

UNIVERSITATEA DE STAT - PITESTI

**DIRECȚII ȘI CRITICI PRIVIND REFORMA  
IN ADMINISTRATIA PUBLICA**

FACULTATEA DE ȘTIINTE ECONOMICE ȘI  
ADMINISTRATIVE

## MOTTO: "SE POATE GUVERANA DE DEPARTE, DAR SE POATE ADMINISTRA NUMAI DE APROAPE"

Decret francez-1852

Administrația publică reprezintă o "mare afacere publică", în care suntem cu toții implicați în calitatea noastră de cetățeni și, ca urmare, este necesar să nu rămânem pasivi la lucrurile care ne privesc și pe care le putem schimba sau îmbunătăți în mod direct sau indirect. Acest proiect "Administrația Viitorului" este o șansă pentru mine de a-mi exprima părerea și am convingerea că cel puțin una din propunerile mele va avea aplicabilitate în viitorul apropiat.

Conform Constituției României, art. 119 "administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice". Principiul autonomiei locale are în vedere organizarea și funcționarea administrației publice locale pornind de la "dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale, de a rezolva și gestiona în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în folosul colectivităților locale pe care le reprezintă", autoritățile administrației centrale, potrivit principiului subsidiarității, intervenind dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii nu pot fi realizate de autoritățile locale.

Autonomia locală se manifestă pe mai multe planuri. Pe planul capacității juridice, colectivitățile teritoriale locale sunt subiecte de drept distincte, având propriile interese publice, iar pe plan instituțional, ele dispun de autorități administrative proprii. Pe planul autonomiei decizionale, aceste autorități au competențe proprii și iau decizii în interesul colectivităților pe care le administrează. De asemenea, autonomia nu poate fi reală, efectivă, fără prezența autonomiei în planul mijloacelor umane, materiale, financiare, colectivitățile teritoriale locale având proprii funcționari publici, domeniu(public și privat) propriu, autonomie financiară(buget propriu). Autoritățile locale sunt autonome dar nu și suverane. Autonomia este exclusiv la nivel administrativ, iar nu și legislativ, de guvernare sau judiciar. Autoritățile locale sunt supuse unui control de tutelă administrativă exercitat de administrația de stat. Astfel, autonomia locală nu se poate interpreta și aplica decât în cadrul caracterelor statului român care este un stat unitar complex.

Administrația publică locală din țările dezvoltate are la bază principiul autonomiei locale și consider că și în România energia trebuie canalizată către o reală, eficientă și funcțională autonomie locală, administrativă și financiară. Acest lucru oferă avantajul aplicării unor strategii și tactici adaptabile și pliate pe specificul realităților locale.

Realitatea demonstrează că de aproape 10 ani se încearcă adaptarea la transformările de natură administrativă, politică și juridică ce au loc în statele dezvoltate. O analiză a cadrului legislativ și instituțional arată că nu au fost găsite cele mai bune instrumente pentru realizarea reformei în administrație:

- ~ nu s-a reușit optimizarea procesului decizional, autonomia locală nefiind asumată complet de autoritățile locale;
- ~ neidentificarea, în mod cert, a responsabilităților și relațiilor dintre diferite instituții;
- ~ descentralizarea este incompletă, nereușindu-se apropierea de interesul cetățeanului, a unor atribuții și decizii. Nu s-a reușit nici transferul complet de resurse materiale și financiare care

asigură apropierea deciziei de realitatea economică și care conferă o mai bună valorificare a resurselor.

~ bugetele colectivităților locale sunt dependente în mare măsură de resursele bugetului de stat, veniturile proprii bugetelor locale nedepășind 25% din necesarul de resurse locale, reforma finanțelor vizând, după model european, o cotă de aproximativ 50%.

~ o insuficientă comunicare între autoritatea publică și cetățean;

~ nu s-a reușit implementarea unui sistem informațional în toate ramurile administrației;

~ există o nemulțumire a cetățenilor determinată de necorelarea dintre confortul urban oferit de autorități și suma ridicată de bani pe care trebuie să o verse anual la bugetul local;

~ intrarea în vigoare a Legii finanțelor publice locale a fost amânată datorită insuficienței pregătiri a acestui moment, consiliile locale și județene neorganizându-și propriile compartimente fiscale.

Este evident că începând cu recunoașterea constituțională a autonomiei locale, multe legi adoptate în perioada postdecembristă au vizat crearea unui cadru legal necesar aplicării acestui principiu (Legea privind statutul funcționarilor publici; Legea privind răspunderea ministerială; Legea finanțelor publice locale; Legea administrației publice locale; Legea privind dezvoltarea regională) și, totodată, armonizarea cu legislația europeană. Acest demers a culminat prin obținerea de către România a statului de parte la “Carta europeană a autonomiei locale” prin decretul nr.131/1997 și prin Legea nr.199/1997.

Cu toate aceste eforturi, sunt încă necesare o serie de măsuri legislative și administrative care să confere eficiență acestui scop.

Pentru a putea vorbi de o reformă în administrația publică, asupra acestui proces trebuie să existe amprenta marketingului și managementului public. Administrația este o afacere și trebuie condusă corespunzător pentru a avea randament.

Nu se poate face reformă fără a fi făcută o analiză SWOT prin care să se identifice avantajele și dezavantajele, oportunitățile și pericolele. Reforma trebuie structurată în scopuri, obiective principale și secundare, strategii., toate stabilite prin raportare la rezultatele analizei menționate mai sus. După o elaborare riguroasă, aceste planuri trebuie implementate cu elementele de rigoare: activități, responsabili, executanți, supervizori, timp, buget. Toate elementele reformei trebuie monitorizate și controlate, iar când este cazul actualizarea planului. Pașii reformei trebuie stabiliți în urma unei abordări manageriale care să confere dinamică procesului de transformare a organizațiilor publice.

Elaborarea unei legi a descentralizării reprezintă un punct de plecare pentru o reformă administrativă. Prin intermediul ei se vor clarifica problemele privind repartitia puterilor între aleși și funcționari, competențele colectivităților teritoriale și ale statului. Transferul de competență trebuie însoțit de transferul resurselor necesare exercitării competențelor. Sporirea capacității decizionale presupune și existența răspunderii persoanelor decidente fără a exista posibilitatea imputării răspunderii în sarcina altor persoane decât în anumite condiții riguros stabilite; asta pentru că toate autoritățile doresc să decidă, dar toate ”fug” de responsabilități.

De asemenea, trebuie create condițiile democrației participative prin asigurarea informării și participării cetățenilor la rezolvarea problemelor majore ale comunității, întărirea dreptului de expresie al aleșilor locali, asigurarea transparenței actelor administrative. Procedurile de consultare a cetățenilor în problemele fundamentale, trebuie prevăzute într-o viitoare lege privind organizarea și desfășurarea referendumului prevăzut în Constituție.

Relația fiscală dintre administrația centrală și autoritățile publice locale este, încă, una de dependență, autoritățile locale nebeneficiind de un cadru de acces la piața de credit. Corespunzător legii și limitelor acesteia, autorităților locale le-ar fi necesară libertatea deplină de a fixa nivelul impozitelor și taxelor locale. Astfel fixarea se va face prin corelare directă la capacitatea de plată a contribuabililor, crescând totodată interesul asupra modului cum sunt utilizați banii.

Pentru o mai bună și rapidă colectare a impozitelor, ar fi necesară utilizarea unor mijloace moderne: cardul, biletul la ordin. Utilizarea aceleași baze de calcul pentru stabilirea mai multor impozite ar fi o măsură ce ar diminua timpul necesar operațiunii de impunere și costurile aferente. Pentru valorificarea resurselor financiare locale disponibile temporar, ar fi oportună înființarea unei bănci proprii colectivităților locale ce ar crea posibilitatea finanțării unor lucrări de investiții, obținându-se totodată, și o dobândă pentru sumele depozitate, lucru ce nu are loc prin trezoreria statului.

Orice decizie financiară locală trebuie să se ia numai în baza unor proiecte, prin intermediul unor liste de priorități a investițiilor. Ar fi oportună și întocmirea unui plan financiar multianual de investiții.

Veniturile bugetare se formează prin împovărarea contribuabililor, care unii dintre ei au venituri sub salariul mediu pe economie, în timp ce mulți ”investitori și oameni sus puși fac averi monstruoase” din activități frauduloase; unde este acel control financiar riguros și de ce suntem arătați cu degetul că avem o economie subterană care se ridică la cca. 50% din PIB-ul economiei oficiale?

Este bine-cunoscut faptul că majoritatea oamenilor este nemulțumită de calitatea serviciilor locale. Pentru o mai bună comunicare între administrația locală și cetățeni, este necesar ca periodic să se efectueze cercetări (monitorizarea plângerilor, instituirea unor linii telefonice, chestionarea scrisă) din care să se afle gradul de satisfacere a nevoilor consumatorilor și măsura în care serviciile corespund necesităților beneficiarilor.

Anumite servicii, prin crearea cadrului legislativ necesar, pot fi prestate de către agenți economici privați, sub controlul autorităților locale, în schimbul unor facilități fiscale. Asemenea situații există deja (ex.: transportul în comun), dar lipsa unei coordonări riguroase din partea organelor abilitate determină unele nemulțumiri în rândul cetățenilor.

Având în vedere faptul că serviciile publice sunt caracterizate ca fiind perisabile (nu pot fi stocate sau inventariate), oferta lor trebuie să corespundă tot timpul cererii, și cu multă precauție în situațiile când aceasta este fluctuantă. Administrația publică trebuie să fie pregătită și să anticipeze perioadele de vârf ale cererii, iar în condițiile unei cereri reduse să nu mai fie consumate inutil resurse financiare și materiale.

De asemenea trebuie rezolvată și problema utilajelor și instalațiilor care sunt uzate tehnic și moral. Mecanizarea sarcinilor administrative va oferi avantajul unor servicii de calitate, iar cheltuielile cu investiția vor fi amortizate prin reducerea cheltuielilor cu personalul care va fi substituit de mașină.

Este necesar să se evite dublarea serviciilor publice prin prestarea, în domenii de competența administrației publice locale, a unor servicii desconcentrate ale ministerelor de aceeași natură; e recomandată o mai bună comunicare pe orizontală.

Se investește foarte puțin în învățământ, cultură, în sistemul pensiilor și asigurărilor sociale, asta și pentru că nu s-au găsit metode de atragere a agenților privați spre a investi în aceste domenii prin oferirea unor facilități fiscale. Este necesară revizuirea cheltuielilor cu protecția socială și îndreptarea lor spre categoriile cu adevărat defavorizate, precum și dimensionarea lor astfel încât să fie încurajată munca și nu nemunca.

Referitor la formarea profesională, deși piața forței de muncă abundă în specialiști în administrația publică( care pe lângă pregătirea de specialitate, sunt pregătiți și în domeniul informatic, limbi străine și au o viziune modernă asupra reformei în administrație și capacități de a contribui la realizarea ei), multe din persoanele angajate în administrația locală nu au această pregătire, autoritățile investind timp și bani în formarea lor. Este nevoie de funcționari publici profesioniști care să implementeze programele de reformă, care să fie susținători fideli ai acesteia, să fie pregătiți și aibă cunoștințele necesare să răspundă la schimbare. Trebuie acordată o mare atenție procesului de recrutare, intervievare și selecție a personalului, avându-se în vedere profilul candidatului ideal.

Un lucru deloc îmbucurător este faptul că, potrivit statisticilor, administrația publică ocupă un loc fruntaș în cadrul domeniilor corupte. Acest fenomen are o manifestare piramidală și stoparea lui ar trebui făcută ”de la vârf”, dar asta nu presupune că nu ar trebui luată atitudine și la nivel local. Funcționarii publici trebuie să dea dovadă de probitate și demnitate și să aibă concepția că sub aspect moral ei se bucură de autoritate, neavând dreptul de a se degrada pe sine sau funcția sa. Pentru a preîntâmpina unele situații de acest fel, ar trebui să li se asigure un sistem de salarizare și posibilitatea realizării unei cariere care să atragă și să mențină oamenii competenți și să-i motiveze, iar promovarea lor să se facă pe criterii de performanță și moralitate.

Intrarea în vigoare a Legii privind dezvoltarea regională demonstrează că s-a înțeles rolul cooperării locale și că aceasta reprezintă cheia îmbunătățirii calității vieții prin dezvoltarea capacității economii locale de a stimula o creștere economică stabilă și condiții pentru valorificarea oportunităților.

Într-un document elaborat de Guvernul României și Comisia Europeană în anul 1996 în cadrulul Programului PHARE pentru politica de dezvoltare regională, se arată că organizarea administrativ-teritorială actuală este dezavantajoasă, cu un număr mare de județe. Și într-adevăr, organizarea administrativ-teritorială a țării noastre corespunde unor realități istorice, din punct de vedere administrativ, economic, social, al dezvoltării științei, existente acum peste o jumătate de secol. Este evident că anumite orașele, potrivit condițiilor economice și sociale pe care le posedă, nu au nici o șansă de dezvoltare, ele abia reușind să supraviețuiască; o reorganizare teritorială le-ar modifica situația prin asimilarea lor de către orașele puternice. Nivelul de dezvoltare economică actual nu ar permite, direct și imediat, crearea unor județe de dimensiuni medii ale regiunilor puternice de la nivel european, dar o poziție realistă în prezent ar fi de dublare a suprafețelor județelor, deci de reducere la jumătate a numărului lor la circa 20. Acest lucru ar duce la reducerea disparităților existente între diferite „regiuni” ale României și autonomia locală nu va mai fi sufocată, iar colectivitățile teritoriale dependente total de stat.

Acesta este un obiectiv care, probabil, va avea posibilități de realizare în viitorul îndepărtat. Pentru moment trebuie vizată cooperarea locală și dezvoltarea regională. Cooperarea locală va avea ca scop realizarea unor proiecte comune ale colectivităților locale în scopul dezvoltării economice, amenajării teritoriale, protecției și punerii în valoare a mediului, elaborării planurilor de transport.

Strategia de dezvoltare locală presupune un cadru normativ procedural care să definească întinderea competențelor diferitelor nivele de decizie strategică, identificarea, antrenarea și solidarizarea actorilor locali pe o bază partenerială pentru sprijinirea și realizarea efectivă a proiectelor locale, evaluarea resurselor locale umane, fizice, naturale, economice, financiare. Atâta timp cât nu se creează condiții legale pentru această colaborare locală și administrațiile locale nu acționează în vederea realizării ei, investitorii, chiar și cu

acordarea unor facilități, nu vor avea încredere în acest proiect și nu vor contribui la efectuarea lui. Deși strategia de dezvoltare locală ar aduce multe avantaje (îmbunătățirea și dezvoltarea infrastructurii regionale și locale, dezvoltarea turismului(rural, cultural), politici active de ocupare a forței de muncă, promovarea unor politici pliate pe specificul zonal), dacă nu se va acționa la nivel administrativ pentru implementarea ei, lucrurile vor arăta bine doar „pe hârtie”.

Așa cum am spus și în partea de început a lucrării, trebuie să se asigure o monitorizare a aplicării reformei, urmărindu-se fiecare pas și adoptându-se eventualele schimbări de strategie în timp util. Modul de gestionare a banului public trebuie supus unui control riguros. Un impediment în reforma administrativă îl constituie birocrăția excesivă care determină un circuit lent al documentelor. Trebuie regândit acest circuit prin comasarea unor proceduri sau prin realizarea lor în cadrul aceluiaș compartiment. Tot în sprijinul debirocratizării stă și extinderea utilizării în administrația publică a tehnologiilor informatice.

Așa cum s-a și propus deja, elaborarea unui cod administrativ și unul de procedură administrativă ar conferi coeziune sistemului. După realizarea unei legi a contravențiilor prin care putem să spunem că am rezolvat multe probleme care, efectiv, nu aveau cadru juridic, un Cod al contravențiilor ar reprezenta definitivarea proiectului.

Reforma administrativă în România este necesară numai în condițiile în care ea va fi realizată conștiincios și va avea efecte pozitive. Deși statele europene dezvoltate constituie un model, să nu facem reformă doar că așa spune Uniunea Europeană, ci pentru că românii au nevoie de ea.