

MANAGERUL PUBLIC

NR. 2

CALENDARUL DESCENTRALIZĂRII

Istoric și obiective

O dată cu preluarea puterii în noiembrie 2000, actuala putere s-a angajat să creeze servicii publice descentralizate și eficiente în conformitate cu aquis-ul comunitar și cerințele forurilor europene. Obiectivele, fie ele de anvergură sau de o amploare mai scăzută sunt cuprinse și ar trebui să constituie temelia oricărei democrații. Cît de bine s-a reușit aplicarea acestor strategii de eficientizare a serviciilor publice și ce acoperire reală au acestea transpuse din raporturile întocmite de comisarii Uniunii Europene, din luările de poziții ale sindicatelor funcționarilor publici și presei din ultima perioadă. Ultimul raport considera că reforma administrației publice nu a reușit să ajungă la maturitate și chiar că aceasta a fost administrată defectuos. Funcționarii publici, afiliați la cartelul ALFA au inițiat suficiente mișcări de protest cît să ofere o imagine negativă asupra procesului iar presa a reflectat frecvent intensitatea corupției în administrația publică.

Un pas însă se poate spune că s-a făcut în sensul egalizării legislației românești cu cea europeană prin implementarea aquis-ul

comunitar iar un exemplu în acest sens ar fi legea FOIA (Legea Accesului la Informația Publică care se aplică de la 1 ianuarie 2002). Legea se constituie într-o colaborare prolifică a guvernului cu societatea civilă reprezentată în acest caz de Societatea Academică Română. Pentru a avea finalitate în demersul inițiat prin Programul de Guvernare lansat în 2001 de actualul partid de guvernămînt, aceste bune practici trebuiesc încurajate și repetate.

Revenind la Programul de Guvernare și la Strategia Guvernului privind Accelerarea Reformei în Administrația Publică se poate spune că sunt etape importante menționate în aceste documente programatice care nu s-au aplicat încă. Însă ingredientele esențiale, cum ar fi Legea finanțelor publice locale sau Legea privind statutul funcționarului public au constituit un pas important pentru pe calea reformei administrației publice centrale și locale. În 2002-2003 aceste legi vor fi substanțial modificate și completate cu prevederi care să permită cu adevărat inițierea procesului de descentralizare. Un element important este constituit de normele metodologice, veșnic lacunare și incoerente, motiv pentru care au constituit întotdeauna un obstacol în calea reformei.

Obiectivele prioritare ale Programului de Guvernare și strategiei sunt în fond destul de generoase. Acestea cuprind atât deconcentrarea administrativă cît și descentralizare fiscală și politică:

Obiectivele guvernului conținute în strategia de reformă sunt destul de generoase iar termenele pe care și le propune Ministerul Administrației Publice sunt foarte scurte. Intențiile cuprinse atât în Programul de Guvernare cât și în Strategia de Reformă, ambele făcute publice în 2001 sunt în fapt etapele prin care trebuie să treacă țara noastră pentru a satisface recomandările Uniunii Europene:

- Restructurarea profundă a administrației centrale și locale - modernizarea administrației, raționalizarea cheltuielilor statului și dezvoltarea managerială a autorităților locale
 - Schimbarea de fond a relației dintre administrație și cetățean
 - Descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale administrative și financiare
 - Demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare
 - Depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic
 - Stoparea birocrăției în administrația publică
 - Coerența actului administrativ și perfecționarea managementului în administrație
 - Aplicarea de politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane
- Întărirea autorității statului și a răspunderilor acestuia
 - Armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene

Parte a acestor obiective au fost realizate iar politici de descentralizare au început să fie implementate. Dar unele obiective au fost erodate cu ajutorul actualei puteri din chiar momentul în care aceasta a câștigat alegerile. Epurarea administrativă pe care aceasta a inițiat-o este comparabilă cu alte epurări anterioare cu deosebirea că acum s-a încălcat o lege în vigoare, Legea nr 188/1999 privind Statutul Funcționarului Public. Această lege a fost o condiție sine-qua-non impusă de UE pentru începerea negocierilor cu România prin summit-ul de la Helsinki de la sfârșitul anului 1999. Faptul că totuși politizarea este o parte eminentamente negativă a descentralizării a fost auzit dar nu înțeles, pentru că, o monitorizare SAR a presei din 2001 arată că nu s-a dus o politică a depolitizării ci dimpotrivă, de atragere a primarilor, prin diverse metode, către partidul de guvernământ. În acest sens în august 2001 Federația Sindicală a Funcționarilor Publici reclama faptul că transferul unor funcționari publici atestați prin concurs pe posturi contractuale se face tocmai pentru ca aceștia să poată fi schimbați din funcție, de regulă pe criterii politice. O altă variantă poate fi luată în considerare și anume cea impusă de sistemul administrativ francez, unde, pe lângă funcționarii aleși, există posturi contractuale pe perioadă nedeterminată. De obicei, cei ce ocupă aceste posturi sunt tehnicienii care asistă

funcționarii aleși și prin intermediul acestora se poate asigura o expertiză de calitate precum și o elitizare a administrației prin diminuarea numărului de funcționari în general.

Actele normative care au oferit baza de aplicare a inițiativelor de descentralizare au fost în principal:

- Legea nr 188/1999 privind statutul funcționarilor publici
- Legea nr 189/1998 privind finanțele publice locale
- Legea privind organizarea administrației publice locale și regimul general al autonomiei locale
- Legea nr 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului
- Ordonanța 36 privind taxele și impozitele locale

Descentralizare

În funcție de acestea, în anul 2001 s-a reușit inițierea citorva proiecte care au dat tonul descentralizării *de facto*:

- Legea venitului minim garantat care este o inițiativă legislativă ce oferă autorităților locale posibilitatea de a administra fonduri și resurse comunitare pentru protecție socială. Părerile sunt împărțite iar unele primării spun că nu pot face față cererii financiare mari care se

preconizează. Pe de altă parte depinde foarte mult de calitățile antreprenoriale ale primarilor și ale stafului acestora de a folosi resursa care se oferă în schimbul acestei asistențe sociale și anume mîna de lucru a beneficiarilor în folosul comunității.

- Transferul lăcașelor de cultură (teatre, muzee, cinematografe) în administrarea autorităților locale
- Descentralizarea unor servicii educaționale care erau tutelate de Ministerul Educației și anume învățămîntul preuniversitar de stat (grădinițe, școala primară, secundară, gimnaziul precum și școlile tehnice și postliceale). Activități care erau administrate prin definiție de minister și care ar fi trebuit descentralizate au rămas sub puterea acestuia. Un exemplu elocvent îl constituie olimpiadele și taberele școlare. Consecința nu este alta decît o uriașă risipă de resurse și o calitate deosebit de slabă.
- Crearea centrelor locale de consultanță agricolă - 20 pe județ care se ocupă cu consilierea și ajutorarea financiară a agricultorilor cu bani proveniți din diverse fonduri sau de la buget
- A crescut posibilitatea autorităților locale de a stabili taxe și impozite pentru a

atrage bani la bugetul local alături de transferul de resurse de la nivel central

- **Autoritățile locale au dreptul de a se împrumuta de pe piața de capital fără să necesite garanții guvernamentale. Exemplele sunt multiple în 2001. Municipalițiile din multe localități, începînd cu Mangalia și Predeal au lansat serii de obligațiuni municipale. Aceste împrumuturi pot fi garantate cu resursele comunităților și cu patrimoniul acestora după cum stipulează legea privind proprietatea și regimul juridic.**
- **Cheltuielile pentru persoanele cu handicap și copiii instituționalizați au trecut de asemenea în administrarea primăriilor**
- **Crearea serviciului comunitar de urgență și apărare contra dezastrelor (cutremure, alunecări de teren, incendii)**
- **Consiliile județene și locale și-au creat propriile servicii de administrare a taxelor și impozitelor locale pentru**

eficientizarea procesului de colectare

Prin Ordonanța de Urgență nr 5/2002 statutul de ales local a devenit incompatibil cu cel de acționar al societăților care fac afaceri cu primăria. Orice legatură între firmele sau alte societăți comerciale unde aleșii locali sunt: cenzori, asociați, membrii în consiliul de administrație sau administratori și primărie este interzisă prin această Ordonanță

Prin intermediul Legii privind administrația publică și regimul general al autonomiei locale și Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului se asigură în plus posibilitatea cetățenilor de a participa la luarea celor mai importante decizii privind angajarea și gestionarea resurselor financiare și patrimoniale ale comunităților locale. Astfel, în colaborare cu societatea civilă (ONG, etc) autoritățile administrației publice vor putea să antreneze participarea cetățenilor la treburile publice. Un bun exemplu îl constituie colaborarea între SAR și Ministerul Informațiilor Publice care a dus în final la adoptarea unei legi foarte importante, Legea Accesului la Informația Publică.

- **Demilitarizarea serviciului de permise, serviciul public de evidență al persoanelor, cărțile de identitate, cartea de alegător și crearea unui ghișeu unic pentru deservirea cetățenilor**
- **Transferul centralelor termice în subordinea primăriilor prin scoaterea acestora de sub tutelaj Radet. Acest lucru a declanșat o**

dezbateri aprinsă, deoarece unii primari au invocat puterea financiară scăzută a primăriilor și falimentul inerent al acestor centrale

- Dreptul și posibilitatea cetățenilor reglementate prin Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului de a participa la gestionarea resurselor administrației locale precum și angajarea sectorului non-guvernamental în inițierea de proiecte în colaborare cu primăriile sau administrația centrală
- Hotărârea din 4 octombrie 2001 prin care s-a aprobat Strategia Guvernului privind informatizarea administrației publice
- Ordonanța nr 81/2001 privind înființarea și organizarea Institutului Național de Administrație

Intenții

Descentralizarea continuă în 2002 cu o serie de obiective care sunt stipulate în Strategia de Guvernare. Deși prioritare, unele din acestea necesită mai mult decât bune intenții pentru a putea fi duse la îndeplinire. Este destul de dificil să transformi poliția într-un serviciu comunitar demilitarizat care să fie responsabil în fața comunității și autorităților locale. Pe 2002-2003 descentralizarea va continua prin:

- Înființarea la nivelul fiecărei unități administrativ teritoriale – comună, oraș, municipiu – a poliției

comunitare pentru ordine publică iar serviciul de pașapoarte urmează să fie trecut în subordinea prefecturilor

- Crearea Institutului Național de Administrație cu 8 centre de training în toată țara
- Stabilirea normelor metodologice pentru ordonanța 36 privind impozitele și taxele locale
- Modificarea Legii Finanțelor Publice

Pentru ca toate etapele să fie coerente, acestea trebuie să fie bine implementate și administrate. Ori, o lacună importantă a funcționarului public din România este pregătirea sa profesională. În acest scop, strategia prevede pentru 2002 crearea unor centre de training care să poarte denumirea generică de *INA* – Institutul Național de Administrație cu opt centre de pregătire în toată țara.

În 2002 urmează de asemenea să fie modificate Legea finanțelor publice locale precum și Ordonanța 36 privind taxele și impozite locale.

Intențiile Ministerului Administrației Publice sunt pe viitor:

- Crearea un sistem generalizat de informatizare a primăriilor (E-government)
- Întărirea capacității instituționale pentru dezvoltare rurală
- Perfecționarea cadrului legislativ

- Îmbunătățirea relațiilor dintre administrație și utilizatorii de servicii publice
- Întărirea cadrului instituțional pentru cadastrul general

Deficiențe

Se poate constata în primul rând un decalaj temporal între ceea ce s-a promis și ceea ce s-a realizat de fapt. Serviciile descentralizate de poliție comunitară și pașapoarte, serviciile comunitare de prevenire a dezastrelor, normele metodologice din Ordonanța 36 și modificările aduse Legii Finanțelor Publice Locale. Alte probleme au apărut datorită reglementării defectuoase, legislației și procedurilor de reglementare și lipsei de consultare între minister și funcționarii publici:

Administrațiile locale nu pot beneficia de cotă parte din veniturile provenite din impozitul pe venitul global. Primăriile sunt responsabile de colectarea impozitului dar nu primesc nici un procent din acesta, rămânând la latitudinea autorităților centrale cuantumul sumelor ce urmează să fie realocate administrațiilor locale

Administrarea centralelor termice de către primării se va lovi cel mai probabil, și unele voci din teritoriu critică acest lucru, de insuficiența financiară cronică a administrațiilor locale

Problema regionalizării, adusă din ce în ce mai des în discuție în ultimul timp

Problemele structurale ale administrației publice românești de genul corupției

instituționalizate. În acest sens nu s-a instituit nici un organism de control la nivelul primăriilor iar consecințele s-au văzut încă din 2001. Scandalurile de corupție din ultima vreme a avut ca subiecți principali pe consilierii din primăria capitalei și din câteva județe din țară

Migrația politică continuă cu toate că intră în contradicție cu Legea Statutului Funcționarului Public

În ultima perioadă s-a creat o dezbatere intensă pe marginea ideii de regionalizare. Propunerea pare să placă în mod deosebit Uniunii Europene dar autoritățile române au păreri divergente. Argumentul pro merge pe ideea că în acest mod deconcentrarea administrativă va fi suficient de importantă astfel încât să permită o mai bună administrare comunitară iar avantajele vor fi superioare datorita faptului că, la nivel european, Comitetul Regiunilor va putea oferi sprijinul necesar pentru o bună funcționare.

Argumentul contra susține că s-ar ajunge la o polarizare a regiunilor în bogate și sărace. Procesul ar fi asemănător celui din Italia, unde, datorită dezvoltării istorice instituționale diferite, regiunile din sud sunt slab dezvoltate comparativ cu cele din nord cu toate că acestea primesc sume mai mari de la bugetul de stat.

Recomandări

- Reforma administrației publice ar trebui să preia din bunele practici occidentale în domeniu

- **Trainingul funcționarilor publici să se constituie într-o sinteză a sectorului ONG și expertizei internaționale și să se renunțe la monopolul guvernamental în acest sens**
- **Claritatea normele metodologice din legile care au ca scop descentralizarea**
- **Publicarea de către instituțiile publice a rapoartelor anuale privind activitatea proprie în scopul transparentizării modului de folosire a banilor publici**
- **Crearea unor birouri de consultare a cetățenilor privind procedurile de abordare a funcționarilor publici și de acces la informații**