

Dragoș Valentin **DINCĂ**

Mirela **MIHAIU**



# 20 de ani de reformă a administrației publice în România



Editura **ECONOMICĂ**

Dragoș Valentin DINCĂ

Mirela MIHAIU



20 de ani de reformă  
a administrației publice în România

Copertă: Mihai GĂZDARU

Revizie text: Elena CONSTANTIN

Tehnoredactare computerizată: Nicoleta BOBOCEA

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**DINCĂ, DRAGOȘ**

**20 de ani de reformă a administrației publice în România /** Dragoș Valentin Dincă, Mirela Mihaiu. -

București : Editura Economică, 2019

Conține bibliografie

ISBN 978-973-709-913-6

I. Mihaiu, Mirela

Dragoș Valentin DINCĂ

Mirela MIHAIU



# **20 de ani de reformă a administrației publice în România**



ISBN 978-973-709-913-6

**Copyright © Editura Economică, 2019**

Autorii sunt responsabili de clarificarea dreptului de utilizare  
a informațiilor cuprinse în lucrare.

**Comenzi la:**

**Editura Economică Distribuție**

Casa Presei Libere, Corp A1, Etaj 3, Cam. 48-49

014820, București, Sector 1

Oficiul poștal 25, Ghișeul 1, Căsuța poștală 31

e-mail: [comenzi@edecon.ro](mailto:comenzi@edecon.ro)

Tel.: (+4) 031.432.96.02; Fax: (+4) 021.210.73.10

<http://www.edecon.ro>

## Cuprins

|                                                                                                             |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Introducere .....                                                                                           | 7          |
| <b>Capitolul 1</b>                                                                                          |            |
| <b>Reforma administrației publice din România 2000-2019 .....</b>                                           | <b>11</b>  |
| 1.1. Perioada 2000-2004 .....                                                                               | 13         |
| 1.2. Perioada 2004-2008 .....                                                                               | 40         |
| 1.3. Perioada 2008-2012 .....                                                                               | 48         |
| 1.4. Perioada 2012-2016 .....                                                                               | 73         |
| 1.5. Perioada 2016-2020 .....                                                                               | 123        |
| <b>Capitolul 2</b>                                                                                          |            |
| <b>Teme majore ale reformei administrative: funcția publică, politicile publice, descentralizarea .....</b> | <b>139</b> |
| 2.1. Funcția publică .....                                                                                  | 139        |
| 2.2. Politicile publice .....                                                                               | 154        |
| 2.3. Descentralizarea .....                                                                                 | 168        |
| Bibliografie .....                                                                                          | 189        |

# Introducere

Motto:

*„O reformă profundă și durabilă a administrației presupune, indiscutabil, mai întâi o reformă a politicului.”*

Prof. univ. dr. Ioan ALEXANDRU

Administrația publică reprezintă un ansamblu de autorități, instituții, entități publice care, sub impulsul puterii politice, are menirea să asigure diversele intervenții ale statului modern și ale colectivităților locale în viața particularilor, prin puterea centrală, extensiile teritoriale ale acesteia sau autoritățile publice locale.

Activitățile administrației publice au în vedere cerințe esențiale, comune întregii colectivități naționale sau colectivităților locale, care exced prin amploarea lor posibilitățile particularilor, cât și realizarea unor cerințe care, prin natura lor, sunt nerentabile și nimeni nu s-ar oferi să le asigure.

Administrația publică poate fi văzută ca o totalitate de servicii publice ce vizează anumite interese naționale, teritoriale sau locale. Orice activitate a unei instituții publice contribuie direct sau indirect la realizarea unui serviciu public.

Administrația publică asigură, prin instituțiile sale, continuitatea statului și a colectivităților locale, astfel că procesul de perfecționare continuă și adaptabilitatea la realitatea socială trebuie să fie o prioritate a oricărei puteri politice. Societatea nu poate progresa fără o administrație funcțională, eficientă, flexibilă și adaptată realităților sociale. Toate componentele societății sunt influențate de administrația publică, performanțele acesteia afectează performanțele subsistemelor societății.

Toate guvernările de după 1989 și-au propus să reformeze administrația publică dar, așa cum vom vedea în această lucrare, progrese majore s-au înregistrat mai ales în perioada de preaderare la Uniunea Europeană datorită

cerințelor impuse de aceasta. Indiferent de perioadă, temele reformei în administrație le-au constituit *funcția publică*, *politicile publice* și *descentralizarea*. Au existat multe puncte comune în programele de reformă, o reluare a acelorași subiecte care, parcă, niciodată nu au fost puse complet în aplicare. ***Niciun guvern nu a pus pe primul loc reforma administrației publice în deplinătatea sensului său, ci am asistat mai degrabă la o mimare a reformei, lipsită de consistență și de o finalitate practică și perfect funcțională.***

*Funcția publică*, potrivit Codului administrativ, reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul exercitării prerogativelor de putere publică de către autoritățile și instituțiile publice. Fiecare strategie de reformă din ultimii 20 de ani și-a propus profesionalizarea corpului angajaților publici pornind de la premisa că valoarea unei administrații este dată de potențialul său uman: personal bine pregătit profesional, care respectă normele și valorile morale impuse de funcție, aplecat către nevoile cetățeanului.

*Politicile publice* reprezintă ansamblul de măsuri concrete și proceduri care fac parte dintr-un plan de acțiune al executivului, de canalizare a resurselor pe anumite direcții, prin care puterea asigură realizarea scopurilor și priorităților convenite în programele de guvernare și care permit dezvoltarea tuturor sectoarelor sociale esențiale. Politicile publice, cel puțin în teorie, trebuie să se bazeze și să satisfacă nevoile societății, ale cetățeanului.

*Descentralizarea* este unul dintre principiile de bază pe care se întemeiază administrația publică, alături de autonomia locală și deconcentrarea serviciilor publice (art. 120 alin. (1) din Constituția României). Percepută ca un transfer de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale, descentralizarea permite gestionarea mai bună a nevoilor comunității, ale cetățenilor.

Așadar, punctul comun al celor trei teme principale de reformă este, cel puțin declarativ, *cetățeanul*. Fiecare guvernare și-a propus propria strategie de organizare/reorganizare a sistemului administrativ astfel încât să devină tot mai eficient și mai apropiat de cetățean, acesta fiind scopul fiecărei strategii de reformă administrativă.



*Această lucrare își propune să analizeze cele mai importante schimbări produse în administrația publică în perioada 2000-2019, atât din perspectiva reglementărilor ce îi sunt aplicabile, dar și a rezultatelor obținute. În plan juridic, între anii 2000-2019 au avut loc revizuirea Constituției României (prin Legea nr. 429 din 2003, de revizuire a Constituției<sup>1</sup>), adoptarea unei noi legi a administrației publice locale (Legea nr. 215/2001), adoptarea succesivă a două legi ale descentralizării, la interval de doar 2 ani (Legea nr. 339 din 12 iulie 2004<sup>2</sup>, abrogată de Legea nr. 195 din 22 mai 2006<sup>3</sup>), dar și reglementarea în mod distinct a controlului societății civile asupra activității sistemului administrativ, prin accesul la informațiile publice (Legea nr. 544/2001) și transparența decizională (Legea nr. 52/2003).*

Codul administrativ<sup>4</sup>, adoptat prin OG nr. 57/2019 se dorește a fi o reformă în sine, un reper privind unificarea reglementărilor de organizare și funcționare a administrației publice.

---

<sup>1</sup> Legea nr. 429 din 2003, de revizuire a Constituției, publicată în Monitorul Oficial Nr. 669 din 22 septembrie 2003.

<sup>2</sup> Legea nr. 339 din 12 iulie 2004, Lege-cadru privind descentralizarea, publicată în Monitorul Oficial nr. 668 din 28 iulie 2004.

<sup>3</sup> Legea nr. 195 din 22 mai 2006, a descentralizării, publicată în Monitorul Oficial nr. 453 din 25 mai 2006.

<sup>4</sup> Obiectiv al Programului de Guvernare 2001-2004, elaborarea și adoptarea Codului Administrativ a avut un parcurs îndelung; abia în 2018 proiectul începe să prindă contur și să se apropie de finalitate odată cu aprobarea lui în procedură de urgență de către cele două camere ale Parlamentului României. După trimiterea spre promulgare Președintelui României, pentru proiect se depun la Curtea Constituțională două sesizări – una din partea președintelui, iar cea de-a doua din partea unui grup de 44 de parlamentari din opoziție plus șase parlamentari neafiliați. Decizia CCR vine în luna noiembrie 2018, dar motivarea se redactează și se publică abia la 11 martie 2019; legea se întoarce în Parlament pentru modificare dar este respinsă mai întâi de Senat, apoi de Camera Deputaților după ce parlamentarii refuză să facă modificări în textul legii. Cu o formă ușor modificată față de varianta respinsă de CCR, Codul Administrativ a fost adoptat prin Ordonanță de urgență la 25 iunie 2019 și modificat înainte de publicarea în Monitorul Oficial, tot prin Ordonanță de urgență în ședința de Guvern din 3 iulie 2019. Această modalitate de adoptare a unei legi care se cerea a fi organică a stârnit controverse în primul rând pentru adoptarea de către executiv înaintea legislativului, apoi pentru rapiditatea derulării procedurilor de elaborare și adoptare, dar și prin lipsa de transparență arătată pe parcursul procesului legislativ – pornind de la lipsa publicității punerii în dezbatere publică, postarea insuficientă pe paginile de internet oficiale ale autorităților responsabile, lipsa dialogului cu toți factorii implicați și adoptarea unei forme diferite față de cea a proiectului lansat în dezbatere publică.

În perioada analizată, pe lângă programele de guvernare aprobate prin hotărâri ale Parlamentului României de acordare a încrederii guvernului, s-au elaborat o serie de strategii de reformă, dezvoltare sau consolidare pentru componente ale administrației publice, precum: Strategia Guvernului pentru accelerarea reformei în administrația publică (2001), Strategia Guvernului privind informatizarea administrației publice (2001), Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013, Strategia pentru mai buna reglementare 2014-2020, Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 (SCAP), Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, Strategiile Naționale Anticorupție 2012-2015 și 2016-2020, Strategia Generală de Descentralizare, Programul Național de Reforme 2018, Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020<sup>5</sup>.

Chiar dacă programele de guvernare și strategiile de reformă au conținut obiective ambițioase, acestea nu au fost niciodată pe deplin puse în aplicare pentru că nu a existat capacitatea administrativă și coordonarea aplicării acestora. De cele mai multe ori, după fiecare schimbare de coloratură politică, guvernarile următoare au evitat să continue pașii făcuți spre o anume reformă, chiar dacă uneori s-a dovedit că progresele pentru eficientizarea administrației publice și creșterea satisfacției cetățeanului erau benefice.

---

<sup>5</sup> Lista strategiilor/programelor este disponibilă pe <https://sgg.gov.ro/new/strategy-unit-unitatea-de-coordonare-a-strategiilor/>

## Capitolul 1

# Reforma administrației publice în România 2000-2019

Administrația publică este mecanismul care susține întregul angrenaj al unei societăți; pentru a fi eficientă, ea trebuie adaptată permanent condițiilor socio-economico-culturale ale comunității naționale sau locale, raportată la realitățile prezentului. Reforma administrației publice poate fi așadar considerată un proces continuu de adaptare a structurilor și funcționalității sistemului de guvernare la necesitățile celor guvernați.

Reforma administrației publice este un concept larg, care include toate aspectele organizării sectorului public, printre care se remarcă: „arhitectura” generală a ministerelor și agențiilor, organizațiile și instituțiile de la nivel local, sistemele, structurile, procesele, motivațiile, precum și modul de supraveghere a acestora și de adaptare periodică a sistemului<sup>6</sup>.

Ultimii 20 de ani au cunoscut schimbări importante pe scena politică, alternanță la guvernare, alianțe și ruperi de alianțe între principalele partide politice din România. Divergențele politice dintre președintele ales al României și majoritatea de conjunctură rezultată din alegerile parlamentare au dus de multe ori la întârzieri de numiri ale membrilor cabinetelor sau divergențe pe teme majore ale guvernării. Aceste divergențe au condus la amânarea aplicării unor măsuri, întârzieri în adoptarea anuală a legii bugetului sau încetinirea procesului de reformă a instituțiilor publice. Politicienii au fost preocupați mai

---

<sup>6</sup> Profiroiu, Marius; Andrei, Tudorel; Dincă, Dragoș; Carp, Radu. 2006. *Reforma administrației publice în contextul integrării europene. Studiul nr. 3*. Institutul European din România – Studii de impact III, București, p. 4.

mult de propria imagine și critici adresate guvernărilor anterioare, decât (de programele de reformă) să conceapă programe de reforme, solide și realiste, care să ducă în primul rând la bunăstarea cetățeanului.

Ineficacitatea programelor de guvernare, tensiunile sociale și disensiunile din coaliții au dus la configurarea unor guverne de conjunctură, tehnocrate, prin care specialiști pe anumite domenii și aparent fără culoare politică au fost desemnați să încerce să redreseze situația economico-socială de la vremea respectivă, de obicei spre finaluri de legislaturi.

În perioada 2000-2019 au fost trei asemenea „guverne tehnocrate”:

- Guvernul Mugur Isărescu (decembrie 1999 – decembrie 2000);
- Guvernul Mihai Răzvan Ungureanu (februarie 2012 – mai 2012) – cu premier independent, dar miniștri cu coloratură politică;
- Guvernul Dacian Julien Cioloș (noiembrie 2015 – ianuarie 2017).

Desemnarea guvernelor tehnocrate, fără susținere politică, fără a rezulta din mecanismul democratic al alegerilor, a fost o lipsă de asumare a răspunderii pentru programe și măsuri mai puțin populiste și mascarea incapacității de guvernare a majorității parlamentare.

În perioada 2000-2019 au fost cinci legislaturi, dar numărul de guverne a fost de aproape trei ori mai mare. Dacă vom considera și guvernul aflat în funcțiune în anul 2000, ajungem la o cifră de 16 guverne, care au funcționat pe perioade cuprinse între șapte zile și mandat de 4 ani încheiat. Cel mai scurt mandat l-a avut Eugen Bejinariu, care a condus Guvernul după demisia lui Adrian Năstase până la instalarea unui nou executiv după alegerile din 2004. Singurul mandat încheiat la termen a fost cel dintre 2004-2008 de premierul Călin Popescu Tăriceanu.

Au existat trei guverne demise prin moțiuni de cenzură: Guvernul Emil Boc 1 (2009), Guvernul Mihai Răzvan Ungureanu (mai 2012, după care s-a schimbat și raportul politic din Parlament) și Guvernul Sorin Grindeanu (2017) care a fost demis de propriul partid, constituind o premieră în istorie.

Vom prezenta în continuare programele de guvernare, principalele strategii, obiective și reforme ale fiecărei guvernări, implicit ale guvernelor

desemnate<sup>7</sup>, dar și despre cadrul legislativ care a reglementat în această perioadă administrația publică.

### 1.1. Perioada 2000-2004

Pentru această perioadă reprezintă repere ale reformei administrației publice:

- **Programul de Guvernare 2001-2004**, adoptat la finele anului 2000, după validarea alegerilor parlamentare și instalarea noului guvern;
- **Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică (2001);**
- **Strategia Guvernului privind informatizarea administrației publice (2001);**
- **Strategia Guvernului privind dezvoltarea serviciilor publice de gospodărie comunală (2001).**

Guvernele în funcțiune între 2000-2004 au fost:

- **Guvernul Mugur Isărescu  
(decembrie 1999 – decembrie 2000)**

În anul electoral 2000 guvernarea era asigurată de alianța CDR – USD – UDMR (1996-2000), prim-ministru Mugur Isărescu iar în funcția de președinte al României era Emil Constantinescu. Se înregistrează o ușoară creștere economică (ținta era de cel puțin 1,3%, potrivit programului de guvernare din 1999), iar România este invitată să adere la Uniunea Europeană, dar pentru aceasta trebuia să îndeplinească o serie de cerințe interne, să-și armonizeze legislația cu cea a Uniunii Europene – respectiv să-și însușească acquis-ul comunitar. Mugur Isărescu își fundamenta programul de guvernare pe reforma economică<sup>8</sup>: stoparea pierderilor din industrie, sprijinirea privatizării, reformă fiscală.

---

<sup>7</sup> Lista prim-miniștrilor din perioada 2000-prezent a fost întocmită conform site-lui oficial al Guvernului României, disponibil la adresa <http://gov.ro/ro/fosti%20ministri>

<sup>8</sup> Stenograma discursului de investire a guvernului Mugur Isărescu, ținut în ședința comună a camerelor parlamentului la 21.12.1999, postată pe site-ul Camerei Deputaților și disponibilă la adresa <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno2015.stenograma?ids=4886&idm=2&idl=1>

Legile aplicabile funcționării structurilor administrației publice erau Legea nr. 37 din 1990<sup>9</sup> pentru organizarea și funcționarea Guvernului României și Legea nr. 69 din 1991<sup>10</sup> privind administrația publică locală. Legea nr. 37/1990 reglementa, în doar 23 de articole, funcționarea Guvernului României. Guvernul avea o structură simplificată, iar pentru rezolvarea operativă a problemelor curente și urmărirea aducerii la îndeplinire a măsurilor dispuse își constituise un birou executiv compus din primul-ministru, miniștrii de stat, ministrul finanțelor, ministrul justiției, ministrul de interne și ministrul apărării naționale. Pe lângă guvern funcționau, ca organe centrale de specialitate ale administrației de stat, comisiile naționale și alte organe asimilate acestora, cum sunt departamentele, agențiile, oficiile, secretariatele și subsecretariatele de stat, care se înființau potrivit legii, cu respectarea prevederilor bugetelor alocate<sup>11</sup>. Pe lângă primul ministru funcționau: Consiliul reformei, relațiilor și informațiilor publice; Cabinetul primului ministru; consilierii primului ministru. Structura mai cuprindea și un secretariat general, condus de secretarul general al guvernului, cu rang de ministru. Legea stabilea atribuții generale comune pentru Guvern, prim-ministru și miniștri, fără a intra în amănunte privind funcționarea executivului.

În ce privește administrația publică locală, aceasta funcționa în baza a două principii: al autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice<sup>12</sup>. Legea nr. 69 din 1991 reglementa funcționarea autorităților publice locale – primarul, consiliul local și consiliul județean –, dar aducea pe același palier și prefectul. Astfel, același act normativ reglementa autoritățile cărora le era aplicabil

---

<sup>9</sup> Legea nr. 37 din 1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului României, abrogată prin art. 61 și înlocuită prin Legea nr. 90 din 2001.

<sup>10</sup> Legea nr. 69 din 26 noiembrie 1991 a administrației publice locale, abrogată de art. 133 din Legea nr. 215/2001 la data de 20 februarie 2007.

<sup>11</sup> Art. 12 din Legea nr. 37/1990, abrogată.

<sup>12</sup> Art. 119 din Constituția României din 1991, textul inițial dinainte de revizuirea din 2003. După revizuire, art. este renumerotat 120 iar textul devine „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice. Articolului i se adaugă și alin (2) care obligă la folosirea limbii minorităților naționale în comunitățile unde acestea au pondere însemnată.

principiul autonomiei locale, dar și instituția reprezentantului guvernului în teritoriu, care avea rolul să vegheze ca activitatea consiliilor locale și județene să se desfășoare conform legii<sup>13</sup>. Vechea lege a administrației publice locale stabilea un număr mai mare de consilieri locali și județeni decât în prezent, raportat la numărul de locuitori ai localității.

Atribuțiile consiliului local, consiliului județean, primarului și președintelui consiliului județean erau enumerate fără a se face o distincție între categoriile și domeniile de activitate. Dizolvarea consiliilor locale, consiliilor județene și demiterea primarului se făceau prin hotărâre de guvern, la propunerea motivată a prefectului; consiliile puteau fi dizolvate sau primarul demis dacă au adoptat hotărâri/dispoziții repetate care au fost anulate de instanță întrucât contravin intereselor locale sau încalcă Constituția.

Legea nr. 69 din 1991 nu avea un capitol referitor la inițiativa cetățenească, iar ședințele de consiliu erau publice doar când se dezbătea bugetul local/județean. Un capitol din lege se referea la administrarea finanțelor publice, devenit ulterior inutil prin reglementările fiscale speciale.

La finalul anului 2000 sunt organizate alegeri parlamentare și prezidențiale; după al doilea tur de scrutin este ales în funcția de președinte al României Ion Iliescu – în mod controversat, pentru că s-a pus în discuție dacă se afla la al doilea sau la al treilea mandat, Constituția României limitând numărul de mandate ale președintelui la două – iar alianța social-democrată care l-a susținut – PDSR, PSDR și PUR – desemnează prim-ministrul. Începând cu alegerile din 2000, pragul electoral pentru accederea în parlament a partidelor a fost ridicat de la 3% la 5%.

#### ▪ **Guvernul Adrian Năstase (decembrie 2000 – decembrie 2004)**

Adrian Năstase (PDSR) devine prim-ministru, asumându-și formarea și conducerea unui guvern minoritar monocolor.

---

<sup>13</sup> Art. 108 din Legea nr. 69/2001, abrogată.

***Programul de Guvernare pentru perioada 2001-2004*** stabilește ca priorități<sup>14</sup>:

- relansarea creșterii economice;
- combaterea sărăciei și șomajului;
- refacerea autorității statului și a instituțiilor sale;
- reducerea birocrăției, combaterea corupției și a criminalității;
- continuarea și accelerarea procesului de integrare în Uniunea Europeană și în NATO.

Guvernul Adrian Năstase se declara „adeptul unei maniere de lucru bazate pe dialog politic, social și economic și pe consultarea partenerilor politici și opiniei publice”, pentru a asigura o bază socială și politică solidă de susținere a inițiativelor și programelor guvernamentale.

Programul face o analiză a politicilor din perioada 1996-2000, care au dus la o „desfășurare haotică a reformei economice și sociale, agravarea crizei economice, prăbușirea nivelului de trai, politici fiscale defectuoase, afectarea funcționării serviciilor sociale și altele” și vine cu „soluții” pentru redresare economico-socială a țării. Programul începe cu măsurile urgente pentru depășirea perioadei de iarnă și pregătirea campaniei agricole din primăvară, apoi se ocupă de relansarea economiei. Guvernul își propunea reducerea inflației, atragerea de investitori, combaterea evazionismului, promovarea unor politici coerente compatibile cu mecanismele Uniunii Europene, dar și o serie de direcții de relansare a politicilor financiare, fiscale, monetare și bugetare.

Ca ramură prioritară a economiei naționale, se spunea că agricultura va fi sprijinită prin:

- accelerarea reformei agrare;
- continuarea procesului de privatizare a societăților comerciale cu capital majoritar de stat;

---

<sup>14</sup> Program de Guvernare pe perioada 2001-2004, prevăzut în anexa 2 din Hotărârea Parlamentului României nr. 39 din 28 decembrie 2000 de acordare a încrederii Guvernului, publicată în Monitorul Oficial Partea I nr. 700 din 28 decembrie 2000, postat pe site-ul Guvernului României, secțiunea arhivă, disponibil la adresa [http://arhiva.gov.ro/upload/program\\_guvernare/program%20de%20guvernare\\_nastase.pdf](http://arhiva.gov.ro/upload/program_guvernare/program%20de%20guvernare_nastase.pdf)



- promovarea unor programe de investiții;
- sprijinirea dotării tehnice a agricultorilor;
- stimularea obținerii performanțelor în producție etc.

Programul enumeră pe rând măsurile de dezvoltare pentru fiecare sector de activitate sau domeniu social: transporturi, infrastructură, comunicații, turism, protecția mediului, stimularea întreprinderilor mici și mijlocii, investiții, comerț. Unul dintre capitole este dedicat combaterii sărăciei și șomajului prin măsuri ce privesc piața muncii, politica salarială, asigurările sociale și asistența socială.

O importanță deosebită este acordată în Programul de Guvernare îmbunătățirii stării de sănătate a populației, politicilor privind familia și protecția copilului.

Potrivit acestui program, „statul, prin reprezentanții săi trebuie să fie un garant al modului de dezvoltare și supraveghere a asistenței medicale în România pentru toate categoriile de cetățeni (din mediul urban și rural, copii, bătrâni, salariați, șomeri, defavorizați social, persoane cu venituri modeste sau fără venituri)”. Educația, cercetarea și cultura sunt privite ca factori strategici de dezvoltare și ca priorități naționale.

Un capitol al programului este dedicat măsurilor și acțiunilor pentru întărirea statului de drept și reconsiderarea reformei în justiție. Aceste măsuri vin ca urmare a „deteriorării sistemului politic și instituțional al statului de drept, instabilitate legislativă, slăbirea rolului autorității statului”, dar și a „scăderii stării de legalitate, răsturnarea valorilor autentice ale statului de drept, disoluția autorității acestuia”. Odată cu reformarea justiției se promite și punerea în aplicare a măsurilor de combatere a corupției. Măsurile de îndeplinire și implementare a cerințelor aderării la NATO sunt incluse în capitolul referitor la apărarea națională, ordinea publică și siguranța cetățeanului.

Alte capitole se referă la măsuri și politici privind relațiile interetnice, politica externă și promovarea imaginii reale a României, pregătirea României pentru aderarea la Uniunea Europeană.

**Capitolul IX al Programului de Guvernare 2001-2004 avea în vedere *Reforma administrației publice centrale și locale. Dezvoltarea regională.*** Programul susținea accelerarea reformei administrative, prin măsuri stabilite în urma „evaluării critice a Comisie Europene a situației actuale din acest domeniu”, pentru realizarea criteriilor de aderare la Uniunea Europeană.

În domeniul administrației publice, obiectivele<sup>15</sup> stabilite prin Program au fost<sup>16</sup>:

- restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale;
- schimbarea de fond a raportului dintre administrație și cetățean;
- descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei administrative și financiare;
- demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare;
- depolitizarea structurilor administrației publice, eliminarea clientelismului politic;
- stoparea birocrăției;
- coerența actului administrativ, perfecționarea managementului în administrație;
- aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane;
- întărirea autorității statului și a răspunderii acestuia;
- armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene, asigurarea coerenței și stabilității acestuia.

Programul de guvernare folosește sintagma „restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale”, ceea ce sugerează o reorganizare din temelii a sistemului administrativ românesc față de perioada anterioară.

Măsurile stabilite prin program urmăresc adaptarea administrației publice românești la realitățile economice și sociale existente la acel moment, similaritatea față de structurile țărilor membre ale Uniunii Europene, dar păstrând elementele de tradiție ale administrației românești.

---

<sup>15</sup> Într-o formă sau alta, aceste obiective au fost preluate și de programele de guvernare ulterioare

<sup>16</sup> Programul de Guvernare 2001-2004, Capitolul IX, paragraf 9.1, p. 42.

Ca măsuri principale, programul prevedea că *restructurarea administrației publice* se va realiza prin:

- restructurarea Guvernului în vederea eficientizării actului de guvernare;
- reorientarea activității unor ministere și reducerea unui număr important de agenții guvernamentale<sup>17</sup>;
- trecerea unor agenții guvernamentale în subordinea sau coordonarea ministerelor în vederea asigurării unei activități coerente și eficiente, a unor relații funcționale normale;
- înființarea unor ministere noi pentru a răspunde mai eficient priorităților de relansare economică și de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană;
- unificarea și transformarea unor agenții guvernamentale, dovedite ca ineficiente, în ministere – iar aici sunt nominalizate Ministerul Comunicațiilor și Tehnologia Informației, Ministerul Informațiilor Publice și Ministerul Turismului.

Este de remarcat aici că, dacă ministerele Comunicațiilor și cel al Turismului au avut oarecare tradiție și continuitate (vorbind despre fiecare dintre ele fie în varianta comasată, fie de sine-stătătoare), Ministerul Informațiilor Publice a fost înființat având la bază un departament, a existat doar în Cabinetul Năstase și a avut drept scop gestionarea informațiilor de interes public deținute de administrația publică centrală și locală. Ulterior înființării ministerului, în octombrie 2001, este adoptată Legea nr. 544 privind liberul acces la informațiile de interes public, ce prevede ca fiecare instituție să-și organizeze compartimente specializate de informații și relații publice<sup>18</sup>. Ministerul Informațiilor Publice a fost desființat în 2003.

- înființarea în structura organizatorică a ministerelor a unor oficii, conduse de secretari de stat, pentru: relația cu parlamentul, sindicatele

---

<sup>17</sup> Declarativ, toate guvernările și-au propus să reducă numărul de agenții și numărul posturilor din sectorul public. În fapt, lucrurile au stat exact invers, asistând la o creștere constantă a numărului de posturi și instituții.

<sup>18</sup> Art. 4 din Legea nr. 544 din 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial nr. 663 din 23 octombrie 2001, cu modificările ulterioare.

și patronatul; integrarea europeană și relații externe; investitori străini și autohtoni.

- stabilirea, în conformitate cu reglementările legale, a unor structuri de organizare cadru privind organizarea și funcționarea ministerelor și agențiilor guvernamentale, prefecturilor, consiliilor județene și locale, primăriilor; reducerea numărului departamentelor, direcțiilor generale, direcțiilor, oficiilor, serviciilor și birourilor de administrație publică centrală și locală;
- reducerea substanțială a numărului persoanelor cu funcții de conducere din administrația publică centrală și locală (secretari generali adjuncți, directori generali, directori generali adjuncți, șefi de oficii, șefi de servicii și de birouri);
- reducerea pe ansamblu, în mod eșalonat, cu circa 30% a personalului din ministere și agenții guvernamentale precum și din cadrul autorităților publice locale.

Principală preocupare a executivului a fost pregătirea României pentru aderarea la Uniunea Europeană, ceea ce a determinat adoptarea de măsuri pentru îndeplinirea condițiilor impuse prin rapoartele de țară. Una dintre condiții se referea la reforma administrației publice, la acel moment considerată supradimensionată și puțin performantă. Restructurarea administrației publice era cuprinsă, cu termene clare, în *Planul de acțiune al Programului de Guvernare pe perioada 2001-2004*<sup>19</sup>, unele dintre aceste termene (prima jumătate a anului 2001) fiind vădit nerealiste<sup>20</sup>: reorganizarea structurală a Guvernului, a ministerelor și agențiilor guvernamentale, reducerea numărului de posturi de management din al doilea eșalon ierarhic și a numărului total de angajați din administrația publică centrală și locală cu 30%.

Programul prevedea realizarea unei organigrame-cadru care să se adapteze specificului fiecărei entități publice. Deși se pune accentul pe reducerea

---

<sup>19</sup> Planul de acțiune al Programului de guvernare pe perioada 2001-2004, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 455 din 09.05.2001, publicat în Monitorul Oficial nr. 267 din 23 mai 2001.

<sup>20</sup> Nerealismul obiectivelor și termenelor pare a fi o constantă a programelor de reformă din ultimii 20 de ani.

numărului de direcții, oficii, birouri, servicii pe de o parte, în ministere se înființează oficii responsabile de comunicarea și relațiile cu parlamentul, sindicate și patronat, cu mediul de investiții și responsabile de integrarea europeană, conduse de un secretar de stat. Se reorganizează unele agenții guvernamentale prin absorbția lor în cadrul sau în subordinea unor ministere, iar unele ministere își reconsideră direcțiile de activitate.

Pe de altă parte, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale prevede un număr mai mic de consilieri atât pentru consiliile locale, cât și pentru consiliile județene față de vechea Lege a administrației publice locale nr. 69/1991, ca și simplificarea procedurii de dizolvare a consiliului local și demitere a primarului, pentru care decizia se mută de la nivelul central (hotărâre de guvern) la nivelul teritorial (ordin al prefectului).

Un alt obiectiv de reformă era *schimbarea de fond a raporturilor dintre administrație și cetățean*, iar acest lucru s-ar fi realizat prin:

- realizarea unui serviciu public în folosul exclusiv al cetățeanului; creșterea rigurozității în motivarea și formularea răspunsurilor, precum și scurtarea termenelor în care autoritățile și serviciile publice au obligația să răspundă solicitărilor cetățenilor;
- eliminarea blocajelor birocratice din administrația centrală și locală cu care sunt confrunțați cetățenii și agenții economici;
- consolidarea și lărgirea cadrului de participare a societății civile la procesul decizional;
- perfecționarea cadrului de funcționare a democrației participative;
- asigurarea transparenței actelor administrative și comunicarea operativă cu cetățenii.

Nereglementate până atunci, relațiile administrației publice cu cetățeanul încep să se contureze și din punct de vedere normative. Așa cum precizam mai sus, în octombrie 2001 este adoptată Legea nr. 544 privind liberul acces la informațiile publice, iar în februarie 2002 Guvernul emite Ordonanța de Urgență nr. 27 care reglementează activitatea de soluționare a petițiilor. În ianuarie 2003 Parlamentul adoptă Legea nr. 52 privind transparența decizională. Apar însă și

o serie de acte normative care reglementează conduita angajaților din administrația publică centrală sau locală: Legea nr. 360/2002 privind statutul polițistului, Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici și Legea nr. 477/2004 privind Codul de conduită a personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice. Actele normative includ și o serie de sancțiuni pentru angajații din administrația publică în cazul în care aceștia încalcă reglementări din domeniul relației cu cetățeanul (nerespectarea termenului de soluționare a petițiilor și atitudinea negativă în relația cu cetățenii). De remarcat că în aceeași legislatură este adoptată și prima lege care reglementează comportamentul aleșilor locali și obligațiile acestora față de cetățenii – Legea nr. 393 din 2004<sup>21</sup>.

În ceea ce privește eliminarea blocajelor birocratice din administrația centrală și locală, nu se specifică exact care sunt aceste blocaje și cărui motiv s-ar datora: dacă sunt cauzate de funcționari sau dacă se referă la blocajele cauzate de lipsa de colaborare dintre instituții. Coroborând reglementările adoptate în acea perioadă tindem să apreciem că programul se referea de fapt la blocajele și disfuncționalitățile interinstituționale, la lipsa de colaborare și cooperare, lipsa schimbului de informații dintre instituțiile administrației publice. Problema este încă de actualitate.

Participarea cetățenilor la procesul decizional a fost inițiată prin Constituția României din 1991 și tangențial prin vechea lege a administrației publice locale nr. 69/1991. Urmând tendința statelor moderne, cu o democrație puternică, se va pune accentul și în România, cel puțin din perspectivă legislativă, pe atragerea societății civile către participarea activă la procesul decizional, în paralel cu creșterea transparenței actului administrativ. Pe lângă Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, cadrul legislativ se îmbogățește cu prevederile Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale referitoare la transparența decizională, obligativitatea consultării cetățenilor în procesul de adoptare a unor decizii,

---

<sup>21</sup> Legea nr. 393 din 28 septembrie 2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în Monitorul Oficial nr. 912 din 7 octombrie 2004.

modalitățile de participare la deciziile locale (referendum local, delegatul sătesc, dezbateri publice etc.), Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile publice, Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

*Descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale* constituie un alt obiectiv al Programului de Guvernare 2001-2004:

- accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice și preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile locale și județene;
- transferarea către autoritățile publice locale a activităților și resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii publice destinate comunităților locale (învățământ, sănătate, cultură, poliție comunitară, pompieri etc.)<sup>22</sup>;
- așezarea pe baze noi, echitabile a impozitelor și taxelor locale, care trebuie să devină principala sursă de alimentare a bugetelor locale;
- perfecționarea Legii finanțelor publice locale în scopul asigurării surselor de finanțare pentru funcționarea normală a serviciilor publice ale fiecărei comunități locale; crearea premiselor necesare pentru structurarea și aprobarea unor bugete locale solid fundamentate, capabile să asigure finanțarea lucrărilor de interes comunitar.

Prin descentralizare se transferă decizia, atribuțiile și responsabilitățile pe anumite segmente de interes local, de la administrația centrală către administrația locală sau către sectorul privat, atât din punct de vedere administrativ, cât și financiar. Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale stabilește în sarcina autorităților locale (consilii locale, consilii județene, primar) o serie de atribuții referitoare la serviciile publice furnizate comunității și la buna gestionare a acestora, atât organizatoric cât și financiar. Descentralizarea trebuie corelată cu o politică financiară și fiscală adecvată, dimensionată corect față de nevoile de dezvoltare a comunității.

---

<sup>22</sup> Tema descentralizării a fost subiect al tuturor programelor de reformă, dar niciodată transferul de responsabilități nu a fost însoțit de un transfer adecvat al resurselor necesare realizării acestora.

*Demilitarizarea treptată, până cel târziu în anul 2002, a unor servicii comunitare* a fost un alt obiectiv al Programului de Guvernare 2001-2004, realizat prin:

- preluarea evidenței populației și organizarea acesteia ca serviciu comunitar de către administrația locală (cartea de identitate, cartea de alegător, întocmirea listelor electorale permanente etc.);
- transferarea în subordinea instituțiilor prefectului a evidenței pașapoartelor, prin organizarea unui serviciu public județean specializat;
- înființarea la nivelul fiecărei unități administrative a poliției comunitare pentru ordinea publică, prin preluarea unor atribuții specifice de la inspectoratele de poliție.

Acțiunile prevăzute mai sus au rolul de a contribui la întărirea măsurilor de siguranță, de pază și securitate a cetățenilor și a bunurilor acestora, urmărindu-se adoptarea de urgență a unor prevederi legale în concordanță cu normele din statele europene avansate.

Prin Ordonanța de Urgență nr. 83/2001<sup>23</sup> serviciul comunitar pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și serviciul comunitar regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor au fost organizate în cadrul instituțiilor prefectului. De reținut este că cele două servicii comunitare nu au fost demilitarizate complet: ele sunt încadrate în cea mai mare măsură cu funcționari publici cu statut special – polițiști, cărora li se aplică legislația specifică (Legea nr. 360/2002 privind Statutul poliștilor).

Serviciile comunitare au o dublă subordonare: față de Instituția Prefectului, în structura căruia se află administrativ-logistic, dar și Direcției Generale a Pașapoartelor (DGP), respectiv Direcției Regim Permise de Conducere și Înmatriculări Vehicule (DRPCÎV) cărora li se subordonează din punct de vedere metodologic. Cele două direcții sunt structuri ale Ministerului

---

<sup>23</sup> OUG nr. 83 din 30 august 2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor, publicată în Monitorul Oficial nr. 543 din 1 septembrie 2001.



Afacerilor Interne (actuala titulatură), ca și instituțiile prefectului – acestea din urmă prin intermediul Direcției Generale pentru Relația cu Instituțiile Prefectului (DGRIP).

Instituția Prefectului este o structură civilă cuprinsă în organizarea unei structuri preponderent militarizate – Ministerul Afacerilor Interne. În proiectul Codului administrativ respins de CCR, serviciul public comunitar regim permise de conducere și înmatriculare vehicule ar fi trecut în subordinea consiliilor județene; Codul administrativ adoptat prin OG nr. 57/2019 păstrează subordonarea serviciului de către Instituția Prefectului.

Prin Ordonanța de Urgență nr. 84/2001<sup>24</sup> serviciul public comunitar de evidență a persoanelor se organizează la nivelul consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor precum și la nivelul consiliilor județene, respectiv a municipiului București.

Din 2009, serviciul comunitar de evidență a persoanelor asigură pe lângă întocmirea, păstrarea, evidența și eliberarea actelor de stare civilă, a cărților de identitate, a cărților electronice de identitate și a cărților de alegător, cât și desfășurarea activităților de primire a cererilor și de eliberare a pașapoartelor simple, a permiselor de conducere, a certificatelor de înmatriculare a vehiculelor și a plăcilor cu numere de înmatriculare, în sistem de ghișeu unic.

Spre deosebire de serviciile comunitare de pașapoarte, permise și înmatriculări, serviciul comunitar de evidență a persoanelor are personal preponderent civil. Și acest serviciu are o dublă subordonare, atât față de autoritatea locală în structura căreia se află, cât și metodologic față de Direcția Generală de Evidență Informatizată a Persoanei aflată în structurile Ministerului Afacerilor Interne. Coordonarea activității se face de către direcțiile județene de evidență a persoanei, aflate în subordinea consiliilor județene.

Un alt obiectiv din Programul de Guvernare 2001-2004 ce vizează reforma administrației este *depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic*, iar acțiunile aplicabile acestuia sunt:

---

<sup>24</sup> OUG nr. 84 din 30 august 2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, publicată în Monitorul Oficial nr. 544 din 1 septembrie 2001.

- respectarea legii privind statutul funcționarului public și aplicarea consecventă a principiului angajării funcționarilor publici exclusiv pe criterii de competență profesională;
- promovarea în funcții publice numai pe criterii de performanță și de moralitate, în spiritul și pe baza legii;
- gestionarea coerentă și corectă a carierei funcționarului public prin salarizare corespunzătoare, stimularea și asigurarea unor condiții normale de lucru, în scopul respectării principiului stabilității și continuității în muncă;
- crearea unui sistem performant de pregătire a funcționarilor publici și, respectiv, a persoanelor alese în consiliile locale și județene.

Cel puțin la nivel teoretic, funcționarii publici și personalul din administrație ar trebui să fie buni profesioniști, angajați și promovați exclusiv pe criterii de competență profesională; în realitate, în sistemul administrativ românesc încă sunt promovate persoane pe criteriul apartenenței politice. Indiferent de declarațiile de intenție enunțate de fiecare guvernare, administrația românească este profund politizată, aceasta fiind una din cauzele blocajelor birocratice și nefuncționării instituțiilor.

Funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică au dreptul la o opțiune politică, în limitele reglementate de statutele și codurile de conduită specifice (Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, Legea nr. 7/2001 – Codul de conduită al funcționarilor publici, Legea nr. 477/2004 – privind Codul de conduită al personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice), dar în exercitarea atribuțiilor de serviciu trebuie să se manifeste neutralitatea și imparțialitatea<sup>25</sup>.

Un alt obiectiv interesant era *stoparea birocrăției administrației publice*, prin:

- raționalizarea procedurilor administrative, stabilirea unor termene precise de soluționare a cererilor;

---

<sup>25</sup> În administrația din România se poate vorbi despre un traseism politico-administrativ: funcționari publici ce devin politicieni și politicieni ce devin funcționari publici.

- raționalizarea circuitului documentelor;
- extinderea utilizării în administrația publică a echipamentelor și tehnologiilor informatice;
- simplificarea procedurilor de emitere a avizelor și acordurilor prin generalizarea sistemului de ghișeu unic.

Termenele de soluționare a cererilor cetățenilor au fost stabilite prin Ordonanța de Urgență nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor. Alte termene de soluționare a cererilor sunt și cele cuprinse în Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public. Circuitul documentelor trebuie gestionat coerent și corect, pentru a nu genera întârzieri în primirea, prelucrarea și expedierea răspunsurilor către petenți. Informatizarea administrației publice, după 20 de ani, este încă în faza de pionierat, ca și simplificarea procedurilor de emitere a avizelor și acordurilor prin generalizarea sistemului de ghișeu unic. Simplificarea procedurilor se referă la rapiditatea de preluare a documentelor sau solicitarea interinstituțională a acestora și nu exclude îndeplinirea tuturor condițiilor legale și verificarea riguroasă a documentațiilor.

Programul de guvernare 2001-2004 își mai propunea *coerența actului administrativ și perfecționarea managementului în administrație*, prin:

- eficientizarea raporturilor dintre administrația publică centrală și locală, dintre autoritățile publice județene și cele din comune și orașe;
- aplicarea unitară și eficientă a sistemului de norme și reglementări în administrația publică centrală și locală;
- crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale;
- fundamentarea deciziilor privind politicile sociale pe studii și expertize, constituindu-se birouri sociologice de coordonare metodologică la nivel central și în cadrul consiliilor județene.

Obiectivul urmărea, printre altele, să elimine lipsa de coerență în aplicarea cadrului legislativ în mod unitar de către toate structurile administrative și lipsa de argumentare a studiilor pe care se bazează emiterea politicilor sociale.

*Aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane* era un alt obiectiv, realizabil prin:

- acordarea statutului de comună unui număr de peste 1.000 de sate care îndeplinesc criteriile legale, asigurându-se astfel apropierea autorității administrative de cetățean<sup>26</sup>;
- organizarea ca orașe a unui număr important de comune care, prin dotările tehnico-edilitare se apropie de statutul de localitate urbană;
- pregătirea condițiilor pentru organizarea administrativ-teritorială în conformitate cu standardele Uniunii Europene.

Deși pare că intenția este de a apropia administrația locală de comunitate, din păcate reorganizarea administrativ-teritorială a creat și dezechilibre; multe dintre comunele sau orașele nou create nu și-au putut susține financiar buna gestionare a serviciilor și utilităților publice și nu au putut face investiții din cauza lipsei surselor de venit, fiind nevoite să crească impozitele și taxele doar pentru a-și acoperi cheltuielile pentru un minim de servicii publice. Mare parte dintre noile orașe nu dețineau dotările tehnico-edilitare cerute prin legislație pentru un astfel de statut.

Programul de guvernare și propunea și *întărirea autorității statului și a răspunderii acestuia*, prin:

- repunerea în drepturile constituționale și legale a autorităților publice – ministere și agenții guvernamentale, prefecturi, consilii județene, consilii locale, primari;
- monitorizarea aplicării reformei administrative și a performanțelor operaționale ale autorităților publice centrale și locale;
- întărirea controlului gestiunii banului public și asigurarea transparenței cheltuielilor prin informarea periodică a contribuabililor.

---

<sup>26</sup> Această măsură a fost realizată în mare parte, guvernările ulterioare propunându-și exact contrariul: reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale.

În România există 320 de orașe, dintre acestea 12 fiind municipii de rang unu și 94 municipii de rang doi. 29 de orașe au mai puțin de 5000 de locuitori și alte 111 au între 5000 și 10.000 de locuitori. Așadar, 44% dintre orașe au sub 10.000 de locuitori. 55 de localități au dobândit statutul de oraș sau municipiu după anul 2000, cele mai multe (30) în anul 2004.

Aceste măsuri de reformă urmăresc de fapt recunoașterea autorității publice și respectarea instituțiilor de către cetățean, creșterea vizibilității și îmbunătățirea imaginii administrației publice prin asumarea răspunderii, transparența operațiunilor financiare și gestionarea eficientă a banului public<sup>27</sup>.

Ultimul obiectiv cuprins în capitolul dedicat reformei în administrația publică îl constituia *armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene*, iar acest obiectiv se realiza prin următoarele măsuri:

- asigurarea coerenței și a stabilității pe termen lung a cadrului legislativ în domeniul administrației publice centrale și locale;
- inițierea unei ample acțiuni de îmbunătățire a reglementărilor existente în domeniu și elaborarea unor reglementări noi, bazate pe principiile prevăzute de Constituție și de Carta Europeană a Autonomiei Locale;
- elaborarea și înaintarea în Parlament, în cursul anului 2001, a următoarelor proiecte pentru asigurarea unității de interpretare și aplicare, pentru evitarea paralelismelor, a excesului de reglementări și a modificărilor repetate ale aceluiași act normativ:
  - Codul administrativ<sup>28</sup>;
  - Codul de procedură administrativă;
  - Codul electoral.

Marea majoritate a normelor ce reglementează funcționarea și relațiile din cadrul administrației publice au fost adoptate în legislatura 2001-2004 și sunt în mare parte aplicabile și în prezent, cu modificările și actualizările ulterioare sau preluarea lor în Codul administrativ din 2019: organizarea și funcționarea Guvernului și a administrației publice locale, normele de conduită și statutele unor categorii de funcționari, relația cu cetățeanul și transparența procesului decizional și a informațiilor publice.

---

<sup>27</sup> Aceste măsuri nu numai că nu s-au realizat, ci încrederea publică și recunoașterea autorității instituțiilor publice au fost într-o continuă scădere.

<sup>28</sup> Au trecut 18 ani pentru a se realiza, într-o formă perfectibilă, una dintre cele trei reglementări propuse – Codul administrativ.

### ***Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică (2001)***

Strategia<sup>29</sup> avea drept motivație imposibilitatea de aplicare a unei reforme economice în România în condițiile existente la acel moment, dar și necesitatea de a îndeplini condițiile impuse României pentru aderarea la Uniunea Europeană. Potrivit acestei Strategii, administrația trebuie angajată într-un proces de schimbare pe patru planuri:

- *strategic* – care să redefinească rolul statului, respectiv delimitarea rolului acestuia de rolul organizațiilor private;
- *legal* – diminuare a densității legislative, utilizare mai mare a legilor-cadru, creând posibilități sporite de acțiune pentru autoritățile executive;
- *organizațional* – orientat spre reducerea ierarhiilor, simplificarea procedurilor delegării execuției sarcinilor către organisme care nu fac parte din administrație;
- *cultural* – urmărind o schimbare a valorilor și a modurilor de acțiune a aleșilor, funcționarilor, a utilizatorilor, grupurilor de interese și a cetățenilor.

Punctele de plecare ale procesului de reformă erau stabilite astfel:

- formularea unor obiective concrete și cuantificabile;
- creșterea capacității strategice a administrației publice de a opta pentru diferite proiecte și de a-și defini singură prioritățile;
- articularea, într-o viziune integratoare pe termen mediu și lung, a transformărilor din administrația publică;
- necesitatea unei mai bune reprezentări a intereselor cetățenilor în procesele de luare a deciziilor;
- asigurarea managementului prin obiective;

---

<sup>29</sup> Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică, emisă în 2001, publicată în Monitorul Oficial nr. 660 din 19 octombrie 2001, disponibilă pe site-ul Guvernului României, secțiunea Strategii, la adresa <http://gov.ro/ro/obiective/strategii-politici-programe/strategia-guvernului-privind-accelerarea-reformei-in-administratia-publica&page=1>

- consolidarea infrastructurii organizatorice pentru managementul strategic al proceselor din domeniul economic și social;
- nevoia creșterii funcției de consultanță și monitorizare a administrației.

Obiectivele Strategiei de accelerare a reformei administrației publice sunt identice cu cele prevăzute de Programul de Guvernare 2001-2004, printre care se numără:

- restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale;
- schimbarea de fond a raportului dintre administrație și cetățean;
- descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale;
- demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare;
- depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic;
- stoparea birocrăției;
- coerența actului administrativ și perfecționarea managementului în administrației;
- aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane;
- întărirea autorității statului și răspunderii acestuia;
- armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene.

Strategia a avut ca perioadă de implementare 2001-2004 și urmărirea îmbunătățirea modului de lucru al administrației atât prin optimizarea structurilor componente ale acesteia, cât și prin schimbări ale regulilor formale instituite de actele normative.

Etapele procesului de reformă au fost:

- analiza mediului și a resurselor interne; diagnosticul asupra situației de fapt și elaborarea unei strategii;
- definirea obiectivelor/proiectelor strategiei;
- elaborarea planului strategic;
- elaborarea programului de acțiune;
- conducerea strategică.

De remarcat că strategia nu includea și o etapă finală a procesului de reformă, respectiv urmărirea implementării măsurilor reformei și monitorizarea efectelor aplicării acestor măsuri, care ar fi putut arăta progresele, realizările sau punctele slabe ale aplicării măsurilor de reformă.

Măsurile de accelerare a reformei au fost structurate pe mai multe sectoare:

- *strategia privind administrația publică centrală*

Măsurile de reformă încearcă să pună în valoare dreptul cetățenilor de a participa la procesul de luare a deciziilor publice, garantarea corectitudinii și egalității de tratament a cetățenilor, întărirea coordonării și colaborării dintre instituțiile guvernamentale și atragerea cetățenilor în planificarea și controlul activităților din sectorul public. Strategia prevedea delimitarea și diviziunea funcțiilor ministerelor și agențiilor subordonate, pentru ca acestea să fie active în planificarea politicilor, luarea deciziilor, implementare, monitorizare, control și evaluare. Obiectivele strategiei vizau stabilirea responsabilității politice și administrative a Guvernului și îmbunătățirea calității politicilor publice ai căror beneficiari sunt cetățenii. Elaborarea planurilor strategice și îndeplinirea lor trebuie să devină obiective permanente ale ministerelor, între care trebuie să se realizeze o cooperare și un schimb de informații mai eficient pentru rezolvarea coerentă a problemelor societății.

- *strategia de dezvoltare a administrației publice locale*

Se dorea creșterea autonomiei colectivităților locale, prin îndeplinirea următoarelor funcții: îmbunătățirea managementului în administrația locală; îmbunătățirea mecanismului de stabilire a bugetelor locale; dezvoltarea mecanismului investițional și organizarea mecanismului de creditare pentru investiții; dezvoltarea parteneriatului public-privat; facilitarea procesului de dezvoltare economică locală; o mai bună reprezentare a intereselor cetățenilor în procesele de luare a deciziilor. Administrația locală trebuie să se orienteze către satisfacerea nevoilor cetățenilor prin asigurarea unor servicii publice de calitate. Se dorea realizarea independenței administrației locale prin scăderea fondurilor alocate de la bugetul de stat și creșterea ponderii în bugetele locale a veniturilor proprii; utilizarea banilor publici să fie supravegheată de către



autoritățile centrale, prin audit intern și prin controlul social exercitat de către cetățeni.

- *strategia de reformă bugetară, întărirea managementului financiar, a controlului intern și a auditului*

Scopurile acestei strategii erau: analiză a funcțiilor sectorului public; transferul unor funcții ale administrației centrale către sectorul privat sau către administrația locală; armonizarea bugetului cu prioritățile politice și cu programele de dezvoltare economico-socială; realizarea unui audit intern eficient. Consolidarea managementului financiar trebuia să se realizeze prin planificarea activităților din sectorul de stat, distribuirea fondurilor bugetare și monitorizarea utilizării banilor publici; un rol important în îmbunătățirea activității ministerelor îl au consolidarea controlului intern și auditul.

- *strategia de dezvoltare a unei administrații orientate către cetățean*

Orientarea către rezultate și furnizarea de servicii publice de calitate, stabilirea unor standarde în care să se încadreze organizațiile care furnizează servicii publice și generalizarea sistemului ghișeului unic sunt scopurile definite de această strategie. Printre măsurile de realizare a unei administrații orientate către cetățean sunt enumerate: crearea mecanismelor de consultare efectivă a cetățenilor, în scopul creșterii gamei de servicii oferite și primirea unui feedback privind calitatea serviciilor; integrarea furnizării serviciilor implicând o schimbare în procesele de structură organizațională de până atunci; utilizarea tehnologiei informației și a comunicării; schimbarea mentalității birocratice.

- *strategia de dezvoltare a funcției publice*

Strategia urmărește crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, imparțial, onest, stabil și eficient; îmbunătățirea sistemului de recrutare și selecție; îmbunătățirea sistemului de perfecționare profesională; dezvoltarea mecanismelor ce au ca rezultat creșterea mobilității funcționarilor publici în funcțiile publice. Dezvoltarea funcției publice are drept componente:

perfecționarea cadrului legislativ; buna funcționare a sistemului de management al resurselor umane; utilizarea unor metode moderne de conducere<sup>30</sup>.

- *strategia privind modernizarea și dezvoltarea serviciilor publice de gospodărie comunală*

Bazată pe descentralizarea serviciilor publice, strategia încearcă să responsabilizeze mai mult autoritățile locale în privința asigurării serviciilor publice către populație. Se încearcă creșterea gradului de acces al populației la serviciile de bază (alimentare cu apă, alimentare cu gaze, salubritate, canalizare). Reducerea gradului de monopol, corelată cu atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii locale și crearea mecanismelor de împrumut dedicat autorităților locale au ca scop îmbunătățirea calității serviciilor și alinierea la exigențele Uniunii Europene.

Strategia de accelerare a reformei administrației publice are în conținut și **riscurile** în implementarea reformei.

S-au identificat patru factori de blocaj în implementarea reformei, respectiv:

- *factorii strategici* (logica instituțională centralizată, complexitatea decizională și polemicile asupra legitimității);
- *factorii structurali* (încetineala birocratică, sistemul de autoritate, restricțiile juridice, mijloacele limitate, dimensiunea și complexitatea structurilor administrative);
- *factorii culturali* (respingerea arbitrarului de natură umană, teama de risc, reticenta implementării lucrurilor noi, tradiția „continuității”, existența tabu-urilor);
- *factorii comportamentali* (absența stimulărilor individuale, lipsa obiectivelor finale, demotivare și frustrări, comportamente de așteptare).

Strategia identifică și **factori de fragilitate**, care pot duce la abandonarea procesului de reformă după demararea implementărilor. Printre aceștia se

---

<sup>30</sup> Aceste măsuri sunt preluate în toate procesele ulterioare de reformă a funcției publice.

enumeră: lipsa de planificare din timp, lipsa bilanțurilor și a evaluărilor, diagnostice incomplete, compartimentarea serviciilor, diluarea responsabilităților, reflexul recurgerii la asistența ierarhică, confuzie și prudență față de criză, absența leadership-ului, neimplicarea actorilor.

Pentru planificarea, implementarea și monitorizarea reformei administrației publice s-a propus crearea unei unități centrale de reformă, care să armonizeze, să coordoneze și să ghideze instituțiile în aplicarea unitară a măsurilor de reformă.

### ***Strategia Guvernului privind informatizarea administrației publice (2001)***<sup>31</sup>

Strategia<sup>32</sup> promova modernizarea administrației publice, prin: informatizarea cu scopul creșterii eficienței administrației centrale și locale, informatizarea serviciilor având ca beneficiari agenți economici și cetățeni, asigurarea accesului la informații pentru utilizatorii finali ai serviciilor administrației. La nivelul anului 2000 prea puține instituții publice dețineau computere, nu existau baze de date, instituțiile nu erau interconectate printr-un sistem informatic, nu aveau pagini de internet sau portaluri proprii. Necesitatea informatizării a venit din nevoia de eficientizare a activității, a comunicării mai ușoare între instituții, dar și a simplificării procedurilor în relația cu cetățenii. Ministerul Administrației Publice avea obligația să creeze o unitate permanentă pentru aplicarea acestei strategii.

Infrastructura tehnologică necesară planului de acțiune pentru implementarea strategiei conține o rețea națională TI, o rețea extranet guvernamentală care să interconecteze toate sistemele informaționale ale administrației centrale și locale cu o altă de tip internet. Se încurajează crearea arhivelor, garantarea calității datelor conținute și permiterea accesului larg și complet la acestea prin intermediul portalurilor de informații. Se dorea

---

<sup>31</sup> Exemplu de nerealism în formularea unor obiective. Ex. prin strategie se propunea ca 250.000 de angajați din sectorul public să obțină licența ECDL.

<sup>32</sup> Strategia Guvernului privind informatizarea administrației publice (2001), disponibilă pe site-ul Guvernului României, la secțiunea Strategii, la adresa <http://gov.ro/ro/obiective/strategii-politici-programe/strategia-guvernului-privind-informatizarea-administratiei-publice&page=1>

realizarea unui portal unic de reglementări juridice, a unui portal care să conțină banca de date a Ministerului de Justiție și un portal care să permită accesul on-line la Monitorul Oficial. Se prevedea înființarea portalurilor de servicii: servicii către cetățeni, servicii către agenții economici, servicii de angajare a forței de muncă și un portal specializat pentru certificări. Utilizatorii urmau să aibă acces la aceste portaluri în baza semnăturilor digitale și a cărții de identitate electronică<sup>33</sup>.

Informatizarea administrației publice locale aduce cu ea și înființarea ghișeelelor pentru furnizarea serviciilor unitare către cetățeni. Integrarea registrelor de stare civilă trebuia să permită o mai bună verificare și evidență a operațiunilor, scutind cetățenii de furnizarea unor date care sunt deja în evidențele administrative. De asemenea, informatizarea registrelor de proprietăți ar fi trebuit să permită accesul și schimburile de informații mai eficiente între autorități.

Strategia de informatizare a administrației publice își propunea și emiterea cărții electronice de identitate, care să funcționeze atât ca act de identitate, cât și card de acces la toate serviciile administrative on-line ce solicită un anumit grad de identificare a utilizatorului.

Se preconiza eliberarea a un milion de carduri electronice până la finele trimestrului IV din 2003 – măsură care nu a fost pusă în practică. Erau promovate semnătura digitală, informatizarea managementului documentelor și activitatea de achiziții prin sistemul electronic (e-Procurement). Pentru implementarea strategiei s-a preconizat un cost total de 357,6 milioane USD.

### ***Strategia Guvernului privind dezvoltarea serviciilor publice de gospodărie comunală (2001)***

A fost prima strategie<sup>34</sup> elaborată în România care a vizat transformările programate din sfera serviciilor publice. Strategia a fost elaborată la scurt timp

---

<sup>33</sup> Nicio măsură dintre cele propuse nu s-a realizat în perioada de implementare a strategiei.

<sup>34</sup> Strategia Națională privind dezvoltarea serviciilor publice de gospodărie comunală pe perioada 2001-2004 și până în anul 2030, disponibilă pe site-ul Secretariatului General al Guvernului, la adresa <http://gov.ro/ro/obiective/strategii-politici-programe/strategia-guvernului-privind-dezvoltarea-serviciilor-publice-de-gospodarie-comunala&page=1>

după adoptarea Legii nr. 326 din 28 iunie 2001 a Serviciilor publice de Gospodărie Comunală și avea ca principiu de bază crearea condițiilor prin care să se poată oferi consumatorilor servicii la standarde europene și prețuri accesibile.

Documentul conține un bilanț în cifre privind situația infrastructurii serviciilor publice de importanță majoră existente la nivelul anului 2001 (alimentarea cu apă potabilă a localităților, canalizarea și epurarea apelor uzate, energia termică pentru încălzirea și prepararea apei calde menajere, salubritatea localităților, distribuția gazelor naturale, distribuția energiei electrice), a gradului de accesibilitate a populației la aceste servicii de bază și o analiză a situației operatorilor din domeniul serviciilor publice de gospodărie comunală.

Principalele *obiective* ale Strategiei *pe termen mediu* 2001-2004 au fost:

- descentralizarea serviciilor publice și creșterea responsabilității autorităților locale cu privire la calitatea serviciilor asigurate;
- extinderea sistemelor centralizate pentru serviciile cu impact major asupra stării de sănătate și a nivelului de trai al populației (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii;
- restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației;
- promovarea principiilor economiei de piață și reducerea gradului de monopol; atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii locale;
- instituționalizarea creditului local și extinderea utilizării acestuia în finanțarea investițiilor din infrastructură;
- promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă; promovarea parteneriatului social.

*Obiectivele strategice pe termen lung* 2005-2030 se referă la:

- îndeplinirea exigențelor impuse prin directivele UE pentru toate categoriile de servicii publice de gospodărie comunală;
- asigurarea accesului generalizat al populației la serviciile de interes vital (apă, canalizare, salubritate, încălzire);

- deschiderea deplină a pieței serviciilor de gospodărie comunală și stimularea mediului concurențial în acest domeniu;
- dezvoltarea durabilă;
- protecția mediului;
- gospodărirea cu grijă a resurselor naturale;
- menținerea unui echilibru corect între veniturile populației și tariful serviciilor.

Strategia pune accentul pe promovarea și susținerea unor programe de dezvoltare și de investiții în reabilitarea și modernizarea infrastructurii serviciilor publice, dar își propunea și să asigure măsuri de protecție socială a populației defavorizate și implementarea unor proiecte de susținere financiară și atragere de capital pentru sectorul serviciilor publice. Descentralizarea serviciilor publice și creșterea responsabilității autorităților locale cu privire la calitatea serviciilor asigurate populației se face în paralel cu extinderea prin programe guvernamentale a sistemelor centralizate pentru serviciile de bază (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) pentru creșterea gradului de acces al populației la aceste servicii.

Strategia face și o evaluare a costurilor de implementare calculate pe cap de locuitor, diferențiate pe mediul urban/mediul rural, iar totalul investițiilor în serviciile de gospodărie comunală din perioada 2002-2030 s-ar ridica la 17,65 miliarde USD, fără a include investițiile pentru serviciile de transport public, reamenajare și modernizare drumuri și iluminat public pentru care s-a estimat un cost de 4.356 milioane USD. Potențialele surse de finanțare – în afara bugetului de stat confruntat cu multiple deficite – erau considerate: capitalul privat, fondurile nerambursabile și creditele cu garanții de stat și ale autorităților locale. Strategia insistă pe înființarea unei Bănci de Investiții a Autorităților Locale (BIAL), care să faciliteze investițiile în domeniul serviciilor publice și să fie un sprijin pentru proiectele autorităților locale. Acestea din urmă s-ar fi aflat chiar printre principalii acționari ai băncii, iar participarea la capitalizarea instituției bancare le-ar fi oferit o serie de avantaje: participarea la decizia asupra criteriilor de finanțare, costuri mai mici de finanțare în sectorul public, condiții

mai avantajoase pentru creditele solicitate de către autoritățile locale. Această instituție financiară nu a fost înființată niciodată.

Strategia privind dezvoltarea serviciilor publice ar aduce – teoretic – și alte beneficii economico-sociale:

- crearea a circa 260.000 de noi locuri de muncă în afara celor 150.000 existente în servicii în anul 2001;
- stimularea industriei românești producătoare de utilaje, mașini și materiale necesare lucrărilor de investiții în infrastructura serviciilor, care ar genera alte 40.000-50.000 de locuri de muncă;
- aportul adus bugetului prin taxe, impozite și TVA la materialele consumate în investiții;
- asigurarea pieței de desfacere și relansare economică, economii importante de resurse naturale și combustibili ca urmare a scăderii pierderilor pe rețelele de distribuție;
- reducerea efortului bugetar pentru plata subvențiilor la energia termică, urmare a scăderii costurilor producerii acesteia.

Măsurile cuprinse în strategie nu pot fi aplicate în lipsa unui cadru legislativ adecvat; un capitol al strategiei este dedicat îmbunătățirii reglementărilor în domeniu și necesității creării unei autorități de reglementare în domeniul serviciilor publice.

Strategia mai conține elemente de reformă managerială și administrativă, respectiv principii care să reglementeze raporturile dintre administrația publică locală și operatori, necesitatea reducerii numărului de operatori pentru eficientizarea furnizării de servicii de calitate, organizarea cadrului pentru pregătirea profesională a personalului care lucrează în domeniul serviciilor publice.

În perioada 2000-2004, procesul de reformă a administrației publice, atât la nivelul aparatului tehnic, cât și la nivelul aleșilor locali este perceput ca un proces care nu a adus încă transformările așteptate. Astfel, jumătate dintre primari au o opinie nefavorabilă cu privire la schimbările din administrația publică, în timp ce 36,4% dintre modernizatori<sup>35</sup> consideră că administrația publică este supusa unui proces de reformare într-o mică măsură<sup>36</sup>.

## 1.2. Perioada 2004-2008

În această perioadă nu au existat documente strategice dedicate reformei administrației publice. Din această perspectivă, pare perioada în care a existat cea mai mică preocupare pentru această temă. Apar referiri în **Programul de Guvernare 2005-2008**, adoptat la finele anului 2004, după validarea alegerilor parlamentare și instalarea noului guvern.

### ▪ Guvernul Călin Popescu-Tăriceanu (decembrie 2004 – decembrie 2008)

Ca urmare a validării alegerilor din 2004, Alianța Dreptate și Adevăr constituită din Partidul Național Liberal și Partidul Democrat își desemnează primul ministru în persoana lui Călin Popescu-Tăriceanu. Cu sprijinul parlamentar al Partidului Umanist din România, al Uniunii Democrate a Maghiarilor din România și al minorităților naționale se constituie guvernul format din PNL – PD – PUR – UDMR, plus un ministru independent (ministru justiției).

Guvernul Călin Popescu-Tăriceanu își începe mandatul la 29 decembrie 2004 și îl încheie, în altă formulă, după remanierea din 2007, la 22 decembrie 2008, după validarea alegerilor din 2008 și numirea noului Guvern; este sigurul prim-ministru din perioada studiată care își încheie mandatul la termen.

---

<sup>35</sup> În perioada 2001-2004 a fost creată o rețea de modernizatori ai administrației publice, rețea inactivă, neutilizată.

<sup>36</sup> Profiroi, Marius; Andrei, Tudorel; Dincă, Dragoș; Carp, Radu. 2006. *Reforma administrației publice în contextul integrării europene. Studiul nr. 3*. Institutul European din România - Studii de impact III, București, p. 8.



***Programul de Guvernare 2005-2008***<sup>37</sup>

Potrivit Programului, *opțiunile fundamentale* pe care Guvernul României le împărtășește și le promovează sunt:

1. Consolidarea statului de drept și a democrației în România.
2. Redefinirea rolului statului prin restrângerea intervenției sale în economie și întărirea funcțiilor acestuia de garant al legalității.
3. Întărirea libertăților individuale, sporirea siguranței cetățeanului și a familiei.
4. Garantarea și dezvoltarea proprietății private, restituirea integrală a proprietăților abuziv confiscate de regimul comunist, tratamentul egal al proprietății.
5. Instituirea economiei de piață funcționale.
6. Stimularea spiritului întreprinzător.
7. Coeziunea economică și socială, reducerea sărăciei și a marginalizării sociale.
8. Egalitatea șanselor.
9. Respectarea drepturilor minorităților.
10. Integrarea deplină a României în structurile economice și de securitate euro-atlantice.

În această legislatură a fost adoptată Legea nr. 247 din 2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, care vin să completeze alte acte normative din domeniul fondului funciar și al restituirii proprietăților, respectiv:

- Legea nr. 18 din 1991 – Legea fondului funciar;
- Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989;
- Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere;

---

<sup>37</sup> Program de Guvernare pe perioada 2005-2008, publicat în Monitorul Oficial nr. 1265 din 29 decembrie 2004.

- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România;
- Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România.

Guvernul Tăriceanu și-a stabilit ca **principii**:

- *Principiul comunicării și transparenței.* Guvernul va informa permanent publicul asupra activității sale, atât în stadiul de evaluare a politicilor publice, cât și în momentul adoptării și implementării deciziilor, furnizând în orice moment informații complete, obiective și consistente de natură financiară ori în legătură cu misiunea și planificarea sa strategică; în comunicarea publică, Guvernul va utiliza un limbaj accesibil pentru public.
- *Principiul participării.* Calitatea și legitimitatea politicilor publice se vor asigura prin consultarea și participarea reprezentanților comunității de afaceri și societății civile în faza de concepție, elaborare și implementare a politicilor publice.
- *Principiul responsabilității.* În îndeplinirea misiunii pentru care a fost investit și subordonat unor norme etice și juridice, Guvernul prin reprezentanții săi, va avea funcții clare, care vor fi explicate publicului și își va asuma în orice moment responsabilitatea pentru activitatea sa.
- *Principiul eficienței.* Politicile publice vor fi elaborate și aplicate numai în situația în care corespund unei nevoi, în baza unor obiective bine definite, ierarhizate și a unor evaluări de impact prealabile. Politicile publice vor fi aplicate în termenul planificat, pentru a nu mări costurile.
- *Coerența.* Politicile publice vor fi elaborate și aplicate în mod coerent și ușor de înțeles atât de funcționarii publici, cât și de cetățeni în calitate de beneficiari sau receptori ai acestora.

Primul capitol se referă la îndeplinirea cerințelor pentru *integrarea europeană*, ca obiectiv principal al Programului de Guvernare, prin:

- respectarea condiționalităților rezultate în urma încheierii negocierilor tehnice;

- accelerarea introducerii reglementărilor europene în legislația internă, simultan cu asigurarea transparenței cu privire la costurile publice și private, urmare a intrării în efectivitate a reglementărilor conținute în acquis-ul comunitar;
- fundamentarea politicilor publice pe principiile și orientările formulate în documentele UE;
- creșterea capacității instituționale a administrației publice în special în ceea ce privește procedurile europene cu privire la derularea fondurilor de preaderare, de coeziune și a celor structurale;
- redefinirea atribuțiilor autorităților publice, în scopul adaptării la noile forme de colaborare cu structurile UE;
- întărirea colaborării cu societatea civilă în scopul reducerii riscurilor culturale datorate procesului de europenizare.

Programul de Guvernare își mai propunea măsuri în ceea ce privește mediul de afaceri – incluzând aici relaxarea fiscală, consolidarea pieței financiare, combaterea corupției, eliminarea barierelor administrative la obținerea de avize, politica de concurență, politica în domeniul sprijinirii IMM-urilor, piața muncii.

Politica în domeniul educației avea ca obiective:

- accesul egal și sporit la educație;
- calitatea ridicată a educației și pregătirea societății bazate pe cunoaștere;
- descentralizarea și depolitizarea sistemului educativ;
- transformarea educației în resursă de bază a modernizării României;
- considerarea investiției în capitalul uman ca investiția cea mai profitabilă pe termen lung;
- reconstrucția învățământului în mediul rural;
- combinarea eficientă a educației de elită cu educația generală;
- compatibilizarea europeană și scoaterea învățământului românesc din izolarea din ultimii ani;
- dezvoltarea instituțională a educației permanente.

Programul conținea și politici în domeniul cercetării-dezvoltării și inovării, protecția socială, în domeniul sănătății, politica agricolă și de dezvoltare rurală, politica fiscal-bugetară, politica industrială, politica în domeniul turismului, politica de dezvoltare regională, politica privind amenajarea teritoriului, politica în domeniul transporturilor, politica privind protecția mediului înconjurător, politica de protecție a consumatorului, politica în domeniul tehnologiei informațiilor și comunicații, politica privind susținerea tinerei generații, politica în domeniul culturii, politica în domeniul cultelor, politica în domeniul relațiilor cu românii de pretutindeni, politici în domeniul relațiilor interetnice, politica în domeniul justiției, politica de securitate națională, politica externă, politici anticorupție.

Printre obiectivele acesteia din urmă, se urmărește reglementarea conflictului de interese, prin modificarea Legii administrației publice locale pentru a face delimitarea funcției politice a președintelui și vicepreședintelui de consiliu județean de cea tehnic managerială, în sensul introducerii funcției de manager/director general al serviciilor publice de interes județean; instituirea obligației pentru membrii guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat, prefecți, subprefecți, președinți și vicepreședinți de consilii județene, primari și viceprimari, precum și funcționari publici de a nu emite un act administrativ, de a nu încheia un act juridic ori de a nu participa la luarea unei decizii, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de până la gradul III inclusiv.

Protecția consumatorilor este și aceasta un domeniu nou către care se îndreaptă o politică publică; deși domeniul este reglementat încă din 1992, s-a considerat că este nevoie să se dea o mai mare importanță protejării drepturilor consumatorilor.

Ca perspectivă, Programul își propunea în capitolul dedicat politicilor pentru susținerea tinerilor, printre altele, eliminarea stagiului militar obligatoriu până cel târziu în 2007. Acest lucru s-a produs chiar în 2007 și urmarea profesionalizarea armatei, în condițiile în care România era membru NATO deja de trei ani.

Un capitol distinct este dedicat *reformei în administrația publică, prin formularea a trei obiective*:

- reforma serviciilor publice de bază și a utilităților publice de interes local;
- consolidarea procesului de descentralizare administrativă și fiscală;
- întărirea capacității instituționale a structurilor din administrația publică centrală și locală.

Se urmărea aplicarea principiilor de bază ale reformei (comunicării, transparenței, eficienței, responsabilității, participării, coerenței, proporționalității și subsidiarității), departajarea responsabilităților dintre autoritățile publice, mecanisme simple și clare de politici publice, separarea nivelului de elaborare a unei politici publice de implementarea acesteia, stabilirea unui număr optim de funcționari pentru serviciile publice, monitorizarea și evaluarea măsurilor de reformă aplicate.

Reforma administrației publice presupunea acțiuni pe mai multe paliere:

- **Reforma serviciilor și a utilităților publice.** În acest domeniu direcția principală era stabilirea unor standarde de calitate și creșterea calității serviciilor și utilităților publice furnizate cetățenilor. Redimensionarea și reanalizarea serviciilor pe paliere ierarhice și acoperirea în teritoriu urmăreau pe de o parte eficientizarea lor, iar pe de altă parte furnizarea către cetățeni a unor servicii de calitate la prețuri acceptabile.
- **Continuarea procesului de descentralizare.** Reprezenta continuarea procesului de descentralizare început în 1998, desfășurată după principiile eficacității, economicității, eficienței și cuantificării rezultatelor pe trei direcții: întărirea autonomiei locale, descentralizarea administrativă și descentralizarea fiscală.

*Întărirea autonomiei locale* avea loc prin:

- delimitarea competențelor și a responsabilităților;
- cooperarea cu reprezentanții comunităților locale la actul de guvernare;
- transparența (referitoare la consacrarea legală a modalităților de participare publică la elaborarea bugetelor locale, publicarea

informațiilor privind contractele în valoare de peste 25.000 euro, extinderea declarării averilor și la rudele de gradul III).

În ceea ce privește delimitarea atribuțiilor, una dintre măsuri se referea la desființarea rolului politic al prefectului și limitarea rolului său la controlul legalității.

*Descentralizarea administrativă* încerca să stabilească:

- distincția dintre demnitarul ales și funcțiile tehnice, dar și elaborarea unui cadru normativ referitor la descentralizare<sup>38</sup>;
- armonizarea legislației privind aprobarea investițiilor;
- codificarea legislației ce reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, statutul aleșilor locali și statutul prefectului, pe măsura asigurării stabilității acestei legislații;
- codificarea legislației care reglementează serviciile și utilitățile publice de interes local.

Prin *descentralizarea fiscală* se dorea recunoașterea pentru autoritățile locale a dreptului de a-și fixa nivelul impozitelor locale; pe de altă parte, se continuă descentralizarea serviciilor publice și se încearcă reglementarea împrumuturilor municipale. Se dorea elaborarea unui ghid privind participarea cetățenească la procesul decizional în faza de elaborare a bugetului local, dar și reglementarea obligativității de publicare a execuției bugetelor locale, cel puțin o dată la 6 luni, iar în cazul emiterii de obligațiuni, cel puțin o dată la 3 luni. Publicarea execuției bugetului este una dintre informațiile de interes public a căror publicare este obligatorie, în baza Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

- **Capacitatea instituțională.** Reforma serviciilor publice, continuarea procesului de descentralizare, precum și îndeplinirea cu succes a programelor economice și sociale depind de dezvoltarea capacităților

---

<sup>38</sup> În 2006 este adoptată Legea nr. 195 din 25 mai 2006, a descentralizării, care va reglementa principiile, regulile și competențele funcționării structurilor administrative în contextul transferului de competență de la autoritățile centrale către autoritățile locale.

tehnice și organizaționale ale autorităților administrației publice centrale și locale.

Printre direcții se află:

- *dezvoltarea organizațională* – cu referiri la crearea și implementarea unor standarde, ghiduri de monitorizare și evaluare a politicilor publice și serviciilor publice;
- *managementul resursei umane* – aplicarea codurilor de etică personalului din administrația publică și un sistem obiectiv de evaluare a personalului, instruire, depolitizarea funcțiilor publice;
- *întărirea legăturilor interinstituționale*;
- *e-Government* – ca și condiție de evoluție a administrației publice prin dezvoltarea sistemului informațional și interconectarea instituțiilor publice.

Fără acțiuni majore, se remarcă în această perioadă modificarea unor acte normative precum Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarului public sau adoptarea unor norme privind funcția publică (HG nr. 1066/2008, pentru aprobarea normelor privind *formarea profesională a funcționarilor publici*, HG nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici). Tot în această perioadă se adoptă o serie de acte normative privind serviciile publice:

1. Legea serviciului de iluminat public nr. 230/2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 517/2006.
2. Legea serviciului public de alimentare cu energie termică nr. 325/2006, publicată în Monitorul Oficial nr. 651/2006.
3. Legea nr. 92/2007 a serviciilor de transport public local, publicată în Monitorul Oficial nr. 262/2007.
4. Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice, republicată în Monitorul Oficial nr. 121/2013.
5. Legea nr. 230/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, publicată în Monitorul Oficial nr. 490/2007.

Tot în această perioadă apare prima reglementare unitară, consistentă privind achizițiile publice: Ordonanța de Urgență nr. 34 din 19 aprilie 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

### 1.3. Perioada 2008-2012

Pentru această perioadă sunt analizate:

- **Programul de Guvernare 2009-2012**, adoptat la finele anului 2008, după validarea alegerilor parlamentare și instalarea noului guvern.
  - **Programul de Guvernare 2009-2012**, adoptat la finele anului 2009, după alegerile prezidențiale în contextul schimbărilor politice și a demiterii prin moțiune de cenzură a guvernului anterior.
  - **Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013.**
  - **Programul de Guvernare 2012**, adoptat în februarie 2012 după validarea unui nou Guvern, în urma demiterii prin moțiune de cenzură a Guvernului anterior.
- 
- **Guvernele Emil Boc 1 (23 decembrie 2008 – 22 decembrie 2009) și Emil Boc 2 (23 decembrie 2009 – 9 februarie 2012)**

Alegerile din 2008 au adus noutatea votului uninominal, combinat cu redistribuirea ulterioară pe listă pentru mandatele rămase vacante (criticată pentru inechitate), dar și cea mai scăzută cota de participare a populației la vot de până atunci – 39,20% din totalul numărului de alegători înscriși pe listele electorale – și un număr mare de incidente electorale. Partidul Democrat Liberal a obținut cele mai multe voturi atât pentru Camera Deputaților, cât și pentru Senat, cu puțin peste Alianța PSD-PC, cu care a și realizat un consens politic pentru formarea guvernului, deși aveau orientări politice diferite. Este desemnat prim-ministru Emil Boc, iar Guvernul format din nouă miniștri PD-L, zece PSD și un independent (ministrul justiției) este instalat în urma acordării încrederii Parlamentului României, la 23 decembrie 2009.



Această alianță a funcționat până în octombrie 2009; miniștrii de stânga au demisionat în bloc la 1 octombrie 2009, PSD s-a retras de la guvernare, iar Guvernul a fost demis prin moțiune de cenzură la 13 octombrie 2009, funcționând ca interimar până în decembrie. A fost primul Guvern demis prin moțiune de cenzură în România după 1989. Realegerea în funcția de președinte al României a lui Traian Băsescu a dus la realizarea unei noi alianțe politice pentru guvernare de către PD-L, de această dată cu UDMR, minoritățile naționale și grupul parlamentarilor independenți – deveniți ulterior Uniunea Națională pentru Progresul României, UNPR; Emil Boc a fost propus pentru un nou mandat de premier, iar noul Guvern constituit a fost validat la 23 decembrie 2009. Acesta avea în componență: nouă miniștri PD-L, patru UDMR, unu UNPR și trei independenți (justiție, agricultură, afaceri europene).

### ***Programul de Guvernare 2009-2012 adoptat în decembrie 2008***

În contextul crizei economice mondiale, Programul<sup>39</sup> politic al primului Guvern Emil Boc s-a canalizat pe măsuri anticriză sau de ameliorare a efectelor acesteia asupra economiei și nivelului de trai al cetățenilor.

Principalele măsuri pentru reducerea impactului crizei economice și financiare asupra economiei și grupurilor vulnerabile au fost:

- menținerea cotei unice de impozitare de 16% și acordarea de compensații și deduceri fiscale pentru persoanele cu venituri mici;
- ajustarea cheltuielilor bugetare în vederea diminuării deficitului bugetar general consolidat până la maximum 1,7% din PIB pentru anul 2009, față de peste 3,5% din PIB în 2008.

Aceasta din urmă se realiza prin:

- reducerea graduală a cheltuielilor cu personalul din administrația publică centrală și locală până la 20% față de cele înregistrate în 2008 – respectiv eliminarea a 139.500 de posturi vacante și reducerea cheltuielilor cu deplasările, sporuri, prime sau stimulente;

---

<sup>39</sup> Programul de Guvernare 2009-2012, anexă la Hotărârea Parlamentului României pentru acordarea încrederii Guvernului, publicată în Monitorul Oficial nr. 869 din 22 decembrie 2008.

- reducerea cu 15% față de 2008 a cheltuielilor cu bunuri și servicii și interzicerea achiziționării pe o perioadă de 12 luni de bunuri și servicii neesențiale funcționării instituțiilor;
- adoptarea proiectului legii sistemului unitar de salarizare a personalului bugetar; raționalizarea cheltuielilor cu prestațiile sociale;
- raționalizarea instituțională; monitorizarea strictă a cheltuielilor efectuate în cadrul proiectelor de investiții în infrastructură susținute de la bugetul de stat;
- reducerea numărului de taxe și tarife, în special cele ale căror costuri de administrare sunt superioare încasărilor efective.

Angajamentul pentru buna guvernare a României promova ca **obiective:**

*1. Asigurarea unui climat economic de stabilitate, în contextul crizei economice globale.*

*2. Protejarea locurilor de muncă, prioritate a perioadei următoare, precum și crearea de noi locuri de muncă, inclusiv în mediul rural.*

*3. Protejarea și creșterea graduală a puterii de cumpărare a populației.*

*4. Asigurarea unui sistem fiscal echitabil prin menținerea cotei unice de impozitare existente de 16% și acordarea de compensații și deduceri fiscale pentru persoanele cu venituri mici, precum și reducerea numărului de taxe și impozite.*

*5. Adoptarea unui regim riguros de cheltuieli ale banilor publici și trecerea la elaborarea bugetului de stat în sistem multianual.*

*6. Asigurarea resurselor financiare necesare susținerii sistemului pensiilor de stat, inclusiv prin cuprinderea în această categorie a pensiilor din agricultură, avându-se în vedere principiile contributivității și solidarității.*

*7. Continuarea procesului de reformă în domeniul justiției în vederea garantării independenței acesteia, neimplicării politicului în actul de justiție și asigurării accesului egal al tuturor cetățenilor la justiție.*

*8. Descentralizarea, inclusiv financiară, a administrației publice prin delimitarea clară a competențelor, pe principii europene, în scopul creșterii autonomiei administrative cu respectarea principiului subsidiarității.*

9. Asigurarea unui cadru normativ și instituțional stabil în scopul stimulării activității IMM-urilor și asigurării unui mediu de afaceri predictibil.

10. Sprijinirea, prin măsuri concrete, a agriculturii, inclusiv prin acordarea de subvenții și reabilitarea sistemului național de irigații.

11. Realizarea unui ritm înalt de absorbție a fondurilor europene și asigurarea resurselor financiare necesare pentru cofinanțarea proiectelor realizate cu acestea.

12. Realizarea Programului național pentru construirea de locuințe sociale și pentru tineri.

13. Dinamizarea și simplificarea administrației publice prin reformarea structurilor administrative și reducerea birocrăției.

14. Dezvoltarea într-un ritm foarte rapid a sistemului de infrastructură din România, îndeosebi a celei rutiere și feroviare, inclusiv pentru orașele mici și mediul rural.

15. Asigurarea securității energetice a României și a cetățenilor săi, inclusiv prin promovarea tehnologiilor ecologice alternative.

16. Reforma în domeniul educației, având la bază ridicarea nivelului de performanță a sistemului educațional și asigurarea unor venituri decente pentru cei care își desfășoară activitatea în cadrul acestui sistem, în conformitate cu prevederile Pactului pentru educație.

17. Reforma în domeniul sanitar, având la bază necesitatea asigurării calității serviciilor pentru toți beneficiarii sistemului de asigurări de sănătate din România.

18. Creșterea alocațiilor de stat pentru copii.

19. Dezvoltarea durabilă și reducerea decalajelor între dezvoltarea marilor și micilor orașe, precum și între zonele rurale și cele urbane dezvoltate.

20. Asigurarea condițiilor necesare în domeniul cercetării științifice și tehnice în vederea afirmării activității de creație și inovare, dezvoltării unor tehnologii autohtone avansate, creșterii competitivității produselor românești.

21. Relansarea turismului și a sportului ca domenii de importanță națională.

22. *Adoptarea legii privind sistemul unitar de salarizare a persoanelor plătite de la bugetul statului.*

23. *Creșterea eficienței activității parlamentare și consolidarea credibilității acestei instituții fundamentale a democrației.*

24. *Continuarea reformei sistemului electoral.*

25. *Consolidarea rolului și statutului României în UE ca stat activ și implicat, capabil să își promoveze interesele în strânsă cooperare cu partenerii săi europeni, ca al șaptelea stat în UE ca număr de populație.*

Programul stabilea obiective pentru fiecare dintre domeniile precizate în această ordine: educație; sănătate; piața muncii; asigurări sociale; familia, protecția copilului și egalitatea de șanse; tineret și sport; competitivitatea, mediul de afaceri și IMM-urile; cercetarea științifică, dezvoltarea și inovarea; infrastructura de transport; societatea informațională; agricultură și dezvoltare rurală; politica de dezvoltare regională; turism; energie și resurse minerale; protecția mediului înconjurător; politica fiscal-bugetară; protecția consumatorului; reforma administrației publice; justiție și politici anticorupție; ordine publică și siguranța cetățeanului; politica externă; afaceri europene; cultură și culte; românii de pretutindeni; securitate națională.

Inclusă abia la Capitolul 22 din Programul de Guvernare, *reforma administrației publice* se dorea a fi o continuare a celei demarate în anii anteriori, dar bazată pe creșterea autonomiei colectivităților locale, prin realizarea atât a autonomiei decizionale, cât și a celei financiare și patrimoniale, concomitent cu declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității. Programul avea ca obiective de guvernare restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale, urmărindu-se realizarea unui model organizațional eficient al structurilor administrative, în paralel cu reducerea drastică a cheltuielilor publice, dar și reducerea birocrăției și eficientizarea serviciilor publice. Noțiunile de „restructurare profundă a administrației publice”, dar și „reducerea birocrăției” le-am întâlnit și în Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică (2001), propuse și pentru perioada 2001-2004.

**Direcțiile de acțiune** ale reformei administrației publice au vizat:

- *Descentralizarea administrativă.* Implementarea măsurilor de descentralizare și a competențelor către autoritățile administrației publice locale se făcea pe fiecare domeniu de servicii.
- *Descentralizarea financiară.* Se urmărea modificarea legislației astfel încât să fie incluse cheltuielile de funcționare pentru serviciile publice, finanțarea cheltuielilor de dezvoltare, coordonarea programelor de investiții locale. Creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și asigurarea stabilității resurselor financiare proprii acestora ar fi trebuit să permită colectivităților să-și stabilească propriile taxe și evaluări de dezvoltare, să primească redirecționate de la bugetul național cote-părți defalcate din impozitul pe venit în funcție de noile competențe transferate, dar și să le fie alocate integral amenzile provenite de la persoanele juridice din raza lor de competență.
- *Gestiunea resurselor umane.* Măsurile se referă la un sistem de salarizare unitar a personalului din sistemul bugetar; revizuirea modalităților de remunerare a aleșilor locali; dezvoltarea și implementarea unui sistem de recrutare, evaluare și promovare bazat pe competență; formarea continuă a funcționarilor publici; ameliorarea imaginii funcției publice prin creșterea transparenței actului administrativ și măsuri ferme anticorupție.
- *Eficientizarea achizițiilor publice*<sup>40</sup>. Printre măsurile propuse sunt: asigurarea unor condiții de concurență pe piața achizițiilor publice și descurajarea tehnicilor de monopol mascat; modificarea cadrului legislativ privind subcontractarea pentru a facilita și participarea IMM-urilor la contractele de achiziții publice; eficientizarea procedurilor și scurtarea termenelor de atribuire; încurajarea concurenței corecte și deschise.

---

<sup>40</sup> În fapt, practicile din perioada respectivă erau exact contrariul celor enunțate, declarate, asumate de către guvernanți.

- *Creșterea transparenței și eficienței actului administrativ.* Se aveau în vedere: creșterea gradului de corelare în procesul decizional și în formularea politicilor publice; creșterea transparenței procesului de formulare și implementare a politicilor publice și instituționalizarea participării structurilor asociative ale autorităților publice locale la actul de guvernare; îmbunătățirea procedurilor de lucru în administrație prin adoptarea codului administrativ și a codului de procedură administrativă; reducerea birocrăției și a costurilor de funcționare; introducerea unui sistem de indicatori de monitorizare și evaluare a furnizării serviciilor publice dar și introducerea standardelor de calitate pentru serviciile publice.
- *Proprietate și cadastru.* Pentru prima oară printre obiectivele unei reforme în administrația publică din perioada menționată se regăsesc măsuri privind evidența teritorială a proprietăților. Obiectivul are în vedere clarificarea regimului proprietății și finalizarea cât mai rapidă a procesului de retrocedare a proprietăților; înscrierea corectă a proprietății în cartea funciară, clarificarea legislației în domeniul cadastrului, cărților funciare, exproprierilor pentru cauză de utilitate publică, urbanism și amenajarea teritoriului; realizarea infrastructurii de date spațiale în vederea asigurării suportului informațional necesar adoptării unor decizii fundamentale cu privire la stabilirea limitelor unităților administrativ-teritoriale, infrastructură, situații de urgență etc.; elaborarea de politici privind managementul teritoriului.

În perioada 2009-2012 nu se regăsesc acte normative care să reglementeze sau să modifice legislația existentă în domeniul fondului funciar<sup>41</sup>, iar Legea cadastrului și publicității imobiliare datează din 1996 (Legea nr. 7/1996, actualizată). Chiar și în prezent, procesul de retrocedare a proprietăților și de clarificare a situației terenurilor este încă departe de a fi finalizat, ceea ce

---

<sup>41</sup> Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților afișează pe site-ul instituției legislația în domeniul fondului funciar; printre acestea nu se găsesc acte normative adoptate în perioada 2009-2012. Secțiunea este disponibilă la adresa <http://www.anrp.gov.ro/prezentare/legislatie.html>

îngreunează campania de cadastrare a teritoriului și înregistrarea proprietăților în sistemul integrat de carte funciară și cadastru. Este un proces anevoios, care a generat multe conflicte interinstituționale, dar și între cetățeni, sau între cetățeni și administrație. Pe rolul instanțelor de judecată majoritatea dosarelor sunt și în prezent spețe de fond funciar; au rezultat multe erori administrative sau judiciare, inechități, terenuri retrocedate fără baze legale care au generat și cazuri de corupție în rândul funcționarilor publici sau magistraților.

***Nu se poate spune că în această perioadă au existat realizări notabile în domeniul administrației publice.***

### ***Programul de Guvernare 2009-2012 adoptat în decembrie 2009***

În plină criză economică, România traversa și o criză politică la sfârșitul anului 2009; după mai puțin de un an de guvernare, miniștrii PSD din Guvern își dau demisia, iar partidul se retrage de la guvernare cu două luni înaintea alegerilor prezidențiale. Reales președinte, Traian Băsescu mediază o alianță politică între PD-L, UDMR, grupul minorităților și grupul parlamentarilor independenți, desemnându-l premier, ca a treia opțiune<sup>42</sup>, pe Emil Boc.

Ca preambul, în Programul de Guvernare 2009-2012 al celui de-al doilea Guvern Emil Boc se spunea<sup>43</sup>: „Criza financiară declanșată în 2007 s-a propagat rapid într-o economie mondială tot mai globalizată, transformându-se în scurtă vreme nu numai în cea mai gravă criză economică postbelică, dar și în prima criză care prefigurează o reșezare a ordinii economice mondiale. România nu s-ar fi putut sustrage acestui tăvălug, dar, în plus, a fost dezavantajată de lipsa de viziune și responsabilitate politică în perioada de creștere. Pe lângă efectele evidente de scădere a producției, creștere a șomajului, deteriorare a nivelului de trai și sporire a incertitudinii și instabilității, criza a pus în evidență o serie de probleme privind eficiența unor instituții. Executivul a înțeles rapid necesitatea

---

<sup>42</sup> Primele propuneri au fost Klaus Iohannis (din partea PSD-PNL) și Lucian Croitoru propus de președintele Traian Băsescu, ambele respinse, propuneri făcute înainte de alegerile prezidențiale. Procedura a fost înghețată și reluată după alegerile prezidențiale, cu a treia propunere, Emil Boc.

<sup>43</sup> Program de Guvernare 2009-2012, publicat ca anexă la Hotărârea Parlamentului României pentru acordarea încrederii Guvernului, în Monitorul Oficial nr. 907 din 23 decembrie 2009.

încheierii acordului de finanțare cu instituțiile internaționale și a creșterii capacității de absorbție a fondurilor europene. Au fost adoptate măsuri de reorganizare instituțională și de reșezare a finanțelor publice pe fundamente sănătoase. Modernizarea administrației publice rămâne un obiectiv prioritar, căruia i se subsumează o serie de reforme. Contextul actual trebuie să fie folosit ca oportunitate pentru accelerarea modernizării instituțiilor publice. Întârzierea procesului de modernizare nu poate fi o opțiune! Sunt în joc șansele de dezvoltare pe termen lung a României în cadrul UE și în cadrul unei economii mondiale tot mai competitive.”

Tonul Programului de Guvernare este așadar schimbat față de primul mandat al premierului Emil Boc: sunt eliminate acțiunile populiste și adoptate măsuri care să ajute România să depășească criza economică mondială; ordinea priorităților se schimbă, ca urmare a efectelor crizei economice, a procesului de adaptare a politicilor comunitare și a condițiilor negociate cu instituțiile internaționale de creditare.

Programul de Guvernare cuprinde trei etape:

- Pe *termen scurt*, prioritatea guvernului a fost relansarea economică și asigurarea sustenabilității politicilor publice.
- Pe *termen mediu*, guvernul trebuia să se concentreze pe continuarea procesului de integrare europeană, acordând o atenție specială pregătirii pentru adoptarea euro.
- Guvernul își propunea, de asemenea, să inițieze elaborarea unui document în baza căruia să se desfășoare o largă dezbatere privind perspectivele, obiectivele și modelele de dezvoltare pe *termen lung*.

Motivat de procentul ridicat al deficitului bugetar înregistrat în anul 2008 (7,2% din PIB pentru primele zece luni ale anului<sup>44</sup>), Programul de Guvernare începe cu un capitol privind buna guvernare a României și măsuri pentru reluarea creșterii economice. Programul își propunea o listă lungă de obiective fundamentale asumate și promovate de Guvern, ca „angajament pentru buna guvernare a României”:

---

<sup>44</sup> Ibidem.



1. *Revizuirea Constituției în vederea modernizării statului, a perfecționării mecanismului de funcționare a puterilor în stat și punerea în aplicare a rezultatelor Referendumului național din 22 noiembrie 2009.* Referendumul se referea la trecerea la un parlament unicameral și reducerea numărului de parlamentari până la cel mult 300 și a fost organizat simultan cu primul tur al alegerilor prezidențiale, iar prezența la vot a fost de 50,95%. Deși rezultatul său a fost validat, referendumul nu a fost pus în aplicare pentru că nu s-a mai realizat revizuirea Constituției pe tema modificării legislativului de la parlament bicameral la parlament unicameral, care necesita organizarea unui alt referendum. Referendumul privind reducerea numărului de parlamentari și organizarea sa în aceeași zi cu alegerile prezidențiale, a fost privit ca un instrument de câștigare a alegerilor de către Traian Băsescu.

2. *Elaborarea unui set de măsuri care să asigure relansarea economiei și consolidarea creșterii economice.*

3. *Respectarea angajamentelor cu FMI, Banca Mondială și Comisia Europeană.* Imediat după instalarea Guvernului, sunt emise o serie de reglementări fiscale cu scopul de a ține sub control deficitul bugetar și încadrarea în condițiile impuse pentru primirea unor împrumuturi externe (legea bugetului); în perioada următoare s-au adoptat măsuri care vor afecta nivelul de trai al populației: scăderea salariilor și pensiilor, creșterea TVA și a altor taxe, reducerea numărului de angajați din sectorul bugetar.

4. *Asigurarea unui sistem fiscal echitabil prin menținerea cotei unice de 16% și reducerea numărului de taxe și impozite.* Cota unică de impozitare a rămas de 16% până la 1 ianuarie 2018, când a scăzut la 10%.

5. *Regândirea impozitului minim obligatoriu bazat pe OUG nr. 37/2009 aprobat prin Legea nr. 227/2009.*

6. *Adoptarea și aplicarea Legii responsabilității fiscale. Trecerea la elaborarea bugetului de stat în sistem multianual.*

7. *Revizuirea sistemului de pensii pentru asigurarea sustenabilității financiare a acestuia.* Se emite o nouă lege a pensiilor (Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice), în vigoare și în prezent, reactualizată.

8. *Sprijinirea prin măsuri concrete a agriculturii în vederea dezvoltării industriei alimentare, modernizarea satului și reabilitarea sistemului național de irigații.*

9. *Restructurarea aparatului administrației publice pe principii de eficiență și performanță.* La finele anului 2009 este adoptată de Parlament Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional. Actul normativ impunea, printre altele atât reducerea salariilor personalului bugetar, cât și reducerea progresivă a numărului de posturi din instituțiile publice; reducerea numărului de posturi nu a venit însă și cu reducerea atribuțiilor și s-a făcut mai ales la nivelul funcțiilor de execuție, iar efectul a fost de dezechilibrare a activității din administrație prin supraîncărcarea personalului rămas. Pe de altă parte, aplicarea sa punctuală, în teritoriu, a dus la multe disponibilizări „politice” și la oportunitatea pentru conducătorii de instituții și autorități de a elimina din sistem persoane bine pregătite dar incomode, persoanele fără susținerea unor factori de decizie, facilitând șantajul psihologic și amenințarea cu destituirea.

10. *Descentralizarea inclusiv financiară, a administrației publice prin delimitarea clară a competențelor pe principii europene în scopul creșterii puterii de decizie, cu respectarea principiului subsidiarității și introducerea standardelor de cost.*

11. *Sprijinirea mediului de afaceri și elaborarea unui set de politici noi pentru sprijinirea IMM-urilor.*

12. *Consolidarea clasei de mijloc și solidaritate pentru cei aflați în nevoie.*

13. *Sprijinirea creării de noi locuri de muncă, inclusiv în mediul rural; protejarea și creșterea graduală a puterii de cumpărare a populației.*

14. *Realizarea Programului Național pentru construirea de locuințe sociale și pentru tineri.*

15. *Accelerarea sistemului de absorbție a fondurilor europene și asigurarea resurselor financiare necesare pentru cofinanțarea proiectelor realizate.*

16. *Dezvoltarea în ritm rapid a infrastructurii.*
17. *Continuarea reformei în domeniul educației potrivit Pactului Național pentru Educație.*
18. *Reforma în domeniul sănătății.*
19. *Continuarea procesului de reformă în domeniul justiției în vederea garantării independenței acesteia, neimplicării politicului în actul de justiție și asigurării accesului egal al tuturor cetățenilor la justiție.*
20. *Lărgirea sferei drepturilor minorităților naționale, pentru păstrarea identității culturale, etnice ale comunităților minoritare.*
21. *Regândirea regiunilor economice de dezvoltare pentru a promova dezvoltarea durabilă și reducerea decalajelor între dezvoltarea marilor și micilor orașe, precum și între zonele rurale și cele urbane dezvoltate.*
22. *Asigurarea securității energetice a României și a cetățenilor săi, inclusiv prin promovarea tehnologiilor ecologice alternative.*
23. *Asigurarea condițiilor necesare în domeniul cercetării științifice și tehnice în vederea afirmării activității de creație și inovare, dezvoltării unor tehnologii autohtone avansate, creșterii competitivității produselor românești.*
24. *Relansarea turismului și a sportului ca domenii de importanță națională.*
25. *Consolidarea rolului și statutului României în UE ca al șaptelea stat ca mărime în UE.*

Preambulul conținea și măsurile pentru reluarea creșterii economice; ca motivație, se precizează că: „Pentru a respecta angajamentele asumate și pentru a evita materializarea riscurilor care ar contribui la adâncirea procesului de contracție economică și la amânarea procesului de redresare economică, este nevoie ca în primele luni din anul 2010 autoritățile române să ia o serie de decizii nepopulare, care necesită o voință politică deosebită:

- Aprobarea de către Parlament a bugetului pentru anul 2010 până la data de 16 ianuarie 2010, având ca parametru de bază respectarea unui deficit bugetar consolidat de 5,9% din PIB.

- Adoptarea de urgență a Legii responsabilității fiscale care să impună bugetarea multianuală și încadrarea în anvelopa bugetară aprobată pentru ordonatorii de toate nivelurile.
- Aprobarea de către Parlament a noii legi a pensiilor, care să elimine privilegiile în materie de pensii și să asigure sustenabilitatea financiară a sistemului de pensii”.

Alături de acestea, mai sunt precizate ca **obiective**:

- controlul eficient al cheltuielilor curente de administrare, pentru a nu periclita îndeplinirea obiectivelor fiscale în 2010 și a nu conduce la reduceri substanțiale și nedorite ale cheltuielilor de investiții, cu efecte negative asupra redresării economice;
- continuarea procesului de consolidare fiscală și a agendei de reforme structurale începând cu anul 2010, pentru a nu deteriora perspectivele de adoptare de facto a euro la 1 ianuarie 2015;
- creșterea semnificativă a gradului de absorbție a fondurilor de la Uniunea Europeană;
- aplicarea în limitele constrângerilor bugetare a măsurilor temporare de sprijinire a sectorului real al economiei, acceptate de către Comisia Europeană;
- reducerea fraudei fiscale și a arieratelor din economie;
- continuarea protejării acelor categorii de populație afectate grav de criza economică;
- orientarea către proiecte de investiții publice care vor atrage o parte a forței de muncă eliberate ca urmare a efectelor adverse ale crizei economice;
- eliminarea cheltuielilor în exces la nivelul întreprinderilor de stat;
- adoptarea legii responsabilității fiscale până în martie 2010;
- continuarea reformării și simplificării sistemului de salarizare în sectorul public;

- adoptarea de măsuri pentru eficientizarea comportamentului autorităților publice locale astfel încât să fie minimizate riscurile de natură fiscală provenite din activitatea acestora;
- accelerarea procesului de descentralizare a administrației publice, prin adoptarea de măsuri concrete până la sfârșitul anului 2010, inclusiv alocarea resurselor financiare.

O parte dintre aceste obiective se referă la reforme în sistemul administrației publice, având ca fond reducerea cheltuielilor în sistemul bugetar; măsurile propuse vizează atât reducerea cheltuielilor administrative și logistice, dar și reducerea cheltuielilor cu salarizarea personalului. Scăderea veniturilor cumulată cu reducerea progresivă a numărului de angajați din instituțiile publice și blocarea posturilor au dus la scăderea calității serviciilor publice, cauzată de lipsa de personal, supraîncărcarea celor rămași și plecarea din sistem a unor profesioniști. Limitarea cheltuielilor a condus la situații hilare în serviciile de urgență și siguranța cetățeanului, care nu au mai reușit să asigure scopul pentru care funcționau – acela de a asigura siguranța și sănătatea cetățeanului; reducerile de salarii, pensii și cheltuieli – care nu au fost precedate de studii de impact – au dus la nemulțumiri și tensiuni sociale.

**Reforma administrației publice**, cuprinsă în Capitolul 19, are ca obiective de guvernare:

- *creșterea autonomiei colectivităților locale* prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității;
- *restructurarea administrației publice centrale și locale*, prin măsuri de creștere a eficienței instituționale, simplificare administrativă, reducere a cheltuielilor curente și creștere a transparenței în relația cu cetățenii;
- *creșterea calității și accesului la serviciile publice*.

Direcțiile de acțiune sunt, în linii mari, reluate din Programul de Guvernare adoptat în 2008 și adaptate perioadei de criză economică:

- descentralizarea administrativă și creșterea eficienței administrației publice locale;

- descentralizarea financiară;
- gestiunea resurselor umane; creșterea eficienței și transparenței în activitatea instituțiilor din administrația publică;
- proprietate și cadastru.

Față de programul emis în 2008 dispar măsurile de eficientizare a achizițiilor publice, ca direcții separate. *Reducerea birocrăției* ca măsură este înlocuită de simplificarea accesului cetățenilor la informațiile publice prin publicarea acestora pe portalurile de internet ale instituțiilor și simplificarea accesului la servicii publice prin furnizarea acestora, acolo unde este posibil, pe cale electronică și prin generalizarea birourilor/ghișeelelor unice. În ce privește *gestiunea resurselor umane*, în programul din 2009 nu se mai amintește noțiunea de „recrutare”; măsurile vizează revizuirea procedurilor de evaluare a performanțelor personalului existent în administrația publică, evaluarea complexității posturilor și formarea profesională continuă. Măsurile de *descentralizare administrativă* încurajează înfrățiirile transfrontaliere – ca sursă de obținere de finanțări externe pentru dezvoltarea comunităților – și elaborarea unui proiect privind dezvoltarea administrativ-teritorială a României care să descurajeze inițiativele de înființare de noi comune și orașe. Direcțiile de *descentralizare financiară* vizează și elaborarea și implementarea reglementărilor privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, dar și includerea în legile anuale ale bugetului de stat a unor anexe distincte care să conțină estimările pentru următorii 3 ani a sumelor ce se vor aloca bugetelor locale – față de 4 ani în programul anterior.

În cuprinsul Programului se tratează măsuri privind: politica fiscal-bugetară; justiție și politici anticorupție; educație; piața muncii; asigurări sociale; familia, protecția copilului și egalitatea de șanse; tineret și sport; mediul de afaceri, IMM-urile, concurența și protecția consumatorului; infrastructura de transport; cercetarea științifică, dezvoltarea și inovarea; societatea informațională; agricultură și dezvoltare rurală; proprietate și cadastru; politici de dezvoltare regională, a infrastructurii publice de interes local și a turismului; energie și resurse minerale; protecția mediului înconjurător; reforma

administrației publice; ordine publică și siguranța cetățeanului; politica externă; cultură și patrimoniu național; apărarea națională; afaceri europene; politici în domeniul relațiilor interetnice; românii de pretutindeni. Probabil ca urmare a alianței cu UDMR și cu grupul de parlamentari ai minorităților naționale, programul insistă în capitolul dedicat educației asupra folosirii limbii materne în școli, include acțiuni de protejare a drepturilor minorităților la identitate culturală, are obiective privind relațiile interetnice.

Politica fiscal-bugetară urmărea instituirea unor politici-cadru care să asigure sustenabilitatea și predictibilitatea fiscală pe termen lung: promovarea legii responsabilității fiscale și promovarea legii privind reforma sistemului de pensii, care se adaugă unor reguli fiscale ce reglementează constituirea veniturilor, colectarea, funcționalitatea sistemului administrativ în acest domeniu.

Plasată printre obiectivele privind justiția și politica anticorupție, adoptarea codurilor civil și penal și a celor de procedură civilă și penală s-a realizat în 2010. Măsurile din justiție mai vizau reformarea Ministerului Public, îmbunătățirea capacității instituționale a Consiliului Superior al Magistraturii, combaterea corupției și a criminalității organizate, reorganizarea sistemului judiciar și gestionarea resurselor umane, coerența legislativă, reducerea duratei proceselor, îmbunătățirea sistemului penitenciar, cooperarea judiciară internațională, reformarea ministerului. De remarcat că se propune efectuarea unui studiu privind privatizarea administrării structurilor de penitenciar.

\* \* \*

Această perioadă a rămas în memoria oamenilor din instituțiile publice prin reducerile de salarii, de posturi, măsuri justificate de criza economică, în paralel cu achiziții nejustificate și risipă de resurse. Au fost desființate/comasate instituții publice fără a realiza o analiză de impact, ci mai degrabă ca urmare a unor negocieri politice. De altfel, unele dintre instituțiile desființate au fost ulterior reînființate (cazul Institutului Național de Administrație).

În acea perioadă a fost adoptată și este încă în vigoare Ordonanța de urgență nr. 63/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, precum și pentru stabilirea unor măsuri financiare. Printre altele, ordonanța limitează numărul de angajați din administrația publică locală în funcție de un criteriu unic – populația unității administrative-teritoriale, ajungându-se la situații paradoxale în care Sectorul 1 din București, cu suprafața mai mare și un buget de trei-patru ori mai mare, să aibă mult mai puține posturi decât Sectorul 5 din București.

***Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013***<sup>45</sup>

Având la bază „Programul de acțiune pentru reducerea sarcinilor administrative în Uniunea Europeană” adoptat la începutul anului 2007 de către Comisia Europeană prin Comunicarea COM(2007)23, strategia precizează că „În acest context, a fost asumat angajamentul potrivit căruia sarcinile administrative generate de legislația comunitară să fie reduse cu 25% până în 2012. Totodată, statele membre au fost invitate să își stabilească, până în octombrie 2008, aceeași țintă în ceea ce privește reducerea sarcinilor administrative generate exclusiv de legislația națională”. Strategia a fost elaborată la inițiativa Secretariatului General al Guvernului și a Departamentului pentru Afaceri Europene în cadrul grupului de lucru interministerial pentru o reglementare mai bună, constituit în februarie 2007.

Evoluția socioeconomică a României și contextul internațional au determinat necesitatea demarării unui proces de îmbunătățire a calității reglementărilor prin:

- fundamentarea reglementărilor;
- reducerea sarcinilor administrative;
- simplificarea procedurilor administrative;

---

<sup>45</sup> Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013, disponibilă pe site-ul Secretariatului General al Guvernului, la adresa [http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte\\_finale/Strategia\\_BR\\_varianta\\_finala\\_aprobata\\_de\\_Guvern.pdf](http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_de_Guvern.pdf)



- îmbunătățirea cadrului organizatoric și a activității agențiilor și autorităților de reglementare și control;
- simplificarea legislației naționale;
- aplicarea efectivă a legislației comunitare.

Acest proces cuprinde două *etape*:

- Prima etapă urmărește susținerea mediului de afaceri, în vederea creșterii competitivității, având însă, un impact pozitiv și asupra cetățenilor. Ea va fi coordonată de către SGG în parteneriat cu alte instituții de la nivel central.
- Cea de a doua etapă este dedicată în mod special cetățenilor și va fi coordonată de către Ministerul Internelor și Reformei Administrative (titulatura perioadei respective). Ea vizează reducerea sarcinilor administrative și simplificarea procedurilor ce sunt impuse cetățenilor în relația cu administrația și, nu în ultimul rând, reducerea costurilor suportate atât de cetățean în calitate de utilizator al serviciilor publice, cât și de administrație.

Strategia face o analiză a situației din ultimii ani: a fost elaborat cadrul legislativ pentru o mai bună reglementare, prin adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 775 din 14 iulie 2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central și Hotărârea de Guvern nr. 1361 din 27 septembrie 2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului. În cadrul HG nr. 775/2005 este stabilit și cadrul organizatoric pentru fundamentarea reglementărilor, prin înființarea, la nivelul fiecărui minister, a unei unități de politici publice (UPP), cu personal pregătit care să poată participa la planificarea, fundamentarea și elaborarea reglementărilor. Propunerile de politici publice se trimit Unității de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului.

În ce privește simplificarea procedurilor administrative, se arată că deja s-au făcut progrese în acest sens, în special în înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri prin: facilitarea intrării pe piață a firmelor și a facilitării

dezvoltării afacerilor; respectarea contractelor; îmbunătățirea guvernării corporatiste; îmbunătățirea procedurii de ieșire de pe piață a firmelor, respectiv prin simplificarea procedurilor de lichidare voluntară și lichidare prin faliment.

Strategia definește ca *problemă* „calitatea scăzută a reglementărilor la nivelul administrației publice centrale”, manifestată în următoarele domenii:

- *Calitatea fundamentării reglementărilor.* Deși se arată că s-au făcut progrese în urma adoptării HG nr. 775/2005 și HG nr. 1361/2006, numărul actelor normative a fost în scădere în 2006 față de 2005, iar problemele rezultate sunt: calitatea scăzută a reglementărilor din cauza fundamentării deficitare și insuficiența mecanismelor de consultare cu părțile interesate și caracterul formal al practicilor curente privind consultarea.
- *Sarcinile administrative generate de reglementări.* România se confruntă cu probleme majore în unele domenii: obținerea de autorizații, procedurile de angajare și concediere, procedurile de înregistrare a proprietății private, nivelul taxelor și procedurile de plată a acestora, impunerea prevederilor unui contract și procedurile de declarare a falimentului. S-au identificat următoarele probleme: inexistența unei abordări integrate în ceea ce privește evaluarea costurilor administrative generate exclusiv de legislația națională; un nivel potențial ridicat al sarcinilor administrative și necesitatea derulării acțiunilor concrete în vederea reducerii acestora.
- *Procedurile administrative complicate.* Simplificarea cadrului de reglementare este văzută ca o necesitate a creșterii economice în următorii ani.
- *Organizarea și funcționarea agențiilor și autorităților de reglementare și control.* Acestea reprezintă în multe cazuri principala interfață dintre administrația publică centrală și beneficiarii reglementărilor generate de aceasta, fie ei reprezentanți ai sectorului economic sau cetățeni. Problemele constatate în acest domeniu sunt: lipsa unei evaluări de ansamblu a modului în care sunt organizate și funcționează agențiile și

autoritățile de reglementare și control și lipsa unui plan de reformă fundamentat în mod adecvat.

- *Cadrul normativ complicat ce generează dificultăți de interpretare și aplicare.* În România, acesta se caracterizează printr-o normativitate excesivă, instabilitate crescută a normelor juridice, precum și printr-un număr mare de paralelisme legislative, norme desuete, caduce, inaplicabile etc. Cauzele acestor probleme sunt: lipsa inițiativei, reflectată prin absența unor demersuri concrete din partea inițiatorilor actelor normative de la nivelul administrației publice centrale în ceea ce privește recurgerea la instrumentele concrete de simplificare a legislației, în pofida existenței unui cadru juridic bine definit, asigurat de prevederile Legii nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare; lipsa unui sistem eficace pentru monitorizarea și asigurarea respectării normelor legale ce pot concura la efortul de simplificare a legislației active.
- *Aplicarea legislației comunitare.* S-a constatat un deficit, mai ales din punct de vedere calitativ, în ceea ce privește transpunerea directivelor comunitare și notificarea către Comisia Europeană a măsurilor naționale de transpunere a acestora dar și lipsa cadrului pentru aplicarea directă a mai multor regulamente comunitare.

Așa cum se menționează, scopul strategiei este acela de a crea un cadru de reglementare care să favorizeze dezvoltarea economică. *Obiective* sale generale sunt:

1. Îmbunătățirea evaluării impactului reglementărilor și a activității de consultare.
2. Reducerea sarcinilor administrative pentru mediul de afaceri.
3. Facilitarea interacțiunii dintre sectorul economic și administrația publică centrală.
4. Îmbunătățirea procesului de reglementare la nivelul agențiilor și autorităților de reglementare și control.
5. Simplificarea legislației naționale.

## 6. Aplicarea efectivă a legislației comunitare.

Implementarea măsurilor propuse pentru fiecare dintre obiective se monitorizează pe două paliere:

- Primul palier privește monitorizarea planului de acțiune general al strategiei, iar acest proces va fi realizat de către grupul de lucru interministerial permanent pentru o reglementare mai bună. În cadrul grupului se analizează gradul de realizare a măsurilor din prezenta strategie, se identifică soluții pentru problemele care apar în implementarea acestora și se stabilesc pozițiile României în ceea ce privește demersurile realizate la nivel comunitar în domeniul unei reglementări mai bune.
- Al doilea palier privește monitorizarea direcțiilor de acțiune aferente obiectivelor generale de către instituțiile responsabile.

### ▪ **Guvernul Mihai Răzvan-Ungureanu** **(9 februarie 2012 – 7 mai 2012)**

Deși cu o perioadă de guvernare scurtă (aproape trei luni), Guvernul Mihai-Răzvan Ungureanu a prezentat un program de guvernare<sup>46</sup> raportat la situația economico-socială a momentului și măsurile necesare până la finele legislaturii, în decembrie 2012.

### ***Programul de Guvernare 2012***

Programul se axa mai ales pe măsuri pe termen scurt, având în vedere perioada de timp rămasă până la finalul legislaturii. Dând exemple de măsuri cauzate de recesiune adoptate în alte state europene (înghețarea sau scăderea salariilor și pensiilor, creșterea vârstei de pensionare, creșterea TVA), programul arăta că România a înregistrat progrese economice, în ciuda climatului internațional nefavorabil. Conduita economică prudentă și

---

<sup>46</sup> Programul de Guvernare 2012, anexă la Hotărârea parlamentului României nr. 1 din 9 februarie 2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 107 din 9 februarie 2012, disponibilă pe site-ul Guvernului României la adresa [http://arhiva.gov.ro/upload/program\\_guvernare/program%20de%20guvernare\\_ungureanu.pdf](http://arhiva.gov.ro/upload/program_guvernare/program%20de%20guvernare_ungureanu.pdf)

nepopulistă „va evita derapajele, va îmbunătăți calitatea vieții în concordanță cu resursele disponibile și va permite respectarea angajamentelor asumate în relația cu instituțiile internaționale”. Coerența actului de guvernare se menține prin continuarea și finalizarea celor 11 **reforme esențiale** demarate în ultimii 3 ani:

1. reforma cadrului fiscal;
2. reforma aparatului bugetar și a agențiilor guvernamentale;
3. reforma salarizării personalului plătit din fonduri publice;
4. reforma administrației publice;
5. reforma sistemului public de pensii;
6. reforma legislației muncii;
7. reforma dialogului social;
8. reforma educației;
9. reforma sănătății;
10. reforma asistenței sociale;
11. reforma sistemului de justiție.

Programul propunea măsuri pe termen scurt de relansare economică și crearea de locuri de muncă: măsuri pentru sprijinirea firmelor care angajează șomeri în vârstă de peste 45 ani, care sunt părinți unici susținători ai familiilor monoparentale sau care mai au 3 ani până la pensionare, tineri absolvenți sau persoane cu handicap; susținerea industriei și dezvoltării durabile; operaționalizarea parteneriatului public-privat; diminuarea poverii administrative și financiare; măsuri pentru sprijinirea contribuabililor aflați în dificultate; facilități fiscale acordate mediului de afaceri și instituțiilor publice; măsuri pentru combaterea evaziunii fiscale.

Prioritățile anului 2012, în opinia guvernanților, au fost: absorbția fondurilor structurale și de coeziune; educația; sănătatea, piața muncii; asigurările sociale; familia, protecția copilului și egalitatea de șanse; competitivitatea, mediul de afaceri și IMM-urile; cercetarea științifică, dezvoltarea și inovarea; infrastructura de transport; energia; societatea informațională; agricultura și dezvoltarea rurală; turism și dezvoltarea regională; protecția mediului înconjurător; politica fiscal-bugetară; administrație publică

eficientă și mai puțin costisitoare; justiția și politicile anticorupție; ordinea publică și siguranța cetățeanului; diplomația și afaceri externe; cultura; tineret și sport; apărare și securitate națională.

Programul face o analiză a situației costurilor cu administrația publică din anii anteriori și se precizează că „reforma administrației publice a urmărit furnizarea serviciilor publice axate pe nevoile cetățenilor, prin simplificare, eficientizare și diminuarea costurilor de funcționare a instituțiilor publice”. Costurile de funcționare a aparatului bugetar s-au redus cu 2,7 puncte procentuale, de la 15,1% din PIB, la 12,4% din PIB, în perioada 2009-2012. Au fost desființate, comasate sau restructurate 141 de agenții guvernamentale, iar prin impunerea normativelor de personal în autoritatea publică centrală și locală, aparatul bugetar a fost redus cu 198.544 persoane în ultimii 3 ani (2009-2012). Politica de noi angajări în sectorul public a fost restricționată: se ocupă un post după vacantarea a șapte posturi. România a recurs la redimensionarea aparatul bugetar urmărind principiul performanței individuale și al eficienței la nivelul fiecărei instituții. Cheltuielile de personal au fost reduse cu 5,8 puncte procentuale (de la 45,6 miliarde lei în 2010 la 39,8 miliarde lei în 2012), în timp ce cheltuielile de investiții au crescut cu 5,5 puncte procentuale (de la 32,6 miliarde lei în 2010 la 38,1 miliarde lei în 2012) pentru a susține crearea de noi locuri de muncă în economie. „Un aparat bugetar mai puțin costisitor și corect dimensionat contribuie la atenuarea dezechilibrelor macroeconomice și la diminuarea birocrăției excesive” – se arată în program.

*Direcțiile de acțiune* pentru continuarea reformei administrației publice au fost:

- Creșterea calității și accesului la servicii publice, prin dezvoltarea unui sistem de monitorizare a indicatorilor de performanță în sectorul serviciilor comunitare de utilități publice. Performanța administrației publice va fi măsurată în raport cu contribuabilul, prin timpul de așteptare la ghișeu, de soluționare al unor proceduri administrative, prin numărul de deplasări la o unitate administrativă pentru a rezolva o problema, numărul de instituții la care un cetățean trebuie să apeleze

pentru aceeași problemă, prin existența alternativelor în cazul diferitelor proceduri.

- Consultarea online a situației fiscale personale la zi și posibilitatea plății taxelor online.
- Transparența cheltuielilor publice, creșterea eficienței politicii fiscal-bugetare și îmbunătățirea predictibilității acesteia, prin promovarea Codului finanțelor publice locale.
- Definitivarea și promovarea proiectului legii privind Codul Administrativ al României, precum și monitorizarea armonizării legislației ca urmare a adoptării Codului Administrativ al României.
- Regândirea regiunilor economice de dezvoltare pentru a promova dezvoltarea durabilă și reducerea decalajelor între dezvoltarea marilor și micilor orașe, precum și între zonele rurale și cele urbane dezvoltate.
- Elaborarea proiectului Codului de procedură administrativă și stabilirea unor proceduri unitare de lucru.
- Monitorizarea noii Strategii Naționale Anticorupție 2012-2015 în sectorul de administrație publică locală.
- Îndeplinirea obiectivelor Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative prin utilizarea în totalitate a fondurilor alocate și atingerea indicatorilor fixați, până la finalul perioadei de implementare (anul 2015), conform reglementărilor europene.
- Finalizarea procesului de eliberare a titlurilor de proprietate prin eliminarea blocajelor create prin normele Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară.
- Implementarea unui sistem de comunicare on-line între autoritățile publice la nivel județean, fapt care ar conduce la soluționare cu celeritate a problemelor precum și la scăderea anumitor cheltuieli.
- Reorganizarea serviciilor publice deconcentrate prin transferul de atribuții către autoritățile publice locale și preluarea atribuțiilor de control, monitorizare și inspecție de către prefect.

- Crearea cadrului legal privind extinderea utilizării limbii materne în relațiile cu serviciile publice deconcentrate.
- Formarea continuă a personalului din administrația publică, punându-se accent pe perfecționarea în domeniul întocmirii proiectelor și accesării fondurilor europene.
- Creșterea gradului de predictibilitate a politicilor publice prin instituirea unui instrument de planificare a reglementărilor.
- Introducerea unui sistem coordonat de formulare a politicilor guvernamentale în concordanță cu Strategia fiscal bugetară pe termen mediu.
- Introducerea analizelor de impact aprofundate în vederea fundamentării politicilor publice prioritare corelat cu dezvoltarea de metodologii sectoriale de evaluare preliminară a impactului, la nivelul administrației publice centrale.
- Creșterea gradului de transparență și îmbunătățirea procesului de consultare în etapele de elaborare a politicilor publice.

Acestor măsuri li se adaugă și altele, incluse în capitolul referitor la societatea informațională, dar care vizează și administrația publică:

- Creșterea calității, eficienței și gradului de utilizare a serviciilor publice electronice, prin simplificarea procedurilor administrative și transpunerea acestora în format electronic.
- Creșterea productivității și competitivității companiilor românești prin utilizarea pe larg a platformelor de schimb electronic de date/documente între cetățeni, companii și administrația publică.

Se observă, așadar, preocuparea pentru creșterea calității serviciilor publice – inclusiv prin pregătirea și perfecționarea continuă a personalului din administrație, evaluarea personalului în funcție de percepția contribuabililor, prevenirea actelor de corupție în rândul funcționarilor publici, dar și prin deblocarea procedurilor de eliberare a titlurilor de proprietate, menținerea necesității adoptării codurilor administrativ și de procedură administrativă, măsuri care să eficientizeze activitatea administrației publice (conectare on-line, mai bună reglementare, transparență etc).



#### 1.4. Perioada 2012-2016

Pentru această perioadă vom analiza:

- **Programul de Guvernare 2012**, adoptat în luna mai 2012, în urma demiterii prin moțiune de cenzură a Guvernului anterior.
- **Programul de Guvernare 2013-2016**, adoptat la finele anului 2012, după validarea alegerilor parlamentare și instalarea noului guvern.
- **Programul de Guvernare 2015-2016**, adoptat după demisia premierului Victor Ponta.
- **Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020.**
- **Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020.**
- **Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România (SNADR) 2015.**
- **Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020.**
- **Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020.**
- **Strategia Națională Anticorupție 2012-2015.**
- **Strategia Națională Anticorupție 2016-2020.**

Guvernele în funcție au fost:

- **Guvernul Victor Ponta 1**  
**(7 mai 2012 – 21 decembrie 2012)**

Tensiunile cauzate de efectele crizei economice și de nemulțumirile față de măsurile de austeritate aplicate de guvernele de dreapta, apărute chiar și în interiorul partidelor aflate la guvernare, fac ca, înainte cu șapte luni de alegerile parlamentare, PD-L să piardă majoritatea în Parlament. Guvernul independentului Mihai-Răzvan Ungureanu a fost demis prin moțiune de cenzură, iar președintele Traian Băsescu a fost nevoit să accepte propunerea de premier a noii majorități din Parlament formată din PSD-PNL-PC, respectiv Victor Viorel Ponta. Guvernul Victor Ponta 1 a funcționat de la 7 mai 2012 până la 21 decembrie 2012, data constituirii noului Guvern în urma alegerilor parlamentare. Guvernul era compus din șapte miniștri PSD, opt PNL și cinci

independenți. Deși el face parte din legislatura 2008-2012, am introdus acest Guvern la perioada 2012-2016, ca urmare a continuității legate de persoana primului-ministru.

### ***Programul de Guvernare 2012***

Programul de Guvernare 2012<sup>47</sup> este adaptat perioadei scurte pentru care a fost conceput, respectiv de opt luni, până la desemnarea noului guvern după alegerile parlamentare din noiembrie 2012. În Program se arată că „elaborarea prezentului Program de Guvernare a ținut cont de perioada relativ scurtă de timp existentă până la alegerile parlamentare, de situația economică și socială în care se afla România și de contextul internațional care continuă să fie dominat de incertitudine și instabilitate economică și financiară.

Un criteriu determinant în stabilirea obiectivelor și strategiilor guvernamentale a fost cel al concordanței cu responsabilitățile pe care România și le-a asumat în raport cu partenerii săi europeni și euroatlantici. De asemenea, ceea ce a contat în mod prioritar a fost nevoia resimțită la nivel social a unei guvernări care să fie mai aproape de oameni, mai transparentă, mai eficientă, care să oprească abuzurile de până acum, să consolideze statul de drept, să corecteze greșelile pe care fosta guvernare le-a făcut, să introducă mai multă justiție socială și să ofere o speranță și o direcție de evoluție spre dezvoltarea durabilă a întregii societăți.”

Programul a fost conceput pentru o perioadă scurtă de timp și a avut ca priorități esențiale, așa cum sunt ele prezentate în document:

1. respectarea legilor, fără excepții, fără derogări sau scuze;
2. repararea inechităților sociale;
3. implementarea unei viziuni economice de lungă durată, care să ofere predictibilitate, locuri de muncă și să protejeze resursele naturale ale țării;

---

<sup>47</sup> Programul de Guvernare 2012, disponibil pe site-ul Ministerului Muncii, arhivă, la adresa <https://web.archive.org/web/20140127161732/http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Domenii/Egalitate%20de%20sanse/Pogramul%20de%20guvernare%202012.pdf>

4. depolitizarea administrației publice; doar miniștrii și secretarii de stat vor fi numiți și sprijiniți politic;
5. toleranță zero față de corupție și clientelism. Continuarea eforturilor pentru atingerea obiectivelor din Mecanismul de Cooperare și Verificare.

**Obiectivele** Programului de Guvernare au în vedere, în această ordine: bugetul public și politica economică; afaceri europene, gestionarea fondurilor structurale și de coeziune; sănătate; economie, comerț și mediu de afaceri; cultură; administrație și interne; apărare; justiție; agricultură și dezvoltare rurală; dezvoltare regională și turism; transporturi; diplomatie și afaceri externe; educație; muncă, familie și protecție socială; protecția mediului înconjurător; societatea informațională; strategii guvernamentale, transparență și colaborarea cu societatea civilă.

*Administrația publică* este tratată în același capitol cu afacerile interne și are ca prim obiectiv *depolitizarea sistemului administrativ*. „O administrație publică nu poate funcționa eficient fără un corp profesionist de funcționari publici care să acționeze neutru politic și să urmărească interesul public și satisfacerea cerințelor și nevoilor cetățenilor”<sup>48</sup> – se arată în Program. Pentru realizarea acestui lucru, ca direcție de acțiune se specifică organizarea transparentă și corectă a concursurilor pentru recrutarea și promovarea în funcțiile publice și în celelalte posturi din administrația publică exclusiv pe bază de competență profesională<sup>49</sup>.

Al doilea obiectiv viza *creșterea performanțelor corpului funcționarilor publici* în scopul aplicării legii și al întăririi autorității instituțiilor publice; aceasta implică o creștere a calității corpului funcționarilor publici prin introducerea criteriilor de performanță simultan cu eliminarea presiunilor politice, în special asupra înalților funcționari publici. Direcțiile de acțiune au fost: introducerea unor metode moderne de management al resurselor umane începând de la recrutare, selecție, evaluare și promovare; reformarea sistemului

---

<sup>48</sup> Formulare regăsită și în programele, strategiile anterioare.

<sup>49</sup> În fapt, nicio măsură concretă nu a fost întreprinsă pentru a pune în practică acest deziderat.

de pregătire profesională pentru funcționarii publici; reformarea sistemului de evaluare a performanțelor funcționarilor publici; regândirea sistemului de organizare și desfășurare a concursurilor pentru a asigura transparența și obiectivitatea atât în ceea ce privește accesul în corpul funcționarilor publici cât și avansarea în cadrul acestuia.

Al treilea obiectiv se referea la *cooperarea permanentă cu autoritățile publice locale* în scopul asigurării de către acestea a serviciilor publice descentralizate, în interesul cetățenilor. *Descentralizarea* administrativă și financiară, văzută ca unul dintre pilonii reformei administrației, era de natură să ofere cetățeanului servicii publice mai complete, diverse, de mai bună calitate, la costuri mai mici și accesibile tuturor. Procesul trebuia să fie realizat numai prin delegarea de competențe de la administrația statală către administrația locală doar însoțite de asigurarea resurselor financiare adecvate. Direcțiile de acțiune erau: pregătirea, de către Guvern, în parteneriat cu structurile asociative ale autorităților locale, a introducerii standardelor de calitate, cost și a normativelor de personal pentru fiecare unitate administrativ-teritorială în parte; eliminarea tuturor formelor de discriminare în alocarea fondurilor guvernamentale destinate autorităților publice locale; întărirea capacității administrației publice locale de a atrage fondurile europene și de a finanța/cofinanța programele de dezvoltare locală; încurajarea asocierii între unitățile administrativ teritoriale în vederea creșterii gradului de accesare a fondurilor europene.

Următorul obiectiv avea în atenție *prevenirea și combaterea actelor de corupție* din structurile administrației publice centrale și locale, iar direcții de acțiune erau:

- promovarea Strategiei Naționale Anticorupție în vederea acceptării de către Parlamentul României;
- elaborarea planurilor sectoriale pentru aplicarea Strategiei Naționale Anticorupție;
- intensificarea activităților de implementare a sistemelor de control intern/managerial la ordonatorii principali de credite ai bugetului de

stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și bugetului oricărui fond special, incluzând toate instituțiile publice<sup>50</sup>.

Ultimul obiectiv avea în vedere apropierea alegerilor și se referea la adoptarea măsurilor necesare pentru buna organizare a alegerilor locale și parlamentare; direcțiile de acțiune erau: adoptarea cadrului legislativ aferent alegerilor parlamentare; adoptarea măsurilor necesare astfel încât prefectii și subprefecții să asigure condițiile pentru buna desfășurare a procesului electoral; asigurarea măsurilor necesare desfășurării corecte a scrutinurilor, de prevenire a încălcării normelor în materie și asigurarea măsurilor de ordine publică în timpul desfășurării alegerilor.

#### ▪ **Guvernul Victor Ponta 2**

**(21 decembrie 2012 – 05 martie 2014)**

După alegerile din 2012, câștigate de alianța Uniunea Social Liberală formată din PSD și PNL, președintele Traian Băsescu îl desemnează din nou pe Victor Ponta în funcția de premier, ca fiind singura propunere venită din partea partidelor. Guvernul Victor Ponta 2 avea în componență: 13 miniștri PSD, zece PNL, 2 PC, unul UNPR și un independent.

#### ***Programul de Guvernare 2013-2016***<sup>51</sup>

În Program se precizează că „evaluarea obiectivă a realității economice și sociale din țară relevă că România se află în acest moment pe drumul cel bun al dezvoltării sustenabile, deși se confruntă în continuare cu efectele unei crize economice gestionate deficitar până în 2012. Astfel, o parte din nedreptățile comise de guvernările PDL au fost reparate, rezolvarea dezechilibrelor sociale

---

<sup>50</sup> Poate cele mai importante realizări ale acestei perioade sunt reprezentate de Strategia Națională Anticorupție 2012-2015 și de accentul pus pe aplicarea controlului intern managerial în instituțiile publice. Instrumentele au fost realizate, însă aplicarea acestora în instituțiile publice a fost de cele mai multe ori formală.

<sup>51</sup> Programul de Guvernare 2013-2016, anexă la Hotărârea Parlamentului nr. 45 din 21 decembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial nr. 877 din 21 decembrie 2012, disponibil și pe site-ul Guvernului României, la adresa [http://gov.ro/fisiere/pagini\\_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf](http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf)

au fost ținute în mod direct în ultimele șapte luni, guvernarea a devenit mult mai preocupată de problemele reale ale populației, iar mediul economic a primit semnale favorabile din partea Guvernului<sup>52</sup>. Totuși, anii în care austeritatea a fost singura politică implementată și-au spus cuvântul, iar îndreptarea tuturor erorilor comise începând din 2009 și până în primăvara lui 2012 necesită o acțiune susținută, de lungă durată”. Astfel, Guvernul „își propune să continue lucrurile bune începute în ultimele șapte luni. Obiectivul central constă în realizarea unui echilibru corect între consolidarea fiscală sustenabilă și relansarea economică, între economic și social, între nevoia unui stat puternic și reducerea risipei din banul public. În acest sens, se propune promovarea unui set coerent de politici macroeconomice menite să susțină mediul de afaceri, să refacă atractivitatea investițională a României, să conducă la crearea de noi locuri de muncă și să ofere o evoluție favorabilă nivelului de trai al populației.”

Este interesant că un program de Guvernare conține și referiri la relația puterii cu opoziția: „Un alt principiu pe care se întemeiază prezentul Program de guvernare este cel al respectului față de Opoziție. Sistemul politic românesc are nevoie de o opoziție încheagată și activă, cu care Guvernul să poată dialoga în momentul adoptării unor decizii majore pentru societate. România nu poate continua pe linia conflictului și a dezbinării. O Guvernare responsabilă promovează dialogul, construcția și stabilitatea.” Alături de dialogul cu opoziția, Programul de Guvernare adoptă și o deschidere către societatea civilă și partenerii sociali dar și angajamentul Guvernului pentru respectarea principiilor bunei guvernări: transparență, responsabilitate, participare cetățenească.

Unul dintre cele mai consistente – ca dimensiune – programe din perioada studiată, Programul de Guvernare 2013-2016 își inventariază rezultatele celor 7 luni anterioare de guvernare a Guvernului Ponta 1, tratează contextul, măsurile luate anterior și măsurile ce ar trebui luate pentru fiecare dintre domeniile de interes. Direcțiile strategice sunt: politica macroeconomică; agricultură; apărare;

---

<sup>52</sup> Se remarcă un ton similar celorlalte programe de guvernare, raportarea făcându-se la nerealizările guvernărilor anterioare, greaua moștenire. Raportarea la trecut pare a avea rolul de a justifica, de a pregăti propriile nereușite.

ape și păduri; buget; comunicații; cultură; dezvoltare și administrație; educație; energie; externe – cuprinzând și relația cu românii de pretutindeni; finanțe; fonduri europene; industrie, comerț și competitivitate; interne; justiție; mari proiecte de infrastructură; mediu; muncă; sănătate; tineret și sport; transporturi; turism, IMM și mediul de afaceri; minorități.

**Administrația publică** este tratată împreună cu dezvoltarea regională; programul face o analiză critică a contextului ultimilor ani, respectiv o centralizare a competențelor la nivelul ministrelor, care a dus la:

- „subfinanțarea serviciilor publice gestionate de autoritățile locale, (educație, sănătate, asistență socială, infrastructura publică de apă, canalizare, drumuri etc.);
- gestionarea programelor naționale pe criterii exclusiv politice, lipsită de transparență;
- aparentă descentralizare, realizată doar la nivel formal, dar fără suport financiar; intensificarea controlului politic asupra primarilor și președinților de consilii județene, prin acordarea resurselor financiare doar pe criterii de apartenență politică și nu pe criterii de analiză a nevoilor comunităților locale;
- accentuarea birocrăției la nivelul autorităților publice locale”.

Decalajele constatate între diferite zone rurale, urbane sau regiuni au dus la promovarea ideii de înființare a Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice – existent sub această titulatură și în prezent.

*Obiectivele* acestui domeniu sunt:

- Creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene, prin simplificarea procedurilor de depunere, evaluare, implementare și verificare a proiectelor.
- Reorganizarea administrativ-teritorială prin crearea cadrului instituțional pentru funcționarea regiunilor administrativ-teritoriale.
- Elaborarea unui plan strategic de dezvoltare pentru: reducerea decalajelor de dezvoltare în scopul atingerii mediei europene pentru toate regiunile de dezvoltare; recuperarea accelerată a întârzierilor în

domeniul economic și social a zonelor mai puțin dezvoltate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre.

- Prioritizarea investițiilor publice destinate satului românesc în sensul finanțării prioritare a unui pachet minim obligatoriu de investiții publice de tipul: școală, biserică, dispensar medical și farmacie, bibliotecă și cămin cultural, apă și canalizare, drumuri locale, iluminat public, salubritate, mașină de pompieri, ambulanță, târg comunal etc. care să asigure un standard minim obligatoriu de civilizație și confort.
- Continuarea reformei în administrația publică cu accent pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității.
- Armonizarea legislației care guvernează administrația publică în vederea eficientizării actului administrativ.
- Introducerea unui sistem de indicatori de evaluare a modului de funcționare a tuturor instituțiilor din administrația publică, atât de la nivel central cât și local, prin utilizarea standardelor de calitate și de cost a tuturor serviciilor publice. Revizuirea tuturor normelor de funcționare și reglementare a administrației, în așa fel încât activitatea administrației publice să fie măsurabilă și eficientă.
- Operaționalizarea conceptului de „ghișeu unic” și a sistemelor de guvernare electronică pentru reducerea birocrăției, a costurilor de funcționare a sistemului administrației publice și extinderea accesului cetățenilor la informațiile publice de interes național și local.

*Direcțiile de acțiune necesare realizării acestor obiective, sunt:*

1. Creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene.
2. Prioritizarea investițiilor și lucrărilor publice în contextul unei dezvoltări regionale durabile și echilibrate.
3. Regionalizare și descentralizare administrativă și financiară.
4. Modificarea legislației în vederea eficientizării și debirocratizării administrației publice.



5. Promovarea unor politici stimulative pentru stimularea performanței profesionale a personalului din administrația publică.

Măsurile care se referă tangențial și la administrația publică se găsesc și în capitolul care tratează comunicațiile și tehnologia informației; e-guvernarea, transparența în relația cu cetățenii prin intermediul sistemelor informatice, facilitarea comunicării on-line sunt câteva dintre argumentele necesității informatizării administrației publice.

### ▪ **Guvernul Victor Ponta 3**

**(5 martie 2014 – 17 decembrie 2014)**

După ieșirea PNL din alianța USL și demisia în bloc a miniștrilor liberali din Guvern, Partidul Social Democrat a fost nevoit să-și găsească noi aliați care să-l susțină, UDMR revenind astfel la guvernare. Guvernul Victor Ponta 3 a avut 11 miniștri PSD, 1 UNPR, 1 PC, 2 UDMR și un independent, cărora li se adaugă opt miniștri delegați (patru PSD, unu UNPR, trei independenți).

Guvernul a fost constituit prin asumarea Programului de Guvernare prezentat în ședința comună a Camerelor Parlamentului României din 21 decembrie 2012 și a primit încrederea Parlamentului în noua structură și componență<sup>53</sup>. Practic, acest guvern nu a supus validării de către Parlament un nou program de guvernare, ci a preluat, a completat, actualizat și și-a asumat angajamentele enunțate în 2012 de Uniunea Social Liberală. Ulterior, la 11 martie 2014, după sesizarea de către opoziție a Curții Constituționale cu privire la investirea unui Guvern fără a avea un program de guvernare, Guvernul Ponta 3 a prezentat Camerelor reunite ale Parlamentului angajarea răspunderii Guvernului asupra unui program care a completat și adaptat Programul de

---

<sup>53</sup> Hotărârea Parlamentului României nr. 1 din 4 martie 2014 privind modificarea structurii și compoziției politice a Guvernului României prevede, la art. 3: „Guvernul, în componența rezultată după remanierea prevăzută la art. 1, și-a asumat Programul de guvernare, astfel cum a fost prezentat în ședința Camerelor reunite din data de 21 decembrie 2012 și aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 45/2012, angajamentele Uniunii Social Liberale fiind preluate și asumate de formațiunile politice care compun și susțin Guvernul.” Hotărârea a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 157 din 4 martie 2014, iar noii miniștri au depus jurământul în fața președintelui României la 5 martie 2014.

Guvernare 2013-2016, al cărui conținut este nedisponibil în prezent pe niciun canal electronic. În discursul său în fața Camerelor reunite ale Parlamentului, Victor Ponta preciza că „acest Guvern va respecta principiile care au stat la baza bugetului pe care dumneavoastră, Parlamentul României, l-ați votat în luna decembrie a anului trecut, cota unică de 16% rămâne în vigoare, iar, ca priorități, reducerea contribuțiilor de asigurări sociale și scutirea de impozit a profitului reinvestit. Mai sunt însă și alte lucruri pe care trebuie să le avem ca priorități în perioada următoare. Evident că principalele linii de dezvoltare și de acțiune guvernamentală au fost prezentate înainte de alegerile din 2012, ca Program de guvernare pe diverse domenii și sectoare de activitate al Uniunii Social-Liberale.”<sup>54</sup>

#### ▪ **Guvernul Victor Ponta 4**

**(17 decembrie 2014 – 5 decembrie 2015)**

După alegerile prezidențiale din 2014 câștigate de Klaus Iohannis în fața lui Victor Ponta, UDMR a decis ieșirea de la guvernare după ce a constatat că, deși alianța se angajase să-l susțină pe social-democrat, populația maghiară a votat cu contra-candidatul său. Schimbarea componenței politice a Guvernului a dus la necesitatea unui nou vot de încredere și validarea unei noi componențe de către Parlament. Noul Guvern avea în componență 17 miniștri și patru miniștri delegați: 14 miniștri PSD, doi miniștri UNPR, patru miniștri ALDE (Partidul Alianța Liberalilor și Democraților, rezultat din fuziunea aripii desprinse din PNL – Partidul Liberal Reformator – și PC – Partidul Conservator), un independent. Guvernul Victor Ponta 4 și-a asumat răspunderea în fața Parlamentului pentru același program de guvernare adoptat în 2012 – updatat – și a primit votul de încredere în ședința comună a Camerelor reunite<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Din discursul prim-ministrului Viorel Ponta în ședința reunită a Camerei Deputaților și Senatului, a cărui stenogramă este disponibilă la adresa <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7359&idm=2&idl=1>

<sup>55</sup> Hotărârea Parlamentului României nr. 44 din 15 decembrie 2014 privind modificarea structurii și compoziției politice a Guvernului României, publicată în Monitorul Oficial nr. 911 din 15 decembrie 2014. În art. 3 din Hotărâre se arată că: „Guvernul, în componența rezultată după remanierea

„În același timp însă, nu este vorba doar de schimbarea compoziției politice și de o nouă structură a Guvernului, ci, în baza Programului de guvernare al Uniunii Social-Liberale, pe care Guvernul l-a prezentat în 2012 și pentru care a primit votul de încredere al Camerelor reunite, propun Parlamentului, majorității care susține Guvernul, o agendă de acțiuni prioritare pentru anii 2015 și 2016, până la momentul la care cu toții ne vom prezenta în fața alegătorilor pentru a cere un nou vot în alegerile parlamentare.” – se precizează în discursul premierului Victor Ponta în ședința comună a Camerelor Parlamentului<sup>56</sup>.

Pe 4 noiembrie Victor Ponta și-a depus mandatul; era consecința trimeriei sale în judecată pentru presupuse fapte penale, dar și urmare a manifestărilor de stradă izbucnite spontan după incendiul din Clubul Colectiv soldat cu 64 de morți, tragedie care a scos la iveală grave nereguli în aplicarea reglementărilor privind securitatea la incendii. Până la validarea unui nou Guvern, la 17 decembrie 2015, interimatul executivului a fost asigurat de ministrul educației Sorin Cîmpeanu.

### ***Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020***<sup>57</sup>

Concepută ca o continuare a Strategiei privind mai buna reglementare 2008-2013 prezentată anterior și subsumată Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020 și-a formulat direcțiile de acțiune pe baza analizei modului de implementare a strategiei anterioare. Documentul precizează că „Principală

---

prevăzută la art. 1, și-a asumat Programul de guvernare, astfel cum a fost prezentat în ședința Camerelor reunite din data de 21 decembrie 2012 și aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 45/2012 și modificat prin Programul asumat în ședința Camerelor reunite din data de 11 martie 2014.”

<sup>56</sup> Din discursul premierului Victor Ponta în ședința Camerelor reunite din 15 decembrie 2014, a cărei stenogramă este disponibilă pe site-ul Camerei Deputaților, la adresa <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=7444&idm=2&idl=1>

<sup>57</sup> Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020 este disponibilă pe site-ul Secretariatului General al Guvernului, la secțiunea Politici publice și programe/Strategii, disponibil la adresa [http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte\\_finale/Strategia%20privind%20mai%20buna%20reglementare%202014%20-%202020\\_3%20decembrie\\_varianta%20finala.pdf](http://sgg.gov.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia%20privind%20mai%20buna%20reglementare%202014%20-%202020_3%20decembrie_varianta%20finala.pdf)

problemă cu care se confruntă aplicarea unor politici privind mai buna reglementare la nivelul administrației publice centrale românești constă în dificultatea de a valorifica orientarea către rezultate în activitățile de concepere, implementare și evaluare a politicilor publice, respectiv a reglementărilor. Această dificultate este determinată de persistența unei tradiții legalist-procedurale în alegerea instrumentelor pentru îndeplinirea acestor activități. Cutumele în administrația românească indică un interes crescut pentru invocarea procedurilor, chiar și atunci când nu sunt relevante pentru atingerea rezultatelor. Accentul pe păstrarea unui control excesiv de riguros asupra elementelor de input (proceduri laborioase de alocare a resurselor, etape administrative redundante, controale „încrucișate” cu solicitări și standarde diferite etc.) denotă o abordare orientată mai degrabă asupra mijloacelor de obținere a unor rezultate de politici publice și mai puțin asupra rezultatelor propriu-zise. În administrația românească, a fi „conform” în raport cu unele proceduri este mai important decât a fi „eficient” în raport cu rezultatele vizate.”<sup>58</sup>

În prima parte a Strategiei se tratează politicile privind mai buna reglementare, pe modelul elaborării unei politici publice, în care se identifică problemele și se încearcă găsirea soluțiilor; din analiza implementării ultimei strategii privind mai buna reglementare 2008-2013, dar și a situației procesului de reglementare la nivel central la acel moment, s-au identificat următoarele probleme:

- *Confuzia între formularea de politici publice și formularea propunerilor de acte normative.* Propunerile de politici publice sunt instrumente de limitare a numărului de acte normative, respectiv de asigurare a unei logici a intervenției guvernamentale, care să facă legătura între obiectivele de politici publice și actele normative. Implementarea acestei proceduri nu a avut efectul scontat din cauza cutumelor administrației centrale, a implementării sporadice și inconsistente și a lipsei leadership-ului politic necesar unei astfel de abordări. Dimpotrivă, au fost considerate ca o activitate cu caracter

---

<sup>58</sup> Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, p. 11.

birocratic, care să justifice decizia, în loc să constituie un suport în formularea deciziei.

- *Confuzia între planificarea strategică și formularea politicilor publice.* Atât planurile strategice instituționale, cât și instrumentul administrativ de tipul formularului „Propunere de Politici Publice” conțin referiri la obiective de politici publice, rezultate, indicatori de performanță etc, ceea ce a creat confuzie la nivelul administrației centrale între măsurile care vizau formularea politicilor publice, respectiv organizarea activităților și alocarea resurselor în cadrul organizației (planificarea strategică)<sup>59</sup>.
- *Cadrul de monitorizare deficitar pentru politicile privind mai buna reglementare.* Strategia anterioară privind mai buna reglementare nu a făcut parte dintr-o logică a intervenției guvernamentale care să pornească de la o evaluare a problemelor generate de un proces de reglementare deficitar în contextul administrativ românesc, iar din această cauză nici politicile propuse nu au fost concepute astfel încât să facă posibilă monitorizarea într-un cadru adecvat – se arată în Strategie.
- *Lipsa unui leadership real.* Strategia a fost elaborată la nivelul unor specialiști ai administrației publice centrale, fără a exista un sprijin real la nivel politic, care să însemne asumarea și susținerea fermă a modificărilor uneori radicale pe care aceste măsuri le propuneau.
- *Existența în administrația publică a unor inițiative care, deși pot fi asimilate unor politici privind mai buna reglementare, nu au fost monitorizate ca atare.*

Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020 critică eficiența slabă a strategiei anterioare, cauzată de lipsa unui sistem de monitorizare adecvat și lipsa de monitorizare din partea unei instituții coordonatoare a modului de asumarea a unora dintre măsuri. Strategia propune ca *obiectiv general* îmbunătățirea calității instrumentelor de implementare a politicilor publice reprezentate de reglementări, precum și a procesului de inițiere, adoptare,

---

<sup>59</sup> Ibidem, p.13.

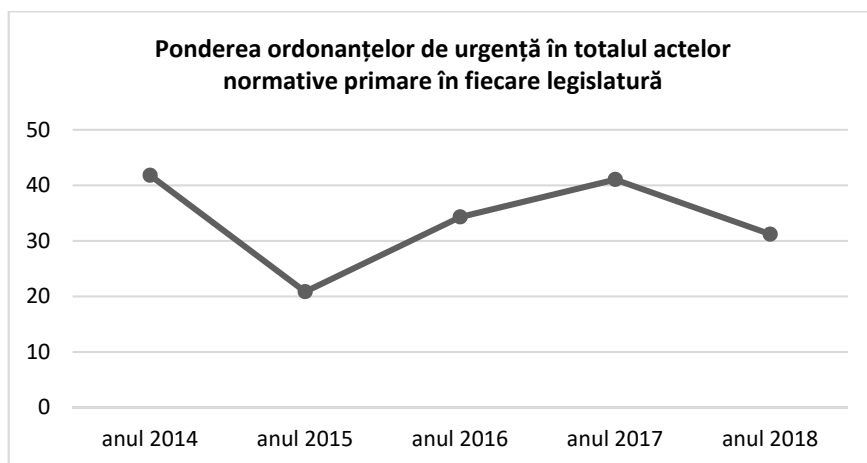
implementare și evaluare. *Obiectivele specifice* sunt: simplificarea fondului activ al legislației; creșterea calității fluxului reglementărilor; dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare.

Măsurile de simplificare a fondului activ al legislației au ca direcții principale sistematizarea și unificarea legislației, cât și reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri. Actele normative trebuie inventariate și analizate, pentru a se elimina paralelisme în reglementare; se propune dezvoltarea unor proiecte de codificare a legislației pentru principalele corpuri de legislație, dar și facilitarea accesului publicului la aceste reglementări. Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri necesită aplicarea unor metode care să permită identificarea nevoilor companiilor private vizavi de relația lor cu autoritățile statului; finalizarea procesului de măsurare a costurilor administrative și inițierea procesului de reducere a sarcinilor administrative pe baza unor metodologii comune la nivelul ministerelor, măsurarea și reducerea costurilor de conformare, corelarea referințelor pentru implementarea unor soluții IT pentru mediul de afaceri și inițierea unor proiecte de reducere a birocrăției sunt măsurile cuprinse în Strategie.

Creșterea calității fluxului reglementărilor vizează măsuri referitoare la fundamentarea actelor normative, calitatea procesului de consultare, implementarea legislației comunitare și dezvoltarea capacității administrative pentru realizarea activităților corespunzătoare. Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare se referă la cadrul de implementare a strategiei și are rol de suport pentru derularea celorlalte activități propuse; măsurile propuse în acest obiectiv sunt adaptarea cadrului instituțional – cu referire la sistematizarea legislației referitoare la utilizarea documentelor de politici publice – și specializarea resurselor umane în elaborarea studiilor de impact.

Cu toate că a adus critici strategiei anterioare și și-a propus niște obiective ambițioase, nici această strategie nu a produs rezultatele așteptate.

Ordonanțele de urgență sunt încă o procedură des utilizată (atât ca număr, cât și prin cumularea mai multor domenii de legiferat în aceeași ordonanță), iar unele proiecte de legi cu mare impact la nivelul societății inițiate de guvern, au fost „preluate” ca inițiative parlamentare, ocolindu-se astfel procesul participativ de transparență decizională<sup>60</sup>.

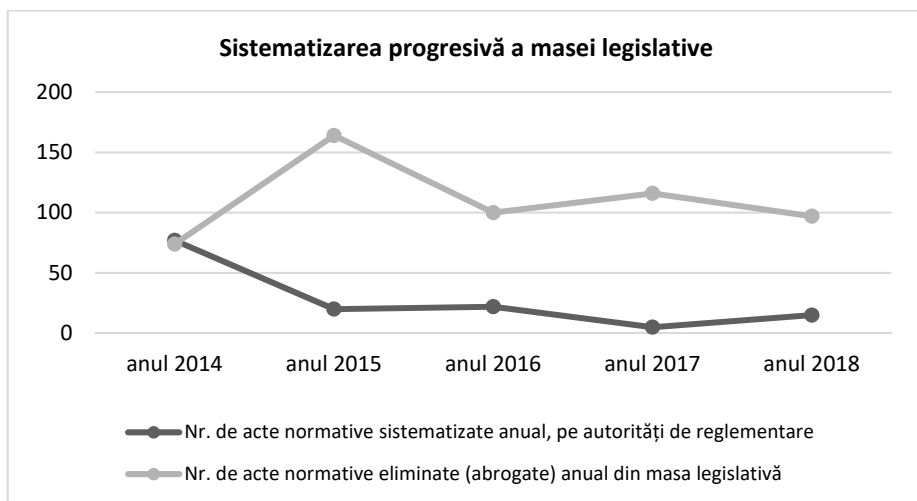


**Graficul 1.** *Ponderea ordonanțelor de urgență în totalul actelor normative*

Se continua practica ordonanțelor de urgență ce abordează mai multe subiecte de politici publice, ceea ce „cosmetizează” indicatorul „număr de ordonanțe de urgență”.

În ceea ce privește sistematizarea progresivă a masei legislative, situația se prezintă astfel:

<sup>60</sup> Sursa: Rapoarte de evaluare a impactului măsurilor implementate pe cei cinci piloni prevăzuți de SCAP 2014-2020, concluzii, în cadrul proiectului „Îmbunătățirea capacității CNCISCAP de a coordona implementarea Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020”. Rapoartele privind concluziile SCAP au fost realizate de echipa coordonată de Dragoș Dincă. Din echipă au făcut parte Adrian Cristinel Bădilă – Expert 1 administrație publică, Georgeta-Liliana Ghețe-Dănuș Expert 2 administrație publică, Cătălin Dumitrică – Expert 1 resurse umane, Gabriel Oprea – Expert 1 monitorizare/evaluare, Marius Gubernat – Expert comunicare, Alina Ioana Marinoiu – Expert 2 Monitorizare/evaluare, Roxana Simona Hădărean – Expert IT administrare web și baze de date și Renaldo Niță – Expert 2 Resurse umane.



**Graficul 2.** *Sistematizarea progresivă a masei legislative*

Frecvențele modificări ale structurii organizaționale în ministere și la nivelul central al Guvernului au impact negativ asupra continuității politicilor publice și implicit generează instabilitatea resurselor umane și a transferului de informații și competențe.

### ***Strategia Națională Anticorupție 2012-2015***

Strategia Națională Anticorupție are chiar și un site propriu, pe portalul Ministerului Justiției. Scopul principal al acesteia este promovarea integrității, prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional de prevenire și combatere a corupției în România. Ea se adresează tuturor instituțiilor publice reprezentând puterea executivă, legislativă și judecătorească, autorităților publice locale, mediului de afaceri și societății civile. Pentru fiecare tip de intervenție sunt identificate obiective generale și specifice. Toate acestea sunt dezvoltate prin asumarea transparenței decizionale și a guvernării deschise, dublate de o abordare axată pe trei direcții de intervenție strategică în domeniul anticorupție: prevenire, educație și combatere.

Strategia asigură dezvoltarea direcțiilor de acțiune asumate prin Programul de guvernare 2012, Capitolul 20 „Justiția și Politici Anticorupție” (Guvernul



Victor Ponta). Scopul Strategiei este „reducerea și prevenirea fenomenului corupției prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional în vederea maximizării impactului măsurilor anticorupție”. Strategia propune un program național, cu reguli comune și implementarea unor instrumente noi, consacrate ca bune practici europene, precum metodologia de evaluare a riscurilor de corupție; fiecare instituție avea ulterior obligația elaborării și implementării propriului plan de măsuri care să urmărească remedierea vulnerabilităților specifice. Ca obiective generale, Strategia își propune prevenirea corupției în instituțiile publice; creșterea gradului de educație anticorupție; combaterea corupției prin măsuri administrative și penale; aprobarea planurilor sectoriale și dezvoltarea sistemului național de monitorizare a Sistemului Național Anticorupție. Obiectivele specifice au fost:

- Remedierea vulnerabilităților specifice instituțiilor publice prin implementarea sistematică a măsurilor preventive.
- Creșterea transparenței instituționale prin sporirea gradului de disponibilitate a datelor publice deschise (open data) puse la dispoziție de către autoritățile publice.
- Consolidarea integrității și transparenței sistemului judiciar prin promovarea măsurilor anticorupție și a standardelor etice profesionale.
- Creșterea transparenței finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.
- Consolidarea integrității în rândul membrilor Parlamentului.
- Creșterea eficienței mecanismelor de prevenire a corupției în materia achizițiilor publice.
- Promovarea unui mediu de afaceri concurențial, corect și integru:
- Consolidarea integrității, eficienței și transparenței la nivelul administrației publice locale.
- Dezvoltarea componentei anticorupție a curriculumului de formare continuă pentru personalul propriu al instituțiilor publice.
- Creșterea gradului de informare a publicului cu privire la impactul fenomenului de corupție.

- Continuarea progreselor deja înregistrate în procesul de investigare cu imparțialitate și soluționare de către instanțe a faptelor de mare corupție și la nivel local.
- Îmbunătățirea calitativă și cantitativă a activității de monitorizare și evaluare a averilor și a intereselor, astfel încât să se obțină efecte disuasive, care să permită limitarea cazurilor de averi nejustificate, conflicte de interese sau incompatibilități.
- Consolidarea mecanismelor de control administrativ.
- Creșterea gradului de recuperare a produselor infracțiunilor urmând cele mai bune practici din alte state membre UE și consolidarea practicii judiciare:
  - aprobarea planului sectorial și autoevaluarea periodică a gradului de implementare a legislației naționale anticorupție, în special a măsurilor preventive;
  - monitorizarea implementării planului sectorial și participarea la sistemul național de monitorizare a Strategiei.

De altfel, începând cu anul 2001 au existat strategii naționale anticorupție, continuând succesiv direcțiile principale de acțiune și corectând punctele slabe ale celei precedente.

Cu toate că a reprezentat un demers inovativ, rezultatele nu au fost pe măsura obiectivelor. Doar o parte dintre instituții au aderat la strategie și, în măsură și mai mică, au dezvoltat instrumentele de aplicare a strategiei.

### ***Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România (SNADR) 2015***

Strategia<sup>61</sup> este o adaptare autohtonă a Agendei Digitale Europa 2020 elaborată de Uniunea Europeană cu obiectivul principal de a dezvolta o Piață Unică Digitală, iar scopul său este de a dezvolta în România tehnologia

---

<sup>61</sup> Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România (SNADR) 2015, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 245 din 7 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 340 din 19 mai 2015.

informației și comunicațiilor la nivelul țărilor din regiune. Principiile pentru Agenda Digitală a României sunt: încurajarea și atragerea cetățenilor și întreprinderilor plătitoare de impozite; promovarea inițiativelor centrate pe cetățeni și agenți economici; utilizarea standardelor și modelelor de referință; promovarea proiectelor legislative care susțin inițiativele TIC; asigurarea securității și a confidențialității; încurajarea transparenței și a deschiderii; promovarea dezvoltării continue; orientarea către inițiative sustenabile; facilitarea inovării; maximizarea investiției inițiale.

Strategia definește patru domenii majore de acțiune adaptate contextului actual:

- Domeniul de acțiune 1 – eGuvernare, Interoperabilitate, Securitate Cibernetică, Cloud Computing, Open Data, Big Data și Social Media – creșterea eficienței și reducerea costurilor din sectorul public din România prin modernizarea administrației.
- Domeniul de acțiune 2 – TIC în Educație, Sănătate, Cultură și eInclusion intervine în provocările sociale la un nivel sectorial și va asigura că investițiile TIC vor crea un impact pozitiv în contextul social.
- Domeniul de acțiune 3 – eCommerce, Cercetare, Dezvoltare și Inovare în TIC – se bazează pe avantajele comparative ale României regionale și sprijină creșterea economică din sectorul privat.
- Domeniul de acțiune 4 – Broadband și Infrastructura de Servicii Digitale – dezvoltarea infrastructurii de broadband și de servicii digitale stă la baza implementării domeniilor de acțiune de mai sus și a serviciilor aferente lor, dincolo de nevoia a investi în echipamente TIC de ultimă generație.

Principalul obiectiv al proiectelor de eGuvernare este de a moderniza administrațiile publice centrale și locale în vederea oferirii de servicii pentru cetățeni și mediul de afaceri, într-un mod integrat, transparent și sigur. Scopul urmărit este de a crea o administrație publică modernă, pro-activă, intensificarea eficienței interne, realizarea unei mai mari transparențe, reducerea cheltuielilor operaționale, interacționarea cu cetățenii și dezvoltarea de noi surse de creștere.

Strategia are în vedere și securitatea cibernetică pentru care stabilește linii strategice de dezvoltare; printre noțiunile pentru care se asigură măsuri de implementare sunt: cloud computing, social-media, open data sau big data. În România s-a înființat în 2014 – prin comasarea celor trei centre naționale care operează sisteme de importanță națională – Agenția pentru Agenda Digitală a României (AADR), instituție publică de specialitate a administrației publice centrale, cu personalitate juridică, aflată în subordinea Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale, cu rolul de a opera sisteme informatice la nivel național destinate guvernării electronice.

Și aceasta este o strategie ambițioasă, dar aplicarea ei se face cu întârziere prin proiectul „Stabilirea cadrului de dezvoltare a instrumentelor de e-guvernare”, COD SIPOCA 20. Se constată o mare rezistență a instituțiilor publice care ar trebui să dezvolte servicii publice electronice și o neînțelegere a acestor transformări.

În ceea ce privește securitatea cibernetică, deși există o instituție publică ce are atribuții în acest domeniu (CERT), resursele umane și dotările tehnice ale acesteia sunt ne semnificative în raport cu volumul atacurilor ciberetice. Practic, administrația publică din România este vulnerabilă din acest punct de vedere, oferind accesul la date și informații protejate.

Pot fi amintite o serie de realizări punctuale în domeniul e-guvernării, rezultate ale unor inițiative instituționale, fără a exista o abordare sistemică, unitară:

1. Cluj-Napoca – funcționar virtual
2. Planul Anual de Lucru al Guvernului (PALG)
3. Sistemul informatic de monitorizare a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice (SCAP) 2014-2020
4. Sistemul național electronic de plată online a taxelor și impozitelor utilizând cardul bancar” (SNEP)
5. Posturile vacante în Administrația Publică Românească – [posturi.gov.ro](http://posturi.gov.ro)

6. Înregistrare/Înrolare persoane fizice și juridice în Spațiul Privat Virtual ANAF
7. Programarea on-line în vederea depunerii dosarului necesar eliberării pașapoartelor
8. Sistemul Electronic de Achiziții Publice (SEAP/SICAP)
9. Sistemul PREVENT – Agenția Națională de Integritate
10. Sistemul SAFIR – Agenția Națională pentru Plăți și Inspecție Socială
11. Aplicația MySMIS 2014 – Ministerului Fondurilor Europene
12. Servicii on-line (de e-guvernare) oferite de ONRC pentru comunitatea de afaceri prin intermediul unui portal dedicat

### ***Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020***

Poate una dintre cele mai importante strategii ale reformei administrației publice din ultimii 20 de ani, Strategia pentru consolidarea administrației publice (SCAP) 2014-2020<sup>62</sup> este în curs de aplicare, fiind singura strategie identificată în perioada 2000-2019 elaborată pentru o perioadă mai mare de 4 ani. Explicația vine chiar din motivarea Strategiei, ea fiind elaborată în contextul procesului de programare a fondurilor europene aferente perioadei 2014-2020 și reprezintă condiționalitate *ex-ante*, așa cum este prevăzut în Regulamentul UE nr. 1303/2013, precum și în documentul intitulat Poziția Serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea Acordului de Parteneriat și a programelor în România pentru perioada 2014-2020<sup>63</sup>. Strategia are ca scop stabilirea cadrului general de reformă al administrației publice pentru perioada 2014-2020. În Strategie se arată în mod optimist că „Administrația publică va câștiga încrederea cetățenilor și a altor tipuri de beneficiari, oferindu-le servicii prompte și asigurând constanță în calitatea prestării serviciilor. Autoritățile și instituțiile publice vor fi apte să stimuleze implicarea cetățenilor, identificând astfel probleme, anticipând

---

<sup>62</sup> Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, anexă la Hotărârea de Guvern nr. 909 din 15 octombrie 2014 privind aprobarea Strategiei (...) și constituirea Comitetului Național pentru coordonarea implementării Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 834 bis din 17 noiembrie 2014.

<sup>63</sup> Ibidem, p. 8.

provocări și propunând soluții pe care le fundamentează, testează și validează sistematic. Astfel, se va genera un cadru de servicii adecvate nevoilor cetățenilor și ținute pe eficiență economică. Relația dintre administrația publică și beneficiari înseamnă dedicație, corelație și orientare pe soluții care să se armonizeze cu reformele din domeniile social, cultural-educational, economico-financiar, justiție și democrație”.

*Viziunea* Guvernului privind administrația publică este expusă în această Strategie:

- *O administrație publică orientată spre beneficiarii de servicii publice.* Interacțiunea cu administrația va fi configurată mai ales sub formă de servicii electronice, care vor fi disponibile în pachete intuitive și vor putea fi accesate oricând și de oriunde, pe canale multiple, din surse unice. Consolidarea serviciilor va fi susținută de mecanisme de coordonare și colaborare instituțională în interiorul administrației publice. Integrarea funcțională a serviciilor va reprezenta un mecanism de reducere a birocrăției, de coordonare inter-instituțională și de asumare a responsabilității.
- *O administrație publică deschisă și receptivă la soluții inovatoare.* În conceperea și furnizarea serviciilor, ca și în luarea altor tipuri de decizii, administrația publică se va sprijini pe participarea cetățenilor, implicarea experților și a actorilor-cheie din societate, prin mecanisme stabile de consultare. Autoritățile și instituțiile publice vor răspunde nevoilor societății, susținând în mod direct inițiativele acesteia. Centrarea administrației publice pe e-servicii va oferi autorităților și instituțiilor publice o bogată sursă de date și un spațiu de analiză și experimentare pentru soluții noi, care servesc îmbunătățirii sistematice a serviciilor.
- *O administrație care simplifică și consolidează instituții și mecanisme.* Prioritizarea, planificarea și fundamentarea politicilor publice vor fi integrate în cultura și practica decizională a administrației publice. Resursa umană din administrația publică va fi motivată, formată și

profesionalizată în mod constant în funcție de nevoile și tendințele societății. Fondurile publice vor fi gestionate pe criterii de eficiență, în interesul cetățenilor, cu scopul de a maximiza performanța serviciilor oferite. Implementarea politicilor și furnizarea serviciilor vor fi monitorizate în mod constant astfel încât managementul financiar să fie transparent și predictibil.

Rezultat al unui proces amplu de consultare cu autoritățile administrației publice centrale, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale și alte instituții, Strategia de consolidare a administrației publice 2014-2020 își stabilește *principii* atât în relația cu cetățeanul, cât și în raport cu propria activitate. Principiile în raport cu cetățeanul sunt:

- *Principiul transparenței* – autoritățile și instituțiile publice au obligația să își desfășoare activitatea într-o manieră deschisă față de public, în care accesul liber și neîngrădit la informațiile de interes public să constituie regula, iar limitarea accesului la informație să constituie excepția, în condițiile legii.
- *Principiul participării* – organizațiile nonguvernamentale, sectorul privat, autoritățile locale și instituțiile internaționale contribuie la procesul de stabilire a priorităților strategiei.
- *Principiul echității* – implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică;
- *Principiul egalității de șanse* – se asigură participarea echilibrată a femeilor și bărbaților pe piața muncii, a tinerilor, precum și egalitatea de șanse și de tratament între angajați, femei și bărbați, în cadrul relațiilor de muncă de orice fel, inclusiv prin introducerea de dispoziții pentru interzicerea discriminărilor bazate pe criterii de sex, apartenență la grupuri minoritare, rasă, religie, dizabilități.
- *Principiul dezvoltării durabile* – care urmărește satisfacerea nevoilor prezente, fără a compromite posibilitatea generațiilor viitoare de a-și satisface propriile nevoi.

Principiile Strategiei în raport cu propria activitate sunt:

- *Principiul bunei guvernări* – conform acestui principiu Guvernul trebuie să stabilească acțiuni clare și eficiente pe baza unor obiective de calitate și să aibă capacitatea de a răspunde rapid unor necesități sociale.
- *Principiul responsabilității* – stabilirea priorităților reformei administrației publice este un proces orientat spre obținerea de rezultate. Răspunderea există la toate nivelurile administrației publice.
- *Principiul eficienței și eficacității* – se va urmări atingerea obiectivelor printr-o utilizare optimală a resurselor disponibile și obținerea unor rezultate care să fie conforme cu obiectivele fixate.
- *Principiul stabilității și predictibilității* – măsurile de reformă urmăresc să creeze, în timp, un cadru stabil și predictibil, atât pentru instituțiile din administrația publică, cât și pentru cetățeni și mediul de afaceri.
- *Principiul proporționalității* – orice măsură luată trebuie să fie adecvată, necesară și corespunzătoare scopului urmărit.
- *Principiul subsidiarității* – constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară.

**Obiectivele generale** propuse prin Strategie sunt: adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale de finanțare; implementarea unui management performant în administrația publică; debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație; consolidarea capacității administrației publice de a asigura calitatea și accesul la serviciile publice. Pentru fiecare dintre acestea s-au stabilit obiective specifice și direcții de acțiune.

*1. Adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale de finanțare. Are ca obiective specifice:*

- *Creșterea gradului de predictibilitate* în privința organizării și funcționării instituțiilor de la nivelul administrației publice centrale și a politicilor pe care acestea le gestionează. Definirea clară a mandatelor



instituțiilor administrației publice de la nivel central și propunere de măsuri concrete de asigurare a stabilității pe termen lung a structurii instituțiilor publice sunt măsuri care ar asigura o coerență mai mare a domeniilor de politici publice gestionate.

- *Asigurarea cadrului optim* pentru repartizarea competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală și exercitarea lor sustenabilă. Pentru a asigura coerența, eficiența și sustenabilitatea procesului de descentralizare, pe termen mediu și lung sunt avute în vedere următoarele acțiuni: întărirea capacității structurilor instituționale implicate în transferul competențelor între diferitele paliere administrative; dezvoltarea de mecanisme/instrumente de coordonare metodologică de la nivel central cu privire la modul de exercitare a competențelor descentralizate; fundamentarea soluțiilor referitoare la repartizarea optimă a competențelor între diferitele paliere administrative; dezvoltarea politicii de descentralizare financiară și fiscală; dezvoltarea de mecanisme de monitorizare și evaluare a modului de exercitare de către autoritățile administrației publice locale a competențelor descentralizate.
- *Reorganizarea administrativ-teritorială*. Motivând că „actualele județe, cu o veche tradiție în sistemul nostru administrativ, sunt mult prea mici și prea departe de nivelul central al administrației publice pentru a putea coagula, pe baza resurselor existente în acestea, politici durabile și sustenabile de dezvoltare”, Strategia propune: dezvoltarea unei metodologii de calcul al indicelui de dezvoltare locală și instituționalizarea monitorizării periodice a acestuia la nivel național; revizuirea cadrului legal și instituțional necesar pentru reorganizarea administrativ-teritorială a României; întărirea capacității administrative a autorităților administrației publice regionale precum și a aparatelor acestora de specialitate.

## 2. Implementarea unui management performant în administrația publică.

Are ca obiective specifice:

- *Creșterea coerenței, eficienței, predictibilității și transparenței procesului decizional în administrația publică.* Măsurile sunt consistente și se referă la: operaționalizarea unui Sistem de implementare a priorităților – *Delivery Unit* (care să prioritizeze politicile relevante pentru cetățeni); consolidarea planificării strategice și introducerea bugetării pe programe la nivel central – care asigură o definire mai clară a politicilor implementate, facilitează o înțelegere mai bună a priorităților de finanțare și asigură un grad de transparență crescut al actului de guvernare; creșterea calității procesului decizional la nivelul administrației publice locale, pentru a răspunde în mod fundamentat și coerent nevoilor comunităților locale (cu referire la introducerea instrumentelor de fundamentare a deciziei și la nivel local și dezvoltarea sistemului de planificare bugetară multianual); consolidarea transparenței procesului decizional – prin consolidarea cadrului legal și instituțional incident procedurilor de transparență decizională și o mai bună implementare a regulilor transparenței procesului decizional de la nivelul administrației publice locale; dezvoltarea capacității societății civile, mediului academic și altor parteneri sociali relevanți (sindicate, patronate etc.) de a susține și promova reforma administrației publice – respectiv necesitatea de a consolida rolul pe care societatea civilă, mediul academic și ceilalți parteneri sociali relevanți trebuie să îl aibă într-un stat modern, acela de a contribui constant cu analize, evaluări și formulări de politici alternative și de a monitoriza activitatea autorităților publice; consolidarea capacității structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale.
- *Adaptarea politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele și exigențele unei administrații moderne.* Obiectivul are ca direcții: clarificarea rolurilor și mandatelor instituționale în managementul

resurselor umane, concomitent cu consolidarea capacității administrative pentru o abordare strategică, unitară și integrată a politicilor de personal; creșterea gradului de profesionalizare și a stabilității în funcțiile publice ca urmare a adaptării procedurilor de recrutare, selecție și evaluare la cerințele managementului performanței; revizuirea politicilor motivaționale în domeniul resurselor umane din administrația publică, inclusiv din perspectiva oportunităților de carieră și a salarizării orientate către performanță; abordarea integrată a dezvoltării de competențe pentru administrația publică.

- *Promovarea eticii și integrității în administrația publică* și continuarea măsurilor privind reducerea și prevenirea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor aferente formulate în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV). Promovarea eticii și integrității în administrația publică este realizată prin intermediul Strategiei Naționale Anticorupție 2012-2015, pe care am tratat-o anterior. Scopul SNA este de a reduce și a preveni fenomenul corupției, printr-o aplicare riguroasă a cadrului legal și instituțional deja existente. Prin urmare, SNA pune un accent pe respectarea standardelor de integritate și implementarea efectivă a măsurilor în vigoare (cum ar fi declarațiile de avere, gestionarea conflictelor de interese și a incompatibilităților, protecția avertizorilor de integritate, consilierul de etică, declararea cadourilor, dar și transparența în procesul decizional și accesul la informațiile de interes public).
- *Soluții IT pentru eficientizarea administrației publice.* Pentru dezvoltarea unei administrații publice moderne, eficiente, transparentă și deschisă în relația cu cetățenii și mediul de afaceri, tehnologia informației și comunicațiilor are un rol foarte important, acela de a fundamenta soluția tehnică aferentă preluării, procesării și stocării, după caz, a datelor relevante pentru problemele ridicate de cetățeni/mediu de afaceri. Măsurile sunt îndreptate către simplificarea preluării documentelor și datelor de la cetățeni sau mediul de afaceri –

personal sau on-line –, prin funcționarea ghișeului unic fizic sau ghișeului unic virtual.

- *Îmbunătățirea proceselor interne la nivelul instituțiilor publice.* Strategia propune o abordare bazată pe creșterea gradului de implementare a standardelor de management în administrația publică și creșterea capacității structurilor de audit intern din cadrul instituțiilor și autorităților publice.
- *Calitate, cercetare și inovare în administrația publică.* Se promovează bunele practici și inovarea în administrația publică, dar și încurajarea schimbului de experiență și a *networking*-ului între instituțiile și autoritățile publice. Direcțiile de acțiune se referă la implementarea mecanismelor de *banchmarking*, *bench doing* și *bench-learning*, colaborarea cu mediul academic și de cercetare, elaborarea de ghiduri, metodologii și manuale pentru promovarea bunelor practici, dar și creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrația publică.
- *Îmbunătățirea managementului resurselor materiale la nivelul autorităților și instituțiilor publice de la nivel central.* Acestea trebuie gestionate corespunzător pentru creșterea eficienței activităților.

3. *Debirocratizare și simplificare pentru cetățeni, mediul de afaceri și administrație.* Ca obiective specifice găsim:

- *Reducerea birocrăției pentru cetățeni.* Strategia propune o abordare bazată pe patru direcții de acțiune care vor viza o analizare a nevoilor și obiectivelor în termeni de simplificare și raționalizare a procedurilor administrative pentru cetățeni, realizarea unui plan integrat pentru simplificarea acestora, precum și implementarea și monitorizarea planului integrat de simplificare, respectiv evaluarea periodică a impactului măsurilor adoptate.
- *Reducerea birocrăției pentru mediul de afaceri.* Obiectivul constituie un pilon esențial al Strategiei pentru o mai bună reglementare 2014-2020, analizată anterior, măsurile aferente fiind inițiate în contextul acesteia.

- *Reducerea birocrăției inter și intrainstituționale.* În Strategie se precizează că „este esențial ca Guvernul să pună în aplicare o serie de măsuri care să simplifice procedurile de avizare menționate și, mai ales, să eficientizeze circuitul documentelor în administrație”.

4. *Consolidarea capacității administrației publice de a asigura calitatea și accesul la serviciile publice.* Obiectivele specifice acestora sunt:

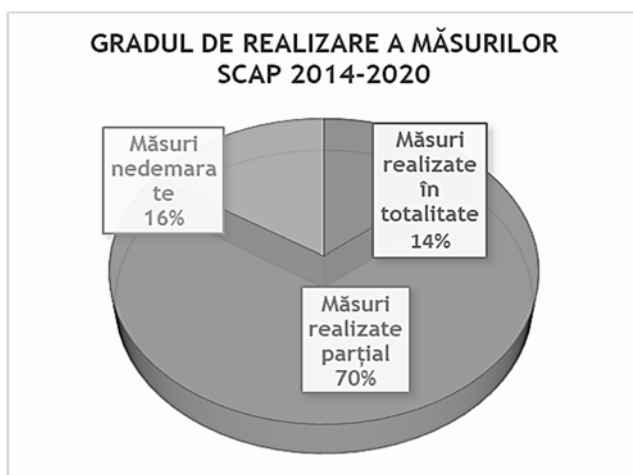
- *Creșterea calității și accesului la serviciile publice* prin eficientizarea costurilor și reducerea timpilor de furnizare a serviciilor publice. Măsurile pentru acest obiectiv se referă la: stabilirea standardelor de calitate și de cost; încurajarea asocierii unităților administrativ-teritoriale, în vederea furnizării de servicii publice mai eficiente; dezvoltarea culturii manageriale în instituțiile și autoritățile care furnizează servicii publice; îmbunătățirea accesului beneficiarilor la serviciile publice.
- *Consolidarea capacității financiare a autorităților administrației publice locale.* Strategia propune o abordare integrată, care vizează atât cadrul legislativ și mecanismul de alocare a resurselor de la bugetul de stat, cât și întărirea capacității autorităților administrației publice locale de a-și gestiona eficient resursele și de a genera venituri proprii, creând, totodată, pârghiile necesare pentru fundamentarea deciziilor în domeniu, asigurarea stabilității și predictibilității surselor de venit pentru unitățile administrativ-teritoriale, cheltuirea eficientă și responsabilă a fondurilor publice și prioritizarea investițiilor.
- *Dezvoltarea de mecanisme de monitorizare și evaluare a serviciilor publice.* Dreptul cetățenilor la servicii publice de calitate este recunoscut de Strategie, care propune o abordare ce vizează trei domenii majore de intervenție: elaborarea metodologiei cadru pentru monitorizarea și evaluarea integrată a performanței în furnizarea serviciilor publice, elaborarea de metodologii sectoriale pentru detalierea și adaptarea metodologiei cadru pentru fiecare sector, precum și elaborarea unei analize integrate a performanței autorităților

administrației publice cu privire la furnizarea serviciilor publice care ulterior să fie replicată periodic.

Pentru a măsura rezultatele obținute prin implementarea măsurilor aferente strategiei au fost stabiliți o serie de indicatori, ce vor fi urmăriți prin procesul de monitorizare, pentru fiecare dintre cele patru obiective. Deși ne aflăm la finele perioadei de implementare a Strategiei, nu sunt vizibile din afara administrației publice foarte multe schimbări și îmbunătățiri ale activității; în loc de eficientizare și dimensionare realistă a structurii în raport cu atribuțiile, pare că administrația publică este supradimensionată și supraîncărcată cu sarcini inutile – cel puțin din punctul de vedere al numărului de ministere din prezent – că nu gestionează eficient banii publici, că nu are un corp profesional eficient și bine pregătit.

SCAP este un document articulat, bine structurat, ce acoperă toate palierele administrației românești<sup>64</sup>, dar este greu de crezut că la finele anului 2020 obiectivele vor fi realizate integral.

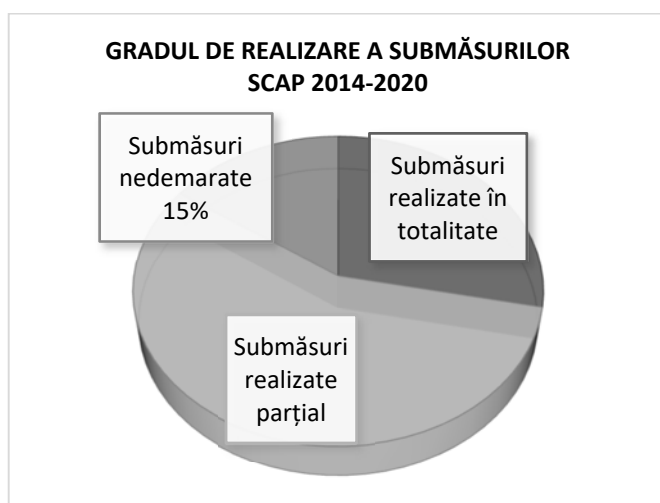
**Gradul de realizare a MĂSURILOR SCAP** (70% sunt realizate doar parțial, iar 14% sunt realizate în totalitate – martie 2019):



**Graficul 3.** Gradul de realizare a măsurilor SCAP 2014-2020

<sup>64</sup> Sursa: idem Rapoarte de evaluare a impactului măsurilor implementate.

În ceea ce privește **gradul de realizare a SUBMĂSURILOR SCAP**, 57% sunt realizate doar parțial, iar 28% sunt realizate în totalitate; ponderile sunt următoarele:



**Graficul 4.** Gradul de realizare a submăsurilor SCAP 2014-2020

Gradul de realizare a măsurilor și submăsurilor SCAP se datorează și aplicării pentru prima dată în România a mecanismului noncompetitiv POCA. Acest mecanism se adresează proiectelor corelate setului de sarcini guvernamentale ce trebuie îndeplinite doar de anumite autorități sau instituții publice, proiectele non-competitive putând fi evaluate și implementate doar dacă acestea nu pot fi depuse într-o procedură competitivă.

La nivelul celor cinci piloni ai SCAP, trei dintre aceștia au unele măsuri implementate în totalitate: Pilonul II – Debirocratizare și simplificare (40%), Pilonul I – Politici publice și reglementare (21%) și Pilonul V – Administrația publică locală (17%). În ceea ce privește implementarea în totalitate a submăsurilor, Pilonul I înregistrează cea mai mare rată, 52%, iar la polul opus se situează Pilonul V cu 14%.

▪ **Guvernul Dacian Julien Ciolos**  
**(17 noiembrie 2015 – 4 ianuarie 2017)**

După demisia premierului Victor Ponta în urma protestelor de stradă din noiembrie 2015 cauzate de tragedia din Clubul Colectiv, președintele Klaus Iohannis l-a desemnat pe Dacian Ciolos – fost ministru al agriculturii și fost comisar european – să formeze un nou Guvern. Este al treilea guvern „tehnocrat” din perioada 2000-2019 și singurul constituit integral din membri (aparent) fără apartenență politică declarată. Guvernul propus de Dacian Ciolos a fost validat de Parlament, deși raportul de forțe politice în forul legislativ nu se schimbase.

***Programul de Guvernare***<sup>65</sup>

Documentul este prevăzut în anexa 2 a Hotărârii Parlamentului României nr. 45 din 17 noiembrie 2015 pentru acordarea încrederii Guvernului și stabilește măsurile imediate și direcțiile pe termen scurt, pentru funcționarea timp de un an, până la terminarea mandatului. „Acest Guvern nu poate și nu își va asuma să se angajeze pe toate fronturile de reformă în societatea românească. Dar ceea ce își asumă acest Guvern e un set de măsuri concrete, limitate ca număr, dar cu impact și relevanță sistemică, pentru care intenționează să dea seama la final de mandat față de forțele politice și față de societate” – se precizează în Program. Una dintre sarcinile Guvernului a fost și organizarea alegerilor din 2016.

Programul de Guvernare este structurat simplist, în trei puncte: viziune, priorități, plan de măsuri. *Prioritățile* stabilite prin Programul de Guvernare au fost:

1. Un Guvern deschis și transparent, în dialog cu instituțiile administrației publice centrale și locale, cu societatea civilă și cetățenii.

---

<sup>65</sup> Programul de Guvernare aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr. 45 din 17 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 853 din 17 noiembrie 2017. Documentul este disponibil pe pagina oficială a Ministerului Justiției, la adresa <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/173018>



2. Afirmarea mai puternică a României ca actor strategic în plan regional, european și internațional, cu atenție specială acordată vecinătății, în deosebi celei estice și Balcanilor de Vest.

3. Susținerea fără rezerve a independenței justiției și continuarea luptei împotriva corupției.

4. Organizarea de alegeri libere, în deplină transparență și legalitate, prin: accesul tuturor românilor la vot; informatizarea procesului electoral în regim de urgență.

5. Îmbunătățirea eficienței administrației publice, în serviciul cetățeanului.

6. Creșterea gradului de siguranță și protecție a cetățeanului.

7. Finalizarea listelor de proiecte naționale de dezvoltare și investiții în scopul creării de locuri de muncă și al creșterii economice.

8. Eliminarea blocajelor în implementarea programelor europene cu accent pe simplificare, creșterea gradului de absorbție și a calității proiectelor finanțate.

9. Redefinirea rolului și statutului personalului medical în societate și reducerea migrației acestora în străinătate.

10. Sporirea calității actului educațional prin crearea de competențe și abilități specifice economiei cunoașterii, a mobilității personalului didactic și de cercetare și a dezvoltării armonioase prin educație fizică și sport.

11. Cercetare științifică, dezvoltare tehnologică, inovare și antreprenoriat, valorificarea talentului și expertizei românilor din țară și diaspora pentru competitivitate economică și bunăstarea cetățenilor.

12. Promovarea unui nou concept de acces la finanțările culturale prin implementarea unor instrumente juridice, financiar-fiscale și economice simple și eficiente, pentru susținerea și stimularea creatorilor de artă și cultură.

*Planul de măsuri* s-a concentrat pe realizarea următoarelor obiective:

1. Întărirea democrației electivă și a statului de drept care să creeze premisele resetării mediului politic din România. Lupta împotriva corupției.

2. Stabilizarea mediului economic și creșterea gradului de încredere a agenților economici și a capitalului în perspectiva dezvoltării

economiei. Evitarea derapajelor economice potențiale într-un an electoral.

3. Accelerarea proceselor de reformare a statului, creșterea performanței administrației publice. Administrație în slujba cetățenilor, standarde de calitate și standarde de cost în serviciile furnizate de stat cetățenilor. Cultivarea încrederii populației și mediului de afaceri în administrația publică.
4. Educație și sănătate.
5. Agricultură și pescuit.
6. Energie.
7. Transporturi și infrastructură.
8. Dezvoltare socială, cultură, minorități, mediu, tineret și sport.
9. Statul și siguranța națională.
10. Externe și afaceri europene.
11. Fonduri europene.
12. Românii de pretutindeni.
13. IT.

Deși perioada de guvernare a fost scurtă, Programul stabilește și măsurile ce privesc *reformarea administrației publice*. Creșterea gradului de *transparență* și deschidere a administrației publice, simplificarea și armonizarea cadrului legislativ ce o reglementează, eficiența și aplecarea către cetățean sunt printre măsurile susținute de Program. La 12 ani de la intrarea în vigoare a Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională, a fost nevoie ca un program de guvernare să includă ca măsură instituirea practicii consultării prealabile a cetățenilor în luarea deciziilor administrative – deși această obligativitate este reglementată prin lege.

Totuși, cele mai multe dintre măsuri se referă însă la *profesionalizarea administrației*, prin:

- recrutare și evaluare pe bază de competențe și performanță;

- crearea unei școli superioare de administrație publică și susținerea evoluției în cariera publică pe baza de programe de dezvoltare profesională;
- dezvoltarea și implementarea unui sistem de management al performanței personalului angajat în cadrul administrației publice, sistem diferențiat de remunerare, în funcție de performanță;
- crearea unor programe de testare a profesionalismului și a integrității personalului angajat în cadrul administrației publice.

*Descentralizarea* este asimilată apropierii față de cetățean; printre măsurile ce privesc descentralizarea se numără:

- continuarea procesului de descentralizare administrativă și consolidare a autonomiei locale, prin reducerea rolului administrației centrale la cel de strategie, politici și control, concomitent cu creșterea resurselor financiare la nivel local;
- asigurarea continuității și creșterea calității furnizării de servicii publice, realizarea transferului de competențe de la administrația publică centrală spre cea regională și locală, repartizarea responsabilităților cu alocarea corespunzătoare a resurselor;
- strategii de dezvoltare regională, armonizate cu Strategia de dezvoltare națională, prin crearea unui cadru instituțional de organizare și funcționare a regiunilor administrativ-teritoriale care să asigure înlăturarea decalajelor de dezvoltare existente;
- elaborarea unui plan național de investiții strategice în infrastructura comunităților locale și creșterea performanței cheltuielilor pentru dezvoltarea acestora prin implementarea unor standarde minime privind investițiile publice: școli, dispensare, lăcașe de cult, servicii de electricitate, apă și canalizare, iluminat public, salubritate; optimizarea organizării administrative a Bucureștiului și a zonei metropolitane pentru rezolvarea problemelor stringente cu care se confruntă cetățenii.

Tot în cadrul reformei administrației publice sunt incluse și măsurile referitoare la *creșterea siguranței cetățeanului*, prin: creșterea nivelului de

securitate personală a cetățeanului prin îmbunătățirea siguranței în spațiile publice, creșterea siguranței în școli, a managementului și capacității de intervenție a ISU, protejarea cetățenilor de riscurile teroriste, de infracționalitatea cibernetică, precum protecția infrastructurii critice; pregătirea autorităților publice și a populației pentru răspuns în situații de urgență și dezastre naturale; adoptarea unui program național de consolidare a clădirilor cu risc seismic ridicat. Includerea măsurilor privind creșterea siguranței cetățeanului vin, logic, urmare a tragediei produsă în Clubul Colectiv, care a și determinat schimbări legislative și instituirea de protocoale clare în privința intervențiilor în situațiile de urgență.

*Simplificarea*, ca măsură propusă în cadrul reformei administrației publice, se referă la: îmbunătățirea legislației privind achizițiile publice, în sensul simplificării acestora și impunerea unei transparențe totale în acordarea contractelor publice în administrația centrală și locală; introducerea sistemelor de guvernare electronică și a ghișeului unic.

La un an de mandat, Guvernul Dacian Ciolos și-a făcut bilanțul<sup>66</sup> activității; în privința reformei în administrația publică se precizează: „Am promovat transparența și deschiderea statului față de cetățeni, ca pârgă de combatere a corupției, am redus birocrăția și am pus bazele unor proiecte de modernizare și digitalizare a serviciilor publice.” – se arată în document. Primele rezultate prezentate în bilanț se referă la integritate, respectiv operaționalizarea Agenției Naționale de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate – pentru identificarea și supravegherea bunurilor supuse măsurilor asigurătorii în procesele penale – și promovarea Strategiei Naționale Anticorupție 2016-2020. A fost lansată cea mai mare platformă de transparență bugetară din Europa ([www.transparenta-bugetara.gov.ro](http://www.transparenta-bugetara.gov.ro)); s-au publicat o serie de date în format deschis, s-au transparentizat ședințele de Guvern și s-a operaționalizat Registrul Unic al Transparenței Intereselor ([www.ruti.gov.ro](http://www.ruti.gov.ro)). Reducerea birocrăției s-a concretizat prin: introducerea plății cu cardul la ghișeele ANAF, eliminarea unor

---

<sup>66</sup> Guvernul Ciolos, Un an de mandat, document disponibil pe site-ul Guvernului României, la adresa [http://gov.ro/fisiere/stiri\\_fisiere/Bilant\\_1\\_an\\_mandat\\_Guvern\\_Ciolos.pdf](http://gov.ro/fisiere/stiri_fisiere/Bilant_1_an_mandat_Guvern_Ciolos.pdf)

formalități birocratice în relația cu ANAF, acces mai facil și mai rapid la serviciile publice dar și proceduri mai simple datorate informatizării. Lansată în discuție publică, tema reformei administrației publice nu s-a bucurat de suficient interes – potrivit bilanțului prezentat –, dar preocupările au fost pentru pregătirea cadrului necesar unei astfel de reforme, prin finalizarea Strategiei pentru funcția publică și a Strategiei pentru formarea profesională în administrație. Despre aceste două strategii, dar și despre Strategia Națională Anticorupție vom discuta în continuare.

### ***Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020***

Strategia privind dezvoltarea funcției publice (SDFP) 2016-2020 face parte din categoria *strategiilor tematice* asumate de administrația publică din România ca parte a efortului de îmbunătățire a calității guvernării, cu impact la nivelul întregii societăți, și este prevăzută în Planul de acțiuni pentru îndeplinirea condiționalității *ex-ante* privind existența unui cadru strategic de politică pentru consolidarea eficienței administrative a statelor membre, inclusiv reforma administrației publice<sup>67</sup>. Strategia detaliază viziunea, principiile și direcțiile Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 privind resursele umane din administrație.

În analiza situației curente, Strategia determină trei *categorii* de personal:

- a) Persoane numite sau alese în funcții de demnitate publică și funcții asimilate acestora (inclusiv aleșii locali), reprezentând *palierul politic*, cu rol decizional în ceea ce privește stabilirea de obiective și acțiuni de guvernare.
- b) Persoane numite în funcții publice (de execuție, de conducere și din categoria înalților funcționari publici) în urma parcurgerii unor proceduri specifice de recrutare și selecție, reprezentând *palierul administrativ responsabil cu exercitarea prerogativelor de putere publică* în scopul îndeplinirii programului de guvernare.

---

<sup>67</sup> Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, din 27.07.2016, în vigoare de la 8 septembrie 2016, disponibilă pe site-ul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, la adresa <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2016/Strategii/strategia%20functiei%20publice.pdf>

- c) Persoanele care au *raporturi de muncă* (sau asimilate acestora) cu autoritățile și instituțiile publice și care constituie acea categorie dedicată îndeplinirii de activități care, în principiu, nu presupun exercitarea de prerogative de putere publică însă contribuie la funcționarea administrației publice.

Strategia prezintă o serie de studii din perioada 2006-2015 privind structura funcțiilor publice pe grade, gen, distribuție și vârstă; concluziile sunt că personalul este preponderent feminin, majoritatea funcțiilor au ajuns la gradul superior, iar procentul foarte mare de angajați cu vârsta peste 40 și chiar peste 50 de ani relevă o tendință de îmbătrânire. Situația avizelor emise pentru stabilirea sau modificarea structurii funcțiilor publice – cu referire la înalții funcționari publici și funcțiile de conducere – arată o creștere substanțială a numărului acestora la fiecare schimbare de guvern, „reflectând cu prioritate gradul de discreționaritate în deciziile privind funcția publică tot mai mare, cu efecte clar negative asupra profesionalismului și autonomiei funcționarilor publici, amintit ca problemă în analiza cauzelor structurale”.

*Problemele* identificate în Analiza cauzelor structurale care au dus la existența unei capacități administrative reduse în România, elaborată în 2013 pe baza activității grupului de lucru constituit în acest scop la nivelul Cămarilor Primului Ministru, sunt:

- politizarea administrației publice;
- alocarea deficitară a resurselor;
- conflicte de mandate în administrația publică;
- lipsa de încredere între palierele politic și administrativ;
- cultură administrativă conservatoare, rezistentă la schimbare;
- lipsa de transparență în procesele decizionale locale și centrale;
- capacitatea redusă de a reține în sistemul administrației publice funcționarii publici profesioniști (deprofesionalizare).<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Aceste probleme sunt comune guvernărilor din perioada analizată, dar nicio strategie sau program de guvernare, deși și-au propus, nu au reușit să le elimine.

Aceste *cauze structurale* au fost semnalate și în textul Acordului de Parteneriat al României cu Uniunea Europeană pentru perioada 2014-2020, în capitolul Principalele deficiențe transversale care afectează administrația publică. Acordul de Parteneriat prezintă sintetic deficiențele administrației publice românești din punct de vedere al managementului resurselor umane.<sup>69</sup>

- Lipsa unei politici integrate și pe termen lung pentru un management coerent și unitar al resurselor umane din administrația publică.
- Lipsa unui management performant, de la recrutare, evaluare, promovare, motivare și remunerare, până la dezvoltare profesională și dobândirea de noi competențe.
- Lipsa unei abordări integrate în ceea ce privește implementarea și promovarea valorilor etice și integrității profesionale.
- Cultură organizațională anacronică bazată pe o abordare axată pe proceduri/birocratică, nu pe (...) obținerea de performanțe măsurate în raport cu obiective și ținte clare.
- Instabilitatea funcției publice, atât la nivelul posturilor de conducere, cât și al celor de execuție, din diverse motive.
- Mecanismele de selecție, management, evaluare și promovare a personalului sunt inflexibile.

Cu o abordare critică, Strategia analizează fiecare dintre *problemele* constatate. Politizarea administrației publice a avut efecte profunde asupra independenței funcției publice, a previzibilității procesului decizional, a recrutării și a dezvoltării în cariera de funcționar public, dar și a relației de încredere între nivelurile politic și administrativ, descurajând asumarea de inițiative și simțul responsabilității la nivelul administrației publice. Politicile inconsecvente și neuniforme în materie de resurse umane – număr excesiv de mare de acte normative, modificări de acte normative uneori cu reglementări paralele și redundante – au dus la o performanță slabă a sistemului administrativ.

Gestiunea resurselor umane se face fragmentat; ANFP are doar evidența funcțiilor publice – nu și a celor cu statut special și a angajaților contractuali –

---

<sup>69</sup> Ibidem, p. 17.

ceea ce face să nu existe o imagine de ansamblu a personalului care activează în administrația publică, cu implicație directă asupra dezvoltării unor strategii de resurse umane în sistemul administrativ. Abia odată cu colectarea datelor privind întregul personal, pe care instituțiile și autoritățile publice vor fi obligate să le raporteze ANFP și constituirea Sistemului electronic național de evidență a ocupării în sectorul public<sup>70</sup>, Agenția va putea avea imaginea de ansamblu a structurii personalului din administrație, pentru a putea concepe și pune în aplicare strategii de management în domeniul resurselor umane, în mod realist, eficient și profesionist. Administrația românească nu este adaptată cerințelor sociale și este rezistentă la schimbare și inovare, iar lipsa unui sistem performant de recrutare, evaluare, promovare și motivare generează o performanță slabă a resursei umane. „Sistemul de evaluare a performanțelor profesionale este inflexibil, bazat pe proceduri și nu pe obținerea de performanțe măsurate în raport cu obiective și ținte clare” – se arată în Strategie.

Sistemul nu permite recompensarea bănească a performanțelor la locul de muncă individual, iar acest lucru nu stimulează funcționarii publici pentru creșterea eficienței și eficacității activității lor; de multe ori, nici șefii direcții sau conducătorii de instituții și autorități publice nu au abilitatea să-și motiveze subordonații prin alte modalități, non-salariale. Pe de altă parte, sistemul de instruire și perfecționare este insuficient dezvoltat și nu poate asigura un cadru coerent pentru profesionalizarea corespunzătoare a personalului din administrația publică. O problemă o constituie și nerespectarea normelor de etică și integritate în condițiile în care activitatea preventivă a fost tratată superficial sau ignorată de voința politică a conducătorilor de instituții publice.

*Viziunea* Strategiei este că „România va avea funcționari publici profesioniști, neutri din punct de vedere politic, care acționează în condiții de stabilitate, transparență și predictibilitate, responsabili pentru rezultatele obținute și care sunt capabili să elaboreze și să implementeze politici publice eficiente, ce vor susține dezvoltarea durabilă a României”.

---

<sup>70</sup> Art. 411 din Codul administrativ adoptat prin OG nr. 57/2019.



Pentru implementarea strategiei vor fi avute în vedere următoarele *principii*: legalitatea și respectarea statului de drept; transparența, deschiderea și participarea; eficiența și eficacitatea; proporționalitatea, coerența și responsabilitatea; promovarea egalității între bărbați și femei și nediscriminarea; accesibilitatea; flexibilitatea.

*Obiectivul general* al Strategiei este ca, în perioada 2016-2020, la nivelul funcției publice să se asigure un cadru instituțional și de management al resurselor umane din administrația publică cuprinzător, stabil, coerent, transparent, să fie implementat un sistem de recrutare, promovare, evaluare, salarizare, motivare și instruire unitar și eficace, bazat pe merit, care să permită atragerea unor persoane competente și să ofere o perspectivă durabilă a carierei, în conformitate cu nevoile administrației publice, iar creșterea transparenței și consolidarea integrității și a independenței funcționarilor publici să constituie elemente cheie ale politicilor publice din domeniu.

Pornind de la implementarea unui cadru instituțional și de reglementare, Strategia trasează direcții de acțiune ce vizează reglementarea unitară și previziunea anterioară asupra impactului acestor reglementări, gestiunea resurselor umane din administrația publică, clarificarea rolurilor și atribuțiilor diferitelor categorii de resurse umane ce lucrează în administrația publică și integrarea lor într-un sistem instituțional și de management coerent, creșterea rolului ANFP în elaborarea politicilor de personal, creșterea importanței compartimentelor de resurse umane din ministere, implementarea de suport tehnic IT pentru evidența tuturor resurselor umane din administrația publică, îmbunătățirea sistemului de recrutare, evaluare, promovare; îmbunătățirea sistemului de salarizare și motivare; îmbunătățirea percepției profesionalizării personalului administrativ; etica și integritatea în exercitarea funcției publice.

Deși strategia promovează delimitarea clară a atribuțiilor fiecărei categorii de personal, autoritățile și instituțiile publice și-au elaborat structura de posturi mai degrabă în funcție de procedurile de solicitare a posturilor și de ocolirea cerințelor de avizare, iar sarcinile și atribuțiile sunt atribuite mai degrabă în funcție de persoană – și nu de postul ocupat de angajat. Nu există o politică și o

strategie clare care să determine atragerea persoanelor tinere în administrația publică, deși se constată tendința de îmbătrânire a personalului; foarte puține instituții și autorități publice organizează *internship*-uri, iar posturile scoase la concurs în marea lor majoritate solicită experiență în specialitatea studiilor necesare exercitării atribuțiilor. Mai mult, concursurile organizate pentru ocuparea posturilor din administrație se bazează – inclusiv interviul – pe memorarea legislației din domeniul respectiv –, și nu pe creativitatea și plusul pe care aceasta l-ar putea aduce în activitatea ulterioară a angajatului.

### ***Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020***

Strategia<sup>71</sup> își propune să asigure un cadru unitar de abordare pentru măsurile de îmbunătățire a calității procesului de formare profesională pentru administrația publică, inclusiv în ceea ce privește dezvoltarea cadrelor de competențe pentru diferitele categorii de funcții din administrația publică. Ca și în cazul Strategiei privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, elaborarea Strategiei privind formarea profesională este prevăzută în Planul de acțiuni pentru îndeplinirea condiționalității *ex-ante* privind existența unui cadru strategic de politică pentru consolidarea eficienței administrative a statelor membre, inclusiv reforma administrației publice, în domeniul resurse umane.

Strategia are în vedere toate cele trei categorii de personal din administrația publică – funcționarii publici, personalul contractual, demnitarii. Anterior acestei strategii, „definirea formării profesionale pentru administrația publică a avut în vedere doar formarea pe categorii de funcții, neexistând o viziune globală asupra întregului sistem al administrației publice din România. Strategiile de formare au urmărit pregătirea persoanelor deja încadrate în sistem, fără a lua în calcul corelarea proceselor de recrutare cu cele de formare inițială, pentru persoanele care-și doresc o carieră în administrația publică. Reformarea

---

<sup>71</sup> Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 650/2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 777 din 4 octombrie 2016. Este disponibilă pe site-ul ANFP, la adresa <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2016/Strategii/Strategie%20de%20formare.pdf>

sistemului de formare profesională implică o schimbare a viziunii, prin corelarea celor două planuri – cel de pregătire pentru o carieră în administrația publică și cel de dezvoltare propriu-zisă a carierei” – se arată în Strategie. Documentul critică și inconsecvența cadrului instituțional al formatorilor profesionali – dublarea atribuțiilor pentru o perioadă de timp între Agenția Națională a Funcționarilor Publici cu Institutul Național de Administrație, până la desființarea acestuia, apoi reînființarea INA și lipsa de pe piață a altor furnizori de servicii în domeniul formării profesionale.

*Problema generală* identificată în Strategie este că sistemul de formare pentru personalul din administrația publică nu are capacitatea de a asigura în mod sustenabil și coerent concordanța dintre necesarul de competențe din administrația publică și modalitatea de satisfacere a acestor nevoi.

Se identifică și o lungă listă de *probleme specifice*, printre care:

- suprapuneri și deficiențe în privința rolurilor/mandatelor diverselor instituții responsabile de domeniul formării pentru administrația publică, inclusiv exercitarea în același timp de roluri incompatibile precum cele de reglementator, avizator și furnizor;
- lipsa de date privind nevoile și formarea profesională a celorlalte categorii de personal care lucrează în sectorul public (personal contractual, demnitari de la nivel local și central);
- lipsa corelării dintre nevoile de formare, dezvoltarea competențelor, atribuțiile din fișa postului, evaluarea performanțelor profesionale și procesele de recrutare, promovare și selecție;
- inexistența unui cadru de competențe standard pentru tot personalul din administrația publică;
- lipsa datelor cu privire la calitatea formării profesionale continue pentru administrație, în absența unei monitorizări sistematice a unor indicatori calitativi de tipul: adaptarea la nevoile administrației, gradul de specificitate, caracterul aplicat, sustenabilitatea și valoarea adăugată în termeni de schimb de bune practici, formarea de rețele și colaborarea

după terminarea cursurilor între participanți, precum și absența unui sistem de evaluare periodică a impactului formării;

- lipsa unui pachet inițial de formare obligatoriu pentru persoanele care intră în sistemul administrației publice;
- analiza nevoilor de formare nu este corelată în totalitate cu planificarea și dezvoltarea carierei și cu procesul de evaluare a performanțelor profesionale;
- insuficienta folosire a noilor tehnologii în procesele de formare, a unor instrumente eficiente precum *e-learning* și *blended learning*;
- lipsa unor programe de leadership pentru factorii decizionali din administrația publică și de specializare a acestora în domeniul managementului;
- lipsa sprijinului pentru activități de cercetare și inovare în administrație;
- lipsa sancțiunilor în cazul nerespectării prevederilor referitoare la obligativitatea planificării formării profesionale de către instituțiile și autoritățile publice;
- nivelul scăzut al recunoașterii importanței procesului de formare profesională și a importanței planificării acesteia și altele.

*Principiile generale pe care se bazează Strategia sunt:*

- principiul corelării cu obiectivul SCAP privind profesionalizarea resursei umane;
- principiul liberului acces la servicii de formare;
- principiul echității și egalității de tratament;
- principiul formării orientate către beneficiar/participant;
- principiul coerenței și adecvării;
- principiul participării și transparenței;
- principiul coordonării unitare și cooperării;
- principiul responsabilității;
- principiul învățării continue.

*Viziunea Strategiei* este aceea că „România va beneficia de un sistem de formare pentru administrația publică coerent, integrat în sistemul național de

educație și formare profesională, orientat spre investiții eficiente, transparente și responsabile în dezvoltarea de competențe și valorificarea potențialului persoanelor vizate și capabil să contribuie activ și sustenabil la creșterea competitivității naționale și la atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă a României”.

*Obiectivul general* al Strategiei este ca, la finalul anului 2020, România să aibă capacitatea de a asigura, prin intermediul unui sistem stabil, coerent și unitar, formarea adecvată și de calitate a resurselor umane care urmează să fie încadrate sau care sunt încadrate în administrația publică, în concordanță cu nevoile de competențe existente la nivelul administrației publice, nevoi evaluate și actualizate periodic.

Una dintre măsurile Strategiei a fost înființarea Institutului Național de Administrație – de fapt, în 2016; rolul și mandatul INA vor consta în implementarea politicilor guvernamentale în materie de formare profesională a resurselor umane din administrație. INA va fi furnizor de programe de formare pentru administrația publică dar va avea și atribuții vizând elaborarea și actualizarea de standarde ocupaționale pentru ocupații din administrația publică. Un obiectiv specific îl constituie corelarea standardizării competențelor cu reformarea sistemelor de recrutare, promovare și evaluare, un sistem de management al calității în formarea pentru administrație și stimularea participării la diferite forme de învățare pe tot parcursul vieții care să asigure relevanța rezultatelor formării atât pentru comunitate, cât și pentru administrație, instituții și indivizi.

Strategia propune elaborarea unui sistem de credite privind formarea profesională continuă, credite acumulate în urma parcurgerii unor etape și procese de învățare care vor putea fi ulterior valorificate și în cadrul deciziilor privind mobilitatea voluntară, mobilitatea obligatorie, exercitarea cu caracter temporar a unor funcții superioare celei deținute, modificarea fișei postului prin diversificarea activităților sau creșterea complexității acestora ca urmare a promovării în grad profesional pe funcțiile de execuție etc. Acest sistem stă și la baza altui obiectiv specific, potrivit căruia fiecare persoană care-și desfășoară

activitatea în administrație va avea un „portofoliu de formare și dezvoltare profesională”, pe baza căruia va putea dovedi deținerea competențelor generale și specifice corespunzătoare funcției ocupate, urmare a participării la activități de învățare dezvoltate în mod inteligent.

O măsură prevăzută de Strategie este organizarea și desfășurarea de programe de formare pe *domeniile de activitate* considerate prioritare pentru orizontul de timp 2014-2020:

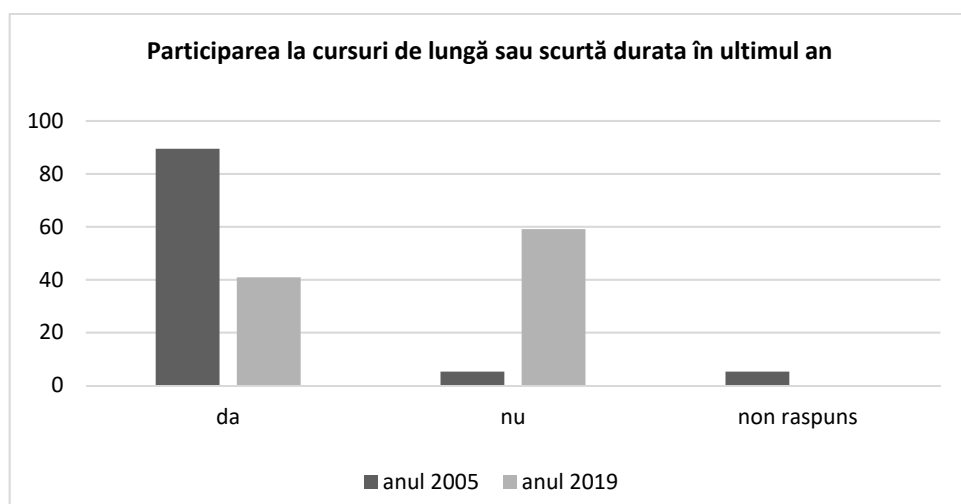
- politici publice (specializarea RU în elaborarea studiilor de impact);
- elaborarea reglementărilor;
- resurse umane;
- management financiar – bugetarea pe programe;
- audit intern (inclusiv utilizare Sistemului de Control Intern Managerial);
- management de proiect;
- reprezentare instituțională (în special pe partea de relații internaționale);
- achiziții publice (pentru funcțiile publice generale cu denumire specifică și funcțiile publice specifice din cadrul ANAP);
- managementul calității (formare pentru decidenți, pentru dezvoltarea culturii manageriale în autorități și instituții publice care furnizează servicii publice);
- planificare teritorială;
- urbanism;
- administrare aplicații IT&C.

În paralel cu formarea profesională continuă care să țină cont de nevoile fiecărui angajat și adaptată la nivelul fiecăruia de percepție, sunt prevăzute și următoarele: organizarea și desfășurarea de programe de leadership pentru factorii decizionali – demnitari și aleși locali – și conducerea executivă a autorităților, instituțiilor și serviciilor publice; organizarea și desfășurarea de programe de formare specializată pentru persoanele cu potențial, din sistem sau din afara sistemului; organizarea și desfășurarea de programe de formare pentru asigurarea integrității în funcția publică, în general, și pentru consilierii de etică,

ca programe de formare distincte; sprijinirea învățării inteligente prin dezvoltarea de activități de cercetare și inovare în domeniul administrației publice.

Strategia, ca și cele anterioare, reprezintă o declarație de bune intenții, fără a ține cont de realitățile administrației românești, de resursele financiare disponibile pentru acest subiect. Mai mult, induce idea de monopol al procesului pentru că nu ține cont de toți actorii de pe piața formării pentru administrația publică. De altfel, după trei ani de aplicare, puține realizări se pot evidenția și doar o mică parte dintre obiective au fost atinse.

Întru-un studiu realizat în anul 2019<sup>72</sup> ce vizează analiza reformei funcției publice, se constată că participarea la cursuri de lungă și scurtă durată a scăzut considerabil în 2019 (graficul 5) față de anul 2005.



**Graficul 5.** *Participarea la cursuri de lungă și scurtă durată*

Dacă până în anul 2009 exista o preocupare constantă a instituțiilor publice pentru activitatea de formare a angajaților, după desființarea Institutului Național de Administrație, în perioada 2010-2016, s-au alocat puține resurse financiare domeniului formării. În această perioadă, activitatea de formare a fost

<sup>72</sup> Dragoș Dincă, Studiu 15 ani de reformă a funcției publice în România, 2019.

în responsabilitatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici care, datorită capacității administrative reduse pentru acest subiect, a creat, inovat un sistem de parteneriate cu ONG-uri, universități, societăți comerciale (similar francizei). În anul 2016 a fost reînființat Institutul Național de Administrație, devenit operațional parțial în 2018. Acesta s-a poziționat pe piața formării ca un simplu furnizor de servicii, în competiție cu ceilalți actori privați.

### ***Strategia Națională Anticorupție 2016-2020***

Documentul<sup>73</sup> strategic preia bunele practici dezvoltate în cadrul SNA 2012-2015, respectiv misiunile de evaluare și platformele de cooperare, propunându-și totodată să îmbunătățească aspectele care nu au funcționat. Scopul principal al acesteia este promovarea integrității, prin aplicarea riguroasă a cadrului normativ și instituțional de prevenire și combatere a corupției în România.

Strategia se adresează tuturor instituțiilor publice reprezentând puterea executivă, legislativă și judecătorească, autorităților publice locale, mediului de afaceri și societății civile. Pentru fiecare tip de intervenție sunt identificate obiective generale și specifice. Toate acestea sunt dezvoltate prin asumarea transparenței decizionale și a guvernării deschise dublate de o abordare axată pe trei direcții de intervenție strategică în domeniul anticorupție: prevenire, educație și combatere.

Strategia menține paradigma care a stat la baza strategiei anterioare, și anume aceea a asimilării oricărui nou dosar al Direcției Naționale Anticorupție și al Agenției Naționale de Integritate cu un eșec de management. Strategia promovează modelul de manager de instituție care se implică efectiv în promovarea integrității instituției, care își oferă propriul exemplu de integritate și sancționează sau gestionează adecvat încălcările regulilor, de la cele de tipul abaterilor administrative, până la cele de nivelul infracțiunilor.

---

<sup>73</sup> Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 583/2016, disponibilă pe portalul Ministerului Justiției, la adresa <https://sna.just.ro/page-Despre+Strategia+Națională+Anticorupție>

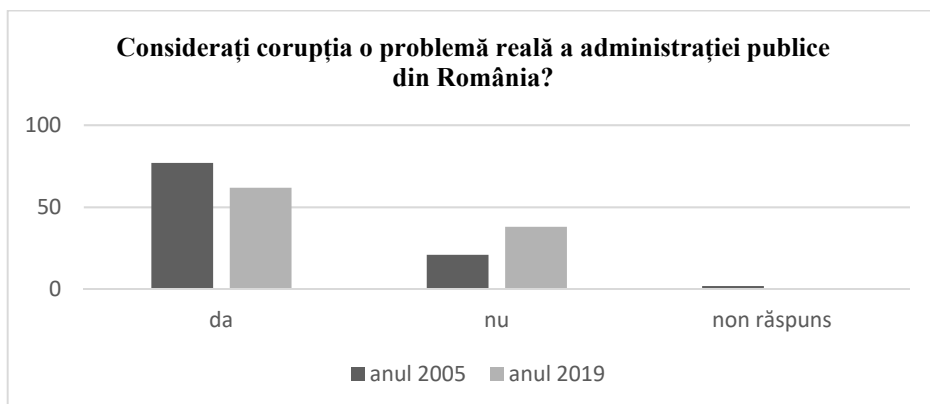


Sunt propuse modificări legislative privind trei dintre măsurile preventive care în vechea strategie nu au funcționat atât de bine și care în practică nu și-au dovedit eficiența (consilierul de etică, interdicțiile postangajare și protecția avertizorului în interes public). SNA 2016-2020 continuă să acorde prioritate măsurilor preventive în sectoarele expuse la corupție. Progresul limitat al prevenției în intervalul 2012-2015 a condus la alegerea strategică de a menține sectoarele identificate în strategia anterioară și suplimentarea acestora cu cele ale educației și sănătății.

Strategia contribuie și la dezvoltarea componentei internaționale, aderarea României la Convenția amintită a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică continuând să fie un obiectiv strategic național și o prioritate a agendei naționale anticorupție. Strategia urmărește creșterea gradului de cunoaștere și înțelegere a standardelor de integritate de către angajați și beneficiarii serviciilor publice, dar și consolidarea performanței de combatere a corupției prin mijloace penale și administrative, precum și creșterea gradului de recuperare a produselor infracțiunilor, urmând cele mai bune practici din alte state membre UE și consolidarea practicii judiciare, prin Agenția Națională de Administrare a Bunurilor Indisponibilizate.

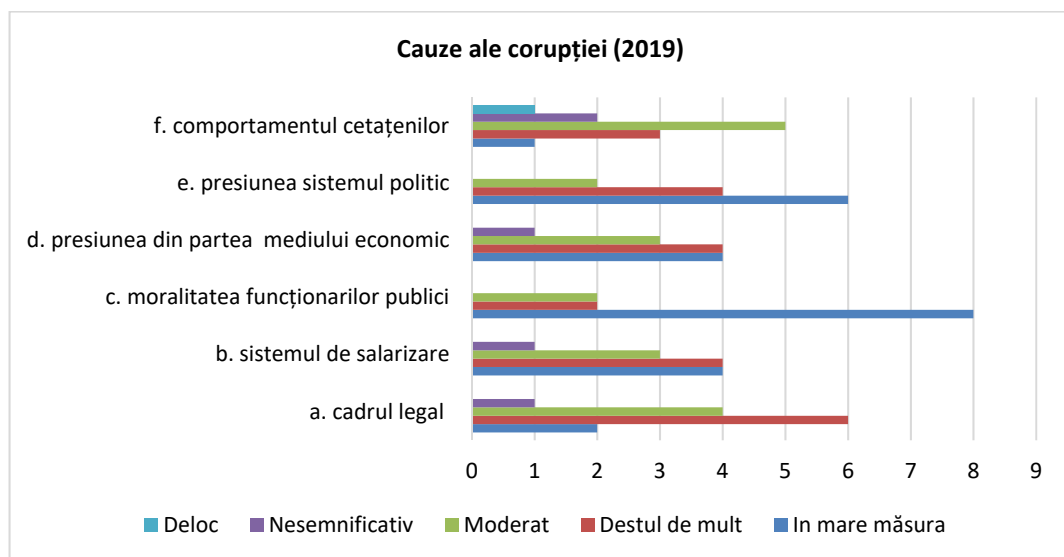
Cu toate eforturile depuse de Secretariatul Etnic al SNA, după trei ani de aplicare se constată că în instituțiile publice din România, chiar și în cele care au competență în domeniul combaterii corupției, măsurile aplicate sunt mai mult formale. Consilierii de etică nu realizează activități de îndrumare, instituția pantouflage-ului este puțin cunoscută, nu există măsuri de protecție a avertizorului de integritate.

Totuși, în studiul menționat mai sus, se precizează că procentul angajaților din administrația publică ce consideră corupția o problemă, a scăzut în 2019, comparativ cu anul 2005 (graficul 6), ceea ce denotă că aplicarea strategiilor naționale anticorupție începând cu anul 2012 și legislația privind etica, integritatea, au avut efect.

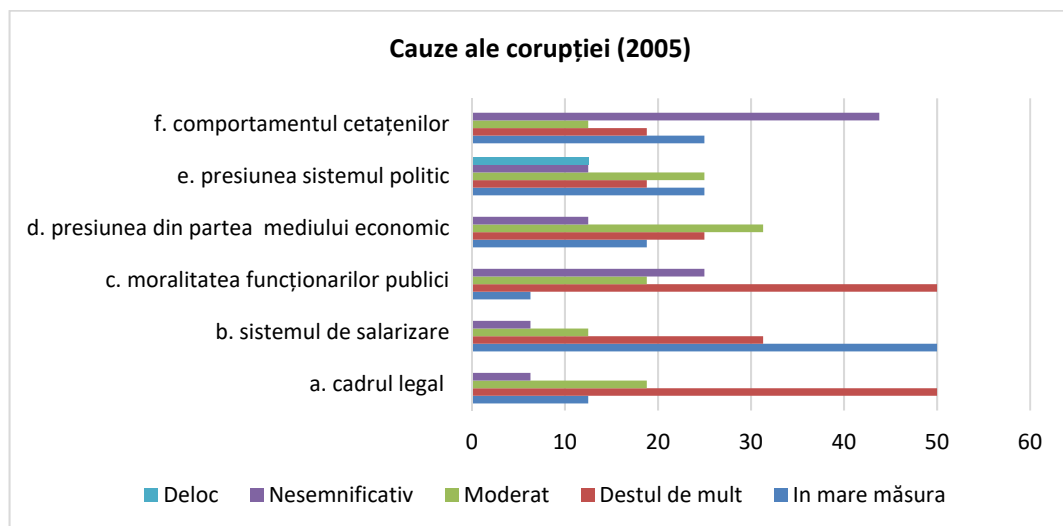


**Graficul 6.** *Corupția, problemă a administrației publice din România*

Dacă în anul 2005 (graficul 8) se considera că salarizarea scăzută a funcționarilor publici și presiunea sistemului politic sunt principalele cauze generatoare de corupție, în anul 2019 (graficul 7) moralitatea funcționarilor publici este văzută drept sursa principală. Și în anul 2019 se apreciază că presiunea sistemului politic generează corupție, iar salarizarea scăzută nu mai este văzută ca o sursă importantă de corupție



**Graficul 7.** *Cauze ale corupției (2019)*



**Graficul 8.** *Cauze ale corupției (2005)*

## 1.5. Perioada 2016-2020

În această perioadă sunt analizate:

- **Programul de Guvernare 2017-2020**, adoptat la finele anului 2016, după validarea alegerilor parlamentare și instalarea noului guvern.
- **Programul de Guvernare 2017-2020**, adoptat în luna iunie 2017 după demiterea prin moțiuni de cenzură a Guvernului Grindeanu.
- **Programul de Guvernare 2018-2020**, adoptat în ianuarie anului 2018, după constituirea unui nou guvern în urma demisiei premierului Mihai Tudose.
- **Strategia Generală de Descentralizare 2017.**
- **Programul național de reforme 2018.**

Guvernele în funcție în această perioadă au fost:

- **Guvernul Sorin Grindeanu**  
(4 ianuarie 2017 – 29 iunie 2017)

După alegerile parlamentare din 11 decembrie 2016, PSD a câștigat o majoritate relativă de 45,67% din voturi la Senat și 45,47 la Camera Deputaților. PSD și-a creat o majoritate confortabilă în Parlament prin alianța cu ALDE.

Prima propunere pentru funcția de premier a lui Sevil Shhaideh – fost membru al Guvernului Ponta 4 – a fost refuzată de președintele Klaus Iohannis. Cea de-a doua propunere a fost Sorin Grindeanu, iar Guvernul constituit a primit votul de încredere al Parlamentului la 4 ianuarie 2017. Guvernul format era compus din 21 miniștri și miniștri delegați din partea PSD, cinci ALDE și un independent. După escaladarea publică a relațiilor tensionate dintre Sorin Grindeanu și președintele PSD Liviu Dragnea, alianța PSD-ALDE i-a retras premierului sprijinul politic, iar miniștrii guvernului său – mai puțin ministrul comunicațiilor – au demisionat în bloc la data de 14 iunie 2017. Încercarea de resuscitare și propunere de formare a unui nou cabinet făcute de Sorin Grindeanu au rămas fără rezultat, iar la 21 iunie 2017 se înregistrează o premieră în istorie, **alianța de la guvernare își demite prin moțiuni de cenzură propriul guvern.**

### ***Programul de Guvernare 2017-2020***<sup>74</sup>

Viziunea de politici publice a noii puteri „pleacă de la premisa construirii unei societăți echilibrate, bazată pe principii incluzive”. Se pune accentul pe calitatea resursei umane și pe educație, iar viziunea politicilor în sănătate „este construită în jurul cetățeanului și nu a sistemului sanitar”. În ceea ce privește politicile economice, „obiectivul strategic îl constituie implementarea unui alt model de politică industrială, care să genereze creșterea economică inteligentă a României”, iar sprijinirea sectorului IMM constituie o prioritate.

*Reforma administrației publice* are obiective subsumate Țintelor strategice promovate în „Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020”: eficiență, responsabilitate, credibilitate, transparență și deschidere către cetățean. Pentru a realiza aceste obiective se propune crearea unei administrații suplă, cu viteză de reacție rapidă și proactivă, consistență în decizii și cu resurse umane motivate și profesioniste. Programul are incluse și măsuri referitoare la politica externă, pregătirea preluării președinției Consiliului European în primul semestru din 2019, direcții NATO.

---

<sup>74</sup> Programul de Guvernare 2017-2020, postat la 3 ianuarie 2017 pe site-ul Camerei Deputaților, disponibil la adresa <http://www.cdep.ro/pdfs/oz/Program%20de%20Guvernare.pdf>

Programul este structurat pe fiecare dintre domeniile: economie, politici industriale, politici în domeniul resurselor minerale neenergetice, comerț și relații internaționale și protecția consumatorilor; fonduri europene; turism; politici publice privind IMM; politici publice în domeniul muncii și justiției sociale; politici în domeniul educației; politici în domeniul cercetării-dezvoltării-inovării; politici în domeniul sănătății; administrație publică și politici regionale; politici agricole și de dezvoltare rurală; politici de mediu, apele și pădurile; politici în domeniul energiei; politici pentru infrastructura de transport; politici în domeniul comunicațiilor, convergență digitală; politica de apărare și securitate națională; afaceri interne; politică externă; justiție; cultură, culte, minorități; tineret și sport; politici pentru diaspora.

În privința politicilor referitoare la *administrația publică*, se propune proiectul de „Pachet minim – 10S” și alocarea din buget a costurilor necesare implementării acestuia prin care să se asigure tuturor cetățenilor din fiecare localitate a țării accesul la zece servicii de bază:

- *sănătate* – dispensar medical rural, centru medical de permanență;
- *educație* – școli, grădinițe, creșe;
- *apă – canalizare*: conformarea cu țintele obligatorii ale directivei apă-canal a UE (91/271/EC);
- *energie termică, electrică*: iluminat public;
- *transport, drumuri* – modernizare/ reabilitare drumuri comunale, județene, străzi, zone pietonale, poduri, pasaje, piste biciclete;
- *salubritate* – conformare cu țintele obligatorii;
- *cultură* – cămin cultural;
- *culte* – reabilitare lăcaș de cult;
- *sport*: construcție/modernizare baze sportive pentru sport de masă și performanță;
- *locuință* – locuințe sociale, locuințe pentru tineri, locuințe de serviciu pentru specialiști, clădiri cu risc seismic.

Documentul arată câteva exemple de ținte corelate cu celelalte capitole ale programului de guvernare:

- Creșterea procentului de racordare la serviciile de apă de la 77% în prezent, la 87% până în 2020.
- Creșterea procentului de racordare la serviciile de canalizare de la 34% în prezent, la 60%, până în 2020.
- Creșterea procentului de drumuri modernizate de la 38% în prezent, la 61% până în 2020.
- Creșterea procentului de proprietăți cadastrate și înregistrate de la 40% în prezent, la 80% locuințe și 100% la terenuri agricole.
- 100% școli cu autorizație de funcționare până în 2020.

Obiectivul este asigurat prin proiecte naționale de investiții pentru care se vor prevedea în buget fonduri, dar și prin alocarea de resurse către administrațiile locale. Sprijinirea administrației publice se va face prin:

- Acordarea de împrumuturi din trezorerie pentru 10S = Modernizarea satului românesc.
- Creșterea cotelor defalcate din Impozitul pe Venit către autoritățile locale, de la 71,5% la 100% și a masei impozabile prin includerea impozitului din pensii.
- Susținerea integrală de la bugetul de stat a sistemului de protecție a copilului și a persoanelor cu dizabilități.
- Reanalizarea standardului de cost/elev în vederea susținerii reale a finanțării de bază a învățământului preuniversitar.

Cel de-al treilea punct deja este încălcat prin trecerea, prin legea bugetului din 2019, a plăților indemnizațiilor persoanelor cu dizabilități și a asistenței sociale în sarcina administrațiilor locale, fără a li se asigura autorităților locale sursele de finanțare pentru acest scop.

Măsurile din programul de guvernare se mai referă și la cadrul legislativ – respectiv reglementarea delimitării atribuțiilor pe specialități, reglementări asupra statutului prefectului și subprefectului prin încadrarea lor ca funcție de demnitate cu rang de subsecretar de stat și clarificarea relațiilor dintre prefect și instituțiile publice deconcentrate.

Printre modificările ce ar viza administrația publică se numără:

- Detalierea circuitului proiectelor de hotărâri ale consiliului local de la momentul inițierii și până la momentul dezbaterii în cadrul ședințelor consiliului local cu evidențierea etapelor, a documentelor suport (avize/rapoarte), a actorilor implicați, precum și a termenelor necesare pentru înscrierea pe ordinea de zi a ședinței consiliului local.
- Modificarea condițiilor de dizolvare a consiliului local – stabilirea unor condiții de dizolvare a consiliului local mai greu de îndeplinit (ex. în cazul în care acesta nu se întrunește cel puțin într-o ședință ordinară sau extraordinară, pe durata a patru luni calendaristice consecutive) corelativ cu stabilirea unor noi situații de încetare de drept a mandatelor consilierilor locali – în cazul în care aceștia absentează (nemotivat) de la mai multe ședințe ale consiliului.
- Revizuirea cazurilor de încetare de drept a mandatelor consilierilor locali și a momentului încetării de drept a mandatelor – prin clarificarea situațiilor existente (ex. constatarea stării de incompatibilitate de către o autoritate competentă), prin stabilirea unor noi cazuri.
- Completarea cazurilor de suspendare și de încetare de drept a mandatelor primarului și președintelui consiliului județean (ex: suspendarea mandatului în situația stabilirii unei măsuri preventive care face imposibilă exercitarea funcției).
- Reanalizarea surselor de finanțare ale bugetelor locale și revizuirea mecanismului de echilibrare a bugetelor locale cu sume din unele venituri ale bugetului de stat, pe baza unor indicatori socioeconomiци și standarde de cost.

Programul mai prevede elaborarea de clarificări legislative în ceea ce privește exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ teritoriale; reglementarea serviciilor publice; Statutul funcționarilor publici și regimul juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică; răspunderea administrativă.

Programul conține formulări și explicații demne de un articol de presă și tendințe de centralizare administrativă (se vorbește despre servicii publice locale de care statul, nu colectivitățile locale, ar trebui să se ocupe):

*Nu există cetățean care să nu-și dorească o locuință cu tot confortul (apă, canalizare, căldură, energie electrică), care să se poată deplasa în condiții de siguranță și rapiditate la serviciu, să poată să-și înscrie copii la o școală sau grădiniță în apropierea casei, să poată să apeleze la servicii medicale în apropierea locuinței sale, să joace un fotbal cu prietenii în weekend într-o sală de sport și de ce nu, seara să meargă cu familia la un spectacol de teatru. Este ceva ideal? Este prea mult ceea ce își poate dori un cetățean? Există în România de azi cetățeni care să nu aibă cel puțin una din aceste nevoi simple? Da, o să auzim voci, care ne vor spune, în București, în Iași, în Constanța, în Timișoara, de fapt în marile orașe ale țării. Da, poate că cetățenii din aceste orașe nu mai au nevoi simple, dar ei au nevoi complexe: nu mai vor să piardă timp în trafic sau la ghișee, vor să plătească totul on-line, vor mai mult verde. Cine trebuie să rezolve aceste nevoi ale cetățeanului? El? Să se mute din București la Măgurele pentru mai mult verde? De la Tecuci la București pentru servicii medicale specializate? Răspunsul este simplu și în același timp foarte complex: cel care trebuie să aibă grijă de nevoile cetățeanului este statul, prin toate structurile sale administrative. Statul este cel care trebuie să creeze condițiile asigurării nevoilor cetățenilor prin asigurarea infrastructurii de bază (apă-canalizare, școli, spitale, drumuri etc.) la nivelul tuturor localităților. Aceasta este viziunea Guvernului privind administrația publică, iar măsurile propuse în acest capitol contribuie la realizarea obiectivelor acesteia.*

### ***Strategia Generală de Descentralizare 2017<sup>75</sup>***

Strategia generală de descentralizare își propune transferul de noi competențe de la nivel central la nivel local, cu scopul de crea premisele creșterii calității și eficienței serviciilor publice prestate cetățenilor, precum și dezvoltării locale.

---

<sup>75</sup> Strategia Generală de Descentralizare din 12 aprilie 2017, adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 229 din 12 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial nr. 727 din 12 aprilie 2017.



*Obiectivele* strategiei sunt acelea de modernizare a administrației publice, iar propunerea este de eficientizare a modului de alocare a competențelor exercitate de autoritățile administrației publice centrale, astfel încât activitatea la nivel central să fie axată pe exercitarea următoarelor funcții:

- a) funcția de elaborare și monitorizare a politicilor publice naționale;
- b) funcția de reglementare;
- c) funcția de coordonare și îndrumare metodologică;
- d) funcția de inspecție și control de stat cu privire la modalitatea în care sunt respectate prevederile legale în materie de către autoritățile administrației publice locale.

Procesul de descentralizare are ca principal rol transferul competențelor între autoritățile administrației publice centrale și locale pentru a oferi cetățenilor servicii publice de mai bună calitate, realizând în același timp modernizarea structurilor responsabile cu asigurarea/furnizarea acestor servicii.

*Avantajele* vizate pe care descentralizarea ar trebui să le atingă, așa cum sunt ele prezentate în strategie sunt:

- a) creșterea capacității de reacție a administrației publice locale, ca urmare a scurtării lanțului decizional;
- b) simplificarea relației dintre cetățean și sistemul administrativ (ce decurge direct din principiul subsidiarității);
- c) implicarea mai activă a tuturor factorilor de interes de la nivel local în dezvoltarea durabilă a comunităților locale, ceea ce va conduce la creșterea calității serviciilor publice;
- d) atragerea de fonduri europene nerambursabile de către autoritățile administrației publice locale, ca urmare a competențelor transferate în cadrul procesului de descentralizare;
- e) stimularea competitivității și a performanței între autoritățile administrației publice locale cu privire la efectele ce rezultă ca urmare a exercitării noilor competențe;

- f) creșterea răspunderii în utilizarea fondurilor publice, prin trecerea structurilor de interes local în subordinea autorităților administrației publice locale alese prin votul direct al cetățenilor;
- g) promovarea mai activă a unor instrumente existente sau potențiale de dezvoltare locală (parcuri industriale, asociații de dezvoltare intercomunitară etc.) care pot crea locuri de muncă și stimula dezvoltarea locală.

*Obiectivele principale* ale Strategiei sunt:

- a) eficientizarea activității administrației publice;
- b) creșterea calității serviciilor publice prestate cetățenilor.

*Obiectivele specifice* sunt:

1. realizarea transferului de competențe de la nivel central la nivel local care să permită consolidarea aplicării principiului subsidiarității;
2. eficientizarea exercitării competențelor descentralizate pentru asigurarea de servicii publice de calitate și a cheltuielilor fondurilor publice.

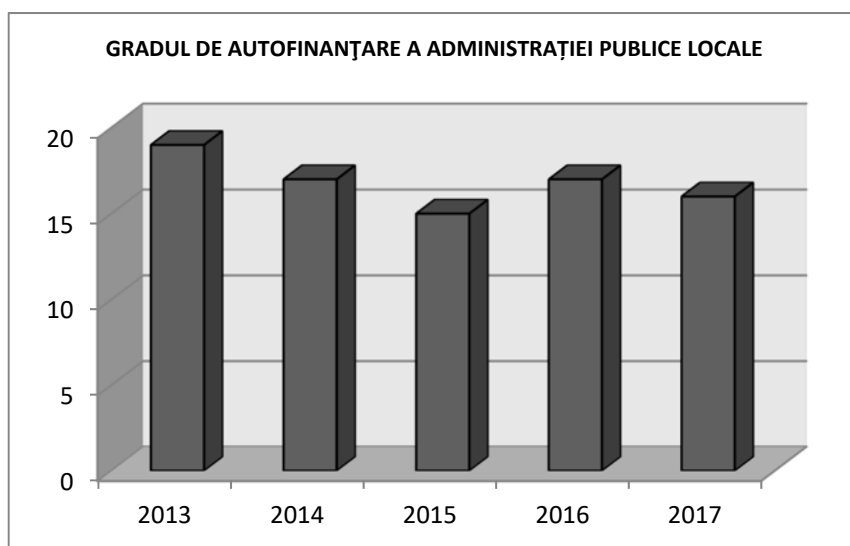
Documentul precizează și metodologia transferului de competențe, dar și competențele propuse pentru descentralizare, iar domeniile incluse în procesul de descentralizare sunt: agricultură, cultură, turism, mediu, sănătate, educație – activități extrașcolare, tineret și sport. Progresul procesului de descentralizare va fi monitorizat și analizat în funcție de indicatorii precizați în Strategie:

- a) numărul de sectoare/domenii în care a intervenit descentralizarea competențelor;
- b) numărul de sectoare/domenii pentru care descentralizarea competențelor a fost însoțită de transferul resurselor necesare exercitării acestora;
- c) numărul de sectoare/domenii pentru care sunt elaborate sau, după caz, actualizate standarde de cost și calitate în furnizarea serviciilor publice.

Ca urmare a implementării măsurilor cuprinse în cadrul strategiei, pe baza rapoartelor de monitorizare periodică și de evaluare (*ex-post*), Ministerul Dezvoltării Regionale, Ministerul Administrației Publice, Ministerul Finanțelor Publice și ministerele responsabile vor adopta măsurile necesare corectării

măsurilor adoptate, dacă este cazul, sau vor putea elabora strategii de îmbunătățire a modului de exercitare a competențelor descentralizate. De asemenea, pe baza monitorizării și evaluărilor periodice, autoritățile administrației publice centrale și locale pot dezvolta instrumente pentru consolidarea capacității administrative a autorităților/instituțiilor responsabile în vederea îmbunătățirii modului de exercitare a competențelor descentralizate.

Strategia se înscrie în șirul documentelor ce vizează descentralizarea, cu efecte concrete foarte puține. Procesul pare blocat la nivelul deciziei politice și la nivelul administrației centrale care nu dorește să renunțe la atribuții în favoarea administrației publice locale.



**Graficul 9.** *Gradul de autofinanțare a administrației publice locale*

Mai mult, măsurile fiscale promovate în ultimii ani, au condus la diminuarea bugetelor locale și creșterea dependenței financiare a comunităților locale față de bugetul de stat și față de bugetele județelor.

Astfel, potrivit concluziilor Raportului SCAP amintit anterior, față de valoarea de referință din anul 2013 de 18,06%, gradul de autofinanțare a administrației publice locale a scăzut, având variații în jurul a 16%.

Acest indicator arată o scădere a autonomiei administrației publice locale și a capacității manageriale a acesteia.

▪ **Guvernul Mihai Tudose**  
**(29 iunie 2017 – 16 ianuarie 2018)**

Cu 16 miniștri demisionari din Guvernul Grindeanu, Guvernul Mihai Tudose este investit la 29 iunie 2017, în aceeași coloratură politică PSD-ALDE. Guvernarea Tudose se remarcă prin creșterea valorii contribuțiilor la asigurările sociale și mutarea plăților de la angajator la angajat, simultan cu modificarea cuantumului salariului minim pe economie. Pe fondul unor așa-zise tergiversări ale modificării legilor penale și în urma revocării din funcție a doi miniștri apropiați liderului de partid, PSD îi retrage sprijinul politic și Mihai Tudose este forțat să demisioneze la 16 ianuarie 2018.

***Programul de Guvernare 2017-2020***<sup>76</sup>

Direcțiile de acțiune sunt preluate din Programul de Guvernare PSD-ALDE pe care l-a aplicat și guvernul anterior. Sunt însă și adăugiri și actualizări; una dintre acestea se referă la necesitatea absorbției integrale a fondurilor europene până în 2023: „Guvernul își propune accelerarea ritmului de cheltuire a fondurilor europene pentru a ajunge la o rată de 72,5% până la 31 decembrie 2020 și 100% până la 31 decembrie 2023. România are șansa de a crea mai multe locuri de muncă și de a aduce mai multe resurse la bugetul de stat prin promovarea unei strategii integrate de dezvoltare a turismului. Avem suficiente monumente de importanță istorică și religioasă și suficiente frumuseți naturale pentru a crește semnificativ numărul de turiști străini care vizitează anual România” – se precizează în Program.

*Reforma administrației publice* își menține obiectivele subsumate ȋntelor strategice promovate în „Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020”: eficiență, responsabilitate, credibilitate, transparență și deschidere către cetățean; se propune crearea unei administrații suple, cu viteză de reacție

---

<sup>76</sup> Program de Guvernare 2017-2020, postat pe site-ul Camerei Deputaților, disponibil la adresa [http://www.cdep.ro/pdfs/guv201706/Program\\_de\\_Guvernare.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/guv201706/Program_de_Guvernare.pdf)

rapidă și proactivă, consistență în decizii și cu resurse umane motivate și profesioniste. Măsurile privind administrația publică sunt cele prezentate în Programul de Guvernare 2017-2020, cu adăugarea unui punct final – blocarea posturilor din administrația publică centrală și locală până la 31 decembrie 2017.

▪ **Guvernul Mihai Fifor  
(16-29 ianuarie 2018)**

Venit din postura de ministru al apărării, a asigurat pentru o scurtă perioadă de timp interimatul după demisia premierului Mihai Tudose. Nu există un program propriu de guvernare, iar includerea sa aici a fost determinată de prezența sa pe pagina oficială a Guvernului României, secțiunea Prim-miniștri în istorie<sup>77</sup>.

▪ **Guvernul Vasilica-Viorica Dăncilă  
(29 ianuarie 2018 – 4 noiembrie 2019)**

Guvernul în funcțiune a obținut votul de încredere al Parlamentului la 29 ianuarie 2018, alianța PSD-ALDE fiind susținută de UDMR și grupul minorităților naționale. Viorica Dăncilă este prima femeie prim-ministru din istorie, iar cabinetul său numără 27 de mandate: 20 de miniștri și miniștri delegați PSD, patru ALDE și doi independenți (justiție și cultură). Timp de 6 luni, începând cu 1 ianuarie 2019, România a deținut președinția rotativă a Consiliului Uniunii Europene.

***Programul de Guvernare 2018-2020***

Programul de Guvernare<sup>78</sup> propus de Cabinetul Dăncilă este același cu care alianța PSD-ALDE a venit la guvernare în 2016, cu unele actualizări față de 2017. Astfel, în preambul se adaugă faptul că România a realizat cea mai

---

<sup>77</sup> Guvernul României, secțiunea Prim-miniștri în istorie, disponibilă la adresa <http://gov.ro/ro/fosti%20ministri>

<sup>78</sup> Programul de Guvernare 2018-2020, disponibil pe site-ul Guvernului României, la adresa [http://gov.ro/fisiere/pagini\\_fisiere/PROGRAMUL\\_DE\\_GVERNARE\\_2018-2020.pdf](http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/PROGRAMUL_DE_GVERNARE_2018-2020.pdf)

mare rată de creștere economică din Uniunea Europeană în anul precedent: „Anul 2017 reprezintă unul dintre cei mai buni ani post decembriști din punct de vedere al tabloului macroeconomic. O rată de creștere economică de 7%, un deficit bugetar mai mic de 3% din PIB (mai mic decât în 2016), o datorie publică de 36,4% din PIB (în scădere față de 2016 cu mai mult de 1% din PIB), o rată a șomajului la minim istoric și 13 din 14 criterii respectate din Procedura de Dezechilibru Macroeconomic instituită de Comisia Europeană sunt tot atâtea succese ce demonstrează o evoluție solidă a economiei în anul care a trecut”. Se dorește ca această creștere economică să se resimtă și în nivelul de trai al românilor: „puterea de cumpărare a câștigului salarial mediu a fost mai mare cu 14% față de 2016, iar puterea de cumpărare a pensiei medii de asigurări sociale de stat a crescut cu 9% față de aceeași perioadă”. „Pentru a crește competitivitatea României, absorbția integrală a fondurilor europene până în 2023 este stringentă. După ce în 2017 gradul de absorbție a fost de 11%, guvernul își propune accelerarea ritmului de cheltuire a fondurilor europene pentru a ajunge la o rată de absorbție de 72,5% până la 31 decembrie 2020 și 100% până la 31 decembrie 2023.” – se precizează în Program.

În privința *reformei administrației publice*, viziunea rămâne aceeași, „crearea unei administrații suple, cu viteză de reacție rapidă și proactivă, consistență în decizii și cu resurse umane motivate și profesioniste”. Una dintre promisiuni este *reducerea numărului de taxe*, promisiune făcută în campania electorală din 2016 și reiterată ca aplicabilă începând cu 1 ianuarie 2019: „pentru populație vor exista cel mult zece taxe, generale, dintre care CASS, CAS, impozitul pe venit, impozitul pe teren, impozitul pe bunuri imobile, impozitul pe mașină etc. Toate celelalte taxe, tarife și comisioane vor fi eliminate sau comasate. Pentru agenții economici, numărul taxelor fiscale și nefiscale (cu aplicare generală), va fi de maxim 40”. Este introdusă politica privind *informatizarea administrației publice* și posibilitatea plății on-line a tuturor taxelor, dar și elaborarea, până la 1 iulie 2018, a unei strategii de reorganizare a instituțiilor statului și calendarul de implementare a acestei strategii. „Informatizarea sistemului public al instituțiilor din România și

interoperabilitatea sa vor fi prioritare în următorul an, pentru a atinge dezideratul de mai sus, care include și interdicția instituțiilor publice de a cere cetățeanului sau persoanei juridice un act sau un document pe care o altă instituție publică îl are deja”; măsura este cumulată cu reducerea numărului de formulare anuale solicitate de ANAF, la unu pentru contribuabili și cinci pentru IMM, dar și simplificarea procedurilor interne ale instituțiilor și efectuarea lor electronic în proporție de 90%. Se prevede și elaborarea în 2018 (amânat din 2017) a unui nou *Statut al Funcționarilor Publici*.

Capitolul referitor la *administrația publică* și politici regionale este preluat integral din programul inițial; singurele diferențe față de programul prezentat în 2017 sunt: introducerea măsurii de continuare a procesului de descentralizare – în pachetul de direcții privind modificările legislative pentru administrația centrală – și actualizarea datelor inițiale pe obiectivele țintă privind Pachetul minim 10S de modernizare a satelor românești finanțate prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDL).

### ***Programul național de reforme 2018***

Programul Național de Reforme (PNR) 2018<sup>79</sup> a fost elaborat în aprilie 2018 și „constituie o platformă-cadru pentru definirea priorităților de dezvoltare care ghidează evoluția României până în anul 2020, în vederea atingerii obiectivelor Strategiei Europa 2020, dar și pentru definirea acelor reforme care să răspundă provocărilor cu care se confruntă România”. Printre direcțiile Programului se numără: gestionarea eficientă a investițiilor publice; definitivarea cadrului legislativ privind legislația parteneriatului public-privat; eficientizarea cheltuielilor bugetare; îmbunătățirea colectării taxelor și impozitelor; combaterea muncii nedeclarate; stabilitatea financiar-bancară.

---

<sup>79</sup> Programul Național de Reformă (PNR) publicat în aprilie 2018, disponibil pe pagina oficială a Ministerului Afacerilor Externe, la adresa [https://afaceriueuropene.mae.ro/sites/ae.mae.ro/files/pnr\\_2018\\_ro.pdf](https://afaceriueuropene.mae.ro/sites/ae.mae.ro/files/pnr_2018_ro.pdf). Pe site-ul Guvernului României este postată doar o trimitere la Programul Național de Reformă 2017 (anterior), fără a fi precizat documentul integral, la adresa <http://gov.ro/ro/stiri/programul-national-de-reforma-2017-asigura-continuitatea-reformelor-structurale-si-raspunde-noilor-prioritati>

*Obiectivele naționale* Europa 2020 pe care le preia și le tratează Programul național de reforme, sunt: ocuparea forței de muncă; cercetare, dezvoltare, inovare; mediu și schimbări climatice; surse regenerabile de energie; eficiența energetică; părăsirea timpurie a școlii; educația terțiară; incluziunea socială și combaterea sărăciei. Politicile de „răspuns la provocările economice” sunt direcționate pe trei domenii: politica fiscal-bugetară și stabilitatea financiar-bancară; administrația publică; mediul de afaceri și competitivitatea.

***Administrația publică*** are ca *direcții de acțiune*:

- continuarea procesului de descentralizare;
- prioritizarea politicilor guvernamentale și planificarea strategică;
- consolidarea culturii transparenței și a guvernării participative;
- stabilirea unui regim juridic-cadru unitar pentru administrația publică centrală și locală;
- îmbunătățirea managementului resurselor umane;
- profesionalizarea personalului din administrație;
- mai buna reglementare;
- dezvoltarea teritorială;
- îmbunătățirea condițiilor privind locuirea;
- creșterea capacității de absorbție a fondurilor europene;
- îmbunătățirea soluțiilor de e-guvernare;
- continuarea reformei sistemului de achiziții publice;
- reducerea și prevenirea corupției la toate nivelurile administrației.

Programul este elaborat conform Țintelor strategice ale Strategiei de consolidare a administrației publice 2014-2020 și reamintește că „reforma profundă a administrației necesită, pe lângă voință politică și coordonarea cooperării între diferitele instituții publice, un grad mai mare de implicare din partea actorilor interesați”. În scopul îmbunătățirii calității serviciilor publice și al stimulării dezvoltării locale, guvernul urmărește continuarea procesului de *descentralizare*, respectiv transferul de noi competențe, însoțit de resursele corespunzătoare, de la nivelul administrației centrale către autoritățile administrației publice locale. Se acordă interes „prioritizării politicilor guvernamentale și planificării strategice, ca direcții de acțiune menite să



contribuie la întărirea capacității instituționale a executivului de formulare a politicilor, comunicare și coordonare interministerială”.

Consolidarea culturii *transparenței* și a *guvernării participative* este urmărită, de asemenea, la nivelul guvernului, spre a asigura un larg acces la informații de interes public și a armoniza procesul de consultare în vederea transparenței decizionale. Creșterea calității și transparenței procesului decizional este avută în vedere și din perspectiva administrației publice locale, iar Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice va urmări creșterea gradului de implicare a unităților administrativ-teritoriale în procesul de implementare a principiilor Parteneriatului pentru o Guvernare Deschisă, precum și a cetățenilor în procesul decizional al autorităților administrației locale; elaborarea Ghidului pentru planificarea și fundamentarea procesului decizional din administrația locală.

Inclusă ca obiectiv în Programul Național de Reformă, adoptarea Codului Administrativ s-a realizat prin ordonanță de urgență (OUG nr. 57/2019), dar a fost atacată la Curtea Constituțională de către Avocatul Poporului. Codul, deși trebuia să reprezinte o reformă a administrației publice, conține o mulțime de inadvertențe și necorelări între capitole, fiind mai degrabă o colecție cu retușuri a actelor normative existente anterior.

Elaborarea Codului de Procedură Administrativă este preconizată pentru trimestrul patru din 2020, termen puțin probabil a fi respectat.

Îmbunătățirea managementului resurselor umane și profesionalizarea personalului din administrația centrală și locală se numără printre direcțiile strategice ale guvernului de eficientizare a administrației publice, în paralel cu eficientizarea exploatării soluțiilor de e-guvernare și reducerea și prevenirea corupției la toate nivelurile administrației.

Din prezentarea programelor de guvernare și a strategiilor în domeniul administrației publice adoptate în perioada 2000-2019 se constată că sunt teme comune (funcția publică, politicile publice și descentralizarea), obiective comune, măsuri similare și puține realizări. Pare că ideile de reformă s-au perpetuat de la o guvernare la alta, fără a exista capacitatea de a le pune în aplicare.



## **Temele majore ale reformei administrative: funcția publică, politicile publice, descentralizarea**

Implementarea măsurilor ce vizează restructurări și reforme în sistemul administrativ trebuie însoțite de continuitatea și stabilitatea cadrului legislativ, corelate cu monitorizarea, evaluarea rezultatelor și îmbunătățirea și corectarea progresivă a metodelor și instrumentelor folosite în aplicarea lor. Schimbarea strategiilor și direcțiilor de acțiune la fiecare patru ani – sau mai puțin – pot cauza perturbări și disfuncționalități în activitatea administrativă, care se reflectă implicit în relația cu cetățeanul și în percepția lui asupra instituțiilor publice. Tocmai de aceea este nevoie ca factorii politici – indiferent de coloratura politică – să ajungă la consens în privința elaborării și continuării strategiilor care se dovedesc a fi necesare în societatea românească. Fiecare guvernare și-a dorit o administrație publică mai eficientă, mai profesionistă și – poate – mai puțin dependentă de factorul politic. În programele de guvernare analizate anterior găsim puncte comune; cele trei teme majore ale reformei în administrația publică le-au constituit funcția publică, politicile publice și descentralizare, prezentate în continuare.

### **1.1. Funcția publică**

Din perspectivă managerială, administrația publică reprezintă un sistem de organizații, între care se stabilesc o multitudine de relații de subordonare, colaborare, participare, prestări servicii etc., într-o veritabilă rețea care asigură atât cadrul necesar aplicării legii, cât și aplicarea concretă a acesteia, sistem ce asigură continuitatea și permanența guvernării. Având în vedere amploarea,

varietatea acestei rețele de organizații ale administrației publice și complexitatea activităților pe care acestea trebuie să le îndeplinească, precum și faptul că administrația publică nu este altceva decât activitatea unor oameni care realizează această activitate în raport cu alți oameni, managementul resurselor umane din administrația publică dobândește valențe aparte. Se poate lesne constata faptul că performanța administrației publice nu se poate atinge dacă nu există oameni capabili, competenți, activi, bine pregătiți și care înțeleg dimensiunea binelui public. Se poate spune, deci, că eficacitatea și eficiența organizațiilor administrației publice, în realizarea sarcinilor care le revin, depinde în mare măsură de calitatea umană și capacitatea profesională a celor care activează în cadrul acestora. Cu alte cuvinte, valoarea și potențialul acestor organizații sunt legate în mod semnificativ, uneori chiar decisiv, de calitatea oamenilor care le alcătuiesc.

O bună formare și pregătire profesională continuă a personalului din administrația publică îmbinată cu abilitățile organizatorice ale liderilor din administrație sunt condiții determinante în reușita realizării deciziilor politice. Tocmai din acest motiv, toate strategiile de reformă privind administrația publică elaborate în ultimii 20 de ani au inclus printre obiective întărirea capacității administrative și au abordat în mod distinct funcția publică. Personalul din administrația publică reprezintă interfața cetățeanului cu statul și colectivitățile locale.

Politica de personal are un rol funcțional<sup>80</sup>, scopul ei constând în înfăptuirea optimă a sarcinilor administrației publice. Având un caracter unitar pentru întregul sistem administrativ, politica de personal se bazează pe raționalitate și continuitate; pe de o parte, normele care o reglementează ar trebui să fie clare, logice și simple, adaptate la realitatea din viața economică și socială, iar pe de altă parte schimbările ar trebui să se facă treptat pentru a asigura continuitatea și stabilitatea celor care lucrează în administrația publică. Astfel, elaborarea unei politici de personal implică<sup>81</sup>:

---

<sup>80</sup> Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic București, 2008, p. 473.

<sup>81</sup> Ibidem, p. 474.

- planificarea resurselor umane;
- recrutarea și selecția resurselor umane;
- analiza și evaluarea posturilor;
- salarizarea și motivarea;
- formarea și perfecționarea resurselor umane din administrația publică;
- evaluarea resurselor umane și gestionarea carierei;
- comunicarea, stilul de conducere și creativitatea.

Personalul din administrația publică, activitatea și calitatea profesională a acestuia, au constituit unul dintre obiectivele și direcțiile de acțiune pentru fiecare forță politică venită la guvernare în perioada 2000-2019. Fiecare Guvern a dorit să-și pună amprenta asupra a cum ar trebui să arate, cel puțin teoretic, resursa umană din administrația publică. Se constată însă că doar funcția publică a fost în centrul preocupărilor. Personalul contractual și mai ales demnitarii nu au făcut obiectul proceselor de reformă decât tangențial.

*Programul de Guvernare* pentru perioada 2000-2004<sup>82</sup> nu are un capitol separat în ceea ce privește gestionarea resurselor umane. În capitolul ce vizează reforma administrației publice se fac însă referiri la necesitatea perfecționării pregătirii profesionale și a unei evaluări performante. Este de remarcat că se dorește demilitarizarea treptată a unor servicii publice comunitare, iar vizate sunt serviciul de evidență a persoanei, serviciul regim permise de conducere și înmatriculări vehicule, serviciul de evidență a pașapoartelor simple. Programul vizează și înființarea unui serviciu de poliție locală de ordine publică, pe lângă fiecare unitate administrativ-teritorială, serviciu care să preia din atribuțiile specifice ale inspectoratelor de poliție. În același Program găsim acțiunile pentru depolitizarea funcției publice și eliminarea clientelismului politic, prin:

- respectarea legii privind statutul funcționarului public și aplicarea consecventă a principiului angajării funcționarilor publici exclusiv pe criterii de competență profesională;

---

<sup>82</sup> Programul de Guvernare 2000-2004, postat pe site-ul Guvernului României, secțiunea arhivă, disponibil la adresa [http://arhiva.gov.ro/upload/program\\_guvernare/program%20de%20guvernare\\_nastase.pdf](http://arhiva.gov.ro/upload/program_guvernare/program%20de%20guvernare_nastase.pdf)

- promovarea în funcții publice numai pe criterii de performanță și de moralitate, în spiritul și pe baza legii;
- gestionarea coerentă și corectă a carierei funcționarului public prin salarizare corespunzătoare, stimularea și asigurarea unor condiții normale de lucru, în scopul respectării principiului stabilității și continuității în muncă;
- crearea unui sistem performant de pregătire a funcționarilor publici și, respectiv, a persoanelor alese în consiliile locale și județene. *Este singurul program de guvernare în care am găsit necesitatea pregătirii profesionale a aleșilor locali, ulterior procesului electoral.*

*Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică* elaborată la începutul anului 2001 conține un capitol dedicat Strategiei de dezvoltare a funcției publice, în care se precizează scopul acesteia:

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

*Principiile pe care se bazează strategia sunt:*

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

Dezvoltarea funcției publice se face pe trei componente: perfecționarea cadrului legislativ; buna funcționare a sistemului de management al resurselor umane; utilizarea unor metode moderne de conducere.

*Programul de Guvernare 2005-2008*<sup>83</sup> dedică o secțiune managementului resurselor umane din administrația publică. Printre măsurile de realizarea a acestuia sunt:

- elaborarea codului privind managementului serviciului civil/funcției publice, care va cuprinde regulile managementului resursei umane în administrația publică: recrutare, carieră, clasificare, indicatori de performanță, formare profesională și formare profesională continuă, salarizare, cheltuieli, reguli de disciplină;
- demonopolizarea sistemului de formare și perfecționare profesională în administrația publică prin diversificarea ofertei curriculare, precum și crearea de secții sau facultăți de profil în centrele universitare;
- aplicarea codurilor de etică pentru funcționari publici și generalizarea acestora în întregul sistem al administrației publice;
- modificarea legii privind Codul de conduită a funcționarilor publici;
- evaluarea trimestrială, semestrială și anuală a funcționarilor publici în raport cu un serviciu public definit;
- includerea personalului tehnic parlamentar în corpul funcționarilor publici;
- instruirea funcționarilor publici cu fiecare plan de acțiune prin care se introduc măsuri de reformă;
- instruirea funcționarilor publici în dreptul comunitar precum și în aplicarea programelor europene;
- abrogarea OUG nr. 284/2000 pentru modificarea și completarea Statutului funcționarilor publici;
- asigurarea transparenței regulilor de concurență și selecție a funcționarilor publici;

---

<sup>83</sup> Program de Guvernare pe perioada 2005-2008, publicat în Monitorul Oficial nr. 1265 din 29 decembrie 2004.

- depolitizarea funcției publice prin eliminarea categoriei înalților funcționari publici, a evaluării profesionale de factorii politici și constituirea comisiilor de disciplină ca instanțe în afara autorităților publice.

De remarcat aici că excluderea categoriei înalților funcționari publici din rândul funcției publice, văzută ca o modalitate de depolitizare a funcției publice, nu s-a realizat până în prezent, poate și datorită faptului că legătura inerentă dintre administrație și politic nu poate fi ignorată.

Reguli referitoare la *funcția publică* se găsesc și în capitolul *politicilor anticorupție*:

- aplicarea codurilor de etică pentru demnitarii de stat și funcționarii publici, precum și generalizarea acestora în întregul sistem al administrației publice centrale și locale;
- evaluarea funcționarilor publici de comisii independente politic în baza unor criterii de performanță în raport cu un serviciu public bine definit;
- asigurarea transparenței condițiilor de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice;
- stabilirea subiectelor pentru concursurile de ocupare a funcțiilor publice și efectuarea selecțiilor de către comisii alcătuite din persoane care nu fac parte din autoritatea publică organizatoare a concursurilor;
- elaborarea unui format standard pentru bazele de date ale Agenției Naționale a Funcționarilor Publici pentru evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici;
- modificarea reglementărilor privind transparența exercitării demnităților și funcțiilor publice în sensul prevederii că persoanele supuse obligației de declarare a intereselor trebuie să declare nu numai interesele proprii, ci și pe cele ale soțului și rudelor de până la gradul III inclusiv.

*Programul de Guvernare 2009-2012*<sup>84</sup> include gestiunea resurselor umane din administrația publică în capitolul referitor la reforma administrației publice și conține următoarele măsuri:

---

<sup>84</sup> Program de Guvernare 2009-2012, publicat în Monitorul Oficial nr. 907 din 23 decembrie 2009.



- implementarea prevederilor Legii-cadru privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice; elaborarea și implementarea legislației sectoriale și a normelor metodologice aferente, cu respectarea principiului „remunerație egală pentru muncă egală”;
- revizuirea procedurilor de evaluare a performanțelor profesionale ale personalului din administrația publică; evaluarea complexității posturilor aferente categoriilor de personal din administrația publică;
- formarea continuă a personalului din administrația publică centrală și locală în vederea creșterii performanțelor profesionale;
- ameliorarea imaginii funcției publice prin creșterea transparenței actului administrativ și măsuri ferme anticorupție.

Este perioada în care criza economică mondială și condițiile acordurilor semnate cu instituțiile financiare mondiale impun restructurări masive de personal din administrația publică; raportul angajărilor a fost de un post la șapte vacante. Poate din acest motiv, în program nu sunt incluse și măsuri privind recrutarea de personal.

Programul de guvernare asumat de Victor Ponta în 2012 aduce din nou în actualitate ideea depolitizării funcției publice; doar miniștrii și secretarii de stat să fie numiți și sprijiniți politic. După restructurările masive din perioada precedentă, care au avut ca efect și o deprofesionalizare a administrației, *Programul de Guvernare 2013-2016*<sup>85</sup> nu aduce modificări de conținut al funcției publice sau direcții în domeniul managementului resurselor umane, dar atenția este îndreptată către promovarea unor politici stimulative pentru creșterea performanței profesionale a personalului din administrația publică, iar acestea se bazează pe următoarele măsuri:

- Descentralizarea gestiunii funcției publice către ordonatorii de credite (recrutare, promovare, detașare pe funcție publică pe perioadă determinată) în vederea simplificării și eficientizării sistemului administrativ.

---

<sup>85</sup>Programul de Guvernare 2013-2016, postat pe site-ul Guvernului României, disponibil la adresa [http://gov.ro/fisiere/pagini\\_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf](http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf)

- Crearea cadrului legislativ pentru încurajarea performanței profesionale, limitarea exodului de cadre precum și atragerea de categorii socioprofesionale deficitare la nivelul administrației publice, prin introducerea unor elemente stimulative.
- Profesionalizarea corpului funcționarilor publici prin: revizuirea sistemului de evaluare a performanțelor profesionale; reformarea sistemului de perfecționare/formare a funcționarilor publici și crearea unui corp de experți formatori.

Sistemul de performanțe al personalului din administrația publică este și preocuparea următorului Guvern „tehnocrat”. *Programul de Guvernare 2015-2017*<sup>86</sup> include măsurile privind personalul din sistemul administrativ în secțiunea măsurilor pentru o administrație publică eficientă, iar acestea sunt:

- Profesionalizarea administrației publice prin recrutare și evaluare pe bază de competențe și performanță. Stabilirea unor trasee profesionale clare care să confere predictibilitate și motivație pentru evoluția în carieră.
- Crearea unei școli superioare de administrație publică și susținerea evoluției în cariera publică pe bază de programe de dezvoltare profesională.
- Dezvoltarea și implementarea unui sistem de management al performanței personalului angajat în cadrul administrației publice. Sistem diferențiat de remunerare în funcție de performanță.
- Crearea unor programe de evaluare a transparenței și testare a profesionalismului și integrității personalului angajat în cadrul administrației publice, inclusiv prin parteneriate cu organizații ale societății civile.

În acest program apare pentru prima dată în perioada studiată ideea unei *testări a integrității* personalului din administrația publică, externă sistemului,

---

<sup>86</sup> Program de Guvernare al Guvernului Dacian Cioloș 2015-2017, postat pe site-ul agenției de presă HotNews, disponibil la adresa [https://media.hotnews.ro/media\\_server1/document-2015-11-16-20595735-0-programul-guvernare-guvernului-ciolos.pdf](https://media.hotnews.ro/media_server1/document-2015-11-16-20595735-0-programul-guvernare-guvernului-ciolos.pdf)

prin parteneriat cu societatea civilă – probabil și pe fondul eșecurilor măsurilor preventive cuprinse în strategiile naționale anticorupție (2012-2015; 2016-2020).

*Programul de Guvernare 2017-2020*<sup>87</sup> include direcțiile și măsurile de acțiune privind personalul din administrație în capitolul referitor la administrația publică și politicile regionale, sub titulatura de Statutul funcționarilor publici și regimul juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică. Măsurile sunt:

- Crearea Sistemului național de evidență a ocupării în administrația publică; ANFP va colecta în mod direct datele necesare populării sistemului de la instituțiile și autoritățile publice.
- Eliminarea avizelor pentru organizarea concursurilor de ocupare a funcțiilor publice și introducerea obligației instituțiilor publice de a comunica ANFP structura de posturi.
- Clarificarea regulilor aplicabile funcționarilor publici care candidează sau ocupă funcții de demnitate publică și/sau de aleși locali; în cazul tuturor categoriilor de funcționari publici raporturile de serviciu se suspendă și nu încetează (așa cum este reglementat în prezent).
- Posibilitatea prelungirii raportului de serviciu al funcționarului public care îndeplinește condițiile de vârstă standard pentru pensionare.

Măsurile se referă mai ales la o gestionare numerică a posturilor dar și o clarificare legislativă asupra regulilor aplicabile unor categorii de personal, necesare din perspectiva multitudinii de acte normative și a modificărilor succesive a statutelor.

Programul nu numai că nu încurajează întinerirea personalului, dar mai și permite păstrarea în continuare a angajaților pensionari. În schimb, programul de guvernare 2017-2020 aduce în atenție răspunderea administrativă și propune delimitarea ei în funcție de natura postului ocupat – funcții de demnitate publică și funcționari.

---

<sup>87</sup> Programul de Guvernare 2017-2020, postat pe site-ul Guvernului României, disponibil la adresa [http://gov.ro/fisiere/pagini\\_fisiere/PROGRAMUL\\_DE\\_GUVERNARE\\_2018-2020.pdf](http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/PROGRAMUL_DE_GUVERNARE_2018-2020.pdf)

Programul vizează modificări în ceea ce privește instituția prefectului, în primul rând prin încadrarea funcțiilor de *prefect* și *subprefect* ca funcții de demnitate publică asimilate secretarilor și subsecretarilor de stat, în loc de înalți funcționari publici și introducerea funcției de *secretar general al instituției prefectului*, ca înalt funcționar public. Probabil că intenția era de a se asigura o continuitate în activitatea instituției, pe modelul primăriilor, acolo unde secretarul este „creierul” entității și asigură permanența și continuitatea serviciului public.

*Programul de Guvernare 2018-2020* prevede că „pentru a proteja funcționarii publici, pe de o parte de abuzurile legii, iar pe de altă parte, de cei certați cu legea, se va adopta, în 2018, un nou Statut al Funcționarului Public, care să cuprindă foarte clar atât drepturile, cât și obligațiile acestora, nivelul de răspundere, dar și beneficiile unei cariere bazate pe performanță, însă și pe eliminarea favorurilor făcute pe „prietenii sau prin acte de corupție”. Până la finalul lunii mai 2019 nu a fost adoptat un nou Statut, în formă separată, poate și din cauză că acesta urma să fie inclus în conținutul Codului Administrativ.

*Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020*<sup>88</sup> își stabilește printre obiective necesitatea atragerii de resurse umane profesioniste. „Administrația publică își va recruta personalul pe criterii profesionale și transparente, oferindu-i perspective de dezvoltare a carierei în contextul unei culturi organizaționale moderne și a neutralității funcției publice. Procesul de selecție va fi corelat cu mandatele instituțiilor publice și obiectivele strategice ale acestora. Se va forma un personal profesionalizat ce deține abilități atât de management al calității serviciilor, cât și competențe avansate de planificare strategică. Resursa umană va fi motivată, formată și profesionalizată în mod constant, în funcție de tendințele societății, iar personalul va fi încurajat să aibă inițiativă, să fie deschis la schimbare și să ofere o fundamentare tehnică adecvată procesului decizional, în conformitate cu principiile integrității și eticii

---

<sup>88</sup> *Strategia pentru consolidarea administrației publice (SCAP) 2014-2020*, postată pe site-ul Ministerului Dezvoltării Rurale și Administrației Publice, disponibilă la adresa [http://www.dpfb1.mdrap.ro/documents/strategia\\_administratiei\\_publice/Strategia\\_pentru\\_consolidarea\\_administratiei\\_publice\\_2014-2020.pdf](http://www.dpfb1.mdrap.ro/documents/strategia_administratiei_publice/Strategia_pentru_consolidarea_administratiei_publice_2014-2020.pdf)

profesionale”. Strategia alocă un capitol vast dezvoltării și adaptării politicilor și sistemului de resurse umane la obiectivele exigente ale unei administrații moderne.

Una dintre direcții este clarificarea rolurilor și mandatelor instituționale în managementul resurselor umane, concomitent cu consolidarea capacității administrative pentru o abordare strategică unitară și integrată a politicilor de personal, respectiv o reșezare a competențelor și atribuțiilor astfel încât acestea să ducă într-o direcție comună și să contribuie la realizarea obiectivelor strategice. Agenția Națională a Funcționarilor Publici va avea un rol important în gestionarea resurselor umane din administrația publică.

O altă direcție este înființarea unui organism colectiv de specialiști în resurse umane (board), cu rol în evaluarea necesarului de resurse umane raportat la orientarea strategică comună și facilitatea coordonării, monitorizării și evaluării implementării politicilor în domeniul resurselor umane. Clarificarea rolurilor și responsabilităților asociate fiecărei categorii de personal (funcții publice, funcții politice, personal contractual) va avea în centru redefinirea prerogativei de putere publică și o mai bună delimitare a competențelor decizionale între nivelul politic și cel administrativ.

Desigur că unificarea dispozițiilor privind toate categoriile de resurse umane, ca măsură a Strategiei, ar duce la simplificarea cadrului legislativ și eliminarea neconcordanțelor dintre reglementările normative și ar crea o viziune și un management unitar în ce privește personalul din administrația publică.

Strategia mai propune:

- implementarea de stiluri flexibile de organizare, orientate pe atingerea obiectivelor;
- creșterea gradului de profesionalizare și a stabilității în funcția publică datorită adaptării procedurilor de recrutare, selecție și evaluare la cerințele managementului performanței;
- revizuirea politicilor motivaționale în domeniul resurselor umane din administrația publică, inclusiv din perspectiva oportunităților de carieră și a salarizării orientată către performanță;

- abordarea integrată a dezvoltării de competențe pentru administrația publică, cu referire la redefinirea sistemului de formare profesională și dezvoltare de competențe pentru administrația publică, stabilirea și implementarea principiilor pentru asigurarea calității în domeniul formării profesionale și profesionalizarea activităților de consiliere din cadrul cabinetelor demnitarilor.

Deși în rândul măsurilor privind revizuirea politicilor motivaționale în domeniul resurselor umane din administrația publică se include și evaluarea implementării programelor tip Young Professional Scheme (Programul tinerilor profesioniști din administrația publică), nu se insistă pe necesitatea pregătirii profesionale a unei noi generații de angajați în administrația publică – în condițiile în care studiile privind structura personalului din administrație arată că acesta este îmbătrânit.

Problematica vastă a funcției publice și a resurselor umane din administrația publică românească determină elaborarea unor strategii specifice care să reiazeze conceptul de putere publică și să reanalizeze delimitările dintre atribuțiile diferitelor categorii de personal din administrație. *Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020*<sup>89</sup> identifică, așa cum arătam anterior, următoarele probleme ce produc disfuncționalități în administrația publică:

- politizarea administrației;
- alocarea deficitară a resurselor;
- conflicte de mandate în administrația publică;
- lipsa de încredere între palierele politic și administrativ;
- cultura administrativă conservatoare, rezistentă la schimbare;
- lipsa de transparență în procesele decizionale locale și centrale;
- capacitatea redusă de a reține în sistemul administrației publice funcționarii publici profesioniști (deprofesionalizarea).

Strategia face și o analiză a situației administrației publice la momentul 2016: politicile inconsecvente și neuniforme în materie de resurse umane au dus

---

<sup>89</sup> Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020, publicată în Monitorul Oficial nr. 700 bis din 8 septembrie 2016.

la performanțe slabe, fiind necesară simplificarea, clarificarea, sistematizarea și armonizarea reglementărilor în domeniul funcției publice. Administrația românească nu este adaptată cerințelor sociale și este rezistentă la schimbare și inovare, iar sistemul de salarizare nu este unul motivant. Nerespectarea normelor de etică și integritate este și ea o problemă punctată în Strategie.

Principalele *acțiuni* propuse sunt:

- Clarificarea rolului și mandatului ANFP și consolidarea capacității sale administrative, astfel încât să furnizeze un management de calitate al funcției publice în concordanță cu nevoile administrației. Ca o remarcă, Agenția Națională a Funcționarilor Publici a avut rolul principal în gestionarea, îndrumarea și pregătirea profesională privind resursele umane, în condițiile în care Institutul Național de Administrație a funcționat între anii 2001-2009, a fost desființat în urma raționalizării cheltuielilor bugetare, dar reînființat în 2016.
- Crearea unei structuri de guvernanță tip „consiliu”, ca o structură independentă cu funcții în ceea ce privește politicile publice și propunerile legislative în domeniul funcției publice și resurselor umane din administrația publică.
- Clarificarea rolurilor/mandatelor diferitelor categorii de resurse umane ce lucrează în administrația publică și integrarea lor într-un sistem instituțional și de management coerent.
- Managementul strategic al resurselor umane din administrația publică și consolidarea compartimentelor de resurse umane din ministere.
- Coordonarea metodologică de către ANFP a elaborării și implementării politicilor sectoriale de recrutare/formare. Se stabilesc patru principii generale în domeniul ocupării și exercitării funcției, indiferent de categoria acestora sau sector: competența, competiția, transparența și performanța.
- Implementarea unui suport tehnic adecvat (IT) pentru evidența tuturor resurselor umane din administrația publică și a managementului strategic al funcției publice.

*Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020*<sup>90</sup> vine să completeze și să susțină cadrul instituțional de profesionalizare al administrației publice.

Cadrul legislativ privind resursele umane din administrația publică aplicabil în perioada 2000-2019 pare aparent stabil, dacă ne gândim la faptul că, în privința funcției publice statutul care a reglementat-o (Legea nr. 188/1999) a fost în vigoare din 1999 până în iunie 2019 (până la adoptarea OG nr. 57/2019 privind Codul administrativ), iar în privința legislației comune a muncii – Codul Muncii este în vigoare din 2003. Statutul polițistului este și el în vigoare din 2002, Statutul magistratului este în vigoare din 2004, iar codurile deontologice ale funcționarilor publici respectiv personalului contractual intrate în vigoare în 2004 au fost preluate în 2019 de Codul administrativ.

În realitate însă, aceste acte normative au suferit modificări și completări succesive, care au creat o anume instabilitate în aplicarea reglementărilor. Ca exemplu, Legea nr. 188 din 1999 privind Statutul funcționarilor publici a fost modificată și completată de cel puțin 30 de ori, ultima modificare înainte de includerea sa în Codul administrativ fiind făcută la 14 ianuarie 2019<sup>91</sup>. Multe dintre modificări s-au făcut prin ordonanțe de urgență, care au fost declarate neconstituționale și care ulterior au fost respinse prin legi, creând astfel incoerență în ceea ce privește aplicarea legii și generând situații ambigue și perturbatoare.

Codul Administrativ s-ar fi dorit a fi o unificare a reglementărilor ce privesc sistemul administrativ, inclusiv a dispozițiilor ce privesc resursele umane din administrația publică, dar nu a reușit să aducă modificările, clarificările așteptate și propuse prin strategii și programe de guvernare.

Schițată în Programul de Guvernare 2001-2004, funcția publică de *polițist comunitar* a fost legiferată în 2001, prin mutarea unor atribuții de ordine publică

---

<sup>90</sup> Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 620 din 2016, publicată în Monitorul Oficial nr. 777 din 4 octombrie 2016.

<sup>91</sup> Legea nr. 24/17 ianuarie 2019 pentru modificarea și completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, precum și pentru stabilirea unor măsuri privind evaluarea funcționarilor publici pentru anul 2018, publicată în Monitorul Oficial nr. 36 din 14 ianuarie 2019.



de la inspectoratele de poliție către serviciile de poliție comunitară înființate pe lângă unitățile administrativ-teritoriale. În 2010 ea și-a schimbat denumirea în *poliție locală*, odată cu reorganizarea serviciului comunitar printr-o nouă reglementare legislativă.

În 2004, odată cu apariția Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului se încearcă depolitizarea de fațadă a funcției de *prefect*, prin prevederea în art. 17 că „prefectul și subprefectul nu pot fi membri ai unui partid politic sau organizații cărora îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, potrivit legii, sub sancțiunea destituirii lor din funcția publică”; prefectul este reprezentantul Guvernului în teritoriu și atât el, cât și subprefectul sunt numiți de Guvern, care are coloratură politică.

Programul de Guvernare 2005-2008 prevedea eliminarea categoriei înalților funcționari publici, ca măsură de depolitizare a funcției publice, lucru care nu s-a întâmplat până în prezent.

Programul de Guvernare 2017-2020 vrea să modifice încadrarea prefectilor și subprefectilor de la categoria înalților funcționari publici la funcții de demnitate publică cu rang de secretar și subsecretar de stat pentru care sunt necesare absolvirea de cursuri de specialitate, dar și să înființeze funcția de secretar general al instituției prefectului, ca înalt funcționar public. Se desființează funcția de inspector guvernamental, eliberarea din funcția de înalt funcționar public ducând la intrarea în corpul de rezervă al funcționarilor publici. Se propune extinderea categoriei înalților funcționari publici cu alte funcții, printre care sunt cele de conducători ai agențiilor aflate în subordinea, coordonarea sau autoritatea ministerelor.

În pofida propunerilor formulate prin documente programatice și a unor realizări punctuale, în momentul de față, administrației publice din România îi lipsește „o abordare generală și transparentă a managementului resurselor umane, în special în ceea ce privește recrutarea/numirea, evaluarea, salarizarea, evoluția în carieră la nivelul tuturor categoriilor de personal și formarea.”<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Recomandarea finală COM (2016) 343 pentru o RECOMANDARE A CONSILIULUI privind programele de reformă națională ale României pentru anul 2016 și punerea în aplicare a opiniei

În acest sens menționăm Recomandarea Consiliului UE privind Programul național de reformă al României pentru 2017, care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2017: *Progresele în ceea ce privește reforma administrației publice au fost limitate*. Structurile organizatorice sunt în continuare instabile, fapt care se repercutează negativ asupra independenței și eficacității administrației publice. În 2016 au fost lansate strategii privind funcția publică, însă nu sunt încă încorporate în cadrul legislativ unele dintre obiectivele principale ale acestora, în special cel legat de aplicarea unor criterii obiective pentru recrutarea, evaluarea și recompensarea performanței profesionale a personalului. Se propune armonizarea parțială a nivelurilor de salarizare, însă nu se face o legătură clară între performanță și remunerare, nici la nivel central, nici la nivel local. Capacitatea și autoritatea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici trebuie consolidate în continuare<sup>93</sup>.

## 1.2. Politicile publice

*Politicile publice* reprezintă un ansamblu de măsuri luate de o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice<sup>94</sup>. Într-o altă definiție, *politicile publice* reprezintă acțiuni realizate de autorități (centrale sau locale) ca răspuns la problemele care vin dinspre societate. Cu alte cuvinte, se poate vorbi despre politici publice atunci când o autoritate publică, centrală sau locală, își propune, cu ajutorul unui program de acțiune coordonat, să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali<sup>95</sup>.

Procesul de elaborare a politicii publice se caracterizează prin faptul că reprezintă, pe de o parte, un proces analitic (rezolvarea unei probleme), iar pe

---

Consiliului privind programul de convergență al României pentru anul 2016, Bruxelles, 18.05.2016, para (18).

<sup>93</sup> <http://scap.gov.ro/appadm/uploads/doc/1555525579-Raport%20Pilon%203.pdf>

<sup>94</sup> Marius Profiroiu, Elena Iorga, *Manual de politici publice*, Editura Economică, București, 2009, p. 17.

<sup>95</sup> Politici publice – Manual de formare, disponibil pe site-ul ANFP, la adresa <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/MAPN/3.%20Materiale%20de%20formare%20Politici%20publice.pdf>

de altă parte, un proces politic. Din perspectiva procesului analitic, elaborarea politicilor publice reprezintă identificarea de soluții pentru problemele existente, făcând apel la raționalitate în vederea îndeplinirii scopurilor publice. În acest caz, cheia procesului de elaborare a politicii constă în definirea corectă a problemei, identificarea și analiza unui set de soluții adecvat, selectarea alternativei care rezolvă cel mai bine problema. Din perspectiva procesului politic, în procesul de elaborare a politicii publice accentul cade asupra conflictelor și dezacordurilor pentru a se controla procesul de luare a deciziei, urmărindu-se interesul propriu grupului politic care controlează acest proces.

Concluzionând, procesul de elaborare a politicilor publice constă într-o succesiune de activități specifice care au ca finalitate elaborarea unor acte normative adoptate în ședințe de guvern, propuse ulterior validării forului legislativ al Parlamentului<sup>96</sup>. Scopul unei politici publice reprezintă o declarație a ceea ce se intenționează să se realizeze într-un anumit domeniu, în urma identificării și formulării problemei.

Problemele sociale și direcțiile de acțiune ce ar trebui să răspundă acestor nevoi au fost reglementate în ultimii 20 de ani atât ca fond, dar și ca formă; au fost elaborate ghiduri pentru conceperea și fundamentarea de politici publice, ghiduri pentru îmbunătățirea politicilor publice la nivel local, strategii pentru mai buna reglementare, s-a creat cadrul legislativ pentru elaborarea și implementarea politicilor publice. Ca fond, politicile publice sunt incluse în fiecare program de guvernare, de regulă, pentru fiecare domeniu socioeconomic.

Pot fi amintite următoarele reglementări:

- HG nr. 523/2016 pentru modificarea și completarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central aprobat prin HG nr. 775/2005.
- HG nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării.

---

<sup>96</sup> Ibidem, p. 2.

- HG nr. 1807/2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central.

*Programul de Guvernare 2001-2004* enunță o serie de politici publice, obiective și măsuri de acțiune atotcuprinzătoare pentru toate domeniile: de la relansarea economiei naționale, combaterea sărăciei și șomajului, sănătate, educație, cultură până la reforma în justiție, apărare și politică externă, reforma administrației publice. Pentru aceasta din urmă, documentul arată interesul guvernanților pentru aplicarea unor politici privind restructurarea sistemului administrativ, personalul din administrație, descentralizarea serviciilor publice, politici de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane sau stoparea birocrăției. Coerența actului administrativ poate fi considerată o acțiune de formă privind politicile publice, una dintre măsurile sale fiind „fundamentarea deciziilor privind politicile sociale pe studii și expertize, constituindu-se oficii sociologice de coordonare metodologică la nivel central, precum și în cadrul consiliilor județene”.

Judecând după titlurile capitolelor din cuprinsul *Programului de Guvernare 2005-2008*, documentul poate fi considerat un codex de politici: politica în domeniul educației; politici în domeniul cercetării-dezvoltării și inovării; politica de protecție socială; politica în domeniul sănătății; politica agricolă și de dezvoltare rurală; politici anticorupție; politica fiscală; politica industrială; politica în domeniul turismului; politica de dezvoltare regională; politica privind amenajarea teritoriului; politica în domeniul transporturilor; politica privind protecția mediului înconjurător; politica de protecție a consumatorului; politica în domeniul tehnologiei informațiilor și comunicații; politica privind susținerea tinerei generații; politica în domeniul culturii; politica în domeniul cultelor; politica în domeniul relațiilor cu românii de pretutindeni; politica în domeniul relațiilor interetnice; politica în domeniul justiției; politica de securitate națională; – căroră li se adaugă reforma administrației publice. În cadrul programului sunt identificate problemele sociale de pe agenda politică unde ar trebui intervenit și se precizează și măsurile necesare a fi luate pentru

rezolvarea cauzelor problemelor, iar uneori și modalitățile prin care se pun în aplicare aceste măsuri. De exemplu, în capitolul dedicat, Politica de dezvoltare regională va lua în considerare relațiile de complementaritate ce există între politicile sectoriale, între acestea și cele de coeziune și planificare spațială, precum și necesitatea de a îmbunătăți capacitatea instituțională.

În privința afacerilor interne, prioritățile pentru elaborarea de politici publice enunțate de program au fost: prevenirea și combaterea criminalității, combaterea crimei organizate, refugiați, imigrare ilegală, readmisie, traficul și consumul de droguri, serviciul de urgență, cyberspace, cooperarea internațională.

Guvernarea Călin Popescu-Tăriceanu a adus și cadrul normativ privind forma și consistența politicilor publice, precum și stabilirea unor standarde minime privind evaluarea *ex-ante* a impactului reglementărilor. Principalii pași realizați în implementarea unui mod de formulare a politicilor publice în România au fost<sup>97</sup>:

- Elaborarea și punerea în aplicare a unor proceduri de formulare, implementare și evaluare a politicilor publice elaborate la nivel central (HG nr. 775/2005).
- Coordonarea interministerială – zece consilii permanente pe domenii sectoriale și Consiliul de Planificare Strategică (HG nr. 770/2005).
- Strategia pentru „Îmbunătățirea sistemului de elaborare, planificare și coordonare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale” (HG nr. 870/2006).
- Schimbarea structurii notei de fundamentare și reformarea acesteia în sensul practicilor europene pentru o mai bună reglementare (HG nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului).
- Introducerea reglementărilor cu privire la planificarea strategică în administrația publică centrală.

---

<sup>97</sup> Politici Publice, p. 11.

Prin adoptarea HG nr. 775 din 14 iulie 2005<sup>98</sup> pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central s-a urmărit o mai bună reglementare a următoarelor aspecte:

- activitățile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice în cadrul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale care inițiază proiecte de acte normative;
- cadrul coerent și unitar de elaborare a politicilor publice care să se regăsească la nivelul fiecărui minister și organ de specialitate al administrației centrale;
- fundamentarea tehnică adecvată a actelor normative, în scopul evitării contestărilor ulterioare și a situațiilor în care actele normative sunt dificil sau imposibil de aplicat;
- stabilirea unor instrumente care să contribuie la creșterea capacității de coordonare de la nivelul Guvernului, în ceea ce privește procedurile de elaborare a politicilor publice de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației centrale;
- stabilirea unor formulare unice care să fie completate la nivelul tuturor ministerelor în care să fie prezentate etapele și rezultatele activităților de cercetare care fundamentează un anumit proiect de act normativ;
- crearea la nivelul ministerelor a unor organisme speciale de politici publice care să coordoneze activitățile premergătoare elaborării proiectelor de acte normative și care să funcționeze în colaborare cu departamentele de specialitate de la nivelul Guvernului.

Acest act normativ propune pentru prima dată un *formular de politici publice* pe care ministerele au obligația să îl folosească în elaborarea propunerilor de politici publice, pe care le înaintează Secretariatului General al Guvernului, dar este și primul document care realizează o *clasificare a*

---

<sup>98</sup> Hotărârea de Guvern nr. 775 din 14 iulie 2005 (actualizată) pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, publicată după rectificare în Monitorul Oficial nr. 1163 din 23 decembrie 2005.

*politicilor publice*, pornind de la domeniile majore ale vieții socioeconomice. În cadrul HG nr. 775/2005 este stabilit și cadrul organizatoric pentru fundamentarea reglementărilor, prin înființarea, la nivelul fiecărui minister, a unei unități de politici publice (UPP), cu personal adecvat care să poată participa la planificarea, fundamentarea și elaborarea reglementărilor.

Coordonarea unităților de politici publice se face de către Secretariatul General al Guvernului.

*Strategia pentru o reglementare mai bună la nivelul administrației publice centrale 2008-2013* menționează necesitatea îmbunătățirii procesului de evaluare preliminară a impactului reglementărilor și a activității de consultare. Îmbunătățirea procesului de evaluare preliminară a impactului are în vedere:

- a) În ceea ce privește evaluarea *ex-ante* a impactului reglementărilor: introducerea analizei de impact aprofundate (formă detaliată de prezentare a impactului) pentru reglementările complexe și având impact economic, social sau de mediu semnificativ, precum și elaborarea unui set de criterii pe baza căruia se va stabili care dintre reglementări necesită o astfel de analiză; elaborarea de metodologii sectoriale de evaluare *ex-ante* a impactului reglementărilor pentru realizarea analizelor pe domenii specifice de politici publice (economic, social etc.); introducerea măsurării *ex-ante* a costurilor administrative ca parte a analizei de impact.
- b) În ceea ce privește evaluarea *ex-post* a impactului reglementărilor: dezvoltarea sistemului de monitorizare și evaluare *ex-post* a impactului reglementărilor.

Îmbunătățirea procesului de consultare și dialog social cu privire la proiectele de reglementări are în vedere crearea unui mecanism și dezvoltarea unor practici de implicare a persoanelor interesate în procesul de consultare, anterior elaborării reglementărilor. Acest mecanism va contribui la dezvoltarea unei culturi a comunicării între administrația publică centrală și cei interesați, facilitând înțelegerea de către aceștia din urmă a procesului de elaborare a reglementărilor.

Utilitatea actelor normative adoptate în domeniul reglementărilor privind forma și conținutul politicilor publice este recunoscută și de cea de-a doua *Strategie privind mai buna reglementare 2014-2020*, care a inclus printre principalele direcții de acțiune ale Strategiei „reforma formulării politicilor publice”, alături de descentralizarea administrației publice și reforma funcției publice.

Documentul precizează că „politicile privind mai buna reglementare constituie una dintre componentele procesului de modernizare a administrației publice. Calitatea, frecvența și profilul reglementării indică nivelul de performanță a administrației publice și a capacității acesteia de a iniția, fundamenta și implementa politici publice. Inițiativele care se înscriu în coordonatele acestui gen de politici vizează asigurarea premiselor unei dezvoltări socioeconomice durabile. Politicile privind mai buna reglementare constituie o condiție a bunei guvernări din punct de vedere al eficienței, eficacității dar și al nivelului de democratizare.”

Documentul definește ca problemă dificultatea de a valorifica orientarea către rezultate în activitățile de concepere, implementare și evaluare a politicilor publice, respectiv a reglementărilor. Confuzia între formularea politicilor publice și formularea propunerilor de acte normative a ținut mai degrabă de cutumele administrației publice centrale, care au considerat formularea de politici publice un instrument birocratic de justificare a deciziilor.

Potrivit regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative și a proiectelor de documente de politici publice, adoptat prin Hotărârea de Guvern nr. 1226/2007, documentele de politici publice ale Guvernului vor parcurge aceleași proceduri de anunțare, consultare, avizare, adoptare ca actele normative ale acestuia.

Proiectele de acte normative cu impact social, economic, asupra mediului, bugetului general consolidat sau legislației în vigoare se vor putea elabora numai pe baza unor documente de politici publice aprobate de Parlament sau Guvern.



Regulamentul îmbunătățește procesul de consultare interministerială și asigură transparența procesului decizional prin publicarea pe site-urile ministerelor, respectiv Secretariatului General al Guvernului, a proiectelor de reglementări.

În *Programul de Guvernare 2012* (Guvernul Mihai-Răzvan Ungureanu), măsurile ce privesc politicile publice se regăsesc printre cele care vizează administrația publică eficientă și mai puțin costisitoare:

- Introducerea unui sistem coordonat de formulare a politicilor guvernamentale în concordanță cu Strategia fiscal-bugetară pe termen mediu.
- Introducerea analizelor de impact aprofundate în vederea fundamentării politicilor publice prioritare corelat cu dezvoltarea de metodologii sectoriale de evaluare preliminară a impactului, la nivelul administrației publice centrale.
- Creșterea gradului de transparență și îmbunătățirea procesului de consultare în etapele de elaborare a politicilor publice.

*Programele de guvernare 2012 și 2013-2016* (Guvernul Victor Ponta) propun politici preponderent sociale, îndreptate către creșterea nivelului de trai al cetățenilor, corelativ cu creșterea economică, relaxarea fiscală, creșterea ratei de absorbție a fondurilor europene, eficientizarea administrației publice. Acestea li se mai adaugă punctual politicile publice privind siguranța cetățeanului, cuprinse în capitolul referitor la afacerile interne, prin:

- combaterea fenomenului infracțional stradal;
- creșterea siguranței civice în zona instituțiilor de învățământ preuniversitar;
- reconstrucția sistemului de politici locale și armonizarea cu politicile naționale;
- prevenirea și combaterea corupției;
- prevenirea și combaterea criminalității;
- combaterea crimei organizate;
- combaterea traficului de droguri;
- trafic rutier mai sigur;

- managementul situațiilor de urgență și protecția infrastructurilor critice;
- servicii publice comunitare mai aproape de cetățeni (documente de identitate, permise, pașapoarte, înmatriculări);
- întărirea rolului instituției prefectului și creșterea eficienței acesteia precum și precizarea funcțiilor pe care trebuie să le îndeplinească reprezentantul Guvernului în plan local (funcția de reprezentare și funcția de autoritate).

După elaborarea actului normativ care reglementează elaborarea de politici publice la nivel central, s-a dovedit a fi necesară reglementarea în acest domeniu și la nivelul administrației publice locale. Astfel, a fost elaborată *Strategia privind dezvoltarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale 2011-2016*<sup>99</sup>, care are ca argument faptul că „autoritățile locale trebuie să dezvolte un proiect rațional și detaliat pentru domeniile de politici publice în care intenționează să investească în vederea unei dezvoltări durabile și eficiente a zonei lor de jurisdicție, indiferent dacă aceasta este un județ sau un municipiu.

În acest scop, autoritățile locale trebuie să adopte o abordare strategică sistematică menită să le permită să identifice potențialul zonei de jurisdicție, să stabilească obiective realiste în orizonturile de timp convenite și să adapteze politicile publice în vederea îndeplinirii obiectivelor de dezvoltare strategică printr-o abordare transsectorială”.

Calitatea politicilor publice poate fi evaluată prin raportarea la eficiență, la capacitatea de a răspunde nevoilor identificate la nivelul unei comunități. Politicile publice trebuie să fie accesibile, inteligibile și legitime din punct de vedere social. *Problemele* identificate de Strategie sunt:

- Nivel scăzut al calității inițiativelor de politici publice ale autorităților publice locale – cauze: capacitate redusă a resurselor umane de a dezvolta politici publice (elaborare de analize de impact, aplicarea de diferite metode de evaluare a impactului soluțiilor de politici publice

---

<sup>99</sup> Strategia privind dezvoltarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale 2011-2016, elaborată de Ministerul Administrației și Internelor – Unitatea de Politici Publice, disponibilă pe site-ul Guvernului României la adresa [http://www.mai.gov.ro/documente/aparat\\_central/Strategia%20dezvoltarea%20politicilor%20publice%202011-2016.pdf](http://www.mai.gov.ro/documente/aparat_central/Strategia%20dezvoltarea%20politicilor%20publice%202011-2016.pdf)

identificate), resurse insuficiente alocate derulării analizelor de impact (colectare date, aplicare metode specifice de evaluare a impactului).

- Transparența scăzută în procesul de formulare a politicilor publice la nivel local – cauze: procesul de consultare perceput preponderent ca modalitate de informare a cetățenilor privind inițiativele de politici publice ale administrației publice locale și mai puțin ca modalitate de identificare de soluții la problema identificată; consultarea presupune alocarea de resurse suplimentare (timp, financiare).
- Corelarea insuficientă a politicilor inițiate la nivel local cu cele inițiate la nivel central – cauze: colaborare insuficientă între autoritățile locale și cele centrale în ceea ce privește schimbul de informații cu privire la diferitele soluții de politici publice identificate.

*Obiectivul general* al strategiei este creșterea calității procesului de formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice locale, pentru a răspunde în mod coerent și informat nevoilor comunităților locale și mediului de afaceri.

Secretariatul General al Guvernului a elaborat ulterior și ghiduri adresate autorităților locale: *Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local* (2011) și *Ghid pentru planificarea și fundamentarea procesului decizional din administrația publică locală* (1 martie 2018). Prin acestea se arată importanța elaborării politicilor publice pornind de la diversitatea problemelor comunității și ținând cont de necesitatea unei bune documentări și aprecieri asupra efectelor implementării, pașii care trebuie urmați pentru a elabora o politică sustenabilă – inclusiv cerințele minime pentru consultarea cetățenilor –, cum trebuie stabilite obiectivele, măsurile și indicatorii și cum se monitorizează și evaluează aplicarea politicii publice.

*Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020* chiar include introducerea abordării de politici publice în procesul decizional de la nivelul autorităților administrației publice locale, în special prin introducerea sau extinderea utilizării de instrumente de fundamentare a deciziei (hotărâri ale

autorităților deliberative și dispoziții ale autorităților executive, programe, proiecte, strategii etc.) la nivel local: analize de impact, analize cost-beneficiu, evaluarea implicațiilor financiare ale deciziilor etc.

Strategia prevede că, în acest sens, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice va coordona introducerea unor astfel de instrumente la nivelul a cel puțin 100 de unități administrativ-teritoriale și va elabora un set de standarde minime pentru fundamentarea procesului decizional de la nivelul administrației publice locale. Standardele minime vor fi prezentate în cadrul unui ghid<sup>100</sup>, care va aborda procesul de evaluare *ex-ante* adaptat pentru nivelul administrației publice locale, inclusiv din perspectiva modelelor de bună practică utilizate la nivelul administrației publice din România. Ghidul va fi diseminat și prezentat autorităților administrației publice locale.

*Programul de Guvernare 2017-2020* tratează întreaga arie de politici publice, de la fiscalitate și buget – unde se propune sistematizarea legislației economice într-un Cod Economic – până la politici sociale (este o guvernare de stânga), sănătate, cultură, transporturi și toate celelalte domenii ale vieții sociale.

Câteva mențiuni sunt necesare cu privire la PALG – Planul Anual de Lucru al Guvernului. Studiile și analizele elaborate de Banca Mondială<sup>101</sup> au recomandat utilizarea Planului anual de lucru al Guvernului (PALG) drept instrument de planificare anuală a procesului decizional la nivelul administrației publice centrale.

Recomandările BM erau organizate în jurul a cinci direcții strategice:

- integrarea politicilor și a planificării financiare;
- îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor;
- reducerea dependenței de luarea deciziilor în mod ad-hoc;

---

<sup>100</sup> Probabil este vorba despre Ghidul pentru planificarea și fundamentarea procesului decizional din administrația publică locală, 1 martie 2018, elaborat de Secretariatul General al Guvernului prin programul POCA, disponibil la adresa <http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Anexa-VI-Ghid-APL.pdf>

<sup>101</sup> Analiza funcțională realizată la Centrul Guvernului și analizele funcționale din ministere (2011) și Raportul privind stadiul implementării reformelor din domeniile planificării strategice, evaluării preliminare a impactului și al monitorizării și evaluării politicilor publice. Propuneri și recomandări (2011).

- realizarea unui sistem performant de informare;
- simplificarea structurilor organizaționale.

Astfel, în intervalul 2011-2012, SGG s-a axat pe implementarea celor cinci acțiuni cu caracter strategic/organizatoric, care urmăreau, în principal, adoptarea unui *Plan Anual de Lucru pentru Guvern* (PALG), revitalizarea *Comitetului de planificare strategică*, revizuirea sistemului politicilor publice, întărirea rolului reuniunii pregătitoare a ședinței de Guvern și dezvoltarea unui sistem integrat de management al documentelor.

Prin realizarea PALG se avea în vedere integrarea, într-un document unitar, a tuturor priorităților naționale, comunitare și bugetare, aceasta contribuind la creșterea predictibilității legislative și la o mai bună coordonare a activităților la nivelul Guvernului.<sup>102</sup>

Începând cu anul 2014, SGG coordonează procesul de elaborare și monitorizare a Planului Anual de Lucru al Guvernului (PALG), instrument de planificare a procesului decizional la nivelul administrației publice centrale, dar care, după patru ani, este departe de a-și realiza rolul de instrument de planificare strategică.

Printre problemele identificate de SGG se pot evidenția<sup>103</sup>:

- dificultăți la nivelul implementării PALG de către ministere (lipsa capacității de prioritizare și planificare a actelor normative necesar a fi adoptate, introducerea unor proiecte de acte normative care nu fac obiectul PALG, nerespectarea termenelor propuse și asumate);
- neconcordanța dintre propunerile incluse în PALG și cele care au fost introduse de ministere pe agenda ședințelor de Guvern;
- aplicația informatică folosită pentru implementarea PALG nu permite monitorizarea adecvată a implementării întrucât nu are caracteristicile necesare care să satisfacă nevoile de colectare a informației, monitorizare, raportare, ierarhizare a priorităților legislative.

<sup>102</sup> Programul național de reformă (2011-2013), p. 22.

<sup>103</sup> Cererea de finanțare a proiectului „Operaționalizarea unui sistem de management pentru implementarea Planului Anual de Lucru al Guvernului (PALG)” – SIPOCA 26.

În perioada 2014-2017, dinamica modificării programelor de guvernare și a modificărilor legislative, calitatea slabă a colaborării interguvernamentale, gradul scăzut de implicare a părților interesate în implementarea PALG, dar și soluția tehnologică platformei suport pentru operaționalizarea implementării PALG au fost obstacole în realizarea acestuia. Neasumarea implementării PALG la cel mai înalt grad de decizie – SGG, ministere, funcționarea sporadică a Comitetului interministerial pentru coordonarea elaborării și implementării PALG, sprijinul reprezentanților SGG și instrucțiunile/metodologia insuficientă privind procesul PALG au fost de asemenea obstacole în atingerea unor standarde înalte de calitate a procesului de implementare a PALG pentru perioada 2014-2017, aspecte evidențiate și de procentul scăzut de realizare a PALG (între 12-și 28,5%).

**Centralizator PALG realizat 2014-2017**

| An   | Procent realizat |
|------|------------------|
| 2014 | 12%              |
| 2015 | 17%              |
| 2016 | 25%              |
| 2017 | 28,5%            |

În anul 2018, printr-un proiect finanțat din POCA<sup>104</sup>, a fost realizat un instrument IT care să sprijine operaționalizarea PALG și coordonarea interinstituțională.

În materie de politici publice pot fi amintite o serie de realizări ale ultimilor ani, menționate în Raportul de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul I – Politici publice și reglementare<sup>105</sup>:

- dezvoltarea sistemului de planificare a agendei guvernamentale pentru care s-a elaborat un mecanism (metodologie și ghid de implementare) pentru operaționalizarea Planului de Lucru Anual al Guvernului (PALG) și a unui instrument suport pentru operaționalizarea metodologiei PALG;

<sup>104</sup> Operaționalizarea unui sistem de management pentru implementarea Planului Anual de Lucru al Guvernului (PALG), Cod SIPOCA: 26.

<sup>105</sup> <http://scap.gov.ro/appadm/uploads/doc/1555525579-Raport%20Pilon%201.pdf>

- **operaționalizarea sistemului *Delivery Unit*** cu un prim impact pozitiv asupra a patru domenii prioritare: *achiziții publice, fiscalitate, energie, angajarea tinerilor*; **operaționalizarea *Strategy Unit*** (Direcția Coordonare Politici și Priorități din cadrul SGG);
- **întărirea capacității instituțiilor în materie de planificare strategică**, fiind finalizate cele 13 Planuri strategice instituționale (PSI);
- a fost elaborată metodologia de planificare strategică, pilotată la nivelul a două ministere, și a fost creat un instrument IT de monitorizare complexă a implementării PSI-urilor care vine în sprijinul ministerelor pentru monitorizeze activității și permite SGG analiza implementării integrate a acestor PSI;
- **operaționalizarea platformei RUTI și a platformei CONECT** pot fi apreciate ca **demersuri proactive** ale administrației publice;
- platforma [www.edirect.e-guvernare.ro](http://www.edirect.e-guvernare.ro) (P.C.U.e), ***Punctul unic de contact electronic***, ce are un amplu impact asupra mediului de afaceri, prin creșterea accesului pe piață al companiilor (naționale și internaționale), o plasare mai eficientă a economiilor, o raționalizare a consumurilor (pe baza analizei utilității produselor și serviciilor achiziționate), îmbunătățirea calității bunurilor și serviciilor furnizate, eliminarea barierelor regionale de acces.
- în perioada 2014-2018 au fost realizate 8 studii de impact, iar *Metodologia de analiză a impactului de reglementare (RIA)* aprobată a fost diseminată la nivelul administrației publice centrale și un număr semnificativ de persoane a beneficiat de formare.

În ceea ce privește **corelarea politicilor publice cu bugetul**, demersul stagnează la nivel de concepere a *Metodologiei de planificare strategică și elaborarea și execuția programelor bugetare*, nefiind încă aprobat proiectul de act normativ (hotărâre de Guvern) al SGG-MFP, de către Ministerul Finanțelor Publice. Programele bugetare curente **sunt construite în continuare pe baza fluxului de numerar și nu reflectă modul de alocare a banilor pe domenii**

**de politici publice** (obiective strategice de politici publice cu ținte și indicatori), ceea ce face ca Planurile Strategice Instituționale, în pofida actualizării lor cu Cadrul bugetar pe termen mediu și cu bugetul anual aprobat, să-și piardă din însemnătate.

Se remarcă și faptul că la nivelul administrației publice centrale, competențele privind realizarea analizelor de impact pentru diverse inițiative sunt încă la un nivel insuficient, o serie de inițiative legislative nu sunt fundamentate din perspectiva impactului, astfel că este necesară continuarea efortului de înțelegere a necesității/utilității elaborării analizelor de impact și a metodologiei de realizare.

### 1.3. Descentralizarea

*Descentralizarea* constituie un principiu de bază al administrației publice locale, alături de autonomie locală și deconcentrarea serviciilor publice<sup>106</sup>. Descentralizarea este acel sistem potrivit căruia administrarea intereselor locale, comunale, orășenești sau județene se realizează de autorități liber alese de cetățenii colectivităților respective. Având la dispoziție, conform dispozițiilor constituționale, mijloace financiare proprii și beneficiind de putere autonomă de decizie, acest sistem răspunde ideii de libertate.<sup>107</sup>

Descentralizarea reprezintă procesul transferului de autoritate și responsabilitate administrativă și financiară de la nivelul administrației statale către administrația publică locală; ea se desfășoară în interesul cetățeanului prin întărirea puterii și rolului administrației publice locale în scopul dezvoltării economico-sociale durabile a unităților administrativ-teritoriale.

Descentralizarea este o garanție a stabilității unei democrații funcționale<sup>108</sup>. După o perioadă îndelungată de centralism decizional în România, la 30 de ani după revoluție încă nu s-a reușit găsirea unei variante

---

<sup>106</sup> Art. 120 alin (1) din Constituția României, revizuită.

<sup>107</sup> Dragoș Valentin Dincă, *Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă*, Editura Economică, București, 2012, p. 57.

<sup>108</sup> Ioan Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 362.



optime de transfer de responsabilitate și de resurse financiare către autoritățile locale. După includerea în Constituția României din 1991 a termenilor de descentralizare și autonomie locală, după anul 2000 au existat preocupări pentru găsirea unor modalități concrete de a conferi capacități administrațiilor locale.

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale reglementează o serie de atribuții și decizii în sarcina autorităților locale; în 2004 se adoptă prima lege privind descentralizarea (Legea nr. 339 din 12 iulie 2004)<sup>109</sup>, care cuprindea sumar principiile și o serie de atribuții care trec în responsabilitatea autorităților locale. Ulterior, doi ani mai târziu, este adoptată Legea-cadru nr. 195 din 22 mai 2006<sup>110</sup>. Legea conține, pe lângă principiile aplicabile, descrierea înțelesului unor termeni și expresii, modalitatea și etapele transferului de competențe, standardele de cost și de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate, reglementări privind capacitatea administrativă, dar și cadrul instituțional al procesului de descentralizare, competențele autorităților administrației publice locale și finanțarea autorităților administrației publice locale.

Actul normativ este urmat, abia 11 ani mai târziu, de *Strategia generală de descentralizare*, elaborată în 2017, prezentată anterior.

*Programul de Guvernare 2001-2004* include descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale printre obiective, în cuprinsul Capitolului IX – „Reforma administrației publice centrale și locale. Dezvoltarea regională”. Măsurile pentru îndeplinirea acestui obiectiv se referă la:

- accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice și preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile locale și județene;
- transferarea către autoritățile publice locale a activităților și resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii

---

<sup>109</sup> Legea nr. 339 din 12 iulie 2004 privind descentralizarea, abrogată, publicată în Monitorul Oficial nr. 668 din 26 iulie 2004.

<sup>110</sup> Legea-cadru nr. 195 din 22 mai 2006 (actualizată) a descentralizării, publicată în Monitorul Oficial nr. 453 din 22 mai 2006.

publice destinate comunităților locale (învățământ, sănătate, cultură, poliție comunitară, pompieri etc.);

- așezarea pe baze noi, echitabile a impozitelor și taxelor locale, care trebuie să devină principala sursă de alimentare a bugetelor locale;
- perfecționarea Legii finanțelor publice locale în scopul asigurării surselor de finanțare pentru funcționarea normală a serviciilor publice ale fiecărei comunități locale; crearea premiselor necesare pentru structurarea și aprobarea unor bugete locale solid fundamentate, capabile să asigure finanțarea lucrărilor de interes comunitar.

Perioada aduce adoptarea Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale care stabilește în sarcina autorităților locale (consilii locale, consilii județene, primar, președintele consiliului județean) o serie de competențe și atribuții referitoare la serviciile și utilitățile publice furnizate comunității și la buna gestionare a acestora, atât organizatoric, cât și financiar. Spre finalul legislaturii este adoptată și prima lege privind descentralizarea, Legea nr. 339 din 12 iulie 2004 pe care am amintit-o anterior. Legea nr. 339/2004 reglementa principiile fundamentale și regulile generale, precum și cadrul instituțional pentru desfășurarea procesului de descentralizare administrativă și financiară. Potrivit acestei legi, principiile care stau la baza procesului de descentralizare în România sunt:

- a) principiul subsidiarității;
- b) egalitatea cetățenilor în fața autorităților administrației publice locale;
- c) garantarea calității serviciilor publice oferite cetățenilor de autoritățile administrației publice, independent de locul de rezidență al acestora;
- d) stimularea competiției ca mijloc de creștere a eficienței serviciilor publice;
- e) exercitarea competențelor de către autoritățile administrației publice locale situate pe nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean;
- f) asigurarea unui echilibru între descentralizarea administrativă și descentralizarea financiară la nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale;

- g) transparența actului decizional bazat pe accesul cetățenilor la informația publică și participarea acestora la luarea deciziei;
- h) asigurarea descentralizării financiare bazate pe reguli transparente cu privire la calculul resurselor financiare alocate unităților administrativ-teritoriale.

Actul normativ este simplist și reglementează reguli de bază privind competențele autorităților locale, cooperarea dintre autoritățile administrației publice locale și derularea procesului de descentralizare.

*Programul de Guvernare 2004-2008* precizează că „Procesul de descentralizare început în 1998 va fi relansat și va avea în vedere limitarea sferei de intervenție a guvernului la nivel local numai pentru cazurile în care anumite servicii publice, programe sau proiecte nu pot fi realizate cu resurse locale și de către autoritățile locale, în conformitate cu principiile Cartei Europene a autoguvernării locale.

Procesul de descentralizare se va desfășura după principiul eficacității, economicității, eficienței și cuantificării rezultatelor pe trei direcții: întărirea autonomiei locale, descentralizare administrativă și descentralizare fiscală, în baza unui plan de acțiune aplicat în mai multe etape, pentru a permite evaluarea eficienței măsurilor de descentralizare astfel introduse.

Pentru *întărirea autonomiei puterilor locale*, Guvernul va putea interveni legislativ pentru:

- delimitarea competențelor și a responsabilităților;
- cooperarea cu reprezentanții comunităților locale la actul de guvernare;
- transparența. În privința descentralizării administrative, cadrul legislativ va fi îmbunătățit cu delimitarea clară a unor atribuții și clarificarea relațiilor și raporturilor dintre instituțiile publice.

În această perioadă legislativă este adoptată Legea-cadru nr. 195 din 22 mai 2006 a descentralizării, pe care am amintit-o anterior, care abrogă Legea nr. 229/2004. Actul normativ lămurește înțelesul unor noțiuni și expresii; principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare sunt mai sintetice și mai tehnice decât în legea anterioară:

- a) principiul *subsidiarității*, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;
- b) principiul *asigurării resurselor* corespunzătoare competențelor transferate;
- c) principiul *responsabilității* autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică;
- d) principiul *asigurării unui proces de descentralizare* stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;
- e) principiul *echității*, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică;
- f) principiul *constrângerii bugetare*, care interzice utilizarea de către autoritățile administrației publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Legea-cadru mai stabilește: regulile generale ale procesului de descentralizare; etapele transferului de competențe; standardele de cost și de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate; competențele autorităților administrației publice locale.

*Programul de Guvernare 2009-2012* include descentralizarea în cuprinsul direcțiilor de acțiune referitoare la reforma administrației publice ca modalitate de creștere a eficienței administrației publice locale, pentru realizarea obiectivului de guvernare ce privește creșterea autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității.

Implementarea măsurilor de *descentralizare a competențelor* către autoritățile administrației publice locale se face pentru fiecare dintre domeniile

menționate; ca urmare a procesului de descentralizare, serviciile deconcentrate vor păstra doar atribuțiile care privesc controlul, inspecția și monitorizarea domeniului în care activează.

Alte măsuri privesc relațiile patrimoniale dintre unitățile administrativ-teritoriale și operatorii rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale; transferarea în proprietatea comunelor, orașelor, municipiilor și a județelor de terenuri și clădiri aflate actualmente în administrarea unor ministere sau instituții din administrația publică centrală, precum și societăți comerciale cu capital de stat; simplificarea procedurilor privind exproprierea pentru cauze de utilitate publică, inclusiv pentru proiecte de interes local; elaborarea de către autoritățile centrale de politici naționale care privesc administrația publică locală în colaborare cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale și altele.

Sunt precizate măsuri și în privința *descentralizării financiare*:

- dimensionarea sumelor defalcate pentru finanțarea serviciilor publice descentralizate în funcție de standardele de cost per beneficiar/unitate de măsură, mai ales în învățământ, servicii sociale și întreținerea drumurilor publice;
- determinarea sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale pe bază de formule, care să confere predictibilitate și transparență în alocarea acestora;
- elaborarea și implementarea reglementărilor privind secțiunile de funcționare și dezvoltare ale bugetelor locale;
- adaptarea sistemului de echilibrare a bugetelor locale, astfel încât să asigure resursele necesare secțiunii de funcționare;
- elaborarea și implementarea reglementărilor privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, conform prevederilor Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare;
- includerea în legile anuale ale bugetului de stat a unor anexe distincte care să conțină estimările sumelor care se vor aloca bugetelor locale

pentru următorii 3 ani, astfel încât autoritățile locale să poată planifica proiecte și programe multianuale;

- creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și a veniturilor bugetelor locale ale acestora.

Procesul de descentralizare este menționat și în *Strategia privind dezvoltarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale 2011-2016*: „Procesul de descentralizare se realizează prin luarea în considerare a necesității corelării politicilor inițiate la nivel local cu cele inițiate la nivel central. Îmbunătățirea procesului politicilor publice prin creșterea calității evaluării impactului inițiativelor instituțiilor administrației publice locale contribuie la creșterea nivelului de corelare a politicilor realizate la nivel național cu cele inițiate la nivel local.”

Deși conceput pentru termen scurt, *Programul de Guvernare 2012* (Guvernul Ponta 1) tratează descentralizarea administrativă și financiară ca unul dintre pilonii reformei administrației: unul dintre obiectivele programului se referea la cooperarea permanentă cu autoritățile publice locale în scopul asigurării de către acestea a serviciilor publice descentralizate în interesul cetățenilor. Procesul trebuia să fie realizat numai prin delegarea de competențe însoțite de asigurarea resurselor financiare adecvate. Direcțiile de acțiune erau: pregătirea de către Guvern în parteneriat cu structurile asociative ale autorităților locale, a introducerii standardelor de calitate, cost și a normativelor de personal pentru fiecare unitate administrativ-teritorială în parte; eliminarea tuturor formelor de discriminare în alocarea fondurilor guvernamentale destinate autorităților publice locale; întărirea capacității administrației publice locale de a atrage fondurile europene și de a finanța/cofinanța programele de dezvoltare locală; încurajarea asocierii între unitățile administrativ teritoriale în vederea creșterii gradului de accesare a fondurilor europene.

Necesitatea continuării procesului de descentralizare este preluată și în *Programul de Guvernare 2013-2016* în Capitolul „Dezvoltare și administrație”, la punctul referitor la Regionalizare și descentralizare administrativă și financiară.

Printre măsurile prevăzute sunt:

- Definitivarea unui calendar riguros privind descentralizarea administrației publice care să conțină: repartizarea responsabilităților între administrația publică centrală, pe de-o parte, și cea regională și locală, de cealaltă parte; realizarea transferului de competențe în cadrul unui proces stabil și transparent; evitarea dezechilibrelor financiare; asigurarea continuității furnizării serviciilor publice.
- Modificarea tuturor actelor normative cu privire la administrația publică locală în vederea creării cadrului instituțional necesar descentralizării: Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, Legea nr. 340/2006 a instituției prefectului, Legea nr. 393/2004 a statutului aleșilor locali, Legea nr. 95/2006 a descentralizării, Legea nr. 315/2004 a dezvoltării regionale etc.
- Procesul de descentralizare trebuie să se realizeze pe trei nivele: local (comune, orașe, municipii), județean și regional, astfel încât majoritatea serviciilor deconcentrate din județe să devină instituții de interes județean/local în coordonarea/subordinea autorităților locale.
- Realizarea cadrului instituțional necesar înființării regiunilor teritorial-administrative.
- Organizarea transferului de atribuții și de competențe, între Guvern, pe de o parte și regiuni și județe, pe de altă parte, se va realiza în baza unor dezbateri publice, în colaborare cu mass-media, ONG-uri și alte instituții publice interesate precum și cu informarea permanentă și corectă a cetățenilor.
- Transferul atribuțiilor către regiuni se va realiza în scopul dezvoltării echilibrate a acestora, respectiv:
  - dezvoltarea economică a regiunii;
  - gestionarea fondurilor europene la nivel regional;
  - gestionarea infrastructurii de interes regional cu privire la transportul rutier, feroviar, fluvial, maritim, aerian;

- gestionarea infrastructurii de sănătate și asistență medicală la nivel regional;
- promovarea obiectivelor de turism de interes regional;
- amenajarea teritoriului la nivel de regiune;
- dezvoltarea învățământului preuniversitar tehnic și profesional la nivel regional;
- elaborarea unor programe de interes regional pentru dezvoltarea agriculturii în vederea încurajării accesului produselor românești pe piețele interne și externe, inclusiv prin crearea de branduri regionale;
- gestionarea programelor de protecție socială la nivel regional;
- protecția mediului la nivel regional;
- gestionarea situațiilor de urgență la nivel regional; alte atribuții etc.

În 2015 Guvernul tehnocrat Dacian Cioloș include în Programul de Guvernare descentralizarea, ca apropierea administrației publice de cetățean, cu următoarele măsuri:

- Continuarea procesului de descentralizare administrativă și consolidare a autonomiei locale, prin reducerea rolului administrației centrale la cel de strategie, politici și control, concomitent cu creșterea resurselor financiare la nivel local.
- Definitivarea unui calendar pentru continuarea procesului de descentralizare a administrației având ca obiective: asigurarea continuității și creșterea calității furnizării de servicii publice, realizarea transferului de competențe de la administrația publică centrală spre cea regională și locală, repartizarea responsabilităților cu alocarea corespunzătoare a resurselor.
- Realizarea unei Strategii de dezvoltare regională, armonizată cu Strategia de dezvoltare națională, prin crearea unui cadru instituțional de organizare și funcționare a regiunilor administrativ-teritoriale care să asigure înlăturarea decalajelor de dezvoltare existente;
- Elaborarea unui plan național de investiții strategice în infrastructura comunităților locale și creșterea performanței cheltuielilor pentru



dezvoltarea acestora prin implementarea unor standarde minime privind investițiile publice: școli, dispensare, lăcașe de cult, servicii de electricitate, apă și canalizare, iluminat public, salubritate.

- Optimizarea organizării administrative a Bucureștiului și a zonei metropolitane pentru rezolvarea problemelor stringente cu care se confruntă cetățenii.

*Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020* face referire la descentralizare, ca fiind unul dintre domeniile-cheie, alături de politicile publice și funcția publică. Inclusă în *obiectivul general* privind adaptarea structurii și mandatului administrației la nevoile cetățenilor și la posibilitățile reale de finanțare, asigurarea cadrului optim pentru repartizarea competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală și exercitarea lor sustenabilă devine obiectiv specific; pentru a asigura coerența, eficiența și sustenabilitatea procesului de descentralizare, pe termen mediu și lung sunt avute în vedere următoarele acțiuni:

- *Întărirea capacității structurilor instituționale implicate în transferul competențelor între diferitele paliere administrative.* Această direcție de acțiune reprezintă premisa necesară pentru asigurarea coerenței întregului proces decizional. În acest sens, strategia vizează consolidarea capacității administrative și instituționale a structurilor tehnice ale procesului de descentralizare constituite în cadrul ministerelor și a celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a structurilor asociative ale autorităților administrației publice locale, în sensul utilizării și partajării de date statistice și informații certe care, într-un mediu partenerial, transparent și bazat pe dialog, să contribuie la sprijinirea procesului decizional.
- *Dezvoltarea de mecanisme/instrumente de coordonare metodologică de la nivel central cu privire la modul de exercitare a competențelor descentralizate.* Pornind de la scopul principal al descentralizării de a îmbunătăți calitatea serviciilor publice prin furnizarea lor de către autoritățile publice care cunosc cel mai bine nevoile colectivităților, exercitarea competențelor descentralizate presupune dezvoltarea de

mecanisme/instrumente de coordonare metodologică din partea autorităților și organelor de specialitate ale administrației publice centrale. De asemenea, împreună cu acestea este avută în vedere dezvoltarea unui sistem coerent de management al bunurilor din domeniul public și privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale.

- *Fundamentarea soluțiilor referitoare la repartizarea optimă a competențelor între diferitele paliere administrative.* Stabilirea palierului optim de exercitare a competențelor este un proces complex care implică determinări pe termen scurt, mediu și lung cu privire la impactul măsurilor propuse a fi descentralizate. Astfel de analize au în vedere implicațiile oportunității transferului de competențe, al impactului bugetar, al impactului resurselor umane, precum și al transferului de proprietate, exemple sau modele de bună practică din țară sau din state membre ale Uniunii Europene. Este avut în vedere inclusiv sprijinul pentru viitoarele strategii sectoriale de descentralizare sau pentru strategiile sectoriale de îmbunătățire a modului de exercitare a competențelor descentralizate, după caz.
- *Dezvoltarea politicii de descentralizare financiară și fiscală.* Elaborarea strategiei de descentralizare financiară reprezintă fundamentul necesar pentru stabilitatea și predictibilitatea asigurării resurselor financiare sustenabile ale bugetului de stat consolidat pentru exercitarea competențelor descentralizate, alocate diferitelor paliere administrative.
- *Dezvoltarea de mecanisme de monitorizare și evaluare a modului de exercitare de către autoritățile administrației publice locale a competențelor descentralizate.* Aceste aspecte vizează evaluarea corectă a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de a exercita, pe fiecare domeniu în parte, competențele conferite de lege, în special cele partajate, și măsura în care acestea pot primi altele noi. Datele obținute pot fundamenta viitoare măsuri de corecție necesare aplicării cadrului normativ în vigoare din fiecare domeniu

vizat și pot contribui la alocarea de noi competențe, precum și la modalitatea acestora de exercitare, respectiv: exclusive, partajate sau delegate. De asemenea, rezultatele obținute ca urmare a aplicării consecvente a instrumentelor de monitorizare și evaluare pot servi la evidențierea generală a bunelor practici și pot constitui un reper important în modalitățile și ritmul continuării procesului de descentralizare.

*Programele de guvernare 2017-2020 și 2018-2020* precizează doar necesitatea continuării procesului de descentralizare, fără a-și asuma obiective clare privind descentralizarea, ca proces de sine-stătător. Sunt însă incluse măsuri cu conținut tangențial în capitolul referitor la administrația publică, iar câteva exemple sunt:

- creșterea calității procesului decizional la nivelul administrației publice locale, pentru a răspunde în mod fundamentat și coerent nevoilor comunităților locale;
- clarificarea relațiilor dintre prefect și serviciile publice deconcentrate – din perspectiva modului de organizare și funcționare, a competențelor exercitate, a actelor emise/adoptate de conducătorii acestora;
- reanalizarea surselor de finanțare ale bugetelor locale și revizuirea mecanismului de echilibrare a bugetelor locale cu sume din unele venituri ale bugetului de stat, pe baza unor indicatori socioeconomici și standarde de cost;
- reglementarea principiilor aplicabile serviciilor publice – transparența, egalitatea de tratament, continuitatea, adaptabilitatea, accesibilitatea, responsabilitatea furnizării serviciului public, furnizarea serviciilor publice cu respectarea normelor/standardelor de calitate.

În 2017 este elaborată *Strategia generală de descentralizare*<sup>111</sup> ca necesitate a faptului că „principiul autonomiei locale, consfințit de Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985 și

---

<sup>111</sup> Strategia generală de descentralizare din 12 aprilie 2017, aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 229 din 12 aprilie 2017, publicată în Monitorul Oficial nr. 272 din 19 aprilie 2017.

ratificată de România în anul 1997, reprezintă fundamentul organizării și funcționării autorităților administrației publice locale din România”.

*Obiectivele strategiei* răspund preocupării Guvernului României cu privire la modernizarea administrației publice, sens în care aceasta propune eficientizarea modului de alocare a competențelor exercitate de autoritățile administrației publice centrale, astfel încât activitatea la nivel central să fie axată pe exercitarea următoarelor *funcții*:

- a) funcția de elaborare și monitorizare a politicilor publice naționale;
- b) funcția de reglementare;
- c) funcția de coordonare și îndrumare metodologică;
- d) funcția de inspecție și control de stat cu privire la modalitatea în care sunt respectate prevederile legale în materie de către autoritățile administrației publice locale.

Procesul de descentralizare vizează, în principal, atingerea următoarelor *avantaje*:

- a) creșterea capacității de reacție a administrației publice locale, ca urmare a scurtării lanțului decizional;
- b) simplificarea relației dintre cetățean și sistemul administrativ (ce decurge direct din principiul subsidiarității);
- c) implicarea mai activă a tuturor factorilor de interes de la nivel local în dezvoltarea durabilă a comunităților locale, ceea ce va conduce la creșterea calității serviciilor publice;
- d) atragerea de fonduri europene nerambursabile de către autoritățile administrației publice locale, ca urmare a competențelor transferate în cadrul procesului de descentralizare;
- e) stimularea competitivității și a performanței între autoritățile administrației publice locale cu privire la efectele care rezultă ca urmare a exercitării noilor competențe;
- f) creșterea răspunderii în utilizarea fondurilor publice, prin trecerea structurilor de interes local în subordinea autorităților administrației publice locale alese prin votul direct al cetățenilor;

g) promovarea mai activă a unor instrumente existente sau potențiale de dezvoltare locală (parcuri industriale, asociații de dezvoltare intercomunitară etc.) care pot crea locuri de muncă și stimula dezvoltarea locală.

Strategia are ca *obiectiv general* consolidarea capacității administrației publice de a furniza servicii publice diversificate și de calitate cetățenilor, prin transferul de noi competențe de la nivelul administrației centrale către autoritățile administrației publice locale. Ca urmare a procesului de descentralizare, autoritățile administrației publice locale vor exercita noi competențe în următoarele domenii: agricultură; cultură; turism; mediu; sănătate; educație – activități extrașcolare; tineret și sport. Documentul trasează, la nivel sectorial, liniile directoare pentru realocarea competențelor între palierul central și palierul local al administrației publice, din perspectiva îmbunătățirii modului de furnizare a serviciilor publice, competențele propuse pentru descentralizare pe fiecare domeniu, indicatorii de monitorizare și rezultatele așteptate, procedurile de monitorizare și evaluare.

Continuarea procesului de descentralizare este amintită printre direcțiile de acțiune privind reforma administrației publice și în *Programul Național de Reformă 2018*, având ca scop îmbunătățirea calității serviciilor publice și a stimulării dezvoltării locale.

Cu toate că a fost o temă constantă de reformă, procesul de descentralizare este departe de a fi încheiat. Mai mult, în ultimii ani asistăm la o diminuare a capacității administrative a autorităților publice locale pe fondul diminuării veniturilor locale, fapt generat de modificările legislației fiscale.

\* \* \*

„Logica internă a funcționării administrației publice a dovedit tot mai multă lipsă de consecvență, iar analiza și fundamentarea politicilor publice a fost inadecvată sau chiar a lipsit, ceea ce a condus la o diminuare a capacității administrative necesare pentru implementarea politicilor sau aplicarea prevederilor legale dar și la slaba absorbție a fondurilor europene. În destule

cazuri, autoritatea a fost folosită excesiv, reformele au fost implementate ierarhic, iar funcționarii publici au fost considerați mai degrabă obiecte decât subiecte ale reformei, generându-se astfel disfuncționalități în managementul resurselor umane. Ministerele sunt preocupate mai mult de activități administrative curente, acestea având mai ales rol de reglementare, iar agenda politică nu reflectă întotdeauna problemele esențiale ale administrației publice. Activitățile angajaților din sectorul public nu sunt planificate adecvat, nu se bazează pe programe pe termen lung. Nu există o continuitate a acțiunilor și predomină problemele curente rezolvate ad-hoc.”<sup>112</sup>

Multe dintre măsurile și direcțiile de acțiune ale *Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020*, principalul document de reformă administrativă din acest moment, sunt departe de a fi realizate, deși ne aflăm aproape de termenul de finalizare; sunt măsuri care pot fi realizate în perioade îndelungate și numai cu schimbarea atitudinii mediului politic dar și a personalului din administrația publică. De la comportamentul față de cetățean, până la cheltuirea banilor publici, managementul resurselor umane sau cadrul legislativ ce reglementează procesele birocratice, e nevoie ca majoritatea procedurilor și activităților să fie îmbunătățite.

Deși încă din 2000 se trasau ca obiective ale reformei depolitizarea administrației publice, stoparea birocrăției, coerența actului administrativ și coerența și stabilitatea cadrului legislativ, dar și schimbarea de fond a raporturilor dintre administrație și cetățean, în prezent încă ne confruntăm cu lacune în reglementarea și implementarea acestor aspecte.

*Depolitizarea administrației* a fost un subiect sensibil, abordat de mare parte dintre programele de guvernare, dar fără a se menționa clar ce anume vizează aceasta: dacă angajații pot fi sau nu membri sau simpatizanți ai unui partid politic (lucru reglementat de codurile de conduită și, ulterior, de Codul administrativ, dar care ar aduce atingere dreptului constituțional al libertății de

---

<sup>112</sup> Marius Proftiroiu, *Administrația încotro? Cum reformăm sectorul public*, articol postat la 3 februarie 2015 pe site-ul [www.cogitus.ro](http://www.cogitus.ro), disponibil la adresa <http://www.cogitus.ro/administratie/administratia-incotro-cum-reformam-sectorul-public>

opinie) sau dacă acest lucru se referă la eșalonul de vârf al administrației – statutul unor funcționari de rang înalt. Concret, problema a fost pusă doar pentru reglementarea poziției prefectului și subprefectului; dacă se păstrează „independența” politică – deși prefectul este reprezentant al Guvernului în teritoriu și, ca și subprefectul, este numit de puterea politică – sau se recunoaște apartenența logică la doctrina formațiunilor politice aflate la guvernare.

Pentru ceilalți angajați din eșalonul executiv, problema coloraturii politice se vede mai ales atunci când anumite persoane au ocupat posturi sau au fost propulsate în funcții nu pe criterii de competență, ci pe criterii politice – iar cazurile sunt destule și se regăsesc pe toate palierele administrației. Din păcate, aceste persoane nici nu pot fi înlăturate, atât timp cât se dovedesc a fi de folos formațiunii politice care îi susține, dar sunt și protejați de Statutul funcționarilor publici – și de sistemul defectuos și subiectiv de evaluare a performanțelor existent în administrația publică.

*Reducerea birocrăției* se regăsește ca obiectiv în toate programele de guvernare și strategiile de reformă a administrației; fiecare putere politică și-a dorit timpi de așteptare și proceduri birocratice cât mai simple. Este adevărat că accesul cetățenilor la serviciile publice și în relația cu administrația a devenit odată cu trecerea timpului tot mai facil, însă procedurile birocratice sunt în continuare complexe, iar angajații din administrația publică par nepregătiți în a face față solicitărilor și nevoii de cunoaștere arătate de cetățeni, dar și față de folosirea mijloacelor tehnice moderne în activitatea lor zilnică. O serie de proceduri de obținere a unor avize atât de cetățeni, cât și în mediul de afaceri au fost simplificate – în mare parte și datorită introducerii tehnologiei informației în instituțiile publice – în timp ce pentru obținerea autorizației de construire și înregistrarea titlului de proprietate se constată un declin raportat la numărul de zile și numărul de proceduri<sup>113</sup>.

Debirocratizarea și simplificarea procedurilor au constituit una dintre direcțiile Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020:

---

<sup>113</sup> Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul I – Politici publice și reglementare, mai 2019.

„reducerea birocrăției și simplificarea procedurilor, atât pentru cetățeni și mediul de afaceri, cât și la nivel inter și intra-instituțional, sunt de natură să eficientizeze activitatea administrației publice (din perspectiva costurilor și timpului de reacție) și să crească gradul de transparență și integritate în prestarea serviciilor, contribuind totodată la creșterea gradului de satisfacție al cetățeanului și la îmbunătățirea imaginii administrației publice”<sup>114</sup>. Un pas important în informatizarea administrației publice s-a făcut prin implementarea *Strategiei privind informatizarea administrației publice (2001)* însă în multe dintre situații lipsa fondurilor a făcut ca nici tehnica de calcul și programele informatice din unele instituții, dar nici nivelul de pregătire în domeniul tehnologiei informației a angajaților din instituții să nu mai țină pasul cu evoluția tehnologică. Este adevărat că ideea a fost reluată ulterior, prin implementarea *Strategiei pentru Agenda Digitală 2020* (adoptată în 2015), iar rezultatele acesteia par să fie consistente – lucrul cu concepte avansate de tehnologie, implementarea unor sisteme performante în domenii de interes maxim, asigurarea securității informatice sau înființarea de platforme informatice care să faciliteze accesul cetățenilor la serviciile publice și să probeze gradul de transparență al administrației publice.

Administrația publică are nevoie nu doar de reforme ce privesc structura, organizarea și canalizarea personalului către profesionalizare; bazele de date integrate, comunicarea în mediul virtual, securitatea informatică și mutarea operațiunilor în spațiul on-line sunt deja nevoi ale societății moderne. Operațiunile trebuie însă să se implementeze gradual, după studii asupra potențialului de folosire și a infrastructurii existente. Din această cauză unele intenții bune se pot transforma în eșecuri, așa cum s-a întâmplat cu încercarea de implementare a raportării exclusiv în format electronic inteligent a Declarației unice 600 la ANAF, deși nu s-a apreciat dacă potențialii contribuabili au în totalitate acces la servicii IT și versiunile de licențe potrivite softului de raportare. Pe de altă parte, deși se dorește simplificarea procedurilor pentru

---

<sup>114</sup> Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul II – Debirocratizare și simplificare, mai 2019.



cetățeni, această declarație unică solicită date pe care sistemul administrativ le deține deja: venituri, impozite reținute etc.

*Coerența actului administrativ* și coerența și stabilitatea cadrului legislativ au fost urmărite și prin implementarea *Strategiilor pentru mai buna reglementare 2008-2013 și 2014-2020*. Adoptate de guvernări de orientări diferite, ambele urmăresc îmbunătățirea calității actelor administrative emise, care să ducă la reducerea necesității ulterioare de modificare, completare sau abrogare cu impact direct în stabilitatea cadrului legislativ. S-a constatat<sup>115</sup> că, la nivelul administrației publice centrale, competențele privind realizarea analizelor de impact pentru diverse inițiative sunt încă la un nivel insuficient, o serie de inițiative legislative nu sunt fundamentate din perspectiva impactului, astfel că este necesară continuarea efortului de înțelegere a necesității/utilității elaborării analizelor de impact și a metodologiei de realizare. Practica neunitară în realizarea analizelor *ex-ante* și în aprecierea rezultatelor dar și calitatea slabă a realizării procesului de fundamentare pe baza căruia se adoptă actele normative – pornind chiar de la culegerea insuficientă de date reale, face ca aplicarea unor reglementări să nu aibă efectul așteptat, norma să fie inaplicabilă sau să nu se adapteze la specificul comunității – iar de aici să apară instabilitatea legislativă<sup>116</sup>. La nivel teritorial-local, instrumentele de fundamentare sunt implementate iar procedurile sunt realizate și există în instituții dar acestea sunt făcute uneori doar scriptic și formal, nu și pentru a fi folosite sau folositoare ulterior.

Multe dintre strategiile implementate au avut ca scop, chiar dacă nementionat expres, *schimbarea raporturilor dintre administrație și cetățean*. Administrația este în slujba cetățeanului, și nu invers, iar acest lucru trebuie

<sup>115</sup> Din concluziile Raportului de evaluare a impactului măsurilor de implementare în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul I – Politici publice și reglementare.

<sup>116</sup> Cum am precizat, Legea nr. 188/1998 Statutul funcționarilor publici a suferit mai mult de 30 de modificări în ultimii 20 de ani. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 40 adoptată în ședința de guvern din 3 iunie 2019 a modificat modalitatea de alegere a președintelui consiliului județean, de la vot indirect (de consilierii județeni întruniți în ședința de constituire) la vot uninominal, direct. O asemenea modalitate de alegere a președintelui de consiliu județean s-a mai produs în legislatura 2012-2016, dar atunci votul uninominal a fost folosit și pentru alegerile parlamentare.

conștientizat de decidenți, dar mai ales de angajații din sistemul administrativ. Raporturile dintre administrație și cetățean se referă atât la facilitarea și simplificarea accesului la serviciile publice, rapiditatea soluționării solicitărilor venite din partea cetățenilor sau mediului de afaceri, prin simplificarea procedurilor interne, dar și la relația directă funcționar–cetățean și la atitudinea și proactivitatea angajaților din administrație față de nevoile comunității, dincolo de stricta respectare a regulamentelor interne. Regulile generale sunt reglementate de codurile de conduită pentru funcționarii publici și personalul contractual, însă lipsește un standard de conduită în baza căruia să fie evaluat comportamentul angajaților în raport cu cetățenii.

„În 2020, România va avea o administrație publică eficientă și receptivă la nevoile societății.” – se preciza în *Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020*, însă afirmația este departe de a fi îndeplinită și în realitate, deși mare parte din perioadă a trecut. Realizarea<sup>117</sup> implementării măsurilor incluse în planul de implementare a strategiei sunt în cea mai mare parte departe de a fi finalizate.

Faptul că nu s-au clarificat rolul și mandatele structurilor administrației publice, nevoie subliniată în analiza cauzelor structurale asupra funcționalității sistemului administrativ românesc, a condus la menținerea deficiențelor generate de lipsa de predictibilitate, stabilitate și eficiență a activității administrației publice. Astfel, sistemul administrativ ca structură a fost reglementat de-a lungul timpului în mod fracționat, pe domenii de activitate, uneori fără a se stabili concret raporturile de colaborare între diferitele instituții sau eşaloane și fără a se avea o viziune și o perspectivă asupra funcționalității administrației publice în integralitatea sa. Mai mult, în perioada de criză economică 2008-2012 s-a încercat o reorganizare a sistemului administrativ prin reduceri de personal, de posturi, fuzionări, desființări sau absorbții de instituții publice – care nu au avut la bază vreun studiu asupra distribuției competențelor, atribuțiilor, corelate cu necesarul de resursă umană sau chiar o logică a finalității

---

<sup>117</sup> Din concluziile desprinse din Rapoartele de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020.

în afară de aceea a reducerilor cheltuielilor bugetare. Această reglementare fragmentată și neunitară a dus la apariția unor suprapuneri de atribuții între activitatea unor entități, activități inutile sau redundante, activități rămase nereglementate, dar și trasarea de linii de subordonare ierarhică uneori ilogice.

În prezent nicio instituție nu are viziunea de ansamblu asupra numărului și structurii de angajați din sistemul administrativ, corespunzătoare fiecărei categorii de personal, informații necesare în gestionarea corespunzătoare a forței de muncă din domeniu. Impactul negativ este resimțit și prin reglementarea insuficientă sau lipsa de reglementare în privința unor categorii de personal, sistemul de salarizare disfuncțional și formarea continuă ineficientă în domeniul managementului resurselor umane în administrația publică<sup>118</sup>.

Referindu-ne tot la resursele umane din administrație, preocupările pentru profesionalizarea sistemului administrativ au existat în mai multe legislaturi și s-au concretizat prin *Strategia privind dezvoltarea funcției publice* și *Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică*, ambele din legislatura 2016-2020. Deși se dorește a se avea un corp de funcționari profesionist și bine pregătit în administrația publică, problematica pregătirii continue a personalului este tratată formal de entitățile publice, la toate nivelurile. Formarea este încă asimilată unei recompense, timp de relaxare pentru participanți.

O abordare și o evidență unitară a personalului din sistemul administrativ poate ar fi dus și la adoptarea unor standarde comune atât pentru perfecționarea profesională, dar și pentru evaluarea obiectivă a angajaților – poate prin intermediul unui evaluator extern, imparțial.

Reforma administrației publice începută după 1989 și accelerată după anul 2000 ca o condiție esențială a aderării României la Uniunea Europeană pare a fi un proces continuu, fără finalitate imediată. Este nevoie de o viziune unitară, consecventă și de durată care să nu țină seama de interesele politice ale momentului și care să aibă capacitatea de a schimba în primul rând mentalitatea

---

<sup>118</sup> Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul III – Resurse umane, mai 2019.

personalului angajat în administrația publică. „O reformă profundă și durabilă a administrației presupune, indiscutabil, mai întâi o reformă a politicului”<sup>119</sup> – afirma, în 2008, prof. Ioan Alexandru.

Parcurgând programele de guvernare și strategiile de reformă din perioada analizată, acestea par de domeniul fantasticului: multe măsuri propuse, nerealiste, neimplementate, ce nu au ținut cont de capacitatea reală a administrației de a le pune în aplicare, reluate de la o guvernare la alta.

Nu lipsesc ideile de reformă necesare administrației publice. Nu există capacitatea puterii politice de a le înțelege și a le pune în practică într-un mod coerent, constant, sistemic. Lipsesc coordonarea, voința politică, știința și dorința de a reforma administrația.

Pentru perioada următoare se impune începerea demersurilor pentru elaborarea unei strategii privind consolidarea administrației publice pentru perioada 2021-2027 sau 2021-2030, pentru asigurarea continuității politicilor publice în domeniu, într-o abordare integrată. Însă, este necesar un demers realist, care să vizeze în primul rând procesele de implementare și monitorizare a programelor de guvernare, a documentelor de planificare strategică și, mai ales, este necesară asumarea politică de aplicare a măsurilor de reformă. Strategia trebuie să conțină indicatori, termene clare și, mai ales, responsabilități clare de coordonare și aplicare.

---

<sup>119</sup> Ioan Alexandru, *op. cit.*, p. 820.

## Bibliografie

- Alexandru, Ioan. 2008. *Tratat de administrație publică*. București: Editura Universul Juridic.
- Dincă, Dragoș Valentin. 2012. *Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă*. București: Editura Economică.
- Profiroiu, Marius; Andrei, Tudorel; Dincă, Dragoș; Carp, Radu. 2006. *Reforma administrației publice în contextul integrării europene. Studiul nr. 3*. Institutul European din România – Studii de impact III, București: [http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII\\_ro/Pais3\\_studiu\\_3\\_ro.pdf](http://beta.ier.ro/documente/studiideimpactPaisIII_ro/Pais3_studiu_3_ro.pdf).
- Profiroiu, Marius; Iorga, Elena. 2009. *Manual de politici publice – destinat studenților de la facultățile de științe politice, administrație publică și management*. București: Editura Economică.
2018. Ghid pentru planificarea și fundamentarea procesului decizional din administrația publică locală. Guvernul României – Programul Operațional Capacitate Administrativă, București: <http://poca.ro/wp-content/uploads/2016/04/Anexa-VI-Ghid-APL.pdf>.
2002. Hotărârea de Guvern nr. 123 din 07 februarie 2002 pentru aplicarea normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001. Publicată în Monitorul Oficial nr. 167 din 8 martie 2002.
2011. Hotărârea de Guvern nr. 286 din 23 martie 2011, actualizată, pentru aprobarea regulamentului-cadru privind stabilirea principiilor generale (...) a personalului contractual din sectorul bugetar plătit din fonduri publice. Publicată în Monitorul Oficial nr. 221 din 31 martie 2011.
2005. Hotărârea de Guvern nr. 775 din 14 iulie 2005 (actualizată) pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central. Publicată în Monitorul Oficial Nr. 1163 din 22 decembrie 2005.
1999. Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 (republicată, reactualizată) privind Statutul funcționarilor publici. Publicată în Monitorul Oficial nr. 365 din 29 mai 2007.
2001. Legea nr. 215 din 23 aprilie 2001 a administrației publice locale, intrată în vigoare la 20 februarie 2007, actualizată. Publicată în Monitorul Oficial nr. 123 din 20 februarie 2007.
2000. Legea nr. 3 din 2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, actualizată. Publicată în Monitorul Oficial nr. 84 din 24 februarie 2000.
2002. Legea nr. 360 din 6 iunie 2002 privind Statutul polițistului. Publicată în Monitorul Oficial nr. 440 din 24 iunie 2002.
2004. Legea nr. 393 din 2004 privind Statutul aleșilor locali, actualizată. Publicată în Monitorul Oficial nr. 912 din 7 octombrie 2004.
2004. Legea nr. 477 din 8 noiembrie 2004 privind Codul de conduită al personalului contractual din autoritățile și instituțiile publice. Publicată în Monitorul Oficial nr. 1105 din 26 noiembrie 2004.

2003. Legea nr. 52 din 21 ianuarie 2003, privind transparența decizională în administrația publică, modificată și republicată. Republicată în Monitorul Oficial nr. 749 din 3 decembrie 2013.
2003. Legea nr. 53 din 2003 – Codul muncii, actualizată. Publicată în Monitorul Oficial nr. 72 din 5 februarie 2003.
2001. Legea nr. 544 din 12 octombrie 2001 (actualizată), privind liberul acces la informațiile de interes public. Publicată în Monitorul Oficial nr. 663 din 23 octombrie 2001.
2004. Legea nr. 554 din 2004 a contenciosului administrativ, actualizată. Publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
2004. Legea nr. 7 din 18 februarie 2004 (republicată) privind Codul de conduită al funcționarilor publici. Publicată în Monitorul Oficial nr. 525 din 2 august 2007.
2001. Legea nr. 90/ 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor. Publicată în Monitorul Oficial nr. 164 din 2 aprilie 2001.
2017. Legea-cadru nr. 153 din 28 iunie 2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice. Publicată în Monitorul Oficial nr. 492 din 28 iunie 2017.
2002. Ordonanța de Guvern nr. 27 din 30 ianuarie 2002 (actualizată), privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor. Publicată în Monitorul Oficial nr. 84 din 01 februarie 2002.
2001. Ordonanța nr. 83 din 30 august 2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și serviciilor publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculări vehicule. Publicată în Monitorul Oficial nr. 543 din 1 septembrie 2001.
2016. Planul integrat pentru simplificarea procedurilor administrative aplicabile cetățenilor. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, București: [http://www.dpfb.mdrap.ro/documents/strategia\\_administratiei\\_publice/Plan\\_integrat\\_de\\_simplificare.pdf](http://www.dpfb.mdrap.ro/documents/strategia_administratiei_publice/Plan_integrat_de_simplificare.pdf).
2012. Politici publice. Publicat pe site-ul ANFP, Secțiunea Materiale de formare Proiect cod SMIS 22857, disponibil la adresa <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2015/Proiecte/Incheiate/MAPN/3.%20Materiale%20de%20formare%20Politici%20publice.pdf>.
2008. Program de Guvernare 2009-2012, anexă la Hotărârea Parlamentului nr. 31 din 22 decembrie 2008 privind acordarea încrederii Guvernului. Publicată în Monitorul Oficial nr. 869 din 22 decembrie 2008.
2009. Program de Guvernare 2009-2012, anexă la Hotărârea Parlamentului României nr. 39 din 23 decembrie 2009 pentru acordarea încrederii Guvernului. Publicat în Monitorul Oficial nr. 907 din 23 decembrie 2009.
2012. Program de Guvernare 2013-2016. Publicat pe site-ul Guvernului României [www.gov.ro](http://www.gov.ro). Accesat la 9 aprilie 2019. [http://gov.ro/fisiere/pagini\\_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf](http://gov.ro/fisiere/pagini_fisiere/13-08-02-10-48-52program-de-guvernare-2013-20161.pdf).
- n.d. Program de Guvernare 2015-2017. Dacian Cioloș. Accesat la 7 aprilie 2019. [https://media.hotnews.ro/media\\_server1/document-2015-11-16-20595735-0-programul-guvernare-guvernului-ciolos.pdf](https://media.hotnews.ro/media_server1/document-2015-11-16-20595735-0-programul-guvernare-guvernului-ciolos.pdf).
2000. Program de Guvernare pe perioada 2001-2004. Disponibil la adresa [http://arhiva.gov.ro/upload/program\\_guvernare/program%20de%20guvernare\\_nastase.pdf](http://arhiva.gov.ro/upload/program_guvernare/program%20de%20guvernare_nastase.pdf),

- Publicat în Monitorul Oficial, partea I, nr. 700/ 28.12.2000: site-ul Guvernul României, secțiunea arhivă.
2000. Program de Guvernare pe perioada 2001-2004, anexă la Hotărârea Parlamentului României nr. 39 din 28 decembrie 2000, pentru acordarea încrederii Guvernului. Publicată în Monitorul Oficial nr. 700 din 28 decembrie 2000.
2004. Program de Guvernare pe perioada 2005-2008, anexă la Hotărârea parlamentului României nr. 24 din 28 decembrie 2004 pentru acordarea încrederii Guvernului. Publicat în Monitorul Oficial nr. 1265 din 29 decembrie 2004.
2012. Programul de Guvernare 2012, anexă la Hotărârea nr. 1 din 9 februarie 2012 a Parlamentului României pentru acordarea încrederii Guvernului. Publicată în Monitorul Oficial nr. 107 din 9 februarie 2012.
- 2017 ianuarie. Programul de Guvernare 2017-2020. postat pe site-ul Camerei Deputaților. Disponibil la adresa <http://www.cdep.ro/pdfs/oz/Program%20de%20Guvernare.pdf>.
2017. Programul de Guvernare 2017-2020. Publicat pe site-ul Guvernului României [www.gov.ro](http://www.gov.ro). iunie. Accesat la 9 aprilie 2019. <http://gov.ro/ro/obiective/programul-de-guvernare-2018-2020>.
2017. Programul de guvernare 2017-2020, Capitolul Administrație publică. Politici regionale, pag. 81-86. Camera Deputaților, București: [http://www.cdep.ro/pdfs/guv201706/Program\\_de\\_Guvernare.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/guv201706/Program_de_Guvernare.pdf).
2015. Programul de Guvernare aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 45 din 17 noiembrie 2015 pentru acordarea încrederii Guvernului. Publicat în Monitorul Oficial nr. 853 din 17 noiembrie 2015.
2018. Programul național de reformă 2018. Disponibil la adresa [https://afacerieuropene.mae.ro/sites/ae.mae.ro/files/pnr\\_2018\\_ro.pdf](https://afacerieuropene.mae.ro/sites/ae.mae.ro/files/pnr_2018_ro.pdf) , Publicat pe site-ul Ministerului Afacerilor Externe [www.mae.ro](http://www.mae.ro).
2019. Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul I – Politici publice și reglementare.
2019. Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul II – Debirocratizare și simplificare.
2019. Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul III – Resurse umane.
2019. Raport de evaluare a impactului măsurilor implementate în cadrul SCAP 2014-2020 pe Pilonul V – Administrație publică locală.
2018. Semestrul European: Raportul de țară pentru România 2018. Comisia Europeană – Reprezentanța în România, București: [https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/docs/semestru\\_european\\_raport\\_romania\\_2018\\_sirma\\_caraman.pdf](https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/docs/semestru_european_raport_romania_2018_sirma_caraman.pdf).
- 15 ianuarie 2001. Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică. Guvernul României – Strategii, politici, programe, București: <http://gov.ro/ro/obiective/strategii-politici-programe/strategia-guvernului-privind-accelerarea-reformei-in-administratia-publica&page=1>.

2001. Strategia Guvernului privind informatizarea administrației publice. Disponibilă pe site-ul Secretariatului General al Guvernului la adresa.
2014. Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, București: [http://www.dpfb.mdrap.ro/documents/strategia\\_administratiei\\_publice/Strategia\\_pentru\\_consolidarea\\_administratiei\\_publice\\_2014-2020.pdf](http://www.dpfb.mdrap.ro/documents/strategia_administratiei_publice/Strategia_pentru_consolidarea_administratiei_publice_2014-2020.pdf).
2011. Strategia privind dezvoltarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale 2011-2016. Ministerul Administrației și Internelor – Unitatea de Politici Publice, postat pe site-ul Guvernului României. Disponibil la adresa [http://www.mai.gov.ro/documente/aparat\\_central/Strategia%20dezvoltarea%20politicilor%20publice%202011-2016.pdf](http://www.mai.gov.ro/documente/aparat_central/Strategia%20dezvoltarea%20politicilor%20publice%202011-2016.pdf).





**Editura ECONOMICĂ**  
ISBN 978-973-709-913-6



9 789737 099136