



## PROGRAMUL OPERAȚIONAL CAPACITATE ADMINISTRATIVĂ 2014-2020

### DOCUMENT CONSULTATIV

#### SECȚIUNEA 1.

##### 1.1. **Strategia pentru contribuția programului operațional la strategia Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale**

Descrierea programului strategiei pentru de contribuire la strategia Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii și pentru realizarea coeziunii economice, sociale și teritoriale.

- [1] Administrația publică este un vector important în asigurarea bunei guvernări, în reglementarea, promovarea și implementarea de politici și măsuri pentru a crea un mediu propice dezvoltării economice pe termen mediu și lung.
- [2] Strategia Europa 2020 are ca scop promovarea unei economii competitive și eficiente (în termeni de utilizare a resurselor), bazată pe creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, în contextul provocărilor globale actuale. În acest sens, redresarea economiei și a sistemului financiar, precum și îmbunătățirea mediului de afaceri, în scopul de a stimula productivitatea într-o manieră durabilă și favorabilă incluziunii, este văzută ca o condiție necesară pentru asigurarea unei creșteri economice pe termen lung.
- [3] Ultimii ani au adus o serie de progrese în consolidarea cadrului de funcționare al administrației publice și în creșterea calității serviciilor oferite, dar și al reglementărilor, progrese la care a contribuit și alocarea financiară aferentă exercițiului financiar european 2007 - 2013, în special prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative.
- [4] În urma eforturilor depuse de Guvernul României în vederea **consolidării capacității**

**administrative**, au fost obținute progrese în ceea ce privește:

- **reforma administrației publice** (raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri; realizarea - cu sprijinul Băncii Mondiale - a unei analize funcționale pentru eficientizarea administrației publice centrale; implementarea *Strategiei pentru o reglementare mai bună și a planului de acțiune aferent*<sup>1</sup>),
- **reforma sistemului judiciar**<sup>2</sup> (adoptarea noilor coduri civil, penal, de procedură civilă și penală, îmbunătățirea managementului instanțelor și a infrastructurii sistemului judiciar);

[5] Cu toate acestea, rămân, în continuare, o serie de provocări foarte importante pentru entitățile publice, iar pentru soluționarea acestora, operațiunile finanțate din exercițiul financiar 2014 -2020 vor putea juca un rol major.

[6] În scopul asigurării cadrului de punere în aplicare a măsurilor care să conducă la realizarea pilonilor și a obiectivelor principale ale Strategiei Europa 2020, este nevoie de o administrație publică eficientă, previzibilă, coerentă și transparentă.

[7] Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020 (PO CA) își propune să consolideze capacitatea administrativă a autorităților și instituțiilor publice, contribuind astfel la susținerea creșterii durabile în România.

[8] Capacitatea administrației publice din România a fost evaluată în contextul mai multor analize și rapoarte, realizate atât la nivel național cât și la nivel european. În *Analiza anuală a creșterii pentru 2014*<sup>3</sup> (AAC), elaborată de Comisia Europeană (CE) se mențin cinci priorități pe termen mediu ca și în anul precedent (2012), PO CA adresând prioritatea nr. 5, respectiv **modernizarea administrației publice**, prin:

- suport pentru implementarea, pe scară mai largă, a serviciilor de e-guvernare și intensificarea utilizării TIC de către administrațiile publice, inclusiv pentru sistemele de colectare a impozitelor și pentru ghișeele unice;
- simplificarea și reducerea birocrăției atât pentru cetățeni cât și pentru mediul de afaceri, prin introducerea unor procese și a unor regimuri de reglementare mai puțin stricte.

[9] Așa cum reiese și din capitolul 1.1 din cadrul *Acordului de Parteneriat al României pentru perioada 2014 – 2020* precum și din alte studii și analize (*The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*, *Doing Business 2014 data for Romania*, *Industrial Performance Scoreboard and Member States' Competitiveness Performance and Implementation of EU Industrial Policy*, *Country Fact Sheet –Romania*, *Worldwide Governance Indicators*)<sup>4</sup> problemele privind calitatea

<sup>1</sup> [http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte\\_finale/Strategia\\_BR\\_varianta\\_finala\\_aprobata\\_de\\_Guvern.pdf](http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/proiecte_finale/Strategia_BR_varianta_finala_aprobata_de_Guvern.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/NoileCoduri/ncp\\_ncpp\\_05092013/tabid/2604/Default.aspx](http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/NoileCoduri/ncp_ncpp_05092013/tabid/2604/Default.aspx)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_ro.pdf)

<sup>4</sup> <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/romania/>

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/ro\\_country-chapter\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/ro_country-chapter_ro.pdf)

[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/data-sets\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/data-sets_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2012/country\\_ro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2012/country_ro_en.pdf)

administrației publice au un impact major asupra colaborării intra și interinstituțională pe de o parte, precum și asupra interacțiunii autorităților și instituțiilor publice cu cetățenii și mediul de afaceri.

- [10] Astfel, din documentele studiate și menționate mai sus, **indicele de competitivitate globală** plasează România în a 76-a poziție în perioada 2013-2014 (din 148 de economii) în comparație cu poziția a 78 –a în perioada 2012-2013, a 77-a în perioada 2011-2012, a 67-a în 2010-2011 și a 64-a în perioada 2009-2010. Performanța țării este chiar și mai slabă în ceea ce privește anumiți piloni, cum ar fi instituțiile (locul 114), gradul de sofisticare a mediului de afaceri (locul 101) și infrastructura (locul 100). În același timp, în clasificarea realizată de Banca Mondială, cu privire la indicatorul ”**ușurința de a face afaceri**”, România s-a menținut la poziția 73 în 2014 (din 189 de țări), la un nivel mai scăzut decât poziția 72 obținută în 2012 sau poziția 65 din 2011.
- [11] Performanța statului român în clasamentul Băncii Mondiale privind ”**eficiența guvernamentală**” (2012) este cea mai slabă dintre toate țările membre, deteriorându-se în ultimii 3 ani, de la 46, în 2010, la 43,5 în anul 2012.
- [12] Totodată, în completarea tabloului privind nevoile identificate la nivelul României și prioritizarea intervențiilor susținute din PO CA în perioada 2014-2020, au fost luate în considerare elemente din cadrul *analizelor socio-economice* pentru mai multe domenii, inclusiv cea pentru administrația publică și sistemul judiciar, elaborată la nivelul Comitetului Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernanță (CCT ABG). De asemenea, fundamentarea intervențiilor au la bază aspecte ce derivă și din *Analiza cauzelor structurale ale capacității reduse a administrației publice din România*, document realizat sub coordonarea Cancelariei Primului Ministru.
- [13] Astfel, printre deficiențele din **administrația publică** se numără capacitatea redusă pentru planificare strategică și financiară, alocare deficitară a resurselor financiare, lipsa de eficacitate în punerea în aplicare a politicilor și furnizarea de servicii, o cooperare și o coordonare insuficiente între diferitele niveluri de guvernanță și între ministere, sistemele slabe de gestionare și control, lipsa gestionării integrate a serviciilor publice pentru mediul de afaceri și cetățeni, precum și absența unei gestionări strategice și eficiente a resurselor umane, fragmentarea excesivă. Deși s-au realizat unele progrese privind măsurarea costurilor administrative, aplicarea procedurii de evaluare a impactului este limitată, aproape inexistentă.
- [14] Este de menționat faptul că România a depus eforturi de a îmbunătăți calitatea justiției și independența **sistemului judiciar**, dar o serie de deficiențe continuă să existe. Acestea includ întâzieri în soluționarea cazurilor și o lipsă de coerență între hotărârile judecătorești. Progresele în ceea ce privește reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției sunt, în continuare monitorizate de către Comisia Europeană. Deși timpul necesar pentru soluționarea altor cauze decât cele penale, a cauzelor administrative și a cauzelor civile și comerciale litigioase este apropiat de media UE (dar a rămas în urmă pentru cauzele de insolvență), rata de soluționare pentru toate categoriile este în scădere. Nivelul de corupție din România este perceput în

---

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>  
[esf technicalpaper good governance en.pdf](#)

continuare ca fiind ridicat după standardele europene, ceea ce are impact asupra activității economice și constituie un important factor de descurajare pentru investițiile străine.

[15] În contextul celor prezentate rămân, în continuare, o serie de provocări foarte importante pentru entitățile publice, iar pentru soluționarea acestora, măsurile finanțate din exercițiul financiar 2014 – 2020, prin PO CA, vor putea juca un rol major.

[16] Pentru coerentizarea măsurilor și demersurile întreprinse cu privire la reforma administrației publice, se elaborează **Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014 – 2020**, condiționalitate ex-ante pentru *existența unui cadru strategic pentru consolidarea eficienței administrative a statelor membre, inclusiv o reformă a administrației publice*. Strategia va fi elaborată în corelare cu *Strategia pentru o Reglementare Mai Bună*, care vizează consolidarea sistemului de formulare a politicilor publice.

[17] Așa cum se menționează în documentul *Poziția serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea unui Acord de parteneriat și a unor programe în România în perioada 2014-2020*, cele mai presante provocări sunt legate de participarea redusă pe piața forței de muncă, infrastructura subdezvoltată, sistemul precar de cercetare și inovare și competitivitatea scăzută, utilizarea ineficientă a resurselor, precum și **administrația și guvernanta publică precară**.

[18] Pornind de la aceste considerente, PO CA adresează *provocarea 5* privind **Administrația și guvernarea** și Obiectivul tematic 11 **Creșterea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă**, având caracter orizontal prin relevanța pentru obiectivele celorlalte provocări, concentrându-se pe intervenții privind:

- gestionarea eficientă a politicilor publice și o mai mare responsabilitate a autorităților și instituțiilor publice;
- îmbunătățirea capacității de planificare strategică și bugetară la nivelul autorităților și instituțiilor publice;
- creșterea calității reglementărilor, prin utilizarea evaluărilor de impact și a evaluărilor sistematice;
- simplificarea procedurilor și reducerea birocrăției, atât pentru cetățeni, cât și pentru mediul de afaceri;
- consolidarea cadrului unitar de gestionare a resurselor umane;
- creșterea profesionalismului și integrității personalului din autoritățile și instituțiile publice, precum și a personalului din sistemul judiciar;
- consolidarea capacității de gestionare a serviciilor publice;
- consolidarea mecanismelor de coordonare și colaborare între diferitele paliere administrative,
- îmbunătățirea calității și independenței sistemului judiciar.

[19] Aceste intervenții sunt în concordanță cu recomandările specifice de țară cuprinse în

documentul *Recomandare a Consiliului privind Programul național de reformă al României pentru 2013 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru perioada 2012-2016.*

- [20] PO CA este structurat pe trei axe prioritare și are rolul de a contribui la crearea unei administrații publice moderne capabilă să faciliteze dezvoltarea socio-economică a țării, prin intermediul unor servicii publice, investiții și reglementări de calitate, contribuind la atingerea obiectivelor strategiei 2020. Pentru a putea îndeplini acest rol, o administrație modernă are nevoie de resurse umane competente și bine gestionate, un management eficient și transparent al cheltuielilor publice, o structură instituțional-administrativă adecvată, precum și de proceduri clare, simple și predictibile de funcționare. O astfel de administrație trebuie să fie capabilă să ofere decidenților politici instrumentele necesare fundamentării și implementării unor politici publice în interesul cetățenilor.
- [21] Obiectivele principale ale strategiei Europa 2020 necesită eforturi coordonate și de cooperare la nivel central și local, ceea ce face necesară abordarea capacității administrative într-o manieră integrată.
- [22] Prin urmare, existența unor sisteme de planificare strategică și financiară inadecvate și a lipsei de coordonare în cadrul autorităților și instituțiilor publice conduce la prioritizări necorespunzătoare, decizii luate ad-hoc, insuficient fundamentate, politici incoerente, nearmonizate, alocare necorespunzătoare a resurselor financiare și se reflectă într-un cadru juridic suprareglementat, proceduri lacunare și cheltuirea ineficientă a banilor publici. În acest fel, concentrarea autorităților și instituțiilor publice este mai puțin pe realizarea de performanțe, și mai mult pe a ține pasul cu permanentele modificări legislative.
- [23] Pentru nivelul local, deși există numeroase unități administrativ-teritoriale care au strategii de dezvoltare generale sau sectoriale (elaborate individual sau în parteneriat), nu există informații centralizate cu privire la corelarea acestora cu strategiile de la nivel superior și la modul de implementare și monitorizare a măsurilor prevăzute în strategii. Lipsa unor asemenea informații creează impedimente autorităților de la nivel central atât în fundamentarea planificărilor strategice ulterioare, cât și în identificarea unor elemente de bună practică care ar putea fi promovate ulterior.
- [24] Pentru a remedia problemele identificate, PO CA prevede operațiuni legate de creștere a calității politicilor publice și a strategiilor elaborate la nivelul autorităților și instituțiilor publice, sistematizare și creștere a calității reglementărilor în vederea reducerii birocrăției pentru mediul de afaceri și cetățeni, precum și identificare, dezvoltare și implementare de măsuri pentru îmbunătățirea managementului financiar la nivelul autorităților și instituțiilor publice. Intervențiile prevăzute a fi finanțate prin PO CA, în domeniul administrației publice, sunt direct legate de recomandarea specifică nr. 6 a Consiliului, respectiv *să consolideze guvernanta și calitatea instituțiilor și a administrației publice, în special prin îmbunătățirea capacității de planificare strategică și bugetară, să îmbunătățească semnificativ calitatea actelor legislative, prin utilizarea*

*evaluărilor impactului și a evaluărilor sistematice.*

- [25] În ceea ce privește sarcinile administrative existente pe teritoriul României sunt considerate împovărătoare<sup>5</sup> atât pentru cetățeni, cât și pentru mediul de afaceri, iar reducerea/flexibilizarea cadrului de reglementare al acestora ar avea un efect benefic atât în ceea ce privește dezvoltarea economică a unităților administrativ-teritoriale, cât și implicit nivelul de trai al cetățenilor. Proiectele care vizează simplificarea legislației, reducerea costurilor administrative pentru mediul de afaceri și pentru cetățeni își propun, în acest sens, să înlăture excesul de proceduri, obligații de informare și alte tipuri de raportări.
- [26] Deși au existat investiții în programe de e-guvernare, acestea nu au fost implementate eficient. În acest context, se impune crearea unui cadru comun de lucru pentru administrația publică centrală, prin realizarea unui mecanism de colaborare inter-instituțională, care să permită standardizarea informațiilor și fluxul acestora către toate instituțiile administrației centrale.
- [27] Domeniul resurselor umane rămâne în continuare unul sensibil. Analiza funcțională a administrației publice din România realizată de Banca Mondială în perioada 2010 – 2012 concluzionează faptul că Guvernul României nu a reușit să rezolve de-a lungul anilor anumite probleme profund înrădăcinate cu privire la structura și managementul administrației publice. Astfel, în prezent viziunea unitară privind managementul resurselor umane în funcția publică lipsește, cadrul legal existent nu se bazează pe soluții identificate în urma unor analize de impact și de politici publice, abordarea integrată de implementare și promovare a valorilor etice și integrității profesionale este limitată, iar cultură organizațională este bazată pe metode procedurale/birocratice, neorientate către obținerea de performanțe bazate pe obiective și ținte clare, implementarea parțială a planului de perfecționare profesională a funcționarilor publici. De asemenea există carențe de cooperare și comunicare între actorii cu atribuții în domeniul managementului resurselor umane. Toate aceste aspecte conduc la un ciclu de management neunitar al resurselor umane, de la recrutare și selecție la dezvoltarea carierei, remunerarea și menținerea în sistem a personalului din autoritățile și instituțiile publice, creând decalaje între toate nivelele administrative. Operațiunile vizate de PO CA se concentrează pe crearea și implementarea unui sistem de politici publice (inclusiv legal, procedural și informatic), instruirea/profesionalizarea personalului din autoritățile și instituțiile publice și creșterea atractivității pentru administrația publică. Intervențiile prevăzute a fi finanțate prin PO CA, în domeniul administrației publice, sunt direct legate de recomandarea specifică nr. 6 a Consiliului respectiv *sporirea profesionalismului funcționarilor publici printr-o mai bună gestionare a resurselor umane.*
- [28] Așa cum am menționat mai sus, gradul de percepție privind transparența și nivelul corupției înregistrat de România este unul ridicat, peste media UE. În pofida eforturilor depuse, menționate

<sup>5</sup> Conform raportului Băncii Mondiale *Doing business 2012*, România se află pe poziția 72 într-un clasament ce include 185 de state în ceea ce privește gradul de dificultate în gestionarea unei afaceri (la începerea unei afaceri: poziția 61, la obținerea unor permise de construcții - 125, la racordarea la curent electric - 167, locul la înregistrarea proprietății - 72, la obținerea unui credit - 9, la garanțiile acordate investitorilor – 46, plata taxelor – 157, import/export – 69, procedura privind insolvența-101)

și în rapoartele *Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare*<sup>6</sup>, România încă întâmpină dificultăți asigurarea transparenței acțiunilor întreprinse de către autoritățile și instituțiile publice, inclusiv de către sistemul judiciar. Chiar dacă legislația privind liberul acces la informațiile de interes public (Legea nr. 544/2001) și transparența decizională în administrația publică (Legea nr. 52/2003) înregistrează un deceniu de funcționare, iar regimul declarării averilor și conflictelor de interese de către funcționarii publici este de asemenea bine delimitat, în aplicarea acestora se înregistrează deficiențe ce țin de comunicarea incompletă a unor informații, reticența de a transmite informații cu privire la domenii precum achizițiile publice și o cultură organizațională orientată pe transmiterea răspunsului în termenul maxim prevăzut de lege. Cu toate că există preocupări constante cu privire la prevenirea și combaterea corupției<sup>7</sup>, dimensiunea reală a fenomenului de corupție din administrația publică, este încă insuficient cunoscută și reprezintă una dintre principalele vulnerabilități identificate atât în analizele și evaluările externe la adresa României, cât și în cele realizate din zona societății civile. Aceste aspecte se reflectă în calitatea scăzută a actului de guvernare și în reticența oamenilor de afaceri de a investi în economia românească.

[29] Programul Operațional Capacitate Administrativă susține intervenții legate de identificarea, dezvoltarea și implementarea de măsuri pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în autoritățile și instituțiile publice precum și continuarea dezvoltării și implementării de măsuri privind reducerea corupției în autoritățile și instituțiile publice. De asemenea, PO CA susține corelarea eforturilor administrației publice cu cele ale societății civile în dezvoltarea de mecanisme care să ajute la identificarea de date și la monitorizarea indicatorilor privind fenomenul corupției, cu scopul implementării de măsuri de reducere și combatere a acestuia. Operațiunile co-finanțate prin PO CA vor reprezenta un element esențial atât pentru asigurarea creșterea integrității în administrația publică din România, cât și pentru a îmbunătăți imaginea acesteia în ansamblu.

[30] Un element complementar asigurării creșterii durabile și sustenabilității sociale îl constituie punerea în aplicare efectivă a legislației prin asigurarea calității, independenței și eficienței sistemului judiciar. Elemente esențiale sunt prezentate în Tabloul de bord pe domeniul justiției al Uniunii Europene<sup>8</sup>. România trebuie să accelereze reformele pentru a soluționa cauzele civile și comerciale în mod eficient - acest lucru este esențial pentru a atrage întreprinderi și investiții, utilizând FSE prin intervenții ce vizează consolidarea capacității organizaționale și administrative a instituțiilor din sistemul judiciar, dezvoltarea resurselor umane la nivelul sistemului judiciar, creșterea responsabilității și transparenței la nivelul sistemului judiciar, organizarea de campanii de informare, educație juridică și conștientizare a justițiabililor, elaborarea de ghiduri/materiale informative cu privire la prevederile noilor coduri, drepturile justițiabililor etc., îmbunătățirea sistemului de asistență juridică prin dezvoltarea și aplicarea de politici îmbunătățite de acordare a

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2014\\_37\\_ro.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_37_ro.pdf)

<sup>7</sup> Conform indicatorilor monitorizați de Banca Mondială combaterea corupției reprezintă în continuare unul dintre domeniile cele mai sensibile pentru România, cu un procent de control al corupției relativ scăzut (50,72% în 2012), România se situează pe ultimul loc în Uniunea Europeană la acest capitol.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf)



asistenței judiciare și de evaluare a calității asistenței, promovarea metodelor alternative de soluționare a litigiilor. Intervențiile prevăzute a fi finanțate prin PO CA, în domeniul justiției, sunt direct legate de recomandarea specifică nr. 7 a Consiliului, respectiv *intensificarea eforturilor în sensul îmbunătățirii calității și independenței sistemului judiciar, precum și a eficienței acestuia în materie de soluționare a cauzelor și de combatere a corupției.*

- [31] Pornind de la rolul principal al administrației de a furniza servicii publice de calitate către cetățeni este relevant să se țină cont de analiza cauzelor structurale care stă la baza unei capacități administrative deficitare la nivelul instituțiilor administrației publice locale, o parte dintre acestea fiind similare administrației centrale (ex.: calitatea scăzută a procesului decizional, birocrăția, slaba corelare a politicilor cu bugetul sau capacitatea slabă de utilizare a informațiilor în format electronic, slaba capacitate de gestionare, etc.), iar altele ținând de relația dintre palierul central și cel local al administrației.
- [32] În completare, din analizele efectuate<sup>9</sup> se constată că există atât o standardizare insuficientă a costurilor și calității serviciilor publice, cât și o abordare neunitară la nivel sectorial în definirea, în introducerea și în monitorizarea standardelor de cost și calitate deja elaborate. Standarde de cost au fost dezvoltate doar pentru domeniul educație preuniversitară, servicii sociale, sănătate și obiective de investiții finanțate din fonduri publice. Lipsa acestor standarde (în termeni de proceduri, documentații și termene, costuri) duce la practici diferite ce duc la împiedicarea dezvoltării mediului de afaceri și la creșterea semnificativă a poverii administrative.
- [33] Referitor la gestionarea serviciilor publice de către autoritățile administrației publice putem afirma că procesele de reformă a administrației publice din România au încorporat de-a lungul timpului, într-un fel sau altul, ideea calității serviciilor publice și a creșterii accesibilității beneficiarilor la acestea, numai că realizarea practică a acestora nu s-a implementat în totalitate. Din păcate, până în prezent nu s-a realizat la scară națională o evaluare riguroasă a serviciilor publice din perspectiva calității și a accesului beneficiarilor la acestea. Dezvoltarea și utilizarea standardelor de cost și calitate reprezintă garanția asigurării costului minim de funcționare a serviciilor publice din domeniile respective, susținerea dezvoltării mediului de afaceri, precum și posibilitatea participării unităților administrativ-teritoriale la îmbunătățirea calității serviciilor prestate.
- [34] Slaba gestionare a serviciilor publice se reflectată în calitatea acestora și este determinată și de interesul scăzut de asociere al unităților administrativ teritoriale. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară reprezintă un instrument la îndemâna autorităților administrației publice locale prin care acestea pot furniza în comun servicii publice aflate în propria responsabilitate. Împreună, asociațiile pot asigura un anumit standard de calitate a serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre.
- [35] Modul în care serviciile publice sunt oferite cetățenilor este un indicator relevant care măsoară performanța proceselor de reformă, în general, și în special a procesului de descentralizare, din perspectiva alocării competențelor între autoritățile administrației publice centrale și locale. Principalele probleme cu privire la alocarea competențelor sunt: suprapuneri ale acestora între

<sup>9</sup> <http://www.fonduriadministratie.ro/pictures/analiza%20socio%20economica%20-%20CCT%20ABG.pdf>



diferite autorități ale administrației publice centrale și locale, transferul lor fără asigurarea surselor de finanțare corespunzătoare sau capacitatea administrativă redusă în special a unităților administrativ-teritoriale mici de a exercita competențele transferate, de a implementa politicile sectoriale și actele normative elaborate, autonomia financiară redusă a acestora. Mai mult, sistemul de monitorizare și evaluare a modului de gestionare a serviciilor publice este neadecvat sau chiar inexistent, iar instrumentele destinate eficientizării gestionării serviciilor publice sunt utilizate la scară mică.

[36] Îmbunătățirea gestionării serviciilor publice și a creșterii calității și accesului la acestea este, de asemenea, direct legată de utilizarea sistemelor de management al calității, instrumente moderne de management, de monitorizare, de evaluare și control.

[37] În acest context, intervențiile PO CA vor susține: introducerea de sisteme 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, încurajarea asocierii unităților administrativ-teritoriale, în vederea furnizării de servicii publice mai eficiente, dezvoltarea culturii manageriale în instituțiile și autoritățile care furnizează servicii publice, dezvoltarea de sisteme și baze de date în vederea monitorizării și evaluării serviciilor publice, utilizarea tehnologiilor informaționale moderne în optimizării furnizării serviciilor publice, creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrație, a modelelor de evaluare și auto-evaluare, în scopul îmbunătățirii accesibilității și calității serviciilor prestate de către aceasta, precum și promovarea bunelor practici și inovării în domeniul furnizării serviciilor publice și încurajarea schimbului de experiență/networking-ului între instituțiile/organismele prestatoare de servicii publice. Aceste intervenții sunt absolut necesare pentru a îmbunătăți eficiența internă a autorităților și instituțiilor publice, să sporească motivarea angajaților să dezvolte o administrație transparentă și eficientă capabilă să susțină dezvoltarea economică.

[38] În ceea ce privește aspectele instituționale se remarcă existența unor relații defectuoase între ministere și entitățile pe care le coordonează: suprapunerea de responsabilități intra-sectoriale, centralizarea excesivă, utilizarea ineficientă a resurselor, coordonarea slabă, suprapunerea de atribuții, în unele cazuri, ale structurilor deconcentrate ale autorităților și instituțiilor publice centrale cu cele ale autorităților și instituțiilor publice locale, dificultăți în gestionarea aspectelor inter-sectoriale la nivel teritorial.

[39] La aceste deficiențe se adaugă problemele legate de fragmentarea administrativ – teritorială excesivă care antrenează costuri de funcționare a autorităților administrației publice locale nejustificate în raport cu eficiența îndeplinirii atribuțiilor și dificultăți de a implementa eficient pe plan local politicile elaborate la nivel central, aspect sesizat și de Comisie în documentul *Poziția serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea unui Acord de parteneriat și a unor programe în ROMÂNIA în perioada 2014-2020*, respectiv capacitatea scăzută de a proiecta și sprijini punerea în aplicare a strategiilor sectoriale și a investițiilor aferente și de a promova dezvoltarea întreprinderilor, precum și de recomandarea specifică nr. 6 a Consiliului respectiv și prin întărirea mecanismelor de coordonare între diferitele niveluri de guvernare; în special prin consolidarea

*sistemelor de gestiune și de control.*

- [40] La remedierea acestor dificultăți contribuie și Programul Operațional Capacitate Administrativă prin susținerea intervențiilor legate de dezvoltarea și implementarea de mecanisme de gestionare a furnizării serviciilor publice în parteneriat, implementarea de măsuri pentru creșterea complementarității între instituțiile publice și eliminarea suprapunerilor de competențe, identificarea și implementarea de măsuri de simplificare și îmbunătățire a proceselor interne și a procedurilor de lucru pentru eficientizarea gestionării furnizării serviciilor publice.
- [41] Toate aceste probleme reclamă soluții urgente menite să asigure un nivel ridicat de performanță al administrației publice românești și reducerea costurilor administrative în vederea rezolvării problemelor cu care se confruntă pe de o parte, autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor și, pe de altă parte, autoritățile administrației publice centrale și serviciile deconcentrate ale acestora, cu impact final asupra întregii societăți civile: organizații non-guvernamentale, mediul de afaceri și cetățenii.
- [42] Pentru a răspunde cerințelor tot mai mari ale cetățenilor și mediului de afaceri, pe termen mediu și lung, este necesară o abordare strategică la nivel național în ceea ce privește creșterea calității și a accesibilității serviciilor publice prin implementarea unor programe integrate care vizează: încurajarea cooperării la nivel local, simplificarea procedurilor birocratice și administrative, creșterea gradului de utilizare a sistemelor și instrumentelor de management al calității în administrație, dezvoltarea și implementarea de instrumente electronice, implementarea standardelor de calitate orientate spre rezultat, introducerea procedurilor de monitorizare, control și evaluare a gestionării serviciilor publice. Intervențiile prevăzute în PO CA vin să susțină și aspectele menționate în documentul *Poziția serviciilor Comisiei cu privire la dezvoltarea unui Acord de parteneriat și a unor programe în ROMÂNIA în perioada 2014-2020*, respectiv sprijinirea eforturilor guvernamentale de reformare a serviciilor publice în vederea unei mai bune reglementări, supravegheri și a unei bune guvernante generale.
- [43] Programarea și punerea în aplicare a măsurilor legate atingerea obiectivelor prevăzute în PO CA ține cont de necesitatea integrării politicilor de mediu și de schimbări climatice. În conformitate cu tendințele în materie de utilizare eficientă a resurselor, atenuare a efectelor schimbărilor climatice și adaptare la acestea, precum și prevenirea și gestionarea riscurilor, acțiunile vizate de Program vor include și sesiuni de conștientizare și de training pentru prevenirea și gestionarea riscurilor, complementar cu măsuri susținute prin Programul Operațional Capital Uman. Prin introducerea de instrumente de management modern și utilizarea tehnologiei IT&C va fi redus numărul documentelor pe suport de hârtie, ceea ce contribuie la susținerea dezvoltării durabile și respectarea principiilor de protecție a mediului.
- [44] În concluzie, PO CA oferă sprijin constant și substanțial autorităților și instituțiilor publice care sunt responsabile cu elaborarea și punerea în aplicare a politicilor publice referitoare la obiectivele UE 2020.

## SECȚIUNEA 2. AXELE PRIORITARE

### 2.A.1 Axa prioritară 1

ID-ul axei prioritare	1
Denumirea axei prioritare	<b>GUVERNARE EFICIENTĂ, PREDICTIBILĂ ȘI TRANSPARENTĂ</b>

### 2.A.2 Prioritate de investiții

<i>Prioritate de investiții</i>	PI 11.1 - Investiții în capacitatea instituțională și în eficiența administrațiilor și a serviciilor publice în vederea realizării de reforme, a unei mai bune reglementări și a bunei guvernante
---------------------------------	---

### 2.A.3 Obiective specifice corespunzătoare priorității de investiții și rezultate preconizate

<i>ID</i>	1.1
<i>Obiectiv Specific</i>	Îmbunătățirea capacității de planificare strategică și bugetară la nivelul autorităților și instituțiilor publice
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	<p>Cel mai important rezultat așteptat în cadrul acestui obiectiv este reducerea sarcinilor administrative pe care le suporta mediul de afaceri din România în domeniile transporturi, finanțe publice, mediu, muncă, sănătate, educație și cercetare, agricultură, justiție, comunicații, economie și mediu de afaceri, interne, administrație, dezvoltare regională și turism. Prin PO DCA 2007-2013, sunt finanțate o serie de 8 proiecte care realizează o măsurătoare cuprinzătoare a tuturor obligațiilor de informare din domenii menționate. Au fost publicate până în prezent primele trei rapoarte care măsoară costurile administrative în domeniile: comunicații, economie și mediu de afaceri, interne, administrație, dezvoltare regională, turism și finanțe.</p> <p><a href="http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport%20final-smis-22730-ro.pdf">http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport%20final-smis-22730-ro.pdf</a></p> <p><a href="http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport-final-smis-22752-ro.pdf">http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport-final-smis-22752-ro.pdf</a></p> <p><a href="http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport%20final-smis-15242-ro.pdf">http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/raport%20final-smis-15242-ro.pdf</a></p>

	<p>O analiză ex-post a implementării <b>măsurilor de reformă din domeniul politicilor publice și al procesului decizional în perioada 2005 - 2010<sup>10</sup></b> a reliefat existența unei fundamentări insuficientă a documentelor de politici publice și a proiectelor de acte normative, diminuarea semnificativa a numărului de propuneri de politici publice elaborate de ministere în ultimii ani; necesitatea ca legislația în domeniu să parcurgă un proces de codificare/simplificare dar și revizuire a anumitor aspecte legate de evaluarea impactului deciziilor; capacitatea încă limitată a instituțiilor administrației publice centrale de a elabora și fundamenta documentele de politici publice și existența, încă, a unei insuficiente coordonări și corelări a politicilor publice cu bugetul.</p> <p>În procesul de fundamentare și elaborare a proiectului Codului Administrativ<sup>11</sup> au fost realizate o serie de <b>studii și analize privind disfuncționalitățile cadrului legislativ incident domeniului administrație publică<sup>12</sup></b>. În urma interpretării rezultatelor au rezultat următoarele concluzii:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• majoritatea instituțiilor/autorităților chestionate sunt de părere că actele normative din domeniul administrației publice sunt deficitar elaborate (64,60%);</li> <li>• 75% dintre instituțiile respondente au sesizat cazuri de contradicții între anumite prevederi ale actelor normative. Principalele efecte de ansamblu ale contradicțiilor între prevederile actelor normative sunt: acțiunile în justiție (13,90%), dificultățile în interpretarea și aplicarea actelor normative (11,10%), pierderile de ordin financiar;</li> <li>• 50% dintre instituțiile participante la studiu s-au confruntat cu cazuri de suprapuneri între acte normative. Pentru soluționarea acestora sunt propuse: adoptarea codului administrativ (20,90%), modificarea actelor normative și corelarea lor (12,5%) și existența unui cadru legislativ mai bine fundamentat și elaborat (12,5%);</li> <li>• 54,20% dintre instituții au declarat că au existat situații în care au constatat vid legislativ. Principalele efectele de</li> </ul>
--	---

<sup>10</sup> Proiect finanțat prin PODCA 2007-2013.

<sup>11</sup> Elaborat prin proiectul „Un cadru legislativ mai coerent pentru o administrație publică mai eficientă” (implementat în perioada 2009-2011) și co-finanțat din FSE prin Programul Operațional „Dezvoltarea Capacității Administrative”.

<sup>12</sup> O parte dintre datele și informațiile care au stat la baza studiului au fost colectate prin intermediul unui chestionar, care a fost aplicat în anul 2010, unui eșantion de 118 autorități și instituții publice, organizații nonguvernamentale și instituții de învățământ superior. Studiul a fost finanțat prin PO DCA 2007-2013.

ansamblu sunt: creșterea nivelului de nemulțumire al cetățenilor în administrația publică, instabilitatea legislativă, întârzieri în derularea proiectelor și efecte asupra personalului din AP (11,60%);

- majoritatea instituțiilor/autorităților chestionate consideră că instituțiile care sunt responsabile cu avizarea proiectelor de acte normative participă în mică măsură (33,30%) și foarte mică măsură (14,60%) la procesul de fundamentare și consultare;

- cele mai multe disfuncționalități ale legislației din domeniul administrației publice provin din etapa de elaborare a unui proiect de act normativ (87,50% - acord total + acord parțial), următoarele poziții fiind ocupate de etapa de fundamentare tehnică (77,10%) și cea de aplicare (77,10%);

- pentru îmbunătățirea legislației incidente în domeniul administrației publice, majoritatea instituțiilor/ autorităților implicate în studiu consideră că este dezirabilă ordonarea normelor juridice într-o manieră coerentă și clară și eliminarea deficiențelor cu modificarea regulilor deja existente (62,50%).

Lipsa informațiilor și datelor relevante în contextul procesului de formulare și evaluare a politicilor publice și utilizarea, încă insuficientă, a instrumentelor IT&C reprezintă un element cu impact negativ major în ceea ce privește calitatea politicilor publice adoptate și implementate.

În ceea ce privește **capacitatea financiară a unităților administrativ-teritoriale**, în pofida creșterii preocupării pentru asigurarea de resurse proprii (demonstrat de creșterea gradului de colectare a veniturilor din taxe și impozite locale) trebuie remarcat faptul că autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale nu este una reală, întrucât acestea se bazează, în continuare, pe alocări de la bugetul de stat. Ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor unităților administrativ-teritoriale și ponderea investițiilor în totalul cheltuielilor la nivel local sunt scăzute (sub 21%); de asemenea, autoritățile administrației publice nu au reușit să-și acopere, în perioada 2007-2012, din veniturile proprii mai mult de 35% din cheltuielile de funcționare de bază.

Autoritățile administrației publice locale și-au exprimat de-a lungul anilor nemulțumirea în ceea ce privește mecanismele limitate de intervenție în gestionarea activităților și serviciilor de la nivel local, existând în acest sens două principale justificări: pe

	de o parte, descentralizarea limitată a competențelor de la nivel central către nivelul local, iar pe de altă parte, necorelarea dintre competențele decizionale și resursele, în special, cele financiare avute la dispoziție pentru exercitarea acestora. Această necorelare, precum și capacitatea scăzută de generare a veniturilor la nivel local accentuează dependența de centru a autorităților locale.
--	---

<i>ID</i>	1.2
<i>Obiectiv Specific</i>	Îmbunătățirea procesului consultativ a autorităților și instituțiilor publice precum și a actorilor relevanți
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	<p>Chiar dacă legislația privind liberul acces la informațiile de interes public (Legea nr. 544/2001) și transparența decizionale în administrația publică (Legea nr. 52/2003) înregistrează deja un deceniu de funcționare, iar regimul declarării averilor și conflictelor de interese de către funcționarii publici este de asemenea bine delimitat, în aplicarea acestora se înregistrează <b>deficiențe ce țin de comunicarea incompletă a unor informații, reticența de a transmite informații cu privire la domenii precum achizițiile publice și o cultură organizațională orientată pe transmiterea răspunsului în termenul maxim prevăzut de lege.</b></p> <p>Dacă aceste instrumente, chiar dacă insuficient cunoscute sunt totuși utilizate pentru obținerea de informații de la administrația publică, Legea nr. 109/2007 privind reutilizarea informațiilor din instituțiile publice (ce transpune Directiva 2003/98/CE referitoare la reutilizarea datelor publice) este mult mai puțin cunoscută, cu atât mai mult cu cât informațiile disponibile sunt foarte puține.</p>

<i>ID</i>	1.3
<i>Obiectiv Specific</i>	Îmbunătățirea managementului resurselor umane din autoritățile și instituțiile publice
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	Analiza funcțională a administrației publice din România, efectuată de Banca Mondială concluzionează că Guvernul României nu a rezolvat de-a lungul anilor anumite probleme profund înrădăcinate cu privire la structura și managementul administrației publice. S-a evidențiat că în prezent nu există o

viziune unitară privind managementul resurselor umane în funcția publică. Banca Mondială a atras atenția asupra faptului că, deși administrația publică din România are un cadru legal modern și mulți angajați profesioniști și dedicați, „sistemul funcției publice în ansamblu nu poate funcționa eficient cu politicile și cadrul instituțional actuale în domeniul resurselor umane”.

Astfel, în ceea ce privește resursele umane la dispoziția statului și unităților administrativ-teritoriale, prin intermediul cărora acestea își îndeplinesc misiunile lor fundamentale, pornind de la corelarea prevederilor constituționale referitoare la administrația publică cu cele referitoare la modalitatea de organizare și funcționare a autorităților și instituțiilor publice, sunt identificate trei mari categorii: **persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică și funcții asimilate acestora**, la nivelul administrației publice centrale și locale (inclusiv aleșii locali); corpul funcționarilor publici, pe cele 3 sub-categorii componente: înalții funcționari publici, funcționarii publici de conducere și funcționarii publici de execuție; persoanele care au raporturi de muncă (sau asimilate acestora) cu autoritățile și instituțiile publice aparținând administrației publice centrale și/sau locale, cadrul normativ care le reglementează fiind, în unele cazuri incomplet, disparat sau necorelat.

În plus, **responsabilitatea pentru formularea politicii de resurse umane este fragmentată în diferite ministere și instituții** (MDRAP, ANFP, MMFPSPV, MFP, MEN și MS), iar implementarea are loc prin intermediul implementării mai multor acte normative.

Astfel, legislația în domeniu cuprinde încă suficiente elemente nearmonizate, neactualizate sau incomplete (legi diferite aplicabile funcționarilor publici sau contractuali, statute speciale ale unor categorii socio-profesionale sau regulamente de organizare și funcționare ale unor instituții), precum și un număr mare de instituții cu atribuții în domeniu ceea ce conduce la o abordare insuficient de unitară a politicilor de resurse umane și la o disipare a responsabilității. Se conturează astfel ca o cauză majoră a deficiențelor din acest domeniu, cu efecte asupra funcționării întregii administrații publice din România, faptul că nu există o abordare strategică unitară cu privire la managementul resurselor umane.

Corpul funcționarilor publici în ansamblul său este unul îmbătrânit, în care ponderea majoritară o au cei de peste 40 de ani



	<p>sau cei care au atins deja gradul profesional superior. Există <b>deficiențe în ceea ce privește stabilitatea în funcția publică</b>, atât pentru funcțiile de conducere cât și pentru cele de execuție, din diverse cauze: lipsa/insuficiența mecanismelor de motivare, fragmentare mare a salarizării funcționarilor publici cu vechime și atribuții similare, pe care <i>Legea cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice</i> nu a reușit să le rezolve, precum și gradul de control politic formal ridicat. De asemenea, trebuie menționat faptul că, din cauza <b>salarizării nestimulative</b>, resursele umane cu grad de expertiză ridicat sunt insuficiente, în special la nivelul localităților mici și a celor din mediul rural.</p> <p>Totodată, mecanismele de selectare, gestionare, evaluare și promovare a personalului sunt inflexibile și greoaie, iar capacitatea compartimentelor de resurse umane în ceea ce privește analiza necesarului de pregătire a salariaților, în corelare cu nevoile instituționale este redusă.</p> <p>Principalele rezultate așteptate ale intervențiilor finanțate în cadrul acestui obiectiv vizează:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- crearea și implementarea unui sistem de politici publice (inclusiv legal, procedural și informatic) favorabil unui management strategic integrat al resurselor umane în sectorul public și</li> <li>- profesionalizarea personalului din autoritățile și instituțiile publice și creșterea atractivității administrației publice.</li> </ul>
--	--

<i>ID</i>	1.4
<i>Obiectiv Specific</i>	Creșterea transparenței, integrității și responsabilității la nivelul autorităților și instituțiilor publice
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	Conceptul de „avertizor de integritate” și Strategiile Naționale Anticorupție 2008-2011 și 2012 – 2015 completează cadrul de reglementare în domeniul transparenței și integrității în administrația publică. Promovarea conceptului de „avertizor de integritate” în rândul personalului angajat în cadrul instituțiilor publice este foarte redusă. Acest aspect poate fi considerat ca fiind negativ în condițiile în care avertizarea în interes public acționează ca un puternic instrument de descurajare a practicilor lipsite de integritate și a abuzurilor în interiorul unei instituții publice.

	<p>Respectarea integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice reprezintă una dintre principalele atribuții ale Agenției Naționale de Integritate. Instituția are menirea de a organiza în mod unitar și instituționalizat activitatea de control a averii dobândite în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor și demnităților publice, de verificare a conflictelor de interese precum și de sesizare a incompatibilităților.</p> <p>Principalele rezultate ale intervențiilor ce vor fi finanțate în cadrul acestui obiectiv vizează identificarea, dezvoltarea și implementarea de măsuri pentru creșterea transparenței, eticii și integrității în autoritățile și instituțiile publice și continuarea dezvoltării și implementării de măsuri privind reducerea corupției în autoritățile și instituțiile publice.</p>
--	--

<i>ID</i>	1.5
<i>Obiectiv Specific</i>	Îmbunătățirea calității și independenței sistemului judiciar
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	<p>Procesul de reformă a sistemului judiciar din ultimii ani, marcat de adoptarea celor patru noi coduri<sup>13</sup> fundamentale, a înregistrat progrese incontestabile, recunoscute ca atare inclusiv în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare. Cu toate acestea, provocările care stau în fața sistemului judiciar pe calea eficientizării și funcționării la parametri optimi sunt în continuare numeroase, sistemul trebuind să facă față noilor provocări generate de schimbările la nivel legislativ și de asigurarea resurselor necesare pentru oferirea unui act de justiție mai eficient și transparent.</p> <p>Resursele necesare pentru punerea în aplicare a codurilor și a măsurilor legislative pe care le implică, identificate în cadrul Studiilor de impact ale prevederilor noilor Coduri, sunt împărțite pe următoarele componente: buget; resurse umane; infrastructură fizică; echipamente IT; instruire profesională.</p> <p>Problemele majore identificate în cadrul studiilor de impact: volumul mare de activitate al instanțelor; gradul mare de încărcare pe judecător; gradul mare de încărcare a sistemului de probațiune; deficitul major de resurse umane (judecători și personal auxiliar, personal de probațiune) raportat la volumul de activitate;</p>

<sup>13</sup> Noul Cod Civil, intrat în vigoare la 1 octombrie 2011, noul Cod de procedură civilă, intrat în vigoare la 15 februarie 2013, noul Cod penal și noul Cod de procedură penală, care ar urma să intre în vigoare la 1 februarie 2014.

	<p>infrastructură fizică și IT deficitară.</p> <p>Imperativul asigurării unei implementări corespunzătoare a reformei la nivelul sistemului judiciar și al asigurării de măsuri strategice comune la nivel de sistem presupune, în mod necesar, consolidarea instituțională a actorilor cheie din sistem și modernizarea instrumentelor suport necesare în procesul de luare a deciziilor.</p> <p>În prezent nu există un sistem integrat privind statistica judiciară, acest fapt generând deficiențe majore cu privire la asigurarea validității datelor vehiculate în acest sistem și fundamentarea politicilor publice specifice sistemului de justiție. Principalele deficiențe identificate în cadrul Raportului de evaluare a situației actuale a sistemului statisticii judiciare<sup>14</sup>, precum și în cadrul proiectului privind „Optimizarea activității instanțelor de judecată”<sup>15</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lipsa unui sistem de codificare unic pentru toți indicatorii pentru ca aceștia să poată fi ușor de identificat și folosit. Acest aspect generează suprapuneri între diferiții actori implicați în acest proces. Astfel, instituții diferite colectează aceleași date care sunt stocate în mod diferit, în timp ce în alte situații anumiți indicatori nu sunt colectați, această situație intervenind în lipsa unui mecanism de coordonare unitar;</li> <li>- lipsa personalului de specialitate necesar prelucrării și interpretării datelor statistice. Pe de altă parte, dacă în ceea ce privește colectarea și înregistrarea datelor (statistica descriptivă) există o bază la nivelul fiecărei instituții din sistem, referitor la prelucrarea și interpretarea datelor statistice, lipsește personalul de specialitate. Astfel, utilizarea bazelor de date brute, fără interpretarea și utilizarea lor în analize ale fenomenului judiciar care să ofere previziuni asupra acestuia, reprezintă un neajuns major pentru configurarea evoluțiilor și strategiilor pe termen mediu și lung, pe baze științifice moderne;</li> <li>- necesitatea îmbunătățirii capacităților tehnice, în special în ceea ce privește transmiterea și colectarea datelor de la nivelul local la nivel central, precum și între instituțiile componente ale sistemului.</li> </ul> <p>În domeniul resurselor umane din cadrul sistemului judiciar, principala problemă o reprezintă nevoia de echilibrare a</p>
--	---

<sup>14</sup> Elaborat în cadrul proiectului finanțat de Uniunea Europeană, Facilitatea de Tranziție FT 2007/19343.01.05 (livrat Ministerului Justiției în anul 2010)

<sup>15</sup> finanțat de Programul Băncii Mondiale privind Reforma Sistemului Judiciar

	<p>schemelor de personal pentru a se asigura un volum optim de lucru și pentru creșterea calității activității instanțelor și parchetelor, dar și de asigurare a nevoilor de formare a personalului de la nivelul sistemului judiciar.</p> <p>În contextul adoptării și implementării noilor coduri, dat fiind numărul mare al revizuirilor și modificărilor care au avut loc, nevoia de formare profesională a tuturor practicienilor din sistemului judiciar - judecători, procurori, avocați, grefieri, personal din cadrul sistemului de probațiune/penitenciar etc. – a crescut semnificativ. Prin formarea profesională a personalului de la nivelul sistemului judiciar, se va îmbunătăți nivelul de cunoștințe al practicienilor în domeniu și se vor dezbate noutățile apărute în legislația națională și internațională, dar și în practica instanțelor.</p> <p>Rezultatele așteptate ale intervențiilor finanțate în cadrul acestui obiectiv sunt:</p> <p>Consolidarea capacității organizaționale și administrative a instituțiilor din sistemul judiciar</p> <p>Dezvoltarea resurselor umane la nivelul sistemului judiciar</p> <p>Creșterea responsabilității și transparenței la nivelul sistemului judiciar</p>
--	---

#### 2.A.4 Acțiuni care urmează să fie sprijinite în cadrul priorității de investiții

<i>Prioritate de investiții</i>	<p>PI 11.1 - Investiții în capacitatea instituțională și în eficiența administrațiilor și a serviciilor publice în vederea realizării de reforme, a unei mai bune reglementări și a bunei guvernanțe</p>
<p>Vor fi sprijinite inițiativele de elaborare și de dezvoltare a documentelor strategice și de politici publice, de fundamentare a acestora cu toate etapele sale, de colectare, analiză, procesare și valorificare a datelor necesare, realizarea de analize ex-ante de impact, de consultare a părților interesate (stakeholderi) și de colaborare și cooperare în dezvoltarea diverselor opțiuni strategice.</p> <p>În ceea ce privește implementarea politicilor publice și/sau a diferitelor documentelor strategice, pentru a asigura o abordare integrată a acestora, vor fi susținute activitățile necesare, și eligibile, la toate nivelurile administrative sau toate tipurile de instituții cu atribuții/competențe în punerea lor în aplicare.</p> <p>Vor fi sprijinite activități de monitorizare a implementării documentelor strategice/a politicilor publice, analize/studii de măsurare a impactului/efectelor asupra grupului țintă vizat de acestea.</p> <p>Măsurile prevăzute în planurile de acțiune, asumate de Guvernul României, ale ministerelor/domeniilor care au făcut obiectul analizelor funcționale elaborate de Banca Mondială</p>	

În perioada 2010-2011 vor fi finanțate în cadrul acestei axe prioritare.

Această axă prioritară va sprijini acțiunile de consolidare a capacității Guvernului și a autorităților și instituțiilor administrației publice centrale și locale de a elabora bugete pe programe, de corelare a planificării strategice cu resursele financiare.

Pentru continuarea reformei în sistemul judiciar vor fi susținute instituțiile din sistemul judiciar Ministerul Justiției și instituțiile aflate în coordonarea/subordinea acestuia, Consiliul Superior al Magistraturii și instituțiile pe care acesta le coordonează (Școala Națională de Grefieri și Institutul Național al Magistraturii), Înalta Curte de Casație și Justiție, Ministerul Public și structurile din cadrul acestuia (Direcția Națională Anticorupție și Direcția de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism), Curțile de Apel, prin dezvoltarea/realizarea de analize/evaluări/ strategii/ instrumente/ mecanisme/ proceduri etc., precum și prin formarea profesională a personalului din cadrul acestora. Totodată, va fi urmărită alinierea anumitor segmente ale sistemului judiciar la noi standarde de eficiență și eficacitate, în acest caz aflându-se sistemul de probațiune și sistemul penitenciar, precum și sistemul național de recuperare și valorificare a creanțelor provenite din infracțiuni. De asemenea vor fi susținute și măsurile pentru consolidarea **statisticii la nivelul sistemului judiciar.**

În ceea ce privește resursele umane la nivelul sistemului judiciar, **formarea inițială și continuă a personalului de la nivelul sistemului judiciar** va fi susținută prin intervențiile prevăzute în PO CA.

Consolidarea Secretariatului tehnic al **Strategia Națională Anticorupție (SNA) 2012-2015** va fi susținută pentru a deveni un “centru de excelență” constituit pe expertiza și specializarea angajaților, pe coordonatele privind prevenirea criminalității și a corupției și recuperarea creanțelor. Succesul unui astfel de demers presupune luarea în calcul a caracterului orizontal și multidisciplinar al problemelor.

Intervențiile finanțate vor urmări ori de câte ori este posibil **proiecte integrate**, abordând documente strategice, procese/proceduri de muncă, formare și dezvoltare de aptitudini aferente, managementul informației, cu efect de antrenare la nivelul administrației publice.

#### **Tipuri de beneficiari:**

Beneficiari în cadrul acestei axe prioritare vor fi autorități și instituții publice centrale, autorități și instituții publice locale, parteneri sociali și organizații nonguvernamentale.

#### **Exemple de acțiuni care vor fi sprijinite în cadrul acestei axe prioritare:**

- ✓ Dezvoltarea și implementarea de politici și strategii eficiente la toate nivelurile administrative;
- ✓ Dezvoltarea și implementarea de sisteme și proceduri pentru coordonarea strategiilor (naționale/sectoriale/locale) și a politicilor publice;
- ✓ Dezvoltarea și implementarea de mecanisme de monitorizare și evaluare a politicilor publice și a strategiilor aflate în implementare/implementate;
- ✓ Dezvoltarea de sisteme și instrumente moderne de management pentru creșterea performanței instituțiilor publice de la toate nivelurile administrative (de exemplu,

dezvoltarea și implementarea managementului calității în instituțiile publice, dezvoltarea și implementarea managementului bazat pe performanță, management prin obiective, bugetare pe programe, managementul riscului);

- ✓ Intensificarea utilizării analizelor de impact și a procesului de consultare efectivă pentru îmbunătățirea procesului bugetar și legislativ;
- ✓ Dezvoltarea abilităților personalului din autoritățile și instituțiile publice (inclusiv a factorilor de decizie la nivel politic) în domenii precum planificarea strategică, programarea bugetară, evaluarea impactului și monitorizare (de exemplu, instruire și metodologii, baze de date pentru indicatori; fundamentarea, elaborarea, implementarea și evaluarea reglementărilor);
- ✓ Inventarierea legislației naționale, măsurarea sarcinilor administrative și elaborarea de propuneri de reducere a acestora;
- ✓ Dezvoltarea de ghiduri și metodologii sectoriale cu privire la procesul de simplificare a proceselor și procedurilor administrative;
- ✓ Identificarea și promovarea la nivel național a bunelor practici în ceea ce privește simplificarea administrativă.
- ✓ Identificarea, dezvoltarea și implementarea de mecanisme de îmbunătățire a corelării planificării strategice cu resursele financiare;
- ✓ Modernizarea proceselor interne ale autorităților și instituțiilor publice în ceea ce privește managementul financiar;
- ✓ Dezvoltarea de mecanisme pentru stimularea colectării taxelor și impozitelor locale
- ✓ Dezvoltarea și implementarea de mecanisme de eficientizare a cheltuielilor în autoritățile și instituțiile publice;
- ✓ Intensificarea implicării actorilor relevanți în procesul de luare a deciziilor;
- ✓ Dezvoltarea de mecanisme de consultare și participare a părților interesate în procesul decizional;
- ✓ Eficientizarea procesului de consultare a actorilor interesați;
- ✓ Asigurarea transparenței procesului decizional, inclusiv prin campanii de conștientizare;
- ✓ Dezvoltarea și implementarea de măsuri pentru asigurarea unui cadru strategic integrat care să ofere o gestiune modernă a resurselor umane în sectorul public;
- ✓ Actualizarea sistemului de evaluare a performanțelor, în special cu luarea în considerare a necesității actualizării criteriilor și instituirea unei proceduri de monitorizare a performanței pe parcursul întregii perioade evaluate;
- ✓ Crearea cadrului legislativ pentru încurajarea performanței profesionale, retenției în sectorul public, precum și atragerea de categorii socio-profesionale deficitare la nivelul administrației publice, prin introducerea unor elemente stimulative;
- ✓ Identificarea și/sau crearea de metode inovative de asigurare a managementului resurselor

umane la nivel de instituții și sectoare de activitate;

- ✓ Dezvoltarea sistemului de monitorizare și control al politicilor de resurse umane în mod unitar și coerent;
- ✓ Dezvoltarea de instrumente suport pentru instituțiile publice în elaborarea și implementarea strategiilor proprii de resurse umane;
- ✓ Utilizarea tehnologiilor informatice în gestionarea carierei personalului din administrația publică;
- ✓ Instruirea personalului de conducere și de execuție din cadrul autorităților și instituțiilor publice;
- ✓ Reformularea planificării, managementului și implementării politicii de formare profesională.
- ✓ Elaborarea și implementarea de standarde ocupaționale/de competență (ex: Clarificarea atribuțiilor și responsabilităților pe fiecare funcție/grad profesional; dezvoltarea unui management previzional al competențelor, instrumente și indicatori de evaluare a performanțelor pe baza noilor competențe);
- ✓ Simplificarea procedurilor în procesele de recrutare, selecție, evaluare, formare, perfecționare, evidență în sistemul administrației publice
- ✓ Elaborarea de politici, strategii, practici și standarde de etică și integritate,
- ✓ Dezvoltarea și implementarea de indicatori de măsurare specifici;
- ✓ Dezvoltarea și derularea de cursuri de formare în domeniul eticii și integrității, adresate, în special, personalului autorităților și instituțiilor publice (consilieri de etică, demnitari, aleși, personal cu funcții de conducere, personal de execuție, etc.);
- ✓ Crearea de mecanisme suport pentru facilitarea aplicării cadrului legal în domeniu (ghiduri, manuale de bune practici, culegeri de spețe și soluții specifice managementului integrității și implementării standardelor etice, instrumente IT dedicate asistării consilierilor de etică în îndeplinirea atribuțiilor proprii, instrumente IT dedicate instruirii beneficiarilor în luarea de decizii, etc.);
- ✓ Crearea de mecanisme funcționale de colaborare între diferitele categorii de instituții/de persoane cu atribuții asociate gestionării problematicei integrității în autoritățile și instituțiile publice;
- ✓ Dezvoltarea și implementarea de măsuri privind reducerea corupției (ex. organizarea de campanii de educație publică, realizarea de sondaje privind percepția publică în materie de corupție, analize, studii etc.).
- ✓ Consolidarea instituțională și întărirea managementului strategic la nivelul instituțiilor din cadrul sistemului judiciar (MJ, CSM, ICCJ, PICCJ, DNA, SNG, INM, ANP, INEC) prin dezvoltarea/realizarea de analize/ evaluări/ strategii/ instrumente/ mecanisme/ proceduri etc., precum și prin formarea profesională a personalului din cadrul acestora;



- ✓ Consolidarea sistemului penitenciar;
- ✓ Consolidarea sistemului de probațiune;
- ✓ Consolidarea sistemului național de recuperare și valorificare a creanțelor provenite din infracțiuni;
- ✓ Îmbunătățirea sistemului de statistică judiciară;
- ✓ Creșterea eficienței în ceea ce privește soluționarea cazurilor și de combaterea corupției;
- ✓ Formarea profesională a personalului de la nivelul sistemului judiciar (magistrați, personal auxiliar, personal din cadrul sistemului de probațiune, din cadrul sistemului penitenciar, etc.), prin organizarea de conferințe, seminarii, stagii de formare și specializare în special în contextul implementării noilor coduri și al unificării jurisprudenței, al punerii în aplicare a legilor de executare a pedepselor și a altor măsuri dispuse de organele judiciare, dar și cu privire la alte aspecte precum managementul instanțelor etc.;
- ✓ Elaborarea de ghiduri, manuale, diverse materiale documentare etc.;
- ✓ Dezvoltarea unui sistem pentru o mai bună identificare a nevoilor de formare și o mai bună măsurare a eficienței formării furnizate personalului de la nivelul sistemului judiciar.
- ✓ Promovarea de măsuri anti-corupție și a standardelor profesionale de etică și integritate;
- ✓ Îmbunătățirea strategiilor de comunicare în domeniul anticorupție, cu accent pe relațiile publice și interacțiunea cu media, organizarea de campanii de educație publică, realizarea de sondaje privind percepția publică în materie de anticorupție, analize, studii etc.;

## 2.A.1 Axa prioritară 2

ID-ul axei prioritare	2
Denumirea axei prioritare	<b>ADMINISTRAȚIE ACCESIBILĂ</b>

## 2.A.2 Prioritate de investiții

<i>Prioritate de investiții</i>	PI 11.1 - Investiții în capacitatea instituțională și în eficiența administrațiilor și a serviciilor publice în vederea realizării de reforme, a unei mai bune reglementări și a bunei guvernante
---------------------------------	---

## 2.A.3 Obiective specifice corespunzătoare priorității de investiții și rezultate preconizate

<i>ID</i>	2.1
<i>Obiectiv Specific</i>	Consolidarea capacității de gestionare a furnizării serviciilor oferite de autoritățile și instituțiile publice
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	Identificarea și implementarea de măsuri de simplificare și îmbunătățire a proceselor interne și a procedurilor de lucru pentru eficientizarea gestionării serviciilor publice Implementarea de măsuri pentru creșterea complementarității între instituțiile publice și eliminarea suprapunerilor de competențe Promovarea bunelor practici în administrația publică și încurajarea schimbului de experiență, a networking-ului între entitățile publice cu privire la furnizarea serviciilor publice

<i>ID</i>	2.2
<i>Obiectiv Specific</i>	Accelerarea capacității de răspuns a autorităților și instituțiilor publice la solicitările adresate
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	Creșterea calității serviciilor publice și facilitarea accesului la acestea Sprijinirea de acțiuni de cooperare cu instituții și autorități publice din țară și din alte state membre UE

	Dezvoltarea și implementarea de mecanisme de gestionare și furnizare a serviciilor publice în parteneriat (ex. cu organisme neguvernamentale, prin cooperare/asociere intercomunitară, etc.)
--	--

<i>ID</i>	2.3
<i>Obiectiv Specific</i>	Îmbunătățirea accesului la serviciile furnizate de sistemul judiciar
<i>Rezultatele pe care statul membru caută să le obțină prin sprijinul din partea Uniunii</i>	<p>Conform datelor publicate în cadrul rapoartelor realizate de către Comisia Europeană cu privire la progresele realizate de România în cadrul <b>Mecanismului de Cooperare și Verificare</b> din ultimii ani, se constată că <b>lipsa unei jurisprudențe unitare</b>, condiție esențială de altfel pentru asigurarea predictibilității actului de justiție, rămâne în continuare un subiect de preocupare. Astfel, instrumentele electronice aflate în prezent la dispoziția sistemului judiciar prin care se asigură publicarea on-line a motivărilor hotărârilor judecătorești<sup>16</sup> și a altor date relevante privind cauzele de pe rolul instanțelor de interes pentru public trebuie net îmbunătățite pentru a servi scopului pentru care au fost create, respectiv atât unificarea jurisprudenței, cât și asigurarea transparenței și a încrederii în actul de justiție<sup>17</sup>.</p> <p>De asemenea, din analiza datelor colectate la nivelul Ministerului Justiției rezultă că <b>situația actuală a sistemului de ajutor public judiciar și de asistență juridică din oficiu</b> necesită îmbunătățire, astfel încât să se asigure un control și o calitate sporită a serviciilor prestate în cadrul acestui sistem.</p> <p>În ceea ce privește <b>accesul la dosarele de judecată</b>, în prezent acesta se poate realiza de către justițiabili, avocații acestora sau personalul instanțelor numai în mod fizic. Această situație, mai ales în contextul creșterii numărului de dosare aflate pe rol, duce la un consum</p>

<sup>16</sup> The Commission's report of 20 July 2010, COM (2010) 401 final, recommended that Romania "ensure that the full jurisprudence of the courts are published and accessible to all in a user friendly, easily searchable remit". The Commission's report of 20 July, COM (2011) 460 final, 2011 reiterated this recommendation, recommending that Romania "achieve the electronic publication of all jurisprudence".

<sup>17</sup> Raport tehnic care însoțește Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare din 18 iulie 2012 – COM (2012) 410 (SWD(2012) 231 final), p. 9.

	<p>mare de timp pentru toți cei implicați iar, pentru personalul instanțelor, la o încărcare masivă a activităților lor. De aceea, este nevoie de finanțare pentru digitalizarea completă a sistemului judiciar din România, prin implementarea e-file.</p> <p>Rezultatele așteptate ale intervențiilor finanțate în cadrul acestui obiectiv sunt:</p> <p>Organizarea de campanii de informare, educație juridică și conștientizare a justițiabililor, elaborarea de ghiduri/materiale informative cu privire la prevederile noilor coduri, drepturile justițiabililor etc.;</p> <p>Îmbunătățirea sistemului de asistență juridică prin dezvoltarea și aplicarea de politici îmbunătățite de acordare a asistenței judiciare și de evaluare a calității asistenței;</p> <p>Promovarea metodelor alternative de soluționare a litigiilor</p>
--	---

#### 2.A.4 Acțiuni care urmează să fie sprijinite în cadrul priorității de investiții

<p><i>Prioritate de investiții</i></p>	<p>PI 11.1 - Investiții în capacitatea instituțională și în eficiența administrațiilor și a serviciilor publice în vederea realizării de reforme, a unei mai bune reglementări și a bunei guvernanțe</p>
<p>Consolidarea integrității sistemului judiciar atât în ansamblu, cât și la nivel individual, implică și o creștere a transparenței acestuia, dezvoltarea unei culturi a integrității prin formarea inițială și continuă în acest domeniu și îmbunătățirea sistemului de răspundere a magistraților și a personalului auxiliar. Prin urmare, vor fi susținute eforturile pentru dobândirea sau consolidarea abilităților non juridice, pentru continuarea dialogului între profesiile juridice, dar și cu societatea în întregul său menite să contribuie substanțial la dezvoltarea acestei culturi a integrității.</p> <p><b>Exemple de acțiuni care vor fi sprijinite în cadrul acestei axe prioritare:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Acțiuni de raționalizare (simplificare legislativă) și de creștere a calității actelor normative ce vizează serviciile publice;</li> <li>✓ Identificarea și promovarea bunelor practici referitoare la simplificarea și gestionarea serviciilor publice ;</li> <li>✓ Dezvoltarea, actualizarea, monitorizarea și evaluarea standardelor de cost și de calitate pentru toate serviciile publice;</li> </ul>	

- ✓ Evaluarea proceselor și a procedurilor de lucru interne utilizate și simplificarea/actualizarea acestora pentru reducerea timpilor de furnizare a serviciilor și creșterea eficienței acestora;
- ✓ Sprijin pentru implementarea măsurilor de reformă la nivel național, regional și local, cu accent pe implementarea proceselor de descentralizare și regionalizare etc.;
- ✓ Alocare clară a competențelor la nivelul autorităților și instituțiilor publice privind gestionarea serviciilor;
- ✓ Dezvoltarea sistemelor și mecanismelor de management al performanței, de monitorizare și evaluare a gestionarii serviciilor publice;
- ✓ Identificarea de servicii publice care pot fi furnizate într-un mod integrat, fie la nivel de domeniu/sector, fie pe paliere administrative diferite;
- ✓ Identificarea și implementarea de măsuri de simplificare și îmbunătățire a proceselor interne și a procedurilor de lucru pentru eficientizarea prestării serviciilor publice;
- ✓ Dezvoltarea și promovarea implementării sistemelor de ghișeu unic (one-stop-shop);
- ✓ Dezvoltarea, introducerea și sprijinul pentru utilizarea instrumentelor TIC (sisteme IT – dezvoltarea de software și baze de date);
- ✓ Utilizarea standardelor de cost elaborate pentru serviciile publice;
- ✓ Măsuri de cooperare cu instituții și autorități publice din alte state membre UE, inclusiv stagii de pregătire pentru resursele umane din entitățile publice în vederea îmbunătățirii calității serviciilor publice furnizate;
- ✓ Îmbunătățirea comunicării inter și intra-instituționale cu privire la gestionarea serviciilor publice;
- ✓ Creșterea transparenței privind atât obligațiile și drepturile instituțiilor publice, cât și drepturile și obligațiile beneficiarilor privind serviciile publice (ex. dezvoltarea de carte ale diverselor servicii publice, ghiduri pentru beneficiarii serviciilor publice);
- ✓ Promovarea și încurajarea schimbului de experiență/networking-ul între instituțiile/organismele care gestionează și furnizează servicii publice;
- ✓ Organizarea de campanii de informare, educație juridică și conștientizare a justițiabililor, elaborarea de ghiduri/materiale informative cu privire la prevederile noilor coduri, drepturile justițiabililor etc.;
- ✓ Îmbunătățirea sistemului de asistență juridică prin dezvoltarea și aplicarea de politici îmbunătățite de acordare a asistenței judiciare și de evaluare a calității asistenței;
- ✓ Promovarea metodelor alternative de soluționare a litigiilor