

Ghidul cetățeanului privind elaborarea și implementarea unei politici publice locale



Ghidul cetățeanului privind elaborarea și implementarea unei politici publice locale a fost elaborat în cadrul proiectului „*Participarea Activă a Cetățenilor în Transpunerea Politicilor Publice Locale în Regiunea de Sud a României (PACT-PPL)*” prin Programul Fondul ONG în România – Componenta **Implicare**, Subcomponenta **Participarea la luarea deciziilor și implicare comunitară**.

Proiect finanțat prin granturile SEE 2009 - 2014, în cadrul Fondului ONG în România.

Pentru mai multe detalii privind finanțatorii proiectului, accesați <http://www.fondong.fdsc.ro>

Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați <http://www.eeagrants.org>

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014.

București,
Octombrie 2015



Cuprins

- ❖ Despre PACT-PPL
- ❖ Terminologia de specialitate
- ❖ Ce este o politică publică locală?
- ❖ Decidenții de la nivel local
- ❖ Etapele unei politici publice locale
- ❖ Reglementările legale din România cu privire la politicile publice locale
- ❖ Grila de monitorizare și evaluare

Despre PACT-PPL



Reforma administrației este o temă de actualitate pentru societatea românească însă deciziile publice ce stau la baza realizării ei nu se bucură de legitimitate și de sprijin din partea cetățenilor. De aceea, în cadrul proiectului ne-am propus ca împreună cu partenerii de la Institutul Qvorum **să stabilim gradul de participare al cetățeanului și să modelăm un sistem de angrenare al acestuia în procesul decizional.**

Cetățenii, autoritățile locale și ONG-urile din cele 7 localități (Pitești, Călărași, Alexandria, Ploiești, Târgoviște, Slobozia, Giurgiu) **din regiunea Sud Muntenia** sunt actori direct implicați în realizarea activităților proiectului. Pentru a realiza acest lucru **208 cetățeni din 7 localități vor participa la seminariile de orientare și la grupurile tripartite.**

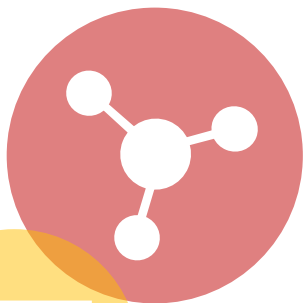
Sub sloganul ***“Împreună creștem cultura administrativă locală din România!”*** în cadrul proiectului a fost creat și website-ul privind cultura administrativă locală (www.cultura-administrativă.cexa.eu) care urmărește îmbunătățirea gradului de pregătire a cetățenilor. Pentru facilitarea accesului cetățeanului la informații privind atribuțiile și competențele administrației publice locale, am organizat, în pagina menționată, normele legale din domeniu într-o colecție de acte normative.

Totodată, în vederea angrenării cetățeanului în procesul decizional local, pe pagina culturii administrative locale se regăsesc instrumente de monitorizare a activității administrației publice de către acesta.





Terminologia de specialitate



Politică publică (1): „O politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de către o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice”.

(M. Profiroiu, E. Iorga, *Manual de Politici Publice*, Ed. Economică, București, 2009, p. 17)

Politică publică (2): „O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice”.

(Adrian Miroiu, *Introducere în analiza nevoilor publice*, Ed. Paideia, 2001, p. 9)

Politică publică națională: totalitatea activităților desfășurate de administrația publică centrală de specialitate, în scopul soluționării problemelor de politici publice identificate și pentru asigurarea dezvoltărilor necesare într-un anumit domeniu.

Propunerea de politici publice: este un document de politici publice destinat rezolvării unor probleme de politici publice specifice, în cazul în care există mai multe variante posibile de rezolvare sau dacă este necesar un acord conceptual privind fondul reglementării normative.

Strategie: este un document de politici publice pe termen mediu și lung, care definește, în principiu, politica Guvernului cu privire la un anumit domeniu de politici publice în care se impune luarea unor decizii privind o gamă largă de aspecte.

Plan: document de politici publice care asigură implementarea politicilor, a unei strategii sau a unui act normativ.

(Hotărârea Guvernului României nr. 870/2006)



Autoritate sau instituție publică: orice autoritate sau instituție publică, precum și orice regie autonomă care utilizează resurse financiare publice și care își desfășoară activitatea pe teritoriul României, potrivit Constituției.

Informație de interes public: orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației.

(Legea nr. 544/2001)

Act administrativ: actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice; sunt asimilate acestora și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice.

Serviciu public: activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public.

(Legea nr. 554/2004)

Participarea Cetățenească: „procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate în procesul decizional al administrației publice locale”.

(ANCIC, *Participarea cetățenească*, Sibiu, 2002, p. 3)

Agendă locală: lista problemelor locale selectate și conștientizate de comunitatea locală, probleme cărora decidenții locali le acordă atenție și le caută soluții, într-o perioadă de timp.



**Ce este o politică publică
locală?**



Elementele unei politici publice locale

O politică publică locală este formată dintr-un **ansamblu de măsuri concrete** ale administrației publice locale.

O politică publică locală se bazează pe **acte administrative cu caracter normativ** ale administrației publice locale, acte care stabilesc alocarea resurselor.

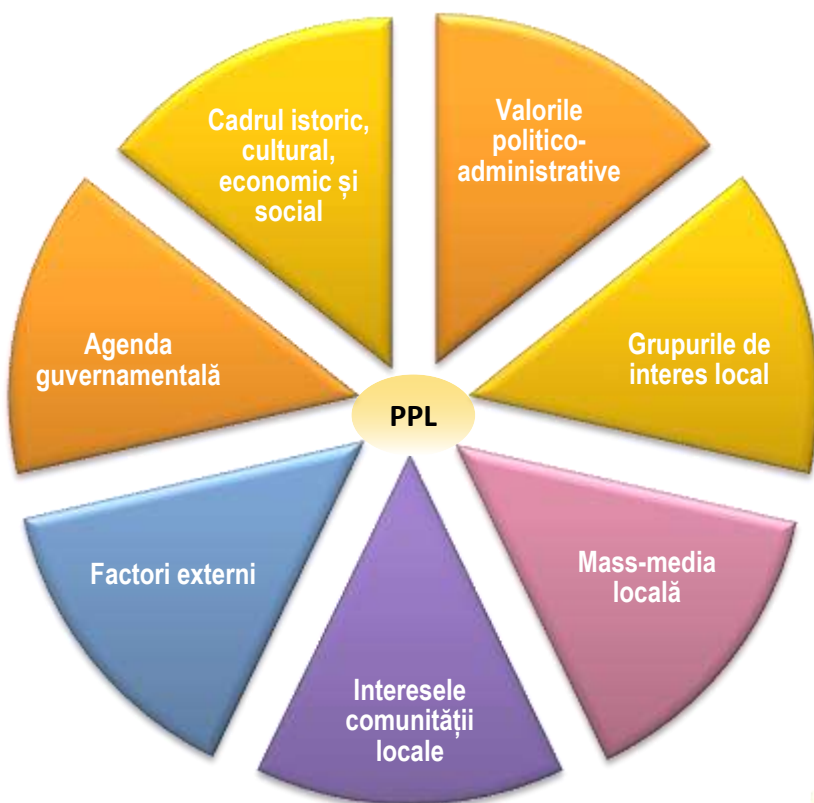
O politică publică locală se înscrie **într-un cadru general de acțiune locală**, ceea ce permite distincția între o politică publică și măsuri adoptate izolat.

O politică publică locală are **scopuri și obiective** stabilite în funcție de valorile, normele și interesele locale.

(Adaptare după Thoenig, Jean-Claude, „*Les politiques publiques, Tome 4, Traité de Science Politique*”, Presses Universitaires de France, Paris, 1989)



Factorii care influențează elaborarea și implementarea unei politici publice locale



Decidenții de la nivel local



Consiliul Județean

Autoritate deliberativă care **coordonează** activitatea consiliilor comunale, orașenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean pentru o perioadă de 4 ani.

Asigură organizarea și dezvoltarea coerentă a **politicilor publice în județ** prin adoptarea de hotărâri.

Se **întrunește lunar** și îndeplinește atribuții privind dezvoltarea economică-socială, gestionarea patrimoniului și serviciilor din subordine, cooperarea interinstituțională, organizarea și funcționarea aparatului de specialitate.

Președintele Consiliului Județean

Autoritate executivă pe plan județean care **emite dispoziții** pentru exercitarea atribuțiilor legale.

Ales pentru un mandat de 4 ani, în mod direct de locuitorii județului și **conduce ședințele Consiliului Județean**.

Duce la îndeplinire **atribuții** privind: funcționarea aparatului de specialitate, relația cu Consiliul, bugetul propriu al județului, relația cu alte autorități și servicii locale.

Care sunt
autoritățile
care ne
decid
soarta?



Promotor al democrației locale și autoritate deliberativă prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii și sectoare.

Ales în mod direct de comunitate pentru un mandat de 4 ani, **adoptă hotărâri** și are dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să elaboreze și să aprobe bugetele de venituri și cheltuieli.

Alege din rândul membrilor un **președinte de ședință**, pentru cel mult 3 luni și se organizează pe **comisii de specialitate** care analizează proiectele de hotărâri.

Lucrează în **ședințe ordinare** (lunar, la convocarea primarului) și **extraordinare** (ori de câte ori este nevoie) unde adoptă hotărâri privind: organizarea aparatului de specialitate, dezvoltarea socio-economică și de mediu, administrarea domeniului administrativ, gestiunea serviciilor, cooperarea interinstituțională.

Autoritate executivă prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe, municipii, sectoare și **asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și punerea în aplicare** a normelor legale.

Ales în mod direct de către comunitatea locală pentru un mandat de 4 ani, care se exercită până la depunerea jurământului de noul primar ales și **emite** pentru exercitarea atribuțiilor **dispoziții**.



Etapele unei politici publice locale



Stabilirea agendei locale

- Se alcătuiește o listă a problemelor colectivității pentru care decidenții locali au competență și dispun de resursele necesare pentru identificarea unei soluții.

• **Se trage semnalul de alarmă de către cetățeni sau alți factori.**

Ordonarea problemelor locale

- Se stabilesc problemele cu impact major asupra comunității și se realizează analiza acestora.

• **Se alege problema cu cel mai mare impact la nivelul comunității locale.**

Formularea și alegerea politicii publică

- Se formulează posibile soluții pentru problema aleasă spre rezolvare și se supun spre consultare publică în vederea alegerii variantei optime pentru comunitatea locală.

• **Se analizează în ce măsură soluțiile găsite sunt cele dorite de comunitatea locală.**

Implementarea politicii publice

- Se pun în aplicare soluțiile și măsurile propuse cu sprijinul factorilor interesați de la nivel local.

• **Se atrag în procesul de implementare toți factorii locali, nu doar cei care au participat la elaborare.**

Monitorizarea și evaluarea

- Se supraveghează realizarea angajamentelor asumate de decidenții locali în politica publică, precum și atingerea scopului sau soluționarea problemelor.

• **Se fac ajustări și se îmbunătățește procesul de politică publică.**



Rolul cetățenilor în procesul de politică publică locală

Stabilirea
agendei
locale

Publicul larg sau grupuri de persoane adresează solicitări de acțiune locală din partea decidenților locali. *“Noi venim cu propuneri la problemele noastre.”*

Ordonarea
problemelor
locale

Participă la dezbateri și astfel se asigură că *nevoile și interesele comunității sunt auzite.*

Formularea
și alegerea
politicii
publică

Legitimează decizia prin implicare în evaluarea ex-ante a impactului soluției identificate pentru rezolvarea problemei sau atingerea scopului.

Implementa-
rea politicii
publice

Colaborează cu decidenții locali la alocarea resurselor și *supraveghează* să nu se aducă atingere grupurilor vulnerabile.

Monitorizarea
&
evaluarea

Urmăresc parcurgerea etapelor și procedurilor legale, monitorizează și evaluează impactul politicii și *pot propune corecții.*

Avem o
voce care
se face
auzită. ☺



Reglementările legale din România cu privire la politicile publice locale



Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în 2010

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public

Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională

Hotărârea Guvernului României nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central cu modificările și completările ulterioare

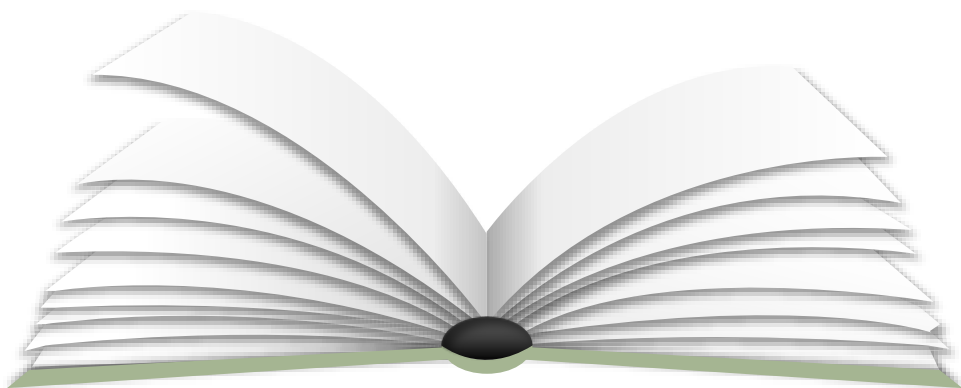
Hotărârea Guvernului României nr. 870/2006 privind aprobarea strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale

Hotărârea Guvernului României nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării





Grila de monitorizare și evaluare





Grila de monitorizare și evaluare a activității administrației publice locale

Aria de interes local / Indicator	NIVEL 0 – Nevoie clară de creștere a administrației locale	NIVEL 1 – Exista un nivel de bază al administrației publice locale	NIVEL 2 – Exista un nivel mediu al administrației publice locale	NIVEL 3 – Există un nivel ridicat al administrației publice locale	Evaluare
I.1. Participarea cetățenilor la decizia locală					
	Cetățenii nu sunt implicați în luarea deciziilor locale	Cetățenii sunt implicați ocazional în luarea deciziilor locale și a fost elaborată o strategie în acest sens	Cetățenii sunt des implicați în luarea deciziilor locale și există o strategie de atragere a cetățenilor în procesul decizional, dar aceasta se aplică sporadic	Cetățenii sunt cei care stabilesc agenda deciziilor locale, iar strategia de atragere a cetățenilor în procesul decizional este publică și se aplică	
I.2. Finanțe publice locale					
I.2.1. Control financiar	Nu există proceduri clare de încasare a taxelor și impozitelor locale și de recuperare a creanțelor bugetare locale	Există control financiar, dar procedurile nu se aplică regulat	Sistemul de control și procedurile sunt îmbunătățite, dar se aplică puțin	Controlul și procedurile sunt folosite sistematic și previn fraudă și corupția locală	
I.2.2. Raportare financiară	Rapoarte financiare locale precise nu sunt disponibile	Rapoarte financiare precise sunt disponibile la cerere, dar nu sunt folosite în luarea deciziilor locale	Rapoartele financiare sunt precise, publicate la timp și sunt folosite în luarea deciziilor locale	Cetățeanul are acces la informație financiară locală corectă și în timp real, iar aceasta este înțeleasă și folosită în luarea deciziilor	
I.2.3. Planificare financiară	Planificare financiară anuală și multianuală redusă sau inexistentă. Bugetul nu este un instrument de management local	Planurile financiare există, dar nu sunt aduse la zi; bugetul stă la baza majorității deciziilor locale	Planurile financiare sunt solide, aduse la zi regulat, iar bugetul stă la baza majorității deciziilor locale	Planurile financiare sunt solide, aduse la zi continuu, iar bugetul este un instrument strategic și reflectă nevoile locale	

I.3. Servicii locale					
I.3.1. Organizare și livrare	Decizia privind serviciile locale nu este conformă nevoilor comunității locale, iar costurile serviciilor sunt mult prea mari	Organizarea și livrarea serviciilor locale se face cu consultarea sporadică a comunității locale, dar costurile serviciilor sunt prea mari	Pentru organizarea și livrarea serviciilor locale sunt avute în considerare nevoile comunității locale, iar aceasta este consultată. Costuri mari și calitate redusă	Serviciile locale sunt organizate și livrate în baza unor standarde de calitate și sunt în deplină concordanță cu nevoile și veniturile medii ale comunității locale	
I.3.2. Atitudinea funcționarilor / angajaților publici la nevoile cetățenilor	Funcționarii / angajații publici nu îndrumă și soluționează cererile cetățenilor în termenul legal de 30 de zile, iar deciziile acestora sunt pârținitoare	Funcționarii / angajații publici îndrumă cetățenii, dar nu au soluții pentru rezolvarea problemelor locale în termenul legal de 30 de zile	Funcționarii / angajații publici iau sporadic decizii pârținitoare de îndrumare și soluționare a cererilor privind rezolvarea problemelor locale, iar acestea sunt în termenul legal de 30 de zile	Funcționarii / angajații publici au o atitudine ferm pozitivă și imparțială de îndrumare și soluționare a cererilor cetățenilor pentru rezolvarea problemelor locale, în termenul legal de 30 de zile	
I.4. Dezvoltare și planificare urbană					
	Angajamentul administrației locale în elaborarea politicilor și programelor ce vizează dezvoltarea urbană este scăzut sau chiar deloc	Administrația locală asigură accesul limitat și pârținitor, pe bază de cerere, la informații cu privire la procesele de dezvoltare urbană.	Administrația locală are politici publice locale de dezvoltare urbană, dar nu se urmărește implementarea acestora și nu sunt elaborate cu consultarea comunității locale	Administrația locală are politici publice locale de dezvoltare urbană, urmărește implementarea acestora și le elaborează cu consultarea comunității locale. Este disponibilă informație online și se oferă consultanță juridică cetățenilor care semnalează probleme în domeniu	





I.5. Dezvoltare durabilă					
	Administrația locală are o înțelegere limitată a dezvoltării sustenabile și a modului în care aceasta ar trebui să le afecteze activitatea instituțională și locală	Administrația locală dovedește cunoașterea principiilor de dezvoltare durabilă, dar nu le folosește în planificarea activităților instituționale și locale	Administrația locală înțelege principiile de dezvoltare durabilă și a început să le folosească activ în planificarea activităților instituționale și locale	Principiile dezvoltării durabile din punct de vedere economic, social și de mediu sunt aplicate în toate activitățile, iar cetățenii sunt implicați în aplicarea acestora.	
I.6. Non-discriminare					
	Puțină conștientizare a nevoii de integrare a non-discriminării în activitatea administrației locale	Există o înțelegere restrânsă a nevoii de integrare a practicilor non-discriminatorii în activitatea administrației locale, dar nu ca parte a planificării locale	Există câteva practici non-discriminatorii încorporate în toate politicile și activitățile administrației locale	Practici non-discriminatorii sunt încorporate în toate politicile și procedurile, în planificare și strategie; există politici de resurse umane ce prevăd sancțiuni în legătură cu orice practică discriminatorie din partea funcționarilor / angajaților publici	



Centrul de Excelență Academică persoană juridică română de drept privat, non-profit, neguvernamentală și necondiționată politic.

Menirea Centrului este de a reuni personalități academice din țară și străinătate, care împărtășesc aceleași idealuri cu privire la necesitatea dezvoltării de programe dedicate sprijinirii și încurajării progresului academic. Principalele sfere de interes ale Centrului privesc științele administrative, juridice, politice, economice, relațiile internaționale, studiile europene și comunicarea.

<http://cultura-administrativa.cexa.eu>

<http://cexa.eu>
office@cexa.eu

Institutul pentru Democrație Participativă Euro Qvorum este o organizație non-guvernamentală, fondată de către un grup de tineri specialiști, care are ca obiectiv stimularea participării cetățenilor și a partenerilor sociali și economici în procesul decizional național și european. În acest sens, Qvorum derulează proiecte ce urmăresc structurarea și profesionalizarea dialogului dintre societate și decidenții politici.

Misiunea Institutului Qvorum este de a sprijini activitatea instituțiilor publice și private prin coagularea și diseminarea de expertiză sub forma programelor de formare avansate, seminarii, cercetare și consultanță aplicată.

<http://qvorum.ro/>
office@qvorum.ro