

Evaluarea ex-ante a
Programului Operațional
Dezvoltarea Capacității Administrative

România

EuropeAid/121373/D/SV/RO



Prezentat către:

UCE/Ministerul Finanțelor Publice

Prezentat de către:

Reka Matheidesz

Malcolm Ross

București, ianuarie 2007

© Folosirea cifrelor și / sau textului din acest document este interzisă.

Cuprins

REZUMAT EXECUTIV	6
1 INTRODUCERE	9
1.1 Obiectivele evaluării	9
1.2 Metodologie	9
1.3 Procesul de evaluare	14
1.4 Observații conceptuale	15
2 EVALUAREA ANALIZEI SECTORULUI SOCIO- ECONOMIC ȘI RELEVANȚA STRATEGIEI PENTRU NEVOILE IDENTIFICATE	19
2.1 Analiza situației actuale	19
2.2 SWOT	25
2.3 Relevanța	27
2.4 Recomandări	28
3 EVALUAREA JUSTIFICĂRII STRATEGIEI ȘI CONSECVENȚA ACESTEIA	30
3.1 Introducere	30
3.2 Principalele întrebări adresate	31
3.3 Evaluarea fundamentării strategiei	31
3.4 Consecvența strategiei	34
3.5 Recomandări	44
4 EVALUAREA CONCORDANȚEI STRATEGIEI CU POLITICILE UE, NAȚIONALE ȘI REGIONALE ȘI CU ORIENTĂRILE STRATEGICE COMUNITARE	46
4.1 Principalele întrebări adresate:	46
4.2 Evaluarea compatibilității strategiei cu obiectivele politicilor regionale, naționale și UE	46
4.3 Sinergiile cu alte PO	48
4.4 Evaluarea compatibilității cu CNSR și Orientările Strategice ale UE	48
4.5 Evaluarea compatibilității cu obiectivele UE orizontale privind mediul, egalitatea de șanse și societatea informațională	50

4.6	Recomandări	50
5	EVALUAREA REZULTATELOR PRECONIZATE ȘI A IMPACTULUI	51
5.1	Principalele întrebări adresate:	51
5.2	Cuantificarea obiectivelor la nivel de program și prioritate	51
5.3	Evaluarea rezultatelor preconizate	60
5.4	Recomandări	60
6	EVALUAREA SISTEMULUI DE IMPLEMENTARE PROPUS	61
6.1	Introducere	61
6.2	Principalele întrebări adresate	61
6.3	Metode de implementare	61
6.4	Management	62
6.5	Monitorizare	63
6.6	Evaluare	63
6.7	Management și control financiar	63
6.8	Plan financiar	63
6.9	Recomandări	64
7	ANEXE	66
7.1	Anexa 1 Prima întâlnire a evaluatorului ex-ante cu Autoritatea de Management	66
7.2	Anexa 2 Procesul-verbal al celei de-a 2-a întâlniri cu evaluatorii externi	67
7.3	Anexa 3. Prima întâlnire de informare	Error! Bookmark not defined.
7.4	Primul tabel de <i>follow up</i>	71
7.5	Procesul-verbal al celei de-a 2-a întâlniri de informare din 8 noiembrie 2006	72
7.6	Anexa 6. Al doilea tabel de <i>follow up</i>	74
7.7	Anexa 7 – Analiza ad hoc – Evaluarea lecțiilor învățate	75
	Evaluare generală	80
	Evaluare specifică	82
7.8	Analiza ad hoc 2: Justificarea orientării sectoriale	91
	Introducere	91
	Situația actuală a PO și sectoarelor selectate din cadrul acestuia	91
	Justificarea celor trei sectoare	94
	Sugestii de introducere a orientării sectoriale în textul PO	101
	Concluzii	103

Rezumat executiv

La începutul procesului de evaluare, evaluatorul a folosit ca bază pentru redactarea punctelor sale de vedere inițiale prima versiune preliminară a PO. Pe parcursul evaluării, evaluatorul a analizat trei versiuni preliminare a Programului Operațional. Primele comentarii au fost făcute pe baza versiunii din aprilie 2006 a Programului de Dezvoltare a Capacității Administrative 2007-2013. Acest document a fost modificat și refăcut în octombrie 2006. Prima versiune preliminară a raportului de evaluare a fost redactată pe baza acestei versiuni a PO. O nouă redactare și o reformulare considerabilă a obiectivelor au avut loc în noiembrie și decembrie 2006 și această versiune B a raportului de evaluare din 14 ianuarie 2007 ia în considerare aceste modificări aduse PO.

PO a fost refăcut și actualizat și ia în considerare consultările dintre evaluator și AM, precum și rezultatele diferitelor întâlniri de informare.

Întrebările-cheie folosite pentru evaluare în cursul procesului de evaluare au fost următoarele:

În ce măsură a identificat PO mijloacele adecvate pentru abordarea aspectelor legate de problemele și oportunitățile cu care se confruntă administrația publică din România?

În ce măsură definește PO axele strategice, prioritățile și obiectivele și în ce măsură reflectă o opinie informată privind relevanța acestora și posibilitatea de a fi realizate efectiv astfel încât să contribuie cel mai bine la dezvoltarea unei administrații publice moderne, funcționale?

Proiectele de dezvoltare a capacității administrative au un succes mai mare dacă obiectivele sunt foarte specifice și clar direcționate. Conform orientărilor strategice comunitare UE, s-a recomandat concentrarea fondurilor pentru câteva domenii. Cea mai recentă versiune a PO definește acum trei domenii prioritare de intervenție în cadrul PO. Aceste domenii sunt: sănătate, educație, ocuparea forței de muncă și solidaritatea socială. Au fost adăugate criteriile de selecție ale acestor domenii, iar justificarea selectării sectoarelor a fost întărită. **Concretetea** analizei a fost consolidată în versiunea revizuită din 6 decembrie a PO prin introducerea analizei problemelor și printr-o justificare suplimentară a priorităților cu ajutorul unei analize sectoriale. Criteriile de selecție sunt relevante și justificate. Orientarea sectorială nu

este însă reflectată în strategie sau la nivel de axe prioritare sau la nivelul domeniilor de intervenție.

Nevoile identificate în PO sunt conforme cu orientările strategice comunitare UE, precum și cu domeniile prioritare stabilite în Programul de Reformă a Administrației Publice (PRAP), asigurând astfel continuitate și sinergie cu programele anterioare privind dezvoltarea capacității. Problema privind nevoile se referă la faptul că acestea nu sunt fundamentate prin nevoile de capacitate specifice ale sectoarelor prioritare.

Versiunea din decembrie 2006 a PO folosește ca bază rezultatele programelor anterioare. Un tabel al lecțiilor învățate, inclusiv lecțiile din evaluările anterioare, a fost inserat, la fel și implicațiile pentru PO DCA, așa cum a fost sugerat anterior. Analiza problemelor din această versiune se bazează pe un arbore al problemelor în care ierarhia acestora este clară. Arborele problemelor asigură o mai mare coerență în cadrul PO, atât din perspectiva analizei problemelor, cât și a axelor prioritare.

În noua versiune a PO DCA din decembrie 2006 se regăsește o analiză SWOT îmbunătățită.

Axele prioritare nu mai sunt definite cu distincție între intervențiile centrale sau locale. Diferența se face acum între eficacitatea organizațională și furnizarea serviciilor. SWOT reflectă această nouă abordare. Noua versiune a SWOT este elaborată astfel încât să reflecte partea de analiză, iar constatările SWOT sunt puncte forte reale, puncte slabe reale și amenințări reale. Acum prezintă o evaluare bine fondată a situației abordate de program, precum și o orientare sectorială.

În noua versiune din decembrie 2006 a PO DCA obiectivele au fost modificate conform agendei Lisabona. Modificările sunt conforme cu discuțiile dintre AM și evaluator. S-a introdus un nou domeniu-cheie de intervenție în AP2 pentru consolidarea capacității de absorbție pentru fondurile de dezvoltare, domeniu care este relevant datorită unei presiuni tot mai mari asupra administrației publice din România privind absorbția fondurilor UE. Primele două axe prioritare sunt acum susținute de trei domenii cheie de intervenție. Domeniile cheie oferă răspunsuri strategice la problemele identificate în capitolul de analiză și în analiza SWOT. Strategia este consecventă, iar axele prioritare reflectă nevoi justificate.

Versiunea din decembrie 2006 a PO demonstrează o legătură mai logică cu analiza SWOT și cea sectorială. Strategia se concentrează pe aspecte relevante pentru sectoarele selectate, precum și pentru administrația publică în general. Selecția priorităților a fost și ea definită pe această bază.

Întreaga revizuire folosește arborele problemelor/obiectivelor pentru a îmbunătăți coerența documentului, prin urmare există o mai bună legătură între problemele identificate și domeniile de intervenție alese. Noua versiune definește în mod adecvat domeniile de intervenție. Conținutul domeniilor cheie în majoritatea cazurilor a fost păstrat, cu o mai bună formulare a obiectivelor și o mai bună corelare cu obiectivele generale și specifice. Această formulare a domeniilor cheie este mult mai adecvată din punct de vedere al clientului și pentru îmbunătățirea furnizării serviciilor de către organismele administrației publice.

Folosirea indicatorilor de realizare și a valorilor țintă corespunzătoare facilitează evaluarea performanței programelor. În versiunea nouă sunt prezentați indicatori mai buni și valori țintă mai clare, totuși reformularea anumitor indicatori a fost recomandată în cadrul unui atelier de lucru. S-a recomandat de asemenea colectarea datelor pe bază sectorială pentru a arăta performanțele diferite din sectoare. A fost creat un grup de lucru în cadrul AM DCA, format din personalul unităților de programare, contractare, monitorizare și evaluare, în vederea definirii indicatorilor.

Tabelul financiar nu conține alocarea resurselor în sectoarele prioritare.

Sistemul de implementare este stabilit. Deoarece nu este implicat niciun organism intermediar, capacitatea de a gestiona schemele de granturi la scară mare, în special la nivel local, necesită o justificare.

1 Introducere

1.1 Obiectivele evaluării

Obiectivul evaluării ex-ante a fost acela de a contribui la asigurarea unui program final cât mai relevant și coerent cu putință.

O evaluare ex-ante are cinci componente principale:

- A. Evaluarea analizei socio-economice și a relevanței strategiei pentru nevoile identificate;
- B. Evaluarea justificării strategiei și a consistenței acesteia
- C. Evaluarea coerenței strategiei cu politicile regionale și naționale și orientările strategice comunitare
- D. Evaluarea rezultatelor și impactului preconizate
- E. Evaluare sistemelor de implementare propuse

Scopul evaluării ex-ante este acela de a optimiza alocarea resurselor și de a îmbunătăți calitatea programării. Prin urmare, este:

- Un **proces interactiv** prin care sunt prezentate păreri și recomandări făcute de experți cu privire la conținutul programelor elaborate de cei responsabili de redactarea lor.
- Un **proces iterativ** prin care recomandările experților sunt luate în considerare de către planificatori în versiunile ulterioare ale diferitelor părți ale programelor.

Evaluatorul a analizat trei versiuni preliminare ale Programului Operațional pe parcursul procesului de evaluare. Primele comentarii au fost făcute pe baza versiunii din aprilie 2006 a Programului Operațional de Dezvoltare a Capacității Administrative 2007-2013. Acest document a fost modificat și reformulat în octombrie 2006, iar prima versiune preliminară a raportului de evaluare (versiunea A) s-a bazat pe această versiune a PO. În noiembrie 2006 au avut loc o nouă redactare și o reformulare majoră a obiectivelor, iar analiza versiunii curente, din decembrie 2006, a PO a fost inclusă în versiunea actuală, (B), a raportului de evaluare.

1.2 Metodologie

Procedura standard pentru evaluarea ex-ante este stabilită în ghidul preliminar al Comisiei.

Metodologia de bază folosită:

Analiza documentelor și a datelor pentru a avea o imagine generală a evaluărilor și a rezultatelor programelor anterioare.

Sursele de informații scrise au cuprins următoarele:

- Document preliminar - Reglementările privind Fondurile Structurale (General și FEDR) pentru 2007 - 2013;
- Document preliminar - Ghidul Strategic al Comisiei privind politica de coeziune 2007 - 2013, precum și agenda Lisabona.
- Documentele de lucru ale Comisiei privind evaluarea ex-ante (Octombrie 2005) și privind indicatorii (ianuarie 2006);
- Versiunile preliminare ale PO Dezvoltarea Capacității Administrative (DCA)
- Documentele citate în PO;
- Programul și Programul Complement al PO DCA.
- Rapoartele de țară ale Comisiei Europene - România 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006
- Parteneriatul pentru Aderare - 1999, 2001, 2003
- Comisia Europeană - Programul Comunitar Lisabona, iulie 2005
- FSE. Notă privind prioritatea capacității instituționale - sept 2005
- Comisia Europeană - Ghidurile Integrate pentru Dezvoltare și Locuri de Muncă, aprilie 2005
- Comisia Europeană - Împreună pentru creștere economică și locuri de muncă - Un nou început pentru Strategia Lisabona, februarie 2005
- Comisia Europeană - Împreună pentru creștere și locuri de muncă - Continuarea implementării strategiei Lisabona revizuite, mai 2006
- Accelerarea în domeniul creșterii economice și a locurilor de muncă: Progresul privind implementarea noii strategii Lisabona - discursul lui José Manuel Barroso, Președintele Comisiei Europene la seminarul „Excelență și parteneriat pentru o Europă inovatoare” - Lisabona, 6 octombrie 2006
- Programul de guvernare al României 2005-2008
- Strategia pentru accelerarea programului de reformă a administrației publice - 2001, 2004-2006
- Evaluarea interimară a sectorului RAP - ECOTEC, mai 2006
- Evaluarea ex-post a programelor Phare - MWH, iunie 2006
- Raportul Sectorial SIGMA privind administrația publică din România, 2005
- Fișa de programare sectorială Phare - Reforma Administrației Publice, 2005
- Rapoartele de activitate ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici - 2003, 2004, 2005

Interviuri cu actori cheie „Actori cheie” se referă la toți factorii de decizie și persoanele responsabile sau participanții care au contribuit la elaborarea programului la diferite niveluri și care vor fi implicați și în implementare, gestionare și monitorizare. În cazul PO DCA, experții cheie au inclus Autoritatea de Management pentru Capacitatea Administrativă, INA, ANFP, UCRAP

Persoanele intervievate care au furnizat informații au fost următoarele:

Nivel central		
DI. Liviu Radu	Ministerul Administrației și Internelor	Secretar de Stat
D-na Perla Simion	Ministerul Administrației și Internelor	Șef Serviciu Programare Autoritatea de Management pentru Dezvoltarea Capacității Administrative
DI. Victor Giosan	Secretariatul General al Guvernului	Secretar de Stat
D-na Anca Ghinea	Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului	Expert
DI. Lorand Butyka	Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice	Expert
D-na Claudia Lung	Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice	Manager, Departamentul pentru Descentralizare
DI. Petre Diaconu	Fostul Departament pentru Reforma Administrației Publice	Fost secretar de stat pentru reformă
DI. Dragoș Dincă	Institutul Național pentru Administrație	Director General – Secretar de Stat
DI. Cristian Bitea	Institutul Național pentru Administrație	Director General Adjunct
DI. Doru Vasilescu	Agenția Națională a Funcționarilor Publici	Directorul Unității de Implementare Programe
D-na Smaranda Pălan	Agenția Națională a Funcționarilor Publici	Șef serviciu, Departamentul pentru Strategie
D-na Xenia	Agenția Națională a	Director, Direcția pentru

Teodorescu	Funcționarilor Publici	Dezvoltare și Implementare
D-na Elena Ciocan	Ministerul Administrației și Internelor	Director Adjunct, Direcția pentru Integrare Europeană
DI. Sorin Chelmu	Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale	Secretar General
D-na Florentina Enache	Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale	Consilier

Formularea concluziilor preliminare pe baza analizei diferitelor componente ale evaluării. Aceste analize se bazează pe rezultatele studiului documentelor și a interviurilor. Au fost redactate două tabele de lucru care cuprind constatările fazelor de evaluare. Tabelul de lucru a inclus principalele constatări ale fazei de evaluare, precum și modificările propuse în cadrul documentului, cu termenul limită și organizația responsabilă cu aspectul în cauză. Tabelele de lucru au fost distribuite factorilor interesați înainte de întâlnirea de lucru. (anexa 5, anexa 6)

Întâlnirea inițială: pe data de 14 septembrie s-a organizat o întâlnire inițială cu scopul de a prezenta o imagine generală a metodologiei de evaluare, a procesului de evaluare și pentru a prezenta o opinie preliminară cu privire la Programele Operaționale. S-a făcut o prezentare dedicată pentru PO DCA.

Întâlnire de lucru cu factorii interesați implicați. În acest cadru, au fost organizate câteva întâlniri informale cu Autoritatea de Management, precum și două întâlniri interimare pentru prezentarea unor concluzii preliminare. Scopul întâlnirilor interimare a fost acela de a prezenta constatările evaluatorului și de a discuta aspectele în detaliu. Întâlnirile au fost structurate în funcție de aspectele identificate în tabelul de lucru, distribuit factorilor interesați înainte de întâlnire. (anexa 3, anexa 4.)

Seminarii privind indicatorii: au fost organizate 2 seminarii privind elaborarea și selecția indicatorilor, susținând astfel procesul de învățare. La ambele seminarii au fost invitați și au fost prezenți principalii factori interesați. AM a primit un document cu lista indicatorilor propuși atât pentru nivelul de activități, realizări, cât și pentru rezultate.

Raportarea privind rezultatele evaluării și concluziile finale. În acest raport se regăsește o scurtă analiză a rezultatelor evaluării privind o anumită componentă de evaluare. În raport s-a explicat și motivul pentru care unele concluzii ale evaluatorilor au fost acceptate sau nu de planificatori.

Diseminarea raportului: O versiune preliminară a raportului a fost realizată și distribuită principalilor factori interesați. Pe baza acestui raport s-a realizat o prezentare pentru a atrage atenția asupra principalelor constatări ale evaluatorului. În cadrul prezentării au fost menționate pe scurt principalele întrebări legate de evaluare, principalele constatări și principalele recomandări.

Pentru o mai bună analiză a anumitor aspecte a fost necesară realizarea a trei **analize ad hoc** identificate pe parcursul procesului de evaluare:

1. Analiza programelor anterioare de dezvoltare a capacității și a lecțiilor învățate (anexa 7)
2. Asistență privind justificarea direcției sectoriale a PO (anexa 8)
3. Cele mai bune practici ale noilor și vechilor state membre și metodologiile folosite

Rapoartele au fost diseminate tuturor factorilor interesați și formulate astfel încât să vină în sprijinul lecțiilor învățate.

Principalele concluzii ale analizelor ad hoc 1 și 2 au fost incluse în raportul de evaluare. Textul complet se găsește în anexă .

Analiza ad hoc 3 este în curs de finalizare și vizează sprijinirea redactării și finalizării Programului Complement.

Întrebările-cheie de evaluare adresate pe parcursul procesului de evaluare:

În ce măsură a identificat PO mijloacele adecvate pentru abordarea aspectelor legate de problemele și oportunitățile cu care se confruntă administrația publică din România?

În ce măsură definește PO axe strategice, priorități și obiective și în ce măsură reflectă o opinie informată privind relevanța acestora și posibilitatea de fi realizate efectiv astfel încât să contribuie cel mai bine la dezvoltarea unei administrații publice moderne, funcționale?

1.3 Procesul de evaluare

- 1) Primul pas, conform abordării standard, constă în evaluarea analizei socio-economice și a relevanței strategiei pentru nevoile identificate.

În cazul acestui PO, analiza socio-economică a fost înlocuită de o examinare a descrierii problemelor existente identificate atât la nivelul administrației centrale, cât și locale. PO a fost revizuit și s-au organizat interviuri pentru a analiza situația și problemele care există la nivel de administrație centrală și instituții locale. Un expert pe termen scurt a analizat rezultatele programelor anterioare, precum și lecțiile învățate. Constatările sale au fost incluse în PO, precum și în analiza evaluării. (Studiul ad hoc al lui Eugen Perianu din anexa 7)

Experiențele noilor state membre au fost folosite ca repere comparative, exemplele de bune practici au fost distribuite Autorității de Management. O analiză comparativă detaliată va fi realizată la nivel de Program Complement. În acest caz, examinarea și evaluarea problemelor relevante se face analizând riscurile potențiale ale proiectelor de dezvoltare a capacității în general și în același timp luând în considerare cele mai bune practici ale statelor membre.

Strategiile de dezvoltare pe termen lung privind nevoia de îmbunătățire a eficacității administrației publice au fost luate în considerare.

Metodele au presupus în principal activitate de cercetare (analiza documentelor menționate anterior). Constatările analizei au fost discutate cu personalul AM PO DCA.

- 2) Al doilea pas constă în evaluarea justificării strategiei și a consistenței sale, precum și a politicilor specifice.

În principal pe baza activității de studiere a documentelor s-a făcut o evaluare a justificării strategiei și s-a redactat opinia evaluatorilor privind consistența internă. Au fost identificate și evaluate rezultatele proiectelor și programelor anterioare, precum și nevoile încă existente.

A fost examinată legătura dintre strategie și punctele tari, punctele slabe, oportunitățile și amenințările. S-a acordat o atenție specială părții de analiză pentru a decide dacă sectoarele selectate ca sectoare prioritare au o justificare solidă pentru a fi selectate. Analiza a vizat impactul lor asupra dezvoltării socio-economice.

Un studiu ad hoc și un specialist au asistat la finalizarea și justificarea celor trei sectoare prioritare selectate.

- 3) Al treilea pas constă în evaluarea concordanței dintre strategie și politicile UE și naționale și Cadrul Național Strategic de Referință pentru România.

Pe baza activității de cercetare s-a făcut o evaluare a concordanței externe. Au fost luate în considerare documentele care reflectă strategiile pentru viitoarea reformă administrativă.

- 4) Al patrulea pas constă în evaluarea rezultatelor și impactului preconizate.

Indicatorii propuși în versiunea preliminară a PO au fost verificați pe baza principiilor SMART și a cuantificării lor. Posibila agregare a acestora din proiect, la nivel de prioritate și program, a fost asistată de un expert pe termen scurt. S-au organizat 3 ateliere de lucru pentru o mai bună formulare a indicatorilor.

- 5) Pasul final constă în evaluarea sistemului de implementare propus pentru gestionarea, monitorizarea și evaluarea programului.

Evaluarea în această fază a analizat măsura în care PO DCA poate fi implementat în condiții optime, respectând reglementările și cerințele în domeniu. Activitatea din această etapă a cuprins și evaluarea disponibilității personalului și sistemelor pentru o gestionare eficientă și eficace a PO DCA.

1.4 Observații conceptuale

„Capacitate instituțională și administrativă” se referă la un set de caracteristici ale organizațiilor publice referitoare la performanța și succesul politicilor publice. Conceptul de „capacitate” se referă la atenția acordată elaborării strategiilor și dezvoltării competențelor în vederea maximizării oportunităților pentru eficiența programelor.

Aspectele tipice ale capacității sunt, de exemplu:

- calitatea funcționarilor publici;
- unele caracteristici organizaționale;
- răspândirea TIC între diversele structuri organizaționale;
- relații interguvernamentale și

- caracteristicile interacțiunii dintre guvern și mediul social și economic.

Îmbunătățirea capacității instituționale și administrative, „modernizarea administrativă” este uneori un obiectiv explicit și deseori implicit al programelor de dezvoltare socio-economică.

Capacitatea instituțională și administrativă: în termeni pozitivi, se referă la abilitatea structurilor publice de a identifica și rezolva probleme legate de formularea și implementarea politicilor guvernamentale.

În acest sens, capacitatea se referă la un set de condiții funcționale care permit guvernelor să elaboreze și să implementeze programe cu rezultate mai bune.

Legăturile dintre capacitatea instituțională și administrativă și programele de dezvoltare socio-economică

Instituțiile publice susțin competitivitatea regiunilor prin rezultatele obținute în implementarea următoarelor funcții:

- asigurarea respectării normelor
- asigurarea serviciilor de protecție socială, educație
- asigurarea și promovarea concurenței pe piață
- asigurarea protecției legale pentru a sprijini respectarea contractelor
- asigurarea protecției bunurilor din domeniul mediului, de ordin teritorial, cultural și social
- asigurarea standardelor de calitate și eficiență privind producerea și furnizarea serviciilor publice
- asigurarea dezvoltării facilităților și infrastructurii necesare pentru a sprijini mobilitatea
- asigurarea dezvoltării rețelelor TIC
- asigurarea calității proceselor de investiții și a selecției proiectelor
- asigurarea eficienței și eficacității proceselor de decizie la nivel public

Această listă a fost comparată cu versiunea revizuită din octombrie 2006 a PO, cu scopul propus pentru cele două axe prioritare. PO DCA (versiunea din decembrie 2006) urmărește:

- asigurarea respectării normelor;
- asigurarea serviciilor de protecție socială, educație
- asigurarea unei mai bune implementări și aplicări a legislației;
- asigurarea calității și eficienței privind furnizarea serviciilor publice;

- îmbunătățirea proceselor de luare a deciziilor la nivel public.

Pentru a susține procesele de dezvoltare, organismele publice trebuie să îndepărteze toate obstacolele relevante în calea competitivității teritoriale, care cuprind: slaba dezvoltare a structurilor publice și performanțele slabe ale serviciilor publice.

Programele de dezvoltare a capacității administrative, așa cum sunt descrise mai sus, au în general impact indirect asupra dezvoltării socio-economice. **La selectarea sectoarelor, trebuie acordată prioritate sectoarelor în care măsurile de dezvoltare a capacității sunt prioritare și care au un impact mai direct. Acest obiectiv este stabilit și în strategia Lisabona.**

Versiunea revizuită din decembrie 2006 a PO DCA conține acum criteriile clare pentru selecția sectoarelor și justificarea privind selecția celor trei sectoare. Mai mult, în analiza situației actuale este prezentată și o analiză sectorială.

Anexa III a versiunii din decembrie a PO asigură o justificare detaliată a selecției celor trei sectoare pe baza următoarelor criterii:

- valoarea cheltuielilor publice în aceste sectoare;
- numărul de angajați publici;
- numărul de instituții publice;
- numărul de cetățeni afectați.

În timp ce obiectivul principal al POAT este acela de a contribui direct la absorbția fondurilor structurale, PO DCA are ca obiectiv general acela de a contribui la atingerea obiectivelor naționale și UE pentru a realiza progrese în domeniul dezvoltării socio-economice în conformitate cu scopurile de coeziune și convergență, astfel contribuind indirect la capacitatea de absorbție prin îmbunătățirea funcționării administrației publice. Obiectivele PO DCA reflectă acum acest scop.

Experiența statelor membre arată că următorii factori pot sta în calea implementării cu succes a programelor de dezvoltare a capacității:

- Lipsa activităților de consolidare a rezultatelor obținute
- Lipsa implicării și interesului factorilor cheie
- Mediu legislativ necorespunzător

- Anumite abordări și valori predominante în societate
- Proceduri guvernamentale extrem de birocratice
- Sisteme de management necorespunzătoare

În statele membre s-a observat că programele de dezvoltare a capacității au avut succes atunci când:

- A existat o corelare puternică cu procesul de aderare
- A existat disponibilitatea de a promova schimbări majore de politici
- A existat o implicare deosebită din partea organizațiilor
- A existat un sprijin puternic din partea autorităților centrale.

În același studiu se afirmă și faptul că acele programe de dezvoltare a capacității care vizează o serie largă de domenii ale politicii publice și care tind să se concentreze pe cursuri de formare au mai puțin succes atunci când obiectivele nu sunt stabilite clar și specific. De asemenea, se menționează că proiectele de dezvoltare a capacității au șanse mai mari de succes dacă au obiective mai relevante și specifice.

Dezvoltarea capacității va rămâne o prioritate cheie în administrația din România în anii de după aderarea la Uniunea Europeană. Existența unui program operațional separat pentru Dezvoltarea Capacității Administrative demonstrează că importanța consolidării acestor capacități beneficiază de o atenție deosebită în România.

2 Evaluarea analizei sectorului socio-economic și relevanța strategiei pentru nevoile identificate

2.1 Analiza situației actuale

Principalele întrebări de evaluare din acest capitol sunt:

Sunt identificate elementele necesare abordării nevoilor specifice ale instituțiilor din administrația publică?

Sunt acestea suficient de specifice?

Există o ierarhizare coerentă a principalelor deficiențe abordate?

S-au stabilit obiective care să corespundă în mod specific nevoilor prioritare?

Lecțiile învățate

În acest capitol au fost analizate activitățile din perioada de pre-aderare și impactul proiectelor și au fost colectate și analizate experiențele dobândite.

În evaluarea din versiunea octombrie 2006 se menționează:

„În 2004, Guvernul României a adoptat o strategie actualizată pentru accelerarea procesului de reformă a administrației publice, document care a fost primit favorabil de Comisia Europeană. Acesta a fost urmat de a doua strategie pentru următorii doi ani care viza, de asemenea, continuarea reformei guvernamentale.

Strategiile RAP sunt pe o perioadă de doar 2 ani, în timp ce CNSR și PO conțin o strategie de dezvoltare pe 7 ani. Prin urmare, se recomandă schimbarea ierarhiei acestei relații, în sensul considerării strategiei pe termen mediu CNSR și PO ca bază, însoțită de alinierea strategiilor RAP pe termen mai scurt la acest proces de dezvoltare pe termen mai lung sau, alternativ, extinderea strategiei naționale RAP pe un interval de timp mai lung.

Lecțiile învățate în urma implementării strategiilor naționale și a fondurilor pre-aderare sunt vitale pentru folosirea oportunității de continuare a acestui proces de reformă. Folosirea ca bază a rezultatelor și lecțiilor învățate din alte proiecte de dezvoltare a capacității și dezvoltare instituțională este extrem de importantă, deoarece s-a alocat o asistență considerabilă României (în mare parte prin instrumentele de pre-aderare, dar și din alte fonduri bilaterale) pentru dezvoltarea capacității. Mai mult, asistența Phare a contribuit deja la acțiuni considerabile de dezvoltare a capacității în câteva ministere și în câteva instituții implicate în procesul de aderare.

Analiza PO din prima versiune preliminară (versiunea din aprilie 2006) nu a subliniat sinergiile reformei guvernamentale naționale și PO DCA, nici nu a prezentat detalii privind posibilele suprapuneri și inter-relații dintre cele două programe și intervențiile lor. De asemenea, nu a analizat lecțiile învățate din proiectele și programele anterioare privind dezvoltarea capacității.

În urma consultării cu Autoritatea de Management s-a redactat o nouă versiune a PO. Versiunea din octombrie 2006 a PO subliniază mai clar relația dintre PO DCA și RAP. Din text reiese clar că domeniile abordate în PO ca axe prioritare sunt în conformitate cu domeniile abordate în strategie RAP 2004. De asemenea, sunt în concordanță cu Strategia Guvernului 2005-2008. Întrebarea care se pune este: „activitățile propuse în PO asigură o continuare fără întreruperi a Strategiei RAP până în prezent? Există posibile suprapuneri între programele planificate în cadrul Phare sau sursele naționale, și Fondurile Structurale? În unele cazuri, această parte a PO conține duplicări la nivel de text. Programele 2004-2006 pentru reforma administrativă includ câteva concluzii și lecții relevante în acest context.

În ultimii ani au existat politici (programe) (uneori finanțate de fonduri pre-aderare) care au folosit oportunitățile de dezvoltare a capacității instituțiilor implicate în gestionarea fondurilor pre-aderare și a Fondurilor Structurale. Ar fi interesant de știut care sunt motivele pentru care unele abordări au avut succes și (probabil) altele au eșuat.

În acest context, s-a realizat un studiu integrat care vizează rezultatele și lecțiile învățate, diferențele identificate din proiectele și programele anterioare, studiu care a fost inclus în cadrul unei analize ad hoc efectuate de un consultant de evaluare.

În versiunea din octombrie 2006 a PO există o listă și o descriere detaliată a activităților anterioare privind dezvoltarea capacității, dar s-a recomandat elaborarea mai detaliată a lecțiilor învățate în acest capitol. S-a sugerat să se răspundă la următoarele întrebări:

Care au fost lecțiile învățate?

Ce intervenții s-au dovedit a fi un succes?

Care au fost principalele obstacole în calea unei implementări de succes?

Care sunt instituțiile care au beneficiat deja de proiecte de dezvoltare a capacității?

Cum s-au schimbat funcțiile și rolurile acestora?

Evaluările externe anterioare ale proiectelor de dezvoltare a capacității au menționat că există anumite acțiuni care ar trebui evitate și luate în considerare la planificarea noilor programe de dezvoltare a capacității. Acestea cuprind:

- Implementarea programelor de formare nu ar trebui să preceadă definirea funcțiilor
- Implementarea sistemelor informatice nu ar trebui să preceadă legislația și
- Definirea procedurilor nu ar trebui să preceadă structura.

Un exemplu este introducerea EDIS în instituțiile implicate în Phare. Introducerea și acreditarea EDIS ar putea fi considerată ca pilot pentru introducerea unei măsuri mai complexe de dezvoltare a capacității din instituții.

Analiza menționează principalele constatări ale raportului ECOTEC din iulie 2005, în care se subliniază următoarele:

1. o mai mare atenție față de capacitatea de absorbție în procesul de elaborare
2. nu s-au învățat suficiente lecții (în ciuda abundenței de lecții desprinse prin monitorizarea și evaluarea proiectelor)
3. lipsa procesului decizional și a susținerii politice la nivel înalt

S-a recomandat abordarea acestor constatări atât în secțiunea de analiză și strategie a PO, cât și în cea privind lecțiile învățate, nu doar din procesul RAP, ci și din alte programe de dezvoltare instituțională și de dezvoltare a capacității.

S-a recomandat ca această secțiune privind analiza să sublinieze, așa cum s-a explicat în întâlnirea de lucru, modul în care programele anterioare și strategiile RAP au contribuit la fundamentare PO atât în termeni legali, cât și structurali, precum și ce s-a realizat în vederea stabilirii cadrului reformei. Ar trebui să fie mai degrabă o prezentare generală, însă este nevoie și de o analiză sectorială specifică (direcționată către sectoarele selectate) privind rezultatele realizate și posibilele oportunități de

dezvoltare. Aceste aspecte ar trebui să fie mai specific orientate din punctul de vedere al intervențiilor și programelor.

Recomandarea a fost ca analiza să se bazeze pe un arbore al problemelor, susținut de informații cantitative suplimentare.

Acest capitol a fost revizuit substanțial în versiunea din decembrie 2006 a PO. Acum este mai detaliat, refăcut și actualizat și ia în considerare consultările dintre evaluator și AM, precum și conținutul întâlnirilor de lucru.

Analiza din versiunea decembrie 2006 conține constatările programelor și rezultatelor anterioare din sectoarele selectate și le folosește ca bază pentru o etapă ulterioară.

În analiză s-a introdus un tabel cu lecțiile învățate, inclusiv lecțiile din evaluarea ex-ante, precum și implicațiile pentru PO DCA, așa cum s-a sugerat anterior.

S-a realizat un arbore al problemelor. Analiza problemelor se bazează acum și pe acest arbore al problemelor în care se poate observa ierarhia problemelor. Analiza ar trebui totuși să se refere și la obstacolele în calea dezvoltării socio-economice, subliniind problemele și nevoile celor 3 sectoare prioritare, pentru a crea o legătură cu obiectivele Lisabona și FSE. Aceasta ar trebui să cuprindă o scurtă analiză a structurilor instituționale actuale la toate nivelurile, (în sectoarele prioritare) și nevoia de a extinde acordurile de parteneriat.

S-a menționat și faptul că numeroase proiecte pre-aderare care vizează reforma guvernamentală au început implementarea doar recent. De exemplu, proiectele pilot de descentralizare au început abia în 2006 și vor continua în 2007. Prin urmare, există o experiență redusă în domeniul implementării. PO DCA a beneficiat de experiența evaluării ex-post a programelor Phare, în acest sens.

Conținutul specific al analizei

În orientările strategice comunitare se menționează faptul că investițiile ar trebui să se concentreze pe acele domenii de politici în care se regăsesc cele mai mari obstacole în calea dezvoltării socio-economice și pe elementele cheie ale reformelor administrative.

Având în vedere această evaluare, versiunea din octombrie 2006 menționează:

„Administrația publică la nivel central și local reprezintă o arie foarte mare vizată de dezvoltarea capacității. Pentru a folosi cel mai bine fondurile disponibile și pentru a obține cele mai bune rezultate, este necesară o abordare clar orientată”.

În prima versiune preliminară a PO (versiunea din aprilie 2006) nu a existat o orientare clar detectabilă a strategiei, iar analiza nu a examinat situația diferită la nivelul administrației centrale și locale. În opinia evaluatorului ex-ante, aceasta se referă mai mult la nevoile specifice ale administrației publice în sectoarele relevante. Analiza nu a vizat nevoile specifice ale instituțiilor, ministerelor, autorităților locale la nivel central și local, și nu a selectat sectoarele prioritare sau vizate pentru a fi selectate.

Analiza a examinat administrația publică sub forma unui sistem complex și nu a luat în considerare diferitele caracteristici specifice și nevoile la nivel central și local ale instituțiilor din sectoarele relevante.

Versiunea refăcută din octombrie 2006 a PO a definit trei domenii specifice pentru intervenții în cadrul PO. Aceste domenii sunt: **sănătate, educație, ocuparea forței de muncă și solidaritatea socială**. Această decizie a reprezentat o îmbunătățire considerabilă în comparație cu versiunea anterioară. Cu toate acestea, criteriile de selecție ale acestor domenii au fost încă neclare. Nu s-a prezentat nici o analiză și nici o justificare detaliată privind selecția acestor trei sectoare. Este greu de înțeles, de exemplu, de ce sectorul sănătății are o mai mare prioritate decât, de exemplu, Ministerul Economiei din punctul de vedere al unui impact socio-economic mai mare. S-a recomandat prezentarea unei evaluări detaliate a fiecărui sector selectat în analiza socio-economică, având scopul de a înțelege mai bine problemele și situația de fapt din aceste sectoare.

Evaluatorul nu a fost informat de organizarea niciunei consultări cu factorii interesați din aceste sectoare pentru a putea identifica mai bine nevoile lor și a asigura sinergiile cu planurile lor de dezvoltare și nevoile structurale.

Pentru a oferi asistență în cadrul acestui proces de justificare, s-a realizat o analiză ad hoc cu scopul de a oferi o justificare și o bază pentru anumite sectoare selectate. (anexa 8). Justificarea din PO s-a bazat astfel în cea mai mare parte pe constatările acestei analize. Cu toate acestea, trebuie să se organizeze consultări cu factorii interesați și beneficiarii cheie.

Examinarea a asigurat o descriere a problemelor identificate, dar nu a existat o diferențiere a problemelor la nivel central și local.

Analiza din versiunea octombrie 2006 a PO nu a menționat anumite aspecte ale administrației publice, cum ar fi caracteristicile structurale ale administrației locale și centrale, formularea politicilor publice în prezent, structurile de parteneriat din prezent și interacțiunea cu mediul social și economic. Aceasta din urmă este cu

precădere importantă pentru analiza nivelului de satisfacție a clientului, în special la nivel local.

Punctele forte și punctele slabe ale administrației publice din România au fost clar descrise, dar a existat o lipsă a informațiilor privind cauzele principale ale acestor puncte slabe. S-a recomandat includerea unei scurte descrieri a acestor cauze principale. Aceasta este acum mai bine elaborată în ultima versiune a PO, din decembrie 2006.

S-a recomandat descrierea mai detaliată a problemelor majore, fie că este vorba despre ineficiență, productivitate scăzută, lipsa transparenței, absența unei funcționări orientate spre servicii, etc. în arborele problemelor. Cauzele acestor probleme urmau să fie analizate în detaliu pentru a explica și cauzele anumitor fenomene, precum și pentru a explica mai bine cauza și efectul anumitor inter-relații, de exemplu, ineficiența decurge din probleme structurale, calitatea funcționarilor publici sau dificultăți procedurale.

Analiza versiunii din octombrie 2006 examinează în detaliu calitatea funcționarilor publici, dar nu trage concluzii pe baza datelor citate.

Există o lipsă a datelor numerice citate în analiză. Ar trebui să se prezinte mai mulți indicatori și date în analiză cu privire la toate aspectele legate de capacitatea administrației publice pe baza indicatorilor comparabili la nivel internațional. Identificarea datelor de referință din PO este deosebit de dificilă nu doar pentru că activitățile de dezvoltare a capacității, dată fiind natura lor, sunt greu de cuantificat, ci și pentru că eficacitatea administrației publice nu a fost măsurată mai devreme. Absența datelor de referință creează pericolul de a nu putea stabili obiective-țintă și de a nu le putea evalua mai târziu. Fără obiective-țintă, diferența dintre situația dorită și situația țintă nu poate fi identificată.

Consistența analizei a fost consolidată în versiunea revizuită a PO din decembrie 2006 prin inserarea analizei problemelor și printr-o justificare mai detaliată a priorităților cu o analiză de sector. Cu toate acestea, este vital ca toate secțiunile PO, fie că este vorba de strategie, domenii de intervenție sau indicatori, să reflecte această orientare sectorială.

Justificarea sectoarelor este acum stabilită în anexa III a PO. Selecția s-a bazat pe analiza a patru criterii. Criteriile sunt justificate, cuantificabile, prin urmare servesc drept bază solidă pentru justificarea sectorială. Criteriile sunt:

- Nivelul cheltuielilor publice

- Numărul instituțiilor publice implicate în furnizarea serviciilor
- Numărul de angajați din sectoare
- Numărul de beneficiar finali ai serviciilor publice furnizate prin sectoare

Nu există dubii privind eligibilitatea sectoarelor de solidaritate socială, educație și sănătate, precum și nevoia acestora de asistență în cadrul PO DCA. În ultimii ani s-au făcut eforturi semnificative în vederea reformării modului în care funcționează aceste sectoare, a descentralizării procesului decizional și a competențelor financiare conform principiului subsidiarității. Acestea sunt sectoare care afectează aproape toți cetățenii din România și în care se preconizează că schimbările pozitive vor contribui semnificativ la dezvoltarea socio-economică, reducerea disparităților dintre UE și România și la calitatea vieții cetățenilor.¹

Versiunea actuală a PO DCA din decembrie 2006 a evoluat semnificativ în comparație cu versiunile anterioare în scopul său de a introduce orientarea sectorială. Această orientare este acum prezentă în majoritatea capitolelor PO. Cu toate acestea, subiectul mai poate fi supus dezbaterilor. Este important să se hotărască în ce măsură și în ce mod vor fi implementate prioritățile sectoriale. Mai mult, se recomandă ca programe/proiecte speciale să fie elaborate împreună cu ministerele de resort relevante și alte agenții sau organisme, pentru a aborda nevoile specifice ale sectoarelor prioritare. Dacă prioritățile în cadrul sectoarelor se vor stabili doar pe baza concurenței deschise, se poate pierde efectul coordonării prin politici, precum și momentul propice de realizare a unor schimbări semnificative în aceste trei domenii foarte importante în România.²

Deși au existat anumite consultări la nivel politic cu factorii interesați din sectoarele selectate, consultările suplimentare privind sectoarele prioritare mai pot fi îmbunătățite, cu accentul pe identificarea nevoilor specifice ale sectorului. S-a menționat și faptul că progresul înregistrat în procesul de descentralizare sprijinit în perioada de pre-aderare este monitorizat pentru a asigura o mai bună continuitate și coordonare între programe.

2.2 SWOT

Analiza SWOT are rolul de a prezenta o imagine cuprinzătoare a analizei problemelor deja abordate în prima parte a PO:

¹ Analiza ad hoc privind orientarea sectorială, de Judit Rozsa

² Analiza ad hoc privind orientarea sectorială, de Judit Rozsa

În versiunea din aprilie 2006 a PO, constatările SWOT se bazau pe un atelier de lucru anterior, organizat cu factorii interesați, unde au fost identificate problemele. Cu toate acestea, constatările atelierului de lucru nu au fost complet în conformitate cu problemele identificate în secțiunea de analiză a versiunii PO din aprilie 2006.

În versiunea PO din octombrie 2006, analiza SWOT s-a îmbunătățit semnificativ, dar orientarea sectorială nu a fost bine reprezentată încă.

Analiza SWOT din versiunea din octombrie 2006 s-a referit la administrația publică în general și nu a luat în considerare diferențele dintre punctele forte, slabe, oportunitățile și amenințările de la nivel local și central.

Evaluatorul ex-ante este de acord și cu punctul de vedere al Comisiei referitor la faptul că analiza SWOT din versiunea PO din octombrie 2006 nu s-a referit la toate aspectele legate de problemele de dezvoltare a capacității administrației publice, concentrându-se în schimb pe punctele forte și punctele slabe ale sistemului dintr-un punct de vedere intern – în principal dezvoltare resurselor umane. Nu s-a realizat nici o analiză din punctul de vedere al clientului, ceea ce este important, în special la nivel local. Modelele operaționale, elaborarea de politici, structurile, serviciile, nu au fost studiate în profunzime. Problemele citate în cadrul SWOT nu se aflau la același nivel în ierarhia problemelor: unele probleme reflectau probleme minore, iar altele erau la o scară mai mare. Problemele și descrierile ar trebui grupate pentru a asigura o mai mare consistență.

Așa cum s-a recomandat, o oportunitate importantă ar fi aceea de a folosi ca bază progresele înregistrate și lecțiile învățate din programele și proiectele anterioare sau în curs de derulare, în special din procesul de pre-aderare.

Punctele forte, punctele slabe, oportunitățile și amenințările descrise în analiza SWOT nu prezentau nici o relație cauză-efect față de majoritatea elementelor din strategie și există o lipsă a unei conexiuni cu intervențiile alese în secțiunea privind strategia din versiunea din octombrie.

Recomandarea era ca analiza SWOT ca atare să fie urmată de un text în care să se explice care sunt oportunitățile pe care se va baza strategia sau amenințările pe care strategia vrea să le minimizeze sau să le evite.

Noua versiune din decembrie 2006 a PO DCA asigură o analiză SWOT îmbunătățită.

Axele prioritare nu mai sunt definite pentru a face diferențierea dintre intervențiile locale și centrale. Diferențierea se face acum între eficacitatea organizațională și furnizarea serviciilor. SWOT reflectă această nouă abordare.

Noua versiune a SWOT este elaborată astfel încât să reflecte partea de analiză, iar constatările SWOT sunt puncte forte reale, puncte slabe reale și amenințări reale. Aceasta asigură acum o evaluare realistă a situației abordate de program, deși nu există nicio referință la capacitatea din sectoarele prioritare. Toate părțile componente ale analizei SWOT ar trebui să conțină anumite referințe la sectoarele prioritare, cu trimitere la analiza sectorială din anexă. Exemplu:

Puncte forte: planuri de descentralizare și reformă extinsă și acceptată în cele trei sectoare prioritare.

Puncte slabe: competențe neclare între diferitele niveluri, pregătire și resurse insuficiente pentru a asigura servicii de calitate la nivel local în sectoarele prioritare.

Oportunități: Eforturile combinate cu alte programe operaționale (în special cu POS DRU) pot aduce multe schimbări majore pozitive în sectoarele prioritare.

Amenințări: Rezistența unor actori și/sau cetățeni la schimbările propuse în sectoarele prioritare

În secțiunea privind oportunitățile se menționează dezvoltarea sistemului educațional privat, deși acest sector nu intră în domeniul de aplicare a programului operațional de dezvoltare administrativă, după părerea evaluatorului.

Se menționează o singură amenințare, în timp ce dificultățile implementării, lipsa motivației etc. nu sunt menționate.

2.3 Relevanța

Experiența din alte programe de dezvoltare a capacității administrative este analizată în secțiunea privind remarcile conceptuale din raportul de evaluare. Pe baza acestei analize se poate spune că obiectivele principale ale programului sunt relevante în comparație cu alte programe de dezvoltare a capacității implementate în statele membre. Strategia programului este generată și de punctele slabe și amenințările identificate în SWOT, existând astfel o legătură între punctele slabe identificate, iar nevoile sunt relevante și sunt identificate.

Instituțiile susțin competitivitatea regiunilor prin performanță în implementarea listei de funcții enumerate în secțiunea de remarci conceptuale.

Lista a fost comparată cu în versiunea revizuită a PO, cu domeniul de aplicare propus pentru cele două axe prioritare. PO DCA vizează acum următoarele aspecte:

- asigurarea respectării normelor;
- asigurarea serviciilor de protecție socială, educație

- asigurarea unei mai bune implementări și aplicări a legii;
- asigurarea calității și eficienței furnizării serviciilor publice;
- îmbunătățirea proceselor decizionale.

Îmbunătățirea furnizării serviciilor și satisfacția clienților sunt justificate și pot fi factorii-cheie care duc la o administrație publică mai eficace și mai eficientă. De asemenea, sunt relevanți pentru atingerea obiectivelor agendei Lisabona. Pe baza celor de mai sus, obiectivul global al PO DCA este considerat ca fiind relevant, programul reprezintă un mijloc adecvat de contribuție la o administrație publică mai eficace și la servicii publice mai bune, așa cum se menționează în agenda Lisabona.

Cealaltă direcție principală a evaluării privind analiza relevanței a fost: în ce măsură sectoarele selectate sunt relevante pentru a contribui cel mai bine la dezvoltarea socio-economică din România?

Versiunea revizuită a PO DCA conține acum selecția sectoarelor și o justificare mai detaliată a sectoarelor selectate. Mai mult, în analiza situației actuale este prezentată o analiză sectorială. Pe baza justificării se poate spune că selecția sectoarelor este relevantă și justificată în România.

2.4 Recomandări

1. Ar trebui să se organizeze mai multe consultări cu INA, ANFP, UCRAP și cele trei ministere de resort care gestionează cele trei sectoare prioritare selectate pentru a asigura că PO reflectă nevoile existente și urgente și pentru a solicita includerea lecțiilor învățate până acum în cadrul procesului RAP.
2. Trebuie să se acorde o mai mare atenție analizei sinergiilor dintre POS selectate și POAT, precum și alte programe sectoriale care presupun schimbări structurale și instituționale. O mai mare atenție trebuie acordată contribuției la performanța sectorială în sectoarele selectate. S-au organizat întâlniri bilaterale cu AM a PO AT pentru a clarifica eventualele suprapuneri. Ideea principală a acestei întâlniri a fost aceea de a clarifica aspectele legate de cursurile de formare. În prezent se află în derulare un studiu privind potențialele sinergii cu PO AT. Se redactează un studiu ad hoc în scopul evaluării și armonizării nevoilor de formare și a activităților de formare planificate în cadrul PO-urilor.
3. Este justificată introducerea în text a unei diferențieri clare între nevoile administrației centrale și nevoile, problemele și oportunitățile administrației locale. Cea de-a treia versiune a PO DCA schimbă această distincție între nivelul central și cel local. Distincția ar trebui să fie mai clară în Programul Complement.

4. Se recomandă organizarea altor consultări cu instituții care au fost implicate în partea teoretică a elaborării programelor de dezvoltare a capacității, universități, organizații de metode privind elaborarea și gestionarea etc.
5. De asemenea, se recomandă includerea separată a constatărilor pentru administrația centrală și locală, date fiind diferitele probleme, puncte forte, oportunități și amenințări care le caracterizează. Realinierea axelor prioritare a dus la schimbarea direcției orientării.
6. Constatările ar trebui să fie grupate pentru a asigura o mai mare coerență și logică. Analiza SWOT a fost ajustată pentru a lua în considerare logica arborelui problemelor/obiectivelor.

3 Evaluarea justificării strategiei și consecvența acesteia

3.1 Introducere

Obiectivul global al PO dezvoltare a capacității administrative din versiunea octombrie 2006 este acela de a contribui la dezvoltarea socio-economică a României.

În noua versiune din decembrie 2006 a PO DCA obiectivele au fost schimbate pentru a se conforma agendei Lisabona. Schimbările sunt conforme cu discuțiile din AM și evaluator. Obiectivele reformulate includ următoarele:

„Obiectivul general al PO DCA este acela de a contribui la crearea unei administrații publice mai eficiente și mai eficiente care să aducă beneficii societății românești.”

Obiectivul general este o recunoaștere a faptului că servicii publice mai eficiente și mai eficiente reprezintă o condiție preliminară pentru o mai mare productivitate a economiei, o mai bună elaborare a politicilor pentru dezvoltarea socio-economică și o mai bună guvernare.

Obiectiv specific 1: obținerea unei îmbunătățiri structurale și privind procesul referitor la ciclul de management al politicilor publice;

Obiectiv specific 2: implementarea unei mai bune calități și eficiențe privind furnizarea serviciilor publice în mod descentralizat.

S-a introdus un nou domeniu cheie de intervenție în AP2 pentru a consolida capacitatea de absorbție a fondurilor de dezvoltare. Primele două axe prioritare sunt acum susținute de trei domenii cheie de intervenție. Cele trei domenii cheie răspund problemelor identificate în capitolul de analiză și în analiza SWOT.

Axele prioritare au fost redefinite pentru a grupa reformele orizontale comune care contribuie la eficacitatea organizațională într-un singur domeniu cheie, care va fi disponibil atât pentru instituțiile de la nivel central, cât și de la nivel local.

Cerințele separate pentru descentralizarea sectorului sunt, de asemenea, menționate. Se preconizează că axa prioritară 2 vor fi suficient de flexibilă pentru a răspunde nevoilor diferitelor sectoare prioritare. Analiza sectorială a fost consolidată prin adăugare datelor de la Institutul Național de Statistică.

Obiectivele din această versiune decembrie 2006 sunt mai bine adaptate analizei problemelor și sunt, de asemenea, susținute de arborele problemelor.

Obiectivele proiectelor de dezvoltare a capacității ar trebui să fie specifice și realiste. Dacă obiectivele sunt vagi, există un mare risc de a obține rezultate slabe. De asemenea, există riscul ca obiectivele prea generale, chiar dacă sunt la un nivel specific, să genereze un impact redus. Astfel, s-a recomandat o analiză completă a problemelor. Justificarea strategiei este elementul vital pentru implementarea eficientă a unui program.

3.2 Principalele întrebări adresate

De ce s-au luat anumite decizii privind prioritățile și folosirea fondurilor?

Cum se justifică ponderea fiecărei priorități și axe strategice?

Există o concordanță între obiectivele strategice, specifice și operaționale?

3.3 Evaluarea fundamentării strategiei

Dacă obiectivul principal al POAT este acela de a contribui direct la absorbția Fondurilor Structurale, PO DCA are ca obiectiv general acela de a contribui la îndeplinirea obiectivelor UE și naționale pentru a determina dezvoltarea socio-economică în conformitate cu scopurile de coeziune și convergență, contribuind astfel indirect la capacitatea de absorbție prin îmbunătățirea eficacității și eficienței funcționării administrației publice. Obiectivele ar trebui să reflecte acest scop.

Așa cum s-a subliniat în comentariile Comisiei, axele prioritare 1 și 2 ale versiunii din octombrie ar trebui să contribuie indirect la capacitatea de absorbție a României prin consolidarea instituțiilor și ministerelor în care fondurile vor genera un mai mare impact socio-economic.

S-a recomandat ca principalele obiective și forța motrice a strategiei să fie formulate mai bine și să exprime clar faptul că scopul dezvoltării capacității este acela de a îmbunătăți performanța, eficacitatea, eficiența și nivelul de satisfacție a clienților asigurate de administrația publică.

Un comentariu important al Comisiei a fost acela privind lipsa unei orientări clare în cadrul PO în ceea ce privește intervenția și strategia în prima versiune a PO. **Prin urmare, în cadrul primei întâlniri de lucru, s-a recomandat o abordare mai clar direcționată.** S-a sugerat ca orientarea strategiei să vizeze domeniile și instituțiile în care dezvoltarea socio-economică este mai clară.

Fundamentarea inclusă în versiunea din octombrie 2006 nu a cuprins o bază solidă pentru prioritizarea acțiunilor. Relația dintre intervenții și obiective nu a fost întotdeauna evidentă. Realizările directe ale intervențiilor nu au indicat prea clar în ce măsură se vor îndeplini obiectivele. Bineînțeles, acest aspect decurge din faptul că realizarea acestor obiective depinde de un context mai amplu organizațional, instituțional și politic.

S-a sugerat acordarea unei atenții speciale realizării sinergiilor care ar putea exista cu POAT, în special în ceea ce privește elementul de formare din PO-uri. Orientarea recomandată a vizat creșterea eficienței și eficacității administrației publice, contribuind astfel la consolidarea structurii care duce la creșterea capacității de absorbție. Versiunea actuală din decembrie 2006 a PO reflectă această abordare.

De asemenea, s-a recomandat consolidarea continuă a domeniilor în care programele anterioare au obținut deja rezultate. Unele dintre aceste domenii au fost menționate în PO, dar s-a recomandat continuarea îmbunătățirii acestora:

1. Crearea unei baze legislative pentru programul de reformă administrativă s-a realizat în proiecte Phare anterioare. PO DCA nu a menționat nici o măsură privind componenta de punere în aplicare a legii în acest sens, deși acesta este un criteriu cheie pentru asigurarea durabilității programelor anterioare. În AP 1 s-au introdus referințe privind relevanța legislației secundare și lipsa capacității de implementare a legilor.

2. Managementul și dezvoltarea organizațională nu au beneficiat de atenție în cadrul versiunii PO din octombrie și consolidarea acestora nu a fost enumerată printre intervențiile planificate. În opinia evaluatorului, s-a recomandat acordarea unei atenții mai mari acestui aspect. Managementul și dezvoltarea organizațională sunt incluse în mod mai clar în AP 1 din versiunea noiembrie a PO.
3. Crearea și dezvoltarea unui sistem transparent și fiabil de recrutare a personalului, promovare, carieră și motivare, precum și propunerea de a avea o strategie mai clar orientată privind acest aspect. Așa cum s-a clarificat în versiunea din decembrie 2006 a PO DCA, se preconizează finalizarea acestui domeniu cu finanțare pre-aderare. O coordonare puternică între programul finanțat de fonduri pre-aderare și programul din cadrul Fondurilor Structurale este esențială pentru asigurarea sinergiilor dintre două programe. Aceasta reprezintă o prioritate, dat fiind rolul vital al resurselor umane în administrația publică.
4. S-a recomandat plasarea unui accent mai puternic pe structurile de parteneriat și dezvoltarea mecanismelor de parteneriat, atât în etapa de planificare, cât și în cea de implementare. Acest aspect este esențial pentru obținerea unei mai mari sinergii între diferite sectoare. La întâlnirea de lucru s-a explicat faptul că acest element ar fi mai bine explicat în cadrul axei prioritare 1. Parteneriatul este inclus în axa prioritară 1 și i se acordă o mai mare atenție. Cu toate acestea, implementarea structurilor de parteneriat instituite ar trebui îmbunătățită.

Strategia a fost refăcută pentru a îmbunătăți orientarea sa și a consolida abordarea sectorială. Obiectivele specifice sunt considerate a fi consecvente și a contribui la realizarea obiectivului general. Se preconizează că vor contribui la eficacitatea și eficiența administrației publice.

Versiunea PO din decembrie 2006 indică o legătură mai logică între SWOT și analiza sectorială. Strategia se concentrează pe aspecte care sunt relevante în sectoarele selectate, precum și pe administrația publică în general. Pe aceeași bază a fost definită și selecția priorităților.

3.4 Consecvența strategiei

Conform lecțiilor învățate în statele membre, se poate spune că dacă obiectivele proiectelor de dezvoltare a capacității sunt vagi, există un mare risc de a obține rezultate slabe. Prin urmare, obiectivele specifice ar trebui să fie cât mai exacte posibil pentru a se obține rezultate mai bune.

Obiectivul general al dezvoltării capacității administrative din versiunea octombrie 2006 a PO DCA este acela de a contribui la dezvoltarea socio-economică a României.

Strategia din versiunea octombrie a PO a fost, în general, consecventă din perspectiva analizei problemelor, stabilirii obiectivelor, a rezultatelor și logicii intervenției. Doar în unele cazuri, în special în cazul analizei SWOT, constatările nu au corespuns cu obiectivele strategiei. Principalul raționament al strategiei ar trebui să fie orientat mai mult spre abordarea sectorială.

Arborele problemelor a fost realizat ca bază a versiunii din decembrie a PO DCA. Acest arbore al obiectivelor/problemelor îmbunătățește consecvența strategiei și corelează obiectivele cu analiza problemelor. Acesta este transferat de la categoria "domenii cheie" la categoria "operațiuni indicative".

Axa prioritară 1. „Consolidarea intervențiilor de politici publice în administrația centrală”

În versiunea din aprilie 2006 a PO DCA, obiectivul axei prioritare 1 a fost acela de a contribui la dezvoltarea capacității administrative a administrației centrale din România.

Domeniile cheie de intervenție au cuprins:

- Activități de management al reformelor.
- Capacitatea de formulare a politicilor publice, inclusiv a strategiilor intersectoriale și a planurilor instituționale strategice;
- Implementarea reformei funcției publice;
- Implementarea monitorizării și evaluării programelor.

În versiunea din decembrie 2006, această axă prioritară a fost reformulată ca îmbunătățire structurală și a procesului privind politicile publice. Domeniile cheie de intervenție au fost și ele schimbate și complet regrupate în urma analizei problemelor.

Noile domenii de intervenție în axa prioritară 1 cuprind următoarele:

- Îmbunătățirea procesului decizional politic-administrativ
- Consolidarea cadrului privind răspunderea
- Îmbunătățirea eficacității organizaționale

Întreaga revizuire folosește arborele obiectivelor/problemelor pentru a îmbunătăți coerența documentului, prin urmare există o mai bună corelare între problemele identificate și domeniile de intervenție alese. Noua versiune definește în mod adecvat domeniile de intervenție. Conținutul domeniilor cheie în majoritatea cazurilor a fost păstrat, cu o reformulare mai clară a obiectivelor și cu o mai bună corelare între obiectivul general și obiectivele specifice. Această formulare a domeniilor cheie este mai adecvată din punct de vedere al clientului și pentru îmbunătățirea furnizării serviciilor organismelor administrației publice.

Listele de operațiuni indicative au fost, de asemenea, îmbunătățite. Există o mai bună corelare între indicatori și domeniile cheie. Implementarea reformei funcției publice a fost scoasă din domeniile cheie deoarece va fi finanțată din surse de preaderare.

Reformularea axei prioritare 1 și a principalele sale domenii de intervenție corespunde recomandărilor făcute de evaluator. Domeniile de intervenție și operațiunile indicative corespund scopului priorității.

Formularea domeniilor cheie reflectă mai bine orientarea spre client și vizează obiectivul final de îmbunătățire a eficacității și eficienței sectorului public, ca problemă majoră.

Cu toate acestea, încă nu este clar cum vor beneficia sectoarele prioritare mai mult în urma domeniilor de intervenție sau a operațiunilor indicative.

Srijin pentru procesul RAP general

În versiunea din octombrie 2006 acest domeniu a vizat susținerea managementului general al procesului RAP, care este vital pentru durabilitatea programului. Acesta a fost acum reformulat.

În versiunea preliminară a raportului de evaluare s-a menționat:

Este, de asemenea, clar care sunt instituțiile publice care urmează să beneficieze de susținere, deoarece se preconizează că acest aspect va afecta toate ministerele la nivel central. Conform versiunii actuale din decembrie 2006, nu este clar cum s-a planificat acest lucru, iar linia de intervenție este prea vagă.

Operațiunile indicative sunt considerate a fi prea vagi și nu este clar cum ar contribui la obiectivul specific. Operațiunile indicative au fost reformulate pentru a fi mai specifice și a avea o legătură mai directă cu obiectivele specifice.

S-a recomandat o orientare spre dezvoltarea parteneriatelor și instituirea unor structuri durabile pentru parteneriate în cadrul cestei intervenții. S-a recomandat schimbarea titlului acestei orientări în „Îmbunătățirea implementării orizontale și verticale a strategiilor”.

Aceste recomandări au fost luate în considerare.

Îmbunătățirea eficacității și eficienței procesului decizional public prin intervenții la nivelul ciclului de politici publice

Evaluarea versiunii din octombrie 2006 a menționat:

„Au avut loc consultări adecvate cu principalul organism de management din acest domeniu – Secretariatul General, care reprezintă o condiție prealabilă pentru o bună formulare”.

Planificarea strategică este esențială și importantă pentru dezvoltarea capacității, prin urmare acest domeniu este, de asemenea, bine justificat.

O abordare sectorială mai clar orientată a priorităților ar fi utilă pentru concentrarea fondurilor, și astfel pentru îmbunătățirea rezultatelor acestor intervenții. Nu este clar cum vor beneficia aceste sectoare prioritare mai mult de această intervenție. Care va fi prioritatea pe parcursul implementării în aceste sectoare?

Elaborarea indicatorilor trebuie să avanseze mai mult. Ar trebui să se asigure corelările dintre obiective, domenii de intervenție, activități și operațiuni indicative. Operațiunile care nu contribuie la anumite obiective ar trebui eliminate, în timp ce altele ar trebui incluse pentru a susține anumite obiective și activități. De exemplu, corelarea dintre strategie și bugetare este menționată, dar nu este descrisă, deși acest lucru ar fi o schimbare foarte semnificativă în administrația publică. Cu toate că această încercare se reflectă în acțiunile indicative, nu este clar cât de profundă va fi această interacțiune. În cazul în care este o schimbare structurală, ar trebui să fie mai bine evidențiată și ar fi important să se stabilească baza legislativă pentru aceasta, reformulând astfel procesul bugetar.

Justificarea unei astfel de măsuri – la nevoie – ar trebui să fie, de asemenea, inclusă în analiza problemelor.

Domeniile de intervenție au fost criticate deoarece erau definite prea general și nu exista dovada unei orientări clare în cadrul activităților. S-a recomandat formulare activităților la un nivel mai înalt, de exemplu în loc de „Stabilirea unei terminologii comune cu Ministerul de Finanțe...” să apară: „Stabilirea structurilor și cadrelor pentru parteneriate sau stabilirea unui sistem de bugetare multi-anual corelat cu planificarea programelor, formularea și managementul performanței”. Acest tip de corelare și evitarea suprapunerilor ar trebui asigurate în cadrul tuturor intervențiilor.

În cazul operațiunii indicative „elaborarea unui sistem de indicatori de performanță pentru administrația publică” nu a fost clar dacă managementul performanței se referă la instituții/ministere sau la funcționari publici, la nivel individual. În cazul în care se referă la persoane, s-a recomandat includerea acestuia în intervențiile ce vizează reforma funcției publice.

Schimbările structurale, și în special managementul performanței, reprezintă o intervenție foarte delicată și riscantă și ar putea fi împiedicată de contra-interesele factorilor interesați (răspundere, transparență). Prin urmare, o comunicare la scară mare sau un program de management al schimbării ar putea contrabalansa acest risc. S-a recomandat să se ia în considerare acest aspect atunci când se face planificarea pentru a asigura o implementare fără probleme a reformelor. Această operațiune ar putea face parte din „sprijin pentru întregul proces RAP” împreună cu procesul de dezvoltare a parteneriatului.

Evaluatorul ex-ante este de acord cu Comisia că în cadrul acestei intervenții există o listă lungă de „operațiuni indicative”, care uneori acoperă aproape toate activitățile posibile în anumite domenii. Operațiunile indicative în acest sens ar trebui grupate sau mai clar direcționate pentru a permite o mai mare flexibilitate în timpul implementării.

De exemplu

- Elaborarea unei metodologii de planificare strategică adaptate;
- Susținerea unui cadru legislativ;
- Introducerea planificării strategice în instituții și ministere;
- Stabilirea unei corelări între planificarea strategică și bugetare;
- Managementul schimbării;
- Formarea funcționarilor în domeniul managementului strategic.

Recomandările și comentariile au fost luate în considerare la reformularea domeniilor de intervenție și a operațiunilor indicative relevante.

Implementarea reformei funcției publice

Evaluarea versiunii din octombrie 2006 menționează:

Implementarea reformei funcției publice este un program foarte complex și câțiva pași au fost deja făcuți în cadrul programelor anterioare. În PO sunt subliniate două aspecte cărora trebuie să li se acorde atenție: schimbările structurale și implementarea sistemelor de management al performanței.

Introducerea sistemelor de management al performanței este o intervenție complexă și presupune foarte multă corelare cu alte domenii vizate. S-a recomandat să se clarifice dacă sistemele de management al performanței se referă la performanța instituțiilor sau la performanța persoanelor și cum vor fi corelate cu dezvoltarea carierei, remunerația și alte aspecte ale dezvoltării funcției publice.

Introducerea unui sistem de management al performanței este o decizie importantă și justificată, dar nu va putea să contribuie singur la reforma generală a sistemului RU al administrației publice și să rezolve problemele administrației publice.

S-a făcut recomandarea ca PO să se concentreze pe un sistem RU mai complex și să se ocupe de aspectul managementului performanței, considerat ca unul dintre factori. Acest aspect este, de asemenea, important deoarece comunicarea cu instituțiile va fi mai ușoară dacă managementul performanței este abordat într-un context mai integrat și nu ca un instrument de control. Astfel, este mai probabil ca instituțiile să devină mai motivate în a implementa această măsură.

Aceste intervenții sunt bine justificate, dar se recomandă ca sistemul de management al performanței să facă parte dintr-o strategie mai complexă de dezvoltare a resurselor umane pentru funcționarii publici, care să includă recrutarea, promovarea și motivarea și managementul performanței.

Reforma funcției publice a fost acum scoasă din domeniul de aplicare al AP1, deoarece va fi finanțată din alte surse de preaderare, ceea ce generează o problemă legată de modul în care se va asigura coordonarea cu acest program.

Raționalizarea structurilor

Evaluarea versiunii din octombrie 2006 menționează:

„Raționalizarea structurilor este o intervenție bine justificată, dar ar trebui să fie mai clar orientată pentru a contribui la eficiența acestui program. Scopul restructurării instituțiilor trebuie clarificat, astfel încât direcția de orientare a raționalizării să fie mai clară. Este foarte important să se menționeze acest lucru la început deoarece presupune intervenții diferite în funcție de domeniul pe care se plasează accentul: noi metode de management, reformularea proceselor etc.

Raționalizarea structurilor poate fi implementată cu succes numai dacă se realizează o analiză solidă la nivelul întregului sistem al administrației publice, dar și la nivelul fiecărei instituții în parte (minister, municipalitate locală etc.). În caz contrar, operațiunile nu vor servi nevoile acestor instituții. Schimbările structurale ar trebui să fie implementate în mod coordonat. În cadrul evaluării organizaționale s-au propus următoarele acțiuni indicative:

- Detectarea proceselor principale
- Detectarea proceselor auxiliare
- Corelarea proceselor cu responsabilitățile
- Realinierea proceselor și unităților responsabile
- Analizarea oportunităților pentru raționalizare
- Metodele de management folosite
- Competențele funcționarilor publici”

În această intervenție, sincronizarea și planificarea sunt extrem de importante.

Raționalizarea structurilor ca atare ar putea absorbi toate resursele PO, dacă sunt implicate toate ministerele, instituțiile administrației publice centrale. Pentru a evita intervențiile prea ambițioase, acțiunile-țintă și domeniile vizate trebuie să fie foarte specifice și bine planificate.

Cele trei sectoare selectate ar trebui să fie instituțiile pilot care beneficiază de raționalizarea generală a structurilor.

Raționalizarea ar putea duce la restructurare, la diminuarea anumitor ministere, care ar putea genera opoziție din partea funcționarilor publici. Ar trebui să se planifice operațiuni puternice de management al schimbării, precum și un sprijin politic puternic. Acest lucru trebuie asigurat prin consultări periodice cu parteneriatul de la nivel înalt. Durabilitatea este extrem de importantă și ar putea fi asigurată prin cursuri de formare constante și programe de comunicare.

Recomandările și comentariile au fost luate în considerare la reformularea domeniilor de intervenție și a operațiunilor indicative relevante.

Așa cum s-a clarificat în versiunea din decembrie 2006 a PO, raționalizarea va fi precedată de un studiu care să asigure datele necesare. Sincronizarea și planificarea vor fi luate în considerare.

Cursuri de formare pentru înalții funcționari publici și pentru dezvoltarea competențelor de bază

Evaluarea versiunii din octombrie menționează:

„PO DCA nu a fost suficient de specific în descrierea activităților de formare care se vor derula în vederea îndeplinirii obiectivelor din PO. A fost clar că seminariile de formare nu sunt activități independente în PO, acestea sunt strâns legate de alte operațiuni sau fac parte din operațiunile respective. Cu toate acestea, în document trebuie să se includă un rezumat scurt dar clar, sau o listă a domeniilor de formare care vor fi asigurate în cadrul PO.

De asemenea, a fost neclar cine va asigura cursurile de formare pentru grupurile țintă, deși există referiri la Institutul Național pentru Administrație care va juca, probabil, un rol major în implementarea acestor cursuri de formare.

Dezvoltarea competențelor de bază și formarea înalților funcționari publici reprezintă una dintre condițiile prealabile principale pentru un program RU complex și de succes. Dat fiind că reforma funcției publice a fost scoasă din PO trebuie să existe o justificare privind modul în care cursurile de formare vor fi complementare celorlalte proiecte planificate în cadrul proiectelor de preaderare.

Deși în text s-au prezentat motivele pentru care s-a ales vizarea acestui grup-țintă, trebuie să se ofere o explicație privind motivul pentru care nu au fost abordate nevoile funcției publice de la nivel executiv, în special deoarece în acest grup se află persoanele responsabile de funcționarea zilnică a serviciului care intră în contact direct cu „clienții”. De asemenea, acesta este grupul care va avea cel mai important rol în stabilirea capacității României de absorbție a Fondurilor Structurale.

Cursurile de formare trebuie să ia în considerare analiza nevoilor pentru înalții funcționari publici. Analiza nevoilor se bazează pe o analiză a competențelor la câteva niveluri.

Grupul prefectilor este evidențiat în această secțiune ca fiind un grup-țintă major pentru cursurile de formare, dar nu se prezintă o justificare detaliată în acest sens, celelalte grupuri-țintă nu sunt atât de specifice.

Cursurile de formare au fost menționate în versiunea din decembrie 2006 a PO, dar nu apar ca domeniu de intervenție. Sunt menționați și furnizorii de cursuri de formare care își pot depune candidatura. Este mult mai logic să se considere cursurile de formare ca fiind un mijloc de îmbunătățire a eficienței și eficacității, așa cum s-a formulat în versiunea din decembrie a PO.

Se recomandă prezentarea mai multor detalii privind dezvoltarea competențelor funcționarilor publici și dezvoltarea funcției de management al cursurilor de formare în Programul Complement.

Implementarea sistemului național de evaluare și monitorizare

Această parte este bine elaborată, deși nu se menționează deloc monitorizarea, ceea ce reprezintă o contradicție față de titlul capitolului. Un sistem de evaluare eficient nu poate fi implementat fără un sistem de monitorizare, deoarece nu vor fi disponibile date pe baza cărora să se poată face evaluările.

Facilitatea de evaluare propusă ar trebui să fie descrisă mai detaliat conform discuțiilor din cadrul primei întâlniri de lucru.

Evaluarea apare acum ca operațiune indicativă în cadrul „consolidarea cadrului responsabilizării”

Se recomandă organizarea altor consultări cu departamentul de evaluare în domeniul acțiunilor indicative planificate.

Axa prioritară 2. "Dezvoltarea capacității de îmbunătățire a performanței serviciilor administrației locale"

Obiectivul axei prioritare 2 din versiunea anterioară a PO este dezvoltarea capacității de îmbunătățire a performanței serviciilor la nivel local.

Domeniile cheie de intervenție cuprind:

- Susținerea procesului RAP la nivel local

- Întărirea capacității de planificare și management strategic
- Raționalizarea structurilor
- Consolidarea managementului resurselor umane

Axa prioritară 2 a fost reformulată în consecință, după cum urmează:

O mai bună calitate și eficiență a furnizării serviciilor publice în mod descentralizat.

Principalele domenii de intervenție cuprind acum:

- Susținerea descentralizării serviciilor
- Îmbunătățirea calității și eficienței furnizării serviciilor
- Îmbunătățirea capacității de absorbție a fondurilor de dezvoltare

Axa prioritară 2 a fost de asemenea revizuită pentru a pune un mai mare accent pe descentralizarea sectorială și pe calitatea și eficiența serviciilor publice din perspectiva clienților. S-a introdus un nou domeniu cheie care să se ocupe de problema capacității de absorbție ca problemă majoră în special la nivel local.

Reformularea axei prioritare 2 și a principalelor domenii ale acesteia corespunde recomandările făcute de evaluator, reflectând satisfacția clientului ca scop principal, precum și îmbunătățirea și dezvoltarea calității serviciilor. Este luat în considerare și punctul de vedere al clientului, în locul punctului de vedere intern. Continuarea procesului de descentralizare dovedește o continuare eficientă a procesului anterior de descentralizare în cadrul RAP.

În tabelele care prezintă detalii privind acțiunile indicative nu se menționează deloc sectoarele prioritare sau alte programe sau proiecte speciale în aceste domenii. Nu este clar cum vor beneficia aceste sectoare mai mult decât altele în cadrul acestei priorități. Dacă este posibil, se recomandă elaborarea unor „programe/proiecte centrale” pentru fiecare sector, cu implicarea ministerelor și organismelor relevante. Acestea ar putea viza aspecte specifice sau ar putea include unele sau toate activitățile indicative din cadrul acestei priorități. Astfel, ar putea acționa și ca programe „pilot” pentru alte sectoare.¹

Evaluarea versiunii din octombrie menționează:

¹ Analiza ad hoc, de Judit Rozsa

Dezvoltarea capacității la nivel central și local prezintă nevoi diferite, prin urmare necesită orientări diferite. O analiză a nevoilor mai detaliată pentru nivelurile locale ar asigura planificarea intervențiilor astfel încât să se asigure îndeplinirea nevoilor specifice, în special ale sectoarelor selectate. O abordare sectorială mai clar orientată a intervențiilor ar fi utilă pentru concentrarea fondurilor, ducând astfel la îmbunătățirea rezultatelor intervențiilor. Acest lucru este vital în special la nivel local, deoarece autoritățile locale sunt numeroase și se situează la niveluri de dezvoltare diferite.

Atunci când se formulează obiectivele la nivel local se recomandă luarea în considerare a satisfacției clientului prin îmbunătățirea și dezvoltarea calității serviciilor la nivel local.

La abordarea acestei axe prioritare s-a recomandat acordarea unei mai mari atenții punctului de vedere al clientului în locul punctului de vedere intern. Prin urmare, ar trebui să se plaseze un accent mai puternic pe măsura de dezvoltare a serviciilor, cum ar fi automatizarea integrată a proceselor și instituirea unor servicii orientate către client. Dezvoltarea și formarea resurselor umane, precum și îmbunătățirea managementului ar trebui să fie doar acțiuni auxiliare. Ar trebui să se elaboreze o analiză a factorilor cheie pentru realizarea unei administrații publice orientate pe client, mai eficientă și mai rentabilă.

În versiunea PO din octombrie 2006 nu a fost clar dacă aspectul teritorial va fi sau nu reprezentat în selecția proiectelor, și dacă da, cum se intenționează realizarea acestui lucru.

Lista operațiunilor indicative susține implementarea operațiunilor, dar acestea sunt prea vagi și sunt identice cu operațiunile planificate la nivel central, deși fiecărui nivel îi sunt asociate obiective diferite. Domeniile propuse pentru posibilele intervenții au fost prea ne semnificative ca dimensiune, prin urmare se recomandă vizarea unor intervenții la scară mai mare. Acest aspect a fost luat în considerare și detaliat, iar acțiunile indicative au fost regrupate conform recomandărilor.

Din nou, sectoarele prioritare sunt menționate foarte pe scurt. Un domeniu care s-ar potrivi foarte bine priorităților sectoriale ar putea fi, de exemplu, măsurarea performanței sectoarelor.

Axa prioritară 3: Asistența tehnică

Principalele domenii vizate pentru asistența tehnică sunt reprezentate de susținerea pentru implementarea eficientă a PO.

Obiectivul general al axei prioritare 3 este acela de a contribui la procesul de implementare a PO DCA, inclusiv pregătirea pentru următoarea perioadă de programare, vizând utilizarea eficientă și transparentă a fondurilor structurale și co-finanțarea națională prin:

- Asigurarea unei înalte calități și coerențe a măsurilor privind implementarea;
- Asigurarea compatibilității proiectelor cu acquis-ul comunitar și politicile UE;
- Dezvoltarea unui sistem de management eficient pentru aceste fonduri, bazat pe monitorizare, evaluare și control.

Domeniile cheie de intervenție sunt:

- Susținerea managementului general al PO DCA, inclusiv pregătirea următorului exercițiu de programare;
- Susținerea strategiei de comunicare a PO DCA.

În versiunea din aprilie 2006 a PO nu sunt descrise acțiunile indicative acoperite de această axă prioritară.

O strânsă coordonare cu PO AT este esențială nu doar pe parcursul programării, ci și în faza de implementare. Principalul domeniu vizat este cel privind cursurile de formare. Ar trebui să se asigure că nu există suprapuneri cu alte cursuri de formare planificate în cadrul AT.

AT ar trebui să asigure și faptul că operațiunile planificate sunt durabile, se recomandă acțiuni speciale care să asigure durabilitatea.

Axa prioritară 3 a fost, de asemenea, refăcută și clarificată în detaliu. Sprijinul pentru strategia de comunicare este prezentat mai detaliat.

3.5 Recomandări

1. Se recomandă realizarea unei analize complete a competențelor funcționarilor publici cu experiență și începători. Pe baza acestora ar trebui să se redacteze o analiză a nevoilor, sub forma unei analize detaliate. Aceasta ar trebui să se concentreze pe nevoile pentru anumite

funcții și competențe necesare în anumite profesii și funcții. Analiza competențelor s-ar încadra în sfera de activitate a ANFP/INA, care sunt beneficiarii vizați de PO.

2. Cursurile de formare planificate în cadrul acestei măsuri ar trebui să fie în conformitate cu analiza generală a nevoilor de formare pentru funcționarii publici, precum și cu cursurile de formare planificate în cadrul POAT. Pentru a asigura această concordanță, ar trebui să se asigure că sunt conforme cu strategia generală și regională de formare. Nevoile de formare vor fi abordate în cadrul AP 1.
3. Se recomandă instituirea unui program de motivare foarte intens în paralel cu reforma funcției publice pentru a asigura implicarea activă din partea tuturor celor vizați. Așa cum a menționat AM, motivarea este identificată într-o listă detaliată de operațiuni potențiale, dar nu este menționată în PO. Prin urmare, se recomandă cel puțin menționarea parțială a acesteia.
4. Se recomandă acțiuni hotărâte privind managementul schimbării pentru a asigura durabilitatea programului. Managementul schimbării a fost identificat ca fiind o problemă, în special în AP 2.
5. Este necesară îmbunătățirea corelării și consistenței între obiective, caracteristicile planului de implementare și a standardelor procedurale ale unui program, pe de o parte, și performanțele administrative anterioare/actuale ale unei instituții pe de altă parte. Abordarea tip arborele problemelor este astfel structurată încât să vizeze exact acest aspect.
6. Se recomandă implementarea acțiunilor indicative care răspund cel mai bine nevoilor administrației locale
7. Aspectul teritorial la nivelul local ar trebui luat în considerare. Indicatorii din cadrul AP 2 privind aspectele teritoriale sunt acum incluși.

4 Evaluarea concordanței strategiei cu politicile UE, naționale și regionale și cu Orientările Strategice Comunitare

4.1 Principalele întrebări adresate:

Prioritățile sunt în concordanță cu Orientările Strategice?

Prioritățile sunt în concordanță cu strategiile naționale? (RAP, strategia regională, strategia de formare, strategiile sectoriale)

4.2 Evaluarea compatibilității strategiei cu obiectivele politicilor regionale, naționale și UE

RAP

Procesul RAP este piatra de temelie cea mai importantă a PO DCA și este descrisă și în textul PO.

Principalele obiective ale strategiei de descentralizare a Guvernului sunt următoarele:

- Limitarea intervenției Guvernului la nivel local, cu excepția cazurilor în care anumite servicii sociale, programe sau proiecte locale nu pot fi realizate de către autoritățile locale cu resurse locale;
- Angajamentul legal al mecanismelor pentru participarea publică la procesul de elaborare a strategiilor la nivel local;
- Creșterea transparenței deciziilor la nivel local și a angajamentului legal al mecanismelor pentru participarea publică la formularea bugetelor locale;
- Acoperirea totală de la bugetul de stat a serviciilor plătite în numerar în domeniul asistenței sociale prin granturi condiționale cu scopul de a asigura respectarea principiului drepturilor universale ale cetățenilor;

- Continuarea procesului de descentralizare pentru serviciile publice de bază: educație, sănătate, protecție socială și ordine publică;
- Limitarea domeniului serviciilor publice deconcentrate – menținerea serviciilor deconcentrate numai atunci când funcționează pe baza unui sistem de management integrat.

Strategia este în concordanță cu RAP. Dat fiind că anumite elemente ale strategiei RAP vor fi finanțate cu instrumente preaderare, este esențial să se asigure o strânsă coordonare între cele două programe, în special în domeniul implementării și analizei de impact. De asemenea, este vital ca RAP să fie adaptată sectoarelor prioritare selectate.

Strategia de evaluare

PO DCA susține implementarea strategiei naționale de evaluare, dat fiind că se concentrează pe consolidarea capacităților de evaluare în conformitate cu strategia. Ministerul Finanțelor a fost, de asemenea, implicat în elaborarea secțiunilor importante din PO, dar se recomandă organizarea de consultări pentru a se asigura reflectarea nevoilor în strategia reformulată.

Procesul Lisabona

După evaluarea interimară a procesului Lisabona, relevanța eficienței sectorului administrației publice a devenit mai importantă. Economia în sine nu poate contribui la dezvoltarea economică. Sunt necesare și servicii și operațiuni guvernamentale eficiente. Importanța construirii capacității administrative și a performanței administrației publice au crescut considerabil.

PO este în conformitate cu procesul Lisabona, dar selecția sectoarelor ar trebui să fie și ea conformă cu agenda Lisabona și să aibă o justificare puternică.

4.3 Sinergiile cu alte PO

Consolidarea sinergiilor cu alte PO este extrem de importantă pentru a susține eficient dezvoltarea capacității sectoriale. Potențialele sinergii și complementaritatea PO DCA față de alte PO ar trebui subliniate și analizate în fiecare sector prioritar.

Având în vedere domeniile alese, este foarte important să existe coordonare și consultare intensă între PO DRU și PO DCA. De asemenea, trebuie să se clarifice faptul că nu există suprapuneri între cele două programe.

Se recomandă o coordonare periodică și instituționalizată nu doar în perioada de programare, ci și în perioada de implementare.

Domeniile de susținere a strategiilor de dezvoltare sectoriale ar trebui să fie mai clar evidențiate atunci când se justifică selectarea celor trei sectoare.

Concordanța cu politica regională ar trebui menționată dacă este luată în considerare. Acest aspect poate fi abordat la nivel de criterii de selecție a proiectelor.

4.4 Evaluarea compatibilității cu CNSR și Direcțiile Strategice ale UE

Direcțiile Strategice Comunitare subliniază două aspecte principale ale administrației publice care vizează dezvoltarea: productivitatea și calitatea. Evaluatorul ex-ante a declarat, după analiza versiunii din octombrie a PO, că strategia era în concordanță cu Orientările Strategice Comunitare, dar că s-ar putea pune un accent mai mare pe dezvoltarea productivității și eficienței sectorului public conform agendei Lisabona.

Analiza și strategia au fost refăcute în conformitate cu aceste orientări, luând în considerare și diferitele roluri ale administrației publice, cum ar fi:

- Administrația publică în calitate de furnizor de servicii
- Administrația publică în calitate de cel mai mare „sector” al economiei (investitor, angajator etc.)
- Sectorul public în calitate de entitate care formulează politicile și de for legislativ

Orientările Strategice Comunitare sunt evidențiate și în capitolul 3.2, privind convergența.

În capitolul 4.3.4, Reformele administrative, Comisia subliniază nevoia de concentrare asupra nevoilor care decurg din situația specifică a statelor membre și asupra domeniilor în care se regăsesc cele mai mari obstacole.

Prin urmare, în cadrul obiectivului privind convergența, statele membre sunt invitate să construiască administrații publice și servicii publice la nivel central, regional și local. Acțiunile din acest domeniu ar trebui să ia în considerare situația specifică a fiecărui stat membru. Astfel, conform principiului concentrării, statele membre sunt invitate să realizeze o analiză detaliată pentru a identifica domeniile de politici care necesită cel mai mult sprijin pentru capacitatea administrativă. Investițiile ar trebui să se concentreze pe acele domenii ale politicilor care reprezintă cele mai mari obstacole în calea dezvoltării socio-economice și pe elementele cheie ale reformelor administrative. (p.28.)

Criteriile de selecție, precum și justificarea, trebuie să fie mai bine formulate, respectând aceste direcții.

CNSR pentru România identifică punctele slabe ale capacităților administrative ca fiind unul dintre aspectele cheie din punctul de vedere al realizării obiectivelor CNSR.

„...Dezvoltarea unei capacități administrative eficiente – Strategia va îmbunătăți guvernarea în sectorul public. Investițiile vor ajuta România să își îmbunătățească formularea politicilor, planificarea, furnizarea și managementul serviciilor guvernamentale locale. Acțiunile vor viza administrația în care se poate obține cel mai mare impact pentru a ajuta dezvoltarea economică și socială, pentru a sprijini creșterea afacerilor și pentru a lupta împotriva deficiențelor economiei românești...”

„Serviciile publice sunt necorespunzătoare și asigură un nivel scăzut al satisfacției clientului. Lipsa unei capacități administrative suficiente este reflectată de structurile de management necorespunzătoare, de competențele insuficiente ale funcționarilor publici, cooperare inter-ministerială inadecvată, care în cele din urmă duc la o calitate slabă a serviciilor furnizate societății, punând astfel în pericol dezvoltarea socio-economică”

Cea mai recentă versiune a PO reflectă acum orientarea spre client și abordează, de asemenea, problemele menționate, prin urmare este armonizată cu CNSR.

4.5 Evaluarea compatibilității cu obiectivele UE orizontale privind mediul, egalitatea de șanse și societatea informațională

S-a menționat faptul că egalitatea de șanse este abordată în axele prioritare ale PO, dar în text nu se poate vedea cum sunt asigurate șansele egale.

Societatea informațională nu este abordată nici în capitolul privind analiza, nici în cel privind strategia și ar trebui justificat de ce, dat fiind faptul că TIC și dezvoltarea serviciilor electronice în sectorul guvernamental reprezintă o nevoie în creștere.

Aspectul analizei TIC ar trebui să apară în secțiunea privind analiza, chiar dacă nu este abordat în strategie. De asemenea, TIC ar trebui tratată ca problemă orizontală.

Protecția mediului nu este un aspect major ale PO DCA. Cu toate acestea, ar trebui luat în considerare la implementarea proiectelor.

4.6 Recomandări

1. Strategia ar trebui să sublinieze și să se concentreze mai mult pe îmbunătățirea productivității și eficienței administrației publice conform agendei Lisabona. Ar trebui să existe o scurtă justificare a faptului că activitățile și operațiunile propuse duc la atingerea acestui scop. Acest aspect nu a fost luat în considerare în versiunea din decembrie 2006.
2. Se recomandă o coordonare puternică între instituțiile responsabile de implementarea, monitorizarea și evaluarea proiectelor din cadrul proiectele de preaderare și fonduri structurale pentru a asigura sinergia și îndeplinirea întregului proces RAP.

5 Evaluarea rezultatelor preconizate și a impactului

5.1 Principalele întrebări adresate:

Indicatorii sunt relevanți pentru cuantificarea obiectivelor și disparităților?

Indicatorii sunt relevanți pentru cele trei niveluri de obiective? (global, specific, operațional?)

Indicatorii ating niveluri satisfăcătoare de cuantificare?

Care este eficiența colectării de date prevăzute?

5.2 Cuantificarea obiectivelor la nivel de program și prioritate

Folosirea indicatorilor de succes și a valorilor-țintă corespunzătoare facilitează evaluarea performanței programelor. De asemenea, este tot mai dificil de definit indicatori și valori-țintă atunci când ne îndepărtăm de intervenții și ne apropiem de obiective și de nivelul programului. Întotdeauna este greu de analizat și evaluat impactul unui program, mai ales atunci când sunt disponibili doar un număr limitat de indicatori. Cu toate acestea, obiectivele ar trebui să fie cuantificate cât mai mult posibil, dar numai dacă evaluarea impactului este fezabilă.

Disponibilitatea datelor este încă o problemă în PO DCA, varianta revizuită, și mijloacele de colectare a anumitor date trebuie explicate mai în detaliu.

Nu a existat aproape nici o cuantificare a obiectivelor-țintă în versiunea PO din octombrie 2006 pentru program și axele prioritare.

S-a organizat un atelier de lucru de definire a indicatorilor pentru a ajuta la elaborarea acestora. De asemenea, au fost prezentat câteva exemple de bune practici pentru a da exemple privind indicatorii.¹

Domenii de acțiune	Exemple de obiective specifice (de evaluat cu indicatori de rezultate)	Exemple de activități (de evaluat cu indicatori de realizări)	Indicatori de realizări	Indicatori de rezultate

¹ Lista indicatorilor a fost asigurată de expertul pe termen scurt, Dl. Dietmar Weltz.

<p>A) GVERNARE</p>	<p>A-1) Legislație mai bună</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acțiuni de elaborare a sistemelor de analiză de impact • Acțiuni de susținere a organismelor juridice specifice instituite pentru a verifica nivelul calității legislației 	<p>Număr de analize de impact furnizate</p> <p>Procent de legi în care s-a realizat analiza de impact</p> <p>Procent de proiecte de legi/documente juridice care au fost verificate din perspectiva calității legislative de către aceste organisme</p> <p>Număr de studii/analize realizate</p>	<p>- Studii privind nivelul de satisfacție;</p>
	<p>A-2) Îmbunătățirea monitorizării și evaluării cheltuielilor publice</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acțiuni de instituire a unor sisteme adecvate de monitorizare • Acțiuni de dezvoltare a capacității de evaluare 	<p>Număr de angajați publici implicați în realizarea monitorizării</p> <p>Număr de angajați publici care realizează evaluarea;</p> <p>Număr de studii de evaluare</p>	<p>-Procent din cheltuielile publice supuse monitorizării în cadrul sistemelor instituite</p> <p>- Procent din cheltuielile publice supuse evaluării în cadrul sistemelor instituite</p>

	A-3) Reducerea nivelurilor corupției	<ul style="list-style-type: none"> • Susținerea noilor organisme de combatere a corupției • Campanii de conștientizare pentru funcționarii publici privind corupția • Acțiuni pentru creșterea transparenței acțiunilor și accesibilității informației 	<p>Număr de studii/proiecte susținute</p> <p>Procent de angajați publici afectați de campanii</p> <p>Procent de cetățeni care consultă informații pe cale electronică</p> <p>Licitații în care informațiile sunt accesibile electronic</p>	-Nivelul corupției (statistici privind criminalitatea + studii privind victimizarea pentru a măsura corupția care nu au fost incluse în statistici)
--	---	---	--	---

B) SERVICII PUBLICE	B-1) Moderniza- rea sistemelor de furnizare a serviciilor	<ul style="list-style-type: none"> • Revizuirea și restructura-rea competențelor și funcțiilor îndeplinite de diferite unități • Introducerea sistemelor de gestionare a clienților • Introducerea standardelor privind asistența clienți • Proiecte pilot pentru suport clienți 	<p>Număr de unități/departamente analizate</p> <p>Număr de organisme publice în care s-au introdus sisteme de gestionare a clienților</p> <p>Număr de furnizori de servicii publice unde s-au introdus standardele privind asistența clienți</p> <p>Număr de proiecte pilot realizate</p>	<p>-Reducerea timpului și dificultăților în obținerea unui serviciu (ex. reducerea timpului necesar pentru obținerea unei autorizații etc.)</p> <p>-Număr de clienți care au acces/folosesc aceste noi oportunități/sisteme</p>
	B-2) Introducerea serviciilor concentrate	<ul style="list-style-type: none"> • Realizarea serviciilor cu „ghișeu unic” de ex. pentru înființarea unei companii 	<p>Număr de servicii tip „ghișeu unic” realizate și prezentate publicului</p>	<p>-Procent de companii noi care au folosit acest serviciu</p> <p>-Timpul necesar pentru obținerea serviciului (ex. înregistrarea unei companii noi)</p>

	B-3) Dezvoltarea e-guvernare, e-achiziții și a altor e-servicii	<ul style="list-style-type: none"> • Introducerea e-serviciilor administrative • Acțiuni pentru creșterea accesibilității publicului la informațiile privind licitațiile 	<p>Număr de servicii furnizate de administrația publică, accesibile prin internet (pagini web, e-mail) de către public</p> <p>Procent de licitații în care informațiile sunt accesibile electronic</p> <p>Număr de candidați la licitații publice</p>	-Procent al publicului/ clienților care folosesc e-servicii
C) RESURSELE UMANE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	C-1) Îmbunătățirea competențelor necesare personalului din administrația publică pentru a implementa reformele	<ul style="list-style-type: none"> • Curs de formare privind noile proceduri administrative • Curs de formare pentru organismele nou înființate 	<p>Număr de funcționari publici/angajați publici formați în noile proceduri administrative</p> <p>Număr de organisme/ agenții al căror personal a fost pregătit pentru competențele importante pentru îndeplinirea noilor sarcini</p>	- Pentru cursurile privind reformele/înființarea de noi organisme etc. indicatorii de rezultate trebuie să descrie modul în care cursurile au consolidat reforma, de ex. - reducerea timpului necesar pentru furnizarea serviciilor de către noile organisme

	<p>C-2) Îmbunătățirea competențelor manageriale ale directorilor din administrația publică</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Curs de formare privind aspecte legate de managementul resurselor umane 	<p>Număr de manageri pregătiți în domeniul dezvoltării resurselor umane</p>	<p>Indicatorii de rezultate pentru această parte vor fi indicatorii „normali” folosiți pentru cursuri, cum ar fi cele din domeniul politicilor privind adaptabilitatea (rata de acoperire etc.) de exemplu: - procent de angajați publici pregătiți în domeniul IT - procent de angajați publici pregătiți în domeniul limbilor străine</p>
	<p>C-3) Îmbunătățirea competențelor IT și de limbi străine ale personalului din administrația publică</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Curs IT • Curs de limbi străine 	<p>Număr de angajați publici pregătiți în domeniul IT</p> <p>Număr de angajați publici pregătiți în domeniul limbilor străine</p>	

	C-4) Îmbunătățirea competențelor personalului nou recrutat în administra- ția publică	<ul style="list-style-type: none"> • Curs de formare de etică, conduită etc. • Curs de formare pentru competențe necesare la locul de muncă • Curs de formare pentru competențe generale administrative/funcționarea organismelor publice 	<p>Număr de angajați publici nou recrutați formați</p> <p>Număr de angajați publici nou recrutați formați</p> <p>Număr de angajați publici nou recrutați formați</p>	
--	--	--	--	--

S-a recomandat o mai bună cuantificare a indicatorilor de impact preconizat pentru întregul program de reformă și folosirea datelor existente la stabilirea valorilor de referință. (rezultatele studiului privind nivelul de încredere al cetățenilor au fost citate în versiunea din aprilie 2006 a PO). Acestea ar trebui stabilite ca date de referință.

La elaborarea indicatorilor s-a atras atenția asupra importanței diferențierii între tipurile de indicatori (de contribuție, realizări, rezultate, impact) și la corespondența dintre aceștia și nivelul obiectivelor generale, a obiectivelor specifice și a domeniilor de intervenție.

Pe parcursul definirii indicatorilor s-a recomandat limitarea numărului de indicatori și adăugarea doar a unui număr redus de indicatori incluși în program.

Indicatorii axei 2 din versiunea octombrie 2006 nu au fost direct corelați cu operațiunile și acțiunile de intervenție și nu au contribuit la obiectivele generale.

Majoritatea indicatorilor se refereau la calitatea resurselor umane și nu au reflectat alte aspecte ale calității, cum ar fi: eficacitatea guvernului, calitatea reglementărilor, controlul și corupția, de exemplu: număr de personal, cost al serviciilor, durata serviciilor, numărul și calitatea procedurilor de elaborare a politicilor, calitatea resurselor umane, numărul de proceduri care folosesc TIC, toate indicând calitatea serviciilor, necesare și în vederea comparației cu alte țări.

În versiunea din decembrie sunt prezentați indicatori mai buni și valori-țintă mai clare. Cu toate acestea, accentul sectorial al PO nu este reflectat în indicatori. S-a recomandat colectarea indicatorilor pe sectoare pentru a monitoriza modul în care sectoarele prioritare au beneficiat de fonduri mai mult decât alte sectoare și pentru a arăta disparitățile dintre aceste sectoare. S-a constituit un grup de lucru în cadrul AM DCA format din personalul Unităților de programare, contractare, monitorizare și evaluare pentru definirea indicatorilor. Indicatorii au fost definiți, dar datele de referință sunt încă problematice. În numeroase cazuri este citată valoarea 0 ca valoare de referință. S-a recomandat revizuirea datelor de referință pentru a evita valoarea 0 atunci când e posibil.

Evaluarea s-a făcut pe baza criteriilor SMART. Conform opiniei evaluatorului, indicatorii definiți acum sunt specifici, măsurabili, realizabili, realiști și la timp, deși în unele cazuri metoda de colectare a datelor nu este clar vizibilă.

S-a organizat un al doilea atelier de lucru privind indicatorii, cu factorii interesați, pentru a putea ajuta la identificarea indicatorilor. S-a folosit abordarea de la general la particular pentru a identifica indicatorii și valorile-țintă adecvate, în timp ce alți indicatori au fost reformulați în cadrul atelierului de lucru.

Așa cum s-a explicat și în versiunea din decembrie 2006 a PO, sursele de indicatori sunt mai extinse și mai bine definite. PO DCA va lucra cu agențiile internaționale existente (BM, PNUD, Eurobarometru) pentru elaborarea unui plan privind monitorizarea indicatorului de impact al PO. PO DCA va colabora cu aceste agenții și cu ONG-urile relevante pentru a beneficia de un studiu/sondaj obișnuit de colectare a datelor obiective care se pot folosi pentru a ține evidența impactului intervențiilor din PO DCA. Referința de bază va consta în componentele relevante ale indicatorilor Kaufmann pentru guvernare (Banca Mondială). Selecția inițială se bazează pe eficacitatea guvernului. Lista va fi dezagregată pentru a separa, pentru studiu

individual, componentele care se referă în mod specific la sectoarele prioritare și la administrația centrală și locală.

5.3 Evaluarea rezultatelor preconizate

Deoarece în acest moment PO nu conține rezultate preconizate, acestea nu pot fi evaluate. Următoarea versiune va conține mai multe rezultate preconizate.

Rezultatele preconizate nu sunt bine elaborate. În mod similar, logica obiectivelor, obiectivele specifice, rezultatele și impactul nu sunt clar cuantificate.

În cazurile în care datele nu sunt disponibile ar trebui să se prezinte o justificare privind modul în care aceste rezultate vor fi cuantificate la sfârșitul programului.

5.4 Recomandări

La cuantificarea rezultatelor ar trebui luate în considerare următoarele:

1. Fiecare domeniu de intervenție trebuie să beneficieze doar de un număr limitat de indicatori selectați.
2. Trebuie să se acorde o atenție specială agregării indicatorilor.
3. Indicatorii și datele privind valorile-țintă identificate ar trebui să fie corelate cu eficiența și productivitatea administrației publice românești.
4. Identificarea rezultatelor și impactului preconizate ar trebui să reflecte, de asemenea, satisfacția clientului, în special la nivel local, de exemplu: îmbunătățirea nivelului de satisfacție a cetățenilor
5. Rezultatele preconizate nu ar trebui să fie nerealiste, ci ar trebui să fie realizabile.

6 Evaluarea sistemului de implementare propus

6.1 Introducere

Rezultatele unui program nu pot fi realizate fără un sistem de implementare solid și funcțional. În cazul unui program privind capacitatea administrativă construirea unui sistem funcțional este cu atât mai importantă cu cât acesta presupune acțiuni intense de monitorizare și evaluare. Acest lucru este necesar dat fiind că schimbările la nivelul administrației publice sunt dificil de implementat din cauza structurii rigide și a demotivării participanților care iau parte la proces. Rezultatele pot da greș dacă procedurile sunt fie prea birocratice, fie nu sunt transparente.

Conform experienței din statele membre, structurile inadecvate de management reprezintă unul dintre principalii factori care împiedică implementarea cu succes a programelor de dezvoltare a capacității.

6.2 Principalele întrebări adresate

Structurile de management și de monitorizare sunt solide și eficiente?

Care este baza de selecție a proiectelor?

Procesul de selecție este unul responsabil și conform reglementărilor naționale și comunitare?

6.3 Metode de implementare

Descrierea metodelor de implementare lipsește, prin urmare nu este clar pe ce bază se vor selecta proiectele, dacă acțiunile planificate vor fi incluse în apelurile pentru propuneri de proiecte sau proiecte de natură mai mare. Experiența din Ungaria arată că pentru a optimiza rezultatele (și utilizarea fondurile) ar trebui folosite o varietate de metode care să fie adaptate conținutului programului. Acestea ar putea include

apeluri pentru propuneri de proiecte în 2 etape, proiecte centrale, programe bazate pe plan etc.

Ar trebui să se pună un accent special pe definirea criteriilor de selecție (privind sectoarele prioritare) în etape ulterioare în cazul invitațiilor de participare pentru proiecte.

6.4 Management

Baza legală pentru managementul fondurilor structurale este stabilită în Hotărârea de Guvern nr. 128/2006, de modificare a Hotărârii de Guvern nr. 497/2004 de stabilire a cadrului instituțional pentru coordonarea, implementarea și gestionarea instrumentelor structurale și Hotărârea de Guvern nr. 137/2006 de modificare a Hotărârii de Guvern nr. 725/2003 privind organizarea Ministerului Administrației și Internelor. Structurile de management sunt în conformitate cu cerințele.

Gestionarea proiectelor care sunt corelate cu alte PO prin abordarea sectorială este foarte importantă. Nu este vorba doar de complementaritate, ci și de coordonare. AM trebuie să elaboreze o strategie care ar fi responsabilă de integrarea activităților în aceste cazuri.

În prezent nu este clar ce dimensiune vor avea proiectele care vor fi implementate în cadrul PO. Aceasta este informație vitală pentru evaluarea capacității disponibile pentru implementare. Deoarece schemele de implementare nu sunt cunoscute, este greu de evaluat care va fi volumul de muncă, precum și dacă numărul și calitatea, dar și capacitatea resurselor umane sunt bine planificate pentru a se ocupa de toate sarcinile legate de implementare. S-a recomandat concentrarea pe proiecte mari nu doar pentru a obține un impact mai bun, ci și pentru a crește eficiența gestionării fondurilor.

Nu s-a desemnat un organism intermediar pentru managementul PO DCA. Prin urmare, este foarte important să se asigure că resursele disponibile vor fi suficiente pentru managementul programului în intervalul de timp dat. Este necesară o analiză completă pentru a se asigura că există suficiente resurse umane, bine pregătite pentru implementare.

Parteneriatul este, de asemenea, abordat în mod mai detaliat în versiunea din decembrie 2006 a PO. Acest aspect este adecvat, deoarece faptul că instituțiile guvernamentale naționale și regionale învață să lucreze împreună și să

maximizeze contribuțiile și resursele lor care susțin dezvoltare economică este considerat esențial.

6.5 Monitorizare

Experiențele din alte state membre ne arată că este întotdeauna important să se verifice dacă sistemul de monitorizare (SMIS în acest caz) asigură și informațiile necesare privind capacitatea administrativă și privind alte fonduri care adresează dezvoltarea capacității. Au existat deja câteva inițiative ale Autorității de Management în acest domeniu (privind, de exemplu, indicatorii generali privind grupurile țintă). AM ar trebui să ia în considerare modul de monitorizare a impacturilor specifice. Expertul în monitorizare ajută și la definirea indicatorilor de monitorizare.

Sarcinile comitetului de monitorizare sunt bine elaborate. Componența comitetului de monitorizare este încă vagă. De asemenea, comitetul ar trebui să cuprindă membri ai sectoarelor cărora li se acordă prioritate.

6.6 Evaluare

Strategia de evaluare este un element cheie al PO. Este în conformitate cu strategia de evaluare elaborată pentru Unitatea de Evaluare. PO creează condițiile necesare pentru evaluări. Planificarea în timp a evaluărilor nu este clară.

6.7 Management și control financiar

Autoritatea de Management și organismele intermediare au responsabilități în domeniul controlului financiar, al selecției și uneori al facilitării proiectelor. Separarea responsabilităților ar trebui să fie foarte clară.

La elaborarea detaliilor privind procesul de selecție trebuie să se ia în considerare transparența, iar procesul de selecție trebuie să fie conform cu regulamentele UE.

6.8 Plan financiar

Justificarea cantităților asistenței alocate lipsește încă din tabelul financiar.

Acest capitol ar trebui să menționeze gradul indicativ prevăzut de concentrare asupra sectoarelor prioritare și să justifice măsura în care sectoarele prioritare vor beneficia de fonduri. Alocarea ar trebui să se facă pe baza consultărilor și discuțiilor cu reprezentanți ai sectoarelor relevante.

6.9 Recomandări

Recomandări:

1. Se recomandă instituirea unui grup de lucru inter-ministerial pentru a asista activitățile de implementare și gestionare ale programului. Aceste unități operative și grupurile de lucru inter-ministeriale sunt instituite pentru a consolida eforturile comune din cadrul structurilor de parteneriat.

Rolul unui astfel de grup de lucru ar trebui clar definit, iar rolurile și responsabilitățile acestuia explicate. Susținerea parteneriatului și a lucrului la nivel inter-ministerial este prevăzut în cadrul AP 1 din versiunea din decembrie a PO.

2. Menținerea unei colaborări strânse dintre AM și organismele de management RAP, în cadrul implementării PO. Acest lucru va fi asigurat prin relația AM-beneficiari și includerea organismelor în Comitetul de Monitorizare. De asemenea, este important ca Autoritatea de Management să construiască o relație foarte strânsă cu ministerele care au responsabilitatea generală pentru sectoarele prioritare, și cu alți actori și parteneri din cadrul procesului. Reprezentanții acestora ar trebui să se afle în Comitetul de Monitorizare.
3. Asigurarea unei bune coordonări cu programele finanțate în cadrul bugetului Phare 2004-2006.
4. Garantarea faptului că PO răspunde în continuare priorităților RAP, că răspunde schimbărilor constante din mediul RAP, evidențiind în mod continuu nevoia de a menține orientarea către sectoarele selectate în vederea respectării agendei Lisabona. În actuala versiune a PO s-a

menționat că există o consultare continuă cu UCRAP pentru actualizarea strategiei pentru 2007-2009.

7 ANEXE

7.1 **Anexa 1 Prima întâlnire a evaluatorului ex-ante cu Autoritatea de Management**

Ieri (23 august 2006) Malcolm Ross a organizat o întâlnire cu D-ra Alina Ungureanu și Niall McCann (AT AMCSC). A exprimat opinia conform căreia, în lumina comentariilor Comisiei, par să existe două opțiuni pentru Autoritatea de Management. Fie strategia actuală menționată în PO rămâne ca atare, fie se iau în considerare criticile aduse de Comisie – lipsa de orientare – și se instituie un grup de lucru inter-ministerial care să ia decizii privind direcția de orientare și principala strategie de abordare a punctelor slabe din administrația centrală și locală. Dacă se adoptă prima variantă, se preconizează un proces îndelungat, aprobarea PO fiind mult întârziată, punând în pericol abilitatea României de a absorbi Fondurile Structurale. A doua abordare ar duce la o aprobare mai timpurie a PO și la creșterea capacității României de a absorbi Fondurile Structurale.

S-a sugerat explicarea acestor opțiuni Secretarului de Stat, iar abordarea preferată de acesta să fie transmisă grupului de colegi pentru revizuire, programată pentru data de 7 septembrie între DG Ocuparea Forței de Muncă și Autoritatea de Management.

Dacă opțiunea preferată este cea de-a doua, Contractorul a oferit serviciile unui expert internațional pe termen scurt pentru a asigura asistența tehnică grupului de lucru inter-ministerial.

Una dintre criticile Comisiei viza lipsa informațiilor privind ceea ce s-a realizat până în prezent prin programul de reformă. Contractorul a oferit serviciile unui expert pe termen scurt pentru a ajuta la consolidarea secțiunii din PO.

7.2 **Anexa 2 Procesul-verbal al celei de-a 2-a întâlniri cu evaluatorii externi**

La 26 septembrie 2006, la sediul Ministerului Administrației și Internelor (MAI) a avut loc a doua întâlnire cu evaluatorii ex-ante ai Programului Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” (PO DCA).

La întâlnire au participat următoarele persoane: Dl. Liviu Radu, Secretar de Stat pentru Reforma Administrației Publice; Dl. Malcolm Ross, evaluator ex-ante PO DCA; D-na Perla Simion, Șef al Unității de Programare și Evaluare; D-ra Reka Matheidesz, expert cheie pentru evaluarea ex-ante a PO DCA; D-ra Alina Ungureanu, manager public; Dl. Eugen Perianu, expert local și Dl. Răzvan Ionescu, asistent expert în AM PO DCA.

Principalele subiecte de discuție au vizat:

1. modul de abordare a comentariilor CE privind PO DCA:
 - o Dl. Liviu Radu va trimite un răspuns la comentariilor CE în următoarele zile. Acest răspuns va fi structurat în trei părți:
 - o actualizare a informațiilor privind PO, de exemplu, legislație nefinalizată;
 - recomandările care nu vor fi respectate, de exemplu recomandări privind intervențiile din domeniul agriculturii care sunt de competența Ministerului Agriculturii;
 - recomandări care vor fi respectate, de exemplu, identificarea clară a problemelor și a realizărilor măsurabile.
 - o DL. Liviu Radu a declarat că în urma întâlnirii cu CE în Bruxelles, săptămâna trecută, s-a ajuns la o concluzie foarte importantă: PO trebuie să vizeze în special domeniile manageriale, care au un efect clar asupra celorlaltor niveluri ale administrației.
2. procesul de reformulare a PO pentru a permite realizarea evaluării ex-ante pe baza unei versiuni noi:
 - o În prezent, PO este în curs de reformulare. Există trei grupuri de lucru prevăzute pentru procesul de consultare (cu Unitatea Centrală a Reformei Administrației Publice din MAI, cu UPP din

Secretariatul General al Guvernului și cu reprezentanții administrației publice locale și centrale);

- În prezent se elaborează o Strategie Națională privind Reforma Administrației Publice 2007-2009. Pe baza evaluării strategiei anterioare, acest nou document se va concentra pe acțiuni foarte concrete care vor fi întreprinse în viitor. PO va corespunde noii Strategii de Reformă a Administrației Publice, pe care o va îmbunătăți (ceea ce va fi foarte bine din perspectiva absorbției fondurilor);
 - La sugestia Dl. Ross de a viza organizațiile care se ocupă de absorbție, Dl. Liviu Radu a subliniat faptul că această capacitate de absorbție nu este obiectivul PO DCA, ci al Programului Operațional de Asistență Tehnică care asigură sprijin pentru managementul și implementarea instrumentelor structurale;
 - Dl. Malcolm Ross și d-ra Reka Matheidesz au sugerat că ar fi bine să se folosească PO de Dezvoltare a Capacității Administrative din Ungaria și Bulgaria, pe care le-ar putea asigura pentru AM PO DCA.
3. Planificarea în timp a procesului de evaluare ex-ante a PO DCA:
- Dl. Eugen Perianu va redacta un raport privind RAP în prezent, din punct de vedere al rezultatelor și impactului;
 - De asemenea, contribuțiile Dl. Eugen Perianu privind analiza nevoilor de formare pentru grupurile menționate anterior vor fi folosite de către AM PO DCA;
 - Versiunea finală a PO DCA pe care se va baza evaluarea ex-ante trebuie să fie finalizată până la sfârșitul lui octombrie; prima versiune preliminară a raportului ex-ante va fi elaborată până la 15 noiembrie;
 - Raportul final de evaluare ex-ante va fi finalizat până la sfârșitul lui noiembrie – începutul lui decembrie.

27 septembrie 2006

7.3 Anexa 3. Prima întâlnire de lucru

La 12 octombrie 2006, la sediul Ministerului Finanțelor Publice a avut o întâlnire a evaluatorilor ex-ante ai Programului Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative” (PO DCA) cu reprezentanții Autorității de Management pentru PO DCA.

La întâlnire au participat următoarele persoane: Dl. Ștefan Ciobanu, Director al Unității de Programare a Autorității de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (AM CSC); D-na Claudia Bedea, Șef al Unității Centrale de Evaluare a AM CSC, D-na Perla Simion, Șef al Unității de Programare a AM DCA, Dl. Malcolm Ross, Șef de Echipă, D-ra Reka Matheidesz, expert cheie a PO DCA, Dl. Niall McCann, expert cheie privind evaluarea AM CSC, D-ra Alina Ungureanu, Șef al Unității de Evaluare a PO DCA, D-ra Monica Cristea, expert în Unitate de Programare a AM CSC, D-ra Aura Munteanu, manager public în AM DCA, D-na Olga Strejan, consilier în AM DCA, Dl. Eugen Perianu, expert local și D-ra Katalin Damianovich, expert cheie privind formarea.

Principalele subiecte de discuție au vizat tabelul de recomandări al evaluatorilor ex-ante, iar participanții au dezbătut următoarele subiecte:

I. Reformularea PO conform comentariilor Comisiei Europene:

o Dl. Malcolm Ross a oferit asistență suplimentară pentru AM DCA; prin urmare, Dl. Eugen Perianu, expert local poate avea mai multe zile pentru a lucra cu AM DCA; contribuția lui se va referi la identificarea clară a liniilor de demarcare dintre Reforma Administrației Publice și PO.

o S-a convenit că evaluatorii ex-ante vor face o reformulare până la 20 octombrie când se va obține o versiune a documentului; aceasta trebuie să reprezinte un răspuns la comentariile CE și va include o contribuție a expertului local (toate versiunile noi vor avea opțiunea *track changes*).

o La reformularea PO, trebuie să se includă și unele afirmații prin care AM DCA menționează că intenționează să vizeze și să acorde prioritate unor domenii de intervenție. Dl. Ștefan Ciobanu a declarat că, pentru a răspunde comentariilor Comisiei, AM va trebui să avanseze și să identifice unele sectoare care contribuie la dezvoltarea socio-economice pentru a avea un impact mai clar; în caz contrar, AM CSC nu va aviza o abordare orizontală. Echipa de evaluare ex-ante a reafirmat ideea conform căreia comentariile CE privind identificarea anumitor sectoare este necesară, pentru a respecta și Strategia Lisabona și Nota Comisiei emisă în septembrie 2005. Prin urmare, au oferit sprijin pentru finanțarea unui

studiu ad hoc, realizat de un expert local și un expert internațional în vederea identificării principalelor domenii de abordat în cadrul PO, împreună cu aspectele orizontale deja prevăzute, până în 25 octombrie. Se va include o listă indicativă a acelor domenii care reprezintă blocaje în calea dezvoltării socio-economice.

- o Termenul limită pentru Comisia Europeană este 25 octombrie. Dl. Ștefan Ciobanu a declarat că AM DCA nu ar trebui să trimită versiuni neoficiale Comisiei, ci o versiune oficială pentru serviciile inter-comisie. AM DCA ar trebui să trimită PO către AM CSC (care ar trebui să își dea avizul favorabil), iar apoi oficial către Comisie. Versiunea din 25 octombrie ar trebui să fie ultima versiune înainte de ianuarie 2007.

II. Prezentarea Strategiei Naționale de Evaluare (SNE): Dl. Niall McCann a făcut o scurtă prezentare a strategiei și a obiectivelor sale. Principalul motor al SNE este Unitatea Centrală de Evaluare în AM CSC. Următoarele activități vor fi finanțate de PO DCA:

- o Formarea funcționarilor publici în domeniul managementului evaluărilor;
- o Facilitatea de evaluare – promovarea exercițiului de evaluare în cadrul organismelor publice care nu s-au angajat în evaluări până în prezent; contractarea evaluărilor ca exercițiu pentru dezvoltarea capacității – de discutat;
- o Centrul de resurse și activități de relaționare – din 2008, finanțate prin PO DCA.

Având în vedere cele menționate mai sus, s-a convenit că dl. Niall McCann va folosi contribuțiile din această întâlnire pentru a actualiza domeniile cheie de intervenție ale PO DCA privind monitorizarea și evaluarea (cauze, probleme, obiective, intervenții, indicatori), în conformitate cu prevederile SNE.

Unitatea de Evaluare, 16 octombrie 2006

7.4 **Primul tabel de *follow up***

7.5 **Procesul-verbal al celei de-a 2-a întâlniri de lucru din 8 noiembrie 2006**

La **8 noiembrie 2006**, Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (AM CSC) a organizat a doua întâlnire de informare privind recomandările evaluatorilor ex-ante referitoare la Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA).

La întâlnire au participat următoarele persoane: **DI. Răzvan Cotovelea**, Director General al AM CSC, **DI. Malcolm Ross**, Șef de Echipă al echipei de evaluare ex-ante, **D-na Perla Simion**, Șef al Unității de Programare a Autorității de Management pentru Dezvoltarea Capacității Administrative (AM DCA), **D-ra Reka Matheidesz**, expert cheie al echipei de evaluare ex-ante, **D-ra Anca Ionas**, consilier pe integrare în Unitatea Centrală de Evaluare a AM CSC, **D-ra Monica Cristea**, expert în AM CSC, **DI. Colm Dunne**, Șef de Echipă al echipei de asistență tehnică a AM DCA, **DI. Robert Schodle**, expert din echipa de asistență tehnică a AM DCA, **DI. Eugen Perianu**, expert local; **D-ra Alina Ungureanu**, Șef al Unității de Evaluare a AM DCA, **D-ra Aura Munteanu**, manager public, **D-na Olga Strejan**, consilier în AM DCA, **D-na Ramona Cranciova**, consilier în AM DCA și **DI. Răzvan Ionescu**, expert în AM DCA.

Principalele subiecte discutate în cadrul întâlnirii au fost:

- **Progresul substanțial** înregistrat în ceea ce privește procesul de reformulare a PO DCA; însă mai sunt necesare eforturi în anumite domenii, de exemplu: o mai bună descriere a situației existente, justificarea alegerii sectoarelor (sănătate, educație și muncă);
- Trebuie să se **definească problemele** din cele trei sectoare identificate și să se menționeze **modul de abordare propus în acest sens**;
- În domeniile cheie de intervenție privind evaluarea și monitorizarea, **partea de monitorizare ar trebui elaborată**, și s-a sugerat o **coordonare a acțiunilor privind monitorizarea** care să fie derulată de **Unitatea Centrală de Evaluare din AM CSC**;
- **Recomandarea experților ex-ante** este aceea de a elabora un program operațional scurt (de aproximativ 50 de pagini, poate cu câteva anexe, la nevoie) și un Program Complement mai amplu care să fie folosit în procesul de negociere cu Comisia Europeană;
- La sfârșitul întâlnirii s-a convenit ca:

- o evaluatorii ex-ante să trimită numerele de pagini pentru anumite comentarii și să ofere și câteva **sugestii și exemple de acțiuni indicative**;
- o un expert internațional să elaboreze un **studiu ad-hoc** privind justificarea sectoarelor;
- o **prima versiune preliminară** a raportului de evaluare ex-ante să fie finalizată **în a treia săptămână din noiembrie**;
- o **versiunea finală** a evaluării să fie finalizată **în a treia săptămână din decembrie** (tocmai din acest motiv **versiunea revizuită a PO**, care va lua în considerare și noile comentarii ale Comisiei, **trebuie să fie finalizată până la mijlocul lunii decembrie**);
- o **22 decembrie** este termenul limită pentru **prima versiune preliminară a Programului Complement**.

Redactat de Alina UNGUREANU

Unitatea de Evaluare, DG DCA, MAI

7.6 **Anexa 6. Al doilea tabel de *follow up***

7.7 Anexa 7 – Analiza ad hoc – Evaluarea lecțiilor învățate

Prefață

Această sarcină a fost identificată în contextul proiectului de evaluare ex-ante a Programelor Operaționale Sectoriale din România. Domeniul de aplicare s-a limitat la Programul Operațional Sectorial de Dezvoltare a Capacității Administrative (PO DCA). Scopul sarcinii a fost acela de a realiza o trecere în revistă a realizărilor de până în prezent în cadrul reformei din sectorul administrației publice, de a evalua prioritățile următoare ale reformei, ca bază pentru evaluarea conținutului PO DCA, pentru a vedea dacă acesta reflectă într-adevăr nevoile reale, precum și dacă este relevant și bine gândit în contextul evenimentelor din trecut, prezent și în circumstanțele preconizate.

Sarcina a fost finalizată între 20 septembrie și 20 noiembrie 2006.

Autorul raportului este Eugen Perianu. Opiniile exprimate în acesta aparțin exclusiv autorului și s-au bazat pe datele colectate prin interviuri, consultarea documentelor și chestionare, de la nivelul central și local al administrației. Lista completă a surselor de date este menționată în anexa 1.

Raportul este structurat astfel:

- capitolul *Context general* definește evoluția procesului de reformă a administrației publice (RAP) de la începutul anilor '90 până în prezent. Acest capitol este foarte important pentru o bună înțelegere a culturii locale și a circumstanțelor locale în care s-a implementat procesul RAP de-a lungul timpului, drept condiție preliminară pentru înțelegerea contextului în care a fost conceput actualul PO DCA.
- Al doilea capitol prezintă PO DCA ca atare, formulează concluzii privind relevanța și structura acestuia și emite opinii specifice privind fiecare axă prioritară a acestuia. Nu au mai fost incluse anumite remarci și comentarii care ar fi fost relevante cu privire la prima versiune a PO DCA. În schimb, textul se bazează pe cea de-a doua versiune, versiunea actualizată a PO DCA, din 3 noiembrie 2006, care a fost mai detaliată decât prima versiune și prin urmare textul acestui raport nu mai subliniază problemele care au fost rezolvate în cea mai recentă versiune a PO DCA.
- Capitolul de *Recomandări* prezintă o serie de sugestii referitoare la ceea ce trebuie făcut pentru a îmbunătăți PO DCA.

Context general – Procesul RAP

Scopul acestui capitol este acela de a descrie în termeni generali dinamica procesului orizontal RAP dintre 1990 – 2005, ca bază pentru o mai bună înțelegere a modului în care PO DCA actual se încadrează în procesul general de reformă. Nu se intră în detalii privind cei trei piloni ai reformei – politici publice, funcția publică, descentralizarea – deoarece acestea sunt descrise suficient în PO DCA.

Textul face diferența între reforma din administrație pe bază sectorială, ca rezultat al procesului de adoptare a *acquis-ului*, și reforma administrației publice ca proces orizontal, în toate sectoarele și acoperind atât nivelul central, cât și cel local al administrației.

Între 1990-2000, a fost inițiat procesul orizontal RAP care a evoluat foarte lent – a fost o perioadă de gândire, testare și promovare a primelor încercări de reformă, finanțate în principal de programe Phare UE. Astfel de încercări și pași au fost vizibile în procesul de descentralizare, care a fost subiectului unei atenții constante dar limitate, în procesul de dezvoltare a conceptului de funcție publică și în procesul de restructurare și dezvoltare instituțională.

Sprrijinul acordat de Phare pentru reforma orizontală a administrației publice a fost relativ redus până în 2000, ridicându-se la puțin peste 10 milioane de euro. Până în 2000, programele finanțate de Phare s-au concentrat pe câteva măsuri de dezvoltare instituțională, în special pe separarea nivelului politic de cel al funcției publice, pe stabilirea bazei pentru crearea și dezvoltarea corpului de funcționari publici, și au asigurat un sprijin limitat pentru nivelul local al administrației. Pe lângă programele finanțate de Phare au existat câteva încercări disparate și *ad-hoc* de reorganizare a administrației (de exemplu, în cadrul Ministerului Transporturilor, unul din ocupanții poziției de secretar de stat pentru strategia și reformă, a inițiat și a finalizat un proces de redefinire a structurii organizaționale a ministerului, pornind de la misiunea, rolul și funcțiile ministerului).

Perioada 1996-2000 a reprezentat prima experiență de coaliție guvernamentală la putere. A fost o perioadă politică foarte dificilă deoarece a învăța cum poate funcționa un guvern de coaliție este un exercițiu dificil, care nu a fost util pentru procesul RAP. Date fiind circumstanțele, era puțin probabil ca RAP să poată avansa foarte mult.

Principala lecție învățată până în 2000 a fost aceea că RAP este un proces pe termen lung, un sistem mare precum sistemul administrației publice este greu de schimbat, prin urmare este necesară o exercitare a unei presiuni și stimulări constante pentru a putea obține îmbunătățiri vizibile.

Anul 2000 a marcat un nou început și o accelerare a procesul RAP, stimulat de cel puțin 3 elemente: momentul psihologic al noului mileniu, recenta reorientare a programului Phare către susținerea procesului de preaderare și faptul că noul guvern ales era uni-color, nemaireprezentând o coaliție la fel ca în administrația anterioară. Mai mult, noul guvern a declarat explicit că unul dintre obiectivele sale cheie este aderarea României la UE.

Între 1999-2001, secretarul de stat de atunci pentru reforma administrației publice a încercat o schimbare structurală fundamentală a administrației publice, dar acest demers s-a pierdut într-un proces complicat și îndelungat de stabilire și revizuire a structurilor instituționale responsabile de reformă.

O bună parte a sprijinului Phare după 2000 a vizat susținerea instituțiilor responsabile de managementul procesului RAP – MAI, UCRAP, ANFP, INA și crearea unui corp de manageri publici profesioniști care să devină forța motrice principală a reformei din administrație. Pentru nivelul local, sprijinul s-a concentrat pe procesul de descentralizare fiscală. Deși consolidarea instituțiilor responsabile de gestionarea reformei poate într-adevăr să stimuleze progresul reformei în general, furnizarea unui nivel limitat de sprijin pentru organismele administrației publice în general are ca efect inevitabil limitarea capacității de implementare a reformei. În acest sens, este extrem de relevant faptul că PO DCA asigură un sprijin direct organismelor de administrație publică.

Între 2000-2004 au mai existat câteva încercări de reforme structurale – de exemplu, reducerea numărului de ministere, în principal pentru că UE a sugerat că era necesar. Nu este clar dacă un astfel de exercițiu s-a bazat pe o gândire strategică sau dacă a fost derulat doar pentru a respecta obiectivul de „reducere a numărului”.

Perioada a fost marcată de două repere: strategia din 2001 de accelerare a procesului RAP, care a fost extrem de complexă și a încercat o abordare exhaustivă. Este bine cunoscut faptul că sistemele sunt greu de schimbat și că cea mai bună strategie este cea în etape. Strategia din 2001 a fost mult prea complexă, ducând la imposibilitatea de a o gestiona. O altă încercare a fost mult mai bine gestionată, iar rezultatele au fost strategia 2004-2006 de accelerare a procesului RAP. Acest document a fost mult mai bun decât cel anterior și a devenit cu adevărat un instrument de lucru pentru gestionarea reformei.

În general, RAP a rămas în mod continuu în urmă față de alte sectoare și domenii. Iată câteva motive în acest sens:

- Deși Parteneriatul pentru Aderare a stabilit în mod specific obiectivul de dezvoltare a capacității administrative, procesul orizontal RAP a fost întotdeauna tratat ca având o importanță secundară, deoarece nu a fost unul dintre capitolele de *acquis*. RAP sectorial, determinat de procesul de aderare la UE, a beneficiat de o mai mare atenție, și aici rezultatele din punct de vedere al schimbărilor instituționale și al consolidării, precum și introducerea de noi practici, au fost impresionante. Chiar Comisia Europeană a acordat o mai mare importanță progresului în adoptarea capitolelor de *acquis*, decât procesului orizontal RAP și acest aspect a dus la o presiune mai redusă exercitată de către Comisie în ceea ce privește acest proces orizontal.
- România, precum Bulgaria, era mult în urmă în comparație cu alte state din blocul de țări foste comuniste. Acest lucru a însemnat că România avea mult de recuperat, iar adoptarea *acquis-ului* a fost clar mai dificilă decât în cazul celorlalte țări. Adică, având în vedere tot ce se realiza în cadrul celorlalte sectoare, pur și simplu a existat o capacitate mai redusă și o atenție scăzută pentru RAP orizontal.
- RAP orizontal este un proces foarte dificil. Necesită voință politică și, față de alte sectoare, presupune o schimbare *profundă* a unui *sistem foarte mare*, fiind o acțiune foarte dificilă.

Date fiind cele de mai sus, a fost clar faptul că procesul orizontal RAP avea doar șanse foarte limitate de a avansa într-un ritm rapid. Ca atare, realizările procesului RAP de până acum, în ciuda faptului că a beneficiat de o atenție redusă și de resurse puține în comparație cu alte procese determinate de *acquis*, sunt remarcabile.

PO în contextul procesului RAP și al agendei Lisabona

Evaluare generală

PO DCA a fost elaborat într-un anumit context: un proces RAP în derulare și o oportunitate importantă de a accesa Fondului Social European, având toate motivele de a nu rata acest lucru. Prin urmare, PO a fost elaborat astfel încât să respecte ambele agende – prioritățile procesului RAP în România și prioritățile pe care le finanțează Fondul Social, adică acele măsuri specifice de reformă a administrației publice care susțin agenda Lisabona. Nu a fost un exercițiu ușor.

În forma actuală, PO continuă procesul RAP și a conceput acțiuni care se încadrează în cei 3 piloni de reformă descriși în Strategia RAP 2004-2006. Acesta este un element pozitiv: este o dovadă a abordării înțelepte a PO care nu neglijează agenda RAP și alege să continue procesul de reformă în locul încercării unei abordări diferite, independente care ar putea induce confuzie sau ar putea intra în conflict cu setul existent de priorități. Pentru a respecta agenda Lisabona, PO include acum un număr de 3 sectoare socio-economice spre care se direcționează sprijinul în principal.

Echipa care a elaborat PO a organizat consultări cu factorii interesați de la primul nivel, adică organismele de management RAP. Tabelul ne prezintă opinia evaluatorilor privind adecvarea consultărilor cu diferiții factori implicați în managementul RAP:

SGG	Consultările au fost adecvate
ANFP	Consultările au fost organizate, mai sunt necesare și consultări ulterioare
INA	Consultările au fost organizate, mai sunt necesare și consultări ulterioare
UCRAP	Consultările au fost adecvate

Factorii interesați de la al doilea nivel sunt formați din beneficiari ai RAP (organismele administrației publice): ministerele de resort, organismele administrației publice locale. S-au organizat și aici consultări. Conform opiniei evaluatorului, consultările de la acest nivel au fost mai puțin importante decât cele pentru primul nivel. În mod normal, consultările la nivelul beneficiarilor sunt organizate la începutul intervenției, în momentul conceperii acesteia. Etapa de concepere a RAP a avut loc în 2004 și în

acel moment s-au derulat consultări intense între cei care au conceput strategia RAP 2004-2006 și beneficiari (organismele administrației publice). În 2005-2006, când a fost elaborat PO, procesul RAP se afla la mijlocul derulării. S-ar fi putut interpreta ca inadecvat faptul că MAI, atunci când a elaborat PO, ar fi încercat consultări dincolo de nivelul 1 menționat anterior, de exemplu prin abordarea organismelor administrației publice și colectarea de opinii privind procesul RAP. În primul rând, momentul ar fi putut fi greșit – de ce să se mai organizeze consultări, la mijlocul procesului, când acest lucru s-a făcut deja în etapa de elaborare. În al doilea rând, ar putea fi interpretat ca neprofesionist, deoarece s-ar fi ajuns la o încercare de a trece peste actorii de la nivelul 1 care gestionează procesul RAP. Prin urmare MAI a hotărât să mențină derularea consultărilor în principal la nivelul 1, deoarece actorii de la acest nivel care gestionează reforma erau cei mai buni cunoscători ai stadiului în care se afla procesul RAP, realizările acestuia de până acum și domeniile care necesită sprijin.

În cazul în care cooperarea dintre AM și organismele de management RAP va fi una corespunzătoare în cadrul implementării PO, pentru a asigura astfel faptul că PO răspunde în continuare priorităților RAP, subliniind în mod constant nevoia de a menține orientarea spre sectoarele selectate în vederea respectării agendei Lisabona, atunci acest PO are foarte mari șanse să obțină un succes semnificativ și durabil.

Legătura dintre PO și documentele RAP 2004-2006, 2007-2009

Strategiile RAP sunt documente de planificare generale care stabilesc ceea ce trebuie realizat în procesul RAP. RAP 2007-2009 este documentul de planificare ce stabilește ce se va face în următoarea etapă a procesului RAP. Acest document nu a fost încă elaborat, dar se preconizează că va propune etape ulterioare în cadrul aceluiași trei piloni ai strategiei RAP 2004-2006, cu o susținere mai consistentă pentru îmbunătățirea eficienței și eficacității instituționale, atât la nivel central, cât și local. Acesta este momentul potrivit pentru accelerarea susținerii acestui domeniu – dacă s-ar fi realizat mai devreme ar fi fost foarte dificil și poate chiar greșit, dat fiind că la nivel central majoritatea ministerelor de resort erau mult prea preocupate de adoptarea *acquis-ului* și schimbările instituționale și juridice pe care le presupunea acest proces; la nivel local, organismele administrației publice se confruntă acum cu sarcini de o mare amploare – procesul de descentralizare, un număr mare de proiecte finanțate de UE – și au nevoie de tot sprijinul disponibil pentru a-i ajuta în procesul de preluare de noi responsabilități, adică o îmbunătățire a capacității lor instituționale.

În ceea ce privește documentele strategice RAP, opinia evaluatorului e aceea că PO are un caracter dual:

- este un mecanism de finanțare pentru acțiunile din cadrul procesului RAP;
- include o dimensiune de programare pentru procesul RAP.

Ambele elemente sunt completate de ideea de a susține agenda Lisabona. Strategia RAP 2007-2009 va continua procesul RAP, PO va susține procesul RAP și se va concentra pe cele trei sectoare selectate.

Evaluare specifică

Această secțiune vizează evaluarea relevanței axei prioritare și a domeniilor cheie aferente. Face acest lucru la nivel general, fără a intra în detalii cu privire la ce s-a realizat până în prezent în cadrul fiecărui domeniu cheie și ce mai trebuie făcut, dat fiind că acest aspect este acum abordat suficient în versiunea actuală a PO. În schimb, dorește să evalueze dacă fiecare dintre domeniile cheie este relevant, luând în considerare circumstanțele din trecut, din prezent, precum și nevoile și evenimentele și nevoile preconizate.

Axa prioritară 1 Consolidarea intervențiilor de politici publice în administrația centrală

1) Sprijin pentru procesul RAP general

În varianta actuală, acest domeniu cheie vizează susținerea managementului întregului proces RAP, nu doar a acțiunilor din acest PO. Până în prezent, s-a asigurat un sprijin considerabil organismelor care gestionează procesul RAP, dar s-a acordat un sprijin mult mai puțin direct organismelor de administrație publică. Acest domeniu cheie vizează finanțarea organismelor de administrație publică, permițându-le consolidarea capacității în vederea realizării revizuirilor procesului RAP la nivelul lor. Până în prezent, multe din aceste organisme au fost preocupate de fapt de implementarea diferitelor proiecte sau inițiative de reformă care le-au fost prezentate și pentru care nu au avut suficient timp de analiză, stabilire a resurselor, gândire a procesului și luarea a deciziei în vederea celei mai bune gestionări a procesului. Acest domeniu este, prin urmare, bine justificat în ceea ce privește acordarea de sprijin în acest scop.

2) Îmbunătățirea eficienței și eficacității proceselor publice de luare a deciziei prin intervenții în ciclul politicilor publice

Au avut loc consultări adecvate cu principalele organisme de gestionare din acest domeniu – Secretariatul General al Guvernului – și aceasta a fost o condiție preliminară pentru o bună elaborare a acestui domeniu cheie.

Acțiunile prevăzute sunt relevante deoarece reflectă corect situația și planurile realizate de SGG pentru următoarea etapă. Coordonarea cu programele finanțate de Phare a fost luată în considerare în timpul consultărilor.

Acest domenii cheie include, printre altele, un element foarte important al RAP, în care eforturile de până acum nu au dus la rezultate relevante, și anume o revizuire a misiunii și responsabilității ministerelor de resort și a organismelor asociate acestora. Asigurarea unui sprijin în acest sens este relevantă și reflectă o nevoie urgentă.

O revizuire privind misiunea și responsabilitățile diferitelor organisme ar putea, ca o consecință, să ducă la posibile schimbări organizaționale pentru a corespunde posibilelor revizuiți ale rolului acestor instituții. Prin urmare, este corectă includerea sprijinului pentru *Raționalizarea structurilor* ca parte a domeniului cheie 3, *Implementarea reformei funcției publice*. Chiar dacă raționalizarea structurilor nu urmărește doar acest scop, principala sa justificare fiind aceea de a susține proiectele care vizează îmbunătățirea eficienței și eficacității în general, faptul că poate asigura sprijin pentru realizarea schimbărilor ca rezultat al misiunilor revizuite și al redefinirii rolurilor este un aspect benefic.

3) Implementarea reformei funcției publice

Managementul performanței

Acest domeniu reflectă într-adevăr existența unei nevoi reale, dar nu prezintă clar dacă alegerea de a acorda sprijin acestui domeniu s-a bazat pe un proces de gândire și consultare suficient de îndelungat. Înainte de orice, sunt necesare mai multe consultări cu ANFP, ca organism de management în domeniul dezvoltării funcției publice, precum și cu UCRAP, ca entitate care a elaborat Strategia 2007-2009.

Raționalizarea structurilor

Deși acest domeniu nu este inclus în Strategia RAP 2004-2006, există motive solide pentru a-l include în acest PO. În trecut, eforturile de a susține raționalizarea structurilor au fost minime, *ad-hoc* și nu s-au bazat întotdeauna pe un raționament solid. În mod evident, așa cum s-a menționat în secțiunea anterioară, dacă s-ar fi făcut acest lucru mai devreme, ar fi fost dificil și poate greșit, dat fiind că la nivel central cele mai multe ministere de resort erau mult prea preocupate de adoptarea *acquis-ului* și de schimbările instituționale și juridice pe care le presupune acest proces. Adăugarea eforturilor de raționalizare a structurilor, în același timp cu revizuirea și reanalizare structurilor ca rezultat al cerințelor din *acquis*, ar fi fost neproductiv. Acum, însă, este momentul potrivit pentru realizarea acestei raționalizări.

Nu este vorba doar de momentul potrivit, ci și de nevoia reală de a acorda fonduri pentru raționalizări, deoarece dacă se dorește o îmbunătățire considerabilă a performanței serviciilor din administrația publică, este clar că aceasta nu se poate face doar cu politici publice mai bune și o reformă a funcției publice. Sunt necesare și schimbări structurale ale contextului organizațional.

Când se vor primi propunerile de proiecte pentru acest domeniu, trebuie să se acorde atenție fiecărui proiect pentru a vedea dacă este propus pe baza unei justificări solide. Pentru fiecare proiect trebuie să existe obiective clare și măsurabile, dar obiectivele nu trebuie să fie doar formulate corect, ci și relevante. Fiecare proiect trebuie să cuprindă o fundamentare clară, adică o descriere a nevoii care a dus la identificarea unui astfel de proiect. În caz contrar, schimbarea de dragul schimbării este greu de implementat și nu este durabilă.

Cursuri de formare pentru înalții funcționari publici și pentru dezvoltarea competențelor de bază

Acest domeniu este justificat, dat fiind planurile de îmbunătățire a capacităților și practicii de management strategic la nivelul organismelor de administrație publică centrale și locale. Un astfel de progres trebuie susținut de o dezvoltare adecvată a competențelor, iar cursurile de formare contribuie la îndeplinirea acestui scop. În plus, corpul de înalți funcționari publici este nou format și, ca orice instituție nouă, are nevoie de sprijin.

Deși justificarea acestui domeniu este solidă, sunt necesare în continuare consultări cu INA și ANFP care să asigure faptul că formarea în aceste două domenii reflectă cele mai presante nevoi și că alte posibile domenii urgente nu sunt neglijate.

Sprijin pentru dezvoltarea funcției de management a procesului de formare

O justificare adecvată pentru finanțarea proiectelor în acest domeniu este inclusă deja în PO.

4) Implementarea sistemului național de evaluare și monitorizare

Evenimentele recente – adică elaborarea și lansarea Strategiei Naționale de Evaluare – justifică sprijinul acordat acestui domeniu. Faptul că acest PO asigură un astfel de sprijin este justificat de domeniul vast acoperit de Strategia Națională de Evaluare, care include fiecare sector, la nivel orizontal, precum și nivelurile local și central, fiind deci relevant, din punct de vedere al procesului general RAP, pentru susținerea dezvoltării capacităților de evaluare. În ceea ce privește agenda Lisabona, conform opiniei evaluatorului, acolo unde strategia Lisabona menționează „o mai bună guvernare”, se referă la o mai bună guvernare a procesului în sine în vederea atingerii scopului strategic stabilit în 2000. Având în vedere acest aspect, este foarte adecvat să se sprijine îmbunătățirea capacității de evaluare a administrației deoarece acesta este un ingredient esențial al capacității de management strategic și reprezintă, prin urmare, un sprijin direct pentru prioritatea Lisabona menționată anterior.

Axa prioritară 2 „Dezvoltarea capacității pentru îmbunătățirea performanței serviciilor administrației locale”

Evaluarea relevanței acestei axe prioritare a fost făcută la modul general, nu pentru fiecare domeniu de intervenție. Motivul este acela că, în afară de domeniul cheie 1 *Sprijin pentru procesul RAP la nivel local* a cărui relevanță a fost deja discutată într-o secțiune anterioară, toate celelalte trei domenii cheie pot fi mai bine evaluate împreună, ca și componente ale unei abordări integrate ce vizează dezvoltarea capacității la nivel local.

Din nou, această secțiune nu va repeta ceea ce s-a realizat până în prezent în cadrul procesului de reformă a administrației publice la nivel local, deoarece acest lucru este acum descris în mod adecvat în PO.

Datele colectate pentru acest studiu de la nivel local indică faptul că domeniile cheie ale acestei axe prioritare – *Consolidarea capacității de planificare și management strategic; Raționalizarea structurilor; Consolidarea managementului resurselor umane* – au fost, de asemenea, confirmate de către organismelor de administrație publică locale ca reprezentând prioritățile pentru următoarea etapă a procesului RAP la nivel local.

Așa cum s-a indicat în capitolul 1, nivelul de sprijin direct Phare pentru administrația publică locală a fost relativ limitat până acum și a fost, în cea mai mare parte, dirijat spre modernizarea cadrului legal pentru descentralizare și susținerea procesului de descentralizare fiscală. Sprijinul direct pentru dezvoltarea capacității la nivel local a fost foarte limitat. Având în vedere provocările cu care se confruntă în prezent nivelul local – descentralizarea, integrarea UE – acum este momentul potrivit pentru a trece la următorul nivel de sprijin la acest nivel al administrației.

Susținerea descentralizării a fost și rămâne una dintre preocupările RAP. În acest context, dezvoltarea capacității la nivel local este necesară dacă se dorește ca descentralizarea, cu toate dificultățile pe care le presupune, să fie una de succes.

Finanțarea UE viitoare va ajunge la niveluri fără precedent în România și acest lucru presupune dezvoltarea capacității locale, nu doar pentru pregătirea propunerilor de proiecte pentru finanțare, ci și, mult mai important, a capacității de gândire în termeni de management strategic – identificarea priorităților de dezvoltare, conceperea politicilor, programelor și proiectelor de dezvoltare locale, implementarea practicilor moderne de management. Numai într-un astfel de context de management local adecvat se poate îmbunătăți absorbția fondurilor UE din punctul de vedere al calității, nu doar al cantității.

Îmbunătățirea calității serviciilor locale necesită dezvoltarea capacității. PO a selectat trei sectoare pe care își va concentra finanțarea, vizând astfel și susținerea agendei Lisabona. Dacă proiectele finanțate de acest PO vor duce în final la o îmbunătățire vizibilă a serviciilor în aceste trei sectoare, acest aspect va reprezenta o bună măsură a succesului său.

Recomandări

Trebuie să se mai organizeze consultări cu: INA, ANFP, UCRAP, cele trei ministere de resort care gestionează cele trei sectoare selectate, pentru a asigura că PO reflectă nevoi reale și urgente și pentru a lua în considerație lecțiile învățate până în prezent, în cadrul procesului RAP, de către aceste instituții.

Deoarece nivelul local este atât de preocupat de procesul de descentralizare, atunci când se va promova posibilitatea de finanțare de proiecte prin PO trebuie să se faciliteze înțelegerea de către nivelul local a modului în care acest PO îi poate ajuta. Trebuie să se explice faptul că acțiunile ce pot fi finanțate prin PO pot fi direct corelate cu procesul de descentralizare, în special cu cele 3 sectoare selectate.

Îmbunătățirea comunicării și cooperării dintre nivelurile centrale și locale, precum și dintre diferitele sub-niveluri ale nivelului local, ar putea fi mai bine reprezentată în acest PO, posibil ca parte a ambelor domenii cheie 1 *Sprijin pentru procesul general RAP* din cadrul ambelor axe prioritare. Acest aspect a fost identificat ca o nevoie importantă de către nivelul local al administrației, în timpul etapei de colectare a informațiilor pentru acest studiu.

Menținerea unei cooperări strânse între AM și organismele de management ale RAP, pe întreaga durată de implementare a acestui PO:

- pentru a asigura o mai bună coordonare cu programele finanțate de bugetul Phare 2004-2006
- pentru a garanta că PO răspunde în continuare priorităților RAP, răspunde schimbărilor constante din mediul RAP și își menține orientarea pe sectoarele selectate în vederea respectării agendei Lisabona.

Surse de date

Nivel central		
DI. Victor Giosan	Secretariatul General al Guvernului	Secretar de Stat
D-na Anca Ghinea	Unitatea de Politici Publice a Secretariatului General al Guvernului	Expert
DI. Lorand Butyka	Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice	Expert
D-na Claudia Lung	Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice	Manager, Departamentul pentru Descentralizare
DI. Petre Diaconu	Fostul Departament pentru Reforma Administrației Publice	Fostul Secretar de Stat pentru Reformă
DI. Dragoș Dincă	Institutul Național pentru Administrație	Director general – Secretar de Stat
DI. Cristian Bitea	Institutul Național pentru Administrație	Director General Adjunct
DI. Doru Vasilescu	Agenția Națională a Funcționarilor Publici	Director al Unității de Implementare a Programelor
D-na Smaranda Pălan	Agenția Națională a Funcționarilor Publici	Șef Serviciu, Departamentul pentru Strategie
D-na Xenia Teodorescu	Agenția Națională a Funcționarilor Publici	Director, Direcția de Dezvoltare și Implementare
D-na Elena Ciocan	Ministerul Administrației și Internelor	Director Adjunct, Direcția de Integritate Europeană
DI. Sorin Chelmu	Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale	Secretar General
D-na Florentina Enache	Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale	Consilier
Nivel local		
DI. Narcis Muraru	Asociația Municipalițăților din România	Director Executiv
DI. Sergiu Țâra	Asociația Comunelor din România	Director Executiv
Primăria Petroșani		

Primăria Vulcan		
Primăria Mediaș		
Primăria Toplița		
Primăria Hunedoara		
Primăria Suceava		
Primăria Dorohoi		
Primăria Rădăuți		
Primăria Reghin		

Documente consultate

- Rapoartele de țară periodice ale Comisiei Europene – România 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006
- Parteneriatul de Aderare – 1999, 2001, 2003
- Comisia Europeană – Programul Comunitar Lisabona, iulie 2005
- Nota FSE privind prioritatea de capacitate instituțională – septembrie 2005
- Comisia Europeană – Orientările Integrate pentru creștere și locuri de muncă, aprilie 2005
- Comisia Europeană – Împreună pentru creștere și locuri de muncă – Un nou start pentru Strategia Lisabona, februarie 2005
- Comisia Europeană – Împreună pentru creștere și locuri de muncă – Pași înainte în implementarea Strategiei Lisabona revizuite, mai 2006
- Pregătirea pentru creștere și locuri de muncă: progresul înregistrat în implementarea noii Strategii Lisabona – discurs al José Manuel Barroso, Președinte al Comisiei Europene la seminarul „Excelență și parteneriat pentru o Europă inovatoare” - Lisabona, 6 octombrie 2006
- Programul de guvernare al României 2005-2008

- Strategia de accelerare a programului de reformă a administrației publice – 2001, 2004-2006
- Evaluarea interimară a sectorului RAP – ECOTEC, mai 2006
- Evaluarea ex-post a programelor Phare – MWH, iunie 2006
- Raportul Sectorial SIGMA privind administrația publică din România, 2005
- Fișa de programare sectorială Phare – Reforma Administrației Publice, 2005
- Rapoartele de activitate ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici – 2003, 2004, 2005

Glosar de acronime (în ordine alfabetică)

AM	Autoritatea de Management
ANFP	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
INA	Institutul Național pentru Administrație
MAI	Ministerul Administrației și Internelor
PO DCA	Programul Operațional (Sectorial) pentru Dezvoltarea Capacității Administrative
RAP	Reforma Administrației Publice
UCRAP	Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice

7.8 Analiza ad hoc 2: Justificarea orientării sectoriale

Studiul ad-hoc privind justificarea sectoarelor selectate pentru PO DCA (2007-2013) din România

Introducere

Expertul desemnat pentru elaborarea acestui studiu a fost contactat la începutul lunii decembrie 2006 pentru realizarea acestui studiu. Expertul a contactat ministerul și ceilalți experți din consorțiu pentru a obține materiale scrise și studii relevante realizate deja. În plus, a vizitat Ministerul Administrației și Internelor (MAI) din București la 13 decembrie 2006, pentru a se întâlni și a intervieva personalul din departamentul responsabil de pregătirea PO.

Autorul a avut de ales între două metode. Una consta în evaluarea tuturor sectoarelor posibile de intervenție și realizarea unei analize detaliate a fiecăruia, luând în considerare nevoile existente și strategiile sectoriale și RAP disponibile. A doua opțiune a fost aceea de a se concentra pe sectoarele prioritare deja selectate și de a justifica selectarea lor. S-a convenit între toate părțile că prima opțiune nu este viabilă, având în vedere timpul și resursele disponibile, prin urmare s-a ales cea de-a doua metodă.

Lista materialelor pe baza cărora s-a pregătit acest studiu se regăsește în anexă.

Situația actuală a PO și sectoarele selectate din cadrul acestuia

2.1. Situația PO

Ca bază a studiului, s-a primit cea de-a patra versiune (13 decembrie 2006) împreună cu versiunile anterioare. Versiunile anterioare ale PO au fost criticate atât de Comisia Europeană, cât și de evaluatorii ex-ante deoarece erau prea generale și nu aveau o orientare sectorială și/sau strategică.

Autorii PO au hotărât să accepte aceste argumente și au introdus o orientare sectorială și s-au concentrat pe ocuparea forței de muncă și solidaritatea socială, educație și sănătate. PO nu

clarifică, însă, pe care arii anume din cadrul acestor sectoare vaste intenționează să se concentreze și nu menționează care este gradul de concentrare preconizat.

Pe parcursul întâlnirilor cu expertul, sectoarele au fost definite mai clar pentru a include sănătatea, educația preuniversitară, munca și solidaritatea socială. Acest aspect este reflectat în versiunea actuală a PO, cu toate acestea este necesară definirea mai detaliată. (Ar fi util să existe o noțiune de bază a acestor sub-sectoare, cum ar fi educație preșcolară, primară, gimnazială, profesională etc. De asemenea, textul nu prezintă clar dacă forța de muncă/ocuparea forței de muncă face parte de fapt din aceste sectoare selectate, deoarece de cele mai multe ori vorbește doar de solidaritate socială.) Dacă ocuparea forței de muncă este inclusă, trebuie să se acorde atenție pentru a evita suprapunerile cu PO DRU, iar dacă nu este inclusă, orice referință la forța de muncă/ocuparea forței de muncă, sub forma orientării sectoriale, trebuie scoasă din text.

Gradul aproximativ de concentrare, conform personalului interviuat, va fi de aproximativ 35-40%. Luând în considerare dimensiunea sectoarelor selectate în comparație cu restul bugetului de stat și administrație, (vezi și tabelele 3 și 8 din PO) aceasta nu înseamnă, conform opiniei noastre, o concentrare reală, și această cifră indicativă ar trebui să se afle în intervalul de 50-55%, cel puțin, pentru a fi semnificativă.

În ceea ce privește implementarea concentrării pe sectoare, PO nu menționează nimic. Pe parcursul interviului, experții MAI au spus că se va acorda prioritate candidaților pentru sectoarele vizate în procesul de selecție. Conform opiniei noastre, este insuficient și mai trebuie depuse eforturi în acest sens. Pentru anumite sugestii privind modul de implementare a orientării sectoriale, vezi și capitolul 4.

2.2. Situația în sectoarele prioritare (trebuie abordată)

Luând în considerare trecutul îndelungat al procesului RAP în România, eforturile Guvernului României și al ministerelor aferente și sprijinul considerabil acordat de Phare până în prezent, s-a realizat un anumit progres în ceea ce privește reforma administrativă și descentralizarea în toate sectoarele prioritare.¹ Au fost adoptate strategii de descentralizare ambițioase în toate ministerele de resort implicate, definind strategiile și pașii de urmat pentru acțiunile viitoare.

Pentru a înainta cu reforma, au fost identificate anumite probleme pentru sectoarele prioritare, subliniate în continuare².

¹ (Din păcate, după analiza documentației disponibile, s-a dovedit imposibilă crearea unei imagini clare a principalelor rezultate obținute până acum la nivel de sectoare. Strategiile de descentralizare sectoriale nu oferă o imagine de ansamblu a rezultatelor obținute, nici a lecțiilor învățate, textul PO DCA referitor la contextul sectorial nu este util în acest sens. Analiza situației din POS Dezvoltarea Resurselor Umane oferă o imagine bună a sectoarelor în general, însă nu menționează structurile administrative.)

² Pe baza documentului din noiembrie 2006, situația actuală din sectoarele prioritare, transmis expertului de către personalul MAI, text care a fost inclus în versiunea a 4-a a PO.

Solidaritate socială

- rezistența structurilor administrative la descentralizare, la toate nivelurile, inclusiv la nivelul local, motivată de lipsa experienței acestuia din urmă în ceea ce privește managementul și organizarea serviciilor sociale;
- comunicare insuficientă între instituțiile responsabile din domeniu;
- lipsa unor sisteme de monitorizare și evaluare relevante pentru serviciile asigurate
- personalul de la primărie este insuficient ca număr și nu este pregătit pentru numărul de activități derulate în domeniu
- motivare insuficientă a personalului care lucrează în domeniu

Educație

- disfuncții legislative privind distribuția sarcinilor și responsabilităților, precum și aprobarea curriculumului;
- atribuțiile autorităților publice locale privind luarea deciziilor de stabilire, reorganizare, restructurare și închidere a unităților educaționale nu sunt clar prezentate. În prezent, MEC trebuie să își asume responsabilitatea de autorizare și certificare a funcționării acestora pe baza standardelor și indicatorilor stabiliți de lege, precum și a evaluării calității procesului educațional;
- formarea și dezvoltarea profesională a resurselor umane din sistemul educațional este centralizată și nu este întotdeauna corelată cu nevoile și interesele beneficiarilor individuali și instituționali (personal didactic, manageri).
- disfuncții ale sistemului financiar în domeniul alocării fondurilor de la bugetul de stat la bugetele locale nu pot lua în considerare nici costurile standard, nici indicatorii de rectificare atâta timp cât aceste fonduri sunt destinate exclusiv burselor și cheltuielilor legate de personal.

Sănătate

- Centralizare instituțională excesivă;
- Suprapuneri între diferitele structuri din serviciile publice deconcentrate ale altor ministere și ale Ministerului Sănătății Publice;
- Existența unor niveluri decizionale care îngreunează activitatea serviciilor publice deconcentrate (de exemplu, responsabilitatea MSP de a aproba bugetele de venituri și cheltuieli, lista funcțiilor publice din cadrul ministerului, deblocarea posturilor, concursuri etc.)
- Existența unor structuri de interes comunitar aflate sub autoritatea MSP (asistenți comunitari, mediatori medicali, medicina școlară etc.)
- Experiențele din trecut indică o implicare inegală a administrației publice locale în gestionarea unităților medicale, cu diferențe mari între județe și localități, ceea ce se datorează lipsei unei capacități de management local de a prelua toate funcțiile specifice ale sectorului sanitar și, de asemenea, lipsa pregătirii personalului care va prelua activitățile legate de sănătatea publică.

Justificarea celor trei sectoare

Argumentele existente pentru selecție în textul actual conțin trei componente. În primul rând, este menționat argumentul procesului RAP, presupunându-se că în sectoarele selectate, procesul RAP este mai avansat, a avut loc o deconcentrare/descentralizare semnificativă, prin urmare prima nevoie a fost aceea de a oferi asistență administrației. În al doilea rând, sunt menționate dimensiunea și bugetul sectoarelor selectate. În al treilea rând, sunt menționate nevoile identificate. Așa cum se subliniază în PO actual:

„În acest scop, strategia actuală a Guvernului subliniază nevoia de a îmbunătăți modul de furnizare a serviciilor prin finalizarea procesului de descentralizare și consolidare a gestionării resurselor umane, cu obiectivul de îmbunătățire a eficienței de alocare și operaționale care generează eficacitate și impact social și economic. Acesta este rolul dorit pentru PO DCA, cu prioritate în sectoarele care combină cheltuielile publice ridicate și alocările pentru personal, o nevoie recunoscută pentru o performanță mai bună a realizărilor și un impact mai mare asupra societății.” (p.1.)

Argumente comune

Pentru a susține această argumentare, a fost pregătită o sinteză a documentelor naționale și ale Comisiei relevante în acest sens pentru a ilustra eligibilitatea și fundamentarea (nevoilor) alegerilor sectoriale.

3.1.1. Documentele Comisiei

Orientările Strategice Comunitare (OSC)

În capitolul 3.2., privind Convergența, OSC subliniază că

„sunt necesare eforturi substanțiale pentru a extinde investițiile în capitalul uman; creșterea accesului la ocuparea forței de muncă; consolidarea incluziunii sociale; și introducerea și implementarea reformei în sistemele educaționale și de formare” (p.9.)

În capitolul 4.3.4, Reformele Administrative, Comisia subliniază nevoia de concentrare pe nevoile generate de situația specifică a statelor membre și de domeniile în care se regăsesc cele mai mari obstacole.

„Prin urmare, conform obiectivului de convergență, statele membre sunt invitate să constituie administrații publice și servicii publice la nivel național, regional și local. Acțiunile din acest domeniu ar trebui să ia în considerare situația specifică a fiecărui stat membru. Astfel, în conformitate cu principiul concentrării, statele membre sunt invitate să realizeze o analiză cuprinzătoare pentru a identifica domeniile de politici care necesită un sprijin mai mare pentru capacitatea administrativă. Investițiile ar trebui să se concentreze pe acele domenii de politici publice care reprezintă cele mai mari obstacole în calea dezvoltării socio-economice și pe elementele cheie ale reformelor administrative.” (p.28.)

În ceea ce privește sectoarele selectate, documentul menționează nevoia unei eficiențe crescute a sistemului de îngrijiri medicale (pp.28-29.) și în capitolul 3.5. se referă în special –printre altele – și domeniile social și educațional.

„Pentru țări și regiuni, în special cele eligibile în cadrul obiectivului de convergență, calitatea și productivitatea sectorului public sunt esențiale pentru adoptarea reformelor și a bunei guvernări, în special în domeniile economic, de ocupare a forței de muncă, social, educațional, de mediu și juridic. Acest lucru va permite nu doar îmbunătățirea implementării politicii de coeziune a UE, ci și creșterea performanței economice în general.” (p.10)

Notă a Comisiei Europene, DG Ocuparea Forței de Muncă¹

Această notă explică contextul, fundamentarea și posibilul conținut ale noii priorități FSE: dezvoltarea capacității instituționale. Obiectivul noii priorități este acela de a sprijini RAP și de a moderniza serviciile publice, de a ajunge la o creștere socio-economică durabilă și de a limita disparitățile și a asigura o bună guvernare. Nota sugerează o „abordare strategică spre consolidarea capacității instituționale și administrative... cu o orientare spre acele domenii în care intervențiile sunt foarte necesare și au cea mai mare valoare adăugată.” (p.4.)

Regulamentul FSE, articolul 3.2.b. se referă explicit (printre altele) la ocuparea forței de muncă, educație și domenii sociale, în care capacitatea instituțională și administrativă va fi consolidată.

Nota se referă în mod specific la sectoarele ocupării forței de muncă, educației și formării, și la serviciile de incluziune socială ca sectoare prioritare, în care instituțiile și capacitatea administrativă vor fi consolidate (p.6.)

¹ Consolidarea capacității instituționale a administrației publice și a serviciilor publice din următoarea perioadă de programare (2007-2013), Bruxelles, septembrie, 2005

Astfel, în concluzie se poate spune că intențiile Comisiei vizează direcția de selectare a anumitor sectoare ca prioritate, desemnând în mod specific sectoarele de educație și serviciile de incluziune socială.

Raport Periodic (2006) subliniază nevoia de consolidare a administrației publice în domeniul muncii și incluziunii sociale și a sănătății publice.

„În general, sunt necesare eforturi susținute pentru consolidarea capacității administrative pentru a asigura implementarea corespunzătoare a acquis-ului de politici sociale” (p.29)

Documentul de Poziție al Comisiei privind serviciile POS DCA pentru România 2007-2013¹ (DP)

DP analizează PO prezentat și formulează o evaluare generală. În această evaluare putem regăsi câteva aspecte importante care ar trebui luate în considerare în ceea ce privește sectoarele prioritare.

Printre elementele lipsă (p.13.) menționează nevoia unei definiții mai clare a rolurilor de la diferite niveluri.

DP menționează nevoia unui efort susținut privind selectarea unor proiecte concrete, mari în interiorul guvernului care trebuie derulate (p. 13.)

„Se preconizează acordarea unei priorități sectoarelor care contribuie direct la creșterea economică” (p. 14.) DP sugerează sectoarele dezvoltării agricole/rurale și al sănătății. Pe parcursul negocierilor cu CE se poate clarifica de ce sectoarele de dezvoltare agricolă/rurală nu au fost selectate ca prioritare.

Pe baza tuturor documentelor Comisiei menționate mai sus se poate spune că selecția sectoarelor prioritare pare să coincidă sau chiar să decurgă din sursele oficiale ale Comisiei, prin urmare eligibilitatea lor este incontestabilă.

3.1.2. Procesul RAP din România obiectivele fiecărui sector

Procesul RAP este cel mai important element al PO DCA și este descris în textul PO. În continuare este prezentată o sinteză a aspectelor sectoriale ale RAP.

Principalele obiective ale strategiei de descentralizare a Guvernului sunt:

- Limitarea intervenției guvernamentale la nivel local numai pentru cazurile în care anumite servicii sociale, programe sau proiecte nu pot fi realizate cu resurse locale, de autoritățile locale
- Angajamentul legal al mecanismelor pentru participarea publică la procesul de elaborare a strategiilor la nivel local

¹ Bruxelles, EMPL/LS D(2006) 14 815

- Creșterea transparenței deciziilor la nivel local și angajamentul legal al mecanismelor de participare publică la elaborarea bugetelor locale
- Acoperire totală de la bugetul de stat a serviciilor plătite în numerar în domeniul asistenței sociale prin granturi condiționale, cu scopul de a asigura conformarea cu principiul drepturilor universale ale cetățenilor
- Continuarea procesului de descentralizare pentru serviciile publice de bază: educație, asistență socială și ordine publică
- Limitarea domeniului de servicii publice deconcentrate – menținerea serviciilor deconcentrate numai atunci când funcționează pe baza unui sistem de gestionare integrat.

Muncă și solidaritate socială

Ministerul a elaborat o strategie de descentralizare care cuprinde, separat, fiecare sub-sector: forța de muncă, asistența socială, protecția drepturilor copiilor, protecția drepturilor persoanelor cu handicap, lupta împotriva violenței în familie, asigurări sociale.

Asistență socială:

- Îmbunătățirea cadrului legal și administrativ în domeniul asistenței sociale
- Restructurarea, dezvoltarea și perfecționarea profesională a serviciilor de asistență socială
- Realizarea de servicii informatice în instituțiile publice locale și centrale și stabilirea de indicatori sociali, în vederea monitorizării implementării măsurilor în domeniul asistenței sociale
- Formarea personalului din instituțiile publice centrale și locale care funcționează în domeniul asistenței sociale
- Dezvoltarea serviciilor de asistență socială la nivel de consilii județene și locale
- Lupta împotriva excluziunii sociale cu ajutorul măsurilor și acțiunilor în domeniul asistenței sociale

Educație

Obiectivele descentralizării educației preuniversitare¹ includ:

- Creșterea eficacității și performanței instituțiilor educaționale
- Democratizarea sistemului educațional
- Asigurarea transparenței procesului decizional și a gestionării fondurilor publice pentru educație
- Asigurarea echității și accesului la educație
- Creșterea relevanței serviciilor educaționale pentru toate categoriile de copii și elevi
- Stimularea inovației, responsabilității profesionale și a răspunderii publice (prin creșterea puterii de decizie la nivel de școli)

¹ Descentralizarea educației preuniversitare (2005), de pe pagina web a MEC

A avut loc o fază administrativă și pilot a procesului începând cu anul 2005, iar cu asistența din cadrul PO DCA, procesul poate intra în următoarele etape (extinderea la nivel național, finalizarea descentralizării).

Sănătate

Obiectivele descentralizării Ministerului Sănătății Publice cuprind¹

- Delimitarea competențelor pentru administrația publică locală și centrală pentru a atinge un nivel de management mai eficient al sistemului sanitar, debirocratizarea și transferul de competențe, atribuții și responsabilități de la MSP la autoritățile regionale și la administrația publică locală.
- Creșterea rolului administrației publice locale și județene privind elaborarea și implementarea programelor de sănătate publică care răspund nevoilor specifice ale comunității.
- Redefinirea rolului structurilor MSP privind elaborarea și implementarea politicilor de sănătate publică, creșterea calității serviciilor spitalicești și rolul structurilor regionale în gestionarea aspectelor de sănătate publică.
- Consolidarea capacității de control a MSP în ceea ce privește obiectivele, activitățile și structurile din cadrul domeniului sănătății publice.
- Descentralizarea asistenței medicale din spitale și consolidarea responsabilității administrației publice locale față de cetățeni.
- Asigurarea transparenței decizionale și a transparenței alocării fondurilor pentru sectorul medical.

Așa cum se poate vedea în cele menționate anterior, în toate sectoarele există strategii de descentralizare bine elaborate care deseori merg dincolo de descentralizare și se referă la multe alte aspecte relevante ale reformei administrației publice. Prin urmare, ele constituie o bază bună pentru susținerea PO DCA care, ca document, ar putea merge mai departe pentru a aborda direct nevoile identificate ale sectoarelor vizate.

Argumente în funcție de sector

Instituții care aparțin sectoarelor selectate

Ocuparea forței de muncă

- Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei (MMSSF)
- Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (cu conducere tripartită)
- 42 agenții județene de ocupare a forței de muncă

¹ Pe baza unei sinteze elaborate de MAI

- 89 agenții locale de ocupare a forței de muncă
- 175 birouri de lucru
- 6 centre regionale pentru formarea profesională a adulților
- 20 centre județene pentru formare profesională
- 1 centru de formare profesională pentru personalul ANOFM

Solidaritate socială

- Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei
- Autoritatea Națională pentru Protecția Copilului (sub autoritatea MMSSF)
- Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap (sub autoritatea MMSSF)
- Agenția Națională pentru Protecția Familiei (sub autoritatea MMSSF)
- Serviciile deconcentrate ale ministerului (Direcțiile de muncă, solidaritate socială și familie)
- Consilii Județene
- Direcții generale pentru asistență socială și protecția copilului (subordonate Consiliilor Județene și Consiliului București)
- Consiliile locale ale municipalităților, orașelor și comunelor
- Servicii publice pentru asistență socială (organizate de consiliile locale)
- Societatea civilă (asociații și fundații care activează în domeniul social)
- Inspectorate sociale (din 2007)
- Agenția Națională pentru Beneficii Sociale (din 2007)
- Observatorul Social (din 2007)

Educație

- Ministerul Educației și Cercetării
- Inspectoratele Școlare Județene
- Consiliile Județene
- Consiliile Locale
- Școli (conducere: consiliul de administrație și directori)

Sănătate

- Ministerul Sănătății Publice (MSP)
- Serviciile publice deconcentrate ale MSP (autoritățile publice de sănătate la nivel județean și al municipalității București)
- Agenția Națională de Programe și Asistență Medicală (supervizată de MSP)
- Consilii Județene
- Consilii Locale
- Unități medicale publice

Criteria de selecție și justificarea selecției

S-a concluzionat că, până în prezent, sectoarele prioritare din PO DCA sunt eligibile și necesită asistență concentrată din partea PO. Pentru a continua argumentarea, s-a elaborat un set de criterii care ar putea fi aplicate sectoarelor.

- Dimensiunea sectorului în comparație cu bugetul național
- Procentul de persoane angajate în sector în comparație cu întreaga administrație publică
- Importanța sectorului din punct de vedere al coeziunii economice și sociale
- Importanța sectoarelor din punctul de vedere al competitivității
- Etapa de implementare a RAP
- Nevoi la nivel central
- Nevoi la nivel local

Pentru a aplica criteriile menționate mai sus, s-a propus un sistem simplu de puncte de la 0 la 2, unde 0 înseamnă nesemnificativ, 1 este moderat semnificativ, 2 este foarte semnificativ.

	(Ocuparea forței de muncă) solidaritate socială	Educație	Sănătate
Dimensiunea sectorului în comparație cu bugetul național	2*	2*	2*
Procentul de persoane angajate în sector în comparație cu întreaga administrație publică	2***	2**	2***
Importanța sectorului din punct de vedere al coeziunii economice și sociale	2	2	2
Importanța sectoarelor din punct de vedere al competitivității	1	2	2
Etapa de implementare a RAP	(2)	(2)	(2)
Nevoi la nivel central	2	2	2
Nevoi la nivel local	2	2	2
Împreună	13	14	14

*date agregate pentru cele 3 sectoare (Tabelul 3 din PO DCA)

** și *** sursa: tabelul 8 din PO DCA

***Sănătate și asistență socială

(2) înseamnă că reforma este destul de extinsă, dar se află în diferite stadii de implementare în sectoarele prioritare.

Sugestii de introducere a orientării sectoriale în textul PO

Orientarea sectorială este un element important al PO. S-a clarificat faptul că o concentrare a resurselor pe sectoarele selectate va fi valabilă pentru ambele priorități (nivelurile central și local). Prin urmare, trebuie să se introducă aspectele sectoriale în analiza situației, SWOT, strategie, descrierea priorităților și chiar și în capitolul de implementare. În cea de-a 4-a versiune a PO se folosește deja această abordare, dar mai sunt necesare eforturi în acest sens. În următoarele sugestii sunt menționate câteva secțiuni care lipsesc sau trebuie suplimentate/corectate.

Analiza situației

Capitolul ar trebui să se refere la obstacolele în calea dezvoltării socio-economice, subliniind problemele și nevoile celor 3 sectoare prioritare pentru a crea o legătură cu obiectivele Lisabona și FSE. Acesta ar trebui să cuprindă o scurtă analiză a structurilor instituționale actuale la toate nivelurile și nevoia de extindere a acordurilor de parteneriat.

Capitolul de analiză sectorială nu este omogen în ceea ce privește cele trei sectoare. Datele din secțiunea „Numere de agenții” vor fi prezentate în forma în care sunt prezentate cele pentru asistența socială (de exemplu, structurile și actorii din sector și funcțiile lor, nu „unitățile finale”). De asemenea, structura prezentării sectoarelor nu menționează clar rezultatele procesului de până acum, este mai degrabă o combinație de obiective și intenții anterioare.

SWOT

În toate casetele SWOT trebuie să se facă referire la sectoarele prioritare. De exemplu:

Puncte forte: planuri de reformă și descentralizare acceptate și extinse în cele trei sectoare prioritare

Puncte slabe: competențe neclare între diferitele niveluri, grad de pregătire și resurse insuficiente pentru asigurarea unor servicii de calitate la nivel local în sectoarele prioritare

Oportunități: Eforturi combinate cu ale Programelor Operaționale (în special PO DRU) pot aduce schimbări pozitive majore în sectoarele prioritare.

Amenințări: Rezistența actorilor și/sau cetățenilor la schimbările propuse în sectoarele prioritare

Strategie

Secțiunea „Orientare sectorială” este o combinație de diferite subiecte, orientarea sectorială este abordată numai în primele două paragrafe. Următoarele două paragrafe se referă la „Îmbunătățirea modului de furnizare a serviciilor”, care ar trebui să fie o secțiune separată.

Prioritatea 1

În tabelele care prezintă detalii privind acțiunile indicative nu se menționează sectoarele prioritare sau orice alt sector prioritar ori program și proiect special în aceste domenii. Nu este clar modul în care aceste sectoare vor beneficia mai mult decât altele în cadrul acestei priorități. Dacă este posibil, se recomandă elaborarea de „programe/proiecte centrale” pentru fiecare sector, cu implicarea ministerelor și organismelor relevante. Acestea ar putea să abordeze aspecte specifice sau ar putea include unele sau toate acțiunile indicative menționate în cadrul priorității. Astfel, ar putea acționa ca programe „pilot” pentru celelalte sectoare.

Prioritatea 2

Din nou, se menționează foarte puțin sectoarele prioritare. Un domeniu care poate fi abordat ca prioritate sectorială ar putea fi, de exemplu, cel al măsurării performanței sectoriale.

Plan financiar

Acest capitol ar trebui să menționeze gradul indicativ prevăzut al concentrării pe sectoarele prioritare.

Implementare

Descrierea metodelor de implementare lipsește, prin urmare nu este clar dacă toate acțiunile planificate vor fi incluse în invitațiile de depunere a proiectelor sau dacă există și alte mecanisme planificate. Experiența din Ungaria ne arată că pentru a optimiza rezultatele (și folosirea fondurilor), ar trebui să se folosească o varietate de metode care să corespundă conținutului programului. Acestea ar putea cuprinde o invitație de depunere a proiectelor în 2 etape, proiecte centrale, programe bazate pe planuri etc.

Trebuie să se acorde o atenție specială etapelor ulterioare de definire a criteriilor de selecție (privind sectoarele prioritare) în cazul invitațiilor pentru propuneri de proiecte.

De asemenea, este important ca Autoritatea de Management să dezvolte o relație strânsă cu ministerele care au o responsabilitate generală pentru sectoarele prioritare și alți actori și parteneri din cadrul procesului. Reprezentanții acestora ar trebui să se afle în Comitetul de Monitorizare. Ar trebui instituite grupuri de lucru separate pentru fiecare sector prioritar.

Concluzii

Nu sunt îndoieli privind eligibilitatea și nevoia de concentrare a asistenței din cadrul PO DCA în sectoarele solidarității sociale, educației și sănătății. În ultimii ani s-au depus eforturi susținute de reformare a modului în care funcționează aceste sectoare, de descentralizare a procesului decizional și a competențelor financiare în conformitate cu principiul subsidiarității. Aceste sectoare care vizează toți cetățenii din România și în care se preconizează schimbări pozitive vor avea o contribuție semnificativă la dezvoltarea socio-economică, reducerea disparităților între UE și România și calitatea vieții cetățenilor.

Versiunea actuală a PO DCA a evoluat considerabil în comparație cu versiunile anterioare în ceea ce privește scopul de a introduce o orientare sectorială. Această orientare este acum prezentă în aproape toate capitolele PO, însă se mai poate continua detalierea în acest sens. Ar fi important să se ia o hotărâre privind măsura și modul în care va fi implementată prioritatea sectorială. Mai mult, se recomandă ca programele/proiectele speciale să se elaboreze împreună cu ministerele de resort și cu alte agenții sau organisme pentru a aborda nevoile specifice ale sectoarelor prioritare. Dacă prioritatea sectorială este lăsată pe seama concurenței deschise, se poate pierde atât forța motrice reprezentată de politicile publice, cât și momentul propice realizării unor schimbări semnificative în cele trei domenii foarte importante pentru România.

Lista celor mai importante documente folosite

1. PO DCA, versiunea 4, decembrie 2006
2. PO DCA, versiunea 3, octombrie 2006
3. Evaluarea ex-ante a PO DCA România, Panteia, noiembrie 2006
4. Situația actuală în sectoarele relevante – scurtă justificare (elaborată de MAI)
5. Descentralizarea educației preuniversitare, februarie 2006 MEC
6. Planul Național privind Educația, noiembrie, 2006, MEC
7. Anuarul de Statistică din România 8, Educație
8. Strategie Sectorială pentru descentralizare în domeniul muncii și protecției sociale, noiembrie 2006
9. Strategia pentru descentralizare – sănătate, sinteză elaborată de MAI
10. Consolidarea capacității instituționale și eficiența administrațiilor publice și a serviciilor publice în următoarea perioadă de programare (2007-2013), DG Ocuparea Forței de Muncă, 2005
11. Programul Național de Reformă al României, 2006
12. Planul de Acțiune al Programului Național de Reformă, 2006
13. Cadru Național Strategic de Referință din România, versiunea preliminară din aprilie 2006
14. Documentul de Poziție al Serviciilor Comisiei privind Programul Operațional Sectorial „Dezvoltarea Capacității Administrative” România 2007-2013
15. Raportul de Țară (România) mai 2006
16. Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane, versiunea preliminară, aprilie 2006
17. Programul Operațional Sectorial pentru „Creșterea Competitivității Economice”, versiunea preliminară, aprilie, 2006