

**OBIECTIVE DE DEZVOLTARE PRIVIND  
CREȘTEREA CALITĂȚII GUVERNĂRII –  
ROMÂNIA 2015–2035**

**MONICA MARIN  
ADRIANA NEGUȚ  
CLAUDIA PETRESCU  
MANUELA SOFIA STĂNCULESCU  
IULIAN STĂNESCU**

*Articolul prezintă câteva obiective specifice legate de obiectivul general de dezvoltare a calității administrației publice ca o condiție necesară pentru îmbunătățirea calității furnizării serviciilor publice și, mai general, pentru o bună guvernare. Propunerile derivă din analiza documentelor strategice naționale și internaționale și a datelor disponibile și sunt legate de: I. elaborarea și implementarea politicilor publice; II. managementul resurselor umane și III. e-guvernare, alături de factori facilitatori legați de dezvoltarea capacității de parteneriat și procesul de descentralizare fiscală și administrativă. Pentru a monitoriza implementarea acestor obiective pe orizontul de timp scurt, mediu și lung, articolul propune o serie de indicatori-cheie care să arate progresul României în direcția atingerii obiectivului general. Țintele propuse nu pot fi atinse în absența realizării următoarelor obiective pe termen scurt: I. îmbunătățirea calității statisticilor din sectorul public; II. dezvoltarea sistemului de recompense și beneficii pentru personalul din sectorul public; III. implementarea proiectelor din fonduri europene care vizează formarea personalului din sectorul public; IV. creșterea autonomiei financiare și decizionale a autorităților publice locale; V. simplificarea procedurilor administrative pentru accesarea serviciilor publice de către cetățeni; VI. dezvoltarea la nivel național a disponibilității serviciilor e-guvernare, inclusiv pentru grupurile dezavantajate; VII. îmbunătățirea competențelor digitale ale persoanelor din grupurile dezavantajate.*

***Cuvinte-cheie:** administrație publică; politici publice; resurse umane; e-guvernare.*

---

**Adresele de contact ale autorilor: Monica Marin, Adriana Neguț, Claudia Petrescu, Manuela Sofia Stănculescu, Iulian Stănescu,** Institutul de Cercetare a Calității Vieții al Academiei Române, Calea 13 Septembrie, nr. 13, sector 5, 050711, București, România, e-mail: monicatoba@hotmail.com; adri.negut@gmail.com; claucaraiman@yahoo.com; manuelasofia.stanculescu@gmail.com; iulian7400@yahoo.com.

## INTRODUCERE

Pentru ca în următorii 20 de ani România să atingă un nivel ridicat de dezvoltare o condiție cheie este creșterea rapidă a calității sistemului public. În absența unui sistem public performant, dezvoltarea nu este posibilă, cu atât mai mult în sectoarele sociale. Servicii publice de calitate nu se pot dezvolta în mod echilibrat pe tot cuprinsul țării fără un sistem public de calitate și, bineînțeles, fără un buget adecvat.

În acest sens, în cadrul proiectului Academiei Române de elaborare a Strategiei de dezvoltare a României pentru următorii 20 de ani (Zamfir coord., 2015), ICCV a inclus creșterea rapidă a calității sistemului public printre obiectivele-cheie. Asociat, au fost fixate și următoarele obiective de dezvoltare:

- creșterea eficienței tuturor activităților publice/ programelor publice – accentul deplasat de la controlul respectării procedurii la monitorizare și evaluare a eficienței;

- adoptarea unui program prioritar de debirocratizare: monitorizarea tuturor tendințelor birocratice inutile și eliminarea costurilor de timp și energie a lor;

- adoptarea unui program de evitare a corupției prin simplificarea procedurilor, creșterea mecanismelor de monitorizare și evaluare, a transparenței actului public, creșterea informării publice, creșterea controlului cetățeanului – în ultimă instanță, intervenția rapidă a organelor juridice;

- respectul pentru cetățean trebuie să fie o valoare centrală: implementarea unui program de monitorizare a impactului sistemului public asupra calității vieții cetățeanului. Țintă: dezvoltarea unei strategii de promovare a calității vieții ca obiectiv al sistemului public – decembrie 2016; responsabil – ICCV;

- promovarea unei culturi a responsabilității publice, corectitudinii, eficienței tuturor programelor publice și centralitatea interesului național;

- identificarea și eliminarea surselor structurale de conflict public. Exemplu: în noua constituție, eliminarea conflictului structural parlament/ președinte: înlocuirea configurației confuze cu o formulă coerentă de democrație parlamentară, cu președinte ales de parlament.

În această a doua fază de elaborare a proiectului Strategiei, trecem la analiza aprofundată a obiectivului-cheie propus – creșterea calității sistemului public. Scopul acestei analize este identificarea condițiilor și factorilor (interni și externi) de care depinde realizarea obiectivului-cheie și a obiectivelor asociate. De asemenea, analiza urmărește identificarea unor direcții prioritare de acțiune, preponderent axate pe termen scurt.

### CE ÎNSEAMNĂ CREȘTEREA CALITĂȚII GUVERNĂRII?

Deși articolul de față are în vedere creșterea calității sistemului public, accentul cade pe creșterea calității administrației publice. Astfel, analiza se

concentrează pe aria de responsabilitate a ministerelor (inclusiv a agențiilor și autorităților în subordine/ coordonare) și administrației publice locale (primării și consilii județene), care nu reprezintă totalitatea sectorului public<sup>1</sup>.

Calitatea administrației publice este o precondiție pentru calitatea guvernării<sup>2</sup>. În definiția Comisiei Europene (2015), calitatea administrației publice se referă la: (1) o mai bună reglementare („policy-making”); (2) încorporare a practicilor etice și anticorupție; (3) instituții profesionale și funcționale; (4) îmbunătățirea furnizării serviciilor; (5) îmbunătățirea mediului de afaceri; (6) îmbunătățirea calității sistemelor de justiție și (7) administrarea eficientă a fondurilor publice. Toate cele șapte elemente sunt necesare pentru a obține buna guvernare, adică o guvernare de calitate. Calitatea guvernării este cel mai adesea măsurată, inclusiv la nivel european, pe baza definiției dezvoltate de Banca Mondială, adică: „tradițiile și instituțiile prin care este exercitată autoritatea într-o țară. Aceasta include: (1) procesul prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite; (2) capacitatea guvernului de a formula și implementa eficient politici adecvate și (3) respectul cetățenilor și al statului pentru instituțiile care guvernează interacțiunile sociale și economice între ele”<sup>3</sup> (Kaufmann și alții, 2010: 4).

Corespunzător acestei definiții, a fost dezvoltat setul de date *Worldwide Governance Indicators* (WGI), printre cel mai des folosite pentru a caracteriza nu doar calitatea guvernării, ci și performanța administrației publice. Indicii WGI agregă șase dimensiuni ale guvernării, grupate în trei teme principale:

I) voce și responsabilizare („accountability”), stabilitatea politică și absența violenței/terrorismului;

II) eficacitatea guvernării și calitatea reglementării;

III) respectarea legii și controlul corupției.

Indicatorii WGI arată o îmbunătățire a calității guvernării în România între 1996 și 2013. În același timp însă, România înregistrează încă valori scăzute (doar în jur de 50 dintr-un maxim de 100) cu privire la eficacitatea guvernării, stabilitatea

<sup>1</sup> Pentru diferențierile dintre definirea sectorului public și definirea administrației publice conform clasificării CAEN, vezi Demmke și Moilanen (2012). Una dintre cele mai des utilizate definiții ale sectorului public se bazează pe metodologia conturilor naționale, conform căreia sunt incluse și corporațiile publice financiare și non-financiare (European Commission, 2009). De exemplu, Ministerul Finanțelor Publice include și Agenția Națională de Presă Agerpres în statistica posturilor ocupate din sectorul public. Corporațiile publice nu fac obiectul analizei de față, însă este important de delimitat care este ansamblul general al sectorului public în special pentru obiectivele legate de managementul resurselor umane și creșterea raționalizării cheltuielilor în ansamblul sectorului public.

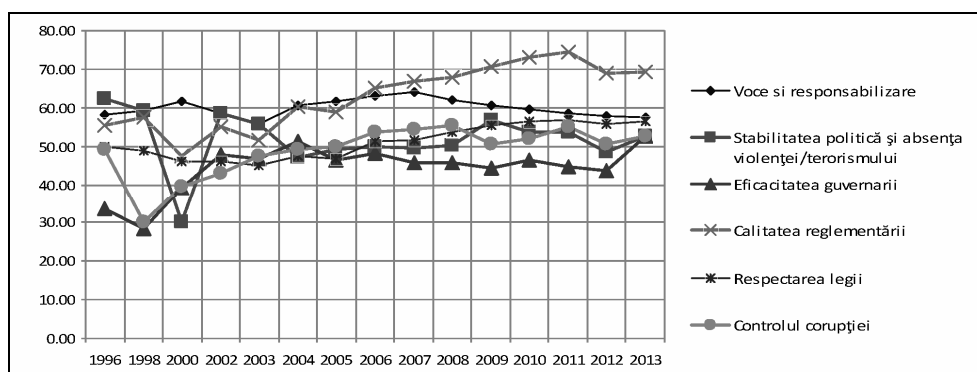
<sup>2</sup> Conform *Strategiei privind mai buna reglementare 2014–2020* (Guvernul României, 2014b: 4), termenul guvernare se referă la acțiunile unei echipe guvernamentale care temporar deține puterea executivă a statului. Termenul guvernare nu este folosit ca fiind sinonim cu cel de guvernare, care desemnează pe lângă actul guvernării și corpul de instituții și cutume care se dezvoltă în societate, independent de acțiunile unui guvern central temporar.

<sup>3</sup> Această definiție este folosită de către Guvernul României pentru termenul de „guvernare” (*Strategia privind mai buna reglementare 2014–2020*, 2014b: 4).

politică și controlul corupției<sup>4</sup>. Datele WGI sunt utile pentru a caracteriza performanța administrației publice (încă nesatisfăcătoare), dar rămân la un nivel atât de agregat unite, încât este dificil de extras, pe baza lor, un set de obiective operaționale care să contribuie la creșterea calității guvernării.

Grafic 1

Calitatea guvernării în România, 1996–2013



Sursa: Banca Mondială, *Worldwide Governance Indicators*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Note: Voce și responsabilizare („accountability”) reflectă percepțiile cu privire la măsura în care cetățenii pot participa la alegerea guvernului, precum și libertatea de expresie, libertatea de asociere și libertatea presei. Stabilitatea politică și absența violenței/terorismului reflectă percepțiile cu privire la probabilitatea ca un guvern să fie înlocuit prin mijloace neconstituționale sau prin violență, inclusiv violența și/sau terorismul motivat politic. Eficacitatea guvernării reflectă percepțiile cu privire la calitatea serviciilor publice, gradul de independență față de politic, calitatea elaborării și implementării politicilor și credibilitatea măsurilor guvernamentale. Calitatea reglementării reflectă percepțiile cu privire la abilitatea guvernului de a formula și implementa politici și reglementări care permit și promovează dezvoltarea sectorului privat. Respectarea legii reflectă percepțiile cu privire la măsura în care actorii sociali au încredere și se conformează regulilor societății, calitatea controlului asupra contractelor, drepturilor de proprietate, poliția și justiția, precum și probabilitatea actelor criminale sau violente. Controlul corupției reflectă percepțiile cu privire la folosirea funcțiilor publice în interes privat, incluzând mica și marea corupție, precum și „capturarea” statului de către elite sau grupuri de interese. Graficul reprezintă, pentru fiecare dimensiune, rangul României între cele peste 200 de țări din toată lumea incluse în studiu, unde rangul variază între 0 (cea mai mică valoare) și 100 (cea mai mare valoare).

Creșterea calității și eficacității guvernării ar presupune, așadar, creșterea calității serviciilor publice furnizate către cetățeni și companii, creșterea independenței administrației față de sfera politicului, precum și îmbunătățirea elaborării și implementării politicilor publice. Pentru ca toate acestea să devină realitate, este

<sup>4</sup> Cel mai bun scor și cu o evoluție foarte bună după 2004 se înregistrează cu privire la calitatea reglementării, adică abilitatea guvernului de a formula și implementa politici și reglementări care permit și promovează dezvoltarea sectorului privat.

necesar să crească capacitatea instituțională a administrației publice. Totuși, creșterea capacității instituționale nu este și suficientă, relația capacitate – performanță a administrației publice nefiind liniară. Performanța administrației publice (ca și a întregului sistem public) depinde de o serie de factori interni,<sup>5</sup> dar și de factori externi ce o pot facilita sau obstrucționa. Principalii factori de succes pentru performanța administrației publice sunt considerați a fi capacitatea de parteneriat și caracteristicile generale ale mediului politic. Capacitatea de parteneriat se referă la abilitatea instituțiilor publice de a colabora cu mediul academic, cu sectorul privat și cu societatea civilă. Mediul politic face referire la tendințele dominante în administrație privind orientare pe termen lung (*versus* orientarea pe alegeri sau cicluri electorale), stabilitate (*versus* fluctuație a resurselor umane sau instabilitate legislativă), transparență și profesionalizare (*versus* numiri sau promovări în funcție pe linie de partid sau grupuri de interese).

Prin urmare, analiza este structurată în două secțiuni. Prima secțiune analizează trei dimensiuni definitorii pentru capacitatea administrației publice (și eficiența guvernării) legate de elaborarea politicilor, managementul resurselor umane și e-guvernare. A doua secțiune prezintă succint situația actuală și recomandări pentru factori facilitatori pentru performanța administrației publice, referitori la capacitatea de parteneriat și de descentralizarea fiscală și administrativă. Secțiunea de concluzii propune indicatori-cheie și ținte pentru monitorizarea evoluției performanțelor administrative.

## ELABORAREA ȘI IMPLEMENTAREA POLITICILOR PUBLICE

### Planificare strategică

Guvernul României a elaborat trei documente programatice care acoperă obiectivele majore de creștere a calității sectorului public pentru perioada 2014–2020. Astfel, *Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014–2020* include printre obiective dezvoltarea unei administrații publice orientate spre beneficiarii de servicii publice, în care să fie promovate soluțiile inovatoare și care simplifică și consolidează instituții și mecanisme (proces decizional predictibil și

---

<sup>5</sup> Modelul analitic pentru stabilirea obiectivelor de dezvoltare a capacității administrației publice ia în considerare următoarele trei categorii de factori interni: structură, resurse umane, sisteme și instrumente. Structura precede resursele umane și acestea preced ca importanță sistemele și instrumentele (Vet și alții, 2011: 49). Structura include elemente de legislație, management și cooperare. Resursele umane se referă la abilitatea de a detalia sarcini clare cu privire la fișa postului, numărul și calificarea personalului și îndeplinirea nevoilor de recrutare. Sistemele și instrumentele reprezintă disponibilitatea instrumentelor, metodelor, manualelor, procedurilor, formularelor care permit instituțiilor să transforme „cunoașterea implicită” individuală în „cunoaștere explicită”, care poate fi apoi transferată între organizații. De asemenea, acest al treilea factor se referă la utilizarea TIC, a sistemelor de management al informației, inclusiv privind finanțele publice și a sistemelor de monitorizare și evaluare (Boeckhout și alții, 2002: 4).

fundamentat, resurse umane profesioniste și management financiar în interes public). Elaborarea acestei strategii reprezintă un element pozitiv în condițiile în care din anul 2007 nu a mai existat un document integrator de viziune strategică în domeniul administrației publice. Acest proces de planificare strategică a reprezentat una dintre condiționalitățile ex-ante de accesare a fondurilor europene<sup>6</sup>, deci nu a decurs din inițiativa autorităților naționale responsabile, cu toate că au existat demersuri izolate pe parcursul perioadei anterioare de programare (2007–2013).

De asemenea, în domeniul politicilor privind mai buna reglementare, Guvernul României a elaborat o strategie<sup>7</sup> care fixează „obiective mai puțin ambițioase, dar realizabile” legate de: (I) simplificarea fondului activ al legislației, (II) creșterea calității fluxului reglementărilor și (III) dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare. Toate aceste obiective sunt relevante pentru dezvoltarea capacității administrației publice, dar pentru scopul elaborării acestui articol reținem în special pe cel privind calitatea reglementărilor și îmbunătățirea procesului de consultare a părților interesate în ceea ce privește stabilirea conținutului diferitelor inițiative de politici publice.

În fine, cel de-al treilea document programatic, *Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2014–2020*, întărește setul de politici care vizează simplificarea procedurilor administrative și reducerea costurilor de accesare a serviciilor publice atât pentru mediul de afaceri, cât și pentru cetățeni.

### Coordonarea politicilor

Problema lipsei de coordonare a propunerilor legislative, programelor și politicilor publice elaborate de diferite ministere este una sistemică și influențează atât calitatea reglementărilor, cât și implementarea lor. Această problemă derivă în principal din practica ministerelor de a lucra în mod separat și nu în colaborare cu alte ministere sau chiar cu autoritățile/ agențiile din subordine. Procesul de consultare și mai ales de includere a propunerilor venite din partea autorităților locale sau a organizațiilor nonguvernamentale este îndeplinit mai degrabă formal, fără o capacitate reală de deschidere către modelele de practică și recomandări venite din mediul extern aparatului propriu al ministerelor: „la nivelul activității curente a administrației publice centrale, propunerile de politici publice sunt deseori asimilate unei activități cu caracter mai degrabă birocratic, nefiind un suport real în

---

<sup>6</sup> Existența unei strategii de consolidare a eficienței administrative a României, care să includă reforma administrației publice, nevoie menționată în *Poziția serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea unui Acord de parteneriat și a unor programe în România în perioada 2014–2020*.

<sup>7</sup> Obiectivul general al *Strategiei privind mai buna reglementare 2014–2020* este reprezentat de îmbunătățirea calității instrumentelor de implementare a politicilor publice reprezentate de reglementări (acte normative, proceduri etc.), precum și a procesului de inițiere, adoptare, implementare și evaluare a acestora.

procesul de luare a deciziei, ci doar o etapă de justificare a unei decizii deja luate” (Guvernul României, 2014b: 12).

În același timp, la nivel central, guvernamental, reprezentat în principal prin Secretariatul General al Guvernului (SGG), există o capacitate limitată de coordonare și de monitorizare a modului de formulare a politicilor publice și de utilizare a instrumentelor de planificare strategică. Prin urmare, alături de dezvoltarea capacității administrative a ministerelor de linie, de a se coordona cu parteneri interni și externi administrației publice, ar trebui avută în vedere și dezvoltarea capacității SGG de a coordona în ansamblu procesul de elaborare a politicilor publice.

Capacitatea de coordonare a politicilor este strâns legată de capacitatea de parteneriat în principal a administrației publice centrale. În relația cu autoritățile locale, mai ales în programarea fondurilor europene, începând cu perioada 2014–2020, trebuie avută în vedere implementarea reală a Codului European al Principiului Parteneriatului prin care „statele membre și autoritățile de management sunt obligate să lucreze în strânsă cooperare cu autoritățile locale și regionale ca parteneri cu drepturi depline de-a lungul întregii perioade de programare: pregătire, implementare, monitorizare și evaluare a Acordurilor de Parteneriat și a Programelor Operaționale” (The Council of European Municipalities and Regions, 2014: 4). În acest sens, este subliniată analiza nevoii de finanțare pentru dezvoltarea capacității instituționale, în special a autorităților locale mici, partenerilor sociali și economici și organizațiilor nonguvernamentale pentru ca acestea să participe în toate fazele ciclului de programare anterior menționate (Codul European al Principiului Parteneriatului, 2014: 13).

### **Monitorizarea implementării și evaluarea politicilor**

Calitatea reglementărilor nu poate fi crescută în absența unor sisteme funcționale de monitorizare și evaluare a programelor și strategiilor implementate/ în curs de implementare. În practica actuală, sistemele de monitorizare și evaluare sunt asociate cu precădere programelor finanțate din fonduri europene, nu și documentelor strategice la nivel național sau programelor finanțate de la Bugetul de Stat. Chiar și pentru programele europene, indicatorii de monitorizare se concentrează mai degrabă pe indicatori de tip realizare imediată, în parte și datorită obiectivelor și orizontului de timp pentru care este realizată analiza. De exemplu, ghidul de indicatori la nivel european pentru măsurarea dezvoltării capacității administrative recomandă utilizarea unor indicatori simpli, ușor măsurabili, care să fie cât mai bine legați de acțiunile sprijinite și care să reflecte efecte directe asupra participanților (European Commission, 2014c: 5). În consecință, ceea ce se măsoară din această perspectivă este numărul de participanți la sesiunile de training finanțate cu fonduri europene și numai în cadrul unei evaluări separate numărul de participanți în posturi relevante la un anumit număr de luni după finalizarea sesiunii de *training* sau numărul de instituții care furnizează un serviciu public în

baza unei noi modalități (spre exemplu, sistem IT) după un anumit număr de luni de la finalizarea proiectului (European Commission, 2014c: 11–12).

Prin urmare, recomandăm utilizarea pe scară largă a sistemelor de monitorizare nu doar pentru documentele strategice analizate, ci pentru ansamblul programelor și proiectelor derulate în special la nivelul administrației publice centrale. Pentru a urmări atingerea obiectivelor de dezvoltare a capacității administrative, este necesară îndeosebi evaluarea impactului (la un anumit număr de luni de la terminarea anumitor acțiuni/ programe/ proiecte) și a sustenabilității intervențiilor realizate, inclusiv a celor finanțate din fonduri europene.

Monitorizarea și evaluarea eficienței administrației publice (activități/ servicii/ programe/ proiecte) trebuie făcută pe baza indicatorilor de performanță stabiliți în funcție de rezultatele care trebuie obținute, precum și pe baza satisfacției cetățenilor. În acest moment, nu există o măsurare a satisfacției cetățenilor față de serviciile administrației publice, dar este oferită posibilitatea acestora de a face reclamații. Conform indexului serviciilor publice realizat în cadrul cercetării EQLS 2007, România se plasează pe ultimele locuri între țările Uniunii Europene, cu un scor de 5,3 (Rose și Newton, 2010).

În consecință, este nevoie, pe termen scurt, de crearea unui sistem de indicatori de măsurare a performanței activității administrației publice în funcție de rezultatele care trebuie obținute și de crearea a minim un instrument de măsurare a satisfacției cetățenilor față de serviciile administrației publice. Pe termen mediu, sunt necesare: I. monitorizarea activității administrației publice în funcție de sistemul de indicatori de măsurare a performanței; II. evaluarea eficienței administrației publice în funcție de sistemul de indicatori de măsurare a performanței la fiecare 5 ani; III. dezvoltarea de instrumente *on-line* de măsurare a satisfacției cetățenilor față de serviciile administrației publice valabile pe toate site-urile instituțiilor publice; IV. dezvoltarea indexului serviciilor publice din România, comparativ cu celelalte state membre UE, pe baza măsurării satisfacției cetățenilor față de acestea și V. realizarea unei cercetări anuale pentru măsurarea satisfacției cetățenilor față de serviciile publice. Pe termen lung, este necesară revizuirea sistemului de indicatori în funcție de schimbările produse în activitatea administrației publice.

Nu în ultimul rând, obiectivul general de dezvoltare a unor sisteme funcționale de monitorizare și evaluare, în special la nivelul administrației publice centrale, este strâns legat de schimbarea actualei culturi instituționale. Este necesară dezvoltarea unei „culturi a monitorizării” atât cu privire la activitățile angajaților (prin introducerea unor indicatori de performanță), cât și a efectelor acestora, prin măsurarea atingerii obiectivelor (și nu doar monitorizare financiară) și prin măsurarea satisfacției clienților (mediul de afaceri și cetățeni). În acest scop, este vitală dezvoltarea resurselor umane specializate în colectarea și analiza datelor, precum și a sistemelor și instrumentelor IT, iar instituțiile publice trebuie toate să dezvolte departamente dedicate acestor activități.



## MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE

### Statistica ocupării în sectorul public

Realizarea unui sistem național de evidență a ocupării în administrația publică reprezintă o prioritate pe termen scurt pentru managementul resurselor umane în sectorul public. Această problemă este recunoscută în documentele strategice de programare – *Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014–2020* și proiectul *Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2014–2020*. Totuși, termenul limită pentru realizarea acestui nou sistem de evidență a ocupării în administrația publică este stabilit pentru sfârșitul acestei perioade de programare (decembrie 2020), deși această problemă influențează în mod negativ de ani buni calitatea politicilor publice elaborate.

Fezabilitatea îndeplinirii acestui obiectiv de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) este discutabilă. Capacitatea ANFP de colectare și analiză a datelor ar trebui îmbunătățită semnificativ pentru ca această structură, subordonată în prezent Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), să colecteze date și să stabilească politici de personal pentru întregul personal contractual din administrația publică, dar și pentru toate funcțiile publice cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (cu cel mai mare număr de posturi ocupate dintre instituțiile administrației centrale)<sup>8</sup>, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Apărării, Parlamentului României etc.

În prezent ANFP gestionează numai 13% din totalul de 1 183 608 de funcții ocupate în sectorul public (Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2015: 9). Evidențe disparate asupra restului funcțiilor publice se regăsesc în cadrul ministerelor de linie anterior menționate și în cadrul Registrului General de Evidență a Salariaților (Inspekția Muncii). În același timp, sistemul de monitorizare a implementării acestei acțiuni-cheie, dar și rezultatele așteptate în termeni de calitate a statisticilor produse, nu sunt definite în actualul proiect privind funcția publică.

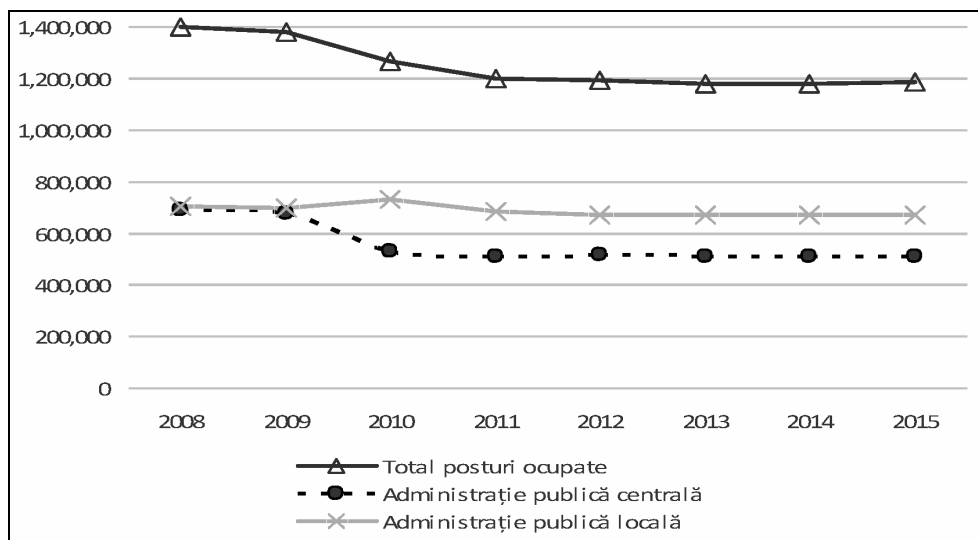
În lipsa acestui sistem național de ocupare, nu este posibilă fundamentarea bazată pe evidențe a elaborării diferitelor politici publice, dintre care amintim: I. fundamentarea Legii Bugetului de Stat și a proiecțiilor financiare multi-aniuale<sup>9</sup>; II. măsuri de reducere a sectorului public – „înghețarea posturilor” („trebuie să dai șapte afară ca să angajezi pe cineva în primărie”) sau de reducere uniformizată cu 25% a salariilor „bugetarilor”; III. măsuri de creștere a sistemului de remunerații – sistemele diferite de sporuri pentru personalul care gestionează fonduri europene, creșterile salariale din educație, sănătate și alte măsuri similare.

<sup>8</sup> Un total de 133 058 posturi ocupate în luna august 2015. Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, *Evoluția numărului de posturi ocupate în sectorul bugetar, pe perioada decembrie 2010 – august 2015*. <http://www.mfinante.ro/salariati.html?pagina=domenii>.

<sup>9</sup> Ministerul Finanțelor Publice utilizează atât indicatori privind numărul de posturi ocupate, cât și pe cel privind numărul de posturi vacante. Totuși, consistența datelor raportate de MFP este scăzută – același indicator statistic are valori diferite pentru aceeași perioadă de timp (Marin, 2012).

Grafic 2

Evoluția numărului de posturi ocupate în administrația publică, 2008–2015



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, *Evoluția numărului de posturi ocupate în sectorul bugetar, pe perioada decembrie 2010 – august 2015*. <http://www.mfinante.ro/salariati.html?pagina=domenii>.

Notă: Datele pentru perioada 2008–2014 se referă la luna decembrie a fiecărui an. Datele pentru anul 2015 se referă la luna august. Administrația publică centrală include următoarele categorii de instituții: I. instituții finanțate integral din bugetul de stat; II. instituții finanțate integral din bugetele asigurărilor sociale; III. instituții subvenționate din bugetul de stat și bugetul asigurărilor pentru șomaj și IV. instituții finanțate integral din venituri proprii. Administrația publică locală include: I. instituții finanțate integral din bugetele locale – autorități executive locale și instituții de învățământ preuniversitar și II. unități sanitare din rețeaua autorităților locale.

Politicile de resurse umane din cadrul sistemului național de ocupare trebuie să coreleze problemele de recrutare, selecție, remunerare și promovare din sectoarele educației, sănătății și asistenței sociale. Legat de obiectivul creșterii calității serviciilor sociale furnizate, sistemele de educație și asistență fac parte din sectorul „bugetar”, dar au ponderi importante de personal care nu este inclus în sistemul funcțiilor publice.

### Sistemul de recompense și beneficii

Una dintre problemele-cheie identificată de eforturile actuale de programare este diferența semnificativă între salarizarea persoanelor care ocupă funcții publice similare. Diferențierile sunt atât între nivelul administrației centrale și al celei locale, cât și în interiorul aceluiași nivel – de exemplu între asistentul social și asistentul medical comunitar.

O altă problemă legată de sistemul de recompense și beneficii este lipsa de predictibilitate și transparență a salariilor din administrația publică. Toate aceste

probleme sunt identificate în actualul cadru de programare. Totuși, ele au fost identificate și în cadrul strategiilor sectoriale anterioare și deci nerezolvate în mod sistemic până în prezent. Problemele țin și de implementarea în mod uniform a Legii cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice, dar și de practicile lipsite de unitate în creșterea salariilor din sectorul bugetar.

Prin urmare, propunem câteva acțiuni-cheie pe termen scurt care să însemne pași concreți realizați în atingerea obiectivului general de creștere a transparenței salariilor/ veniturilor din administrația publică.

- Una dintre măsurile propuse este publicarea venitului mediu anual al postului scos la concurs. Deoarece veniturile înregistrate pe poziții similare diferă substanțial în funcție de perioada, instituția, direcția, serviciul analizat propunem ca măsurătoare standard datele disponibile pentru ultimul an.

- Realizarea sistemului național de evidență a ocupării în administrația publică ar trebui să colecteze date în timp real despre veniturile nete și brute care să poată fi comparate între categorii similare de personal angajat în instituții diferite (sau în cadrul unor agenții diferite aflate în subordinea aceleiași instituții – de exemplu consilierii superiori din diverse direcții ale Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă și cei din cadrul Autorității Naționale pentru Persoane cu Dizabilități).

- În mod similar obligației de raportare a contului de execuție a bugetului instituției, trebuie să fie raportate (până la funcționalitatea deplină a sistemului de evidență a ocupării) veniturile nete medii anuale, în care să fie realizată distincția salariul de bază/ sporuri suplimentare. Acestea trebuie să fie centralizate într-un format suficient de dezagregat pentru a permite analize de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici și/sau de Ministerul Finanțelor Publice.

### **Creșterea atractivității sectorului public**

Aproape un sfert din totalul funcțiilor publice sunt vacante (World Bank, 2013: 9). Analiza Băncii Mondiale recomandă reducerea numărului total al funcțiilor publice, dar aceasta ar trebui însoțită și de o analiză a cauzelor structurale ale menținerii pe o perioadă îndelungată a posturilor vacante în anumite domenii/ specializări. În acest sens, *Acordul de Parteneriat al României cu Uniunea Europeană (2014–2020)* subliniază importanța deplasării forței de muncă către sectorul privat, în special în domeniile managementului fondurilor europene, învățământ și sănătate.

Este nevoie de măsuri suplimentare de sporire a atractivității posturilor din sectorul public. Pe lângă reforma sistemelor de recompense și beneficii, o măsură cheie este transparența procedurilor de recrutare și selecție. Un pas important a fost realizat în această direcție în perioada actuală prin lansarea portalului de posturi vacante din administrația publică din România – [posturi.gov.ro](http://posturi.gov.ro). Pași suplimentari sunt necesari însă în direcția asigurării integrării acestei baze de date cu cea a

Agenției Naționale de Ocupare a Forței de Muncă (ANOFM) și promovarea corespunzătoare a posturilor disponibile în sectorul public<sup>10</sup>. În acest moment nu este clară acoperirea bazei de date disponibilă public față de totalul concursurilor desfășurate în sectorul public (inclusiv în sectoarele educației și sănătății). Ar fi, de asemenea, utilă și o evaluare periodică a cerințelor de ocupare pe fiecare Minister și Direcție<sup>11</sup> și mai ales a rezultatelor concursurilor de angajare, pentru a asigura transparența întregii proceduri de recrutare și selecție. Aceste acțiuni-cheie propuse trebuie incluse în planurile de acțiune ale strategiilor sectoriale – *Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014–2020* și proiectul *Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2014–2020*.

### Etica și corupția din sectorul public

Percepția asupra corupției continuă să fie la niveluri ridicate (*Grafic 3*). Analizele anterioare au evidențiat faptul că fondurile structurale sunt mai eficiente în statele membre cu o calitate înaltă a instituțiilor și cu un nivel scăzut de percepție a corupției (Ederveen și alții, 2003: 9). Și din acest motiv, dezvoltarea capacității instituționale trebuie să devină principalul obiectiv al programelor finanțate din fonduri structurale (Ederveen și alții, 2003: 13).

Principalul document de programare, *Strategia Națională Anticorupție 2012–2015* necesită o evaluare a impactului realizat și o reactualizare a obiectivelor asumate pe termen scurt, mediu și lung. Principala legătură între planificarea realizată în strategia 2012–2015 și cea din *Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014–2020* se referă la simplificarea procedurilor administrative (Comitetul Consultativ Tematic *Administrație și Bună Guvernanță*, 2012:26). Acest obiectiv trebuie corelat cu dezvoltarea disponibilității și datării serviciilor e-guvernare la nivel național, inclusiv de către grupurile dezavantajate. Pe plan mondial este recunoscut faptul că serviciile e-guvernare reduc semnificativ oportunitățile și șansele de mică corupție sau de solicitare de „atenții” din partea clienților pentru efectuarea unor operațiuni sau activități ce țin de fișa postului. Desigur, în paralel, trebuie implementate politici care să ducă la creșterea competențelor digitale și a utilizării Internetului de către populație și companii.

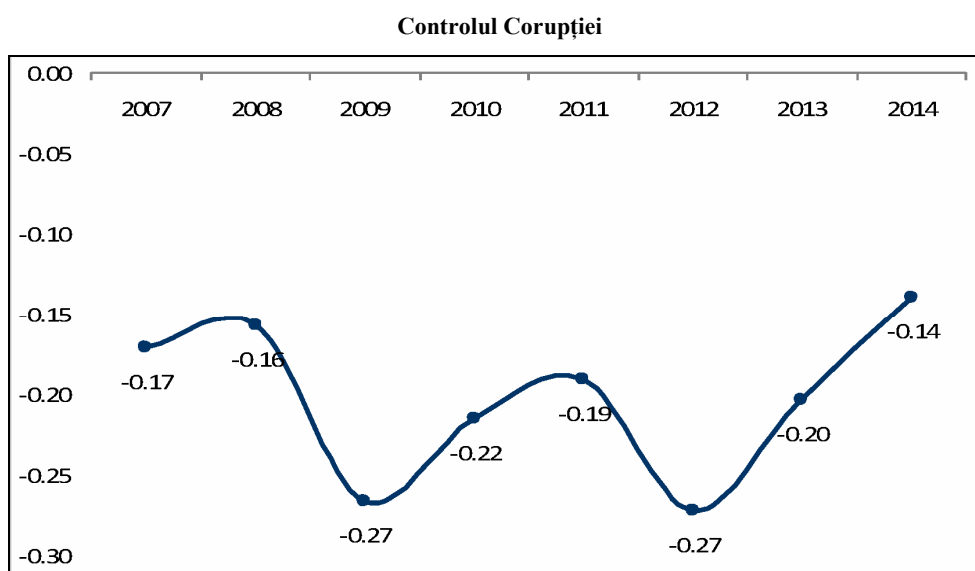
O altă linie de intersecție între obiectivele de reformă din administrația publică și cele din domeniul anticorupției este cea a asigurării interoperabilității dintre bazele de date privind sistemul național de evidență a ocupării în administrația publică și portalul declarațiilor de avere și de interese, gestionat de

<sup>10</sup> La nivelul ministerelor și a direcțiilor deconcentrate există eforturi instituționale izolate de promovare a posturilor disponibile și pe platformele *online* cele mai utilizate pentru căutarea unui loc de muncă (ex. bestjobs, ejobs). Aceste acțiuni asigură o mai bună vizibilitate pentru posturile scoase la concurs.

<sup>11</sup> Direcția Generală Logistică a Ministerului Afacerilor Interne organizează concurs pentru ocuparea pe perioadă nedeterminată a unui post contractual de execuție de frizer – <http://posturi.gov.ro/post/frizer-directia-general-logistica-a-ministerului-afacerilor-interne/>.

Agenția Națională de Integritate. În acest mod ar putea fi monitorizate în timp real valorile extreme ale veniturilor obținute de diferiți funcționari publici sau personal contractual<sup>12</sup>.

Grafic 3



Sursa: Banca Mondială, *Worldwide Governance Indicators*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

Notă: Indicatorul reflectă percepții ale modului în care puterea publică este exercitată pentru foloase private, inclusiv mica și marea corupție, alături de 'confiscarea' statului de către elite și interese private. Valorile indicatorului variază de la -2,5 la 2,5.

Nu în ultimul rând, promovarea eticii și a mecanismelor anticorupție trebuie să devină obiective asumate la cel mai înalt nivel de către Guvernul României.

## E-GUVERNARE

Pentru a atinge obiectivele de creștere a calității administrației publice, e-guvernarea nu trebuie privită doar ca tehnologizare, ci ca un proces orientat spre îmbunătățirea serviciilor furnizate cetățenilor, a calității vieții și creșterea participării acestora la guvernare, precum și către creșterea satisfacției cetățenilor cu administrația publică. Măsurile privind dezvoltarea e-guvernării trebuie să aibă în vedere atât dezvoltarea infrastructurii și a integrării tehnologiei digitale în activitatea administrației publice, cât și dezvoltarea capitalului uman, cu precădere a competențelor digitale ale populației și personalului administrației publice.

<sup>12</sup> Spre exemplu, vezi cazul veniturilor câștigate la Loteria Română ale unui subșefanion de directori și directori adjuncți ai Direcțiilor Județene/ Regionale de Finanțe Publice (Marin, 2011).

### Simplificarea procedurilor administrative

Simplificarea procedurilor administrative atât în relație cu mediul de afaceri, cât și cu cetățenii reprezintă un obiectiv asumat de toate cele trei documente strategice analizate. Spre exemplu, *Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2014–2020* vizează scăderea costurilor de accesare a serviciilor publice prin intermediul utilizării tehnologiei și prin implementarea portalurilor *web* de tip „Ghișeu Unic” pentru evenimentele de viață, cum ar fi înregistrarea nașterilor, înscrierea la școală, înregistrarea ca șomer, participarea la măsuri active de ocupare, accesarea unor beneficii sociale, rețelele electronice, înregistrarea deceselor etc.

Au fost realizați pași importanți în măsurarea costurilor administrative, inclusiv cele aferente legislației în domenii reglementate de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Ministerul Sănătății și Ministerul Educației și Cercetării Științifice (Deloitte și Archidata, 2014). Dată fiind complexitatea sarcinilor administrative gestionate de aceste trei ministere (parțial și în colaborare cu autoritățile locale), recomandăm concentrarea atenției pe perspectiva evenimentelor de viață care au legătură cu serviciile sociale. Conform Anexei 4 a *Strategiei Naționale privind Agenda Digitală pentru România*, acestea sunt: pierderea și căutarea unui loc de muncă; înregistrarea persoanelor cu dizabilități în vederea obținerii drepturilor sociale; pensionarea; obținerea indemnizației pentru creșterea copilului; acordarea stimulentului pentru revenirea mamei la locul de muncă; alocația de susținere a familiei; ajutorul social pentru asigurarea venitului minim garantat; alocația de stat pentru copii și înscrierea la școală (primară/ gimnazială/ universitate). Dintre acestea, două sunt monitorizate la nivel european: pierderea și căutarea unui loc de muncă și înscrierea la universitate.

Simplificarea procedurilor administrative nu poate fi realizată în absența implementării unor proiecte strategice majore vizând registrele de date (cu prioritate, Registrul de Stare Civilă) și asigurarea interoperabilității acestuia cu bazele de date gestionate de cele trei ministere menționate. Realizarea acestui proiect vizează îmbunătățirea acurateței și promptitudinii furnizării datelor și ar asigura premisele pentru scăderea costurilor administrative accesării serviciilor de către cetățeni și companii.

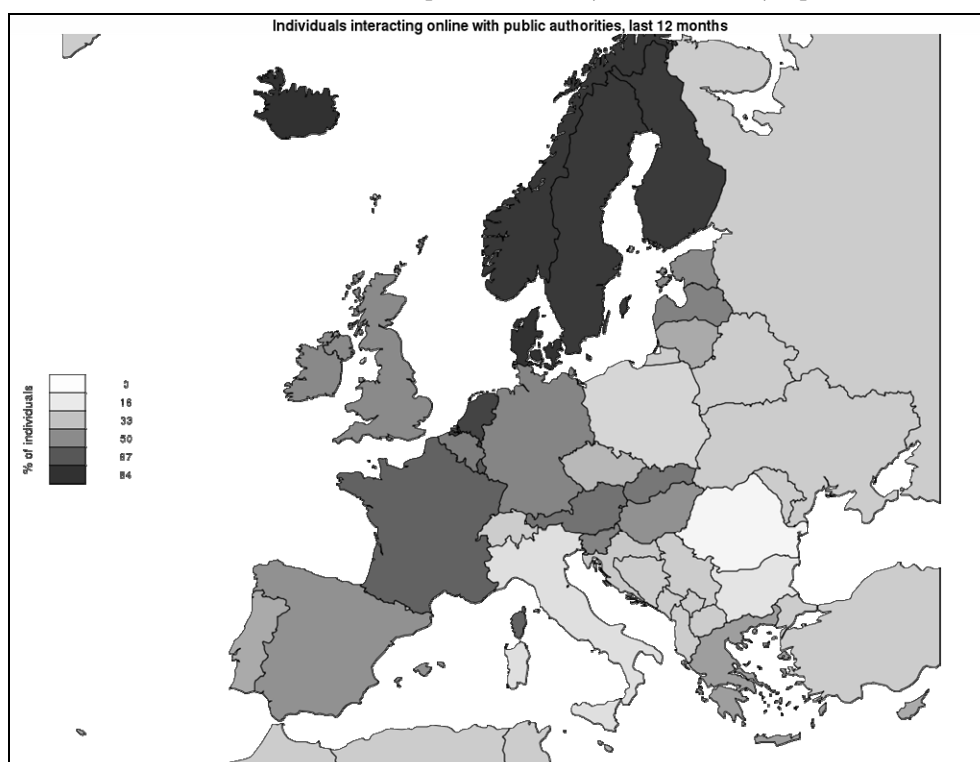
Procedurile administrative trebuie să fie regândite din perspectiva cetățeanului, nu a administrației publice. În acest sens, pentru ca simplificarea să fie resimțită la nivelul utilizatorului trebuie realizate „hărți ale accesării serviciului de către utilizator care să arate pașii pe care cetățenii trebuie să îi parcurgă în realitate, nu cei pe care administrația crede că ar trebui să-i parcurgă” (European Commission, 2015: 285). De asemenea, este posibil ca persoanele din grupurile dezavantajate să aibă o „hartă” diferită a accesării serviciului și datorită discriminării din interacțiunile față-în-față cu personalul instituțiilor publice. Pentru o mapare corectă a accesării serviciilor, este recomandat să fie utilizat în mod intensiv o participare activă a cetățenilor prin intermediul sugestiilor și reclamațiilor care să identifice obstacolele și revenirile repetate ale utilizatorilor serviciului respectiv (European Commission, 2015).

### Digitalizarea serviciilor publice

Utilizarea serviciilor publice digitale (*e-guvernare*) este în România printre cele mai reduse din statele membre UE (poziția 24 din cele 28 state membre UE). Ponderea indivizilor care au completat formulare *online* din totalul utilizatorilor de internet din ultimul an (16–74 ani) era, în 2014, cea mai scăzută din UE, de doar 5,7%, comparativ cu 33% la nivelul UE (European Commission, 2014a).

Harta 1

#### Indivizii care au utilizat Internetul pentru a interacționa cu autoritățile publice, 2014



Sursa: Digital Agenda Scoreboard indicators<sup>13</sup>.

Deși în ultimii ani autoritățile din România au înregistrat progrese în domeniul e-guvernării, mai multe informații și servicii fiind disponibile *online*, datele indică decalaje importante față de celelalte state europene și față de UE per ansamblu, datorate în parte și nivelurilor reduse de capital uman și utilizare a

<sup>13</sup> [https://digital-agenda-data.eu/charts/maps-by-country#chart={"indicator-group":"egovernment","indicator":"i\\_iugov12","breakdown":"IND\\_TOTAL","unit-measure":"pc\\_ind","ref-area":\["BE","BG","CZ","DK","DE","EE","IE","EL","ES","FR","HR","IT","CY","LV","LT","LU","HU","MT","NL","AT","PL","PT","RO","SI","SK","FI","SE","UK","IS","NO"\],"time-period":"2014"}](https://digital-agenda-data.eu/charts/maps-by-country#chart={).

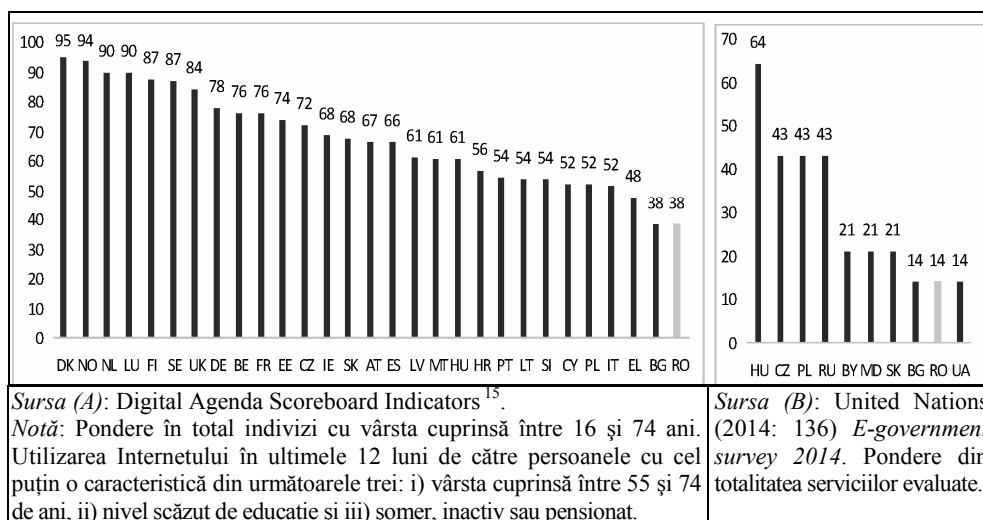
internetului atât de către populație, cât și de către mediul de afaceri. Indicele Economiei și Societății Digitale (DESI) 2015 plasează România pe ultima poziție la nivelul UE 28, cu o valoare de 0,32 comparativ cu media UE de 0,48, în grupul statelor cu performanțe scăzute, alături de Bulgaria, Cehia, Cipru, Grecia, Croația, Ungaria, Italia, Polonia, Slovenia și Slovacia (European Commission, 2014a)<sup>14</sup>.

### Utilizarea Internetului de către grupurile dezavantajate

România se situează pe ultimul loc în Europa în privința utilizării Internetului de către persoanele din grupurile dezavantajate (*Grafic 4(A)*) și tot pe ultimele poziții în privința disponibilității serviciilor publice pentru grupurile dezavantajate și vulnerabile (*Grafic 4(B)*). Primul indicator măsoară utilizarea Internetului în ultimul an de către persoane cu cel puțin o caracteristică din următoarele trei: I. vârsta cuprinsă între 55 și 74 de ani, II. nivel scăzut de educație și III. șomer, inactiv sau pensionat. Cel de-al doilea indicator măsoară modul în care site-urile web și portalurile guvernamentale furnizează legături integrate la surse de informație arhivată (politici, bugete, documente legislative etc.) legate de grupuri vulnerabile și dezavantajate, mai precis persoane sărace, cu dizabilități, în vârstă, imigranți, femei și tineri.

*Grafic 4*

**(A) Utilizarea Internetului de către grupurile dezavantajate și (B) Serviciile publice online pentru grupurile dezavantajate și vulnerabile, 2014**



<sup>14</sup> Cu toate acestea, România are performanțe bune cu privire la conectivitate, mai ales cu privire la Internetul de mare viteză. Acoperirea cu rețele fixe în bandă largă atinge în 2013 valoarea de 90% dintre gospodării, respectiv aproximativ 80% în mediul rural. Însă România este deficitară în ceea ce privește numărul de abonați ai acestor rețele, în 2014, doar 58% dintre gospodării (European Commission 2014b).

<sup>15</sup> [https://digital-agenda-data.eu/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries#chart={\"indicator-group\":\"internet-usage\", \"indicator\":\"i\\_ilt12\", \"breakdown\":\"rf\\_ge1\", \"unit-measure\":\"pc\\_ind\", \"ref-area\"](https://digital-agenda-data.eu/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries#chart={\)



Acești doi indicatori măsoară desigur aspecte diferite, iar definirea grupurilor dezavantajate diferă în funcție de sursa datelor. Totuși, din situația actuală rezultă două linii comune de acțiune de maximă importanță pentru eficacitatea serviciilor e-guvernare în România (pentru dezvoltarea cărora se vor îndrepta resurse considerabile în următorii ani):

- 1) creșterea disponibilității serviciilor publice digitale, inclusiv pentru grupurile dezavantajate și
- 2) îmbunătățirea competențelor digitale pentru grupurile dezavantajate.

## **FACTORI FACILITATORI AI CREȘTERII CALITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

### **Capacitatea de parteneriat**

Capacitatea de a iniția și dezvolta relații de parteneriat cu alți parteneri interesați constituie, într-o societate în care fragmentarea administrativă este foarte mare, iar resursele sunt puține, o oportunitate de a rezolva eficient problemele existente. În România există diverse formule instituționalizate de parteneriat stimulate prin politică publică în care administrația publică poate participa alături de alți actori locali, cum ar fi asociațiile de dezvoltare intercomunitară (ADI-uri), grupurile de acțiune locală (GAL-uri) dezvoltate pe axa LEADER sau grupurile de acțiune locală din mediul urban create pe POCU sau POR (axa DLRC – Dezvoltare Locală Plasată în Responsabilitatea Comunității). Din păcate aceste formule de parteneriat, în multe cazuri, sunt formale și nu funcționează conform principiilor parteneriatului.

Propunem, în consecință, ca obiective pe termen scurt: I. stimularea creării de parteneriate între administrație și participanții locali interesați, prin acordarea unui punctaj suplimentar la finanțare acestora; II. alocarea unei finanțări mai mari proiectelor derulate în parteneriat cu cei interesați dintr-o microregiune; III. stimularea proiectelor de cooperare între structurile partenariale (GAL-uri, ADI-uri etc.) și IV. stimularea proiectelor de cooperare între participanții din structurile partenariale (cazul GAL-urilor). Pe termen mediu, este necesară promovarea finanțării cu precădere a proiectelor de dezvoltare derulate în parteneriat la nivel microregional.

### **Descentralizarea fiscală și administrativă**

Procesul de descentralizare, inclusiv componenta financiară, a cunoscut mai multe etape prin care au crescut, în mod gradual, competențele și bugetele administrate de autoritățile locale. Ca urmare a modificărilor legislative succesive, ponderea bugetelor locale a depășit o cincime din totalul cheltuielilor publice – aproape o dublare în termeni relativi a bugetelor locale între 1995 și 2012 (*Tabelul nr. 1*).

Tabelul nr. 1

**Indicatori privind decalajele de dezvoltare  
dintre județe și bugetele locale 1995–2012**

Indicator		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIB/locuitor	max/min	2,4	2,4	2,5	3,1	3,5	4,8	4,0	4,2	3,9	4,1
abatere standard		17,9	18,6	20,3	22,7	25,1	29,6	27,2	29,5	29,0	28,8
bugete locale	% PIB	4,5	4,5	4,1	3,6	4,0	4,1	6,0	6,1	6,5	6,3
bugete locale	% BGC	13,0	13,5	12,0	9,3	10,9	11,7	18,1	18,9	20,5	20,1
Indicator		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
PIB/locuitor	max/min	5,1	4,8	5,3	5,6	5,4	5,7	6,3	5,4		
abatere standard		33,5	34,9	35,2	37,5	36,0	33,4	35,4	35,5		
bugete locale	% PIB	6,5	7,4	8,2	8,2	8,2	7,7	7,8	7,8	7,4	
bugete locale	% BGC	20,9	22,5	24,9	22,3	21,3	20,4	21,4	22,3	22,0	

Sursa: INS – baza Tempo, *Anuarul Statistic al României*.

Note: PIB/locuitor max/min – raportul dintre valoarea maximă și cea minimă a PIB/locuitor la nivel județean din anul respectiv; abaterea standard – abaterea în mărime absolută a valorilor indicelui PIB/locuitor față de media aritmetică; BGC – bugetul general consolidat, care reunește bugetul de stat, bugetele locale, bugetul asigurărilor sociale și fondurile extrabugetare.

În ultimele două decenii, România a cunoscut o creștere masivă a decalajelor de dezvoltare dintre diferitele zone ale țării<sup>16</sup>. Adâncirea decalajelor de dezvoltare în profil teritorial este puternic corelată cu creșterea bugetelor locale, survenite prin descentralizare. Între 1995 și 2012, coeficientul de corelație  $\rho$  între ponderea în PIB a bugetelor locale și decalajul de dezvoltare între județe exprimat prin raportul între decila 1 și decila 10 – cele mai prospere 4 UAT, respectiv cele mai puțin prospere 4 UAT – este de 0,90, iar valoarea coeficientului de determinare  $\rho^2$  este de 0,81 (*Anexă, Grafic 5*)<sup>17</sup>.

Creșterea decalajelor teritoriale este determinată de mai mulți factori ce țin, în primul rând, de structura și amplitudinea activității economice la nivel general și în teritoriu. La rândul lor, acești factori se reflectă în valoarea încasărilor fiscale și deci a alocărilor la bugetele locale. Cu alte cuvinte, corelația cu creșterea bugetelor locale are la bază și dinamica altor factori cauzali, structurali, ce acționează în direcția intensificării decalajelor de dezvoltare.

Prin descentralizarea financiară, mecanismul de constituire a bugetelor locale constituie un factor accelerator al creșterii inegalităților de dezvoltare dintre

<sup>16</sup> Această creștere poate fi urmărită și prin indicatori ai dispersiei setului de date privind indicele PIB pe locuitor. Între 1995–2012, raportul dintre valoarea maximă și cea minimă a PIB pe locuitor la nivelul UAT urcă de la 2,4 la 5,4 (cu un maxim de 6,3 în 2012). În teritoriu, aceasta se transpune într-o creștere maximă a PIB pe locuitor în București de la 150% la 256% față de media națională (100%) și o scădere maximă a PIB pe locuitor în județul Ialomița de la 122% la 68%. Abaterea standard a indicelui PIB/locuitor la nivel de UAT crește de la 17,9 în 1995 la 35,5 în 2012, iar coeficientul de variație urcă de la 319 la 1 263 (*Tabelul nr. 1*).

<sup>17</sup> Observăm că numărul de serii anuale (18) este relativ redus, ceea ce, într-o oarecare măsură, crește valoarea coeficienților de corelație și determinare.

unitățile administrativ-teritoriale ale României. Nivelul alocațiilor bugetare pe locuitor din bugetele locale – incluzând consilii județene și consilii locale – este puternic corelat cu valoarea PIB pe locuitor, fără a ține seama de necesarul de dezvoltare al comunităților și de inegalitățile economice. Acest fapt este valabil pentru fiecare an și pentru fiecare unitate administrativ-teritorială (UAT) din perioada 1998–2012, precum și pentru întreg setul de date, care cuprinde 588 de observații. Cum peste 80% din bugetele locale sunt constituite din cote defalcate din TVA și impozitul pe venit, descentralizarea mai degrabă întărește tendința de concentrare a resurselor în marile aglomerări urbane. La nivel teritorial, aceasta înseamnă diferențe crescânde între bugetele UAT, care cuprind sau sunt apropiate de mari aglomerări urbane, precum cele din București-Ilfov, Timiș, Cluj și Constanța, și, respectiv, bugetele UAT preponderent din zone rurale, cu probleme demografice și economice persistente (*Anexă, Grafic 6*). Creșterea bugetelor locale a avut însă ca efect investiții masive în infrastructura la nivel local, cum ar fi rețelele de apă și canalizare și drumurile orășenești. Deși aceste investiții conduc la creșterea calității vieții locuitorilor din zonele respective, efectul de antrenare asupra întregii economii este foarte slab: mai puțin de 5% din variația PIB pe locuitor fiind explicabile prin această variabilă.

Creșterea puterii autorităților publice locale, cu justificare a creșterii spiritului gospodăresc în interes local, a unei mai bune conectări la nevoile reale locale, a fost mai degrabă o formă de scădere a controlului social. Corupția la nivel național, mai vizibilă și mai controlabilă, s-a extins la nivel local, mai puțin controlabilă, principalii beneficiari fiind mai puțin comunitățile, cât mai ales noii „baroni locali” în coaliție cu cei naționali. S-a creat o nouă coaliție politică națională/locală pentru exploatarea împreună a resurselor publice rămase: bugetul național/local, la care se adaugă și exploatarea resurselor locale. Finanțarea autorităților publice locale a avut ca efect imposibilitatea stabilirii de priorități. Descentralizarea, pe fondul deficitului cronic de control, nu s-a dovedit a fi o mai bună adecvare a cheltuielilor publice la nevoile comunităților, nu a dus la creșterea controlului comunitar și nici a eficienței, ci mai degrabă a corupției locale.

### **Alți factori facilitatori**

Managementul eficient al resurselor financiare reprezintă o altă funcție-cheie. Ea include managementul finanțelor publice, al sistemului de achiziții publice și al fondurilor europene (European Commission, 2015: 15). Aceasta este asimilată unui alt tip de capacitate a administrației publice, cea financiară (Boeckhout și alții, 2002) și are desigur un rol foarte important în evaluarea calității administrației publice. Multe dintre dimensiunile acestui tip de capacitate sunt relaționate cu cele anterior discutate ale capacității administrative. Elaborarea bugetelor locale/ județene/ naționale ar trebui să aibă legătură cu elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor strategice; simplificarea procedurilor de achiziții publice (cu impact mai ales asupra mediului de afaceri și în cadrul managementului fondurilor europene)

este în legătură cu dimensiunea de e-guvernare – dezvoltarea sistemelor electronice de achiziții, îmbunătățirea structurilor (inclusiv a legislației), cu cea a resurselor umane, precum și a sistemelor și instrumentelor pentru managementul fondurilor europene (îmbunătățirea capacității administrative a cererii și ofertei de fonduri europene).

Îmbunătățirea calității sistemului judiciar, legată de promovarea eticii și a mecanismelor anti-corupție, reprezintă, de asemenea, un tip de „aplicație” al buneii guvernante, alături de dezvoltarea mediului de afaceri (European Commission, 2015: 15).

## CONCLUZII

Acest material propune câteva obiective specifice legate de obiectivul general de dezvoltare a calității administrației publice ca o condiție necesară pentru îmbunătățirea calității furnizării serviciilor publice și, mai general, pentru o bună guvernare. Obiectivele derivă din analiza documentelor strategice naționale și internaționale și a datelor disponibile. Pentru a monitoriza implementarea acestor obiective pe orizontul de timp scurt, mediu și lung, materialul propune o serie de indicatori-cheie care să arate progresul României în direcția atingerii obiectivului general. Desigur acest set de indicatori de monitorizare este limitat de disponibilitatea actuală a datelor privind administrația publică și ar putea fi îmbunătățit pe măsură ce se ating alte obiective propuse pe termen scurt, cum este cel privind îmbunătățirea statisticii ocupării în administrația publică.

Modul în care au fost stabilite țintele pentru anii 2020–2035 se bazează fie pe țintele stabilite prin documentele strategice, fie prin raportarea la valorile UE (pentru ultima serie disponibilă de date). Pentru anul 2035 s-a avut în vedere dublarea nivelului din 2020 sau atingerea unui nivel apropiat de 100%.

Țintele propuse nu pot fi realizate în absența realizării următoarelor obiective pe termen scurt:

- I. îmbunătățirea calității statisticilor din sectorul public;
- II. dezvoltarea sistemului de recompense și beneficii pentru personalul din sectorul public;
- III. implementarea proiectelor din fonduri europene care vizează formarea personalului din sectorul public;
- IV. creșterea autonomiei financiare și decizionale a autorităților publice locale;
- V. simplificarea procedurilor administrative pentru accesarea serviciilor publice de către cetățeni;
- VI. dezvoltarea la nivel național a disponibilității serviciilor e-guvernare, inclusiv pentru grupurile dezavantajate;
- VII. îmbunătățirea competențelor digitale ale persoanelor din grupurile dezavantajate.

Tabelul nr. 2

## Țintele și indicatorii de monitorizare privind creșterea calității administrației publice

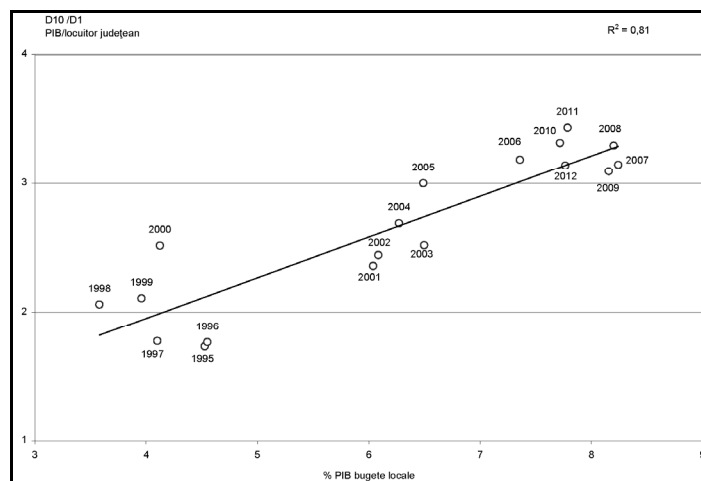
Obiectiv	Indicatori	Valoare/ an de referință	Valoare țintă 2020	Valoare țintă 2035	Sursa datelor
Creșterea calității reglementărilor	Număr de studii de impact publicate înainte de adoptarea reglementărilor	–	60 <sup>(2)</sup>	120	Secretariatul General al Guvernului
	Numărul de consultări realizate pe parcursul elaborării analizelor de impact <sup>(3)</sup>	–	–	–	Secretariatul General al Guvernului
Resurse umane – creșterea atractivității sectorului public	Ponderea personalului format în perioada 2014–2020 care rămâne în sistemul public pe o perioadă de cel puțin un an de la data realizării sesiunii de instruire	–	–	–	Ministerul Fondurilor Europene
	Scăderea ponderii posturilor vacante în total posturi din sistemul public	–	–	–	Agenția Națională a Funcționarilor Publici
Dezvoltarea serviciilor e-guvernare <sup>(1)</sup>	Scorul privind axarea pe utilizator a serviciilor de e-guvernare	45/ 2012– 2013	70	97	e-government Benchmarking reports 2012–2015
	Satisfacția utilizatorilor privind utilizarea site-urilor <i>web</i> de e-guvernare utilitatea informației disponibile (mai degrabă satisfăcuți)	63/2013	82	97	INS/ Eurostat
	Utilizarea Internetului (indivizi): servicii e-guvernare (în ultimele 12 luni) <sup>(4)</sup>	17,4/ 2014	35 <sup>(5)</sup>	70	INS/ Eurostat
Dezvoltarea e-incluziunii <sup>(1)</sup>	Utilizarea săptămânală a Internetului de către persoanele dezavantajate <sup>(6)</sup>	28/2014	45 <sup>(7)</sup>	90	INS/ Eurostat
Creșterea autonomiei locale	Ponderea cheltuielilor bugetelor locale în PIB	9/2014	11.3	22	Eurostat
	Gradul de autofinanțare a administrației publice locale <sup>(8)</sup>	18,06/ 2013			MDRAP
	Capacitatea de investire a administrației publice locale <sup>(9)</sup>	14,96/ 2014			MDRAP

Note: (1) Pentru indicatorii legați de e-guvernare și e-incluziune datele sunt colectate de Institutul Național de Statistică, dar procesarea datelor și prin urmare valoarea finală a indicatorului este calculată de Eurostat. (2) Țintă conform *Strategiei privind mai buna reglementare* (10 studii de impact pe an). (3) Indicator de monitorizare extras din *Strategia privind mai buna reglementare*, fără o țintă precizată. (4) Indivizii care au folosit Internetul, în ultimele 12 luni, pentru interacțiunea cu autoritățile publice pentru a obține informații. (5) Țintă conform *Strategiei Naționale privind Agenda Digitală pentru România 2014–2020*. (6) Țintă conform *Strategiei Naționale privind Agenda Digitală pentru România 2014–2020*. (7) Țintă conform *Strategiei Naționale privind Agenda Digitală pentru România 2014–2020*. Indicatorul menționat în strategie nu realizează distincția între utilizarea Internetului în mod regulat (săptămânal) și în ultimul an. (8) (Venituri proprii (impozite și taxe locale)/ venituri totale) \*100. Indicator din *Strategia privind consolidarea administrației publice locale 2014–2020*. (9) (Cheltuieli de capital/ Cheltuieli totale) \*100. Indicator din *Strategia privind consolidarea administrației publice locale 2014–2020*. „-” Datele nu sunt disponibile.

## Anexe

Grafic 5

### Corelația între ponderea în PIB a bugetelor locale 1995–2012 și creșterea inegalităților economice dintre UAT (județe, Municipiul București)

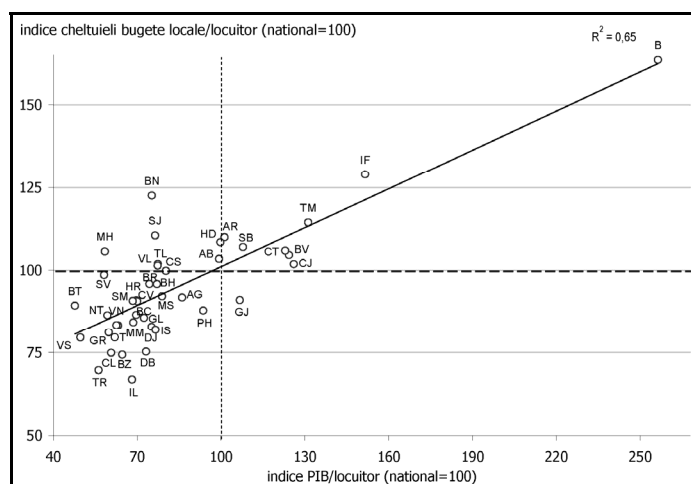


Sursa: INS – baza Tempo, *Anuarul Statistic al României*.

Notă: PIB/locuitor D10/D1 – raportul dintre valoarea decilei 10 (cele 4 unități administrativ-teritoriale cu cel mai ridicat PIB/locuitor) și a decilei 1 (cele 4 unități administrativ-teritoriale cu cel mai redus PIB/locuitor) din anul respectiv PIB/locuitor.

Grafic 6

### Corelația dintre indicele PIB pe locuitor și indicele cheltuielilor bugetelor locale pe locuitor la nivel județean în anul 2012



Sursa: INS – baza Tempo, *Anuarul Statistic al României*.

## REFERINȚE

- Boeckhout, S., Boot, L., Hollanders, M., Reincke, K., Vet, J. M., *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*, NEI Regional and Urban Development, Rotterdam, Principal Report for EC DG Regio/DG Enlargement, 2002.
- Comitetul Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernanță, *Analiza socio-economică realizată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernanță*, 2012, disponibil online la [www.fonduriadministratie.ro](http://www.fonduriadministratie.ro).
- Deloitte, Archidata, *Servicii de asistență tehnică „Măsurarea costurilor administrative și identificarea sarcinilor administrative aferente legislației în domeniile reglementate de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, Ministerul Sănătății și Ministerul Educației Naționale”*, 2014, disponibil online la <http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport-final-15283-Munca-Sanatate-Educatie-ro.pdf>.
- Demmke, C., Moilanen, T., *The future of public employment in central public administration*, Restructuring in times of government transformation and the impact on status development, 2012.
- Ederveen, S., DeGroot, H., Nahuis, R., *Fertile Soil for Structural Funds?*, Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper Series, no. 03–14, October, 2003.
- European Commission, *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*, 2015, disponibil online la [ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en](http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en).
- European Commission, *Digital Economy and Society Index 2015*, Country Profile – Romania, 2014a.
- European Commission, *Digital Agenda Scoreboard. Broadband markets*, 2014b.
- European Commission, *Programming Period 2014–2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund*, Guidance Documents on Indicators of Public Administration Capacity Building, 2014c.
- European Commission, *Commission Delegated Regulation on the European code of conduct on partnership in the framework of European Structural and Investment Funds*, 2014d, disponibil online la <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=ro&catId=89&newsId=2019&furtherNews=yes>.
- European Commission, *Poziția serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea unui Acord de parteneriat și a unor programe în România în perioada 2014–2020*, 2014e, disponibil online la [http://www.nord-vest.ro/Document\\_Files/Noutati-POR/00001408/7oqrk\\_Documentul%20de%20pozitie%20al%20serviciilor%20Comisiei%20Europene\\_2014-2020.pdf](http://www.nord-vest.ro/Document_Files/Noutati-POR/00001408/7oqrk_Documentul%20de%20pozitie%20al%20serviciilor%20Comisiei%20Europene_2014-2020.pdf).
- European Commission, *Acord de Parteneriat România*, 2014f, disponibil online la [http://www.fonduri-ue.ro/files/documente-relevante/acord/Acord\\_de\\_Parteneriat\\_2014-2020\\_RO.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/files/documente-relevante/acord/Acord_de_Parteneriat_2014-2020_RO.pdf).
- European Commission, International Monetary Fund, OECD, United Nations, World Bank, *System of National Accounts 2008*, 2009, disponibil online la <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>.
- Guvernul României, *Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014–2020*, 2014a, disponibil online la <http://www.fonduriadministratie.ro/strategia-pentru-consolidarea-administratiei-publice>.
- Guvernul României, *Strategia privind mai buna reglementare 2014–2020*, 2014b, disponibil online la [https://static.anaf.ro/static/25/Anaf/HG\\_1076\\_2014.pdf](https://static.anaf.ro/static/25/Anaf/HG_1076_2014.pdf).
- Guvernul României, *Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2014–2020*, 2015, disponibil online la <http://www.monitoruloficial.ro/emonitornew/emonviewmof.php?fid=MS43MjQwOTQ4MzI2MTk1RSszMA==>.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, 2010, disponibil online la <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>.
- Marin, M., *New and Old managers of Romanian Public Administration*, Public Administration of the Future, Presented Papers from the 19th NISPAcee Annual Conference, NISPAcee Press, 2011.
- Marin, M., *Defining and measuring public sector employment: Romania's case*, in “Journal of Community Positive Practice”, no. 4, 2012, pp. 667–680.

- Ministerul Justiției, *Strategia Națională Anticorupție 2012–2015*, 2012, disponibil online la <http://sna.just.ro/SNA/SNA20122015.aspx>.
- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, Agenția Națională a Funcționarilor Publici () *Proiectul Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2015–2020*, 2015, disponibil online la <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Transparenta%20decizionala/Strategia%20FP%202020%20si%20Plan%20transparenta%20decizionala.pdf>.
- Rose, R., Newton, N., *Second European Quality of Life Survey. Evaluating the quality of society and public services*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010, disponibil online la [http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_publication/field\\_ef\\_document/ef09110en.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef09110en.pdf).
- The Council of European Municipalities and Regions, *Planning of EU structural funds. Is Local Government treated as a real partner?*, 2014, disponibil online la [http://www.ccre.org/en/papiers/index\\_broch](http://www.ccre.org/en/papiers/index_broch).
- University of Gothenburg, *Measuring the Quality of Government and Subnational Variation*, Report for the European Commission, Directorate General Regional Policy, 2010, disponibil online la [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010\\_government\\_1.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_government_1.pdf).
- Vet, J. M., Guijarro, A. F., Koppert, S., McClements, C., *Assessment of administrative and institutional capacity building interventions and future needs in the context of European Social Fund (VC/2009/066 – 009)*, Final Report for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities of the European Commission, Rotterdam, Ecorys, 2011.
- World Bank, *Analysis of Capacity Building Activities in the Public Administration*, 2013.
- Zamfir, C., Stănescu, I., (coord.), *România la răscruce, opțiuni pentru viitor*, București, Editura ProUniversitaria, 2015.
- Zamfir, C., (coord.), Anghel, I., Arpinte, D., Bonea, G., Buligescu, B., Briciu, C., Deliu, A., Dumitru, M., Erechia, D., Ilie, S., Mihăilescu, A., Neagu, G., Preoteasa, A., Pop, C., Popa, C., Precupețu, I., Preotesi, M., Rotaru, V., Runcceanu, M., Șerban, M., Stanciu, M., Stănculescu, M., Stănescu, S., Stănescu, I., Tomescu, C., Tudor, E., Tufă, L., Zamfir, E., *Analiza situației României în domeniul calității vieții, în Vlad, I., (coord.), Strategia de dezvoltare a României în următorii 20 de ani*, vol. 1, 2015, pp. 284–308.

**T**his material sets out some specific objectives related to the general objective of developing the quality of the public administration as a necessary condition for improving the quality of public services delivery and more generally, to better governance. The objectives are based on desk-research of national and international strategic documents and available datasets. These objectives relate to: i) public policy making and implementation; ii) human resources management and iii) e-government, as well as key enablers related to development of partnership capacity and the process of fiscal and administration decentralization. In order to monitor implementation of these objectives on the short, medium and long term, this material puts forward a series of key indicators to track Romania's progress in attaining the general objective. The proposed targets cannot be reached if the following short-term objectives are not achieved: (i) improving the quality of statistics in the public sector; ii) development of the systems of awards and benefits for the public personnel; iii) implementing the European funded projects that target the training of public personnel; iv) increased financial and decisional autonomy of local public authorities; v) simplification of administrative procedures for accessing public services by the citizens; vi) improving digital competences of people from disadvantaged groups.

**Keywords:** public administration; public policies; human resources; e-government.