistente.

Definiție. Un parteneriat public-privat (PPP, P3) descrie un serviciu guvernamental sau o afacere privată care este finanțat/ă sau operat/ă printr-un parteneriat între organizația de guvernare (Guvern, APL, etc.) și una sau mai multe companii private.

Trei elemente sunt împărțite în diverse combinații între entitățile care formează un asemenea aranjament (consorțiu, în multe cazuri): finanțarea, managementul operațional și riscurile.

Exemplu. O mare parte a autostrăzilor americane sunt astfel construite și operate. În general, acordul este că guvernul unui stat sau guvernelor mai multor state doresc contruirea unei autostrăzi care să lege orașe importante din zonă. În acest scop stabilesc parcursul autostrăzii și se angajează să investească pământul necesar (e.g., să realizeze exproprierile și să plătească despăgubirile respective). În paralel, contractează o firmă sau un consorțiu pentru construcția autostrăzii. Aici are loc PPP: dacă studiile de piață arată că autostrada respectivă va fi una realmente circulată iar șoferii vor fi dispuși la plata unei taxe de cuantum n mai degrabă decât să ocolească prin altă parte, iar ecuația (simplificată):

T= n X număr mașini X număr ani

acoperă costurile de construcție și operare a autostrăzii plus un profit, atunci autostrada poate fi finanțată exclusiv privat. Dacă nu, consorțiul de guverne trebuie să aloce resurse publice în compensatore dacă dorește autostrada.

O diversitate de aranjamente de acest fel sunt posibile. Un sprijin în continuare poate fi oferit de către Centrul European de Expertiză în PPP (http://www.eib.org/epec/), înființat de Comisia Europeană și Banca Europeană de Investiții în acest scop, având ca membrii entități publice din statele membre care realizează PPP.

Pasul 2. Alegerea instrumentelor și structurarea lor în opțiuni de politici publice

Secțiunea introduce câteva criterii importante referitoare la alegerea instrumentelor de politici publice care vor fi utilizate.

Instrumentele de politici publice sunt rareori utilizate separat. Sensul acestei afirmații este dublu:

- În primul rând, intervenția anumitor instrumente este multiplă; spre exemplu, o campanie de conștientizare este în același timp una de informare și de promovare. Similar, o acțiune directă este în același timp o investiție (o alocare de resurse) financiară.
- În al doilea rând, atingerea unui obiectiv specific necesită frecvent mai mult de un singur instrument.

Fiecare asemenea suită de instrumente constituie în final câte o opțiune de politici publice. Două sau mai multe opțiuni alternative vor fi evaluate comparativ potrivit analizei de impact(vezi ciclul politicilor publice, sub-capitoluIII.1). În continuare ne vom concentra asupra alegerii instrumentelor și structurării lor în câte o opțiune. În acest scop sunt necesare câteva criterii.

A. Stimulare

Să observăm în primul rând că toate aceste instrumente acționează printr-un singur mijloc: stimularea comportamentului. Informarea, finanțarea, contractarea, patrularea, toate au același scop – să influențeze acțiunea partenerilor, fie ei cetățeni, firme contractante, turiști, etc. Prin consecință, putem acum observa diferențe între intensitatea stimulilor prezentați de diferitele instrumente.

Exemplu. O campanie de conștientizare pentru aruncarea ambalajelor (*pet*-urilor) la gunoi și nu în altă parte va stimula mai puțin comportamentul decât o recompensă de 50 bani pentru fiecare pet predat.

B. Instrumente principale și instrumente complementare

A doua observație continuă raționamentul primei: pentru a atinge un obiectiv specific, trebuie ca *suma impactului așteptat de la instrumentele incluse în opțiunea de politici publice să treacă de un minim necesar atingerii efectului intenționat*.

Este așadar utilă aici distincția dintre instrumente principale și instrumente complementare. Instrumentele principale sunt cele care pot efectiv atinge obiectivul, singure sau într-o măsură determinantă ori decisivă, iar cele complementare pot ajuta sau preciza intervenția, dar nu o pot realiza. Ultima coloană din exemplul de mai jos reprezintă estimări ale impactului așteptat; altfel spus, cât din atingerea obiectivului cade în sarcina fiecărui instrument în parte?

Uneori însă, există instrumente pe care le-am numi complementare ca și contribuție la atingerea obiectivului specific, dar fără de care nu se poate face nimic – acestea pot ține de infrastructura intervenției, sau pot depăși anumite obstacole cheie, etc. În exemplul de mai jos, studiul problemei se află într-o asemenea poziție în raport cu obiectivul.

Tabel nr. 17: Relaţia dintre obiectiv, instrumente şi impact

Exemplu.	Obiectiv specific: scăderea numărului de accidente rutiere în localitate	Impact așteptat de la fiecare instrument. (Instrumentul ar reduce cu % numărul de accidente)
Instrumente principale	Lărgirea drumului.	40%
	Introducerea unor balustrade între carosabil și trotuar.	20%
	Semnalizarea mai bună a trecerilor de pietoni.	15%
	Construcția unor pasarele sau treceri subterane în zonele aglomerate.	15%
Instrumente complementare	Campanie de conștientizare	5%
	Campanie de educație rutieră în școli și licee.	5%
Instrumente de infrastructură a intervenției publice	(informație corectă) Studiul frecvenței tipurilor de accidente în localitate și cauzelor acestora	(0-100%)

C. Instrumente directe și instrumente indirecte

Distincția este ușor de observat în lista de instrumente clasice introdusă mai sus. Astfel, acțiunea directă sau investițiile publice directe adresează frontal obiectivul specific, în timp ce alte instrumente creează stimulentele pentru ca problema să se rezolve "de la sine", adica prin eforturile conjugate ale tuturor actorilor implicați.

Preferința pentru a doua abordare provine din procesele de modernizare prin care administrațiile publice occidentale au trecut în ultimii 40 de ani. Există două motive care stau la baza acestei tranziții. Primul este că abordările indirecte sunt mai eficiente din punctul de vedere al costurilor; mai ales costurile de management (și costurilor asupra societății, în general) sunt împărțite de mai mulți actori, la fel și riscurile. Al doilea este că abordările indirecte prezintă mai puține efecte negative, explicate în continuare.

D. Efecte neintenționate

Cea mai frecventă și problematică eroare în intervențiile publice este dată de efectele sale neintenționate (numite uneori și efecte perverse). Orice măsură sau instrument are un total de efecte. Din acest total, o anumită proporție este *activă:* contribuie în mod activ la atingerea obiectivului specific urmărit.

Restul sunt efecte neintenționate (pe care le numim *externalități)*, care la rândul lor pot fi *externalități pozitive* (au un efect pozitiv; exemplu: construcția unui mall este de obicei însoțită de amenajarea unor parcuri și/sau locuri de joacă în parcarea sau incinta mall-ului) sau *externalități negative* (de exemplu: construcția in sine modifica aspectul zonei sau creeaza prin aglomerarea traficului, poluare intr-o zonă care înainte era liniștită).

La rândul lor, externalitățile negative se împart în două categorii: externalități negative care pot fi contracarate prin alte măsuri active (în cazul acestora, trebuie acordată o atenție specială ca aceste măsuri să nu creeze, la rândul lor, alte externalități negative!) și cele care nu pot fi contracarate. Atât măsurile de contracarare cât și externalitățile negative acceptate (inevitabile) sunt costuri ale politicii publice și vor fi cuantificate ca atare în analiza de impact.

În concluzie, criteriile de alegere a instrumentelor de politici sunt:

1. Dintre mai multe instrumente va fi ales instrumentul care are cea mai mare proporție a efectelor active și produce cele mai puține externalități.
2. Dintre instrumentele care produc externalități, va fi ales cel care are cea mai bună proporție a externalităților pozitive față de cele negative.
3. Dintre instrumentele care produc externalități negative, va fi ales instrumentul cu cele mai multe externalități negative contracarabile.
4. Costurile măsurilor de contracarare și externalitățile negative permise vor fi considerate costuri ale politicii publice în evaluarea impacului acesteia.

V.2. Planul de acțiuni

Acest instrument sintetic de planificare este elaborat către sfârșitul procesului de elaborare a propunerii de politică publică, urmând a fi utilizat pe parcursul implementării. După ce scopul și obiectivele specifice au fost finalizate iar opțiunea de politică preferată a fost aleasă, următoarea fază este dezvoltarea acesteia într-un plan de acțiuni.

Utilizarea planului de acțiuni este multiplă. Planul de acțiuni are rolurile simultane de:

- Acord al celor implicați privind alocarea responsabilităților implementării
- Mijloc de coordonare al celor implicați prin informația disponibilă unui actor privind ce, când și cum fac ceilalți
- Mijloc de monitorizare al progresului activităților
- Istoric de activități al politici publice, după ce acesta a fost implementată.

Pentru a funcționa ca atare, planul de acțiuni trebuie periodic adus la zi și comunicat tuturor celor implicați. Alterări precum întârzieri, schimbări de responsabilități sau îmbunătățirea unor instrumente pot apărea pe măsură ce planul se confruntă cu practica; acestea trebuie însă introduse în plan și făcute cunoscute.

În continuare este redată structura unui plan de acțiuni, adaptat pentru APL pornind de la forma sa introdusă de HG 775/2005. Această structură nu este obligatorie, dar este util ca elementele prezentate în ea să se regăsească în formatul de Plan de Acțiune pe care veți alege să il folosiți.

Tabel nr. 18: Plan de acțiuni(al variantei de politici publice aleasă spre implementare)

Activitate necesară implementării	**Obiectiv general *(se trece obiectivul general al politicii publice)***					
	Termen de realizare	Responsabil	Buget	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
OBIECTIV SPECIFIC 1						
Activitatea 1	*(Precizați data limită pentru realizarea unei activități/subactivități)*	*(Menționați instituția / directia responsabilă și persoana de contact)*	*(Precizați bugetul alocat fiecărei activități detaliat pe principalele cheltuieli/capitole de cheltuieli)*	*(Enumerați rezultatele așteptate de la fiecare activitate/subactivitate cât mai precis, cuantificând cât mai mult)*	*Precizați termenul de realizare a raportului (de regulă trimestrial)*	*Precizați termenul de realizare a raportului (ex. la 6 luni după încheierea ultimei activități)*
Subactivitatea 1a				[Vezi mai jos cap IV. Monitorizarea si Evaluarea]		
Subactivitatea 1b						
Activitatea 2						
Subactivitatea 2a						
Subactivitatea 2b						
Activitatea …						
Subactivitatea…						

Ca anexă la coloana referitoare la bugetul politicii publice, poate fi util să identificați costurile salariale conform tabelului de mai jos:

Tabel nr. 19: Prezentarea costurilor salariale necesare implementării unei politici[45]

Tip personal	***Număr persoane***	***Impact asupra timpului de muncă pe persoană (zile/an)***	***Impact asupra timpului de muncă pe întregul grup (zile/an)***	***Cost monetar pe an (brut)***	***Cost monetar pe întreaga propunere (brut) (x ani)***
	[se completează numărul de persoane ce lucrează efectiv pentru politica respectivă, si nu numărul total de persoane care lucrează într-un departament]	[se completează numărul de zile anticipate a fi lucrate pentru politica respectivă, având în vedere că o persoană poate lucra în cadrul mai multor politici/programe]			

Mai jos este prezentat Planul de acţiune realizat în cadrul unei propuneri de politici publice elaborată de Primaria Municipiului Bistriţa:[46]

[45] Adaptat după HM Treasury Green Book (2006)

[46] Propunere de politică publică „Regenerarea Centrului Istoric prin reabilitarea clădirilor și creșterea gradului de siguranță publică și confort" realizată in cadrul Proiectului cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative" Procese decizionale eficiente la nivelul Administraţiei Publice Locale din România, cod SMIS 2284, implementat de catre MAI

PLANUL DE ACŢIUNI

Activitatea necesară implementării	**Termen realizare**	**Responsabil**	**Buget Lei**	**Rezultate**	**Raport de monitorizare**	**Raport de evaluare**
Elaborarea proiectului de HCL de aprobare a politicii publice	Septembrie 2011	Compartiment juridic/Secretar municipiu	/	HCL	/	/
Elaborarea unui set de propuneri de modificare a a Legii nr.422/2001	XI. 2011	Serviciul Monumente Istorice, Compartiment juridic	/	Set de propuneri elaborat şi transmis	/	/
Încheierea unui **Protocol de colaborare** între Primăria municipiului Bistriţa, Poliţia locală, Poliţia municipiului Bistriţa şi Direcţia Judeţeană pentru Cultură şi Patrimoniu Naţional Bistriţa-Năsăud	XII.2011	Compartiment juridic/Secretar municipiu	/	Elaborare şi semnare protocol Aplicarea mai fermă a măsurilor de protejare a monumentelor istorice	/	/
Program educativ de incluziune socială a copiilor din zona centrală *Etape:* semnare protocol, identificare participanţi, derulare program	X.2011 – I 2013	Secretar municipiu, Biblioteca judeţeană	/	Protocol de colaborare semnat, program derulat Minim 20 de copii implicaţi în program	1 raport monitorizare la 8 luni după debutul implementării VI. 2012	1 raport evaluare – la sfârşitul activităţii I. 2013
Solicitarea declanşării procedurii de expropriere pentru cauză de utilitate publică pentru clădirile monumentele istorice degradate Etape: Stabilire listă clădiri, transmitere solicitare	XI. 2011	Serviciul monumente istorice Directia patrimoniu, Compartiment juridic Secretar municipiu	/	Solicitare adresată Consiliului Judeţean, exproprierea clădirilor degradate	Monitorizare a parcursului solicitării şi soluţiile adoptate de instituţiile responsabile	/
Campanie de ecologizare şi	X.2011 –	Directia Servicii	16.000	Ecologizarea şi igienizarea	1 raport	Raport evaluare la

Activitatea necesară implementării	Termen realizare	Responsabil	Buget Lei	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
igienizare a clădirilor şi curţilor interioare	V.2012	Publice Serviciul Deratizare, Dezinsecție, Dezinfecție		a aprox. 10.000 mp spaţii şi curţi	monitorizare IV. 2012	sfârşitul activităţii V.2012
Campanie de notificare a proprietarilor şi chiriaşilor din zona centrală legat de obligaţia de reabilitare	2011-2012	Direcția patrimoniu, Compartiment juridic/ Serviciul Monumente Istorice	**1250**	Transmiterea a minim 260 de notificări (clădiri considerate a fi degradate) în 2 etape	1 raport monitorizare IV. 2012	Raport evaluare la sfârşitul activităţii XII.2012
Derularea unei **campanii de informare şi conştientizare a proprietarilor şi locatarilor asupra valorii clădirilor** cu următoarele componente: • premiere ”Reabilitare corectă în centrul istoric” acordarea de premii pentru reabilitări corecte ale clădirilor din zona centrală • tipărire de broşuri pe tema ”Modalitatea corectă de a reabilita clădirea din centrul istoric”. • întocmirea unor liste de bune şi rele practici în reabilitarea clădirilor din centrul istoric – disponibilă	XI.2011 – XI.2013 XI. 2012 XI. 2013 III.2012 IV.2012	Direcția patrimoniu, Serviciul urbanism, Serviciul Monumente Istorice	**Buget campanie – 47.948 lei** - buget 20.000 lei/an. Durata 2 ani - 40.000 lei - 600 de broşuri*5,74 lei/broşură – buget 3448 lei - 4500 lei afişe și	Creşterea gradului de conştientizare în rândul locuitorilor zonei asupra valorii acesteia şi necesităţii reabilitării clădirilor Acordare minim 5 premii/an Tipărirea şi transmiterea a 600 de broşuri, afişe şi pliante	1 raport monitorizare VII. 2012	1 raport de evaluare la sfârşitul activităţii XI. 2013

Activitatea necesară implementării	Termen realizare	Responsabil	Buget Lei	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
online pe site-ul instituției și afișe			pliante			
Realizarea unui **program de acţiune a Poliţiei Locale** în zona centrală Elaborare program Implementare program	I-XII.2012 II.2012	Poliţia Locală	/	Reducerea intervenţiilor neadecvate asupra clădirilor Eradicarea cerşetoriei în zona centrală Creşterea numărului de controale/patrulări Stabilirea în sarcina unor poliţişti locali, atribuţii concrete în domeniul monumentelor istorice Intensificarea controalelor în zilele de la sfârşitul săptămânii - zile în care se intervine de regulă la monumentele istorice fără aprobări legale		Raport evaluare XII. 2012
Campanie de conştientizare şi responsabilizare a opiniei publice cu privire la consecinţele cauzate de încurajarea cerşetoriei - ”Nu-i îmbogăţi pe cei care nu vor să muncească”	III-X.2012	Direcţia comunicare	5260 /campanie (10.000 de flyere preț 2260 lei + campanie radio – preț 3000 lei)	Eradicarea fenomenului cerşetoriei în zona centrală Tipărire şi distribuire flyere Realizare campanie media audio-vizuală	/	Raport de evaluare la sfârşitul activităţii X.2012

Activitatea necesară implementării	Termen realizare	Responsabil	Buget Lei	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
Susţinerea organizării unor cursuri pentru meşteri, ingineri şi arhitecţi cu tema reabilitării clădirilor cu valoare istorică (minim 4 cursuri – 2 pentru meșteri, 1 pt arhitecţi, 1 pentru ingineri)	V.2012 – X.2014	Arhitect Șef/Serviciul Monumente Istorice	8500 lei	Crearea de competenţe la nivel local în scopul reabilitării corecte a clădirilor.	Raport de monitorizare după finalizarea fiecarui curs	Raport de evaluare la sfârşitul activităţii X.2014
Înscrierea în rubrica "Sarcini" din CF a formulării "zonă de protecţie istorică" sau "zonă protejată" în cazul imobilelor cu grad de degradare 2 şi 3.	XII.2012	Compartiment Juridic, Secretar municipiu/Serviciul Monumente istorice	**5880**	Notarea a cel putin 98 de CF-rui de imobile	/	Raport de evaluare la sfârşitul activităţii XII. 2012
Program de construire locuinţe necesitate	VI.2012	Directia tehnică Direcţia economică	**716.400**	Mutarea chiriaşilor din zona centrală Construirea a 60 de locuinţe de necesitate	/	/
Crearea **Fondului de regenerare a Centrului Istoric** din care să fie susţinute următoarele programe:	2012-2018 2012 –HCL fond	Direcția tehnică/ Direcția Patrimoniu, Direcția integrare Europeană,		Reabilitarea unui număr de 30 clădiri proprietate publică/mixtă şi privată	Rapoarte de monitorizare aferente fiecărui program finanţat de către Fond (5 rapoarte)	Rapoarte de evaluare aferente fiecărui program finanţat de către Fond
• Program de achiziţie și reabilitare imobile din zona centrală	I.2013-XII.2018	Direcția economică, Arhitect șef	**16.062.500**	Reabilitarea a 6 pasaje din zona centrală		Raport de evaluare final
• Program de finanţare a reabilitării imobilelor private şi mixte – reabilitare faţade şi învelitoare	2018		1.250.000	Îmbunătăţirea condiţiilor de locuit pentru minim 60 de familii		Total 6 rapoarte
• Construirea/achiziţionarea unui bloc de	XI.2013		1.200.000			

Activitatea necesară implementării	Termen realizare	Responsabil	Buget Lei	Rezultate	Raport de monitorizare	Raport de evaluare
locuinţe/achiziţia de locuinţe de pe piaţa liberă, la dispoziţia Primăriei pentru a realiza schimburi cu proprietarii din zona centrală. • Reabilitarea clădirilor din zona centrală care sunt proprietate integrală a municipalităţii • Reabilitarea a 6 pasaje din zona centrală	2012-2016 V.2012-X.2016		9.750.000 3.150.000			

VI. Monitorizarea și evaluarea politicilor publice

Pe scurt:

Etapa de monitorizare şi evaluare are două obiective:

- În primul rând, ea anticipează etapele de adoptare şi implementare
- În al doilea rând, ea permite o analiză rapidă a corectitudinii în care aţi desfăşurat procesul PPP.

VI.1. Anticiparea adoptării şi implementării

Principalul scop al procesului de monitorizare este reprezentat de analiza fazei de implementare a politicilor şi de identificarea posibilelor deviaţii de la scopurile stabilite iniţial. Monitorizarea asigură colectarea informaţiilor şi a datelor statistice şi utilizează indicatori relevanţi şi măsurabili prin intermediul cărora să poată fi urmărit procesul implementării. (**Ghid de Monitorizare și Evaluare SGG/DPPianuarie 2009**)[47]

Evaluarea este procesul prin care se măsoară succesul politicii în atingerea obiectivelor stabilite inițial, și gradul în care atingerea obiectivelor poate fi atribuit implementării politicii și nu altor factori.

Monitorizarea şi evaluarea urmăresc să anticipeze în cadrul procesului politicilor publice două faze ale procesului de formulare de politici ce nu cad în responsabilitatea dumneavoastră directă. În calitate de funcţionar civil al executivului sau de membru al autorității deliberative, dumneavoastră nu sunteţi neapărat responsabil pentru *adoptarea* propunerii de către Consiliul Judeţean/Local nici pentru implementarea sa în jurisdicţia relevantă.

Totuşi, este responsabilitatea dvs. să vă asiguraţi că propunerea este cea mai bună posibilă pentru a permite o decizie politică legitimă şi eficientă, care minimizează riscul de eşec precum şi costurile implementării şi aplicării. Trebuie să reflectaţi cu atenţie asupra răspunsurilor celor care vor fi afectaţi de decizie. Acest lucru este important deoarece formatorii de politici trebuie să aibă la dispoziţie indicatori corecţi pentru a verifica dacă implementarea este corespunzătoare şi în ce măsură politica respectivă îşi atinge obiectivele. În această etapă a procesului politicilor publice dvs. trebuie să furnizaţi aceşti indicatori. În formularea acestora, puteți avea în vedere:

- Comparaţia cu obiectivele, cu ţintele şi scopurile propuse
- Comparaţia cu anii anteriori
- Comparaţia cu alte ţări
- Comparaţia cu alte municipii/regiuni
- Comparaţia cu performanţele sectorului privat
- Comparaţia cu “bunele practici profesionale”
- Comparaţia cu aşteptările publicului
- Comparaţia cu ceea ce s-ar fi obţinut în condiţii mai bune

[47] http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/GHID_DE_MONITORIZARE_SI_EVALUARE_FINAL.pdf

Astfel de indicatori de performanță trebuie să poata fi caracterizați drept SMART, adică să fie:

Specifici: consistenți cu ceea ce trebuie măsurat;
Măsurabili: sunt clari, li se pot atașa valori;
Accesibili: validitatea și fidelitatea lor poate fi verificată;
Relevanți: măsoară bine ceea ce-și propun să măsoare;
Timp: încadrabili într-un orizont realist

Exemplul de mai jos, adaptat după Raportul Robinson/SGG[48], schițează modul în care trebuie să vă planificați obiectivele, activitățile și rezultatele unei politici și cum puteți măsura succesul acestora:

- **Intervenția**: eficientizarea prestării serviciilor medicale prin introducerea co-plăților în sistemul de sănătate
- **Inputuri:** personal; resurse financiare; reglementări și termeni contractuali conform cărora vor funcționa co-plățile
- **Performanța input-urilor:** nu este direct aplicabil
- **Output-uri:** Număr de co-plăți procesate; venituri încasate
- **Performanța output-urilor:** număr de co-plăți înregistrat în fiecare an **(total)**
- **Rezultat imediat:** scăderea numărului de consultații
- **Performanța rezultatului imediat:** scăderea numărului de persoane care primesc peste x servicii/unitate de timp sau tip intervenție
- **Rezultat Intermediar** : schimbarea raportului ambulator/spitalizare
- **Performanța Rezultatului Intermediar:**creșterea numărului de persoane care primesc îngrijire medicalăîntr-un termen mai scurt
- **Efect Strategic :** creșterea calității actului medical
- **Performanța Efectului Strategic:** schimbări pozitive în starea de sănătate a populației

Indicatorii sunt eficace dacă au efect imediat (prin avertismente, sancțiuni administrative și financiare). Ei pot conduce însăși la efecte perverse: cu alte cuvinte, dacă indicatorii nu sunt bine formulați, ei pot conduce la pervertirea obiectivelor politicii (de exemplu, un indicator care măsoară creșterea eficienței și accesului la servicii spitalicești prin scăderea timpului de așteptare pentru acordarea a unui tratament poate conduce la o calitate mai slabă a acestuia datorită limitării timpului disponibil pentru a atinge indicatorul fixat). Astfel, deși eficiența și accesul la servicii spitalicești cresc, obiectivul de îmbunătățire a stării de sănătate a populației nu este atins.

Din aceste motive este important să includeţi consideraţii privind fazele de adoptare şi implementare la formularea politicii – în special atunci când recomandaţi o opţiune preferată. Se recomandă o previziune mai detaliată a principalelor caracteristici ale implementării şi aplicării atunci când propunerea este adoptată definitiv.

Tabelul 20 prezintă pe scurt tipul de raţionament pe care îl puteţi avea în vedere în această etapă. În tabel sunt considerate următoarele etape:

- *Adoptarea propunerii* – aceasta se referă la Consiliul Local/Judeţean
- *Implementarea măsurii* – aceasta se referă la metoda de implementare a măsurii în jurisdicție, urmând programul şi modalităţile prevăzute de actorii relevanţi

[48]Disponibil la http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/FIRST_REPORT-ROBINSON-19DE2005.pdf

- *Aplicarea măsurii* – aceasta se referă la atribuţiile autorităţii publice (sau ale oricărui organism autorizat) responsabile pentru asigurarea conformităţii cu prevederile incluse în măsură
- Evaluare *ex post* – alături de monitorizare, aceasta se referă la activitatea de colectare a dovezilor legate de eficienţa şi aplicabilitatea intervenţiei politice în abordarea problemei vizate şi în realizarea obiectivelor propuse.

Tabel nr. 20: Aspecte ce trebuie prevăzute în cadrul ciclului politicii publice

Etape	Consideraţii politice	Consideraţii economice	Consideraţii Procedurale
Adoptarea propunerii	Care sunt indicaţiile pe care le-am primit de la superiori / Consiliul Judeţean/Local, şi în ce măsură sunt respectate de prezenta propunere? Această propunere poate beneficia de consens politic în Consiliul Judeţean/Local?		Care sunt etapele care mai trebuie parcurse înainte de a prezenta oficial propunerea? Care este momentul probabil pentru discutare / adoptare de către Consiliul Judeţean/Local?
Implementarea măsurii	Cum vor reacţiona părţile implicate relevante / persoanele direct afectate de măsură? Ei sunt pregătiţi sau este necesară o campanie de informare / perioadă de derogare?	La ce tip de rezistenţă ne putem aştepta (de exemplu, stimulentele pentru neconformare; boicotare, etc.)	Când se aşteaptă implementarea? Este avută în vedere vreo perioadă de tranziţie? Când se va asigura implementarea completă? Există mijloace de asistare / facilitare a implementării?
Aplicare	Cine trebuie să se ocupe de aplicarea măsurii? Trebuie să fie un departament din administrația publică locală sau poate fi externalizată către agenţi privaţi?	Care sunt costurile probabile ale diverselor metode de aplicare? Ne putem baza pe practicile existente?	Cum trebuie să aibă loc aplicarea? Prin inspecţii standardizate sau conform priorităţilor şi criteriilor definite (abordare de risc)?
Evaluare *ex post*	Când trebuie să înceapă monitorizarea şi evaluarea ex post? Trebuie să aibă loc automat sau pe baza unei decizii politice? De către cine? Cui trebuie comunicate concluziile? (de exemplu Consiliului Judetean/Local, publicului larg, părţilor afectate, etc. / prin rapoarte, seminarii, conferinţe de presă, etc.	Care sunt costurile probabile ale activităţilor de monitorizare şi evaluare? Există un sistem de colectare şi validare a datelor sau el trebuie construit de la zero?	Cum trebuie organizate monitorizarea şi evaluarea, din punct de vedere al metodei de evaluare, al colectării datelor, al validării şi prelucrării şi al comunicării? Cum pot fi minimizate erorile?

VI.2. Raportarea Rezultatelor

În calitate de propozant al dosarului de politică, sunteți de asemenea responsabil pentru elaborarea raportului de politici publice.Un raport de politici publice reușit trebuie să fie:

- *rezonabil* – raționamentul și dovezile prezentate trebuie să fie utile în luarea deciziilor, iar indicațiile raportului trebuie să poată fi traduse în acțiune administrativă;
- *accesibil* – constatările calculelor trebuie să fie prezentate într-o modalitate clară, simplă și obiectivă. Țineți cont că această comunicare este adresată tuturor părților implicate și nu doar administrației publice.

Pentru sintetizarea progresului în implementarea politicii într-un mod intuitiv și ușor de adus la zi, puteți folosi modelul de mai jos:

Tabel nr. 21[49]: Model de monitorizare a progresului implementării unei politici

PROGRES ÎN ATINGEREA OBIECTIVULUI SPECIFIC							
Indicatori	Puncte de referință (milestones)[50]	Indicatori	Puncte de referință (milestones)	Indicatori	Puncte de referință (milestones)	Indicatori	Puncte de referință (milestones)
0	0	0	3	0	0	0	0
PROGRES TOTAL							
	0		3		0		0
COMENTARII: [Descrieți cum au fost elaborați indicatorii și punctele de referință] [Expuneți cu cât sunt în avans sau întârziere atingerea indicatorilor] [Expuneți motivele pentru care rezultatele au fost atinse în avans sau întârziate] [Expuneți măsurile luate pentru recuperarea întârzierilor și decalajelor]							

[49]Vezi http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Policy-and-Delivery%2FPageLayout&cid=1223355099945&pagename=BCC%2FCommon%2FWrapper%2FInlineWrapper

[50]In managementul de proiect, un punct de referinţă (milestone) marchează completarea unei activităţi sau etape, de obicei marcate printr-o livrare a unui serviciu sau aprobare a unui document. Punctul de referinţă nu indica numai progresul efectuat, ci şi direcţia pe care proiectul/politica o va lua, devreme ce nefinalizarea lui în timp influentează alte etape ale proiectului/politicii.

Legendă:

Ținta depășită înaintea datei limită

Progres conform previziunilor

În urmă, dar cu întârziere acceptabilă

Țintă ratată sau supusă riscului/calendar

Pentru fiecare obiectiv operațional sau activitate subsumate obiectivului specific, puteţi completa trimestrial un tabel similar celui de mai jos:

	Iunie 2011	Septembrie 2011	Decembrie 2011	Martie 2011
Țintă Previzionată	[În grafic/ sub risc]			
Țintă Atinsă				
Performanța*				

**[inserați simbolul care corespunde progresului înregistrat]*

Un pas cheie în acest proces este organizarea informațiilor într-un format logic și parafrazarea constatărilor cu cuvintele proprii (pe cât posibil evitați jargonul și explicați întotdeauna acronimele și termenii tehnici). Este important să aveți în minte publicul căruia vă adresați, întrucât un public diferit va dori să vadă informațiile prezentate în modalități diferite. De exemplu vor avea nivele diferite de înțelegere a termenilor tehnici și vor dori să vadă nivele diferite de detaliu (vezi Caseta 15).

Caseta 15: Asigurarea unei comunicări clare, simple și obiective

Pentru optimizarea calculelor, trebuie să vă asigurați că:

- prezentați cu claritate mesajul general care trebuie transmis
- ați identificat punctele cheie și le-ați organizat în mod logic
- reiterați motivul inițial pentru căutarea datelor și cadrului acestora
- realizați legături relevante între datele pe care le-ați descoperit și contextul dat

Poate fi util să prezentați scurte rezumate ale datelor pe care le-ați obținut. Acestea vor da cititorilor o vedere de ansamblu structurată a datelor și le vor permite să vadă ei înșiși pe ce v-ați bazat concluziile.
Când realizați rezumatul datelor:

- prezentați chestiunea la care se referă datele și de ce sunt relevante pentru contextul dvs.
- descrieți pe scurt cum au fost colectate datele, ce metode au fost utilizate, caracteristicile persoanei sau grupului la care se referă datele, ce s-a făcut efectiv, ce s-a măsurat și cum au fost analizate datele
- evaluați critic metodele dacă este cazul
- descrieți pe scurt rezultatele și importanța acestora
- explicați implicațiile rezultatelor pentru contextul dvs.

Dacă descrieți un număr de studii, poate fi util să prezentați rezumatele în formă de tabel, astfel încât să se poată compara cu ușurință studiile și pentru a putea sublinia orice conflicte între date. Orice alte date detaliate pot fi incluse în anexe dedicate.

Acest site furnizează unele strategii pentru punerea la un loc și rezumarea informațiilor găsite, bazate pe diferite modalități de sortare și organizare a acestora: http://www.big6.com/2007/09/30/big6-stage-5-synthesis-of-information

IV.3. Verificarea corectitudinii procesului

Un al doilea obiectiv al fazei de monitorizare şi evaluare este verificarea măsurii în care lucrările desfăşurate până în acest moment sunt conforme cu standardele procedurale şi substanțiale pentru iniţierea şi formularea politicilor publice. Lista de mai jos vă va ajuta să verificaţi dacă aţi parcurs toate etapele necesare în mod corect.

Tabel nr. 22: Lista de verificare pentru monitorizare – exemplu

Procesul politicilor publice (PP)	
0.1	Aţi urmat toate etapele procesului PP? Dacă nu, aţi oferit o explicaţie?
0.2	Aţi întreprins activităţi care nu sunt incluse în modelul standard PP? Dacă da, de ce?
0.3	Aţi comunicat numele unităţii responsabile şi apartenența la grupul de lucru PP? Aţi implicat în acest exerciţiu toate departamentele interesate?

A. Definirea problemei şi stabilirea contextului	
A.0	Cât a durat această fază? Ce dificultăţi aţi întâmpinat? Ce lecţii pot fi învăţate?
A.1	Aţi definit problema în mod corect, evidențiind în mod clar relaţiile cauză-efect şi ramificaţiile? Definirea problemei a permis clasificarea gravităţii / relevanţei diverselor cauze, şi efectele problemei?
A.2	Aţi investigat şi aţi luat în considerare contextul extern general, condiţiile şi programele din cadrul administraţiei publice locale?
A.3	Informaţiile relevante erau disponibile în cadrul administraţiei publice locale? Aţi colectat informaţii de la actorii externi specifici? Care? De ce?

B. Scopul intervenţiei	
B.0	Cât a durat această etapă? Ce dificultăţi aţi întâmpinat? Ce lecţii pot fi învăţate?
B.1	Aţi identificat normele legale relevante (la nivel UE, naţional sau regional) care limitează / afectează scopul intervenţiei?
B.2	Aţi identificat sectoarele economice relevante? Aţi identificat şi cuantificat părțile interesate (operatori economici, reprezentanții societăţii civile, grupuri de populaţie)?

B.3	Aţi indicat sursele de informare pentru identificare/cuantificare grupurilor afectate? Care au fost aceste surse (de ex. studii individuale ad hoc, statistici existente, etc.)? Cât de credibile sunt aceste date?

C. Stabilirea obiectivelor	
C.0	Cât a durat această etapă? Ce dificultăţi aţi întâmpinat? Ce lecţii pot fi învăţate?
C.1	Obiectivele sunt corelate cu problemele identificate? Ele sunt compatibile cu scopul intervenţiei definit mai sus?
C.2	Aţi operaţionalizat obiectivul general prin câteva obiective specifice? Aţi menţionat indicatorii şi parametrii cantitativi vizaţi? Cât de realistice sunt aceste obiective, având în vedere gravitatea problemei, natura contextului şi scopul intervenţiei?

D. Identificarea şi măsurarea impacturilor	
D.0	Cât a durat această etapă? Ce dificultăţi aţi întâmpinat? Ce lecţii pot fi învăţate?
D.1	Aţi avut în vedere toate categoriile relevante de impacturi economice (vezi lista de mai sus)?
D.2	Aţi avut în vedere toate categoriile relevante de impacturi sociale (vezi lista de mai sus)?
D.3	Aţi avut în vedere toate categoriile relevante de impacturi de mediu (vezi lista de mai sus)?
D.4	Aţi avut în vedere impacturile asupra administraţiei publice locale?
D.5	Aţi identificat costurile cele mai semnificative? - Aţi prezentat costurile de conformitate (costuri de capital, administrative şi indirecte)? - Aţi făcut diferența între costuri fixe, costuri nerecuperabile şi costuri recurente? - Aţi avut în vedere intervalul de timp şi modul în care acesta modifică structura costurilor? - Aţi cuantificat costurile în măsura maximă posibilă? - Aţi explicat de ce anumite costuri sunt exprimate doar în termeni calitativi? - Aţi prezentat premisele pe care se bazează evaluările calitative?
D.6	Aţi identificat beneficiile cele mai semnificative? - Aţi făcut diferența între beneficiile care apar o singura dată şi beneficiile recurente? - Aţi avut în vedere intervalul de timp şi modul în care acesta modifică structura beneficiilor? - Aţi cuantificat beneficiile în măsura maximă posibilă? - Aţi explicat de ce anumite beneficii sunt exprimate doar în termeni calitativi? - Aţi prezentat premisele pe care se bazează evaluările calitative?
D.7	Aţi putut identifica efectele distribuţiei acestora?

E. Definirea şi echilibrarea opţiunilor	
E.0	Cât a durat această etapă? Ce dificultăţi aţi întâmpinat? Ce lecţii pot fi învăţate?
E.1	Aţi explicat diversele opţiuni avute în vedere? Aţi inclus „de a face minim” (*starea de fapt*)? Aţi avut în vedere contextul relevant?
E.2	Aţi eliminat vreo opţiune? Pe ce baze / conform cărui criteriu? Aţi raportat acest lucru şi aţi explicat motivele?

E.3	În compararea diverselor opţiuni, - Aţi justificat tehnicile selectate? - Aţi luat în considerare toate costurile şi beneficiile relevante? - Cum aţi abordat impacturile calitative şi cantitative?
E.4	Aţi recomandat vreo opţiune preferată? Dacă nu, aţi precizat avantajele şi dezavantajele? Aţi putut argumenta selecţia? Cu ce argumente?

F. Consultare publică	
F.0	Cât a durat această etapă? Ce dificultăţi aţi întâmpinat? Ce lecţii pot fi învăţate?
F.1	Aţi întocmit un plan detaliat pentru consultare? Dacă nu, de ce? Ce aţi inclus în plan? - scopul consultării şi obiectivele specifice - părţile interesate consultate (tip, număr) - formulare şi tehnici utilizate - informaţii de fond - durata rundei de consultări şi unitatea responsabilă - informații privind activitatea de feedback
F.2	În ce etapă aţi desfăşurat runda de consultări? De ce?
F.3	Această consultare v-a generat rezultatele aşteptate? Dacă nu, de ce?
F.4	Cum aţi validat informaţiile obţinute?
F.5	În ce măsură aţi utilizat concluziile generate de consultare în finalizarea PPP?
F.6	Veţi publica documentaţia de consultare? Dacă nu, de ce? Dacă da, de ce?

ANEXE

ANEXA 1 – Instrumente de identificare a impacturilor[51]

Exemple de listă de verificare

Listă de verificare pentru proiecte rurale și urbane de alimentare cu apă și salubritate

Aspecte ale EIA	Întrebări ale listei de verificare Proiectul:	Da	Nu	Necesare date suplimentare
Sursele impacturilor	1. Va necesita achiziția sau conversia de suprafețe semnificative de teren pentru rezervoare/lucrări de tratare (de ex. peste 50 ha rural, peste 5 ha urban)?	☐	☐	☐
	2. Va duce la cantități semnificative de materiale erodate, efluente sau deșeuri solide?	☐	☐	☐
	3. Va necesita disponibilități semnificative de cazare sau servicii pentru forța de muncă în timpul construcției (de ex. peste 100 lucrători manuali)	☐	☐	☐
Receptorii impacturilor	4. Va inunda sau va afecta în alt fel zone care susțin ecosisteme terestre sau acvatice, floră sau faună demne de conservat (de ex. zone protejate, zone sălbatice, rezervații forestiere, habitate critice, specii în pericol de dispariție) sau care conțin situri de importanță istorică sau culturală?	☐	☐	☐
	5. Va inunda sau va afecta în alt fel zone care susțin traiul populației locale (de ex. necesită mutarea populației, afectează industria locală, agricultura, animalele sau peștele, reduce disponibilitatea resurselor naturale, bunurilor și serviciilor)?	☐	☐	☐
	6. Implică facilități de tratare pentru salubritate în apropierea așezărilor umane (în special unde amplasamentele sunt susceptibile la inundații)?	☐	☐	☐
	7. Afectează sursele de extragere a apei?	☐	☐	☐
Impacturi de mediu	8. Cauzează o reducere observabilă, permanentă sau sezonală, a volumului de apă subterană sau de suprafață?	☐	☐	☐
	9. Prezintă un risc semnificativ de poluare prin deșeuri lichide sau solide, pentru oameni, surse de apă, ecosisteme și specii demne de conservare, sau stocuri comerciale de pește?	☐	☐	☐
	10. Modifică hidrologia locală a corpurilor de apă de suprafață (de ex. pârâie, râuri, lacuri) astfel încât să afecteze stocurile de pește conservabile sau semnificative comercial?	☐	☐	☐
	11. Sporește riscul de boli în zonele cu densitate ridicată a populației (de ex. oncocerciază, filariază, malarie, hepatită, boli gastrointestinale)?	☐	☐	☐
	12. Induce dezvoltare secundară, de ex. pe drumuri de acces sau sub forma de servicii antreprenoriale pentru construcții și activități operaționale?	☐	☐	☐
Măsuri de reducere	13. Este probabil că va necesita măsuri de reducere care pot face proiectul să fie inacceptabil financiar sau social?	☐	☐	☐
Observații				

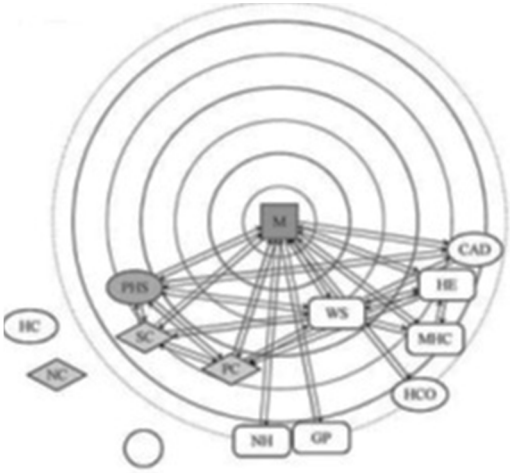
[51]Sursă: http://www.iaia.org.

Exemplu de matrice de evaluare

MEDIU BIOLOGIC	Pădure Tufișuri Pășuni Pășuni alpine Nisip/pietriș/rocă Teren agricol Teren urban Lacuri Râuri Estuare Intermareic Marin Mlaștină		
MEDIU FIZIC	Regim râu Eroziune/stabilitate teren Sedimentare Apă de suprafață Apă subterană Sol agricol Materiale de fundație Climat/atmosferă Inconvenienţă (zgomot, praf, miros) Formă de teren		
MEDIU SOCIAL	Participarea publicului Ocuparea forței de muncă Așezare Valoarea terenului Utilizări existente ale terenului Riscuri și anxietăți Valori personale și sociale Istoric/cultural Peisaj/vizual Recreare		
	Efecte asupra mediului	Tratare - Pulverizare - Sedimentare - Ecranare - Bazine de oxidare - Nămol activat - Filtru de picurare - Îndepărtare nutrienți - Clorinare	Eliminare - teren - Infiltrare rapidă - Inundarea suprafeței - Irigare prin stropire Eliminare - ape interioare - Râu - Lac Eliminare - apă marină - Estuar - Marin la țărm - Marin în larg

Exemplu de rețea de evaluare (se află în traducere)

Apropierea de centru în rețeaua de comunicare

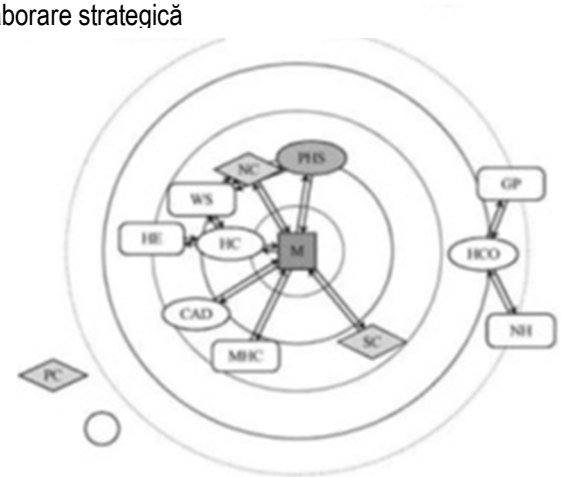


→ „x" comunică cu „y" în legătură cu politicile locale de sănătate

Apropierea de centru în rețeaua de acțiunilor de sănătate publică

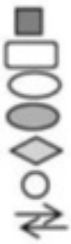
→ „x" se implică împreună cu „y" în acțiuni de de sănătate publică

Apropierea de centru în rețeaua de colaborare strategică



→ „x" colaborează strategic „y" în domeniul Serviciilor publice de sănătate

LEGENDĂ



Municipalitate
Specialist local
Specialist regional
Servicii publice de sănătate
Non – specialist
Non – respondent
Relația dintre cei doi actori

CAD Agenția pentru îngrijirea și tratarea persoanelor dependente
GP Medic de familie
HC Societăți comerciale
HCO Organizație pentru acordarea îngrijirii la domiciliu
HE Case pentru bătrâni
M Municipalitate
MHC Centru regional pentru îngrijirea bolnavilor mentali
NC Organizații non- guvernamentale
NH Casa de îngrijire
PC Platformă de coordonare pentru asistența medicală a pacienților
PHS Servicii publice de sănătate

ANEXA 2: Obiectivele statelor membre UE în cadrul Strategiei Europa 2020

Obiective pentru strategia Europa 2020[1]

Obiectivele statelor membre/UE	Rata ocupării forței de muncă (în %)	C&D ca % din PIB	Obiective privind reducerea emisiilor de CO_2[2]	Surse regenerabile de energie	Eficiența energetică – reducerea consumului de energie în Mtoe	Părăsirea timpurie a școlii în %	Învățământ terțiar în %	Reducerea populației expuse riscului sărăciei sau excluziunii sociale în număr de persoane
Obiectivul principal al UE	75 %	3 %	-20 % (comparativ cu nivelurile din 1990)	20 %	creștere cu 20 % a eficienței energetice, echivalentul a 368 Mtoe	10 %	40 %	20 000 000
Estimări la nivelul UE[3]	73,70-74 %	2,65-2,72 %	-20 % (comparativ cu nivelurile din 1990)	20 %	206,9 Mtep	10,30-10,50 %	37,50-38,0 %	Rezultatele nu pot fi calculate din cauza diferențelor în ceea ce privește metodologiile naționale
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	7,16	9,5 %	38 %	235 000
BE	73,2 %	3,0 %	-15 %	13 %	9,80	9,5 %	47 %	380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,20	11 %	36 %	260 000
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	27 000
CZ	75 %	1 % (doar sectorul public)	9 %	13 %	nu se aplică	5,5 %	32 %	Menținerea numărului de persoane expuse riscului sărăciei sau excluziunii sociale la nivelul din 2008 (15,3 % din populația totală), depunându-se eforturi de reducere a acestuia cu 30 000 de persoane
DE	77 %	3 %	-14 %	18 %	38,30	<10 %	42 %	330 000 (șomeri de lungă durată)
DK	80 %	3 %	-20 %	30 %	0,83	<10 %	Au moins 40 %	22 000 (gospodării cu o intensitate scăzută a muncii)
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,71	9,5 %	40 %	Reducerea ratei expunerii la riscul de sărăcie (după transferuri sociale) la 15 % (de la 17,5 % în 2010)
EL	70 %	Urmează să fie revizuit	-4 %	18 %	2,70	9,7 %	32 %	450 000
ES	74 %	3 %	-10 %	20 %	25,20	15 %	44 %	1 400 000-1 500 000
FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	4,21	8 %	42 % (definiție națională restrânsă)	150 000

[1] Astfel cum au fost stabilite de statele membre în cadrul programelor lor naționale de reformă în aprilie 2011.

Obiective pentru strategia Europa 2020

Obiectivele statelor membre	Rata ocupării forței de muncă (în %)	C&D ca % din PIB	Obiective privind reducerea emisiilor de CO_2	Surse regenerabile de energie	Eficiența energetică – reducerea consumului de energie în Mtoe	Părăsirea timpurie a școlii în %	Învățământ terțiar în %	Reducerea populației expuse riscului sărăciei sau excluziunii sociale în număr de persoane
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	34,00	9,5 %	50 %	Reducerea cu o treime a ratei expunerii la riscul de sărăcie în timp în perioada 2007-2012 sau cu 1 600 000 de persoane
HU	75 %	1,8 %	10 %	14,65 %	2,98	10 %	30,3 %	450 000
IE	69-71 %	Aproximativ 2 % (2,5 % din PIB)	-20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186 000 până în 2016
IT	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,90	15-16 %	26-27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	15 %	23 %	1,14	<9 %	40 %	170 000
LU	73 %	2,3-2,6 %	-20 %	11 %	0,20	<10 %	40 %	Niciun obiectiv
LV	73 %	1,5 %	17 %	40 %	0,67	13,4 %	34-36 %	121 000
MT	62,9 %	0,67 %	5 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6 560
NL	80 %	2,5 %	-16 %	14 %	nu se aplică	<8 %	>40 % 45 % prevăzut în 2020	100 000
PL	71 %	1,7 %	14 %	15,48 %	14,00	4,5 %	45 %	1 500 000
PT	75 %	2,7-3,3 %	1 %	31 %	6,00	10 %	40 %	200 000
RO	70 %	2 %	19 %	24 %	10,00	11,3 %	26,7 %	580 000
SE	Mult peste 80 %	4 %	-17 %	49 %	12.80	<10 %	40-45 %	Reducerea % de femei și bărbați care nu sunt activi (cu excepția studenților cu normă întreagă), de șomeri de lungă durată sau de lucrători în concediu medial de lungă durată cu mult sub 14 % până în 2020
SI	75 %	3 %	4 %	25 %	nu se aplică	5 %	40 %	40 000
SK	72 %	1 %	13 %	14 %	1,65	6 %	40 %	170 000

ANEXA 3: Recomandări de eficientizare a procesului de elaborare a propunerilor de politici publice în APL

În perioada aprilie-septembrie 2011 s-au desfaşurat în cadrul Proiectului cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional "Dezvoltarea Capacității Administrative" Procese decizionale eficiente la nivelul Administraţiei Publice Locale din România, cod SMIS 2284, implementat de către M.A.I., 20 de exerciţii pilot pentru elaborarea unor propuneri de politici publice în tot atâtea Primării şi consilii judeţene. Experţii care au condus GL stabilite la nivelul fiecărei autorităţi locale au indicat, la finalizarea acestor exerciţii pilot, cele mai semnificative probleme întâmpinate şi recomandări de eficientizare a unor viitoare propuneri de politici publice la nivel local.

Etapa politicii	***Acțiuni în cadrul etapei***	***Probleme întâmpinate***	***Recomandări de eficientizare***
I. Definirea problemei	1. Înființarea Grupului de Lucru	P1.1: Componenţa grupului de lucru nu a fost perfect adaptată problemei de politică publică alese. (Totuşi, alcătuirea grupului a fost destul de potrivită.)	R1.1: În cazul unor exerciţii similare, membrii grupului ar trebui selectaţi în acord cu problema de politică publică aleasă.
		P1.2: Grup de Lucru prea mare – 10 persoane. Pondere prea mare a celor cu funcții de conducere (multe alte atribuții care îi fac să fie mai puțin implicați în munca Grupurlui de Lucru)	R1.2: Un număr de aproximativ 6-7 persoane ar fi suficient
		P1.3: Membrii grupului de lucru nu au fost consultați anterior cu privire la disponibilitatea de lucru în interiorul exercițiului pilot	R1.3: Organizarea exercițiilor se poate realiza de comun acord cu membrii grupurilor de lucru, astfel încât să se evite, de exemplu, eventualele absențe motivate de concedii de odihnă.
	2. Descrierea contextului, folosind indicatori socio-economici relevanți;	P2.1: Zonele de agrement nu sunt identificate separat în planurile urbanistice.	R2.1: După o definire mai precisă, se poate face o astfel de identificare.
		P2.2: Tendința de a aborda toate problemele și toate cauzele acestora dintr-un domeniu dat	R2.2: Limitarea la problema aleasă spre a face subiectul politicii publice
		P2.3: Absenţa unor statistici locale cu privire la amploarea problemei – respectiv evaluarea gradului de implicare al cetăţenilor în activităţi de voluntariat	R2.3: Identificarea evoluţiei indicatorilor la nivel naţional prin parcurgerea cercetărilor statistice existente, înţelegerea unor tendinţele înregistrate şi încorporarea acestor concluzii în vederea validării unor indicatori colectaţi la nivel local
	3. Indicarea rațiunilor de eficiență și echitate pentru justificarea politicii	P3.1: În stabilirea rațiunilor de eficiență și echitate, consultarea factorilor decizionali este utilă. Absența unei comunicări directe dintre grupul de lucru și decident poate afecta procesul de definire a problemei	R3.1: Includerea în planul exercițiului pilot a unor întâlniri verticale (membrii grupului de lucru - funcționarii publici cu decidenții – oficialii aleși)
	4. Indicarea legislației, programelor și strategiilor (locale, naționale, UE, alte organisme internaționale) relevante	P4.1: Nu există o bază de date coerentă cu privire la bunele practici (proiectele de succes) ale autorităților locale din România în domeniul politicilor publice. Nu există o rețea (formală sau informală) activă a autorităților locale (a funcționarilor publici	R4.1a: Diseminarea rezultatelor (politicilor publice realizate) prin mijlocirea unui Newsletter, a Paginilor web ale organizațiilor publice, a Comunicatelor de presă, etc.

Etapa politicii	*Acțiuni în cadrul etapei*	*Probleme întâmpinate*	*Recomandări de eficientizare*
		din aceste autorități) în vederea realizării schimbului de informații (în ciuda ACOR, FALR, etc.). Toate acestea au îngreunat realizarea unei comparații între starea de fapt la nivel local și cea de la nivel național	R4.1b: Includerea în strategia de lucru a întâlnirilor intra-instituționale (membrii grupurilor de lucru se pot întâlni pentru a discuta problemele cu care se confruntă, eventualele soluții pe care le-au identificat, etc.)
	5. Elaborarea arborelui problemei	P5.1: Redefinirea problemei centrale şi a cauzelor datorită fundamentării insuficiente a temei alese	R5.1: Menţionarea motivelor care stau la baza selecţiei problemei PPP şi a modalităţii de afectare a intereselor comunităţii
II. Stabilirea obiectivelor politicii	1. Elaborarea obiectivelor, generale, specifice, operaționale	P1.1: Dificultăți în formularea obiectivelor cu respectarea principiului SMART	R1.1. Comparaţia cu obiective de politici aşa cum sunt formulate in state cu tradiţie în formularea politicilor publice.
		P1.2: Absența unei comunicări directe dintre grupul de lucru și decident poate afecta procesul de stabilirea a obiectivelor politicii.	R1.2: Includerea în strategia de lucru a unor întâlniri verticale (membrii grupului de lucru - funcționarii publici cu decidenți – oficialii aleși)
	2. Elaborarea arborelui obiectivelor	P2. Confundarea mijloacelor cu scopurile politicilor	R2. Exprimarea obiectivelor de politici in termeni de beneficii pentru societate
III. Elaborarea opțiunilor de rezolvare a problemei	1. Formularea a 3 opțiuni, incluzând scenariul de bază (*do minimum*) 2. Verificarea că toate cele 3 opțiuni răspund în mod rezonabil obiectivelor propuse și sunt fezabile	P1.1: A apărut un blocaj aparent relaţionat posibilităţii obţinerii unui impact limit în urma PPP sau posibilităţii extrem de limitate de a aborda problema, datorită unor constrângeri financiare şi de tipare comportamente sociale existente	R1.1: Prezentare unor modele de bună practică din alte comunităţi , domenii conexe sau/şi alte ţări.
		P1.2: Prezentarea unor exemple de succes poate determina rapid asocierea cu soluţia pentru problema proprie, în absenţa conducerii analizelor necesare şi oferi doar o perspectivă superficială	R1.2: Adăugarea la prezentările modelelor de succes a unor concluzii cu elementele care au determinat reuşita acelor opţiuniţ, încadrate în contextul propriu al acestora.
		P1.3: Se remarcă o concentrare pe opţiunea preferată iniţial de majoritatea grupului prin monopolizarea atenţiei asupra ei, iar soluţia alternativă, exceptând scenariul do minimum , este abordată cu superficialitate, doar pentru completare pană la 3.	R1.3: Reluarea procesului de identificare a opţiunilor de rezolvarea a problemei, de către liderul de grup/facilitator până la identificare unor opţiuni fezabile
IV. Colectarea datelor	1. Toate statisticile relevante existente (disponibile și din alte surse decât propria instituție) sunt colectate	P1.1: Statisticile aflate la dispoziţie nu sunt la zi.	R1.1: Pastrarea de catre fiecare departament a unei baze de date actualizate trimestrial a indicatorilor relevanţi
		P1.2: Colectarea statisticilor poate implica un volum de timp ridicat şi există posibilitatea nevalorizării acestora în elaborarea de PPP	R1.2a: Împărţirea activităţii la mai multe persoane din grupul de lucru cu indicarea direcţiilor de colectare pentru fiecare R1.2b: Solicitarea completării unui tabel care să includă o concluzie (la care să se adauge graficele, schemele, tabelele relevante) despre informaţia statistică colectată şi

Etapa politicii	*Acțiuni în cadrul etapei*	*Probleme întâmpinate*	*Recomandări de eficientizare*
			despre cum poate fi utilizată în elaborarea PPP: fundamentare / tendinţe/ suport previzionare impact / lecţii învăţate. etc.
	2. Literatura de specialitate (strategii, studii și rapoarte la nivel național și internațional) centralizată	P2.1: Nu există niciun studiu privind activitatea fizică realizată la nivelul localităţii sau judeţului şi privind efectele asupra stării de sănătate a populaţiei.	R2.1: Realizarea la nivelul primăriei sau al instituţiilor deconcentrate a unor studii anuale pe anumite teme-cheie.
		P2.2: Analiza legislativă întârziată foarte mult	R2.2: Alocarea în GL a unor termene nu mai mari de 5 zile pentru analiza literaturii de specialitate şi legislaţiei aplicabile
		P2.3: Arhiva rezultată din centralizarea literaturii de specialitate poate ajunge la un volum destul de mare şi poate induce o aparentă presiune asupra grupului de lucru	R2.3: Redactarea unui material care să includă titlurile documentelor centralizate, câteva concepte cheie din fiecare document şi o concluzie despre utilitate respectivelor documente în procesul de elaborare sau de implementare a PPP
	3. Are loc evaluarea necesității și proporționalității cu problema unor cercetări cantitative/ calitative noi	P.3 Exista riscul să se efectueze cercetări cantitative (sondaje) care implică timp şi resurse chiar şi atunci când nu este necesar	R.3 Investigarea atentă a cercetărilor deja efectuate în respectivul domeniu.
V. Identificarea și măsurarea impacturilor economice, sociale și de mediu	1. Impacturile sunt identificate și probabilitatea lor estimată	P1.1: Nefamiliarizarea grupului de lucru cu tehnicile de evaluare a impactului poate reprezenta un impediment pentru reușita exercițiului	R1.1: Implicarea grupurilor de lucru în activități de instruire care să presupună aplicarea concretă a informațiilor teoretice. Eventualele sesiuni de pregătire ar trebui realizate nu numai de teoreticieni, ci și de practicieni (de preferat chiar funcționari publici activi)
	2. Costurile și beneficiile (nu numai pentru buget, ci pentru întreaga comunitate) sunt estimate, folosind ACB/ACE/AMC, cel puțin pentru varianta preferată	P2.1: Am avut probleme în cuantificarea financiară a beneficiilor pentru societate. Această problemă provine şi din faptul că de obicei spaţiile de agrement sunt văzute ca un mijloc de atragere a turiştilor, şi nu ca un mijloc de dezvoltare urbană. În primul caz, estimarea beneficiilor s-ar fi putut face prin estimarea creşterii numărului de turişti. Totuşi, creşterea numărului de turişti nu este un obiectiv realist pentru municipiul Vaslui. Alte beneficii (de ex. îmbunătăţirea stării de sănătate la nivelul populaţiei), nu pot fi cuantificate în mod realist.	R2.1: Realizarea unui ghid naţional privind ACB pe sectoare, cu accent pe cuantificarea beneficiilor şi costurilor pentru societate (integrarea externalităţilor).
		P2.2: Dificultăți în cuantificarea beneficiilor în anumite situații	R2.2: Obligația folosirii analizei cost-beneficiu în toate cazurile ce implică investiții
		P2.3: Reticenţă la început la utilizarea AMC	R2.3a: Prezentarea unor modele de AMC cu indicarea procesului de lucru şi a rezultatului R2.3b: Încurajarea grupului de lucru să identifice criterii, să analizeze

Etapa politicii	*Acțiuni în cadrul etapei*	*Probleme întâmpinate*	*Recomandări de eficientizare*
			relevanţa acestora, să determine ponderea acestora, să le revizuiască, până la varianta finală.
		P2.4: Lipsa unei practici organizaționale cu privire la estimarea costurilor și a beneficiilor	R2.4: Instruirea grupului de lucru cu privire la ceea ce înseamnă ACB/ACE/AMC şi la cum sunt ele aplicate în domeniul administrației publice
	3. Dacă nu e folosită niciuna din metodele de mai sus, se explică de ce și sunt făcute totuși estimări ale costurilor și beneficiilor totale	P.3 Prezentarea costurilor totale, fără o estimare economică a modului în care au fost realizate	R.3 Împarţirea costurilor, cel puţin pe ani, între costuri pentru buget, costuri tranzitorii şi costuri pentru grupurile afectate.
	4. Este estimată probabilitatea ca beneficiile și costurile să se producă așa cum a fost previzionat (*analiza de risc și senzitivitate*)	P4.1: Nu a putut fi estimată în mod realist probabilitatea unor riscuri. Din acest motiv, analiza de risc s-a limitat la enumerarea riscurilor şi la analiza căilor de gestionare.	R4.1 Realizarea şi menţinerea la zi a unor registre de riscuri.
VI. Procesul de consultare	1. Au loc sedințe de brainstorming, focus grupuri cu experți independenți, reprezentanți ai mediului asociativ și altor instituții locale/județene /deconcentrate înainte de alegerea opțiunii de soluționare	P1.1: Reticiența membrilor grupului de lucru în invitarea la ultimele ședințe de brainstorming a reprezentanților unor instituții, după refuzul acestora de a participa la primele ședințe (Garda de Mediu, Agenția pentru Protecția Mediului)	R1.1: menţinerea unei atitudini deschise faţă de toţi actorii implicaţi, oferirea şansei ca aceştia să conteste conţinutul propunerii de politică şi menţionarea acestui fapt in documentul de consultare.
		P1.2: Nu toți actorii/stakeholderii care au fost identificați de Grupul de Lucru au fost invitați la consultări. Invitații nu au primit informații suficiente asupra obiectului întâlnirii.	R1.2: Renunțarea la concepția că actorii incomozi nu trebuie consultați
	2. Are loc o ședință de consultare deschisă publicului și factorilor interesați, anunțată din timp	P2.1: La nivelul Primăriei astfel de consultări sunt foarte rar realizate.	R2.1: Realizarea unor consultări regulate la nivelul Primăriei. Realizarea unui raport privind implicarea cetăţenilor şi factorilor implicaţi în procesul decizional. (Introducerea unei secţiuni într-un raport care deja se realizează, de exemplu, Raportul Primarului, poate fi suficientă.)
		P2.2: Anunțul a fost postat cu puțină vreme înainte de consultare	R2.2: Un mai bun management al procesului de consultare – identificare grup, transmitere invitații, informarea acestora asupra temei discuției
		P2.3: Lipsa unei practici organizaționale cu privire la consultarea publică	R2.3: Instruirea grupului de lucru cu privire la aspectele practice, problemele posibile și câștigurile consultării publice
	3. Are loc consultarea publicului prin punerea la dispoziție a unui formular pe website-ul instituției	P3.1: Încărcarea agendei de lucru a membrilor grupului	R3.1: Echilibrarea sarcinilor de serviciu cu cele derivate direct din exercițiile pilot pentru membrii grupului de lucru (acest aspect

Etapa politicii	*Acțiuni în cadrul etapei*	*Probleme întâmpinate*	*Recomandări de eficientizare*
			presupune implicarea directă a decidentului și a supraordonaților în organizarea exercițiului pilot).
	4. Rezultatul consultării e făcut public și se indică motivele pentru care una sau mai multe propuneri nu au incluse în politică.	P4.1: Ezitarea membrilor grupului de lucru în a prezenta în dezbaterea publică varianta aleasă și a argumentelor care au stat la baza alegerii	R4.1: La constituirea GL, conştientizarea membrilor acestuia ca sunt „proprietarii" politicii şi vor fi responsabili pentru implementarea ei.
VII. Monitorizare și evaluare	1. Sunt indicate clar activitățile necesare implementării, responsabilii și frecvența raportării	P.1. Frecvenţa raportării nu este corelată cu specificul problemei	R.1. Ca şi regulă generală, raportarea trebuie să aibă loc trimestrial
	2. Sunt precizați indicatori SMART de monitorizare; 3. Sunt oferiți indicatori de rezultat, nu numai de output	P 2. Indicatorii de rezultat măsurabili sunt precizaţi destul de rar.	R.2. familiarizarea cu indicatori de rezultat şi ţintele aferente folosite de APL din ţări cu tradiţie.
	4. Există un format tip de monitorizare a progresului iar acesta este actualizat la fiecare raportare	P.4 Raportarea este facută pe activităţi mai degrabă decât pe rezultate iar frecvenţa ei este de regula anuală.	R.4 Introducerea unor formate de monitorizare uşor de completat şi menţinut la zi care sa indice progrese in rezultate, nu numai activitaţi.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

Allen, R. 1999. ”New Public Management:’ Pitfalls for Central and Eastern Europe” Public Management Forum 1(4).

Allio, L. / S. Jacobzone (2011), “Regulatory policy at the crossroads. The role of the OECD in mapping an agenda for the future”, in A. Alemanno, F. den Butter, A. Nijsen and J. Torriti (eds.), Better Business Regulation in a Risk Society, Springer New York (forthcoming).

Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, OECD, Paris.

Comune di Roma (2010), L’introduzione dell’analisi e della verifica d’impatto della regolamentazione(AIR-VIR) nel Comune di Roma. Linee guida metodologiche, Roma.

Deighton-Smith, R. (2008), “What do we mean by ‘Rethinking Regulation’?”, în *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, no. 1, pp. 41–56.

De Francesco, F. (2008), Prerequisites of adoption and patterns of diffusion: The case of regulatory impact analysis in European Union and OECD Member States, Paper presented at the 58th Political Studies Association Annual Conference, Swansea University, 1-3 April 2008.

European Commission (2009) Impact Assessement Guidelines

Gruening, G. (2001), “Origin and theoretical basis of New Public Management”, în *International Public Management Journal*, Vol. 4 , pp.1–25.

HM Government Code of Practice on Cosultation, iulie 2008

HM Treasury Green Book (2003)

Jacobs, S. (1999), *The Second Generation of Regulatory Reform*, Speech for the IMF Conference on Second Generation Reforms, 8-9 November 1999

Jacobs, S. (2006), Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making, Jacobs & Associates.

OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris.

OECD (2007) *Building a framework for conducting Regulatory Impact Analysis (RIA): Tools For Policy-Makers*, Paris.

OECD (2009), *Indicators of regulatory management systems*, Paris.

Ostrom E., William H. Baugh, Richard Guarasci, Roger B. Parkes și Gordon Whitaker, Community Organization and the Provision of Police Services, în Administrative&Policy Studies Series, ed. H. Gorge Frederickson, Univ. Missouri, seria 03-001, vol. 1, Sage, 1973

Ovretveit, J. (1998) Evaluating Health Interventions, Buckingham: Open University Press

Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), "Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD, Paris.

Schick, A. (1998), 'Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms', World Bank Research Observer (International), 13

S.K: Vogel (1996), Freer markets, more rules. Regulatory reform in advanced industrialised countries, Cornell University Press.

Lista website-urilor consultate

http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/Ghid_de_politici_publice_la_nivelul_MAI.pdf

http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1112-impact-assessment-toolkit.pdf

http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice_documente

http://www.communities.gov.uk/localgovernment/transparency/transparencyguidance/

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:RO:PDF

http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/36267217.pdf.

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:ro:PDF

http://www.oecd.org/document/38/0,3746,en_21571361_45507055_2753254_1_1_1_1,00.html

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm

http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/admin_costs_en.htm

http://www.administrative-burdens.com/

http://www.oecd.org/document/43/0,3746,en_2649_34141_38227179_1_1_1_1,00.html

http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/Linee_guida_metodologiche_Air_Roma_2010.pdf

http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/image/a-1.jpg

http://www.upp.mai.gov.ro/Vault/upload/files/Ghid_de_politici_publice_la_nivelul_MAI.pdf

http://www.iaia.org

http://www.administrative-burdens.com

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf

http://www.iap2.org/

www.worldbank.org/publicsector/

http://www.birmingham.gov.uk/cs/Satellite?c=Page&childpagename=Policy-and-Delivery%2FPageLayout&cid=1223355099945&pagename=BCC%2FCommon%2FWrapper%2FInlineWrapper

http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/annual_growth_survey_2011/index_en.htm

http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf

http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_de_Guvern.pdf

http://www.eib.org/epec/

http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/GHID_DE_MONITORIZARE_SI_EVALUARE_FINAL.pdf

http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/FIRST_REPORT-ROBINSON-19DE2005.pdf