

STRATEGIA GUVERNULUI PRIVIND ACCELERAREA REFORMEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

1. Considerații generale

Sistemul politic din România a suferit schimbări profunde de la începutul procesului de reformă, în 1990. Economia continuă să se afle într-o perioadă de tranziție către economia de piață, tranziție care are ca rezultat constrângeri severe asupra activității din întregul sector public și, nu în ultimul rând, asupra sistemului administrativ central.

Începând cu 1990, crearea unui sistem modern și eficient de administrație publică a fost considerată o prioritate pentru Guvernul României. Cu toate acestea, nu s-au putut mobiliza resursele necesare creării cadrului legislativ și instituțional necesar administrației publice centrale și locale și, în special, pentru implementarea eficientă a măsurilor de reformă. Cauzele care au determinat imposibilitatea aplicării unei reforme reale în administrație au fost:

- constrângeri financiare severe;
- lipsa de determinare politică;
- experiență redusă în ceea ce privește structurile administrativ alternative;
- lipsa de pregătire a politicienilor și funcționarilor publici pentru a răspunde cerințelor și exigențelor ce decurg din schimbarea rapidă a mediului;
- absența unor reglementări clare privind personalul și structurile administrative, definiții inadecvate ale funcțiilor și grile de salarizare nepotrivite.

Deși a constituit un capitol distinct în toate programele de guvernare de până acum, reforma administrației nu a reprezentat o prioritate; dimpotrivă metodele centraliste s-au perpetuat în mare măsură, iar schimbările așteptate au fost mult prea lente și fragmentare.

Pentru perioada de început a fost obligatoriu ca guvernul să se concentreze asupra problemelor reformei economice; dar, de abia mai târziu, a devenit evident că **aplicarea acesteia este imposibilă fără o reformă a administrației publice**, ceea ce, de altfel, explică și întârzierile sau distorsiunile produse în aplicarea reformei economice.

2. Necesitatea reformei

Tendința de globalizare, însoțită de dezvoltarea dinamică a sistemelor sociale, așează statele naționale într-o poziție cu totul nouă, în care instituțiile și sistemele administrative trebuie să fie adaptate. Orice intervenție în domeniul reformei administrației publice implica modificări ale componentelor majore, incluzând administrația centrală, administrația locală și serviciile publice. Pe de altă parte, dezvoltarea democrației reclamă instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație, creșterea și întărirea rolului autorităților locale și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă.

Există numeroase motive pentru modernizarea structurală și funcțională a administrației publice din România, plecând de la necesitatea funcționării mai eficiente a instituțiilor guvernamentale până la aspirația de a deveni membru al Uniunii Europene.

Necesitatea reformei este impusă de patru categorii principale de motive:

- ***Motive economice:*** creșterea economică redusă și diminuarea resurselor bugetare alocate administrației publice; nevoia sectorului privat de a avea o administrație modernă, flexibilă și deschisă parteneriatului public-privat;
- ***Motive tehnologice:*** introducerea tehnologiei informațiilor și a comunicațiilor în administrația publică;
- ***Motive sociologice:*** cetățenii, ca beneficiari ai serviciilor publice, sunt tot mai exigenți și nu mai acceptă ca necesitățile lor să fie determinate în mod exclusiv de ceea ce le oferă administrațiile;
- ***Motive instituționale:*** integrarea României în structurile Uniunii Europene implica un alt mod de administrare a serviciilor; structura puternic ierarhizată lasă locul unor noi tipuri organizatorice bazate pe structuri descentralizate.

Prin reducerea funcției autoritare a statului și întărirea funcțiilor sale privind serviciile și promovarea acestora, activitatea administrației trebuie să fie o activitate profesionistă. Sunt frecvente, de asemenea, solicitările privind reducerea reglementărilor și simplificarea procedurilor administrative, abandonarea procedurilor care nu sunt necesare și adoptarea unor noi proceduri, adaptate unui sistem politic modern și unei economii de piață funcționale.

Condițiile existente în societatea românească în prezent impun ca administrația să fie angajată într-un proces de schimbare pe patru planuri:

1. ***strategic***, prin care să se redefiniească rolul statului, în sensul delimitării acestui rol de cel al organizațiilor private;

2. **legal**, îndreptat spre o diminuare a densității legislative, o utilizare mai mare a legilor cadru, creând posibilități sporite de acțiune pentru autoritățile executive;
3. **organizațional**, orientat spre reducerea ierarhiilor, simplificarea procedurilor delegării execuției sarcinilor publice către organisme care nu fac parte din administrație;
4. **cultural**, urmărind o schimbare a valorilor și a modurilor de acțiune a aleșilor politici, a funcționarilor, a utilizatorilor grupurilor de interese și a cetățenilor.

Noile condiții de reușită ale procesului de reformă în administrația publică din România trebuie să aibă ca punct de plecare:

- formularea unor obiective concrete și cuantificabile;
- creșterea capacității strategice a administrației publice de a opta pentru diferite proiecte și de a-și defini singură prioritățile;
- articularea, într-o viziune integratoare pe termen mediu și lung, a transformărilor din administrația publică;
- necesitatea unei mai bune reprezentări a intereselor cetățenilor în procesele de luare a deciziilor;
- asigurarea managementului prin obiective;
- consolidarea infrastructurii organizatorice pentru managementul strategic al proceselor din domeniul economic și social;
- nevoia creșterii funcției de consultanță și monitorizare în administrație;

Odată cu dezvoltarea societății informaționale, introducerea tehnologiei informațiilor și a comunicațiilor ridică noi provocări pentru administrația publică dar în același timp aceasta oferă posibilități mult mai mari pentru o activitate mai eficientă și mai aproape de cetățean; creșterea capacității administrative îmbunătățește considerabil posibilitatea României de a-și apăra interesele pe plan european și mondial.

Necesitatea reformei este determinată, atât de factori interni (management, probleme sociale și economice) cât și de factori externi (internaționalizarea și dezvoltarea rapidă a tehnologiei informației).

3. Principiile care stau la baza elaborării strategiei de reformă în administrația publică

În vederea realizării, atât a obiectivelor Programului de Guvernare pe perioada 2001-2004 prezentat în decembrie 2000 și acceptat de Parlament, cât și a obiectivelor ce rezultă pentru România, în calitate de țară candidată în procesul de aderare la Uniunea Europeană, se impune accelerarea procesului de reformă legislativă și instituțională în administrația publică.

În procesul de elaborare a strategiei de reformă în administrația publică au fost avute în vedere următoarele principii:

- Separarea funcțiilor politice de cele administrative;
- Crearea și consolidarea unui corp de funcționari publici de carieră, profesionist și neutru politic;
- Definierea clară a rolului, responsabilităților și relațiilor între instituții;
- Legitimitate și administrație corectă. Administrația bazată pe lege trebuie să asigure proceduri adecvate și corecte, respectarea valorilor sociale, drepturilor și libertăților cetățenilor;
- Adoptarea deciziilor de autorități cele mai apropiate de cetățeni sau de problema la care se referă;
- Autonomia decizională;
- Transparența actului de guvernare și a celorlalte acte administrative, ceea ce va permite participanților să urmărească procesele administrative și să obțină informații referitoare la drepturile lor în relațiile cu sectorul public.
- Simplificarea procedurilor administrative;
- Respect față de cetățean;
- Delegarea unor competențe și deconcentrarea unor servicii;
- Orientarea interesului pentru rezultate bazate pe eficiență, eficacitate și calitate a serviciilor. Eficiența și eficacitatea se îmbunătățesc atunci când crește implicarea funcționarilor publici, când responsabilitățile sunt transferate la nivelurile inferioare ale administrației, odată cu stabilirea sistemului de responsabilități, pe fiecare nivel;
- Protejarea drepturilor indivizilor. Funcționarii trebuie să se comporte politicos și să acționeze eficient în relațiile cu cetățenii.

Principiile menționate formează baza pentru restructurarea propusă și presupun, atât metode moderne de management public, cât și noi forme de organizare instituțională.

În acest mod, reforma devine un proces amplu, cuprinzător, care schimbă modul de abordare a principalelor probleme cu care se confruntă, în prezent, administrația publică din România.

4. Viziune asupra procesului de reforma în administrația publică

Reforma sistemului administrației publice este un proces dinamic și, ca oricare alt proces de reformă structurală, el nu poate fi niciodată încheiat și desăvârșit. Realizarea unei analize-diagnostic a situației existente la nivelul administrației centrale și locale, identificarea problemelor cu care se confruntă acestea, a priorităților ce trebuie avute în vedere în rezolvarea acestora dar și a resurselor disponibile sunt numai câteva din condițiile necesare formulării unei strategii coerente privind reforma în administrația

publică.

Elaborarea strategiei de reformă în administrația publică impune un amplu proces de modernizare și vizează o evaluare obiectivă a patru aspecte importante, și anume:

- analiza misiunilor specifice ale administrației și a modului de îndeplinire a acestora, care permit reflecții generale asupra locului și rolului administrației publice în sistemul politic, economic și social actual;
- analiza cadrului organizatoric existent al administrației publice;
- analiza eficacității sociale a activității specifice a administrației publice;
- analiza nivelului de democratizare a administrației publice.

Accelerarea procesului de reforma în administrația publică este dată, în primul rând de necesitatea de a duce la bun sfârșit tranziția (inclusiv economică) și trecerea la statutul de țară membră a Uniunii Europene.

Problemele de *fond* ale strategiei de reformă vizează:

- întărirea capacităților în domeniul elaborării politicilor publice, îmbunătățirii calității legislației și adoptării aquis-ului comunitar, creșterea capacității Guvernului de a dirija resursele către priorități;
- creșterea posibilităților Guvernului de a conduce și controla activitatea administrației și de a menține un anumit echilibru între puterile discreționare ale administrației și mijloacele de a controla acțiunile sale; (exemplu: în plan judiciar, mediator, audit, etc.)
- dezvoltarea administrației publice locale;
- crearea unui corp stabil de funcționari publici competenți și neutri din punct de vedere politic, care să aibă "spiritul serviciului public".

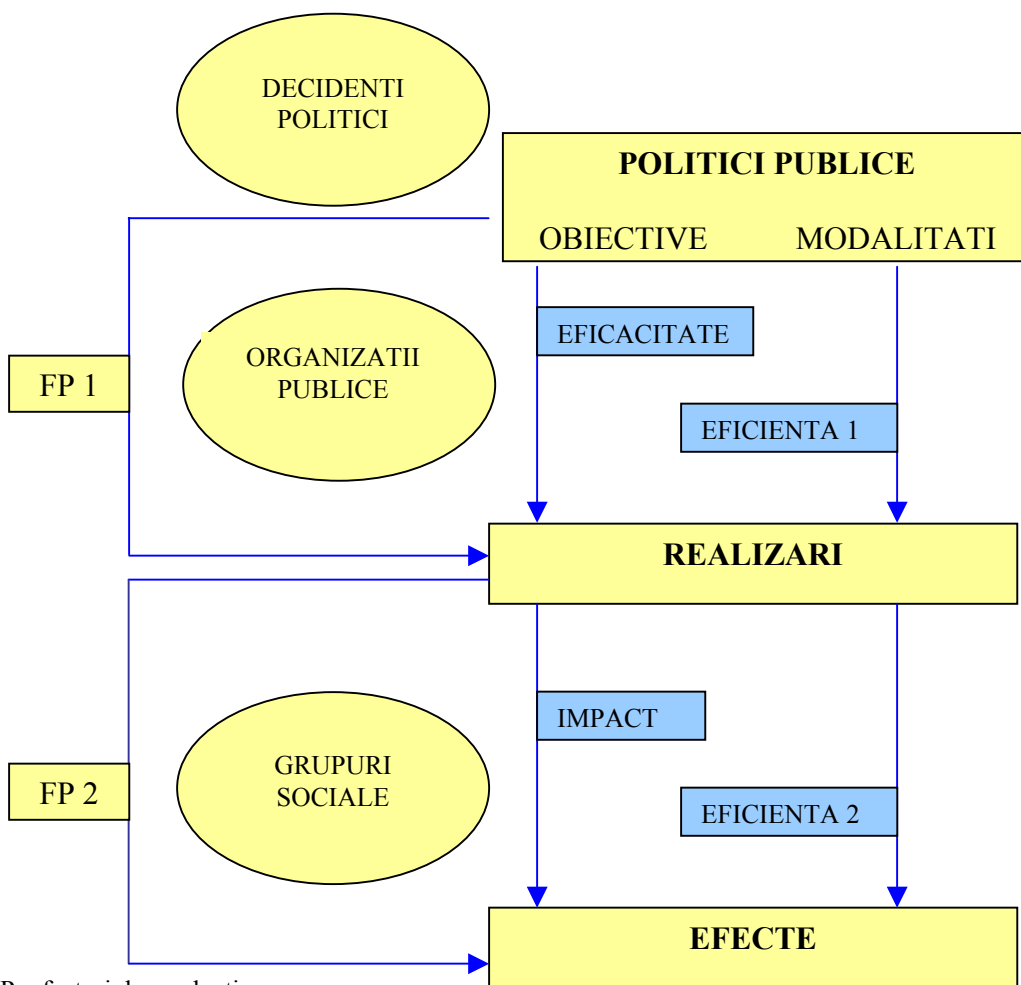
În *plan tactic*, reforma administrației publice trebuie :

- să aibă la baza principiul "radicalismului selectiv" (adică să concentreze resursele în vederea favorizării unei evoluții radicale și vizibile în câteva domenii în care jocul interdependentelor va antrena și alte părți ale sistemului care trebuie schimbate);
- să promoveze noile tehnologii informaționale în administrație;
- să aducă îmbunătățiri în domeniile sensibile ale vieții economico-sociale, în termene acceptabile din punct de vedere politic;
- să imprime o dinamică favorabilă schimbării care să dureze, oricare ar fi conducătorii;
- să capaciteze interesul funcționarilor publici pentru schimbare și modernizare;
- să asigure informarea permanentă a cetățenilor în legătură cu politica Guvernului.

Politicile publice se instituie într-un dublu proces de transformare: pe de o parte "intrările" (mijloacele financiare, bugetare, umane) sunt transformate în "realizări" (construcția de autostrăzi, numărul de dosare pentru ajutoare sociale analizate și acordate etc.) iar pe de alta parte acestea produc "efecte" (ameliorarea securității rutiere, consolidarea mediului economic, etc).

Viziunea asupra reformei în administrația publică pleacă de la premisă abordării manageriale a acțiunii publice, așa cum se remarcă și din schema generală prezentată în figura nr.1.

Fig. nr. 1 Cadrul general al acțiunii publice



FP – factori de producție

Ținând cont de complexitatea sistemului public și de punerea în practică a politicilor publice, evaluarea impactului și a eficienței acestora reprezintă elemente cheie în strategia de reforma în administrația publică. Nivelul și natura mijloacelor angajate, performanța organizațiilor publice însărcinate cu aplicarea în practică a politicilor publice, participarea cetățenilor la procesul de decizie sunt aspecte integrante ale viziunii asupra procesului de reforma în administrație.

5. Scopul și obiectivele generale ale strategiei de reformă

SCOP :

- Scopul reformei este acela de a determina natura problemelor existente în diferitele sale domenii, de a propune soluțiile optime și de a descrie principiile de implementare a acestora.
- Scopul reformei administrației publice la nivel local este de a crea administrații capabile să-și îndeplinească funcțiile de așa manieră încât să pregătească condițiile și să asigure dezvoltarea economică, socială și organizațională într-un anumit spațiu.

Strategia reformei administrației publice concepută de minister și apoi folosită în mod sistematic de către acesta poate deveni un instrument care să ajute la coordonarea cooperării dintre diferite instituții guvernamentale și poate asigura eficiența pe termen mediu și lung.

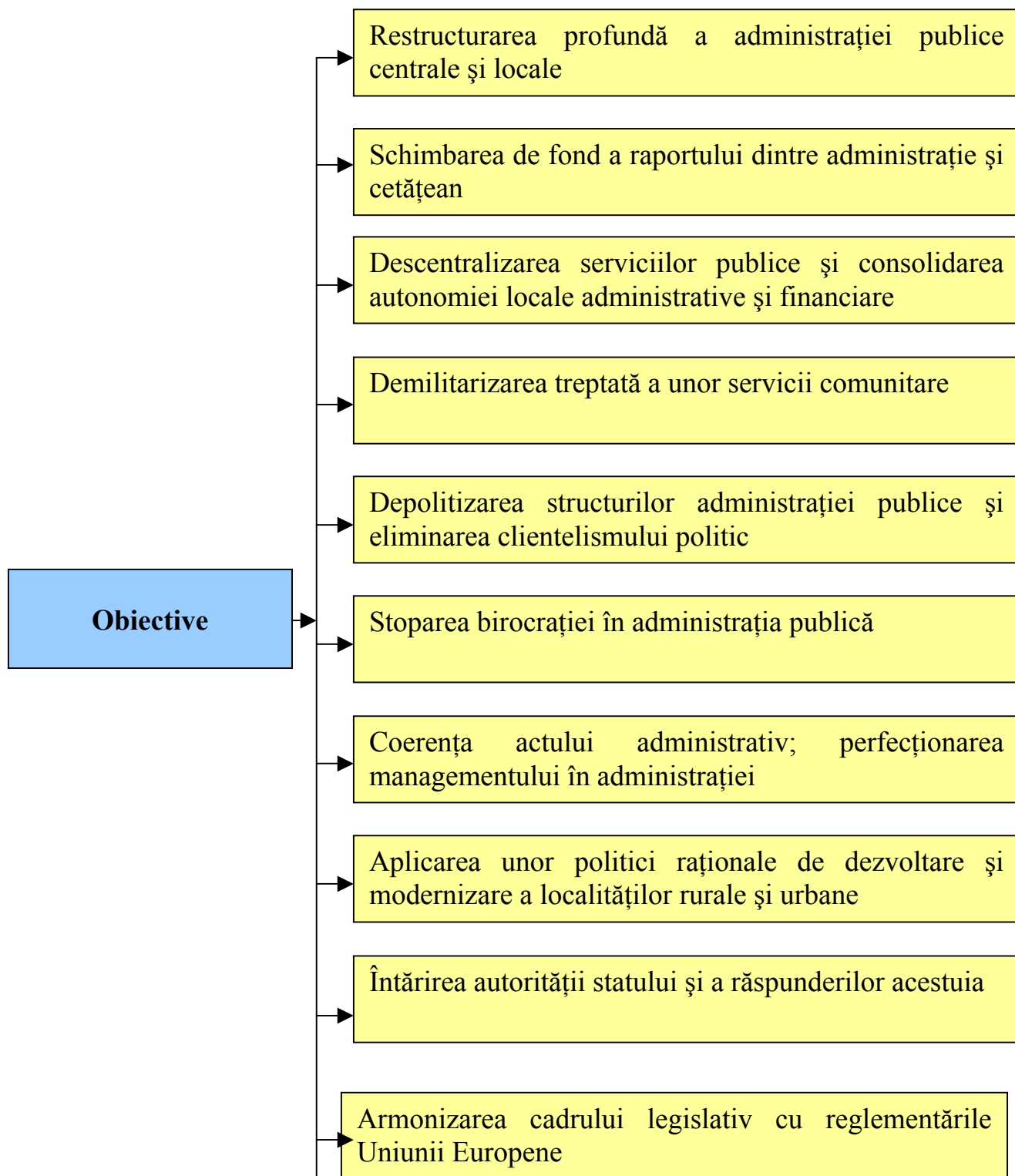
OBIECTIVE :

- ***restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale;***
 - se are în vedere un larg proces de modernizare și adaptare a administrației publice la realitățile economiei și societății românești, răspunzând în același timp structurilor similare din țările Uniunii Europene și din alte state dezvoltate și menținând totodată elementele tradiționale valoroase ale administrației publice românești;
 - se urmărește întărirea, la nivel central, a abilităților strategice capabile să ghideze evoluția statului și să îi permită să reacționeze adecvat, simplu și cu costuri scăzute la schimbările externe și diversele interese;
 - proiectarea unui model organizațional general al structurilor administrative din cadrul puterii executive;
 - reducerea cheltuielilor guvernamentale;
 - dezvoltarea capacității de gestionare a autorităților locale;
- ***schimbarea de fond a raportului dintre administrație și cetățean;***
 - se urmărește consolidarea și lărgirea cadrului de participare a societății civile la procesul decizional;
 - se are în vedere asigurarea transparenței actelor administrative și comunicarea operativă cu cetățenii;
- ***descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale administrative și financiare;***

- se va urmări accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice și preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile administrațiilor locale;
- se are în vedere transferarea către autoritățile publice locale a activităților și resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii publice destinate comunităților locale: sănătate cultură, politie comunitara, pompieri, apărare civilă, etc.;
- așezarea pe baze noi, echitabile a impozitelor și taxelor locale;
- ***demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare;***
 - preluarea evidenței populației și organizarea acesteia ca serviciu comunitar de către consiliile locale și consiliile județene (cartea de identitate, cartea de alegător, întocmirea listelor electorale permanente, permise auto, certificate de înmatriculare, etc.);
 - transferarea în subordinea prefecturilor a activității de eliberare și evidență a pașapoartelor simple, organizarea unui serviciu public județean specializat;
 - organizarea unor servicii comunitare pentru situații de urgență (incendii, inundații, grindină, cutremure, îngheț), care vor prelua atribuțiile actuale ale unităților de pompieri și apărare civilă;
 - înființarea la nivelul fiecărei unități administrative - comună, oraș, municipiu - a poliției comunitare pentru ordinea publică, prin preluarea unor atribuții specifice de la inspectoratele de poliție.
- ***depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic;***
 - se va aplica cu strictețe Legea privind statutul funcționarului public;
 - se va urmări gestionarea coerentă și corectă a carierei funcționarului public prin salarizare corespunzătoare, stimularea și asigurarea unor condiții normale de lucru în scopul respectării principiului stabilității și continuității în munca;
- ***stoparea birocrăției în administrația publică;***
 - se va avea în vedere raționalizarea procedurilor administrative și introducerea echipamentelor și tehnologiilor informatice;
 - introducerea conceptului de informatizare a administrației publice;
 - generalizarea utilizării sistemului de ghișeu unic;
- ***coerența actului administrativ; perfecționarea managementului în administrație;***
 - eficientizarea raporturilor dintre administrația publică centrală și locală, dintre autoritățile publice județene și cele din comune, orașe și municipii;

- aplicarea unitară și eficientă a sistemului de norme și reglementări în administrația publică centrală și locală;
- crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale;
- fundamentarea deciziilor privind politicile sociale pe studii și expertize, constituindu-se birouri sociologice de coordonare metodologică la nivel central, precum și în cadrul consiliilor județene.
- **aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane;**
 - acordarea statutului de comună unui număr de peste 1.000 de sate care îndeplinesc criteriile legale, asigurându-se astfel apropierea autorității administrative de cetățean;
 - organizarea ca orașe a unui număr important de comune care, prin dotările tehnico-edilitare (alimentare cu apă și gaze, canalizare, telefonie), îndeplinesc de statutul de localitate urbană;
 - pregătirea condițiilor pentru organizarea administrativ-teritorială în conformitate cu standardele Uniunii Europene.
- **întărirea autorității statului și a răspunderilor acestuia;**
 - respectarea strictă a drepturilor constituționale și legale a autorităților publice - ministere și agenții guvernamentale, prefecturi, consilii județene, consilii locale și primari;
 - monitorizarea aplicării reformei administrative și a performanțelor operaționale ale autorităților publice centrale și locale;
 - întărirea controlului gestiunii banului public și asigurarea transparenței cheltuielilor prin informarea periodică a contribuabililor.
- **armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene;**
 - asigurarea coerenței și stabilității pe termen lung a cadrului legislativ în domeniul administrației publice centrale și locale;
 - inițierea unei ample acțiuni de îmbunătățire a reglementărilor existente în domeniu și elaborarea unor reglementări noi, bazate pe principiile prevăzute de Constituție și de Carta Europeană a Autonomiei Locale:
 - Codul de procedură administrativă
 - Codul administrativ
 - Codul electoral

Fig. nr. 2 Obiectivele strategiei



6. Grupuri țintă ale strategiei

Grupurile țintă ale strategiei sunt administrația publică centrală și locală.

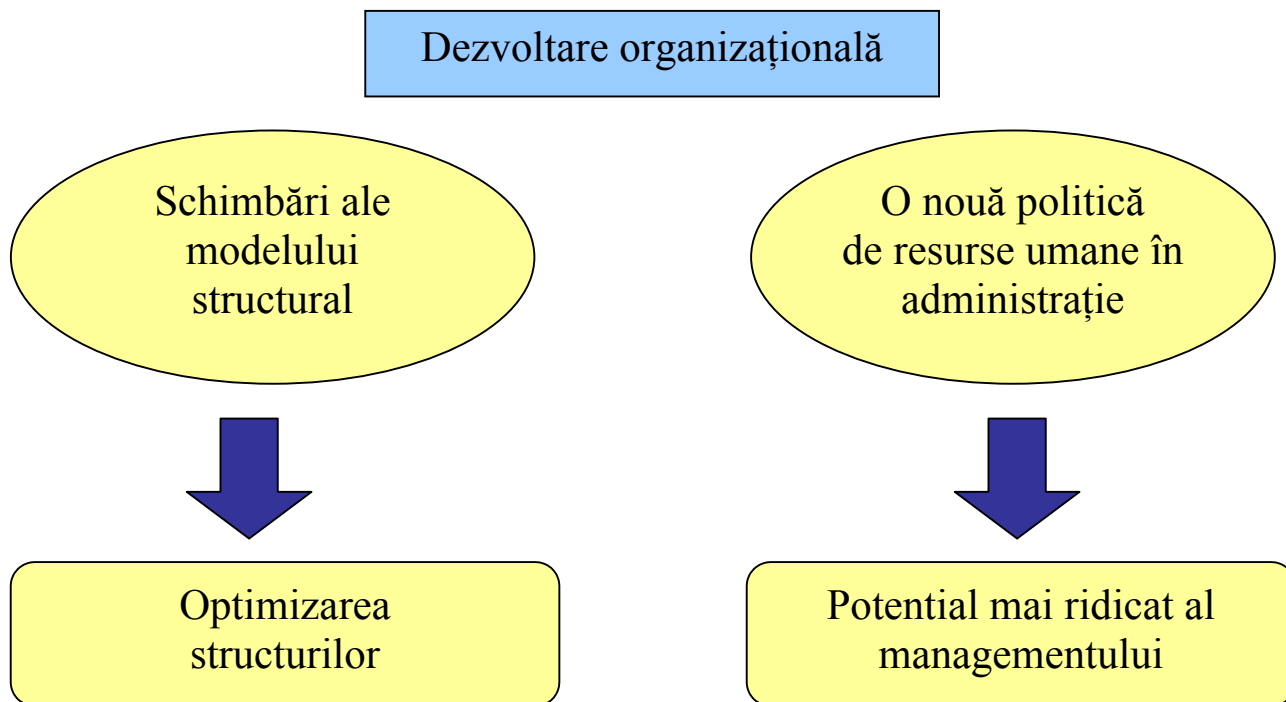
Pentru ca reforma în acest domeniu să aibă succes este necesar ca grupurile-țintă să își exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.

7. Durata strategiei: 2001-2004

8. Natura reformei

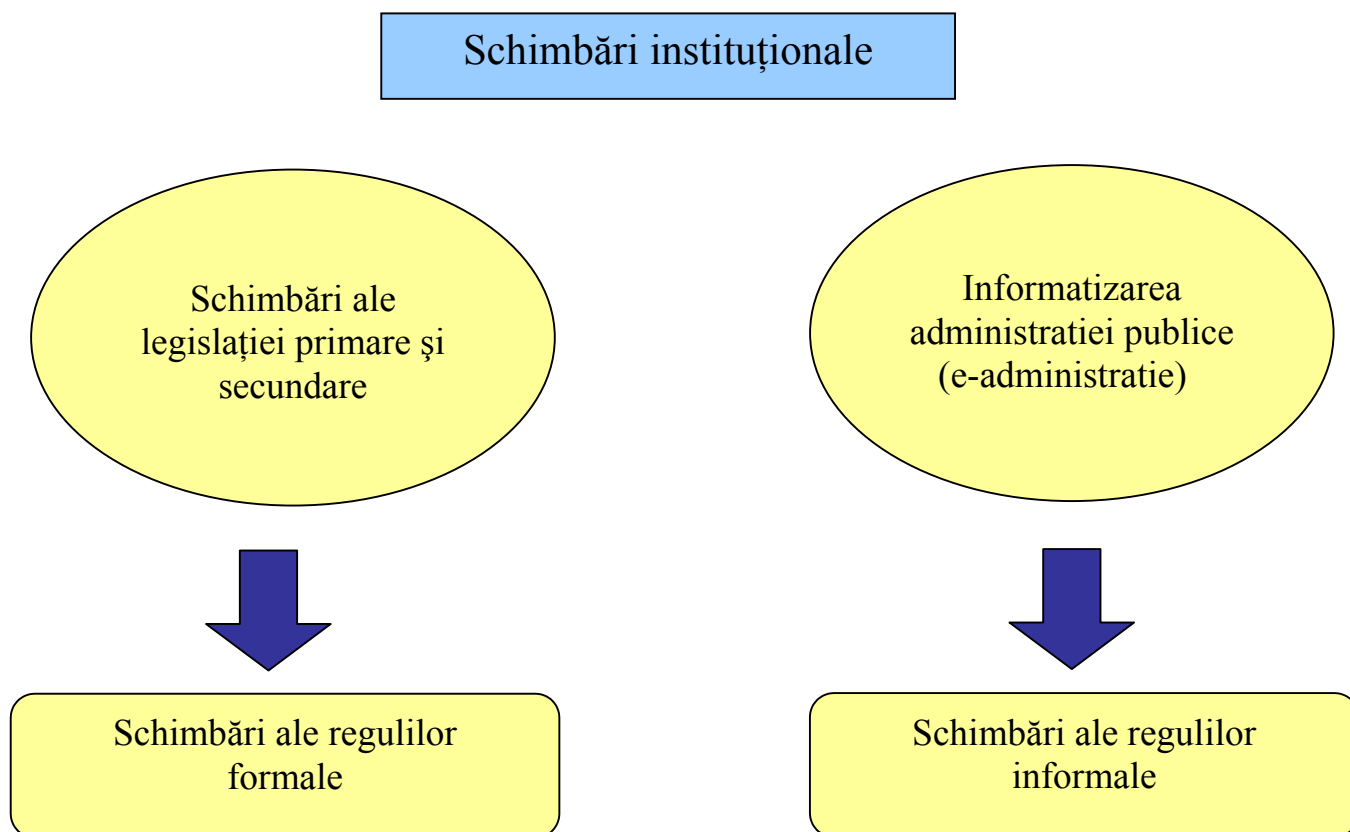
Aplicarea principiilor enunțate, care stau la baza procesului de reforma presupune atât metode de management public cât și modificări instituționale. În acest fel, reforma devine cuprinzătoare. Ea schimbă modul de lucru, atât pe orizontala (inițiativa implică toate ministerele), cât și pe verticala (nivelele administrației centrale și locale).

Fig. nr. 3 Dezvoltarea organizațională



Schimbările instituționale se bazează pe modificări în legislația primară și secundară. Realizarea unei politici consecvente de informatizare a administrației publice va avea efecte benefice asupra procesului de schimbări instituționale.

Fig. nr. 4 Schimbări instituționale

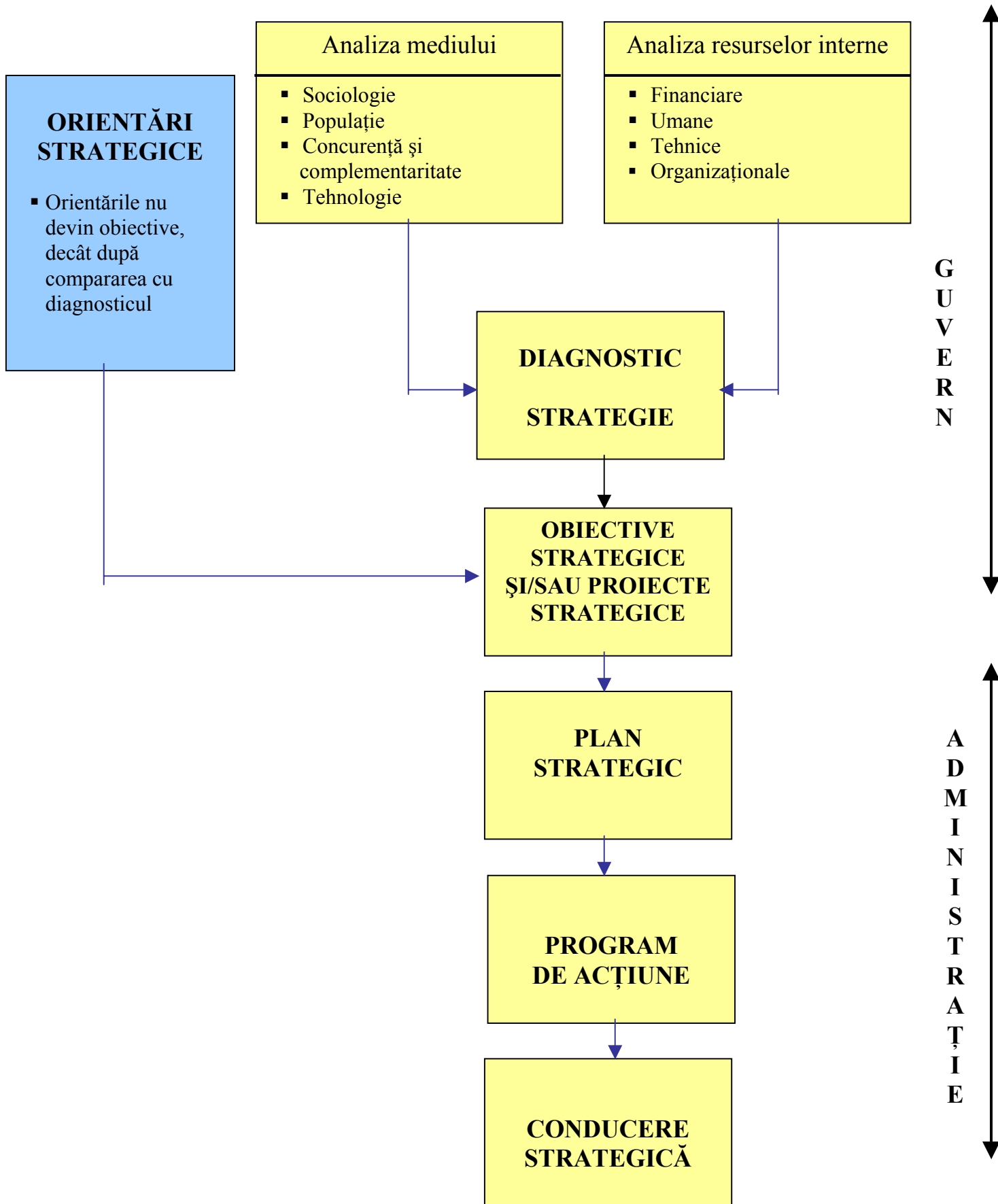


Legitimitatea acțiunii statului nu se poate rezuma la problemele de gestiune sau eficacitate, ci trebuie să aibă în vedere interacțiunile dintre nivelul global și local, să țină cont de accelerarea și influența fenomenelor teritoriale asupra gestiunii publice și să pună la punct strategii de inovare și dezvoltare care vor permite serviciului public să-și asume misiunea conferită de societate.

Asocierea societății civile, dezvoltarea parteneriatului public-privat, renunțarea la gestiunea pe verticală a colectivităților fac necesară construirea unui nou model de elaborare a strategiei de reformă în administrația publică, care poate juca un rol motor asupra dinamismului social și care va deschide un nou câmp de acțiune autorităților publice ancorate într-o societate civilă reactivată.

Etapile procesului de reformă sunt evidențiate în figura nr. 5:

Fig. nr. 5 Etapile procesului de reformă



8.1 Strategia privind reforma administrației publice centrale

Scopul strategiei este de a planifica și realiza, în mod concertat, următoarele funcții:

- dezvoltarea sistemului legislației administrative, pentru a garanta tratamentul corect și egal al cetățenilor;
- mărirea transparenței activității administrației publice, încurajarea dreptului cetățenilor de a participa la procesul de luare a deciziilor publice;
- mărirea capacității contractuale în dreptul public, încheierea contractelor pe bază de selecție;
- întărirea coordonării și cooperării dintre instituțiile guvernamentale și atragerea cetățenilor în planificarea și controlul activităților din sectorul public;
- stabilirea diviziunii funcțiilor între ministere, inclusiv a numărului de ministere și a rolului miniștrilor fără portofoliu;
- diferențierea între nivelul politic și cel administrativ al managementului;
- specificarea rolului ministrului și a secretarului general în managementul fiecărui minister;
- delimitarea funcțiilor ministerului de cele ale agențiilor subordonate;
- recunoașterea importanței deciziilor publice și a planificării strategice și îmbunătățirea acestei activități;
- mărirea capacității decizionale a ministerelor.

Dezvoltarea strategiei se bazează pe următoarele principii:

- Importanța elaborării politicilor publice și a planificării strategice;
- Coordonarea, planificarea și implementarea funcțiilor agențiilor guvernamentale;
- Departajarea funcțiilor managementului între nivelul politic și cel administrativ, pentru a garanta și evalua eficacitatea politicilor;
- Delimitarea funcțiilor ministerului de cele ale agențiilor subordonate, îmbunătățindu-se capacitatea decizională a ministerelor - ministerul trebuie să fie instituția principală pentru formularea, analizarea și susținerea politicilor din domeniul său de activitate.

Ministerele trebuie să fie active în ciclurile decizionale și de management care constau din: planificarea politicilor, luarea deciziilor, implementare, monitorizare, control și evaluare.

Capacitatea de a elabora politici și de a le implementa are influență directă asupra satisfacției cetățenilor. Relația dintre guvern și populație devine tot mai complicată:

deciziile politice trec prin mai multe niveluri ale administrației, problemele trebuie rezolvate într-un mediu în continuă schimbare, în care este nevoie de cooperare, acord și coordonare, atât la nivel local și național, cât și la nivel internațional. Cetățenii se confruntă cu acest proces și simt că au tot mai puțină influență asupra deciziilor luate la nivel național și local, considerând că există un "deficit de democrație". Fără sprijinul și înțelegerea cetățenilor, elaborarea și implementarea unor politici adecvate este dificilă. De aceea, trebuie găsite noi modalități pentru îmbunătățirea politicilor publice, pentru informarea cetățenilor și pentru implicarea lor în procesul decizional.

Este important ca participanții la procesul de luare a deciziilor publice să își cunoască sarcinile, responsabilitățile și să știe ce așteptări legitime au diferitele grupuri de interese. Planificarea politicilor publice, programarea și stabilirea resurselor trebuie să se facă în mod transparent, pentru a permite participanților să contribuie cât mai mult la acest proces.

Obiectivele strategiei sunt următoarele:

- a) de a specifica responsabilitatea politică și administrativă a Guvernului
- b) de a îmbunătăți calitatea politicilor publice, pentru a garanta o rezolvare eficientă a problemelor.

Primul obiectiv poate fi îndeplinit prin delimitarea rolurilor managementului politic și administrativ, iar cel de-al doilea, prin creșterea calității elaborării și implementării politicilor publice, prin implicarea cetățenilor și prin creșterea eficienței cooperării între instituțiile administrative.

Pentru realizarea obiectivelor strategiei sunt necesare:

- ***Recunoașterea importanței elaborării politicilor publice și a planificării strategice și perfecționarea acestor funcții***

Elaborarea planurilor strategice și îndeplinirea lor trebuie să devină un obiectiv permanent al ministerelor. Trebuie să crească rolul documentelor-program ale Guvernului, care să constituie baza planificării strategice. Acest lucru necesită cunoștințe și abilități noi, funcționarii, partidele politice și managementul politic trebuie să stăpânească planificarea politicilor și să își dezvolte abilitățile prin cooperare reciprocă.

- ***Realizarea unei cooperări mai eficiente în domeniul elaborării politicilor publice***

În procesul de elaborare a politicilor publice există mai mulți participanți (politicieni, funcționari, cetățeni și asociații ale acestora). Politicile dintr-o țară democratică nu sunt rezultatul activității unui singur actor, ci rezultă din deciziile luate de diferite organizații, la diferite niveluri. Societatea se confruntă cu probleme care nu pot fi încadrate în domeniul de activitate al unui singur minister. Creșterea transparenței administrației publice prin lărgirea asistenței pentru public ajută la îmbunătățirea și armonizarea modului în care cetățenii și administrația înțeleg problemele societății, a

modului în care găesc posibile soluții și permite implementarea mai eficientă a deciziilor pe baza unui acord reciproc. Rezolvarea coerentă a problemelor necesită o coordonare eficientă și schimb de informații. Îmbunătățirea cooperării între ministere și implicarea cetățenilor în planificarea și controlul activităților din sectorul public duc la eliminarea "deficitului de democrație" și legitimează activitățile statului.

- ***Specificarea funcțiilor managementului la nivel politic și administrativ***

Specificarea drepturilor și responsabilităților urmărește să diferențieze elaborarea și implementarea politicilor publice, atât în interiorul instituțiilor, cât și între instituții. Îmbunătățirea mecanismelor managementului politic în țările dezvoltate a dus la o separare mai evidentă între elaborarea deciziilor și mecanismele de implementare a acestora. La rândul său, acest lucru impune reprezentanților aleși să formuleze obiectivele și să evalueze performanțele mai precis, dar și să îmbunătățească cunoștințele și abilitățile funcționarilor. Planificarea eficientă a politicilor publice nu poate fi implementată fără informațiile furnizate de sistemele de contabilitate financiară și de management. În același timp, realizarea sistemelor de contabilitate financiară și de management solicită definirea nevoilor informaționale la nivel politic.

În domeniul său de activitate, fiecare minister trebuie să fie responsabil pentru elaborarea propriei strategii de reformă, pentru rezultatele generale cât și pentru operațiunile pur administrative.

Va trebui ca funcționarii să satisfacă nevoile cetățenilor, să fie neutri din punct de vedere politic și să respecte legile și normele administrației publice. În același timp aceștia sunt responsabili în fața ministrului pentru acțiunile lor. Eventualele contradicții care ar apărea între funcționari, miniștri și cetățeni pot fi rezolvate printr-o mai bună planificare, prin controlul implementării planurilor, prin mijloacele specifice sistemului de responsabilități și prin mai multă transparență.

8.2 Strategia de dezvoltare a administrației publice locale

Conducerea democratică locală presupune ca activitățile autorității publice locale să se bazeze pe politici publice solide, orientate către cetățean și pe proceduri interne adecvate. Până în prezent, cele mai multe autorități locale române nu și-au desfășurat activitatea în conformitate cu politici bine stabilite sau cu proceduri care statuează priorități și direcții majore de dezvoltare a comunității pe termene de timp definite.

În ultimii 11 ani, autoritățile locale s-au ocupat mai mult de activitățile cotidiene sau cu cele pe termen scurt, în timp ce proiecțiile pe termen mediu sau lung nu au fost elaborate suficient. În cazul în care acestea au existat, procedurile interne se pare ca au

fost adesea create pentru a păstra status quo-ul, împiedicând funcționarii publici să își îndeplinească sarcinile într-un mod eficient.

Gestionarea ineficientă, managementul public autocrat, birocrăția rămân atributele administrațiilor publice locale atâta vreme cât politicile și procedurile nu se aplică. Slaba reprezentare a intereselor cetățenilor de către aleșii locali și de factorii de decizie numiți, reprezintă o constrângere majoră în realizarea unui proces politic mai democratic. La fel de importantă este reprezentarea intereselor și cerințele cetățenilor, gestionate de organizații ale societății civile la nivel local, de către oficiali.

Continuarea reformei în administrația publică locală se bazează pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin realizarea, atât a autonomiei decizionale, cât și a celei financiare .

Scopul acestei strategii este de a planifica și de a duce la îndeplinire, în mod concertat, următoarele funcții:

- să îmbunătățească managementul în administrația locală, inclusiv în ceea ce privește activitatea de planificare și cea contabilă;
- să îmbunătățească mecanismul de stabilire a bugetelor locale;
- să planifice și să dezvolte mecanismul investițional la nivelul orașelor și județelor; să reorganizeze mecanismul de creditare în vederea realizării de investiții;
- să separe funcțiile administrației centrale de cele ale administrației locale;
- să asigure dezvoltarea parteneriatului public-privat;
- să faciliteze procesul de dezvoltare economică locală;
- să asigure o mai bună reprezentare a intereselor cetățenilor în procesele de luare a deciziilor;

Dezvoltarea strategiei la acest nivel are la bază următoarele principii:

- Autonomia locală;
- Descentralizarea serviciilor publice;
- Asigurarea separării funcțiilor și responsabilităților consiliilor locale și ale primarilor de cele ale prefectilor, ceea ce are ca rezultat un management stabil;
- Unificarea resurselor administrațiilor locale cu o capacitate administrativă mai mică, în vederea reducerii poverii fiscale asupra bugetului local;
- Scăderea ponderii surselor alocate de la bugetul de stat și creșterea ponderii veniturilor din taxele și impozitele locale;
- Asigurarea transparenței în alcătuirea bugetelor locale, astfel încât cetățenii să poată supraveghea acest mecanism și totodată să poată solicita justificarea modului în care au fost cheltuite fondurile;
- Cooperarea și coordonarea între administrația centrală, administrațiile locale și diversele asociații în scopul dezvoltării locale;

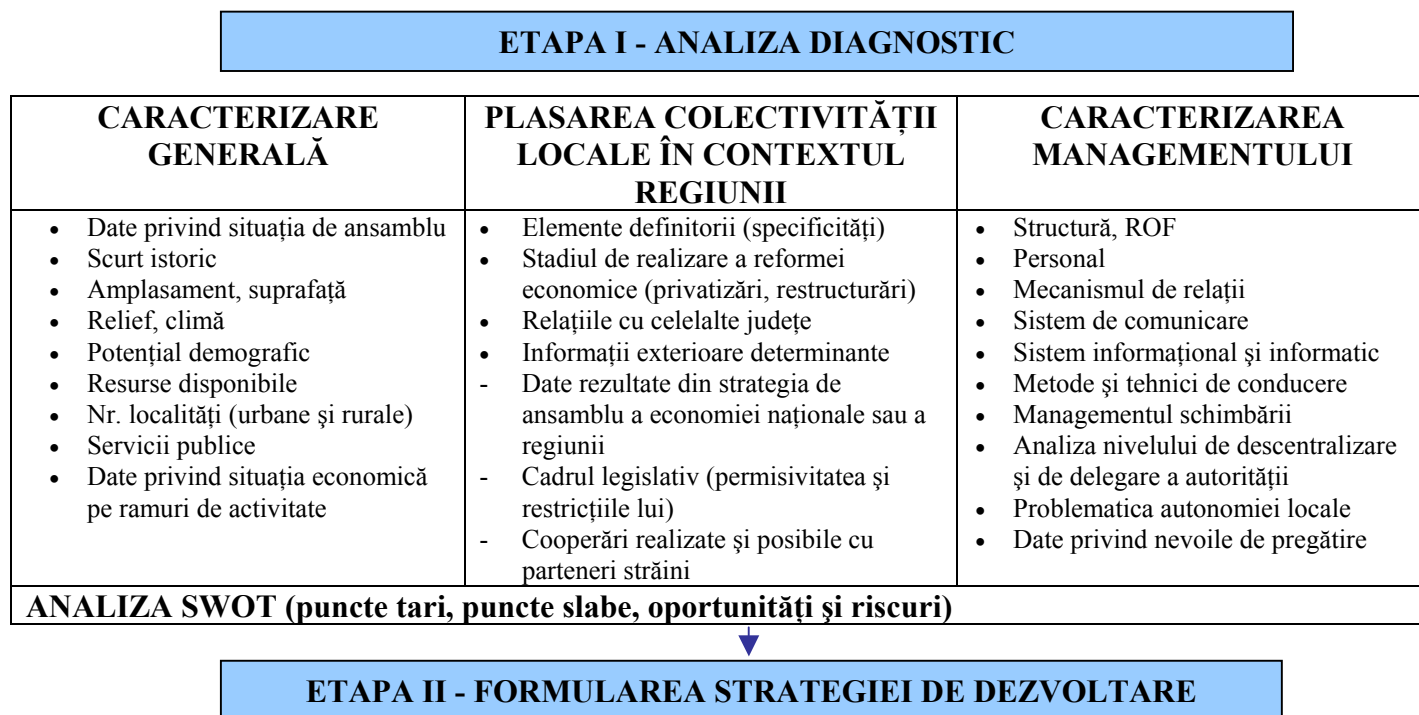
- Consultarea cetățenilor în problemele de interes deosebit.

Scopul reformei în administrația publică locală este de a o face pe aceasta capabilă să își îndeplinească funcțiile, astfel încât să contribuie la dezvoltarea economică și socială în regiune. Prin activitatea ei, administrația locală trebuie să se orienteze către satisfacerea nevoilor cetățenilor prin asigurarea unor servicii publice de calitate. Procesul de elaborare a bugetelor locale trebuie să aibă ca rezultat întărirea independenței administrației locale, prin scăderea ponderii fondurilor alocate de la bugetul de stat și creșterea proporției celor proprii, obținute din taxe și impozite locale.

Administrația centrală trebuie să supravegheze ca resursele alocate de către stat să fie utilizate eficient și judicios de către administrația locală. Un rol important îl are și auditul intern la nivelul administrației locale și, nu în ultimul rând, controlul eficient al cetățenilor.

Strategia de dezvoltare a unei colectivități locale reprezintă determinarea scopurilor și a obiectivelor pe termen lung a colectivităților, adoptarea de politici locale și alocarea de resurse pentru atingerea acestora, ținând cont de nevoile, așteptările și dorințele cetățenilor și de componentele sistemului politic local. În figura de mai jos este reprezentat schematic procesul de elaborare a strategiei de dezvoltare a unei colectivități locale (Vezi fig. nr. 6).

Fig. nr. 6 Strategia-cadru de dezvoltare a unei colectivități locale



- Misiunea
- Obiective principale, priorități
- Definirea politicilor sectoriale
- Resurse necesare - proprii și atrase

FORMULAREA CONCEPTULUI STRATEGIC DE DEZVOLTARE



ETAPA III - OPERAȚIONALIZAREA ȘI IMPLEMENTAREA

- Obiective derivate, priorități
- Evaluarea șanselor (forțe externe favorabile și nefavorabile)
- Elaborarea planului de acțiuni
 - Acțiuni
 - Resurse
 - Responsabili
 - Termene
- Conceperea unui sistem de reglaj și de pilotaj

ELABORAREA PLANULUI STRATEGIC PENTRU FIECARE POLITICĂ SECTORIALĂ



ETAPA IV - URMĂRIREA ȘI CONTROLUL APLICĂRII STRATEGIEI

- Planuri, regulamente, proceduri administrative
- Adaptarea sistemului informațional și informatic de urmărire

8.3 Strategia de reformă bugetară, întărirea managementul financiar, a controlului intern și a auditului

Sectorul public din România trebuie să facă față în etapa actuală la două mari probleme:

- Nevoia reducerii cheltuielilor publice;
- O anumita criza de legitimitate a administrațiilor.

Ținând cont de acest fapt, scopul acestei strategii este să definească și să îndeplinească următoarele funcții:

- Analiza funcțiilor sectorului public;
- Transferul unor funcții ale administrației centrale către sectorul privat și administrațiile locale;
- Armonizarea bugetului cu prioritățile politice și cu programele de dezvoltare economico-socială;
- Realizarea unui audit intern eficient;

Dezvoltarea acestei strategii se bazează pe următoarele principii:

- Trecerea la o finanțare bazată pe rezultate așteptate și nu pe cerințe sau inputuri;

- Evaluarea sistematică a veniturilor și cheltuielilor sectorului public și transmiterea acestor informații celor implicați în procesul decizional;
- Întărirea controlului intern odată cu delegarea drepturilor și responsabilităților.

Scopul reformei bugetare și al consolidării managementului financiar, controlului și auditului intern este planificarea strategică a activităților din sectorul de stat și integrarea acestuia în distribuirea fondurilor bugetare și monitorizarea utilizării adecvate a acestora.

Mecanismele efective de atribuire a responsabilităților în sectorul public creează condițiile pentru dezvoltarea economică a statului, îmbunătățirea acestor mecanisme corelându-se pozitiv cu creșterea economică și bunăstarea societății.

În acest sens este necesară:

- ***Revizuirea și analiza funcțiilor statului;***

Planificarea metodelor ce au drept scop eficientizarea procesului de utilizare a resurselor trebuie efectuată în paralel cu analiza funcțiilor statului. Funcțiile sectorului public actual trebuie să fie revizuite în mod critic, fiind importantă determinarea calității rezultatelor obținute de sectorul public.

- ***Transferul unor funcții ale administrației centrale către sectorul privat și administrația locală;***

Necesitatea acestui transfer rezidă în faptul că în condițiile unei economii deschise și în contextul globalizării, administrația centrală are posibilități limitate de creștere a cheltuielilor. Un astfel de transfer poate fi perceput ca un proces de privatizare a unor servicii publice, al cărui efect se poate concretiza în creșterea calității acestora. Când funcțiile sunt transferate (în acest caz fiind necesar ca numărul și calitatea serviciilor oferite de partener administrației centrale să fie monitorizate în mod flexibil) este posibilă utilizarea combinată a legilor și acordurilor de sprijin.

- ***Managementul performanței în sectorul public;***

Trăsătura caracteristică a planificării bugetare în sectorul public modern este orientarea către rezultatele așteptate ale activităților finanțate pe baza planificării strategice.

Pentru a utiliza mai eficient resursele este necesară conceperea unui sistem coerent de administrare a cheltuielilor, astfel încât costul real al fiecărei activități să fie corect evaluat.

- ***Consolidarea controlului intern și al auditului;***

Realizarea unui control intern eficient constituie o premisă pentru îmbunătățirea activității conducătorilor ministerelor, cu condiția ca rezultatele acestuia să fie luate în

considerare. Pe baza unui control riguros în sectorul public miniștrii pot avea certitudinea că resursele sunt utilizate cu un grad de eficiență cât mai ridicat. Relațiile dintre auditul intern și extern trebuie să se bazeze pe principiul ca fiecare auditor la un nivel mai mare trebuie să poată conta pe sistemele de control intern și pe activitatea auditorilor interni la nivele mai mici.

- ***Delegarea drepturilor și responsabilităților de la nivelul miniștrilor la cel al secretarilor generali din ministere și al președinților agențiilor guvernamentale;***

În cazul acestei delegări, relațiile tradiționale de subordonare a secretarului general, președintelui agenției fata de ministru sunt suplimentate de o relație contractuală pe termen fix, privind performanța.

Astfel de acorduri stipulează scopurile strategice ale organizațiilor și principiile de operare ale organizației. Descentralizarea în cadrul agenției funcționează eficient numai într-un cadru stabil din punct de vedere politic, în care informațiile sunt accesibile, iar obiectivele politice sunt clare și stabile.

8.4. Strategia de dezvoltare a unei administrații orientate către cetățean

Scopul acestei strategii este să definească și să îndeplinească următoarele funcții:

- Îndreptarea atenției de la contribuții către rezultate și conștientizarea într-o mai mare măsură a necesității unei administrații publice orientate către furnizarea de servicii publice de calitate;
- Stabilirea unor standarde pentru servicii pentru organizațiile care furnizează servicii publice;
- Generalizarea sistemului ghișeului unic;

Dezvoltarea acestei strategii se bazează pe următoarele principii:

- Crearea unor administrații apropiate de cetățeni;
- Aplicarea unui sistem de standardizare a serviciilor menit să definească cerințele de calitate pe care trebuie să le îndeplinească acestea. Totodată sporirea importanței rezultatelor mecanismelor de consultare a cetățenilor este o premisă pentru determinarea mai exactă a nevoilor cetățenilor;
- Acordarea de premii pentru calitatea serviciilor oferite în vederea creșterii motivației prestatorilor de servicii;
- Asigurarea permanenței în prestarea serviciilor (linii telefonice non-stop pentru furnizarea de informații, Internet, etc).

Instituțiile guvernamentale care pun la baza activității lor interesele cetățenilor sunt demne de încredere, funcționarii prestează servicii într-o manieră previzibilă, deschisă și transparentă și sunt răspunzători pentru deciziile lor precum și pentru cheltuirea adecvată a resurselor

Măsurile de realizare a unei administrații orientate către cetățean sunt:

- ***Crearea mecanismelor de consultare efectivă a cetățenilor, în scopul creșterii gamei de servicii oferite și primirea unui feedback privind calitatea serviciilor;***

Este important modul în care este furnizat serviciul respectiv dar este de asemenea important și ce se oferă. Este necesară promovarea creșterii numărului serviciilor prestate pentru a satisface nevoile grupurilor cu interese diferite. Acesta presupune consultări mai largi ale cetățenilor și participarea acestora în determinarea tipului și nivelului serviciului ce urmează a fi furnizat. Consultarea și colaborarea între diferitele nivele de organizare trebuie să fie eficiente deoarece ajută la crearea standardelor motivante și inovatoare pentru servicii .

- ***Integrarea furnizării serviciilor;***

Pentru ca serviciile să fie mai ușor accesibile, acestea trebuie consolidate într-un centru fizic sau virtual bazat pe nevoile și așteptările cetățenilor și nu pe logica structurii organizării administrative. Integrarea serviciilor solicită colaborarea atât pe verticală cât și pe orizontală în sectorul public. Aceasta măsură implică o schimbare în procesele și cultura organizațională și, de aceea, realizarea ghișeului unic necesită parcurgerea mai multor etape, fiind precedată de soluții de integrare mai simple (e.g. serviciile de informare telefonică, portal de Internet etc.)

- ***Utilizarea tehnologiei informației și a comunicării;***

Utilizarea tehnologiei informației deschide noi posibilități atât pentru furnizorii de servicii dar și pentru cetățeni. O administrație publică care funcționează pe principiul 7x24 (7 zile pe săptămână și 24 ore pe zi) ajută la crearea unei administrații publice mai accesibile și transparente.

- ***Schimbarea mentalității birocratice;***

Creșterea calității înseamnă schimbarea modului de a gândi și a aborda diversele probleme, trecerea la o gândire flexibilă, orientată către rezultate.

8.5. Strategia de dezvoltare a funcției publice

Scopul acestei strategii este de a defini și îndeplini simultan următoarele funcții:

- Crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, imparțial, onest, stabil și eficient;
- Îmbunătățirea sistemului de recrutare și selecție a funcționarilor publici;
- Îmbunătățirea sistemelor de perfecționare profesională;
- Dezvoltarea mecanismelor ce au ca rezultat creșterea mobilității funcționarilor publici în cadrul funcției publice.

Dezvoltarea acestei strategii trebuie să se bazeze pe următoarele principii:

- delimitarea funcționarilor publici de alți angajați ai statului din cadrul puterii executive. Definierea funcției publice trebuie să se realizeze în special prin luarea în considerare a atribuțiilor funcționarilor publici și mai puțin a instituțiilor unde aceștia își desfășoară activitatea;
- îmbunătățirea coordonării funcționarilor publici și garantarea aplicării uniforme de către aceștia a principiilor administrative;
- realizarea unui sistem de salarizare și de recompense pentru activitatea funcționarilor publici care să ia în considerare în primul rând performanțele acestora;
- realizarea unui sistem de recrutare și promovare bazat pe merit, care să ofere garanția că cei mai buni funcționari publici sunt promovați.

Dezvoltarea funcției publice are trei componente:

- perfecționarea cadrului legislativ;
- buna funcționare a sistemului de management al resurselor umane;
- utilizarea unor metode moderne de conducere.

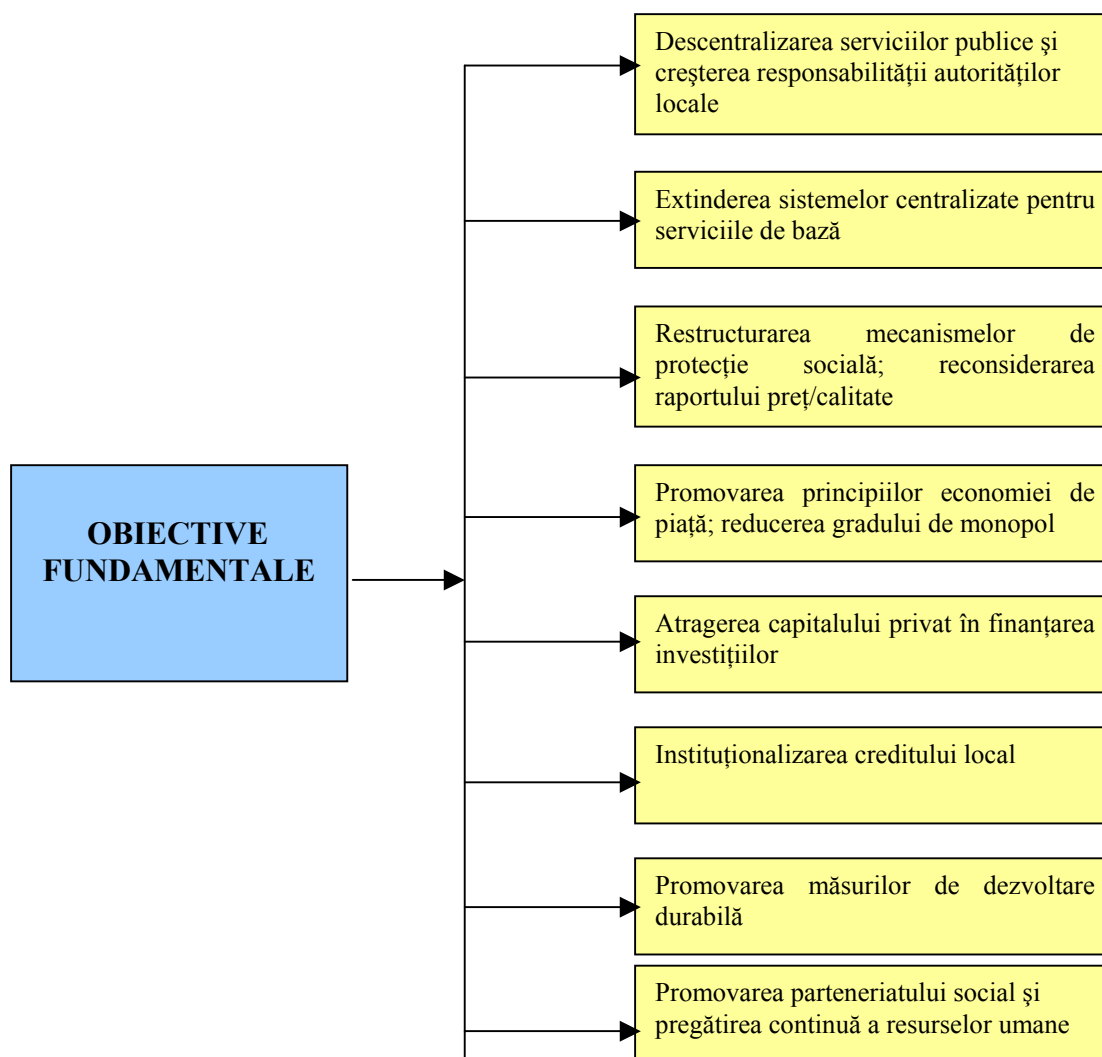
8.6. Strategia privind modernizarea și dezvoltarea serviciilor publice de gospodărie comunală.

Strategia modernizării și dezvoltării serviciilor publice de gospodărie comunală are la bază următoarele obiective fundamentale:

- Descentralizarea serviciilor publice și creșterea responsabilității autorităților locale cu privire la calitatea serviciilor asigurate populației;
- Extinderea sistemelor centralizate pentru serviciile de bază (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces a populației la aceste servicii;

- Restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației și reconsiderarea raportului preț/calitate;
- Promovarea principiilor economiei de piață și reducerea gradului de monopol;
- Atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii locale;
- Instituționalizarea creditului local și extinderea contribuției acestuia la finanțarea serviciilor comunale;
- Promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă.

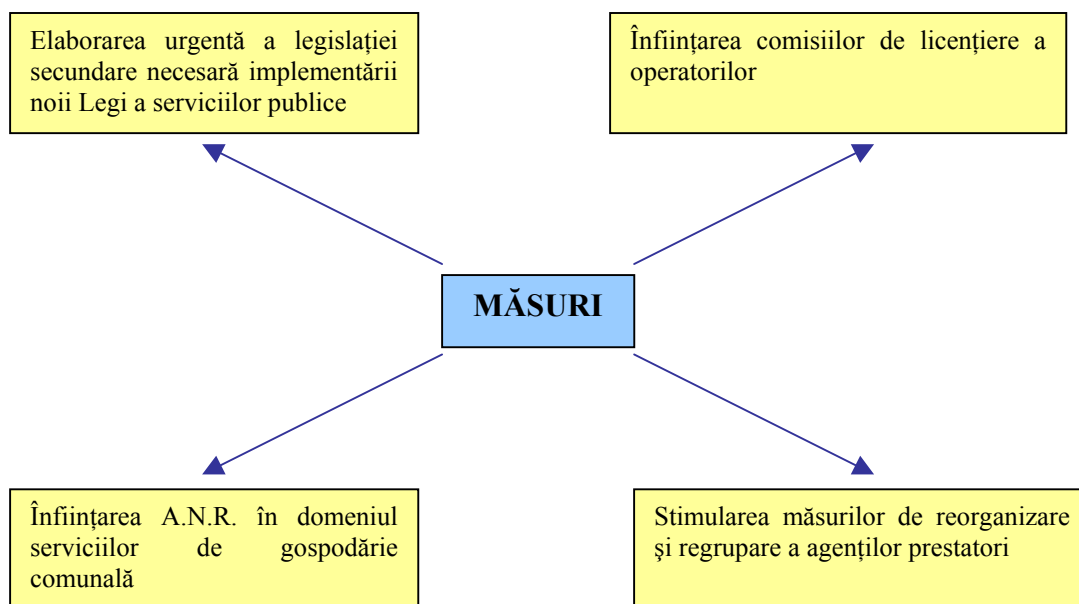
Fig nr. 7 Obiectivele strategiei privind modernizarea și dezvoltarea serviciilor de gospodărie comunală



- ***Descentralizarea serviciilor publice și creșterea responsabilității autorităților locale cu privire la calitatea serviciilor asigurate populației***

Responsabilitatea organizării și funcționării operatorilor de servicii de gospodărie comunală revine autorităților locale. Guvernul ***va sprijini măsurile de îmbunătățire a performanțelor operaționale și financiare ale agenților prestatori, în vederea creșterii siguranței și calității serviciilor asigurate populației*** (vezi figura nr. 8).

Fig. nr. 8 Măsuri de îmbunătățire a performanțelor agenților prestatori



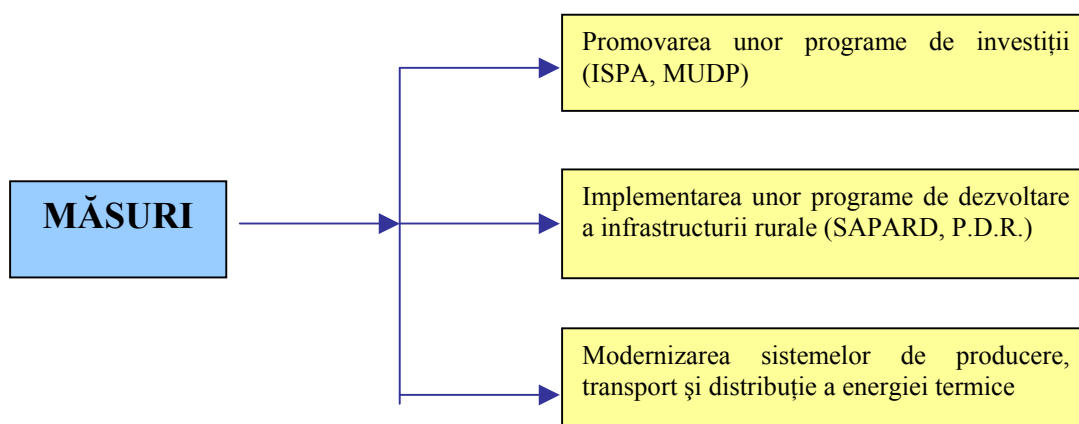
- ***Extinderea sistemelor centralizate pentru serviciile cu impact major asupra stării de sănătate și a nivelului de trai al populației (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii***

Gradul redus de dotare tehnico-edilitară îngreunează accesul populației la serviciile asigurate prin sisteme centralizate, supuse controlului și monitorizării autorităților. De aceea, Guvernul va asigura ***extinderea sistemelor centralizate pentru serviciile de bază (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii*** prin:

- promovarea unor programe de investiții pentru reabilitarea, extinderea și modernizarea sistemelor de alimentare cu apă, canalizarea apelor uzate,

- colectarea, transportul și depozitarea deșeurilor menajere din mediul urban (ISPA, MUDP III);
- implementarea unor programe de dezvoltare a infrastructurii rurale (Sapard, Programul de Dezvoltare Rurală);
 - modernizarea sistemelor de producere, transport și distribuție a energiei termice prin sisteme de cogenerare în vederea creșterii eficienței energetice, îmbunătățirii raportului preț/calitate și menținerii unui nivel de suportabilitate acceptabil pentru bugetul de familie.

Fig. nr. 9 Măsuri pentru extinderea sistemelor centralizate ale serviciilor de bază

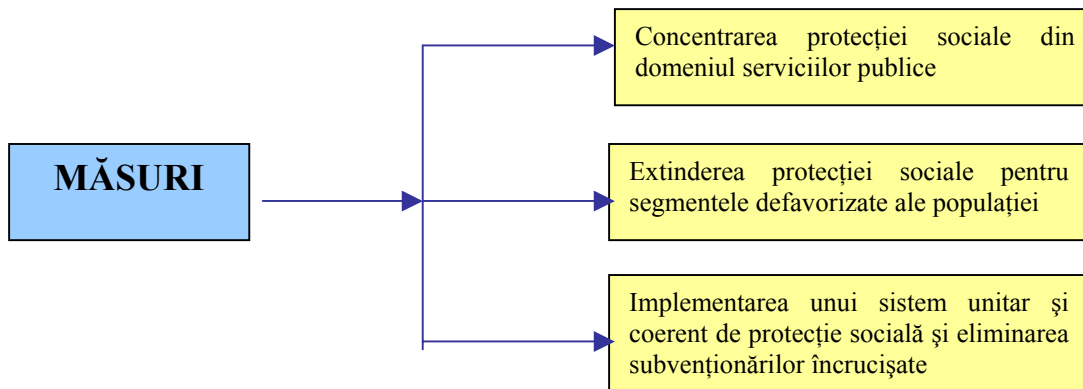


- ***Restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației***

Mecanismele actuale de protecție socială, în condițiile constrângerilor bugetare existente, îngrădesc accesul unor categorii sociale defavorizate la un nivel acceptabil de servicii publice de primă necesitate. De aceea, Guvernul ***va restructura mecanismele de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației*** prin:

- Orientarea protecției sociale din domeniul serviciilor publice exclusiv către segmentele defavorizate ale populației;
- Extinderea protecției sociale pentru segmentele defavorizate ale populației
- implementarea unui sistem unitar și coerent de protecție socială pentru serviciile energetice (energie electrică, termică și gaze naturale) și eliminarea subvențiilor încrucișate.

Fig. nr. 10 Măsuri pentru restructurarea mecanismelor de protecție socială

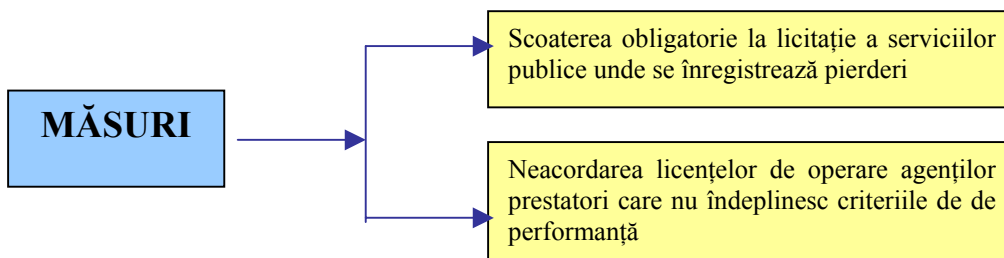


- ***Promovarea principiilor economiei de piață și reducerea gradului de monopol***

Cele mai multe dintre serviciile publice de gospodărie comunala au caracter de semi-monopol, determinat de situația de *clienți captivi* a beneficiarilor racordați la sistemele centralizate de alimentare cu apă, canalizare, energie termică și electrică, gaze naturale, etc. Guvernul ***va iniția măsuri de punere în competiție a operatorilor de servicii, a capitalurilor de finanțare și a managementului*** prin:

- Scoaterea obligatorie la licitație a serviciilor publice în cazurile în care operatorul înregistrează pierderi financiare sau nu poate asigura o calitate corespunzătoare a serviciilor pe care le prestează;
- Neacordarea licențelor de operare agenților prestatori care nu îndeplinesc criteriile de performanță stabilite prin reglementări specifice;

Fig. nr. 11 Măsuri pentru punerea în competiție a operatorilor de servicii

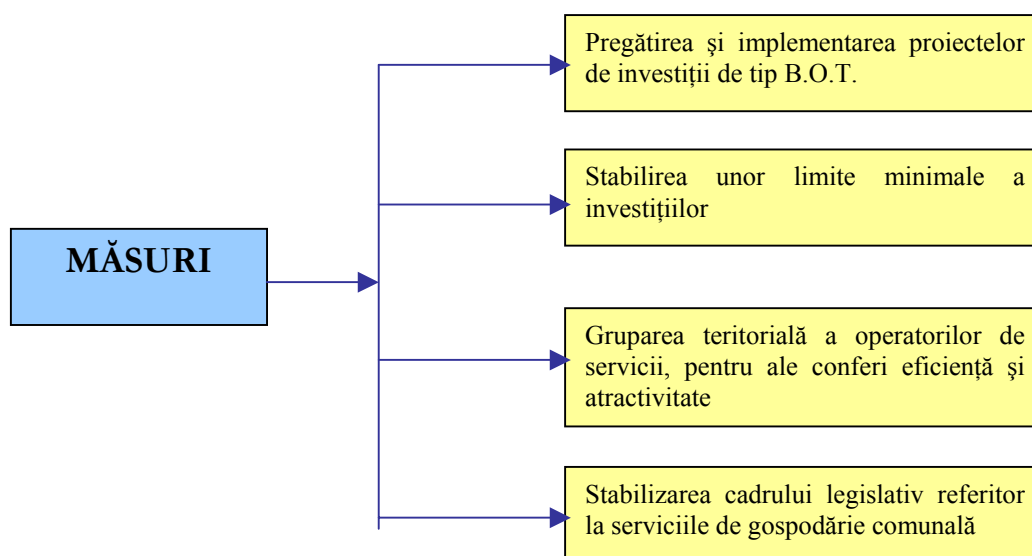


- ***Atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii locale***

Nevoile urgente de investiții pentru reabilitarea și dezvoltarea infrastructurii serviciilor de gospodărie comunală sunt estimate la un miliard de dolari SUA anual, într-un program de 10 ani. Din cauza constrângerilor bugetare care caracterizează perioadele de tranziție, finanțarea acestor investiții nu poate fi realizată, decât în mică măsură, din fonduri publice, atragerea capitalului privat fiind o necesitate stringentă. De aceea, Guvernul va promova măsuri de atragere a capitalului privat în sfera serviciilor publice și va sprijini autoritățile locale în realizarea unor parteneriate public-private pentru finanțarea nevoilor urgente de investiții, prin:

- Pregătirea și implementarea proiectelor de investiții de tip BOT pentru extinderi și dezvoltări importante la stațiile de tratare și epurare a apei, la centralele termice sau cele cu cogenerare, la depozitele ecologice pentru deșeurile urbane;
- Fixarea unor limite minimale a investițiilor prevăzute pentru reabilitarea sistemelor în cadrul contractelor de concesiune ce vor fi pregătite și lansate în perioada următoare;
- Gruparea teritorială a operatorilor de servicii, pentru a-i face mai atractivi pentru investitorii strategici;
- Stabilizarea cadrului legislativ referitor la serviciile de gospodărie comunală, odată cu definitivarea legislației secundare și înființarea Autorității Naționale de Reglementare.

Fig. nr. 12 Măsuri de atragere a capitalului privat

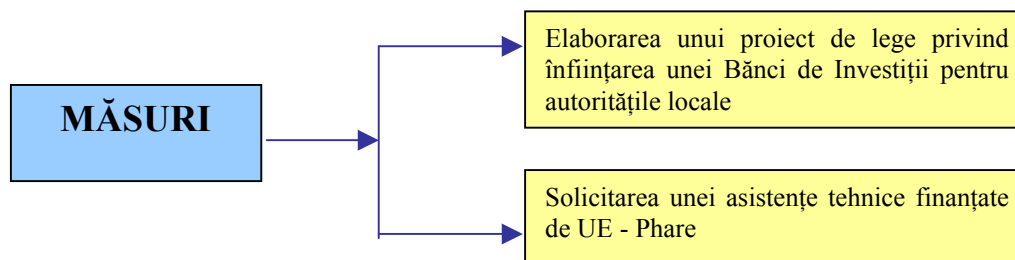


- ***Instituționalizarea creditului local și extinderea utilizării acestuia în finanțarea investițiilor din infrastructură***

Alături de capitalul privat, creditul este o altă sursă tradițională de finanțare a investițiilor din infrastructură în țările Uniunii Europene. Creditul permite degrevarea parțială a bugetelor locale de eforturile pentru finanțarea proiectelor complexe de investiții și repartizarea mai echitabilă a sarcinilor de plată între beneficiari. De aceea, **Guvernul va întreprinde măsurile necesare instituționalizării creditului local și înființării unei bănci specializate în finanțarea investițiilor promovate de autoritățile locale**, prin:

- Elaborarea unui proiect de lege privind înființarea Băncii de Investiții a Autorităților Locale și acordarea de facilități pentru sprijinirea creditului local;
- Solicitarea unei asistențe tehnice finanțate de către UE-Phare pentru întărirea capacității instituționale a băncii nou înființate;

Fig. nr. 13 Măsuri pentru instituționalizarea creditului local



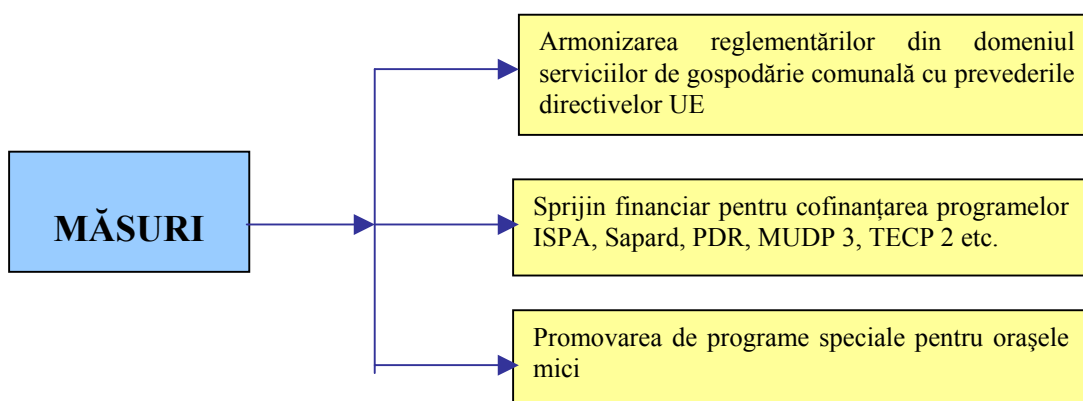
- ***Promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă***

Serviciile de gospodărie comunală au un impact deosebit asupra mediului. Pe de o parte, reprezintă un important factor poluant, iar pe de altă parte, participă în mod esențial la limitarea gradului de poluare (epurarea apelor uzate, colectarea și depozitarea deșeurilor). Respectarea exigențelor de mediu pe parcursul întregului ciclu de viață a infrastructurii serviciilor de gospodărie comunală (construire-exploatare-întreținere-demolare) dobândește o importanță deosebită în cadrul conceptului de dezvoltare durabilă. De aceea, **Guvernul va iniția măsuri concrete privind alinierea practicilor și standardelor românești din domeniul serviciilor de gospodărie comunală la exigențele Uniunii Europene**, prin:

- Armonizarea reglementărilor din domeniul serviciilor de gospodărie comunală cu prevederile directivelor UE referitoare la apă, deșeuri, energie, transport;
- Sprijin financiar pentru cofinanțarea programelor care cuprind măsuri de dezvoltare a infrastructurii (ISPA, Sapard, PDR, MUDP 3, TECP 2, etc.)

- Promovarea unor programe speciale pentru orașele mici în vederea reabilitării și modernizării infrastructurii locale.

Fig. nr. 14 Măsuri pentru dezvoltarea durabilă



- ***Promovarea parteneriatului social***

Ideologia social-democrată acordă o importanță deosebită participării tuturor partenerilor sociali la fundamentarea și luarea deciziilor care au impact major asupra populației. Serviciile de gospodărie comunală au un rol esențial în solidarizarea socială a cetățenilor, în asigurarea unui trai decent, în păstrarea păcii sociale. Plecând de la acest principiu, Guvernul va depune eforturi pentru:

- Amplificarea implicării structurilor din societatea civilă, în principal sindicatele și patronatele, în elaborarea de strategii, politici și programe sectoriale;
- Realizarea unor proiecte de parteneriat în scopul consolidării legăturilor cu asociațiile de reprezentare a intereselor beneficiarilor serviciilor de alimentare cu apă;
- Asigurarea condițiilor de pregătire profesională continuă a tuturor lucrătorilor din sfera serviciilor de gospodărie comunală.

9. Riscurile și condițiile preliminare pentru implementarea reformei administrației publice

Problema principală legată de reforma administrației publice o constituie managementul reformei în procesul de aplicare a acesteia în practică.

Reforma administrației publice urmărește schimbarea unor procese și structuri complexe, și, mult mai important, a modului de gândire.

Un risc important în realizarea reformei administrației publice este aglomerarea sarcinilor cotidiene, ramânând astfel puțin timp pentru a cauta noi soluții la disfuncționalitățile apărute.

În consecință, pentru ca reforma administrației publice să aibă succes este necesar ca un număr mare de grupuri țintă, (în particular persoane cheie de la nivele de conducere și decizie) să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări. Este esențial ca persoanele care pregătesc schimbările să aibă capacitatea de a analiza întreaga strategie și să dorească să discute dacă ideile și conceptele noi sunt aplicabile sistemului administrativ românesc.

Bazându-ne pe modelul dezvoltării integrate a organizațiilor, putem identifica patru factori de blocaj în demararea reformei, care pot întreține un puternic imobilism în cadrul organizațiilor publice (vezi figura nr. 15).

a) Factorii strategici

- ***Logica instituțională centralizată***

Sistemul public românesc se bazează pe o puternică logică instituțională centralizată, în măsura în care activitățile sunt dependente de orientările și de controlul puterii publice. Pentru început, putem considera că această logică supervizează orice eventuală deviație în raport cu cadrul general și nu favorizează inovarea. Cu toate acestea însă, există marje de manevră importante și, în plus, procesele de descentralizare și de deconcentrare au redus acest factor de blocaj.

- ***Complexitatea decizională***

Complexitatea decizională ce caracterizează organizațiile publice constituie frâne în punerea în practică a inovațiilor, în măsura în care ea face dificilă însăși decizia de schimbare. În plus, ea se traduce, în mod frecvent, prin non-decizii, a căror consecință este rutina funcționării și reproducerea acțiunilor anterioare.

- ***Polemicile asupra legitimității***

Numeroase dezbateri privind legitimitatea rolului statului reprezintă factori paralizanți, care împiedică încă de la început orice tentativă de evoluție. Asta face ca toate polemicile să se cantoneze permanent la nivel „macro” (statul, vocația sa, misiunile sale politice), neglijându-se astfel chestiuni precum performanța la nivel „micro”.

b) Factorii structurali

- ***Încetineala birocratică***

Esența însăși a funcționării birocratice se bazează pe o logică de stabilitate și de rutină, în măsura în care totul este reglementat după proceduri, reguli precise, referințe universal valabile. Se presupune deci că sistemul orientează comportamentul actorilor într-un sens predefinit. Orice nevoie de ajustare este deci neglijată ori reglată a posteriori și reintegrată în mecanismul inițial. Acestea sunt caracteristicile faimosului „fenomen birocratic” născut din logicile publice piramidale, frecvente în cultura românească.

- ***Sistemul de autoritate***

Structura ierarhică a organizațiilor publice este, în mod tradițional, bazată pe rolul majoritar al cadrelor de conducere care transmit directive descendente subordonaților, pentru ca aceștia să le aplice în mod direct, fără a-și pune problema

oportunității și eficacității lor. Este evident că o astfel de paradigmă nu lasă loc unei gândiri autonome a indivizilor și nu recunoaște noțiunea de inițiativă.

Orice disfuncționalitate și orice situație excepțională trebuie, în principiu, să fie discutată la vârful ierarhiei, ceea ce nu produce decât încetineală în cadrul organizației și dăunează evoluției sale.

- ***Restricțiile juridice***

Cadrul juridic și/sau de reglementare este foarte pregnant pentru organizațiile publice; conceput pentru a fi purtător de drepturi și obligații, de protecție și garanții în raport cu interesul general, el cuprinde un ansamblu de dispoziții pe care actorii trebuie să le respecte, oricare ar fi nivelul la care se găsesc. Dacă adăugăm la acest cadru formal obiceiurile structurate și utilizările colective care întăresc osatura, vom înțelege fără îndoială importanța cadrului restrictiv în care își exercită activitatea întregul sistem.

- ***Mijloacele limitate***

Contextul crizei economice și micșorarea bugetelor publice joacă un dublu rol: pe de o parte, unul de incitare pentru schimbare în vederea unei mai bune eficiențe, pe de altă parte, unul de limitare a inovațiilor, care sunt, în mod necesar, cel puțin pentru început, consumatoare de mijloace (financiare, materiale, umane). În organismele publice de azi, limitarea mijloacelor și a personalului, precum și sentimentul de lipsă de timp blochează adesea reflecția prealabilă necesară lansării unei schimbări.

- ***Dimensiunea și complexitatea***

Organismele publice din țara noastră au adesea o dimensiune importantă (în special administrațiile și principalele întreprinderi publice) sau acționează în cadrul unei rețele complexe de actori și entități care joacă un rol important în funcționarea lor.

Or, teoriile organizațiilor au demonstrat, de mult timp, că acești factori, dacă nu sunt compensați prin dispozitive de transversalitate și flexibilitate, îngreunează funcționarea lor și grevează inovarea și decizia.

c) Factorii culturali

- ***Respingerea arbitrarului de natură umană***

Principiile tradiționale ale organizării birocratice au fost concepute pentru a elimina arbitrarul uman. Lucrările lui Weber valorizează puterea „rațional-legală” a ierarhiilor pentru a evita situațiile de leadership informal și carismatic.

Aceste concepții se bazează pe o neîncredere implicită în ceea ce privește subiectivismul și luarea în considerare a dimensiunilor umane, percepute ca fiind neraționale în raport cu sistemul „cartezian” de valori ce domină în tehnocrația

tradițională. Această tendință a condus la apariția riscului de a respinge orice idee nouă care ar integra alte dimensiuni decât cele conținute în procedurile standardizate.

- ***Teama de risc***

Fiind formați și obișnuiți cu aplicarea unor norme generale, funcționarii publici, spre deosebire de alți actori care acționează în medii mai turbulente, nu sunt obișnuiți cu situații de incertitudine și risc. Evoluțiile, modernizările sunt însă purtătoare de o formă necunoscută și provoacă adesea neliniști implicite, de unde și clasicul fenomen de rezistență față de schimbare (adesea analizat ca o fatalitate de neevitat).

- ***Sindromul NIH (nu a fost inventat aici)***

Această expresie împrumutată de la americani este, în general, utilizată pentru a califica anumite reticente în ceea ce privește implementarea unor inovații venite din altă parte. Mediul public pare a fi atins de virusul NIH, interzicând preluarea unor experiențe care se petrec în alte forme de organizații. Practic, teama legitimă de a nu provoca disfuncționalități datorită unor transpuneri precipitate a metodelor private a condus uneori la adoptarea unor poziții extreme de imobilism nejustificat.

- ***Tradiția „continuității”***

Rolul statului și a instituțiilor sale este, fără îndoială, de a garanta o anumită stabilitate a națiunii și a cetățenilor săi. Principiul continuității propriu serviciilor publice constituie, în egală măsură, una din valorile sigure ale acestui mediu, nu este deci surprinzătoare manifestarea unui puternic atașament față de tradiție, continuitatea și solidaritatea instituțiilor și activităților sectorului public.

- ***Existența tabu-urilor***

Toate motivele invocate anterior au provocat apariția unui număr semnificativ de tabu-uri, care adesea se manifestă în opoziție cu caracteristicile sferei marfare private: astfel, noțiunile de profit și interes particular sunt respinse cu putere, iar numeroase alte concepte precum, clienți, productivitate, strategie, marketing, management le sunt asimilate. Adesea se apreciază că luarea lor în considerare ar provoca încălcarea principiilor deontologice și a principiilor fundamentale ale sectorului public.

Bineînțeles, asemenea tabu-uri sunt provocatoare de rezistență față de schimbare, în măsura în care proiectele de schimbare sunt adesea legate de luarea în considerare a mediului și de căutarea obținerii unei eficiențe.

d) Factorii comportamentali

- ***Absența stimulărilor individuale***

Sistemele de gestiune a resurselor umane în cadrul sectorului public sunt, în mod tradițional, bazate pe principii de egalitate, pe criterii colective universale și cad în sarcina serviciilor centrale care nu întrețin un raport direct cu funcționarii. Comportamentele acestora din urmă nu sunt în nici un fel legate de schimbări individualizate, în măsura în care nimic nu încurajează inițiativa și ameliorarea sistemelor existentei.

- ***Lipsa obiectivelor finale***

În general, funcționarul public muncește în funcție de un cadru formal, care îi este transmis mai mult sau mai puțin clar, și în funcție de propria interpretare pe care o dă contururilor și limitelor activității sale. Acestea sunt principiile tradiționale, chiar dacă unele organizații au încercat să le facă să evolueze.

În acest context general, funcționarul nu are obiective specifice care trebuie integrate în atitudinea sa, dacă acest lucru nu are ca rezultat îmbunătățirea muncii sale cotidiene. Fie că încearcă sau nu să contribuie la ameliorarea performanței generale, *a priori* statutul și poziția sa nu se vor schimba. Chiar dacă el încearcă să inoveze și să-și îmbunătățească activitatea, dependența sa de inerția colegilor și superiorilor ierarhici (care nu dispun nici ei de obiective formale) riscă să îl descurajeze puternic.

- ***Demotivare și frustrări***

Prinși în angrenajul sistemului, funcționarii publici se simt adesea neputincioși și blocați. În plus, adesea suferă de lipsă de recunoaștere atât pe plan intern cât și pe plan extern. Pe plan intern, ei au sentimentul de în Justiție întrucât nu sunt apreciați atunci când depun eforturi. Relațiile externe nu sunt nici ele mai favorabile deoarece ei se confruntă, în general, cu imaginea negativă a „funcționarului”. Demotivarea și frustrările sunt consecințele acestor situații și conduc la descurajarea chiar și a celor mai întreprinzători dintre cei care sfârșesc prin a renunța la orice inițiativă de schimbare.

- ***Comportamentele de așteptare***

Această situație este clasică și se întâlnește în cea mai mare parte a organizațiilor, inclusiv în cele private: fiecare așteaptă ca celălalt să înceapă și în special „șeful” care ar trebui să reprezinte exemplul. Conform acestei logici, orice funcționar are dreptul să aștepte primul pas al celuilalt, generalizarea acestei atitudini cristalizând, în mod evident, inerția organizației.

În fapt, ea provoacă foarte ușor critici din partea superiorilor ierarhici care nu cunosc întotdeauna motivele și constrângerile specifice (lipsa informațiilor, a mijloacelor sau eforturilor). Astfel, superiorul ierarhic este adesea factor de insatisfacție. În organizațiile publice, acest fenomen de așteptare poate uneori să fie întărit de un alt tip de așteptare: cel al apropiatei plecări a superiorului ierarhic, al directorului sau a alesului, despre care știu că are puternice șanse să determine abandonarea proiectului de schimbare întreprins.

În ciuda acestor factori de frânare în calea demarării unei schimbări, în cadrul organizațiilor publice au apărut numeroase modernizări, care însă se pot dovedi foarte fragile și pot fi abandonate la jumătatea drumului. În acest sens putem aminti următoarele categorii de factori de fragilitate (vezi figura 16).

a) Fragilitatea în termeni strategici

- ***Lipsa de perspectivă (planificarea) în timp***

Absența reflecției strategice și a planificării în timp, care ar fi necesară pentru pregătirea fazelor ulterioare punerii în practică a schimbărilor, constituie una din cauzele frecvente de eșec pe termen lung. Conceperea schimbării se cantonează în jurul punerii sale în practică, ceea ce conduce la mobilizarea forțelor odată cu lansarea sa, neglijând însă gestiunea urmăririi și actualizării în timp a schimbărilor operate.

- ***Lipsa bilanțurilor și a evaluărilor***

Sectorul public românesc a rămas mult timp departe de preocupările de evaluare a impactului acțiunilor sale. Același lucru s-a întâmplat și în cazul schimbărilor: bilanțurile formale, riguroase sunt rare.

Din cauza acestui fapt, capitalizarea și activarea schimbărilor întreprinse nu sunt câtuși de puțin posibile, ceea ce le fragilizează inevitabil.

- ***Diagnostică incomplete***

Calitatea unei strategii de schimbare se bazează, în mare parte, pe calitatea analizelor prealabile. Cu toate acestea, nu rareori este cazul ca, în cadrul sectorului public, fazele de diagnostic să fie rapid expediate, soluția fiind uneori aleasă înainte de identificarea completă a problemei. Această abordare determină adesea o focalizare pe rezolvarea simptomelor și nu pe înlăturarea cauzelor sau problemelor de fond. Aceasta

face ca schimbarea inițiată să nu producă efectele scontate, ceea ce va conduce, în final, la abandonarea sa.

- ***Centrare pe conținut în detrimentul procesului***

Pilotajul strategic al unei schimbări presupune o gestiune a cuplului „proces-conținut”.

Sectorul public are obiceiul imixtiunilor centralizate, al directivelor tehnocratice, al circularelor care conțin reformele ce trebuie puse în practică. Ca urmare a acestui fapt, procesul este deseori neglijat: actorii implicați nu sunt consultați, adaptarea la context este inexistentă și posibilitatea reală de ancorare în timp a schimbării se dovedește extrem de redusă.

b) Fragilitate în termeni structurali.

- ***Compartimentarea serviciilor***

În mediul public există două tipuri de compartimentare:

- o primă compartimentare se întâlnește frecvent în marile organizații divizate, ale căror entități interne sunt aproape în totalitate independente unele de altele; în aceste organizații, schimbările se difuzează greu;
- o a doua compartimentare, mai înșelătoare, proprie administrațiilor publice și instituțiilor de mărime mare se manifestă între serviciile centrale și serviciile deconcentrate și locale. Din acest motiv, unele servicii centrale se implică greu în schimbările inițiate la nivel local și nu sunt în măsură să le sprijine. Ca urmare, acestea riscă să se prăbușească din lipsă de susținere sau datorită interferării cu schimbările întreprinse la nivel central.

- ***Mobilitatea cadrelor***

Așa cum am arătat, una din caracteristicile mediului public este frecvența mobilitate a cadrelor, și în particular a eșalonului superior. Acest fenomen este adesea dăunător pentru perenitatea schimbărilor, acestea având nevoie să se deruleze în timp. Legăturile nefiind întotdeauna asigurate, aceste proiecte de modernizare dispar în același timp ca și inițiatorii lor.

- ***Diluarea responsabilităților***

Conglomerarea decizională nu favorizează emergența noutății, ea dă naștere totodată unei diluări a responsabilităților, care este defavorabilă continuității inițiativelor

angajate. În practică, se constată frecvent că odată ce operația de plecare a fost lansată, nici o persoană nu știe, în mod exact, ce activități are în responsabilitatea sa.

- ***Existența centrelor de putere paralele***

În cadrul sectorului public există două tipuri de situații ierarhice:

- fie filiera ierarhică este în mod clar definită și decupată în diferite eșaloane într-o logică piramidală unică și descendentă (cazul birocrațiilor mecaniciste);
- fie invers, există o coabitare a mai multor filiere ierarhice care se confruntă cu dificultăți de coordonare (cazul birocrațiilor profesionale precum spitalele sau universitățile).

În cele două cazuri, puterile formale nu sunt singurele care se exercită, deoarece apar fenomene de influențe paralele în jurul multiplelor logici posibile: logica sindicală, logica de grad, logica de personalitate mai mult sau mai puțin marcantă, logicile relaționale externe ale unității, etc.

Acești diferiți factori dau naștere unei sociograme care se poate dovedi rezistentă la proiecte inițiate de către ierarhia formală, conform unor mecanisme difuze de contraputere.

c) Fragilitate în termeni culturali

- ***Reflexul recurgerii la asistența ierarhică***

Este vorba despre o tendință frecventă a sectorului public cum ar fi cea a obiceiului de a executa directive sau cea a unui comportament general de așteptare. În toate aceste cazuri, reflexul de a recurge la asistența ierarhică pare a fi puternic ancorat.

- ***Tendințe spre concertare***

A devenit o realitate faptul că sectorul public nu încetează să organizeze reuniuni de concertare, să creeze comisii de studiu, să lanseze seminarii de reflexie. Concertarea a devenit deci un risc permanent care conduce la amestecul și dezbaterile ideilor fără însă a le concretiza și care poate duce la eșecul chiar al celor mai frumoase proiecte. La nivel național (guvernul și înalții funcționari de stat), ca și la nivel teritorial (aleșii locali și unitățile administrativ-teritoriale) recurgerea excesivă la reuniuni sau grupuri de lucru, întărite prin dispozitive obligatorii de consultare, poate pune sub semnul întrebării inițiativele de schimbare deja întreprinse.

- ***„Părinții” noutăților***

Reînnoirea frecventă a conducerii nu are ca rezultat doar abandonarea proiectelor ci contribuie în plus la contestarea unei schimbări de către o alta, ceea ce decredibilizează cu atât mai mult fiecare inovație. În fapt, noii veniți caută să-și găsească

locul, să marcheze o urmă în viața organizației, ceea ce constituie un puternic factor de fragilizare.

d) Fragilitate în termeni comportamentali

- ***Puternica personalizare a proiectelor***

În ciuda faptului că la luarea deciziilor participă mai multe persoane, ecuația „o schimbare = un om” rămâne puternică în mediul public, fapt relevat spre exemplu și de ordinele care poartă numele ministrului care le-a promovat.

În practică însă este clar că pentru reușita unor schimbări este nevoie de energia reunită a mai multor indivizi care să utilizeze marjele lor personale de manevră. La aceasta adăugăm faptul că datorită acestei personalizări, atunci când individul respectiv se descurajează sau părăsește locul de muncă, schimbarea inițială este sortită eșecului.

- ***Confuzie și prudență față de criză***

Rețetele de succes folosite în trecut nu mai funcționează. Divizarea, procedurile, sistemele bugetare de angajare nu mai permit organizației publice să funcționeze în mod corect. În plus, resursele sunt rare. La aceasta se adaugă confuzia și comportamentele prudente față de criză. Unii decidenți publici nu se simt confortabil atunci când se confruntă cu necesitatea de a schimba erorile și ezitățile lor provoacă rupturi în evoluțiile aflate în curs de desfășurare.

- ***Absența leadership-ului***

Ținând cont de statute și de regulile derivate din dreptul muncii în cadrul sectorului public, încadrarea nu reușește să stăpânească toate variabilele gestiunii resurselor umane. Ea nu are toate capacitățile de a remunera sau sancționa și nu dispune de factori de stimulare a personalului său. În aceste condiții, leadership-ul ierarhic este dificil, iar impulsul necesar pentru punerea în practică a schimbărilor angajate este puțin eficace.

- ***Neimplicarea actorilor***

Pentru ca o schimbare să fie perenă și pusă în practică în mod real, oricine știe că adeziunea actorilor implicați trebuie să fie puternică. Pentru aceasta, una din condițiile necesare (chiar dacă nu și suficientă) constă în implicarea lor cât mai în amonte posibil. Ori, comportamentul tehnocratic, încă dominant în sistemul public, constă într-o concepere izolată a proiectelor de către „experți”, care rămân deconectați de utilizatorii sau beneficiarii schimbării. De aici rezultă un risc puternic ca schimbarea inițiată să nu fie nici integrată, nici pusă în practică, sau cel mult acest lucru să se facă în mod real, sau cu dificultate, ceea ce va compromite puternic durata sa de viață.

În ciuda acestor factori de rezistență la demaraj, organizațiile publice se transformă și evoluează, aceasta datorită existenței unui număr de factori care intervin în sens invers, favorizând puternic schimbarea.

10. Metodologia de planificare, implementare și monitorizare a reformei administrației publice

Strategia de reformă în administrația publică reprezintă un instrument flexibil de management atât pentru ministere cât și pentru Guvernul României. O coordonare mai mare în administrația publică garantează aplicarea unitară a principiilor administrației la nivelul întregului sistem public. Pentru funcționarea eficientă și efectivă a administrației publice este esențial să fie îmbunătățite standardele privind managementul. În scopul obținerii unui consens asupra funcțiilor, sarcinilor și responsabilităților părților implicate în reforma administrației publice, precum și asupra relațiilor mutuale, limitelor capacității și procedurilor de coordonare a schimburilor de informații, liderii de la cel mai înalt nivel politic și de la nivelul superior, de decizie, al administrației publice trebuie să înțeleagă reforma administrației publice în ansamblul ei. Funcția cea mai dificilă a reformei administrației publice este implementarea strategiilor.

Managementul și implementarea strategiei de reforma la nivelul administrației centrale impun crearea unei unități centrale pentru reforma.

O voință politică și un angajament solid sunt indispensabile și transformarea trebuie să se înscrie într-o perspectivă mai largă decât cea a unui minister luat izolat; în sfârșit, punerea în aplicare depinde de accesul la informație și de capacitatea de a influența deciziile de fond; acest lucru adesea nu este posibil decât pornind de la centrul Guvernului (vezi figura nr. 17).

Unitatea centrală pentru reforma trebuie să fie dotată cu un personal și cu un buget suficiente pentru desfășurarea activității, împreună cu instituțiile participante, aceasta trebuie să dea dovada de abilitate politică dar în același timp să acționeze în mod continuu și să fie în măsură să-și constituie propriul fond de competente.

O unitate centrală de reformă nu poate realiza singura transformarea instituțiilor publice, dar poate anima reforma și o poate ghida prin asumarea anumitor funcții centrale esențiale; unitatea ar trebui să colaboreze direct cu instituțiile competente în privința funcțiilor centrale ale bugetului și de control/verificare, în privința coordonării centrale, a elaborării textelor de lege, a mijloacelor de supraveghere a administrației (tribunale sau mediator), a transformării funcționarilor în profesioniști (evoluția “mentalităților” și a culturii administrative ca și a remunerării și a statutului); și înființarea unor celule de transformare în principalele administrații publice, cu care aceasta va colabora și pe care le va susține.

Ea ar trebui să caute să sensibilizeze societatea în ansamblu (asociații de cetățeni, de consumatori, medii de afaceri) și să o mobilizeze în favoarea reformei; această acțiune trebuie să cuprindă o campanie dusă de către specialiști (media, instituții, seminarii, etc) și o acțiune de educație civică.

Strategia de reformă trebuie să fie concepută în așa fel încât să producă semne vizibile de progres pe termen scurt și mediu care să afecteze în același timp mediile politice și populația; pe lângă aceasta, ea ar trebui să fie robustă pentru a supraviețui schimbărilor de persoane sau a Guvernului (prin instituționalizarea și formarea unei presiuni în favoarea schimbării care emană de la instituțiile non-guvernamentale, cum ar fi asociațiile din întreprinderi, fundațiile, asociațiile apolitice, etc) și pentru a rezista blocajelor.

Principalele funcții ale unei unități centrale s-ar putea prezenta după cum urmează:

- Întocmirea unui bilanț analitic al situației instituțiilor publice și al necesităților lor de dezvoltare, elaborarea unei politici și a unei strategii în vederea transformării instituțiilor publice și asigurarea "marketingului politic" al strategiei;
- Organizarea înființării unităților de reformă în principalele administrații publice, anumite organisme (alese pentru că sunt foarte aproape de obiectivele politicii de reformă), fiind definite ca "insule de excelență" (de exemplu, Ministerul Administrației Publice, Administrația Fiscală, Serviciile de resurse umane și organismele care se ocupă de investițiile străine ar putea fi candidații aleși); organizarea formării personalului unităților de reformă și animarea unei rețele de reformă (reuniuni periodice, buletine de informare, etc). Rețeaua ar putea include o selecție a administrațiilor locale și a județelor;
- Realizarea unor activități de reformă în domeniile strategice cheie, în principal bugetul, verificarea conturilor, elaborarea textelor de lege, coordonarea interministerială, funcția publică, controlul administrației, adică un domeniu de acțiune conjugată a Ministerului Administrației Publice, Ministerului de Finanțe, al Justiției, a Secretariatului General al Guvernului;
- Identificarea obstacolelor din calea transformării sau a ocaziilor propice reformei;
- Urmărirea progreselor și prezentarea lor în mod periodic la Parlament și la Guvern;
- Înființarea, formarea și administrarea unui "grup tehnic" care va acorda consultanță instituțiilor participante;
- Examinarea sistematică a tuturor deciziilor guvernamentale și a tuturor propunerilor de texte legislative pentru a descoperi dificultățile sau posibilitățile

- de a accelera transformarea;
- Încurajarea creării instituțiilor publice și private care pot contribui la profesionalizarea administrației publice (de exemplu, crearea Institutul Național de Administrație) ca și a unor organisme apte să asigure servicii de consultanță și de sprijinire a administrației publice;
 - Conceperea și aplicarea unui program care vizează o mai bună înțelegere a rolului instituțiilor publice și care generează o presiune permanentă în favoarea schimbării printr-o colaborare cu mass-media, cu grupurile de consumatori sau de cetățeni, cu asociațiile din întreprinderi, etc.

Ministerele sunt responsabile în realizarea și implementarea strategiilor reformei în administrația publică (vezi figura nr. 18). Este recomandabil ca grupurile de lucru care elaborează strategiile respective să-și continue activitatea pe durata implementării acestora, pentru a oferi consultanță în procesul de aplicare a strategiilor, de pregătire a planurilor de acțiune pe termen scurt și, când este cazul, pentru modificări aduse strategiei.

Pentru a monitoriza realizările în domeniul reformei, ministerele responsabile vor prezenta unității centrale pentru reformă obiectivele activităților lor și programul pentru trimestrul următor. La începutul fiecărui trimestru va fi prezentat un raport privind realizarea activităților și strategiilor din program referitoare la reforma în administrație.

Unitatea centrală pentru reformă va pregăti un raport privind necesitatea eventualelor modificări asupra stadiului progresului și activităților din planul strategic de acțiune.

11. Stadiul actual al reformei administrației publice

În scopul simplificării și optimizării procesului decizional s-a realizat o restructurare a Guvernului României. Scopurile urmărite prin reorganizarea Guvernului au vizat:

- eficientizarea actului de guvernare;
- reorientarea activității unor ministere și reducerea unui număr important de agenții guvernamentale;
- trecerea agențiilor guvernamentale în subordinea sau coordonarea ministerelor în vederea asigurării unei activități coerente și eficiente, a unor relații funcționale normale;
- înființarea unor ministere noi, pentru a răspunde priorităților de relansare economică și de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană;
- unificarea și transformarea unor agenții guvernamentale dovedite ca ineficiente, în ministere;
- înființarea în structura organizatorică a ministerelor a unor compartimente specializate, conduse de secretari de stat, pentru: relația cu Parlamentul, sindicatele și patronatul; integrare europeană și relații externe; investitori străini și autohtoni;
- reducerea substanțială a numărului persoanelor cu funcții de conducere din administrația publică centrală.

Pentru eficientizarea activității administrației publice centrale, s-a adoptat de către Parlament Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor – act normativ deosebit de important și necesar în procesul de accelerare a reformei din administrația publică.

Prin Ordonanța de Urgență nr. 2/2001 și alte acte normative, s-au luat unele măsuri privind înființarea, organizarea/reorganizarea și îmbunătățirea funcționării unor ministere - ca organe de specialitate ale administrației publice centrale, după cum urmează:

- Ministerul Integrării Europene;
- Ministerul Dezvoltării și Prognozei, prin reorganizarea Consiliului de Coordonare Economico – Financiară a Direcției Generale de Prognoză din subordinea Ministerului Finanțelor și a Agenției Naționale pentru Dezvoltare Regională, care au fost desființate;
- Ministerul Finanțelor Publice;
- Ministerul Industriei și Resurselor;

- Ministerul Apelor și Protecției Mediului;
- Ministerul Agriculturii, Alimentației și Pădurilor;
- Ministerul Lucrărilor Publice, Transportului și Locuinței prin desființarea Ministerului Transporturilor și Ministerul Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului;
- Ministerul Turismului;
- Ministerul pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii și Cooperăției;
- Ministerul Educației și Cercetării prin reorganizarea Ministerului Educației Naționale și a Agenției Naționale pentru Știință, Tehnologie și Inovare, care s-au desființat;
- Ministerul Culturii și Cultelor prin reorganizarea Ministerului Culturii și a Secretariatului de Stat pentru Culte;
- Ministerul Sănătății și Familiei;
- Ministerul Comunicațiilor și Tehnologiei Informației;
- Ministerul Informațiilor Publice;
- Autoritatea Națională pentru Protecția Copiilor și Adopții;
- Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor prin reorganizarea Oficiului pentru Protecția Consumatorului;

Prin Ordonanța de Urgență nr. 291/2000 și Hotărârea Guvernului nr. 8/2001 se organizează și funcționează Ministerul Administrației Publice, ca organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Guvernului. Ministerul Administrației Publice, ca minister de sinteză, asigură aplicarea strategiei și a Programului Guvernului în domeniul administrației publice locale și monitorizează în numele Guvernului elaborarea și aplicarea programelor de reformă de către ministere și celelalte autorități ale administrației publice centrale.

În subordonarea Ministerului Administrației Publice funcționează următoarele autorități publice centrale: Agenția Națională a Funcționarilor Publici și Oficiul Național de Cadastru, Geodezie și Cartografie. Agenția Națională a Funcționarilor Publici are rolul de a fundamenta și promova organizarea și funcționarea sistemului pentru managementul resurselor umane din administrația publică.

Procesul de restructurare s-a extins și la nivelul ministerelor și a organelor de specialitate din subordinea Guvernului și are în vedere următoarele:

- perfecționarea structurilor organizatorice interne;
- reproiectarea procedurilor administrative, prin eliminarea suprapunerilor și a discordanțelor;
- scurtarea procesului decizional;

- creșterea operativității în activitatea proprie fiecărei structuri instituționale;
- restrângerea numărului posturilor de conducere în scopul sporirii eficienței și calității actului decizional;
- reducerea și optimizarea reglementărilor pentru a deveni eficiente în folosul contribuabililor și al întreprinzătorilor;
- externalizarea activităților în condiții de eficiență și operativitate;
- reducerea drastică a costurilor administrației publice, prin oprirea risipei de resurse și printr-o activitate eficientă a funcționarilor publici;
- promovarea unor criterii de performanță pentru funcționarii publici;
- concentrarea atenției asupra cetățeanului în dubla sa calitate de beneficiar al serviciilor și de contribuabil.

Ținând cont de complexitatea procesului de reformă a administrației publice, un rol însemnat s-a acordat realizării cadrului legislativ adecvat pentru implementarea următoarelor legi:

- Legea privind Statutul funcționarilor publici, cu scopul de a depolitiza funcția publică, de a asigura stabilitatea funcționarilor publici și de a forma un corp de profesioniști eficace care să câștige încrederea populației în serviciul public și să devină un partener de dialog social competent;
- Legea privind răspunderea ministerială, care reglementează formele de responsabilitate legală (civilă, financiară și penală) a membrilor Guvernului;
- Legea privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, Legea privind regimul concesiunilor, Legea privind finanțele publice locale, care creează cadrul legal pentru favorizarea investițiilor străine, dezvoltarea infrastructurii naționale, autonomia locală și funcționarea parteneriatului public – privat, în scopul de a crește oferta de servicii publice de calitate;
- Legea privind dezvoltarea regională și Ordonanța de Urgență privind zonele defavorizate, care stimulează parteneriatul la nivel local în domeniul economic și social, asigură facilități pentru investitori în scopul relansării economice și protecției sociale și accesul la fondurile structurale și la fondul de coeziune socială, în perspectiva aderării la UE;
- Legea privind stabilirea salariilor de bază în sectorul bugetar și a indemnizațiilor pentru persoane care ocupă funcții de demnitate publică, ce asigură motivarea personalului din administrația publică și promovarea pe criterii de eficiență și profesionalism a acestuia, conducând la îmbunătățirea calității serviciilor publice.

A fost adoptată și se aplică Legea pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și a celor forestiere solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar. Nearmonizarea exigențelor tehnice dintre cadastrul agricol și cadastrul general, împiedică în anumite zone înregistrarea titlurilor de proprietate emise în baza Legii fondului funciar, ceea ce creează nemulțumiri ale cetățeanului, necesită costuri suplimentare și îngreunează circulația juridică a terenurilor.

Datorită acestor deficiențe, Guvernul a adoptat în ședința din data de 25 aprilie 2001 Ordonanța de Urgență privind restructurarea activității de profil prin crearea unui singur oficiu național de cadastru, care va răspunde de aplicarea corectă și concretă a Legii Fondului Funciar și a Legii cadastrului.

În contextul armonizării prevederilor legislative interne cu cele comunitare au fost elaborate și adoptate (sau sunt în curs de adoptare) următoarele acte normative:

- Legea administrației publice locale, care reglementează regimul general al autonomiei locale, definește atribuțiile și competențele autorităților administrației publice locale și întărește responsabilitatea aleșilor locali față de cetățean;
- Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală, vizând dezvoltarea și descentralizarea activității serviciilor comunitare;
- Legea privind statutul aleșilor locali;
- Ordonanțele privind crearea serviciilor publice comunitare pentru evidența informatizată a persoanelor, a pașapoartelor simple precum și pentru situații de urgență;
- Ordonanțele privind salubritatea, transportul local și asociațiile de locatari;
- Ordonanța privind înființarea și organizarea INA.