

BUNELE PRACTICI - VECTOR DE DEZVOLTARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICHE ROMÂNEȘTI

GOOD PRACTICES - DEVELOPMENT VECTOR OF THE ROMANIAN PUBLIC ADMINISTRATION

Cristina Elena NICOLESCU, Dana Mihaela MURGESCU

Școala Națională de Studii Politice și Administrative

Facultatea de Administrație Publică

Str. Povernei, nr. 6, sector 1, București

E-mail: cnicolescu@snsa.ro

E-mail: dana.murgescu@snsa.ro

Abstract

Although there is no consensus with respect to a unitary definition of what good practices mean, the concept includes elements there have been experimented and which are considered indispensable for obtaining good results within pilot-projects.

The paper aims to underline the existence of a systematization process and the use of good practices transferred from the European Union level to the system of public administration in Romania, necessary for the efficient implementation of reform in this system, for two governance periods, 2005-2008, respectively 2009-2012, thus being able to state that, indeed, the exchange of good practices constitutes a vector of development and modernization of the Romanian public administration.

Key Words: *good practices, administrative reform, transfer, governance measures, impact*

Cuvinte cheie: *bune practici, reformă administrativă, transfer, măsuri de guvernare, impact*

Introducere

Înțeles de multe ori drept experiență, conceptul de bună practică nu semnifică acest lucru. El include elemente ce au fost experimentate - precum metode de lucru, proceduri, tehnologii - și care sunt considerate indispensabile pentru obținerea de bune rezultate în cadrul unor experiențe. Aceste elemente-cheie pot fi transferate, de multe ori fiind însă necesară modificarea, adaptarea lor la contextul, sistemul în care urmează a fi aplicate.

În literatura de specialitate întâlnim diferite definiții atribuite bunelor practici, „neexistând un consens referitor la ceea ce se constituie o bună practică, (sau) modul ei de identificare” [1].

Aceste definiții sunt în general adaptate pentru diferite domenii de activitate, o definiție „neutră”, aplicabilă oricărui tip de activitate putând fi următoarea: „o filosofie, politică, proces și/sau strategie cu caracter inovator care generează un impact pozitiv, rezolvă o problemă și/sau creează noi oportunități” [2].

Este cunoscut faptul că între administrațiile publice din diferite state sau între diferitele niveluri ale unei administrații publice statale, bunele practici sunt transferate în cadrul unei largi palete de schimburi de experiență cum ar fi: asistență tehnică asigurată de experți, vizite de lucru, stagii de practică, etc.

Acest interes este din ce în ce mai crescut observându-se că „ultimele decenii ale secolului XX, relevă ca preocupări importante ale cercetătorilor și specialiștilor, oamenilor politici sau guvernanților acelea privind elaborarea unor modele ale administrației publice” [3].

Aceste experiențe cunosc în derularea lor atât aspecte pozitive cât și negative, ele putând fi înțelese de administrațiile în cadrul cărora urmează a fi transferate doar dacă sunt analizate în

contextul în care au fost aplicate și implicând un grad mare de conceptualizare. O analiză aprofundată permite aplicarea unor măsuri profilactice sau de corecție în cadrul viitoarelor experiențe.

Bunele practici constituie *nucleul* unei experiențe și factor declanșator pentru schimbarea ce se dorește a fi realizată prin intermediul acesteia, astfel schimburile de experiență aportând beneficii atât celor care primesc informațiile, dar și aceluia care le transmit.

În legătură cu bunele practici au fost ridicate o serie de întrebări legate de modul de identificare al acestora, aplicabilitate, transfer, consecințe ale transferului, etc.

Există și opinii ale unor specialiști, de exemplu cei care s-au reunit în cadrul Celei de-a Patra Reuniuni a Experților în Administrația Publică (CEPA) a Consiliului Economic și Social al Națiunilor Unite (ECOSOC) în 2005, ce susțin că acest concept de bune practici este „problematic în relația cu administrația publică și guvernarea [...], în fapt, reducând avantajul competitivității și capacitatea de inovare”[4].

Acest transfer al bunelor practici implică nu numai transferul unor procedee, instrumente, etc., ci și bagajul de valori, cultură, aspirații ale unei colectivități ce le-a experimentat, peste bagajul corespondent al colectivității ce urmează a le aplica, ceea ce îngreunează considerabil acest transfer.

De aceea o simplă „copiere” a unor procedee, acțiuni, etc., nu va conduce la rezultatele scontate, în acest sens un real ajutor în identificarea bunelor practici acordând benchmarking-ul [5], specialiștii considerând că bunele practici sunt derivate uzuale ale acestuia din urmă. Utilizarea atât a indicatorilor cantitativi, cât și a celor calitativi, permite stabilirea cotelor de nivel (benchmarks) ce vor indica în cadrul diferitelor practici nivelul performanței în atingerea diferitelor obiective vizate.

Procesele de preaderare, aderare și integrare au impus, implicit, pentru țara noastră, ca de altfel pentru orice stat candidat sau stat membru, atât preluarea acquis-ului comunitar, cât și asumarea unor angajamente față de Uniunea Europeană (asumate la negocieri, sub forma măsurilor ce decurg din scrisorile de avertizare și din Raportul comprehensiv de monitorizare al Comisiei Europene, misiunile de peer review și de evaluare, mecanismele Acordului European de Asociere, Tratatul de Aderare, etc.).

În acest sens, Guvernul a decis elaborarea de planuri de acțiune detaliate, necesare preaderării, dar și post-aderării României.

Aceste planuri de acțiuni au fost elaborate pe baza recomandărilor conținute în diferitele rapoarte ale Comisiei Europene cu privire la procesul de aderare a României la Uniunea Europeană, cum ar fi: *Raportul comprehensiv de monitorizare al Comisiei Europene 2005 privind România*, *Raportul de monitorizare al Comisiei Europene - România, mai 2006*, *Raportul de monitorizare a Comisiei Europene - România, septembrie 2006 etc.*

Se ridică firesc întrebarea dacă în cadrul derulării acestor planuri de acțiuni, pentru implementarea procedeelelor, instrumentelor, valorilor, etc. necesare asigurării bunei desfășurări a acestor planuri, s-a luat în considerare specificul contextului administrativ românesc și al colectivităților existente, în ceea ce privește ansamblul de valori, aspirații, realități, cultură, etc.

Pentru că nu trebuie uitat faptul că “dinamica socială și economică, dar, mai ales cea politică, determină dinamica administrației, care constă în evoluția acesteia în concordanță cu evoluția societății, resimțită în practică printr-o permanentă îmbunătățire a structurii și activității acesteia” [6].

Strategia privind reforma în administrația publică în etapa de preaderare a vizat accelerarea procesului de reformă legislativă și instituțională, reprezentând o prioritate pentru România și a cuprins următoarele direcții [7]: reforma funcției publice; reforma administrației publice locale, prin continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare; îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor publice.

Implementarea acestei reforme face posibil ca România să respecte standardele Uniunii Europene și să dezvolte o administrație publică ce se va caracteriza prin transparență, predictibilitate, responsabilitate, adaptabilitate și eficacitate.

Pentru ca o strategie să fie însă implementată corespunzător (cu beneficii imediate și impact pe termen lung), este necesară o bună guvernare.

Această bună guvernare implică utilizarea mijloacelor participative, ce reunește factorii interesați într-un efort comun, pentru implicarea acestora în deciziile importante pe care îi privesc.

Lucrarea de față dorește să compare setul de măsuri **propuse** și **realizate** cuprinse în Programul de Guvernare pentru perioada 2005-2008 cu cele **propuse** în Programul de Guvernare pentru perioada 2009-2012, pe linia reformei instituționale, componentă a reformei administrației publice.

Această comparație am realizat-o cu scopul evidențierii continuității sau discontinuității unor acțiuni întreprinse sau în curs de desfășurare, ale căror efecte (beneficii sau nu) *s-ar putea* datora transferului de bune practici (a se vedea Tabelul 1).

Identificarea unui proces de sistematizare și utilizare a bunelor practici transferate de la nivelul Uniunii Europene în cadrul administrației publice din România, în timpul celor două perioade de reformă menționate - 2005-2008, respectiv 2009-2012 - conduce la afirmația existenței unui vector de dezvoltare, modernizare a administrației publice din țara noastră bazat pe acest transfer.

Tabel 1 (Elaborare proprie. Surse: Raport al Guvernului României asupra îndeplinirii prevederilor Programului de guvernare 2005 – 2008, Septembrie, 2008 și Programul de guvernare al Guvernului României pentru 2009 – 2012, capitolul *Reforma administrației publice*)

Măsuri propuse 2005-2008	Măsuri realizate 2005-2008	Măsuri propuse 2009-2012
I.a Introducerea standardelor de calitate de către autoritatea publică competentă, în baza cărora să se poată monitoriza și evalua un serviciu public și activitatea funcționarilor publici.	Măsurile au fost puse în aplicare fie prin modificarea legislației în acest sens, în special pentru introducerea unui sistem unitar de norme , fie prin elaborarea unor strategii, studii, fie prin înființarea unor structuri specializate.	Măsurile propuse vizează continuarea acestei direcții, accentul mutându-se de pe adoptarea de noi acte normative, pe un set de măsuri specifice , ce vizează mai mult procesul de management , proces ce include monitorizarea și evaluarea serviciului public și activitatea funcționarului public.
I.b Continuarea procesului de descentralizare a serviciilor publice de bază: educație, sănătate, asistență socială și ordine publică.	Continuarea acestui proces s-a realizat prin crearea cadrului legislativ, dar și prin elaborarea unor strategii pentru sectoarele vizate.	Implementarea strategiilor elaborate în perioada 2005-2008, urmează a fi realizată în perioada 2009-2012 pe baza unui calendar riguros privind descentralizarea serviciilor publice. Au fost aprobate strategiile de descentralizare în domeniul sănătății, poliției locale, activităților sportive și un act normativ care vizează transferul unor responsabilități de la nivelul central la cel local. Celelalte domenii, precum administrație publică, sănătate, sport, educație, cultură, agricultură,

		muncă și protecție socială, vor fi realizate începând cu 2009 sau cu 1 ianuarie 2010.
I.c Stabilirea unui sistem de planificare strategică pentru fiecare autoritate din sistemul administrației publice centrale și locale în raport cu serviciile publice pe care le furnizează.	Măsurile propuse și-au văzut finalitatea prin introducerea unor norme obligatorii cu privire la planificarea strategică multianuală la nivelul autorităților publice centrale și locale, inclusiv a planurilor de modernizare multianuale și a principiilor managementului strategic.	Nu este prevăzută în mod specific o măsură în acest sens
I.d Liberalizarea pieței utilităților publice și eliminarea din legislație a tuturor barierele instituționale care împiedică investițiile în utilitățile publice și privatizarea acestora.	Măsurile propuse au fost implementate prin introducerea unor norme obligatorii în domeniul vizat de direcția I.d (Ex.: pentru liberalizarea pieței utilităților, Lg. 51/2006; Lg 101/2006; Lg. 230/2006; Lg. 241/2006; Lg. 325/2006; Lg 92/2007).	Nu este prevăzută în mod specific o măsură în acest sens
I.e Delimitarea competențelor și responsabilităților, prin redimensionarea rolului consiliilor județene în privința serviciilor publice.	Măsurile propuse au fost atinse prin introducerea unor norme obligatorii în domeniul vizat de direcția I.e	Nu este prevăzută în mod specific o măsură în acest sens
I.f Descentralizarea administrativă și întărirea autonomiei puterilor locale, prin transferul competențelor administrative privind furnizarea unor servicii publice de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale.	Propunerea acestor măsuri a avut loc în perioada 2005-2008, prin elaborarea unor legi precum: <i>Legea cadru a descentralizării, Legea administrației publice locale, Legea privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor, Legea privind instituția prefectului</i> și, de asemenea, prin implementarea unor măsuri privind descentralizarea administrativă, cum ar fi: introducerea funcției de manager al localității, de manager/director general al serviciilor publice de interes județean, sau privind reforma funcției publice. Operațional , s-a aplicat schema de granturi în cadrul programelor	Dacă pentru etapa 2005-2008 măsurile vizau un conținut general al unui cadru, fie el legislativ, fie strategic, în perioada 2009-2012, implementarea măsurilor de descentralizare a competențelor către autoritățile administrației publice locale vizează concret anumite sectoare de activitate (învățământ preuniversitar, ordine publică, cultură, asistență socială, transporturi, gestiunea patrimoniului).

	PHARE, pentru asigurarea unei mai eficiente gestiuni a serviciilor publice descentralizate de către autoritățile publice locale.	
I.g Descentralizarea veniturilor fiscale și îmbunătățirea managementului financiar, prin transferul competențelor financiare de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale.	În această perioadă, concretizarea acestor măsuri a constat în elaborarea unor acte normative cum ar fi: <i>OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, Legea privind Codul fiscal; Legea privind Codul de procedură fiscală, etc.</i> , inițierea unor acțiuni de pregătire și perfecționare a resursei umane în domeniul financiar, sau care vizează restructurarea sistemului administrației publice din punct de vedere organizatoric, prin înființarea unor autorități cu competențe în domeniul vizat de măsurile propuse, cum ar fi, de exemplu, Unitatea Centrală de Armonizare a Sistemelor de Management Financiar și Control.	În perioada 2009-2012, măsurile fac referire la modificări legislative ce vizează creșterea eficienței cheltuielilor publice, performanțe manageriale bazate pe planificare strategică, coordonare unitară a programelor de investiții, sau aprofundarea modalităților cu ajutorul cărora crește gradul de autonomie financiară a unităților administrativ-teritoriale.
I.h Dezvoltarea organizațională și implementarea unui sistem standard de management al reglementărilor.	Conceptul de dezvoltare organizațională a comportat mai multe direcții de intervenție, inițial, implementându-se „Cadrul de autoevaluare a modului de funcționare a administrației publice” (C.A.F.), pentru alinierea la Cadrul de Lucru Comun pentru Evaluarea Instituțională, stabilit de UE. Perfecționarea resursei umane s-a realizat cu ajutorul diferitelor programe derulate de INA sau în cadrul altor proiecte și programe derulate de diferite autorități/instituții publice, cum ar fi : Proiectul MATRA B.C.D „ <i>Crearea capacității operaționale pentru o administrație descentralizată în România</i> ”, Programul de formare formatori în domeniul afacerilor europene și Programul de formare formatori, în domeniul fondurilor	Dintre intervențiile preconizate pentru atingerea sistemului standard de management al reglementărilor , pentru perioada 2005-2009 sunt prevăzute implementarea unor proceduri administrative grupate în cadrul unui Cod de proceduri administrative și Cod administrativ și, de asemenea, creșterea transparenței și eficienței actului administrativ , punându-se, în special, accent pe implementarea sistemelor de e-guvernare. Tot în această categorie se încadrează sistematizarea procedurilor utilizate în cadrul achizițiilor publice și, de asemenea, proprietate și cadastru , în ultimul caz dorindu-se realizarea unei infrastructuri de date

	<p>structurale, organizate împreună cu InWent Germania, proiectul PHARE „<i>Transparență și etică în administrația publică</i>”, etc., sau prin menținerea unor parteneriate cu diverse instituții cum ar fi SNSPA, ASE.</p> <p>Pentru dezvoltarea unui sistem standard de management al reglementărilor, au fost înființate diferite organizații publice cu rol de supraveghere a respectării acestor reglementări (ex: ANAF –Direcția de Supraveghere Produse Accizate și Tranzite, ANFP).</p>	<p>spațiale.</p>
<p>I.i Introducerea și utilizarea mecanismelor de participare publică la elaborarea politicilor publice, precum și la evaluarea realizării acestora, aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a Politicilor Publice la nivel central.</p>	<p>Măsurile au vizat eficientizarea și creșterea performanței activității întregii administrației publice, prin promovarea conceptului de reglementare mai bună (better regulation) la nivelul administrației. A fost îmbunătățit managementul sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale prin elaborarea în acest sens a unei strategii, a unui manual metodologic în domeniul planificării politicilor publice și a evaluării impactului acestora, a indicatorilor de performanță, îmbunătățirea comunicării și coordonării interministeriale, derularea unor programe de modernizare pentru dezvoltarea capacităților tehnice și organizaționale ale autorităților administrației publice centrale și locale, elaborarea instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.</p> <p>Pentru resursa umană, au fost derulate de către diferitele autorități competente (INA, ANFP, C.R.F.C.A.P.L. [11], etc.) diferite programe de perfecționare, activități de training, au fost introduse unele sisteme informatice integrate, s-a acordat asistență metodologică, s-au derulat parteneriate de colaborare cu</p>	<p>Măsurile au vizat o accentuare a transparentizării procesului de formulare și implementare a politicilor publice, instituționalizarea participării structurilor asociative ale autorităților publice locale la actul de guvernare, consultarea cetățenilor și societății civile în faza de concepție, elaborare și implementare a politicilor publice, pentru creșterea calității și legitimității acestor politici, creșterea gradului de corelare în procesul decizional și în formularea politicilor publice.</p>

	<p>specialiști din cadrul unor universități.</p> <p>În ceea ce privește mecanismele de participare publică la elaborarea Politicilor Publice, precum și evaluarea realizării acestora, a fost realizată doar monitorizarea utilizării acestor mecanisme la nivelul instituțiilor.</p>	
--	--	--

Exemple de demersuri în care au loc procesele de identificare, promovare și schimb de bune practici, identificate în perioada 2005-2009

I.a

Perfecționarea resursei umane

Autorități sau instituții precum INA [8] au desfășurat ample programe de formare. Exemplu: sesiunile de formare în perioada ianuarie-februarie 2006, de către UCRAP [9] în colaborare cu INA în Centrele Regionale de Formare Continuă pentru Administrația Publică Locală din Călărași, Constanța, Iași, Sibiu, Cluj, Timișoara, Craiova și București.

Instrumental

Dezvoltarea unui sistem de bune practici la nivelul diferitelor servicii publice din Uniunea Europeană prin intermediul a două instrumente, CAF, respectiv Programele Multianuale de Modernizare (PMM).

Instituțional

Proiect de înfrățire instituțională nr. RO30/IB/OT/01, “Întărirea capacității UCRAP și a rețelei naționale de modernizatori”. Parteneri: Ministerul Administrației și Internelor (prin UCRAP)-România, Ministerul Funcției Publice și Reformei Statului din Franța și Institutul pentru Administrația Publică din Olanda.

Documente elaborate

Carta cetățenilor, document elaborat în cadrul proiectului cu același nume, de către Asociația “Asistență și Programe pentru Dezvoltare Durabilă- Agenda 21” alături de ANFP [10] prin programul PHARE - *Creșterea rolului societății civile în procesul de integrare a României* cu nr. 2006/018-147.01.02/02/DEM 21 (perioada de derulare 2008-2009). El se dorește a fi un sistem de premiere a bunelor practici în cadrul procesului de reformă instituțională și transparență decizională al administrației publice românești. Sunt adaptate *modele europene din domeniu*, asigurându-se în acest scop transferul de know-how și expertiză ale unor state membre UE (Olanda și Anglia)

I.b

În cadrul programelor a căror tematică include impactul reformei din administrația publică asupra proceselor de descentralizare și deconcentrare.

Ex.: Program de formare, *Dinamica descentralizării și deconcentrării la nivelul administrației publice*, desfășurat de INA (mai 2009).

I.c

-Prin publicarea pe paginile web sau în cadrul portalurilor proprii a bunelor practici identificate în domeniu.

-Prin intermediul schimburilor de informații (sesiuni de lucru, training-uri comune, etc.) între diferitele instituții/autorități publice.

Ca exemplu, menționăm asigurarea de către Unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatul General al Guvernului a schimbului de informații dintre ministere și publicarea pe site-ul său internet a celor mai bune practici întâlnite la nivelul activităților desfășurate de ministere.

I.d

- În cadrul *sistemelor de autoevaluare* desfășurate de fiecare operator de utilități publice;
- În cadrul *proiectelor de cercetare* implementate în parteneriat cu diferite organizații de educare/instruire;
- Prin *publicarea periodică* de către Comisia Europeană a tarifelor de interconectare practicate, etc.

I.e

Practicile implementate, sunt în temeiul legii, în special a Legii administrației publice locale, Lg. 215/2001, cu modificările și actualizările ulterioare.

Bunele practici le identificăm:

- În cadrul proceselor de implementare a unor modele inovatoare de redimensionare a rolului Consiliilor Județene, acestea fiind de fapt considerate exemple de bună practică europeană.
- În domenii precum: veniturile locale, soluționarea eventualelor dezechilibre bugetare orizontale în cadrul județelor, asistență socială, bunele practici sunt preluate și din experiența statelor europene .

I.f

- În cadrul proceselor de asigurare a transparenței administrative;
- Pe parcursul desfășurării programelor-pilot de către autoritățile administrației publice locale pentru implementarea deciziilor, conform dreptului la experiment stipulat în Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006;
- În cadrul programelor operaționale, ca, de exemplu: Programul Operațional *Dezvoltarea Capacității Administrative* - PODCA, Axa Prioritară 2, ce are drept obiectiv îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor furnizate de către administrația publică (centrală și locală).

I.g

Schimbul de bune practici are un rol extrem de important alături de planificarea strategică, și este întâlnit în cadrul *componentei preventive* a ansamblului de măsuri ce urmăresc dezvoltarea ariilor vizate de **1.g**.

La nivel local, diseminarea acestor bune practici se realizează în cadrul diferitelor manifestări: workshop-uri, seminarii, etc., prin intermediul *programelor derulate* de diferitele organizații, cum ar fi Asociația Directorilor Economici din cadrul Consiliilor Județene din România, etc.

Ex.: Program județean de îngrijire la domiciliu-județul Harghita.

I.h

Un exemplu de bună practică **organizațională**, considerată astfel în urma *studiului aprofundat asupra incidentelor critice* din cadrul diverselor organizații, îl reprezintă colaborarea dintre mai multe sisteme de management, cel mai des utilizat fiind managementul participativ, implementarea strategiilor de dezvoltare organizațională realizându-se astfel eficient.

În ceea ce privește **sistemul standard de management al reglementărilor**, un exemplu de bună practică îl constituie *Codul de bună practică* la nivelul administrației publice a comunei Nadeș, județul Mureș, aplicat prin intermediul Regulamentului privind gestionarea de către secretarul unității administrativ-teritoriale a procedurilor administrative privind relația dintre Consiliul Local și Primar, respectiv Consiliul Județean și Președintele acestuia, precum și între aceștia și Prefect, adoptat de către Consiliul Local al comunei Nadeș prin Hotărârea nr. 36/29.03.2007.

I.i

La nivel local, identificăm în setul de bune practici aplicat pentru creșterea **transparenței decizionale** următoarele:

- Existența unor publicații suplimentare relevante, altele decât cele uzuale, care să reflecte activitatea administrației locale;
- Activitățile de informare sunt realizate personalizat;
- Utilizarea unor metode variate de informare, în afara celor clasice, cerute de lege (avizier, site, mass media);

- Existența unui funcționar responsabil de relația cu societatea civilă, care invită în mod special persoanele interesate la ședințele publice;
 - Amplasarea avizierelor în locuri publice, altele decât sediul autorităților publice locale.
- În ceea ce privește mecanismele de participare publică (consultarea cetățenilor și societății civile), identificăm următoarele bune practici:*
- Sunt implicați cât mai mulți cetățeni (contribuabili) în procesul de stabilire al nevoilor și necesităților comunității, prin organizarea de către APL de dezbateri publice;
 - Informările privind dezbaterile unor proiecte de hotărâri se fac direct către cei interesați de subiectul proiectului;
 - Administrația organizează consultări pe teme de interes pentru comunitate;
 - Propunerile din partea cetățenilor, ONG-urilor sunt folosite;
 - Primarul se întâlnește cu cetățenii și în afara programului de audiențe;
 - La ședințele consiliului local sunt invitate în mod special persoane interesate de problema respectivă sau cu expertiză în domeniu;
 - Se organizează dezbateri publice din inițiativa primăriei/consiliului local;
 - Administrația folosește metode variate de consultare a cetățenilor și dovedește o preocupare constantă pentru consultarea acestora.

Cele mai bune practici prezintă următoarele trei caracteristici, conform „Raportului Comitetului de Pregătire pentru Conferința Organizației Națiunilor Unite referitoare la Așezările Umane” [12], prezentat la Adunarea Generală: (1) au un impact demonstrabil și tangibil asupra îmbunătățirii calității vieții cetățenilor; (2) sunt rezultatul unor parteneriate eficiente între sectoarele public, privat, și civil ale societății; și (3) sunt sustenabile din punct de vedere social, economic și ecologic”. (Alberti, A., Bertucci, G, 2007:6) [13].

Raportându-ne, pe de-o parte, la cele trei caracteristici ale unei bune practici și, pe de altă parte, ținând cont de analiza comparativă realizată și prezentată în tabelul 1, putem desprinde următoarele observații, pentru fiecare arie de interes **I.a-I.i**, pentru perioada cuprinsă între anul 2005 și prezent:

I.a. Sistemul de management al calității (SMC) a fost implementat la nivelul central și local al administrației publice românești, în cadrul diferitelor ministere (Ministerul Mediului), prefecturi (ex.:Alba), primării (ex.: București, Arad, etc.) sau al altor instituții/autorități (ANOFM [14], ANSVA [15], etc.), conform standardelor ISO 9000 sau altor standarde integrate.

În ceea ce privește *resursa umană*, au fost desfășurate programe de formare, de către instituții precum INA (ex.: sesiuni de formare în perioada ianuarie-februarie 2006, organizate de către UCRAP în colaborare cu INA în Centrele Regionale de Formare Continuă pentru Administrația Publică Locală din Călărași, Constanța, Iași, Sibiu, Cluj, Timișoara, Craiova și București), unul din obiectivele urmărind fiind cunoașterea și familiarizarea cu standardele ISO 9001-2000, EFQM-EOQ (Model European de Excelență al Fundației Europene pentru Gestiunea Calității) și cu Cadrul de Auto-evaluare a Funcțiilor Publice (engl. - Common Assessment Framework, acronim CAF), ca pârghii de creștere a calității în entitățile publice.

Din punct de vedere *instrumental*, modernizarea și creșterea calității serviciilor publice au fost susținute cu ajutorul a două instrumente - CAF, respectiv Programele Multianuale de Modernizare (PMM) [16] - ce asigură dezvoltarea unui sistem de bune practici la nivelul diferitelor servicii publice din Uniunea Europeană [17].

CAF a fost implementat în mod *obligatoriu* la nivelul instituțiilor publice din România, de către UCRAP, începând cu anul 2005, fiind promovat inițial de către INA, în cadrul unui program de formare specializată pentru înalții funcționarii publici, în cursul aceluiași an.

CAF și TQM [18] au fost și sunt instrumente de analiză utilizate, în special, în procesul de implementare a Planurilor Multianuale de Modernizare, în perioada 2005-2006, la nivelul ministerelor, prefecturilor, consiliilor județene, iar în perioada 2007-2009, la nivelul autorităților

administrațiilor publice locale (primării și consilii locale), dar și al serviciilor publice deconcentrate și descentralizate.

Instituțional, exemple de bune practici se regăsesc sub forma proiectelor de înfrățire instituțională.

În ceea ce privește documentele elaborate, bunele practici sunt cuprinse în documente redactate de către diferite instituții/autorități, sau cu sprijinul acestora. Aceste documente constituie angajamentul ferm al instituțiilor/autorităților publice adresat cetățenilor/beneficiarilor serviciilor publice furnizate de aceste organisme, în ceea ce privește respectarea standardelor acestor servicii.

I.b. Bunele practici sunt identificate și promovate prin intermediul programelor desfășurate de către organisme publice, programe a căror tematică include impactul reformei din administrația publică asupra proceselor de descentralizare și deconcentrare. Ele vizează domenii principale, precum: educație, sănătate, ordine și siguranță publică, cultură, asistență socială, transporturi, agricultură, obiectivul principal al acestor programe fiind înțelegerea implicațiilor proceselor de descentralizare și deconcentrare.

I.c. Putem remarca faptul că majoritatea practicilor întâlnite sunt în temeiul legii. În cadrul administrației publice, planificarea strategică vizează utilizarea într-un singur cadru de management, a unor aspecte cum ar fi *planificarea politicilor publice, elaborarea bugetului, stabilirea priorităților și planificarea organizațională*.

I.d. Și în cazul acestei arii de interes supuse analizei, putem concluziona că majoritatea practicilor sunt utilizate în temeiul legii.

Operatorii serviciilor de utilități, beneficiarii ai strategiei, au astfel posibilitatea de adoptare a modelelor de bună practică prin introducerea și folosirea *sistemului de evaluare*, ce se raportează și la studiul performanțelor altor organizații. Rezultatele sunt transformate în noi ținte pentru fiecare operator.

Bunele practici sunt identificate și în cadrul *proiectelor de cercetare implementate în parteneriat* cu diferite organizații de educare/instruire cu scopul întăririi competenței operatorului serviciului de utilități de a opera în situații neprevăzute.

Un exemplu de demers întreprins cu scopul identificării celei mai bune practici europene într-un anumit domeniu îl reprezintă acțiunea Comisiei Europene în domeniul rețelelor publice de comunicații, de a *publica periodic* tarifele de interconectare practicate la nivelul Uniunii Europene.

I.e. Pentru redimensionarea rolului Consiliilor Județene (reproiectare sistem decizional CJ), s-a apelat la modele inovatoare sau de bună practică implementate, aceste sisteme actuale fiind considerate exemple de bună practică europeană.

În general, însă, practicile utilizate sunt în temeiul legii, în special a Legii administrației publice locale nr. 215/2001, cu modificările și actualizările ulterioare.

Referindu-ne la domenii precum veniturile locale, soluționarea eventualelor dezechilibre bugetare orizontale în cadrul județelor, asistență socială, bunele practici sunt preluate și din experiența statelor europene care s-au confruntat și se confruntă cu diverse probleme critice. Cu toate că o tendință firească ar fi menținerea la nivel central a competențelor, aceste state au continuat cu succes procesele de descentralizare și deconcentrare, în special prin redimensionarea rolului deținut de *actorii locali*, ce-și regăsesc în România corespondentul în Consiliile Județene.

I.f. Cum *transparența administrativă* este o condiție indispensabilă pentru transferul competențelor, bunele practici trebuie identificate și în această direcție.

Conform Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006, autoritățile administrației publice locale beneficiază de dreptul la experiment, întrucât pot organiza centre-pilot pentru implementarea deciziilor, permițându-se astfel un mai bun transfer de bune practici. Legea conține mecanismele de implementare a prevederilor sale (coordonare, monitorizare, etc.).

În ceea ce privește noțiunea „capacitate administrativă”, aceasta este preluată și adaptată din alte sisteme de administrare, mecanismul de evaluare conținând mai multe criterii generale și specifice, mult prea „flexibile” și prea „generale”, pentru o evaluare riguroasă.

De exemplu, în ceea ce privește capacitatea autorităților administrației publice locale de a planifica strategic, din întregul proces de elaborare, adoptare, implementare, monitorizare al unei strategii sunt avute în vedere doar etapele de *elaborare și adoptare*, nepunându-se accent și pe celelalte etape, de altfel extrem de importante. În ceea ce privește managementul resurselor umane, se fac referiri doar la nivelul de instruire al personalului, nu și la alți indicatori ce vizează întregul proces de management al resurselor umane. De asemenea, în ceea ce privește managementul proiectelor, capacitatea autorităților administrației publice locale nu este evaluată din punct de vedere al performanței, ci doar al eficacității.

Din punct de vedere operațional, Programul Operațional *Dezvoltarea Capacității Administrative*- PODCA, Axa Prioritară 2, are drept obiectiv îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor furnizate de către administrația publică (centrală și locală). Gradul de implementare a planurilor de descentralizare în sectoarele prioritare, precum și o îmbunătățire a eficienței furnizării serviciilor publice vor fi măsurate cu ajutorul indicatorilor de rezultat.

Acest lucru se va realiza prin acțiunea sinergică a demersurilor din cadrul training-urilor, prin inițiative de simplificare administrativă, prin intervenții privind calitatea și costul serviciilor publice pentru a îmbunătăți promptitudinea furnizării acestora.

Aceste demersuri nu reprezintă de fapt decât modalități prin intermediul cărora bunele practici sunt transferate de la nivel UE către sistemul nostru administrativ.

De asemenea, posibilitatea creării anumitor asocieri administrative, de exemplu, asociațiile de dezvoltare intercomunitară (conform Legii administrației publice locale nr. 215/2001 cu modificările și actualizările ulterioare), posibilitate ce ulterior a fost dezvoltată prin faptul că aceste asocieri reprezintă și beneficiari eligibili pentru programul operațional mai sus amintit (*Dezvoltarea Capacității Administrative*), reprezintă elemente-cheie pentru obținerea rezultatelor scontate prin derularea acestui program

I.g. Creșterea gradului de autonomie financiară a unităților administrativ-teritoriale, bazat pe o creștere a eficienței cheltuielilor publice, îmbunătățirea managementului financiar, etc., asigură o creștere a competitivității economice, atât la nivel local, cât și la nivel central.

Aceste demersuri au la bază utilizarea managementului strategic, a planificării strategice, a schimbului de bune practici, etc.

I.h. Pentru identificarea exemplelor de bună practică se realizează studii aprofundate asupra incidentelor critice întâlnite în timpul ciclului de viață al diferitelor organizații. Se urmărește *reacția* organizației la modificările din mediul său, în general unul turbulent din punct de vedere al schimbărilor survenite și al implicațiilor ce decurg datorită acestora.

Se dorește trecerea de la o dezvoltare organizațională orientată spre nevoile instituționale proprii, la o dezvoltare organizațională orientată spre nevoile colectivității.

În ceea ce privește **sistemul standard de management al reglementărilor**, acesta trebuie să constituie o structură ce asigură suportul pentru *administrare*, dar și procesul de *elaborare, adoptare, implementare, monitorizare și control* al reglementărilor. Astfel, va exista o formă organizată și permanentă a ansamblului de reglementări.

Neexistând un *Cod de proceduri administrative* adoptat și existând diferite situații în cadrul activității desfășurate de către administrația publică, ce necesită adoptarea unor soluții ce permit exercitarea puterii discreționare a decidenților, diferitele autorități au apelat la adoptarea unor coduri de bune practici în administrație.

I.i. Analizând măsurile propuse, dar și implementate, se observă o încurajare a schimbului de experiență, cu scopul identificării, promovării și utilizării celor mai bune practici în administrația publică, în domeniul planificării și elaborării politicilor publice. Acest fapt este subliniat în mod special prin menționarea acestuia în cadrul măsurilor enunțate în Programul de Guvernare pentru perioada 2005-2008 [19], dar și în Programul de Guvernare pentru perioada 2009-2012 [20].

La nivel local, există o preocupare evidentă pentru desfășurarea schimburilor de bune practici, acest demers evidențiindu-se prin interesul diferitelor autorități ale administrației publice

locale (primării, consilii locale, consilii județene) de a afișa, în cadrul portalurilor proprii, bunele practici utilizate în activitatea pe care o desfășoară aceste autorități.

De asemenea, se observă din rapoartele de autoevaluare a activității diferitelor autorități publice locale o preocupare crescută pentru utilizarea mecanismelor de participare publică (**consultarea cetățenilor și societății civile**), în vederea unei implementări eficiente a deciziilor acestor autorități, dar și pentru cunoașterea aprofundată a schimbărilor ce au loc în cadrul colectivităților locale și, implicit, a noilor nevoi apărute în urma acestor schimbări.

Concluzii

Observăm că deși se pot identifica bune practici pentru fiecare domeniu supus analizei (**I.a-I.i**), pentru ambele intervale de timp, 2005-2008, respectiv 2009-2012, pentru anumite arii de interes cum ar fi **I.c., I.d, I.e**, nu au existat măsuri explicite propuse în Planul de Guvernare pentru perioada 2009-2012, existând astfel discontinuități ale acestor acțiuni.

Acest lucru semnifică faptul că implementarea măsurilor **I.c.-I.e**, a fost realizată eficient în prima etapă, 2005-2008, obiectivele propuse au fost atinse corespunzător, iar guvernării nu au considerat a fi necesară accentuarea sau continuarea acestor măsuri și în perioada actuală de guvernare, 2009-2012.

Prin urmare, fie utilizarea unor practici în temeiul legii, fie schimbul de bune practici, fie simpla respectare a normelor juridice adoptate pentru aceste arii de interes, au fost și sunt suficiente, cel puțin pentru etapa 2009-2012, pentru implementarea cu succes a reformei instituționale, componentă a reformei administrației publice, în domeniile **I.c-I.e**.

Astfel, nu putem spune cu certitudine că succesul implementării măsurilor cuprinse în cele două programe de guvernare se datorează **exclusiv** schimbului de bune practici. Sunt identificate arii de interes unde acest schimb a fost destul de intens, în timp ce pentru celelalte domenii, acesta **există și prezintă o tendință evolutivă** destul de evidentă, în special la nivel local. Prin urmare, putem afirma că într-adevăr schimbul de bune practici se constituie în vector de dezvoltare, modernizare a administrației publice din țara noastră.

BIBLIOGRAFIE

1. Edward T. Jennings Jr., 2007, *Cele mai bune practici în administrația publică. Cum le recunoaștem? Cum le putem folosi?*, Administrație și management public, Ed. ASE, București, 2007, p.8;
2. Traducere din lb. spaniolă, Document INOFOR “Identificarea și validarea Bunelor Practici”, Summit-ul EQUAL (Inițiativă comunitară în domeniul resurselor umane 2000-2006), Barcelona 2007, p. 689;
3. Matei, A., 2003, *Analiza sistemelor administrației publice*, Editura Economică, București, p.125;
4. Alberti, A., Klareskov, V., 2006, *Innovations in governance and public administration: replicating what works*, United Nations Publications, UNDESA, ST/ESA/PAD/SER.E/72., New York, USA, p.32;
5. Prin benchmark se înțelege “un lucru ce servește drept standard cu ajutorul căruia alții pot fi măsurați sau evaluați” (trad. din lb. engl. Sursă: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/benchmark>);
6. Manda, C, Manda, C.C., 2008, *Știința administrației*, Ediția a III-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, p. 339;
7. Profiroiu, A., Popescu, I., 2004, *Bazele administrației publice*, Ediția a doua, Ed. Economică, București, p. 388;
8. Institutul Național de Administrație;
9. Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice;
10. Agenția Națională a Funcționarilor Publici;
11. Centrul Regional de Formare continuă pentru Administrația Publică Locală;

12. Organizația Națiunilor Unite (1995), “Raportul Comitetului de Pregătire pentru Conferința Organizației Națiunilor Unite referitoare la Așezările Umane”, A/50/37;
 13. Alberti, A., Bertucci, G., 2007, *Innovations in Governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making Governments Work Better in the Mediterranean Region*, United Nations Publications, 2007, United Nations Publications, UNDESA, ST/ESA/PAD/SER.E/93, New York, USA, p. 6;
 14. Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă;
 15. Agenția Națională Sanitar – Veterinară;
 16. Instrument de programare, monitorizare și evaluare, din perspectivă multianuală, a acțiunilor de modernizare de la nivelul instituțiilor administrației publice;
 17. A se vedea Institutul European din România, Proiect SPOS 2007 - Studii de strategie și politici, Studiul nr. 8- “Implementarea Directivei serviciilor în România - analiza opțiunilor, perspective și recomandări” , p. 56;
 18. Managementul Total al Calității;
 19. A se vedea Programul de Guvernare pentru perioada 2005-2008, p. 133;
 20. A se vedea Programul de Guvernare pentru perioada 2009-2012, p. 31;
- *** Document INOFOR “Identificarea și validarea Bunelor Practici”, Summit-ul EQUAL, Barcelona, 2007.