

# Reforma administrației publice locale. Cazul României

■

**Tudorel Andrei**

*Profesor universitar doctor*

**Marius Profiroiu**

*Conferențiar universitar doctor*

Academia de Studii Economice București

**Mihai Turturean**

*Doctor inginer*

***Abstract.** The existence of an efficient and democratic administration is one of the main criteria of defining the modernity of a country. At this moment, Romania has not such an administration. That is why a major priority of Romania is to achieve, in a few years, a real reform through which the public administration in our country to achieve the European standards and to be defined by transparency, predictability, responsibility, adaptability and effectiveness. As a fact, this is a profound reform. It is obvious that, in order to be successful, this reform cannot be performed exclusively through the effort and political will of more Governments. A joint and structural effort at the level of the entire society is necessary.*

**Key words:** public administration; decentralisation; reform; europeanisation; integration.

■

## 1. Introducere

Societatea românească se află într-un continuu proces de schimbare în care toate elementele de ordin economic, social, politic, civic au cunoscut o nouă dinamică în încercarea de adaptare la condițiile prezente (România, țară din Europa Centrală și de Est, în urma deciziei de la Helsinki din decembrie 1999 a deschis negocierile de aderare la Uniunea Europeană. În decembrie 2004 a încheiat negocierile de aderare). În urma deciziei de la Helsinki din decembrie 1999, România a deschis negocierile de aderare la Uniunea Europeană, proces care a fost finalizat în decembrie 2004, fixându-se ca țintă de aderare în Uniunea Europeană 1 ianuarie 2007. Un sistem democratic este funcțional atunci când economia înregistrează reușite și în măsura în care se dezvoltă un spirit democratic în mentalitatea socială.

În această transformare a societății românești nu se poate face abstracție de sistemul administrației publice, de necesitatea introducerii unei dimensiuni europene în acest domeniu, în conformitate cu valorile acestui spațiu administrativ. Prin derularea coerentă și continuă a procesului de descentralizare, în perioada imediat următoare, vom putea asista la creșterea

calității și eficienței serviciilor publice, iar administrațiile locale vor răspunde într-o măsură (îmbunătățită) mai mare exigențelor cetățenilor și dezvoltării locale.

Pe termen scurt, administrațiile publice locale și-au fixat următoarele priorități: ameliorarea furnizării de servicii locale de calitate, creșterea veniturilor la nivel local, sprijinirea dezvoltării capacității de valorificare a potențialului local și implementarea de măsuri pentru atragerea de investitori strategici în zona de competență etc. În acest scop, administrațiile publice locale sunt considerate ca unități primare ale politicii locale și ale procesului decizional.

Provocare majoră pe termen scurt și mediu pentru administrațiile publice locale, crearea mecanismelor care să susțină aderarea României la Uniunea Europeană este necesară atât pentru a face față schimbărilor culturale, economice, a putea gestiona fondurile europene, cât și pentru a pune în practică politicile publice specifice. În acest sens, dezvoltarea capacității administrațiilor publice locale este strâns legată, pe lângă alte aspecte, și de creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici care deservește aceste instituții publice locale. Un rol important

În acest proces revine reformei funcției publice. Crearea unui corp de funcționari publici neutru din punct de vedere politic, profesionist și onest va asigura premisele unei transformări reale a administrației publice din țara noastră.

Pe plan mondial, tendința ultimilor douăzeci de ani este aceea a globalizării și dezvoltării intense a sistemelor sociale. În acest nou context, statele naționale sunt puse într-o poziție cu totul nouă, în care instituțiile și sistemele administrative trebuie să fie flexibile, pentru a se adapta acestor transformări. În acest nou cadru geopolitic creat, administrația publică centrală și cea locală au devenit factori definitorii în competitivitatea economică a unei țări sau regiuni economice. Pentru România, în aceste condiții, procesul de transformări din administrația publică capătă noi dimensiuni. Astfel, acestea trebuie să răspundă noilor schimbări din economia mondială, dar în egală măsură și noilor cerințe ale procesului de integrare în structurile Uniunii Europene. Reforma administrației publice implică modificări de substanță ale componentelor sale majore, atât la nivelul administrației publice centrale, cât și al administrației publice locale și al serviciilor publice în general. Pe de altă parte, dezvoltarea democrației reclamă instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație, creșterea și întărirea rolului autorităților locale și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă și aleșii locali.

## 2. Caracteristici generale ale procesului de reformă

Un aspect important al reformei administrației publice îl constituie asigurarea unui management corespunzător în cadrul procesului de aplicare a acesteia. Un risc important în realizarea reformei administrației publice este aglomerarea sarcinilor cotidiene, rămânând astfel puțin timp pentru a căuta noi soluții la disfuncționalitățile apărute. În consecință, pentru ca reforma administrației publice să aibă succes este necesar ca un număr mare de grupuri-țintă (în particular, nivelurile-cheie de conducere și decizie) să-și exprime sprijinul, angajamentul și recunoașterea necesității schimbărilor și implementării acestora.

Pe baza modelului dezvoltării integrate a organizațiilor, se pot identifica patru factori de blocaj în implementarea reformei: strategici – complexitatea decizională; structurali – birocrăția specifică oricărui sistem, mijloace umane și financiare limitate, dimensiunea și complexitatea; culturali – teama de schimbare, tradiția „continuității”, schimbarea mentalității; comportamentali – absența stimulentei individuale, neînțelegerea obiectivelor finale, demotivare și frustrări, comportament de așteptare.

### 2.1. Percepția procesului de reformă a administrației publice

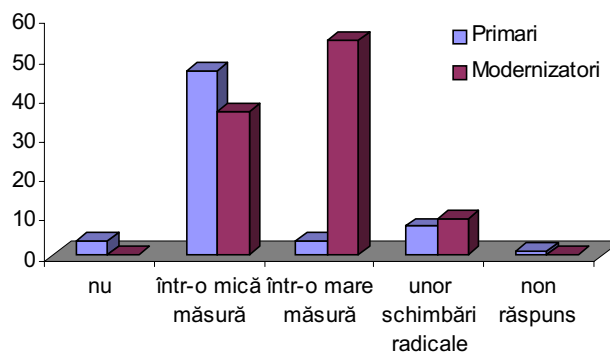
Procesul de reformă a administrației publice, atât la nivelul aparatului tehnic (reprezenți de membrii rețelei naționale de modernizatori din prefecturi și consilii județene), cât și la nivelul aleșilor locali, este perceput ca un proces care nu a adus încă transformările așteptate. Astfel, jumătate dintre primari au o opinie nefavorabilă cu privire

la schimbările din administrația publică, în timp ce 36,4% dintre modernizatori consideră că administrația publică este supusă unui proces de reformare într-o mică măsură. Mai mult, între cei doi actori importanți ai procesului de reformă, modernizatorii din prefecturi și consilii județene și primarii localităților, există diferențe semnificative în perceperea acestuia. Reprezentanții rețelei de modernizatori au o percepție mult mai pozitivă asupra procesului în raport cu cea a primarilor având în vedere implicarea mai intensă a acestora în acțiunile de reformă întreprinse.

**Considerați că administrația publică este supusă unui amplu proces de reformă?**

Tabelul 1

Variante de răspuns	primari		modernizatori		balans (%)
	frecvențe relative (%)	frecvențe relative cumulate (%)	frecvențe relative (%)	frecvențe relative cumulate (%)	
1	2	3	4	5	6=4-2
nu	3,6	3,6	0,0	0,0	3,6
într-o mică măsură	46,6	50,2	36,4	36,4	10,2
într-o mare măsură	41,9	92,1	54,5	90,9	-12,6
unor schimbări radicale	7,1	99,2	9,1	100,0	-2,0
non răspuns	0,8	100,0	0,0	100,0	0,8
Total	100,0	-	100,0	-	-



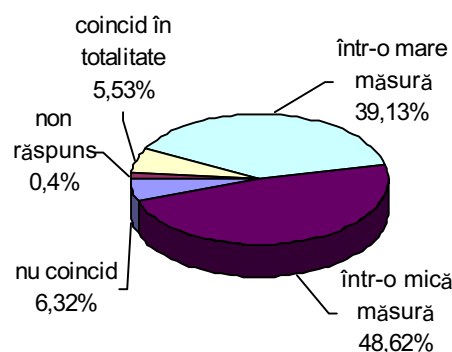
**Figura 1.** Considerați că administrația publică este supusă unui amplu proces de reformă?

Posibilele explicații ale acestei situații pot fi: lipsa de comunicare între grupurile de modernizatori din județe și primarii localităților pe probleme concrete de reformă; o serie de măsuri de reformă în curs de implementare nu au încă efecte semnificative la nivelul localităților, procesul de reformă fiind unul de durată; mesajul politic de la nivelul guvernului nu este însoțit de o campanie de informare și cursuri de formare pentru aleșii locali pe componentele concrete ale reformei etc. De altfel, lipsa unei campanii de promovare a măsurilor de reformă ce vor fi întreprinse în perioada imediat următoare la nivelul administrației publice locale explică o concordanță redusă între aspirațiile și schimbările percepute de primari.

**În ce măsură actualele schimbări coincid cu aspirațiile dumneavoastră?**

Tabelul 2

Variante de răspuns	frecvențe relative (%)	frecvențe relative cumulate (%)
1	2	3
nu coincid deloc	5.5	5.5
într-o mică măsură	48.6	54.2
într-o mare măsură	39.1	93.3
coincid în totalitate	6.3	99.6
non răspuns	0.4	100.0
Total	100.0	-



**Figura 2.** Măsurarea concordanțelor dintre actualele schimbări și aspirații la nivelul primarilor

**2.2. Percepția actorilor implicați în procesul de reformă**

În cadrul procesului de reformă, principalii actori implicați în coordonarea, implementarea și monitorizarea măsurilor de reformă, conform Strategiei

de reformă a administrației publice aprobate în mai 2004 și agreată de Comisia europeană, sunt prezentați în tabelul de mai jos:

**Actori implicați în procesul de reformă a administrației publice\***

Tabelul 3

Actori implicați	Rol în procesul de reformă
1 Prim-ministrul	– de a coordona reforma în ansamblul ei la nivelul guvernului; – de a delega sarcinile specifice către toți miniștrii responsabili.
2 Ministerul Administrației și Internelor	– coordonarea întregului proces de reformă a funcției publice și a procesului de descentralizare.
3 Consiliul interministerial pentru administrația și funcția publică, descentralizare și comunități locale	– va analiza strategiile sectoriale, pentru fiecare minister în parte sau în ansamblu; – va face sugestii către ministere și recomandări către prim-ministrul.
4 Ministerul Finanțelor Publice	– elaborează și implementează strategia guvernului în domeniul finanțelor publice; – împreună cu MAI sunt responsabile pentru derularea procesului de descentralizare fiscală, asigurarea suportului tehnic la nivelul Comitetului tehnic interministerial și al grupurilor de lucru privind problemele financiare specifice procesului de descentralizare; – are un rol important în susținerea financiară a măsurilor privind reforma funcției publice.
5 Secretariatul General al Guvernului, prin Unitatea de Politici Publice și Cancelaria prim-ministrului	– întărirea capacității guvernului de coordonare a procesului de formulare, implementare și monitorizare a politicilor publice; – asigură interfața între diferitele instituții cu rol determinant în domeniul formulării politicilor publice; – asigură comunicarea între prim-ministrul și societatea civilă privind procesul de formulare și implementare a politicilor publice.
6 Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice	– asigură suportul tehnic și monitorizarea întregului proces de reformă, precum și derularea procesului de descentralizare și deconcentrare; – diseminarea bunelor practici naționale și europene la nivelul administrației publice; – asigură suport pentru introducerea instrumentelor moderne la nivelul administrației; – coordonează Rețeaua națională de modernizatori.
7 Agenția Națională a Funcționarilor Publici	– responsabilă pentru managementul funcției publice.
8 Institutul Național de Administrație	– elaborează și asigură implementarea strategiei de formare continuă a funcționarilor publici; – asigură, împreună cu centrele regionale și cu sprijinul instituțiilor partener, formarea continuă a grupurilor-țintă strategice.
9 Grupurile de monitorizare a reformei administrației publice din județe și ministere (care constituie Rețeaua națională de modernizatori)	– interfață între administrația publică centrală și locală, între nivelul politic și aparatul tehnic din administrația publică în cadrul procesului de reformă.

\*Notă: Conform Strategiei actualizate privind accelerarea reformei în administrația publică aprobată prin HG nr. 699/2004 și HG nr. 750/2005.

Cum apreciați activitatea principalilor actori implicați în reforma AP?

Tabelul 4

Variantă de răspuns	Guvern	MAI	MFP	ANFP	INA	UCRAP	UPP
nesatisfăcătoare	9,1	0,0	13,6	4,5	4,5	0,0	0
satisfăcătoare	9,1	18,2	54,5	31,8	0,0	0,0	18,2
bună	59,1	50	13,6	36,4	50	50	59,1
foarte bună	18,2	31,8	9,1	18,2	45,5	50	4,5
non răspuns	4,5	0,0	9,1	9,1	0,0	0,0	18,2
Total	100	100	99,9	100	100	100	100

Din datele obținute la nivelul eșantionului de modernizatori se remarcă aprecierea pozitivă a activității din domeniul reformei desfășurate la nivelul Ministerului Administrației și Internelor (aproximativ 60% și-au

exprimat o opinie favorabilă). În contrast, activitatea Ministerului Finanțelor Publice este apreciată de cea mai mare parte numai în termeni satisfăcători.

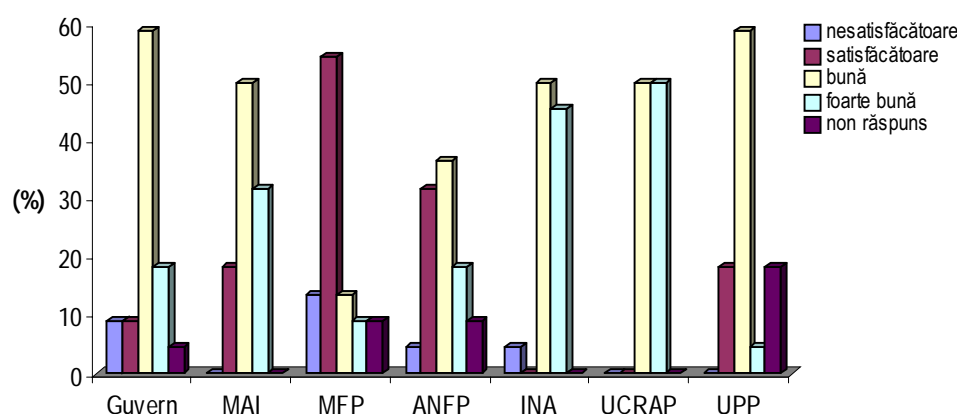


Figura 3. Aprecierea activității principalilor actori implicați în reforma AP

### 3. Reforma administrației publice locale – continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare

Reforma administrației publice în domeniul descentralizării și deconcentrării include trei elemente majore: continuarea descentralizării prin transferul de competențe și responsabilități administrative și financiare, de la nivelul autorităților administrației publice centrale la nivelul autorităților locale; continuarea procesului de deconcentrare prin delegarea de responsabilități în teritoriu în funcție de necesitățile pe plan local, în cadrul aceleiași structuri administrative (serviciile deconcentrate funcționează în subordinea ministerului care le-a delegat responsabilitatea); transformarea serviciilor deconcentrate din teritoriu, în funcție de necesitățile cetățenilor și pentru eficientizarea acestora, în servicii descentralizate în responsabilitatea autorităților locale.

Strategia actualizată reprezintă cadrul general care creează premisele continuării procesului de descentralizare/deconcentrare asigurând coerența acestuia. Responsabilitatea definirii și implementării strategiilor

sectoriale privind descentralizarea/deconcentrarea revine fiecărei instituții a administrației publice centrale și autorităților locale care preiau competențele transferate din punct de vedere financiar și administrativ. Aceste strategii sectoriale vor fi însoțite de studii de impact privind previzionarea efectelor induse.

În ansamblul ei, *Strategia actualizată privind accelerarea procesului de reformă în administrația publică*, care cuprinde ca o componentă importantă *continuarea procesului de descentralizare și deconcentrare în România*, a fost elaborată de către Ministerul Administrației și Internelor prin Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice (UCRAP), cu sprijinul experților străini din programul de twinning light, programul GRASP al USAID și, de asemenea, cu consultarea experților din cadrul programului PAL al Băncii Mondiale. Pentru asigurarea informării pe scară largă, exprimarea diferitelor puncte de vedere și asigurarea legitimității Strategiei, în perioada septembrie-decembrie 2003, au fost organizate nouă reuniuni regionale și naționale cuprinse în cadrul Forumului național privind dezbaterile publice a proiectului acestei strategii. La aceste

conferințe, organizate pe grupuri tematice, au participat reprezentanți ai administrației centrale și locale, reprezentanți ai asociațiilor autorităților locale (FALR, UNCJR, ADECJR), reprezentanți ai ONG-urilor (reprezentând societatea civilă), reprezentanți ai partidelor politice, reprezentanți ai parlamentului, reprezentanți ai celor mai importanți donori internaționali, precum și mass-media.

#### 4. Contextul politic și administrativ al derulării procesului de descentralizare/deconcentrare

Descentralizarea și deconcentrarea, implicând transferul sau delegarea de competențe și noi responsabilități, reprezintă procese începute din momentul adoptării Constituției României din 1991. Un pachet de legi privind sectoare importante de dezvoltare precum organizarea administrației, amenajarea teritoriului și urbanismului, finanțele, impozitele, serviciile de sănătate, asistență socială, educație etc. a fost pus în aplicare, demarând astfel procesul de descentralizare și deconcentrare. Reglementări ulterioare<sup>1</sup> au îmbunătățit prevederile privind serviciile publice și au extins aria responsabilităților și în domeniile: financiar, managementul patrimoniului imobiliar, servicii de infrastructură, atât la nivel de județ, cât și la nivel local. În plus, legea privind finanțele publice locale din 1998<sup>2</sup> și ordonanță de urgență privind finanțele publice locale<sup>3</sup> au crescut considerabil alocările de resurse către APL și, de asemenea, au crescut autonomia financiară a acestora. Procesul de descentralizare a reprezentat și începerea unui proces de creare și întărire de noi forme de dialog între administrația centrală și locală reprezentată de Federația Autorităților Locale din România (FALR), corpurile administrative profesionale sau alte structuri asociative ale autorităților locale.

Inițiativele transferului de competențe nu au fost însă întotdeauna suficient de bine coordonate la nivelul ministerelor, iar în multe cazuri, administrația locală neavând capacitatea necesară gestionării acestor noi responsabilități, au apărut dificultăți în procesul de furnizare a unor servicii de calitate pentru comunitățile locale. Sub presiunea deficitului bugetar, administrația centrală nu a putut întotdeauna să însoțească pachetul de servicii descentralizate cu resursele financiare corespunzătoare.

#### 5. Principii și reguli care susțin descentralizarea

*Descentralizarea* este procesul transferului de autoritate/responsabilitate administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale. Transferul de autoritate/responsabilitate se referă la domeniul planificării, luarea deciziei (finanțe, fiscalitate), responsabilități legale

(emitere de regulamente, hotărâri locale) și managementul serviciilor publice pentru care se face transferul.

*Deconcentrarea* este procesul transferului în cadrul aceleiași structuri, de la nivel central la nivel teritorial, de autoritate/responsabilitate administrativă și financiară. Prefectul este reprezentantul guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Continuarea procesului de descentralizare/deconcentrare va asigura *îmbunătățirea managementului serviciilor publice și creșterea calității acestora*. Aceasta va asigura o alocare mai coerentă a responsabilităților, resurselor financiare și drepturilor legate de serviciile oferite. Totodată, noua abordare a acestui proces ține seama de *analiza motivațiilor* pe care se întemeiază alegerea sistemului de alocare a sarcinilor/funțiilor între structurile descentralizate ale administrației publice locale și unitățile deconcentrate ale autorităților centrale.

Procesul de descentralizare/deconcentrare se întemeiază pe *principii și reguli* ce asigură următoarele:

- *Privind transferul responsabilităților*: fundamentarea tehnică acceptată de aparatul de specialitate din domeniu; aplicarea subsidiarității ca mijloc de asigurare a transparenței și eficienței serviciilor publice; stabilitatea drepturilor și responsabilităților; respectarea standardelor de calitate în oferirea serviciilor publice; sistem stabil de reglementare privind încurajarea strategiilor locale și răsplătirea soluțiilor inovatoare; considerarea cetățeanului drept „consumator” de servicii publice; acceptarea competiției ca mijloc de creștere a eficienței și eficacității serviciilor publice.
- *Privind sistemul de finanțare a autorităților locale*: alocarea veniturilor conform responsabilităților descentralizate; mecanism de finanțare respectat de administrația centrală care să asigure un standard minim pentru serviciile publice oferite de autoritățile locale; asigurarea transparenței fondurilor alocate având în vedere criteriile obiective și reglementări clar stabilite privind volumul sarcinilor alocate, localizarea veniturilor și elemente de regularizare; asigurarea transparenței în procesul de elaborare a bugetelor locale și a procedurilor care asigură un management financiar corespunzător; simplificarea procedurilor de redistribuire a veniturilor; predictibilitatea și stabilitatea sistemului de alocare care să permită planificări la nivel local; sistem eficient de control legal al utilizării fondurilor la nivel local; autonomie locală privind managementul financiar acompaniată de constrângeri bugetare severe.
- *Privind transferul competențelor decizionale*: caracter stabil și stimulat al procesului de coordonare în locul mecanismelor actuale de



control și al deciziilor discreționare; autonomia decizională bazată pe resurse și responsabilități proprii; limitarea controlului autorităților locale asupra managementului serviciilor publice de către autoritățile de la nivel central, la prevederile legislației naționale; transparența actului decizional bazat pe accesul publicului la informația publică și participarea acestuia la luarea deciziilor.

## 6. Stadiul descentralizării

Constituția adoptată în 1991 a fost primul act legislativ al României postcomuniste care a recunoscut „autoritățile comunale și orășenești” „pe baza principiului descentralizării” (Art. 119) „drept autorități administrative autonome” (Art. 120/2).

Strategia privind accelerarea reformei administrației publice aprobată în 2001 de Guvernul României a identificat necesitatea descentralizării anumitor servicii publice în vederea reducerii cheltuielilor și a întăririi capacității manageriale a administrației publice locale.

De asemenea, s-au elaborat strategii sectoriale însoțite de planuri de acțiune aferente privind procesul de descentralizare în anumite domenii (ex. asistența socială – protecția copilului). În conformitate cu Constituția revizuită și adoptată în 2003 „*Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice*”. În același timp, actul fundamental consideră Consiliul Județean drept „*autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean*” (Art. 122/1).

Descentralizarea financiară este o componentă importantă a procesului de descentralizare deoarece autoritățile publice locale dețin cele mai complete informații, pe baza cărora pot lua decizii mai bine justificate decât organele de specialitate de la nivel central, în legătură cu alocarea resurselor financiare locale. Evident, descentralizarea financiară și cea administrativă sunt strâns corelate.

În decursul ultimului deceniu, România a făcut pași importanți în planul descentralizării financiare, dar procesul de implementare a acestei politici a întâmpinat multe probleme datorită absenței unei strategii naționale a descentralizării. În cadrul acestui proces au putut fi identificate patru cicluri. În primul ciclu (1991-1994)<sup>4</sup> au fost inițiate schimbări importante în structura și finanțarea autorităților locale, care au inclus și introducerea sistemului de taxe și impozite locale. În ciclul al doilea al politicii de reformă (1998-2000) s-au făcut noi pași pentru realizarea descentralizării administrative și financiare. În acest sens, pe baza noii legislații privind finanțele autorităților publice locale<sup>5</sup>, a crescut nu numai partea din PIB referitoare la bugetele locale, dar și proporția

corespunzătoare a cheltuielilor locale din totalul cheltuielilor publice (între 1998-2001 procentul din PIB a crescut de la 3,6% la 6,5% și cheltuielile locale au crescut de la 14,4% la 26,6%). În timpul celui de-al treilea ciclu (2001-2004) noile legi adoptate au stabilit noi reguli pentru anumite funcții ale autorităților locale<sup>6</sup>, în special privind serviciile/utilitățile publice<sup>7</sup>.

Tendențe de centralizare și de descentralizare au existat în acest interval. Câteva prevederi legale noi au întărit controlul autorităților centrale asupra funcțiilor autorităților locale, în timp ce altele au acționat în direcția descentralizării<sup>8</sup>. În iulie 2003, o lege nouă privind finanțele publice locale a abrogat-o pe prima, având prevederi corelate cu cele ale Legii Finanțelor Publice nr. 500/2002 (armonizată cu prevederile Reglementărilor Consiliului European (CEE) nr. 1605/2002) și au crescut procentul din impozitul pe profit aplicat individual (IPP) care se alocă autorităților locale<sup>9</sup>. Un studiu detaliat al stadiului actual al descentralizării financiare la nivelul întregii țări, precum și pe cele mai importante sectoare de activitate (educație, sănătate, asistență socială, ordine și siguranță publică, agricultură, cultură, servicii publice de dezvoltare locală) a fost întocmit de Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România și Asociația Directorilor Economici din cadrul Consiliilor Județene din România.

Al patrulea ciclu (2004 până în prezent) a fost demarat odată cu proiectarea și aprobarea Strategiei actualizate privind accelerarea reformei administrației publice (HG nr. 699/2004). O componentă importantă a acestei strategii este axată pe continuarea procesului de descentralizare și deconcentrare. Aplicarea acestei strategii a început în 2004 prin elaborarea unui prim pachet legislativ pentru susținerea procesului de reformă și, în special, a susținerii descentralizării (legea-cadru a descentralizării, legea instituției prefectului, precum și alte reglementări privind cadrul instituțional și operațional). Procesul de implementare a strategiei a continuat pe parcursul anului 2005, prin operaționalizarea cadrului instituțional stabilit. De asemenea, la nivelul ministerelor de resort (Ministerul Administrației și Internelor și Ministerul Finanțelor Publice) a fost demarat un amplu proces de revizuire și amendare a legislației existente privind descentralizarea<sup>10</sup>.

Pe lângă aspectele pozitive, în derularea procesului de descentralizare au fost înregistrate și o serie de aspecte negative: drepturi importante nu au fost acordate autorităților APL, ceea ce limitează capacitatea acestora de a organiza eficient oferta de servicii (de exemplu dreptul de a stabili prețuri pentru aceste servicii<sup>11</sup>); în unele domenii mecanismele de control direct și deciziile discreționare persistă. Există puține domenii cu reglementări clare și transparente. Acest lucru limitează atât planificarea și predictibilitatea financiară, cât și posibilitatea de a experimenta și de a introduce soluții locale creative pentru a oferi servicii mai eficiente. Indirect, acest aspect limitează

și capacitatea de absorbție a fondurilor Uniunii Europene; autonomia managementului financiar local este limitată de reglementările privind alocarea veniturilor proprii prin restricționarea utilizării transferurilor; preponderența alocărilor cu destinație precisă este un obstacol pentru o eficiență cheltuire a banilor deoarece limitează coordonarea și integrarea serviciilor locale; mecanismele de echilibrare existente nu asigură echitatea sistemului; transferul incomplet de proprietate este un obstacol în gestionarea efectivă a bunurilor locale; insuficiența precizare privind garanțiile legale și constituționale legate de autonomia locală; politici publice insuficient argumentate și parțial implementate nu au putut oferi soluții raționale pentru problemele existente; preponderența ordonanțelor emise în procedură de urgență, în loc de legi emise pe cale ordinară; autoritățile APL nu au beneficiat în toate cazurile, în avans, de instruire specializată privind gestiunea financiară și managementul serviciilor publice descentralizate; înregistrarea unui decalaj între competențele decizionale transferate către autoritățile locale și resursele alocate în vederea susținerii acestora (alocarea resurselor locale nu reflectă schimbările de responsabilitate).

Un proces de descentralizare gestionat defectuos poate conduce la apariția unei game largi de eșecuri ale statului: atât „erori prin omisiune”, atunci când statul nu reușește să facă ceva care ar fi îmbunătățit performanța economică/administrativă, cât și „erori de acțiune”, atunci când statul desfășoară acțiuni care conduc la înrăutățirea performanțelor economice (Krueger, 1990). Nu numai că aceste erori împiedică dezvoltarea unei politici semnificative de descentralizare, care ar putea conduce la o ofertă de servicii locale mai eficiente și echitabile, ci are și efecte negative privind credibilitatea autorităților locale.

## 7. Prioritățile descentralizării

Ca un răspuns adecvat la problemele identificate la nivelul sistemului administrației publice din România în domeniul descentralizării și deconcentrării serviciilor publice, au fost identificate următoarele priorități:

1. *Îmbunătățirea sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate/deconcentrate.* Într-o primă etapă, este necesar a se identifica schimbările de politici necesare îmbunătățirii sistemului de furnizare a serviciilor publice descentralizate/deconcentrate. Pe baza direcțiilor analitice și conceptuale dezvoltate în cadrul strategiei pot fi elaborate soluții alternative, care să conducă la îmbunătățirea procesului în diferite sectoare și domenii. Dintre cele mai importante măsuri care să sprijine această prioritate menționăm: stabilirea mecanismelor necesare pentru coordonarea implementării strategiei; crearea unor mecanisme necesare asigurării comunicării direcțiilor principale de acțiune ale strategiei societății civile și altor beneficiari ai procesului de descentralizare; înființarea

grupurilor de lucru pe componentele esențiale ale strategiei; adoptarea legii descentralizării, care va asigura coerența cadrului de descentralizare; elaborarea unui sistem de indicatori de măsurare a performanțelor derulării procesului de descentralizare.

2. *Clarificarea competențelor la diferitele niveluri și structuri ale administrației publice.* În cadrul reformei administrației publice, descentralizarea și deconcentrarea serviciilor publice trebuie să fie tratate ca procese complementare. În fiecare din sectoarele și domeniile în care se desfășoară aceste procese, o distribuție rațională a responsabilităților trebuie să fie realizată pentru a îmbunătăți utilizarea resurselor, calitatea serviciilor oferite și orientarea către cererile beneficiarilor. În acest sens, se vor derula proiecte-pilot incluzând negocierile, identificarea resurselor și transferul efectiv al competențelor la nivel local conform mecanismelor și procedurilor standard stabilite, înainte de generalizarea sistemului propus. Obiectivele amintite mai sus pot fi realizate în condițiile desfășurării unei activități analitice și conceptuale bazate pe strategii sectoriale agreeate de comun acord cu beneficiarii.

3. *Întărirea autonomiei financiare.* Pentru implementarea măsurilor prioritare din cadrul reformei, trebuie să fie întărită autonomia locală și capacitatea de management prin creșterea cuantumului veniturilor proprii la nivel local și prin întărirea predictibilității sistemului de alocare. Trebuie să fie stabilite reguli și proceduri stricte de alocare, precum și mecanisme de echilibrare, revizuite periodic, astfel încât să garanteze un nivel minim al serviciilor în conformitate cu standardele naționale. O autonomie financiară crescută trebuie să fie însoțită de constrângeri bugetare severe, de o transparență sporită și o mai bună aplicare a reglementărilor privind utilizarea resurselor și raportarea. Dintre cele mai importante măsuri care să sprijine această prioritate menționăm: creșterea veniturilor proprii la nivelul administrațiilor locale; introducerea sistemului de calcul bazat pe alocarea subvențiilor operaționale; proceduri și reguli stricte pentru derularea finanțărilor pentru investiții; îmbunătățirea sistemului de predictibilitate a alocărilor de la nivel central; îmbunătățirea sistemului de egalizare a distribuției resurselor pe orizontală; îmbunătățirea sistemului de management al bugetului și de raportare la nivel local.

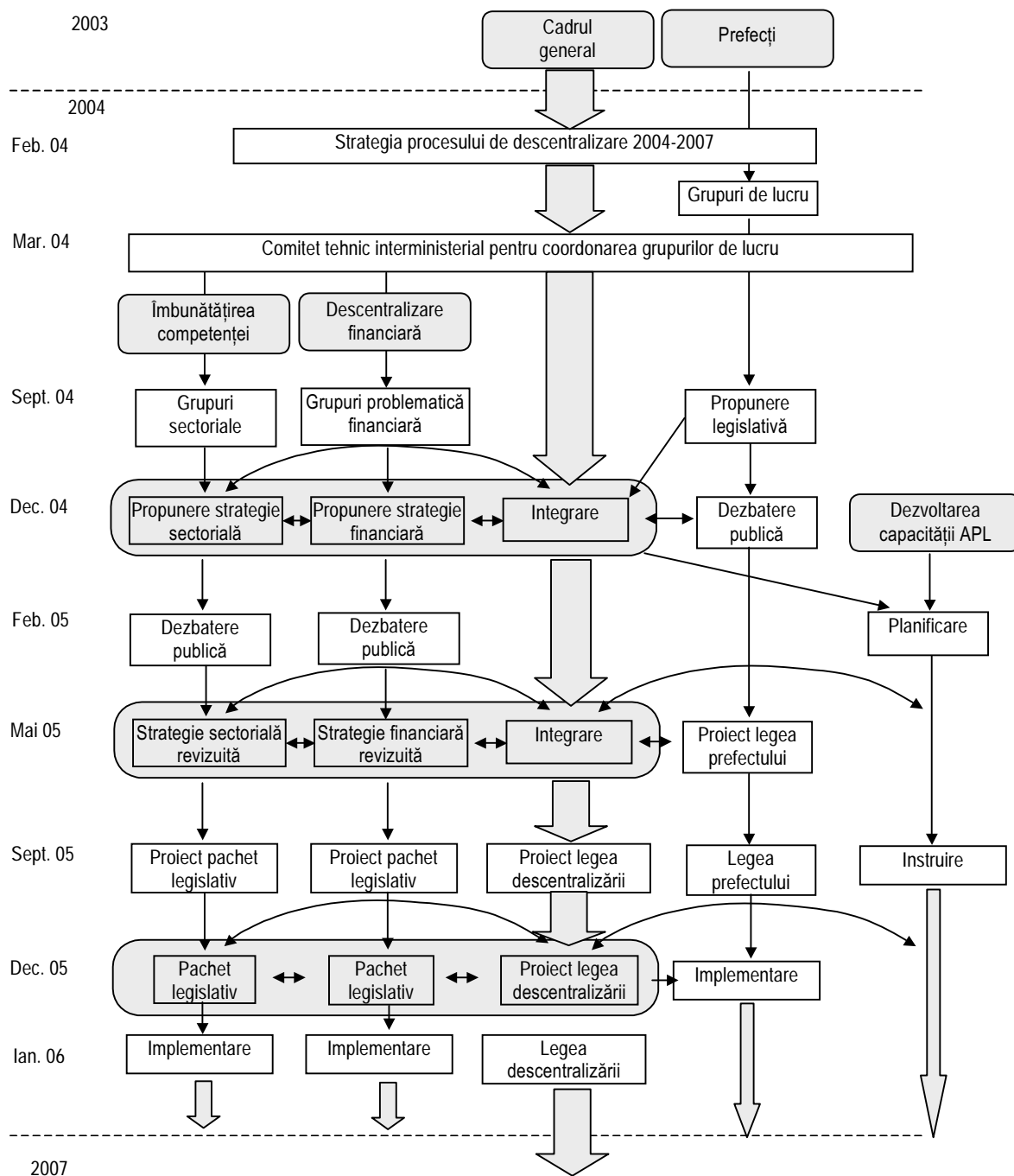
4. *Redefinirea competențelor prefectilor.* Trebuie să fie clar definite rolul acestora în coordonarea serviciilor deconcentrate, resursele și mijloacele de care dispun. În același timp, este necesară o creștere a competențelor profesionale ale prefectilor, având în vedere faptul că, începând cu 2006, aceștia au devenit înalți funcționari publici.

5. *Crearea capacității, instrumentelor și procedurilor necesare implementării strategiei.* În implementarea strategiei o atenție specială trebuie acordată pregătirii specializate a personalului implicat în implementarea

reformei. Trebuie întărite cunoștințele lor despre procesul de descentralizare și deconcentrare, despre noile responsabilități și relații între diferitele structuri și organisme, despre monitorizarea procesului de implementare, astfel încât aplicarea măsurilor de reformă să conducă la o mai bună calitate a serviciilor oferite. În paralel cu implementarea etapelor reformei, creșterea capacității de elaborare și implementare a politicilor la nivelul structurilor locale trebuie avută, de asemenea, în vedere. Dintre cele mai importante măsuri care să sprijine această prioritate menționăm: elaborarea unui sistem stan-

dard de proceduri și norme care să sprijine implementarea strategiei; întărirea capacității autorităților locale în gestionarea și furnizarea noilor servicii descentralizate; pregătirea resurselor umane necesare susținerii procesului de descentralizare/deconcentrare.

În figura de mai jos apar cele cinci componente prioritare ale procesului de reforma și conexiunile existente între acestea, precum și evoluția lor, în timp. Cele cinci coloane verticale reprezintă cele cinci componente prioritare, iar săgețile indică acțiunile coordonatoare majore care se vor desfășura între acestea.



**Figura 4.** Componenta de descentralizare/deconcentrare a reformei AP



## 8. Concluzii

Din cercetarea realizată asupra procesului de descentralizare s-au desprins următoarele concluzii:

i) Teoretic, România este deja un stat descentralizat. Aducem în acest sens următoarele argumente: constituția garantează administrarea liberă a colectivităților locale și lipsa tutelei între diferitele niveluri; legile succesive au atribuit județelor și colectivităților locale competențe largi în materie de educație, sănătate, ajutor social, acțiune culturală, gestiune a serviciilor publice locale etc. Realitatea din teren pare rămasă mult în urmă, adeseori din motive de ordin financiar. De exemplu, transferurile din TVA care servesc finanțării noilor competențe sunt atribuite în mod relativ opac și nu par să respecte mereu criteriile

obiective; ii) Efectele descentralizării la nivel local nu s-au manifestat într-o manieră consistentă până-n prezent; iii) Există o opinie favorabilă în ceea ce privește procesul de descentralizare cu avantajele pe care le poate genera; iv) Inexistența unei veritabile contabilități locale: bugetele anuale rămân indicative și sunt ajustate în cursul anului în funcție de veniturile colectate și de plățile efective, ceea ce face ca numeroase colectivități să facă apel la stat (și în plus la județe) pentru a solicita fonduri suplimentare în caz de necesitate. Din aceasta rezultă o frustrare puternică a aleșilor locali, care pot afirma, pe bună dreptate, că descentralizarea înscrisă în textele legale este aplicată într-o măsură insuficientă și depinde în final de capacitatea aleșilor locali de a negocia cu statul, cu riscul politic care decurge din aceasta.

### Note

1. Legea asigurărilor de sănătate începând cu 1997, Legea privind serviciile publice de gospodărire comunală nr. 326/2001 împreună cu câteva amendamente la Legea nr. 69/1991, Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale, Legea administrației publice locale nr. 215/2001
2. Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale
3. OUG nr. 45/2003 privind finanțele publice locale (intrată în vigoare începând cu 1 ianuarie 2004)
4. Legea administrației publice locale nr. 69/1991, OG nr. 15/1992 privind impozitele locale, Legea nr. 27/1994 privind impozitele locale
5. Au fost făcute câteva amendamente la Legea nr. 69/1991 și la Legea nr. 189/1998 privind finanțele publice locale.
6. Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală
7. De exemplu: Legea nr. 326/2001 privind serviciile publice de gospodărire comunală, OG nr. 86/2001 privind serviciile de transport public local de călători, OG nr. 84/2001 privind serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, OG nr. 88/2001 privind serviciile comunitare publice pentru situații de urgență, OUG nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, OG nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale, OG nr. 32/2002 privind serviciile publice de alimentare cu apă și de canalizare, OG nr. 71/2002 privind înființarea de servicii publice locale pentru administrarea patrimoniului public și privat de interes local.
8. Legea administrației publice locale nr. 215/2001
9. OUG nr. 45/2003 privind finanțele publice locale
10. Legile nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, nr. 215/2001 privind administrația publică locală, nr. 339/2004 privind descentralizarea, nr. 340/2004 privind instituția prefectului, nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici și OUG nr. 45/2003 privind finanțele publice locale
11. De exemplu: Legea nr. 326/2001 privind serviciile publice de gospodărire comunală, OG nr. 86/2001 privind serviciile de transport public local de călători, OG nr. 84/2001 privind serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, OG nr. 88/2001 privind serviciile comunitare publice pentru situații de urgență, OUG nr. 202/2002 privind gospodărirea integrată a zonei costiere, OG nr. 21/2002 privind gospodărirea localităților urbane și rurale, OG nr. 32/2002 privind serviciile publice de alimentare cu apă și de canalizare, OG nr. 71/2002 privind înființarea de servicii publice locale pentru administrarea patrimoniului public și privat de interes local.

## Bibliografie

- Alesina, A., Perotti, R., „The Politics of Economic Growth”, Harvard University, Cambridge, *Working Paper*, nr. 4341, Cambridge, 1993
- Alesina, A., Perotti, R., „Income Distribution. Political Instability and Investment”, *NBER Working Paper*, nr. 4486, Cambridge, 1993
- Azam, J.-P. (1995). *How to Pay for the Peace? A Theoretical Framework with References to African Countries*, Public Choice, 83, pp. 173-184
- Azam, J-P. (1995). *Risque politique et croissance en Afrique*, communication au congres de l'AFSE, Paris
- Balls, A., „Bombing costs present allies with hefty bill”, *Financial Times*, 9 Aprilie 1999
- Bardhan, P., „Corruption and development: a review of issues”, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, nr. 3, 1997
- Barro, R., Lee, J.-W., „Losers and Winners in Economic Growth”, *NBER Working Paper*, 1994
- Barro, R., J., „Economic growth in a cross-section of countries”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, pp. 407-443, 1991
- Besnainou, D., „Les fonds structurels: quelle application aux PECO?, Transition et elargissement”, *Economie internationale*, nr. 62, 1995
- Blanchard, O.-J., Fischer S. (2000). *Lectures on Macroeconomics*, MIT Press, 198
- Bruno, L. (1994). *L'economie informelle*, La Decouverte, Paris
- Buffotot, P., „La defense en Europe-Les adaptations de l'apres-guerre froide”, *Notes et Etudes documentaires* nr. 5064-65, Paris, 1989
- Chevallier, A., Lemoine, F., Nayman, L., „L'Union europeenne et sa peripherie. Consequences de l'integration commerciale de l'Europe centrale”, *Revue Economique*, nr. 6, 1999
- Fischer, S., Sahay, R., Vegh, C.A., „How far is Eastern Europe from Brussels?”, *IMF working paper*, nr. 98/53, aprilie, 1989
- Germanangue-Debare, M., „Les pieges de l'economie souterraine”, *Le Courrier de l'UNESCO*, iunie 1996, pp. 22-24
- Graf, L.M J., *Transparency International Corruption Index, Responding to the Challenges of Corruption*, Act of the International Conference, Milan, 19-20 November 1999, pp. 257-277.
- Gupta, S., Luiz de Mello, Sharan, R., „Corruption and military spending”, *European Journal of Political Economy*, vol. 17, 2001, pp. 749-777
- Gupta, D. (1991). *The Economics of Political Violence*, Praeger, New York
- Krueger, A., „Eșecurile guvernării în procesul de dezvoltare”, *Journal of Economic Perspectives* 4 (3): pp. 9-23, 1990
- Mauro, P., „Corruption and growth”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, nr. 3, 1995
- Mauro, P., *The Effects of corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*, FMI, Washington, 1996
- Mauro, P., „La corruption: causes, consequences et recommandations”, *Finance et developpement*, vol. 35, nr. 1, martie 1998
- Hutchinson, P.L., LaFond, A.K. (2004). *Monitoring and evaluation of decentralization reforms in developing country health sectors*, Tulane University
- Rose-Ackerman, R., „The economics of corruption”, *Journal of Public Economics*, nr. 5617, iunie 1975
- Tanzi, V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF, 1998
- Wei Shang-Jie, „Corruption in Economic Development: Grease or Sand?”, *Economic Survey of Europe*, nr. 2, United Nations, 2001
- Yost, D. (1998). *NATO Transformed. The Alliances's New Roles in International Security*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC
- \*\*\*. *Human Development Report Annual Report*, Published for UNDP, Oxford University Press, 1990,...,2001
- \*\*\* *World Development Report 1993*, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1993