

COLECȚIA DE ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE



Cristian Anghel • Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu • Flavius Mihalache • Mihai Dumitru
Ionuț Anghel • Christopher Dina

Coordonatori:
Iulian Stănescu • Cătălin Zamfir

ROMÂNIA LA RĂSCRUCÉ

OPȚIUNI PENTRU VIITOR



România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina

România la răscruce: opțiuni pentru viitor

Iulian Stănescu
Cătălin Zamfir
(coordonatori)

Cristian Anghel
Dan C. Rădulescu
Traian Rotariu
Flavius Mihalache
Mihai Dumitru
Ionuț Anghel
Christopher Dina



Coordonatori ai colecției

ȘTIINȚE PSIHO-SOCIALE: Mihaela TOMIȚĂ,
Simona Maria STĂNESCU

Copyright © 2015, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

România la răscruce : opțiuni pentru viitor / Cristian Anghel,
Dan Rădulescu, Traian Rotariu, ... ; coord.: Iulian Stănescu, Cătălin
Zamfir. - București : Pro Universitaria, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-26-0373-1

- I. Anghel, Cristian
- II. Rădulescu, Dan
- III. Rotariu, Traian
- IV. Stănescu, Iulian (coord.)
- V. Zamfir, Cătălin (coord.)

316(498)

Referenții științifici:

Prof. univ. dr. **Ilie Bădescu**
C.S. I dr. **Sorin Cace**

Cuprins

Lista tabelelor.....	7
Lista figurilor.....	9
Introducere.....	10
Capitolul 1	
Spre o nouă teorie a tranziției	15
Cătălin Zamfir	
Capitolul 2	
Procesul de regionalizare - descentralizare: o analiză critică	44
Iulian Stănescu	
Capitolul 3	
Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eșuat? ..	81
Cristian Anghel	
Capitolul 4	
Evoluția unităților administrativ-teritoriale în România din perspectivă istorică	124
Dan Constantin Rădulescu	
Capitolul 5	
Un sfert de secol de declin demografic.....	162
Traian Rotariu	
Capitolul 6	
Dimensiuni ale diferențierii demografice în mediul rural după 1990	196
Flavius Mihalache	
Capitolul 7	
Experiențe sociale ale inegalității economice.....	210
Mihai Dumitru	
Capitolul 8	
Localitățile rurale în contextul reformei administrative	225
Flavius Mihalache	

Capitolul 9	
Guvernanța multinivel și rolul statului în era (post)modernă.....	240
Ionuț Anghel	
Capitolul 10	
Dezvoltarea regională în context european.....	253
Christopher George Dina	
Bibliografie.....	271

Capitolul 3

Descentralizarea în România. Un proiect politic tergiversat, nefinalizat sau eşuat?

Cristian Anghel

Introducere

Departate de a fi un scop în sine, descentralizarea este un proces prin care se realizează transferul unor competențe privind furnizarea unor servicii publice de la nivelul administrației centrale la cel al administrației publice locale, în vederea creșterii eficienței și calității acestora. Procesul descentralizării este mult mai complex decât un simplu exercițiu tehnic între administrația centrală și locală. Eficiența acestuia se măsoară prin impactul produs la nivelul beneficiarilor fiecărui serviciu public, la nivelul cetățeanului.

Studiul de față își propune o trecere în revistă a evoluției istorice a procesului de descentralizare, ca element fundamental al reformei administrației publice din România, în contextul procesului de tranziție la democrația pluralistă și la economia de piață funcțională.

Ca un cumul al unei experiențe de peste 20 de ani în administrația publică locală (la nivelul managementului comunităților locale), am parcurs în mod efectiv toate etapele procesului de descentralizare observate și analizate atât din punctul de vedere al autorităților locale, cât și al structurilor asociative ale acestora. În acest sens, în studiu sunt evidențiate multe dintre propunerile formulate din partea autorităților publice locale, precum și măsurile negociate cu reprezentanții administrației centrale în ceea ce privește abordarea procesului de descentralizare. Sunt prezentate, de asemenea, problemele cu care s-au confruntat comunitățile locale în perioada analizată, din cauza ritmului lent al procesului de descentralizare, a întârzierii implementării acestuia sau a amânării aplicării strategiilor de descentralizare.

Am prezentat, într-o abordare integrată, cadrul teoretic conceptual, dar și aplicativ, al procesului de descentralizare, având la bază un volum semnificativ de referințe bibliografice parcurse prin prisma unei consistente experiențe a autorului în calitate de „contemporan” al unei lungi perioade semnificative pentru reforma administrativă din România, ca participant și implicat direct în evoluția procesului de descentralizare.

Dimensiunea limitată a documentului nu a permis o analiză separată a competențelor autorităților administrației publice locale pe cele trei categorii (exclusive, partajate, delegate), precum și o aprofundare a procesului de descentralizare diferențiat pe categorii de autorități administrative (comune, orașe, municipii, județe), pentru identificarea amplitudinii acestui proces care diferă la nivel local în funcție de complexitatea competențelor.

În lucrare este prezentată evoluția sectorială diferită determinată de ritmul mai mult sau mai puțin accelerat în care ministerele implicate în proces au promovat și implementat

proiectele strategiilor sectoriale de descentralizare, precum și efectele cauzate de tergiversarea aplicării măsurilor privind descentralizarea asupra funcționării administrației publice locale.

O analiză pertinentă a procesului de descentralizare în România trebuie să aibă în vedere evaluarea impactului asupra comunităților locale. De aceea, documentul încearcă să prezinte în mod succint o serie de efecte ale procesului în timp cauzate de întârzierea implementării acestuia, de nerespectarea termenelor asumate sau de modificările frecvente ale actelor normative care au guvernat derularea procesului.

În contextul unui proces care a evoluat în sincope permanente, am încercat să evidențiez măsura în care procesul de descentralizare (în limitele în care a fost aplicat) a permis reducerea disparităților dintre diferitele categorii de autorități locale în ceea ce privește asigurarea accesului echitabil al cetățenilor la serviciile de bază (educație, sănătate, utilități publice). În anumite situații am căutat să identific influența directă a acestui proces incomplet asupra comunităților locale în ceea ce privește utilizarea unor instrumente de management strategic, cum ar fi prognozele, planificarea strategică, elaborarea unor planuri strategice sau a unor strategii de dezvoltare.

Având în vedere că documentul de față vizează un orizont de timp destul de lung, caracterizat printr-o multitudine de transformări determinate de influențe politice sau administrative, este necesar să precizăm că majoritatea constatărilor se referă la problematica generală a fenomenului descentralizării, fără a intra în detalii care se vizează amănunțit problemele specifice. Este necesară aprofundarea fenomenului prin analize separate ale componentelor sale, care să vizeze cadrul legislativ, descentralizarea financiară, relația central-local sau alte elemente importante în detaliu.

Lucrarea cuprinde o secțiune introductivă care evidențiază problemele generale privind reforma administrației publice locale în România de după 1989, cu referințe directe la unul dintre procesele cele mai importante care stau la baza funcționării administrației publice: descentralizarea.

În prima parte este prezentată evoluția procesului de descentralizare în timp, evidențiind o serie de etape structurate în general, în funcție de perioadele mandatelor autorităților locale, dar și de amplitudinea măsurilor implementate. În acest mod, într-o abordare personală, am identificat șase etape reprezentative care au marcat perioada 1990-2015, în funcție de măsurile reale sau formale întreprinse de responsabili procesului de la nivel central sau de intervențiile și propunerile formulate de reprezentanții autorităților locale. Abordarea pe etape a fost utilizată și de alți specialiști în domeniu, care au identificat cicluri aferente procesului de descentralizare.¹

La nivelul fiecărei perioade reprezentative sunt prezentate principalele acte normative care au reglementat procesul de descentralizare, cu mențiuni privind influența directă asupra derulării descentralizării, gradul lor de aplicabilitate, termenele propuse, efectele lor pozitive sau negative evaluate din statutul de „beneficiar” al măsurilor adoptate și/sau nerespectate, respectiv neaplicate. Pentru fiecare perioadă sunt prezentate, în condițiile în care s-a desfășurat procesul, lipsurile care au caracterizat măsurile privind descentralizarea,

¹ A se vedea și în Marius Proftiroiu, "Descentralizarea în România", *Revista de Administrație și Management Public*, 2, no. 3, (2004), pp. 5-13.

propunerile formulate de reprezentanții autorităților locale și ale structurilor asociative ale acestora, precum și concluziile parțiale aferente.

Unul dintre obiectivele principale care vizează îndeplinirea angajamentelor României în procesul de integrare europeană îl reprezintă realizarea unei reforme reale prin care administrația publică să atingă standardele europene. Orientările strategice ale Uniunii Europene privind coeziunea – Strategia Lisabona (2000), Strategia pentru Dezvoltare Durabilă reînnoită a Uniunii Europene (2006), Strategia Europa 2020 (2010) și Agenda Teritorială Europa 2020 (2011) – impun o creștere consistentă a capacității administrative ca măsură a eficienței guvernării și a calității serviciilor. Creșterea consistentă a calității guvernării este obligatorie în contextul ansamblului de reforme în viața politică, economică și socială, care să determine un sentiment de încredere a cetățenilor în administrația publică.

Strategia de dezvoltare economico-socială pe termen mediu și lung a României include în mod normal programele de reformă ale administrației care au ca finalitate realizarea unor servicii publice locale puternice. Există argumente reale care susțin necesitatea unei reforme profunde a administrației publice din România (argumente economice, tehnologice, sociologice și instituționale). Procesul de reformă impune o abordare pe patru planuri: (1) strategic (bună guvernare, redefinirea rolului statului), (2) legal (elaborarea legilor-cadru, simplificare legislativă), (3) organizațional (reducerea ierarhiilor, îmbunătățirea relațiilor instituționale) și (4) cultural (schimbarea atitudinii și acțiunii aleșilor locali și funcționarilor).

Chiar dacă una dintre prioritățile de după 1990 ale Guvernului României a fost crearea unui sistem modern și eficient de administrație publică, trebuie să constatăm că nici până astăzi nu s-a reușit mobilizarea tuturor resurselor aferente creării cadrului legislativ și instituțional necesar implementării eficiente a măsurilor de reformă.

Analizând toate programele de guvernare lansate după 1990, constatăm că reforma administrației nu a constituit o prioritate, chiar dacă o regăsim în toate documentele elaborate în această perioadă. Am încercat să identific o serie de cauze obiective, dar mai ales subiective, care au condus la o serie de întârzieri în implementarea reformei în administrație. Elementul-cheie al reformei este descentralizarea reală invocată de toți, dar, din păcate, niciodată pusă în practică în adevăratul sens al cuvântului în toată perioada de după anul 1990, după cum remarcă și participanții la Forumul Administrației Locale 2011: „Descentralizarea în România s-a făcut cu banii la ministere și competențele la autoritățile locale”.²

Deși procesul de descentralizare reprezintă o prioritate națională în contextul politicilor publice și reformei administrative din România, nu am identificat analize complexe asupra acestui fenomen care să releve evoluția sa pe termen lung. Majoritatea abordărilor vizează analize sectoriale efectuate punctual pe domenii ale descentralizării, fără o abordare integrată care să evidențieze influențele colaterale din cele trei domenii esențiale: (1) *descentralizare decizională*, (2) *descentralizare patrimonială* și (3) *descentralizare financiară*.

² Ionuț Iuria, "Oboseala structurilor asociative pune descentralizarea în cui", *Revista Română de Administrație Publică Locală*, iunie-iulie 2011 <http://www.rrapl.ro/oboseala-structurilor-asociative-pune-descentralizarea-in-cui/>

Am încercat de asemenea ca, pe baza tuturor constatărilor pentru fiecare etapă, să elaborăm un set de concluzii generale care evidențiază perioadele de avânt, de regres sau de stagnare în desfășurarea procesului.

În final sunt prezentate o serie de propuneri rezultate din opinia specialiștilor, menite să orienteze viitorii pași care ar trebui parcurși în cadrul acestui proces pentru a realiza în fapt și nu formal acest deziderat. Este evident un punct de vedere de pe poziția administrației publice locale, ca principal beneficiar, alături de cetățeni, al avantajelor unui sistem descentralizat performant la nivelul administrației publice din România.

Începuturile descentralizării. Abordarea democratică (1990-1991)

O abordare exhaustivă a problematicii de față ar trebui să urmeze câteva etape structurate într-o ordine logică menită să parcurgă elemente care privesc autonomia locală și reforma în administrația publică locală, având la bază o analiză pertinentă a evoluției în timp a cadrului legislativ, cu propunerile de perfecționare și completare aferente.

Chiar dacă înainte de 1990 au existat o serie de servicii furnizate la nivel local sau județean, în special cele legate de gospodărie comunală (transportul public local, salubritatea, apa, canalizarea și iluminatul public), nu putem vorbi totuși despre o furnizare în regim descentralizat, în care responsabilitatea să aparțină unor autorități publice autonome alese.

Primele acte normative care au făcut trecerea spre societatea democratică au marcat desființarea consiliilor populare (Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989), constituirea primăriilor ca organe locale ale administrației de stat (Decretul-lege nr. 8 din 7 ianuarie 1990) și statuarea administrării județelor, municipiilor, orașelor și comunelor (Legea 5/1990, Art. 2).

Primii pași spre descentralizare. Pionieratul (1991-1996)

Bazele juridice ale procesului cooperării descentralizate dintre autoritățile și comunitățile locale din România au fost solid fundamentate prin prevederile Constituției României. Astfel, articolul 120 din Constituție stipulează faptul că: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice” (Constituția României, Capitolul V, Administrația publică, Secțiunea a 2-a, Administrația publică locală, Art. 120).

În concepția Constituantei, consiliul județean are rolul sinergic de asigurare a cooperării cu autoritățile administrației publice locale pentru soluționarea problemelor comune. În acest mod, rolul și activitatea consiliilor județene devin din ce în ce mai evidente și mai necesare în desfășurarea procesului de descentralizare în domeniul administrației publice locale prin implementarea legilor privind finanțele publice locale, a legii privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, precum și a legii privind regimul concesiunilor: „Consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orașenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean” (Constituția României, Cap. V, Administrația publică, Secțiunea a 2-a, Administrația publică locală, Art. 122).

Primii pași care au statuat cadrul legislativ pentru transferul puterii administrative de la nivel central către colectivitățile locale în vederea gestionării intereselor specifice s-au

realizat prin aprobarea Constituției României (Art. 119-121), în 8 decembrie 1991, a Legii administrației publice locale nr. 69/1991, respectiv a Legii Alegerilor Locale nr. 70/1991.

Aceste documente au consfințit pentru prima dată câteva principii majore, cum ar fi principiul autonomiei locale, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în probleme de interes major, inclusiv prin referendum, răspunderea proprie a aleșilor locali pentru actele administrative (Legea administrației publice locale nr. 69/1991, Cap. 1, Dispoziții generale, Art. 1).

Constituția României, adoptată în 1991, definea noile structuri administrative ca „autorități administrative autonome” (Constituția României, art. 121, alin. 2) și reglementa înființarea administrației publice locale „pe baza principiului descentralizării” (Constituția României, art. 120, alin. 1).

Strategia subsecventă de descentralizare a administrației publice are la bază definirea clară a rolului autorităților publice locale corelat cu rolurile celorlalte entități publice interesate de la nivel local sau central.

Procesul de descentralizare în România s-a derulat într-un ritm fluctuant încă de la începutul anilor 1990. Evoluția a fost oscilantă, având atât tendințe de descentralizare, cât și de centralizare, în funcție de prevederile legale care au întărit în anumite situații controlul autorităților centrale, iar altele au acționat în sensul descentralizării.

Au fost identificate o serie de aspecte negative cauzate de un cadru legislativ incoerent și incomplet privind transferul de competențe de la autoritățile administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale³:

- descentralizarea unor competențe fără transferul proprietății asupra bunurilor;
- transferul de responsabilități către administrațiile locale, fără asigurarea resurselor aferente;
- lipsa unei abordări integrate de descentralizare în formularea politicilor;
- structura sistemului de transferuri;
- rolul neclar al regiunilor de dezvoltare în procesul de descentralizare;
- lipsa de coordonare la nivelul inițiativelor ministerelor;
- lipsa transparenței și predictibilității sistemului de finanțare a bugetelor locale;
- preponderența alocărilor cu destinație specială, care au limitat cheltuirea eficientă a resurselor prin limitarea coordonării și a integrării serviciilor locale.

Transferul serviciilor comunitare de utilități publice în administrarea autorităților publice locale a vizat inițial, în mod generos, o serie de domenii: amenajarea teritoriului, infrastructura rutieră de interes local, locuințele sociale, instituțiile de cultură de interes local, asistența socială, învățământul preuniversitar, impozitele și taxele locale, politicile bugetare locale, ordinea publică, evidența persoanelor, unitățile sanitare publice.

În perioada 1991-1996, inițiativele în domeniul descentralizării au vizat regimul general al autonomiei locale și modul de finanțare a autorităților administrației publice locale. Principalele competențe ale autorităților publice locale în materie de descentralizare în această

³ Câteva dintre aceste probleme vor fi abordate la secțiunea Concluzii generale.

perioadă au fost legate de gospodărire comunală, amenajarea teritoriului, urbanism, servicii sociale sau anumite instituții de cultură, la care s-au adăugat cele privind întreținerea unităților sanitare. Ponderea acestora la nivelul cheltuielilor din bugetele locale se situa între 12% și 15%.⁴

În 1995 au fost descentralizate cheltuielile cu bunuri și servicii, precum și cele de capital pentru învățământul preuniversitar, fără a se proceda și la o descentralizare a patrimoniului aferent acestor instituții către comunitățile locale. *Este evident o problemă de natură legală finanțarea bunurilor acestor unități din bugetele locale, fără a avea dreptul de proprietate asupra lor.* Până în anul 2000 ponderea acestor cheltuieli a ajuns la aproape 10% din bugetele locale.

Au fost de asemenea *elaborate o serie de acte normative importante care privesc procesul de descentralizare*. Legea administrației publice locale nr. 69/1991, Ordonanța nr. 15/1992, privind impozitele și taxele locale, Legea nr. 15/1990, privind crearea regiilor autonome locale, Ordonanțele nr. 26/1992 și nr. 10/1993, referitoare la taxe, avize, certificate și actualizarea lor, Legea nr. 45/1992, privind taxele în sume fixe și asupra mijloacelor de transport, Ordonanța nr. 69/1994, privind reorganizarea regiilor autonome de interes local, Legea impozitelor și taxelor locale nr. 27/1994, precum și republicarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991 în 18 aprilie 1996.

Experiența și aplicarea celor două legi (Legea administrației publice locale nr. 69/1991 și Legea alegerilor locale nr. 70/1991) au scos la iveală o serie de imperfecțiuni care nu au fost avute în vedere în momentul aprobării lor. De asemenea, era necesară o *corelare a acestor legi cu prevederile Constituției României, adoptată după aprobarea lor*. Această necesitate a fost reclamată atât de către structurile asociative ale autorităților publice locale, pe de o parte, cât și de Guvernul României și prefecți, pe de altă parte. Strategia de Reformă Economico-Socială a Programului de guvernare, aprobată de Parlament în noiembrie 1992, avea ca principal obiectiv modificările legislative amintite.

Un moment important în dinamizarea procesului promovării reformei în administrația publică centrală și locală din România, al descentralizării serviciilor publice și al întăririi autonomiei locale l-a reprezentat Conferința „Democrația și dezvoltarea locală în România”, organizată la București în 28-30 octombrie 1994, în parteneriat, de Guvernul României, Asociația Președinților Consiliilor Județene, Federația Municipiilor din România, Uniunea Europeană, Banca Mondială și Consiliul Europei. Cele trei teme abordate, „Democrația locală”, „Finanțele locale” și „Dezvoltarea socio-economică locală”, au fost însoțite de rapoarte de specialitate care au relevat dimensiunile politice, juridice și economice ale unei autonomii locale adevărate, bazată pe o descentralizare reală care să permită cetățeanului să participe la gestionarea afacerilor publice și la luarea deciziilor care vizează problemele locale de interes direct. Au fost abordate problemele importante cu care se confruntă administrația locală la momentul respectiv, cum ar fi: reforma în administrația publică locală, cadrul legislativ existent, autonomia financiară, autonomia patrimonială, relația consiliu local – regie autonomă, statutul aleșilor locali, statutul funcționarului public,

⁴ Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, *Raportul Uniunii Naționale a Consiliilor Județene din România 2003*, București, 2004, pp. 31-34.

cooperarea comunităților locale, justițiabilitatea principiului autonomiei locale, participarea cetățenilor.⁵

Analiza stadiului reformei administrației locale a evidențiat „situația hibrid în care instituțiile democratice locale coexistă cu puternice structuri de tip centralizat, fiind nevoite să funcționeze într-un cadru instituțional, legislativ și economic incompatibil, ceea ce creează o serie de disfuncționalități”.⁶ La momentul respectiv reforma era parțial înfăptuită, limitându-se în esență la reorganizarea administrativă și la crearea autorităților și instituțiilor necesare funcționării administrației locale statuate în Constituția României și în Legea administrației publice locale nr. 69/1991. Din acest motiv s-a subliniat necesitatea unui pachet legislativ coerent și a unor instituții și pârgii economico-financiare care să asigure o autonomie reală, efectivă și eficientă a autorităților administrației publice locale și să permită realizarea unor reforme complementare cheie, în special cele care privesc autonomia financiară și patrimonială și care nu erau încă adoptate.

Au fost formulate o serie de propuneri concrete care vizau schimbările necesare, dar și așteptate, pentru a vorbi despre o reformă reală coerentă și integrată a administrației:

- „crearea cadrului legislativ și a mecanismelor caracteristice unei autentice autonomii locale;
- adaptarea reglementărilor existente și adoptarea unor noi reglementări în concordanță cu prevederile Constituției și ale Cartei Europene a Autonomiei Locale;
- descentralizarea deciziei, resurselor și responsabilităților până la nivel local;
- crearea sau trecerea unor servicii deconcentrate sub autoritatea comunităților locale, în conformitate cu competențele conferite de lege consiliilor locale sau județene în ceea ce privește dezvoltarea economico-socială, buget-finanțe și fiscalitate locală;
- administrarea domeniului public și privat al unităților teritorial-administrative;
- coordonarea activității regiilor și societăților de interes local;
- stabilirea unor proceduri clare de aplicare a prevederilor legale și simplificarea procedurilor administrative în special în domeniile financiar și investițional, în contextul în care există o serie întreagă de ordonanțe și hotărâri ale Guvernului sau normative ale ministerelor care anulează autonomia consacrată prin lege în aceste domenii”.⁷

În concluzie, procesul lent al reformei administrației centrale prin intermediul organelor deconcentrate a avut influențe negative asupra reformei pe plan local, fenomen față de care autoritățile administrației publice locale nu au avut mijloace legale de intervenție, fiind practic paralizate. O reformă reală în administrație presupune în mod necesar realizarea unui echilibru perfect între atribuțiile cu care sunt investite autoritățile administrației publice locale pentru rezolvarea problemelor mereu crescânde ale cetățenilor care le-au ales și cele cu care sunt investite structurile deconcentrate ale statului în diferite domenii de activitate.

⁵ *Raport la Conferința „Democrația și Dezvoltarea locală în România”*, București, 1994.

⁶ Ibid., p. I-10.

⁷ Ibid., p. I-11.

Primul pas în ceea ce privește prioritățile continuării reformei în domeniul administrației publice locale l-a constituit perfecționarea și completarea cadrului legislativ și instituțional care guvernează acest domeniu.

S-a constatat necesitatea proiectării unui cadru juridic adecvat care să vizeze abrogarea actelor normative căzute în desuetudine, modificarea celor care necesită completări sau simplificări, corelarea actelor normative care generează incoerențe legislative, precum și noi acte normative în corelație cu prevederile moderne. Au fost propuse câteva acțiuni importante pentru clarificarea și asigurarea cadrului normativ și instituțional necesar unei reale autonomii locale⁸:

1. Abrogarea sau modificarea unor acte normative anterioare perioadei decembrie 1989, dar și a unora recente (hotărâri de Guvern, ordine sau circulare ministeriale), care nu sunt în concordanță, încalcă sau îngreșesc autonomia locală sau competențele conferite prin lege autorităților administrației publice locale. În perioada anterioară, sub pretextul controlului de legalitate, au fost exercitate presiuni de diferite nuanțe asupra unor autorități ale administrației publice locale, mai ales asupra primarilor și președinților consiliilor județene, ajungându-se uneori până la suspendarea acestora din funcție (vezi exemplele: municipiul Sighet, Consiliul Județean Maramureș, Sectorul 3, Sectorul 6 sau municipiul Slatina). Faptul că în anumite situații organele judecătorești sesizate au respins acțiunile intentate primarilor, repunându-i în funcție, demonstrează înjustețea măsurilor luate uneori abuziv.
2. Îmbunătățirea prevederilor Legii nr. 69/1991 a administrației publice locale, precum și a Legii nr. 70/1991 a alegerilor locale și punerea lor de acord cu prevederile Constituției și ale Cartei Europene a Autonomiei Locale. Prezintă în cele ce urmează principalele modificări necesare care trebuiau aduse Legii administrație locale:
 - „definirea mai clară a principiilor pe care se întemeiază administrația publică locală;
 - stabilirea conținutului raporturilor juridice dintre autoritățile administrației publice locale, precum și dintre acestea și structurile guvernamentale din teritoriu (prefecturi sau servicii deconcentrate);
 - simplificarea și concretizarea procedurii de constituire a consiliilor locale și județene pentru eliminarea blocajelor constatate;
 - eliminarea confuziilor și clarificarea incompatibilităților între funcția de consilier cu alte funcții;
 - reglementarea statutului primarului și stabilirea unei proceduri distincte de demitere a acestuia;
 - clarificarea instituției viceprimarului;
 - clarificarea statutului secretarului;
 - organizarea serviciilor comunităților locale și a relațiilor cu structurile deconcentrate ale guvernului în teritoriu;

⁸ Ibid., p. I-12.

- definirea clară a patrimoniului comunităților locale și a competențelor de administrare a acestuia de către consiliile locale și județene;
 - reglementarea formelor de cooperare între consiliile locale, între consiliile județene și între consiliile locale și județene;
 - crearea cadrului juridic care să permită consiliilor locale și județene stabilirea de înfrățiri, relații și acorduri de cooperare transfrontalieră, interregională și internațională, inclusiv dreptul de a adera și a face parte din diferite structuri, asociații sau organisme naționale, europene sau internaționale;
 - reglementarea mai clară a naturii juridice a actelor (ordinelor) prefectului și a naturii juridice a responsabilităților acestuia în situația emiterii unor ordine ilegale care încalcă sau restrâng autonomia locală sau suspendă abuziv aleșii locali;
 - reglementarea raporturilor dintre autoritățile administrației publice locale și agenții economici de interes local sau județean, în special cu regiile autonome;
 - stabilirea clară a relației între Guvern, prefecți și consilii locale și județene, între consiliile locale și județene, precum și între acestea și serviciile deconcentrate la nivel local;
 - crearea cadrului operațional pentru descentralizarea efectivă a unor servicii de interes local în domeniile educației, sănătății, culturii, asistenței sociale, finanțe, investiții de interes local, cu transferarea aferentă a resurselor necesare (amintim o serie de hotărâri de guvern care stabilesc competențe pentru serviciile deconcentrate, încalcă sau limitează atribuțiile consiliilor locale sau județene stabilite prin Legea nr. 69/1991, sau autonomia locală consacrată prin Constituție)”.⁹
3. Adoptarea unor noi acte normative care să creeze și să asigure cadrul legislativ necesar descentralizării și asigurării unei reale autonomii locale, exercitării depline și eficiente a atribuțiilor, competențelor și responsabilităților conferite de lege administrațiilor publice alese în comune, orașe și județe. S-a evidențiat necesitatea elaborării unui pachet legislativ coerent care să fundamenteze derularea normală a activității administrației publice locale în condiții de autonomie reală:
- „legea patrimoniului public și privat;
 - legea finanțelor publice locale;
 - regimul general privind autonomia locală;
 - statutul funcționarului public;
 - statutul aleșilor locali;
 - statutul juridic al relațiilor dintre regiile locale și colectivitățile locale;
 - legea cooperării între colectivitățile locale;
 - instituirea prin lege a unei forme de dialog și consultare între structurile reprezentative ale aleșilor locali și reprezentanți ai executivului și legislativului”.¹⁰

⁹ Ibid., p. I-14.

¹⁰ Ibid., p. I-14-15.

Efervescența legislativă. Reformele legislative adevărate (1996-2000)

Relansarea procesului de reformă a administrației publice locale, după alegerile din noiembrie 1996, a deschis drumul construcției legislative și instituționale care să susțină un proces coerent și consistent privind descentralizarea serviciilor publice din România. Un pas semnificativ pe plan național, dar și în plan european, în acest sens, l-a constituit ratificarea de către Parlamentul României, prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997, a Cartei Europene a Autonomiei Locale.

Această deschidere, reprezentată de ratificarea Cartei Europene a Autonomiei Locale, a fost urmată de inițierea și adoptarea unor legi importante pentru continuarea reformei în domeniul administrației publice locale, documente care au dat substanță reală și efectivitate principiilor autonomiei locale și descentralizării prevăzute în Constituție.

În ordine cronologică, aceste legi importante (urmate de hotărâri de guvern care au reglementat cadrul instituțional de aplicare) sunt:

- Legea nr. 151/1998, privind dezvoltarea regională în România;
- Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 24/1998, privind regimul zonelor defavorizate;
- Legea nr. 189/1998, privind finanțele publice locale, urmată de o serie de ordonanțe și hotărâri de guvern care au descentralizat procedurile de stabilire, încasare și urmărire a impozitelor și taxelor locale;
- Legea nr. 213/1998, privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia;
- Legea nr. 219/1998, privind regimul concesiunilor;
- O.U.G. nr. 26/1997, prin care competențele privind protecția copilului aflat în dificultate au fost transferate de la nivel central la nivel local și județean, prin înființarea serviciilor publice specializate pentru protecția copilului.

În luna august 1998, prin Ordonanța nr. 120, Guvernul a ratificat „Convenția-cadru europeană privind cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților administrației publice locale”, document care a fost aprobat de Parlament prin Legea nr. 78/1999.

Legea nr. 189/1998, privind finanțele publice locale, a avut ca efect creșterea ponderii sumelor alocate bugetelor locale din Produsul Intern Brut și, în mod corespunzător, a proporției cheltuielilor locale din totalul cheltuielilor publice.

În ceea ce privește gradul de autonomie privind posibilele cooperări ale autorităților publice locale (acorduri de colaborare, cooperare, înfrățire și aderarea la asociații interne sau internaționale), se constată o clară independență financiară stipulată de art. 58 din Legea finanțelor publice locale, dublată de consacrarea proprietății publice și private a comunităților locale, precum și dreptul de a concesiiona, de a închiria, de a atribui sau de a da în administrare bunuri, ceea ce conferă șanse mult mai mari demersurilor de acest gen.

Merită amintit faptul că, începând cu 1996 până în 2000, autoritățile locale primesc noi atribuții în privința instituțiilor de cultură de interes local sau județean, protecției copilului, drumurilor de interes local și județean, aeroporturilor de interes regional, protecției

plantelor, consultanței agricole, subvenționării energiei termice și plății indemnizațiilor pentru asistenții personali ai persoanelor cu handicap.¹¹

Promovarea propriilor politici de dezvoltare regională de către autoritățile administrației publice locale reprezintă un nou mod de abordare a dezvoltării de jos în sus, pe baza inițiativelor și programelor de dezvoltare ale colectivităților locale care cunosc cel mai bine necesitățile locale. Pentru fundamentarea conceptului care stă la baza acestei politici în România, s-a elaborat, la cererea Guvernului, prin programul PHARE, „Carta Verde a dezvoltării regionale în România”, în anul 1997. În acest context, pentru întărirea rolului și responsabilităților administrației publice locale în dezvoltarea economică și socială a fiecărei localități, precum și a regiunilor de dezvoltare, a fost elaborată Legea-cadru privind dezvoltarea regională în România, nr. 151/1998, document care înglobează într-un concept unitar politica de dezvoltare regională drept componentă esențială a autonomiei locale.

Analiza comparativă a etapelor descentralizării pune în evidență realizările legislative ale perioadei 1996-2000 față de toate celelalte perioade în care așa-zișele măsuri în procesul descentralizării au rămas la nivel declarativ, fiind în general numai elemente de propagandă, fără nicio finalitate concretă cu efecte asupra colectivităților locale.

Încercarea de abordare strategică (2001-2004)

Al treilea val al descentralizării are loc în perioada 2001-2004, când au fost adoptate câteva documente strategice care au creat cadrul instituțional și structurile tehnice ale procesului de descentralizare. În această perioadă a fost adoptată o nouă legislație privind administrația publică locală, prin aprobarea Legii nr. 215/2001, stabilindu-se, pe baza unor noi reguli, o serie de atribuții în seama autorităților administrației publice locale, cu accent pe serviciile publice. Astfel, au fost adoptate și legile specifice acestor servicii, după cum urmează: Ordonanța nr. 84/2001, privind serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, Ordonanța nr. 86/2001, privind serviciile de transport public local de călători, și Ordonanța nr. 88/2001, privind serviciile comunitare publice pentru situații de urgență. Tot în această perioadă au fost descentralizate cheltuielile de personal și burse din învățământul universitar, învățământul special către consiliile județene, creșele, ajutorul social, ajutoarele pentru încălzire, plata personalului neclerical la consiliile județene, alocațiile pentru persoanele cu handicap, unitățile de asistență medico-socială, unitățile sanitare publice și cheltuielile de întreținere ale acestora, sistemele centralizate de producere și furnizare a energiei termice. Trebuie menționat faptul că, deși transferarea acestor servicii a însemnat un pas înainte în ceea ce privește procesul de descentralizare, *din punct de vedere financiar resursele descentralizate nu au acoperit nevoile de finanțare pentru noile atribuții*, chiar în condițiile în care în iulie 2003 a fost aprobată Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 45/2003, care marchează o creștere a procentajului din impozitul pe venit aplicat individual alocat bugetelor locale.

O mențiune specială trebuie acordată H.G. nr. 1006/2001, pentru aprobarea Strategiei Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică. Această hotărâre

¹¹ Radu Comșa, "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat," în *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Claudiu Crăciun și Paul E. Collins (coord.) (Iași: Polirom, 2008), p. 333.

urmează aproape identic Programul de guvernare pe perioada 2001-2004, adoptat în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului în data de 28 decembrie 2000.¹²

În cele ce urmează vom face o analiză a principalelor prevederi ale acestei strategii, modalitățile de implementare și efectele pe termen scurt, mediu și lung.

O simplă constatare vizează art. 3 din Hotărâre, care prevede „actualizarea anuală a strategiei prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administrației Publice”, demers care nu a fost implementat niciodată. La o primă apreciere, constatăm că la capitolul teorie stăm foarte bine, abordarea fiind destul de corect fundamentată printr-o structură logică ce conține introducerea, necesitatea reformei, principiile de bază, viziunea procesului, scopul și obiectivele generale, grupurile-țintă, durata, natura reformei, riscurile implementării, condițiile preliminare pentru implementare, metodologia de planificare, implementare și monitorizare, stadiul actual al reformei, prioritățile reformei, planul strategic de acțiune și managementul procesului de reformă. Din păcate, *majoritatea prevederilor din această strategie au rămas doar în faza de intenție, cele mai multe măsuri lăsându-se așteptate și în prezent.*

Printre obiectivele generale ale procesului de reformă le regăsim și pe cele legate de procesul de descentralizare (Anexa la H.G. 1006/2001):

- „descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale administrative și financiare;
- accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice și preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile administrațiilor locale;
- transferarea către autoritățile publice locale a activităților și resurselor corespunzătoare de la bugetul de stat pentru finanțarea unor servicii publice destinate comunităților locale: sănătate, cultură, poliție comunitară, pompieri, apărare civilă;
- așezarea pe baze noi, echitabile, a impozitelor și taxelor locale;
- demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare;
- preluarea evidenței populației și organizarea acesteia ca serviciu comunitar de către consiliile locale și consiliile județene (cartea de identitate, cartea de alegător, întocmirea listelor electorale permanente, permise auto, certificate de înmatriculare);
- transferarea în subordinea prefecturilor a activității de eliberare și evidența pașapoartelor simple prin organizarea unui serviciu public județean specializat;
- organizarea unor servicii comunitare pentru situații de urgență (incendii, inundații, grindină, cutremure, îngheț), care vor prelua atribuțiile actuale ale unităților de pompieri și apărare civilă;
- înființarea la nivelul fiecărei unități administrative – comună, oraș, municipiu – a poliției comunitare pentru ordinea publică, prin preluarea unor atribuții specifice de la inspectoratele de poliție;

¹² Pentru o analiză detaliată a situației de la acea vreme și o propunere de elemente de reformă, incluzând scop, obiective generale, cerințe pentru implementare, structură logică a procesului de descentralizare, a se vedea Marius Profiroiu, "Accelerarea reformei administrației publice", *Revista Transilvană de Științe Administrative*, VIII, no., (2002), pp. 13-23.

- aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane;
- pregătirea condițiilor pentru organizarea administrativ-teritorială în conformitate cu standardele Uniunii Europene;
- armonizarea cadrului legislativ cu reglementările Uniunii Europene;
- asigurarea coerenței și stabilității pe termen lung a cadrului legislativ în domeniul administrației publice centrale și locale;
- inițierea unei ample acțiuni de îmbunătățire a reglementărilor existente în domeniu și elaborarea unor reglementări noi, bazate pe principiile prevăzute de Constituție și de Carta Europeană a Autonomiei Locale: *Codul de procedură administrativă, Codul administrativ, Codul electoral*;
- *acordarea statutului de comună unui număr de peste 1.000 de sate care îndeplinesc criteriile legale, asigurându-se astfel apropierea autorității administrative de cetățean;*
- *organizarea ca orașe a unui număr important de comune care, prin dotările tehnico-edilitare (alimentare cu apă și gaze, canalizare, telefonie), îndeplinesc statutul de localitate urbană”.*

Un element care poate atrage comentarii este durata reformei: 2001-2004. În condițiile în care durata consacrată a unei strategii este de cel puțin cinci ani, putem vorbi în cel mai bun caz despre un plan de acțiune și nu despre un document de planificare strategică. În fine, o parcurgere atentă a planului strategic de acțiune conduce la o serie de concluzii interesante privind modul de abordare a procesului de descentralizare și un bilanț al realizărilor din acest punct de vedere.

Evaluând rezultatele obținute prin aplicarea H.G. 1006/2001, se constată că după trei ani acestea nu sunt satisfăcătoare, termenele de aplicare fiind foarte strânse, obiectivele asumate inițial fiind prea ambițioase, necesitând mijloace financiare considerabile, la concurență cu alte priorități. Procesele de descentralizare și deconcentrare la nivelul serviciilor publice nu au fost finalizate, concluzia fiind că nu s-au transferat resursele financiare corespunzătoare și nu s-au stabilit clar competențele transferate și nivelurile de descentralizare, existând prevederi care au întărit controlul autorităților centrale asupra funcțiilor autorităților publice locale (O.G. nr. 80/2001 și Legea 154/2002).¹³

O nouă încercare în ceea ce privește reforma în administrația publică din România a reprezentat-o H.G. nr. 699/5.05.2004, pentru aprobarea „Strategiei actualizate a Guvernului României privind accelerarea reformei în administrația publică, 2004-2006”, elaborată cu asistență internațională finanțată prin programul PHARE.

Privind retrospectiv perioada 2001-2004, constatăm că, în ciuda angajamentelor guvernamentale care vizau îmbunătățirea cadrului legislativ, transferul noilor competențe

¹³ Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 80/2001 prin care se stabilesc normative de cheltuieli pentru autoritățile publice, „indiferent de modul de finanțare” a activității acestora. Normativele de cheltuieli se referă la „acțiunile de protocol, numărul de autoturisme, consumul de carburanți și costul convorbirilor telefonice”. Practic se limitează aceste cheltuieli la anumite niveluri, încălcând în mod flagrant autonomia locală privind decizia în aceste situații.

către administrațiile publice locale a fost redus ca amploare. Măsurile care serveau implementării strategiilor sectoriale ale ministerelor legate de transferul competențelor în procesul descentralizării în vederea îmbunătățirii serviciilor publice locale deja descentralizate au fost sporadice și incomplete. Realizarea acestor deziderate în termenele stabilite prin programul de guvernare ar fi reprezentat un mare pas înainte în ceea ce privește modernizarea radicală și rapidă a administrației publice din România, o aliniere eficientă la tot ceea ce înseamnă normele, valorile și exigențele europene. Din păcate, strategia este incompletă, identificând un număr restrâns de probleme de interes general ale sistemului.

Deși s-au înregistrat progrese reale prin adoptarea unui pachet legislativ privind funcția publică, descentralizarea serviciilor publice, finanțele publice locale, *capacitatea de implementare a legilor adoptate a fost slabă, multe dintre legi nefiind aplicate sau fiind parțial aplicate*. În acest mod, noile instituții nu și-au îndeplinit în totalitate sarcinile aferente, ceea ce a condus la o eficiență scăzută și la o serie de cazuri de politizări ale administrației, elemente constatate în rapoartele Comisiei Europene. *Acțiunile concrete de reformă s-au limitat mai ales la crearea unui cadru legislativ și instituțional, abordarea la nivelul politicilor publice fiind inadecvată sau absentă, lipsa de consecvență, utilizarea excesivă a autorității și implementarea ierarhică a reformelor având drept consecință o diminuare consistentă a capacității administrative de implementare a reformei*.

Procesul de descentralizare a fost tergiversat, termenele stabilite prin planul de aplicare a strategiei nu au fost respectate, iar toate intențiile bune lansate inițial nu au avut finalitate în adevărata descentralizare a serviciilor publice, toate aceste probleme având efecte negative asupra dezvoltării locale și regionale.

În procesul de descentralizare a serviciilor publice, în ciuda adoptării mai multor legi, alocarea responsabilităților între administrația centrală și locală s-a făcut incomplet, confuz și fără resurse, având drept consecință uneori o recentralizare la nivelul ministerelor. În concluzie, putem aprecia *că au lipsit măsurile concrete care să rezolve deficiențele constatate, precizate ca obiective pe termen mediu în strategia guvernamentală* (H.G. 699/2004, „Strategia actualizată a Guvernului României privind accelerarea reformei în administrația publică, 2004-2006”):

- clarificarea repartizării competențelor între ministere, servicii publice deconcentrate și autorități publice locale, în cadrul unui proces bine structurat și larg participativ, concomitent cu punerea în practică a unui sistem de reglementări care să permită intervențiile de natură financiară ale Guvernului numai pe baza unor indicatori obiectivi;
- creșterea autonomiei financiare a autorităților publice locale prin: creșterea ponderii veniturilor proprii la peste 50%; îmbunătățirea sistemului de echilibrare a distribuției resurselor pe orizontală; îmbunătățirea sistemului de predictibilitate a alocărilor de la nivel central; introducerea sistemului de calcul bazat pe alocarea subvențiilor operaționale; elaborarea de proceduri și reguli stricte pentru derularea finanțărilor obiectivelor de investiții; îmbunătățirea sistemului de management al bugetului de venituri și cheltuieli și a sistemului de raportare la nivel local;
- redefinirea competențelor prefecților. Transformarea prefecților în înalți funcționari publici care să asigure aplicarea politicilor Guvernului la nivel local prin serviciile

publice deconcentrate ale ministerelor, fără imixtiuni în autonomia locală a administrației publice;

- aprobarea în Parlament a celor două legi organice atât de necesare și așteptate: legea-cadru a descentralizării și legea care să reglementeze noul statut al prefecților în perspectiva profesionalizării acestei funcții începând cu anul 2006;
- crearea Comitetului Tehnic Interministerial care să asigure implementarea strategiei – componenta descentralizare;
- elaborarea unui sistem de indicatori pentru măsurarea performanțelor procesului de descentralizare;
- înființarea, începând cu anul 2004, a Observatorului Funcției Publice, format din toți actorii care participă la reforma funcției publice (societatea civilă, instituții publice beneficiare, sindicate, partide).

O inițiativă interesantă în ceea ce privește elaborarea strategiei actualizate de accelerare a reformei în administrația publică a constituit-o organizarea Forumului Național privind dezbaterea publică a proiectului, în perioada septembrie-decembrie 2003. Au fost organizate opt reuniuni regionale în care s-au discutat temele reformei pentru cunoașterea de către toți factorii implicați, principalele direcții de acțiune, puncte de vedere pentru îmbunătățirea proiectului și asigurarea legitimității noii strategii. Declarația finală referitoare la concluziile rezultate în urma desfășurării întâlnirilor din cadrul Forumului a fost elaborată și aprobată cu ocazia ultimei întâlniri care a avut loc la Sinaia în 4-5 decembrie 2003, intitulată „Descentralizarea în România – prezent și perspective”.

Având în vedere acest document de lucru important în ceea ce privește viziunea asupra reformei, dar și implementarea ei, organismele internaționale care au contribuit la elaborarea ei (Comisia Europeană și Banca Mondială) au susținut ideea ca această strategie să fie asumată și implementată de noul guvern în perioada 2005-2008.

Încercarea de consolidare printr-o abordare organizată (2005-2008)

Perioada 2005-2008 a fost marcată de angajamentele internaționale asumate de România, noul guvern instalat la sfârșitul anului 2004 având ca obiectiv principal pregătirea și aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007. Deși nu făcea parte din domeniile *acquis*-ului comunitar, *funcționarea eficientă a administrației publice* reprezenta unul dintre criteriile politice importante ale aderării.

În Programul de guvernare 2005-2008, reforma administrației publice constituia o prioritate, fiind abordate o serie de obiective ambițioase, în concordanță cu bunele practici europene în domeniul descentralizării și deconcentrării (Programul de guvernare 2005-2008, pag. 50-57):

- „introducerea, de către autoritatea publică, a standardelor de calitate pe baza cărora să fie monitorizate și evaluate atât serviciile publice, cât și activitatea funcționarilor publici;
- *continuarea procesului de descentralizare* a serviciilor publice de bază: educație, sănătate, asistență socială și ordine publică;

- *stabilirea unui sistem de planificare strategică* pentru fiecare autoritate din sistemul administrației publice centrale și locale în raport cu serviciile publice pe care le furnizează;
- *liberalizarea pieței utilităților publice*, precum și eliminarea din legislație a tuturor barierelor instituționale care împiedică investițiile în utilitățile publice și privatizarea acestora;
- *delimitarea competențelor și responsabilităților* prin redimensionarea rolului consiliilor județene în privința serviciilor publice;
- *descentralizarea administrativă și întărirea autonomiei puterilor locale* prin transferul competențelor administrative privind furnizarea unor servicii publice de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale;
- *descentralizarea veniturilor fiscale*, îmbunătățirea managementului financiar prin transferul competențelor financiare de la nivelul administrației publice centrale la cel al administrației publice locale;
- *dezvoltarea organizațională* și implementarea unui sistem standard de management al reglementărilor;
- *introducerea și utilizarea mecanismelor de participare publică* la elaborarea politicilor publice, precum și la evaluarea realizării acestora”.

La nivel de intenție, programul pare generos în ceea ce privește autoritățile publice locale, dacă ne referim la măsurile de limitare a sferei serviciilor publice deconcentrate și a rolului prefectului, care ar trebui să se ocupe cu prioritate de monitorizarea și controlul legalității actelor administrative emise de autoritățile locale. Analizând Programul de guvernare 2005-2008, se remarcă intenția de a propune codificarea legislației în domeniul organizării și funcționării administrației publice locale, a serviciilor și utilităților publice de interes local, a funcției publice și, mai ales, a instituției prefectului.

În vederea îndeplinirii măsurilor Programului de guvernare, s-a elaborat Strategia sectorială a Ministerului Internelor și Reformei Administrative privind reforma instituțională, care s-a materializat prin adoptarea de către Guvern a Memorandumului nr. 8.092/2005 „Evaluarea stadiului implementării strategiei Guvernului României privind accelerarea reformei administrației publice” și adoptarea în 2006 a Memorandumului cu tema „Asumarea de către Guvern a situației alocării competențelor autorităților administrației publice locale de la nivelul județelor, respectiv comunelor și orașelor, în furnizarea serviciilor publice locale, potrivit cadrului normativ actual”.

O evaluare a implementării măsurilor propuse în Programul de guvernare este prezentată în Raportul asupra îndeplinirii Programului de guvernare 2005-2008:

- „introducerea standardelor de calitate pe baza cărora să poată fi monitorizată și evaluată activitatea funcționarilor publici și a serviciilor publice;
- continuarea procesului de reformă a serviciilor publice și a utilităților publice prin elaborarea legilor specifice: Legea privind serviciile comunitare de utilități publice, Legea serviciului de apă și canalizare, Legea serviciului de iluminat public, Legea

serviciului de transport public, Legea serviciului public de alimentare cu energie termică, Legea privind înființarea, organizarea și funcționarea asociațiilor de proprietari, Legea privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere;

- elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare pentru domeniile: agricultură, muncă și protecție socială, cultură, sănătate, educație și transporturi, iar prin Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 s-au asigurat condițiile descentralizării serviciilor publice de bază: educație, sănătate, asistență socială și ordine publică;
- definitivarea cadrului legal pentru descentralizarea administrativă și financiară prin modificarea și completarea Legii administrației publice locale, a Legii de modificare și completare a Legii privind instituția prefectului și a Legii finanțelor publice locale. În 2008, deși cu mare întârziere, a fost aprobată H.G. nr. 139/2008, privind aprobarea normelor metodologice de aplicare a Legii-cadru a descentralizării, care au clarificat aspectele privind modul de constituire, funcționare, precum și atribuțiile structurilor tehnice implicate în procesul de descentralizare;
- introducerea planificării strategice multianuale, cu caracter obligatoriu la nivelul autorităților publice centrale și locale, aplicarea principiilor managementului strategic și implementarea măsurilor de modernizare a administrației la nivel ministerial și județean (prefecturi și consilii județene);
- separarea utilităților publice de serviciile publice și introducerea standardelor de calitate prin adoptarea Legii nr. 51/2006 și a Legii nr. 286/2006 de modificare și completare a Legii administrației publice locale nr. 215/2001. Au fost elaborate și adoptate normele-cadru de aplicare a acestor legi;
- liberalizarea pieței utilităților publice prin aplicarea legilor: Legea nr. 51/2006, Legea nr. 101/2006, Legea nr. 230/2006, Legea nr. 241/2006, Legea nr. 325/2006, Legea nr. 92/2007;
- revizuirea Legii statutului funcționarului public, nr. 188/1999;
- introducerea instituției administratorului public la nivel de unitate administrativ-teritorială, în baza Legii nr. 286/2006 de modificare a Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale. Prin aceeași modificare *a fost eliminată, în sfârșit, competența prefectului în ceea ce privește procesele de numire, sancționare și demitere a secretarului unității administrativ-teritoriale;*
- aprobarea prin H.G. nr. 426/2006 a Strategiei Naționale privind accelerarea dezvoltării serviciilor comunitare de utilități publice.
- elaborarea și transmiterea către ministerele de linie (Ministerului Muncii, Solidarității Sociale și Familiei, Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale, Ministerului Culturii și Cultelor, Ministerului Sănătății Publice, Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului) a conținutului-cadru al strategiei sectoriale de descentralizare;
- revizuirea Legii privind instituția prefectului, nr. 340/2004, în baza căreia, începând cu anul 2006, prefectul devine înalt funcționar public. Conducătorii instituțiilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației

publice centrale din subordinea Guvernului au obligația să transmită prefectului proiectul de buget, care avizează consultativ și îl înaintează conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat;

- promulgarea Legii nr. 273/2006, privind finanțele publice locale, care conferă o descentralizare reală din punctul de vedere al actului administrativ și al managementului financiar, asigurându-se o întărire efectivă a autonomiei locale, o repartizare echitabilă a fondurilor financiare de la bugetul de stat către toate unitățile administrativ-teritoriale, eliminându-se riscul ingerințelor de ordin politic, asigurându-se astfel posibilitatea îmbunătățirii și dezvoltării infrastructurii și serviciilor prin accesarea fondurilor structurale, transparența în elaborarea și aprobarea bugetelor locale și posibilitatea participării cetățenilor la luarea deciziilor de interes public;
- elaborarea O.U.G nr. 46/2007 pentru completarea art. 63 din Legea nr. 273/2006, privind finanțele publice locale, respectiv pentru exceptarea de la gradul de îndatorare a împrumuturilor contractate și/sau garantate de unitățile administrativ-teritoriale pentru asigurarea prefinanțării și/sau cofinanțării proiectelor care beneficiază de fonduri externe nerambursabile de preaderare și postaderare;
- elaborarea și aprobarea unor acte normative care întăresc autonomia financiară: Legea privind Codul fiscal; Legea privind Codul de procedură fiscală; Legea de Reglementare a unor măsuri financiar-fiscale; Legea privind datoria publică locală; Ghidul privind participarea cetățenească în faza de elaborare a bugetului local; Ghidul privind colectarea impozitelor și taxelor locale”.¹⁴

Perioada de stagnare. Mimarea descentralizării (2009-2012)

În perioada 2009-2012 nu au fost înregistrate progrese semnificative în ceea ce privește procesul de descentralizare, acțiunile întreprinse în acest domeniu fiind lipsite de consistență, sporadice și lansate mai ales în scopuri electorale. Programul de guvernare 2009-2012 nu aduce elemente de noutate sau de substanță, reprezentând practic o înșiruire de obiective și direcții de acțiune, cu măsuri care se regăsesc și în documentele guvernelor precedente. Reforma administrației publice este abordată în capitolul 19 și conține practic trei obiective de guvernare, respectiv patru direcții de acțiune, dintre care numai două se referă la descentralizare, după cum urmează¹⁵:

1. Obiective de guvernare:
 - creșterea autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale;
 - restructurarea administrației publice centrale și locale prin măsuri de creștere a eficienței instituționale și simplificare administrativă;
 - creșterea calității și accesului la serviciile publice.

¹⁴ Guvernul României, *Raport asupra îndeplinirii prevederilor Programului de Guvernare 2005-2008*, 2008, pp. 254-257.

¹⁵ *Program de Guvernare 2009-2012*, www.cdep.ro/pdfs/guv200912/ProgramGuvernare.pdf, pp. 69-70.

2. Direcții de acțiune:

- descentralizarea administrativă și creșterea eficienței administrației publice locale;
- descentralizarea financiară;
- gestiunea resurselor umane;
- creșterea eficienței și transparenței în activitatea instituțiilor din administrația publică.

Pot fi remarcate totuși câteva măsuri care privesc descentralizarea competențelor către autoritățile administrației publice locale și care conțin elemente de natură practică, lansate de fiecare dată ca strategii sectoriale ale ministerelor în cadrul reformei administrației publice:

- „În domeniul învățământului preuniversitar de stat:
 - Implementarea măsurilor de descentralizare prevăzute în Legea educației naționale, care să permită transferul competențelor privind organizarea și funcționarea rețelelor școlare și numirea/eliberarea din funcție a directorilor unităților de învățământ;
 - Elaborarea și implementarea standardelor de cost per elev destinate finanțării cheltuielilor curente ale unităților de învățământ.
- În domeniul sănătății publice:
 - Transferarea către autoritățile locale a competențelor privind managementul spitalelor comunale, orașenești, municipale, respectiv județene.
- În domeniul ordinii publice:

Consolidarea rolului autorităților locale prin înființarea poliției locale, cu competențe inclusiv în domeniul circulației pe drumurile publice din interiorul localităților.

- În domeniul culturii:

Descentralizarea instituțiilor de cultură rămase în subordinea Ministerului Culturii și Patrimoniului Național și ai căror beneficiari sunt cu preponderență comunitățile locale.

- În domeniul asistenței sociale:

Îmbunătățirea cadrului de finanțare și monitorizare a serviciilor sociale deja descentralizate, prin stabilirea de standarde de cost și de calitate.

- În domeniul transporturilor:

Descentralizarea porturilor fluviale rămase în subordinea Ministerului Transporturilor și Infrastructurii.

- În domeniul agriculturii:

Descentralizarea către consiliile județene a atribuțiilor direcțiilor județene pentru agricultură, cu excepția celor de inspecție și control.

- În domeniul protecției mediului:

Descentralizarea către consiliile județene a atribuțiilor agențiilor județene pentru protecția mediului, cu excepția celor de inspecție și control”¹⁶.

¹⁶ Ibid., , p. 69-72.

În ceea ce privește descentralizarea patrimonială, sunt propuse câteva măsuri rămase la nivel de intenție:

- „transferul bunurilor (terenuri și clădiri) aflate în administrarea unor ministere, instituții din administrația publică centrală sau societăți comerciale cu capital de stat în proprietatea comunelor, orașelor, municipiilor și a județelor;
- reglementarea, în beneficiul comunităților, a relațiilor patrimoniale dintre unitățile administrativ-teritoriale și operatorii rețelelor de distribuție a energiei electrice și gazelor naturale;
- simplificarea procedurilor privind exproprierea pentru cauza de utilitate publică pentru proiecte de interes local”.

Pentru susținerea descentralizării financiare au fost propuse câteva măsuri care se regăsesc și în alte propuneri anterioare, dar și câteva intenții interesante, care ridică semne de întrebare în ceea ce privește implementarea lor în practică:

- **„dimensionarea sumelor defalcate pentru finanțarea serviciilor publice descentralizate în funcție de standarde de cost per beneficiar /unitate de măsură, mai ales în învățământ, servicii sociale și întreținerea drumurilor publice;**
- determinarea sumelor defalcate pentru echilibrarea bugetelor locale pe bază de formule care să confere predictibilitate și transparență în alocarea acestora;
- elaborarea și implementarea reglementărilor privind *secțiunile de funcționare și dezvoltare ale bugetelor locale*; adaptarea sistemului de echilibrare a bugetelor locale, astfel încât să asigure resursele necesare secțiunii de funcționare (realizate în 2010);
- elaborarea și implementarea reglementărilor privind criza financiară și insolvența unităților administrativ-teritoriale, conform prevederilor Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006, cu modificările și completările ulterioare (O.U.G. nr. 46/21.05.2013, apărută în M.O. Partea I, nr. 299/24.05.2013);
- *inclusiunea în legile anuale ale bugetului de stat a unor anexe distincte care să conțină estimările pentru următorii 3 ani ale sumelor ce se vor aloca bugetelor locale, astfel încât autoritățile locale să poată planifica proiecte și programe multianuale (deși există, asemenea prevederi nu au fost aplicate până acum);*
- creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și a veniturilor bugetelor locale ale acestora prin:
 - acordarea dreptului autorităților locale de a modifica nivelul impozitelor și taxelor locale în funcție de necesitățile locale și gradul de suportabilitate al populației;
 - *calcularea valorii impozabile a clădirilor și terenurilor din intravilanul localităților prin raportarea la valoarea de piață a acestora, acolo unde aceasta este vădit mai mare decât cea determinată prin formula actuală de calcul (nerealizată până în acest moment);*
 - *revizuirea cotelor defalcate din impozitul pe venit în funcție de noile competențe transferate autorităților locale în cursul procesului de descentralizare (paradoxal, s-a procedat la reducerea acestora);*

- *alocarea integrală la bugetele locale a sumelor provenite din amenziile aplicate persoanelor juridice, întocmai ca în cazul celor provenite din amenziile aplicate persoanelor fizice” (realizată abia în anul 2014).*¹⁷

Merită remarcată, cel puțin la nivel formal, semnarea la 29 martie 2009, la Bușteni, a „Acordului cu privire la descentralizarea administrației publice”, încheiat între Guvern și structurile asociative ale autorităților publice locale (Uniunea Națională a Consiliilor Județene, Asociația Municipiilor, Asociația Orașelor și Asociația Comunelor din România). Acest acord cuprindea „categoriile de competențe ce vor fi descentralizate și principiile de transfer ale acestora către autoritățile administrației publice locale” în domeniile de bază: educație, sănătate, ordine și siguranță publică, stare civilă, serviciile de evidență a persoanei, protecție socială, cultură, tineret și sport, mediu, transport, urbanism, protecția consumatorilor, construirea de locuințe sociale și pentru tineret. Ulterior au avut loc câteva întâlniri privind descentralizarea la sediul Ministerului Administrației și Internelor (în calitate de coordonator al procesului) sau la ministerele implicate, fără a avea o finalitate în folosul autorităților locale.

Intrarea în vigoare a H.G. nr. 961/2009, privind aprobarea „Ghidului-cadru pentru elaborarea standardelor minime de calitate și a standardelor minime de cost pentru serviciile publice descentralizate”, prevedea ca aceste standarde să fie elaborate până la data de 30 septembrie 2009, *ceea ce nu s-a realizat nici până în prezent pentru toate serviciile publice*. Având în vedere cele prezentate, putem aprecia că rezultatele acordului amintit au fost ne semnificative.

Un alt moment în procesul descentralizării l-a constituit adoptarea la 28 aprilie 2010 a Memorandumului cu titlul „Asumarea de către Guvern a calendarului de activități privind derularea procesului de descentralizare”, în care erau propuse măsuri de descentralizare în câteva sectoare: poliție, educație, sănătate, agricultură, cultură, tineret și sport. În acest context, au fost transferate către autoritățile locale și județene un număr de 368 de spitale din cele 371 prevăzute în H.G. nr. 529/2010, iar proiectul de lege a poliției locale a fost aprobat în Parlament prin Legea nr. 155/2010 în luna iulie.

În anul 2011 a fost adoptată Legea Educației Naționale nr. 1/2011, în care sunt prevăzute măsurile aferente procesului de descentralizare, în special prin aprobarea standardelor de cost pentru finanțarea de bază pe elev/preșcolar. Tot în 2011 a fost reevaluat Memorandumul din 2010 și asumat de Guvern un nou Memorandum având drept titlu „Modificarea calendarului de activități privind derularea procesului de descentralizare”, cu abordare directă a Ministerului Educației, Tineretului și Sportului și Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Ca realizare efectivă prin adoptarea ulterioară a unor hotărâri de guvern, au fost transmise o serie de imobile din domeniul public al statului (Ministerul Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului) în domeniul public al unităților administrativ-teritoriale și în administrarea consiliilor județene.

În anul 2012 nu putem remarca o evoluție semnificativă a procesului de descentralizare, chiar în contextul unui an electoral. Singura măsură care poate fi amintită este adoptarea Legii nr. 122/2012 pentru modificarea Legii nr. 283/2010, privind înființarea și funcționarea Camerelor pentru agricultură, silvicultură și dezvoltare rurală, ca *document teoretic*,

¹⁷ Ibid., p. 69-72.

întrucât Camerele Agricole nu sunt funcționale. Mai mult, prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 26/2012, se instituie o serie de restricții pentru autoritățile administrației publice locale privind achiziția de servicii juridice de consultanță, de asistență și/sau de reprezentare, achiziția de tipărituri și alte bunuri pentru acțiunile de reprezentare și protocol, zile festive, zile aniversare, numărul persoanelor care se pot deplasa în străinătate, precum și obligativitatea de a diminua cu 30% cheltuielile de protocol și deplasările în străinătate.¹⁸

Un alt document care ar trebui amintit în contextul reformei în administrația publică este Programul Național de Reformă 2011-2013 (PNR), aprobat de Guvernul României în luna noiembrie 2010. Programul Național de Reformă 2011-2013 constituie o platformă-cadru pentru definirea și aplicarea politicilor de dezvoltare a României în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene prevăzute în Strategia Europa 2020. În document sunt asumate reformele prevăzute în Programul Național de Reformă 2007-2010 și în Programul de guvernare 2009-2012. Singurul obiectiv care se referă la tema noastră îl constituie „restructurarea și eficientizarea activității administrației publice”, dar fără referiri directe la procesul de descentralizare. Trebuie totuși remarcată intenția de a *defini un cadru legislativ coerent și unitar prin standardizarea procedurilor administrative într-un Cod administrativ al României și un Cod de procedură administrativă, care să trateze în mod unitar toate aspectele aferente procedurilor administrative specifice autorităților publice centrale și locale.*

Lansarea provocărilor privind regionalizarea/descentralizarea. Ce ne așteaptă? Ce sperăm? (2013-2016)

Din punct de vedere teoretic, anul 2013 marchează o activitate mult mai consistentă în ceea ce privește cele două procese: regionalizare, respectiv descentralizare. Abordarea procesului de regionalizare și crearea regiunilor ca unități administrativ-teritoriale funcționale distincte presupun parcurgerea succesivă a celor trei procese administrative:

- procesul de revizuire a Constituției;
- procesul de elaborare a cadrului normativ necesar organizării și funcționării regiunilor;
- procesul de elaborare a cadrului normativ necesar descentralizării competențelor către autoritățile regionale și locale.

Deși Programul de guvernare 2013-2016 acordă o importanță deosebită demarării procesului de regionalizare și continuării procesului de descentralizare administrativă și financiară, cele trei procese amintite *nu au putut să fie finalizate în termenele asumate fie din cauza lipsei de consens politic (modificarea Constituției), fie din cauza tergiversării cauzate de alegeri (alegeri pentru Parlamentul European, alegeri prezidențiale), fie din cauza imperfecțiunilor actelor normative (Legea descentralizării declarată neconstituțională).*

Trebuie remarcat faptul că, după declararea Legii descentralizării ca neconstituțională în 10 ianuarie 2014, subiectul a fost abordat sporadic, fără a exista dezbateri publice sau analize la nivel legislativ. În acest fel, *am ajuns să discutăm în anul 2015 tot despre proiecte de legi și acte normative sau măsuri pentru implementarea proceselor de regionalizare și descentralizare.* Mai mult

¹⁸ O.U.G. nr. 26/2012, Monitorul Oficial, Partea I, nr. 392, 12 iunie 2012.

decât atât, în acest moment prioritatea legislativă o reprezintă elaborarea Codului Electoral, care să statueze desfășurarea alegerilor locale și parlamentare din anul 2016. Apreciind ca finalitate pentru acest act normativ luna iunie 2015, reanalizarea în Parlament a Legii descentralizării, într-o viziune optimistă, ar putea avea loc cel mai devreme în sesiunea din toamnă a anului 2015. Având în vedere că se preconizează ca procesul revizuirii Constituției să se desfășoare în aceeași perioadă, există foarte multe semne de întrebare privind reanalizarea și modificarea în Parlament a Legii-cadru a descentralizării în această perioadă.

Totuși, vom încerca să trecem în revistă principalele măsuri demarate în 2013 (chiar dacă puține sunt finalizate), în vederea creării cadrului instituțional pentru înființarea regiunilor administrativ-teritoriale și continuarea procesului de descentralizare administrativă și financiară.

La 19 februarie 2013, Guvernul României a aprobat Memorandumul cu titlul „Adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România”, care propune transferul unor competențe de la nivel central către nivelul local, în vederea sporirii legitimității autorităților publice în realizarea obiectivelor strategice la nivel regional, cu efect asupra modernizării societății românești. Pe baza acestui document, au fost înființate două organisme în vederea elaborării cadrului normativ aferent celor două procese:

„Consiliul Consultativ pentru Regionalizare (CONREG)” – organism cu rol strategic, care oferă expertiză în definirea profilului viitoarelor regiuni. Acest grup a elaborat trei rapoarte în care sunt prezentate criteriile funcționale și principiile care trebuie să stea la baza procesului de regionalizare-descentralizare;

„Comitetul Tehnic Interministerial pentru Regionalizare-Descentralizare (CTIRD)” – organism cu rol tehnic, care asigură coerența și unitatea de abordare a procesului de transfer al competențelor de la nivelul central către nivelul local/regional.¹⁹

Au fost inițiate și desfășurate pe parcursul anului 2013 o serie de dezbateri publice naționale având drept temă procesul de regionalizare-descentralizare și sesiuni de dezbateri/seminarii cu participarea principalilor actori, dar și cu specialiști străini.

Pe parcursul anului 2013 a fost demarat de către Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice un proces de inventariere și pregătire a cadrului legislativ aferent regionalizării-descentralizării.

Tot în 2013, Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice a elaborat proiectul legii privind stabilirea unor măsuri de descentralizare a unor competențe exercitate de unele ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și a unor măsuri de reformă privind administrația publică. După procedurile de transparență decizională și consultare publică, proiectul de lege a fost adoptat de Guvern în ședința din 14 noiembrie 2013 și înaintat Parlamentului, unde a fost aprobat prin angajarea răspunderii la data de 19 noiembrie 2013. Ulterior, proiectul legii privind descentralizarea a fost atacat la Curtea Constituțională, care s-a pronunțat în 10 ianuarie 2014, constatând că legea în ansamblul ei este neconstituțională.

¹⁹ Memorandum privind adoptarea măsurilor necesare pentru demararea procesului de regionalizare-descentralizare în România, Guvernul României, 19 februarie 2013, www.mdrt.ro/userfiles/Regionalizare_memorandum_1902_13.doc, pp. 3-4.

Programul de guvernare 2013-2016 conține un capitol intitulat „Dezvoltare și Administrație”, în care, într-un mod destul de simplificat, sunt expuse elementele procesului de reformă a administrației publice, cu accent pe dezvoltarea regională, regionalizare și descentralizare.

Deși abordate într-o manieră oarecum logică (context, necesitate, obiective, direcții de acțiune), problemele expuse ocupă un spațiu foarte restrâns (6-7 pagini) și *prezintă numai niște declarații de intenție ale Guvernului, fără termene sau responsabilități concrete, preluând o parte din obiectivele existente în alte programe de guvernare sau documente elaborate anterior care nu au fost implementate sau sunt în curs de implementare.*

Analiza prezentată evidențiază problemele și nerealizările procesului de reformă a administrației publice (în special în domeniul descentralizării), precum și necesitatea continuării și accelerării acestui proces în vederea atingerii Țintelor asumate în contextul Strategiei Europa 2020.

La capitolul Dezvoltare și Administrație regăsim componenta regionalizare și descentralizare administrativă și financiară, unde sunt propuse câteva măsuri cu caracter general, care, analizate în detaliu, *reflectă lipsa de profesionalism în abordarea reformei.*

Putem aminti câteva dintre aceste măsuri, cu comentariile de rigoare²⁰:

- „definitivarea unui calendar riguros privind descentralizarea administrației publice” – *nu rezultă niciun calendar și, prin urmare, este pusă sub semnul întrebării rigurozitatea lui;*
- „modificarea tuturor actelor normative cu privire la administrația publică locală, în vederea creării cadrului instituțional necesar descentralizării”²¹ – *este foarte greu un asemenea demers, ținând cont de multitudinea actelor normative care trebuie modificate și completate și de perioada necesară pentru o asemenea acțiune și care ar da peste cap toate termenele stabilite.*

În rest, nu mai putem remarca decât *propuneri cu caracter de generalitate, care nu pot fi cuantificate ca volum și timp, ceea ce conduce la o lipsă de predictibilitate a efectelor în teritoriu sau la o prelungire a unui status-quo etern în ceea ce privește procesul de descentralizare.* Lipsa unui calendar de descentralizare sau a unor instrumente de monitorizare semestrială sau anuală a implementării măsurilor preconizate face imposibilă o apreciere a rezultatelor care se speră să fie obținute.

Este interesant de analizat și Programul legislativ al Guvernului României pentru perioada 2013-2016 – Principalele reglementări. Secțiunea care ne interesează, „Dezvoltare și Administrație”, preluată din Programul de guvernare 2013-2016, conține un calendar cu actele normative care trebuia să fie adoptate în perioada 2013-2014. La o primă evaluare, constatăm un număr de 30 de acte normative (23 pentru anul 2013 și 7 pentru anul 2014), dintre care 14 sunt legate de procesul de descentralizare și sunt considerate priorități legislative. *Analizând aceste acte normative la momentul actual, constatăm că singura lege (Legea descentralizării) care a fost promovată și aprobată de Parlament, și aceea prin angajarea răspunderii, a fost declarată neconstituțională de Curtea Constituțională.* În consecință, în Programul legislativ al

²⁰ Programul de guvernare 2013-2016, Hotărârea Parlamentului nr. 45/21.12.2012 (Monitorul Oficial nr. 877/21.12.2012), capitol Dezvoltare și Administrație.

²¹ Ibid.

Guvernului României pentru anul următor (2014) regăsim majoritatea propunerilor de acte normative din 2013, cu termene depășite în momentul de față. Astfel, *din totalul de 11 acte normative propuse ca priorități în prima sesiune parlamentară din 2014, regăsim 7 proiecte de legi raportate din 2013.*

O atenție specială trebuie acordată celor două coduri, Codul administrativ și Codul de procedură administrativă, menite să realizeze un cadru general unitar aplicabil administrației publice, care să conducă la sistematizarea, simplificarea și clarificarea legislației specifice, la eliminarea normelor juridice neclare, necorelate, paralele și contradictorii, la acoperirea vidului legislativ și la îmbunătățirea unor prevederi legale în vigoare. Istoria celor două coduri parcurge o perioadă foarte lungă, începând cu anul 2001, când a existat prima intenție din partea Guvernului României de a reglementa domeniul administrativ în cadrul Programelor de guvernare și al Planurilor legislative anuale, responsabilitatea revenind Ministerului Administrației și Internelor. Reluarea procesului de codificare a actelor normative care reglementează aspectele procedurale ale administrației publice a cunoscut o oarecare consistență în anul 2008, odată cu materializarea acțiunilor întreprinse prin adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 1360/2008, pentru aprobarea tezelor prealabile ale Codului de procedură administrativă. Procesul de standardizare a procedurilor administrative a fost reluat în 2011, când Ministerul Administrației și Internelor, beneficiind de sprijin financiar prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, și-a asumat prin Programul Național de Reformă (PNR) 2011-2013 acțiunile de elaborare și adoptare ale celor două documente. Baza elaborării noilor teze prealabile ale codurilor administrative a constituit-o analiza disfuncționalităților de tehnică legislativă din actele normative ale sectorului administrației publice pentru cinci domenii: administrația publică centrală, administrația publică locală, personalul din administrație, patrimonial public și privat, serviciile publice. *Rezultatele analizei constată în proporție de 75% cazuri contradictorii între anumite prevederi ale actelor normative, peste 60% cazuri de necorelări între actele normative și peste 50% situații de vid legislativ.*²² În final, trebuie să constatăm că *procesul nu a fost finalizat, între propunerile de priorități legislative cuprinse în Planurile legislative ale Guvernului aferente anului 2013 și perioadei 2013-2016 regăsindu-se ambele coduri.*

Singura realizare majoră din această perioadă în ceea ce privește procesul de descentralizare o constituie Legea descentralizării, aprobată de Parlamentul României, dar care a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională a României în 10 ianuarie 2014, astfel încât trebuie reluată și modificată pentru a fi pusă în concordanță cu observațiile CCR.

Prezentăm în continuare câteva dintre constatările Curții Constituționale care au stat la baza constatării neconstituționalității intrinseci a legii:

- „Legea descentralizării este neconstituțională pentru că nu respectă art. 5, alin. (1), din Legea-cadru a descentralizării, nr. 195/2006, care prevede că «transferul competențelor este fundamentat pe analize de impact și realizat pe baza unor metodologii specifice și a unor sisteme de indicatori de monitorizare, elaborate de

²² Comitetul Consultativ Tematic Administrație și Bună Guvernanță (CCTABG), *Analiză socio-economică*, 2013, p. 20.

către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, în colaborare cu Ministerul Administrației și Internelor și structurile asociative ale autorităților administrației publice locale».

- În urma analizării unor documente trimise de Guvern, CCR constată că acestea, eterogene prin conținut, vizează informări generale în privința problematicii regionalizării și descentralizării. Documentul transmis Curții, intitulat «Document strategic privind măsurile necesare accelerării procesului de regionalizare-descentralizare în România 2013-2016», nu are semnificația juridică a unui studiu/analiză de impact. Curtea a constatat că aceste documente nu reprezintă analizele de impact la care Legea-cadru nr. 195/2006 face referire, rezultând o lipsă de corelare cu dispozițiile acesteia.
- Art. 5, alin. (2), din Legea-cadru nr. 195/2006 prevede organizarea de «faze-pilot în vederea testării și evaluării impactului soluțiilor propuse pentru descentralizarea competențelor pe care le exercită în prezent», operațiune nerealizată în majoritatea domeniilor supuse reorganizării.
- Art. 9 din Legea-cadru nr. 195/2006 prevede elaborarea unor standarde de cost pentru finanțarea serviciilor publice și de utilitate publică descentralizate și standarde de calitate aferente asigurării furnizării acestora de către autoritățile administrației publice locale. Curtea a constatat că în privința domeniilor descentralizate nu au fost elaborate astfel de standarde nici măcar la nivel estimativ. Având în vedere importanța și complexitatea acestora, elaborarea standardelor era necesar să fie realizată anterior adoptării prezentei legi²³.

Un document recent, care vizează problematica administrației publice, având drept pilon procesul de descentralizare, este „Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020”, elaborată de Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în colaborare cu Cancelaria Primului-Ministru și aprobată prin H.G. nr. 909/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 834bis/17.11.2014. Strategia este elaborată în contextul procesului de programare a fondurilor europene aferente perioadei 2014-2020 și reprezintă un document integrat care are în vedere prevederile Acordului de Parteneriat care va sta la baza finanțărilor nerambursabile din fonduri structurale pentru perioada 2014-2020.

Strategia pentru consolidarea administrației publice are ca scop remedierea principalelor deficiențe care împiedică administrația din România să-și îndeplinească rolul la nivelul așteptărilor beneficiarilor săi, prin stabilirea cadrului general de reformă a administrației publice pentru perioada 2014-2020. Documentul este însoțit de un plan de acțiune care include atât obiective pe termen scurt, care vizează orizontul de timp 2016 (Anexa nr. 3), termen până la care România va trebui să îndeplinească integral condiționalitatea aferentă domeniului administrație publică, cât și obiective strategice pe termen lung, care vor viza orizontul de timp 2020, termen corelat cu derularea Programului Operațional Capacitate Administrativă.

²³ Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 1, 10 ian. 2014, punctele 96-100, pp. 38-39.

Pentru a se asigura o participare mai largă la definitivarea și prioritizarea măsurilor de reformă, s-a derulat, în luna iunie 2014, o amplă consultare on-line cu privire la principalele obiective și direcții de acțiune ale Strategiei, la care au participat reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale și locale (atât de la nivel politic, cât și de la nivel tehnic), ai Parlamentului, ai mediului academic și ai societății civile. Ministerele de linie, în special cele opt ministere prioritare menționate în Acordul de Parteneriat, au formulat propuneri concrete specifice domeniilor lor de competență, care au fost avute în vedere în definitivarea obiectivelor specifice și direcțiilor de acțiune ale Strategiei.

Concluzia cea mai importantă rezultată din analizele prezentate, cu efect direct asupra procesului de descentralizare, *este capacitatea administrativă redusă, determinată de o serie de cauze structurale* analizate în documentul amintit: politizarea administrației publice, alocarea deficitară a fondurilor publice și a resurselor, caracterul fragmentat și delegarea neclară de responsabilități, lipsa de încredere între palierele politic și administrativ, care conduce la rezistență la schimbare, lipsa de inițiativă și birocrația excesivă, lipsa de transparență, deprofesionalizarea.²⁴

În vederea rezolvării problemelor evidențiate și în perspectiva dezvoltării în continuare a capacității administrative, sunt propuse o serie de măsuri încadrate în cadrul unor obiective generale susținute de mai multe obiective specifice. Prezentăm în continuare principalele acțiuni propuse în cadrul obiectivului general IV „Creșterea autonomiei locale și consolidarea capacității autorităților administrației publice locale pentru promovarea și susținerea dezvoltării la nivel local”:

1. Asigurarea cadrului comun optim pentru repartizarea competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală:
 - asigurarea cadrului instituțional necesar pentru dezbaterile, analiza și fundamentarea deciziilor referitoare la transferul competențelor între diferitele paliere administrative;
 - dezvoltarea și utilizarea unui set de indicatori care să permită evaluarea capacității autorităților administrației publice locale cu privire la exercitarea competențelor care le sunt conferite, potrivit cadrului legal în vigoare (cu accent pe evaluarea resurselor financiare, umane și materiale utilizate sau atrase) și de a exercita noi competențe;
 - dezvoltarea de mecanisme de monitorizare referitor la exercitarea competențelor de către structurile deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de evaluare a efectelor și impactului deconcentrării;
 - elaborarea de analize cu privire la oportunitatea transferului competențelor de la administrația publică centrală la administrația publică locală, astfel încât procesul decizional cu privire la transferul de competențe să devină unul predictibil, transparent și menit să asigure exercitarea competențelor la nivelul optim;

²⁴ Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, *Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020*, 2014, www.mdrap.ro/userfiles/consultari_publice/30_06_14/anexa1.doc, Proiect, Anexa nr. 1, p.18.

- identificarea resurselor financiare necesare funcționării serviciilor descentralizate;
 - dezvoltarea unui mecanism de monitorizare a competențelor descentralizate, precum și de evaluare a efectelor și impactului descentralizării;
 - descentralizarea competențelor identificate.
2. Consolidarea autonomiei financiare a autorităților administrației publice locale:
- crearea cadrului și mecanismelor necesare asigurării stabilității și predictibilității surselor de venit pentru unitățile administrativ-teritoriale;
 - întărirea rolului Comitetului pentru Finanțe Publice Locale;
 - elaborarea unor analize cu privire la inventarierea, prioritizarea și corelarea necesarului de investiții locale;
 - elaborarea unor mecanisme pentru asigurarea predictibilității alocării sumelor de la bugetul de stat în vederea finalizării investițiilor locale;
 - promovarea unor măsuri de natură să stimuleze unitățile administrativ-teritoriale pentru identificarea și exploatarea de surse alternative generatoare de venituri proprii sau modalități alternative de diminuare a cheltuielilor bugetare (proiecte cu finanțare nerambursabilă, diferite mecanisme de colaborare/parteneriat, apelarea la voluntariat, sponsorizări);
 - asigurarea de asistență tehnică pentru elaborarea planurilor de redresare financiară;
 - promovarea de măsuri care să conducă la creșterea veniturilor proprii, inclusiv măsuri economice/de dezvoltare, care să contribuie la creșterea bazei de impozitare, prin luarea unor măsuri legislative privind impozitele și taxele locale;
 - promovarea de măsuri care să conducă la creșterea veniturilor proprii la nivelul unităților administrativ-teritoriale;
 - dezvoltarea unor mecanisme eficiente de gestiune a execuției bugetare”.²⁵

Recent a fost lansată „Strategia generală de descentralizare 2015-2016”, menită să înlocuiască proiectul de lege a descentralizării elaborat anterior, care a fost trecut prin Parlament prin asumarea răspunderii Guvernului și declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională a României în ianuarie 2014. Documentul încearcă să propună o serie de măsuri care să pregătească procesul de descentralizare prin evaluarea unor faze-pilot pentru testarea competențelor care urmează să fie descentralizate de ministerele implicate. Datele colectate și procesate prin descentralizarea-pilot vor sta la baza unor rapoarte de monitorizare și studii de impact care vor însoți noul proiect de lege a descentralizării în vederea îndeplinirii condițiilor impuse de către Curtea Constituțională. Analizând conținutul documentului, constatăm că el reprezintă de fapt un text cu referiri generale privind măsurile pregătitoare ale procesului de descentralizare, studii de impact, standarde de cost și indicatori de monitorizare, menit să îndeplinească toate condițiile impuse de Curtea Constituțională. Fiind elaborată pentru o perioadă de doi ani, denumirea de „strategie” este improprie, iar calendarul etapelor preliminare ale procesului de descentralizare și planul de acțiuni anexate

²⁵ Ibid., pp. 74-76.

sunt foarte strânse ca termene, ceea ce ne face să credem că mai avem de așteptat până la finalizarea acțiunilor propuse. Când afirmăm acest lucru avem în vedere etapele „preliminare” transferului de competențe, care sunt cam multe și încadrate în termene foarte „optimiste” de implementare:

- elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare;
- organizarea și implementarea fazelor pilot;
- elaborarea analizelor de impact cu privire la competențele ce urmează să fie descentralizate;
- elaborarea proiectelor de legi sectoriale privind transferul competențelor;
- elaborarea proiectelor de acte normative prin care se transferă patrimoniul;
- elaborarea, modificarea, completarea sau abrogarea, după caz, a legislației primare și/sau secundare care reglementează competențele transferate.

Definită ca document-cadru care să stabilească direcțiile strategice ale Guvernului în domeniul descentralizării, bănuim că strategia va avea ca finalitate (deși nu rezultă din document) elaborarea unui nou proiect de lege privind descentralizarea în România. Din păcate, în cel mai bun caz, acest lucru nu se va putea realiza înainte de anul 2017, chiar în contextul unei aprecieri optimiste de finalizare în cadrul termenelor propuse.

Concluzii generale

Procesul de descentralizare este un proiect ambițios care presupune schimbarea structurală a felului în care administrația publică centrală și cea locală gândesc actul administrativ. Pentru reușita unui asemenea proiect este absolut necesară colaborarea tuturor actorilor care o vor implementa sau monitoriza în viitor. În acest context, este necesar un parteneriat real între Ministerul Finanțelor Publice (coordonator în domeniul descentralizării financiare), ministerele de linie (responsabile cu transferarea competențelor sectoriale), administrația publică locală, structurile asociative ale acesteia și societatea civilă. *Procesul de descentralizare ar trebui analizat și implementat în corelație cu cel al regionalizării, chiar dacă acesta reprezintă un pas ulterior. Acest lucru este evident dacă ținem seama de interdependența dintre cele două fenomene care implică o abordare integrată.* Din analiza evoluției procesului de descentralizare în perioada 1990-2015, prezentată anterior, se desprind câteva concluzii importante care trebuie avute în vedere în perspectiva continuării și finalizării acestui demers:

1. Lipsa unei viziuni integrate în formularea politicilor de descentralizare

Abordarea a fost punctuală și de conjunctură, fără o viziune integrată a descentralizării, formularea unei politici de descentralizare în România demarând cu adevărat în 2001, iar implementarea parțială a acesteia a întârziat până la finele anului 2004. Trebuie evidențiat faptul că prima structură interministerială care să identifice problemele și opțiunile privind descentralizarea, să valideze propunerile conforme cu Programul de guvernare și să consolideze aceste opțiuni prin consultarea cu factorii interesați a fost înființată în 2004. Și, în aceste condiții, înființarea Comitetului Tehnic Interministerial și a Grupurilor de Lucru sectoriale nu a condus la o evoluție semnificativă în implementarea procesului.

2. Lipsa coordonării eficiente a demersurilor

Până în anul 2004 nu a existat o abordare coordonată la nivel instituțional, lipsind atât o structură de coordonare a ministerelor de resort, cât și structura profesională capabilă să acorde asistența de specialitate. În acest fel, relația dintre ministere s-a caracterizat printr-un dialog aproape inexistent, constatându-se o lipsă de încredere reciprocă între ministere și o dispută permanentă care a condus la ignorarea completă a ciclului politicilor publice. În consecință, actele normative aferente care să detalieze competențele autorităților publice locale în furnizarea serviciilor publice au fost incomplete sau au lipsit complet.

3. Evoluția fluctuantă a pașilor procesului de descentralizare

Majoritatea măsurilor adoptate în procesul descentralizării au fost luate la nivel declarativ, deciziile fiind determinate de presiunile internaționale, fără o pregătire politică și tehnică judicioasă și fără să țină seama de recomandările societății civile. Mai mult decât atât, au existat situații în care *s-a înregistrat un regres al procesului prin recentralizarea unor competențe la nivelul Guvernului sau al ministerelor*. Este de notorietate, în acest sens, Ordonanța de Urgență nr. 55/2014, care a permis pentru o perioadă de 45 de zile migrația politică a aleșilor locali chiar în ajunul campaniei electorale pentru alegerile prezidențiale. Această ordonanță, care a legalizat traseismul politic, a reprezentat *un exemplu evident de centralizare politică, administrativă și financiară* (au migrat 552 de primari și peste 4.600 de consilieri județeni și locali, deci mai mult de 5.100 de aleși locali²⁶).

Un alt exemplu recent îl reprezintă Ordonanța de Urgență nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, care preia din competențele consiliilor județene în materie de alocare de fonduri pentru dezvoltare și le transferă Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, transferul acestor resurse făcându-se prin ordin al ministrului: „Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice întocmește și aprobă prin ordin al ministrului repartizarea sumelor pentru program, pe județe, pe fiecare subprogram și pe domenii specifice” (O.U.G. nr. 28/2013, art. 9, alin. 1).

Hotărârea de Guvern nr. 14/2015, privind instituirea unui plafon minimal pentru bugetele comunelor, orașelor și municipiilor, precum și Legea Bugetului pe 2015 (Legea nr. 186/2014) *confirmă, din păcate, tendința de restrângere a competențelor consiliilor județene în materie de alocări de resurse pentru comunitățile locale, centralizând la nivelul Guvernului deciziile aferente*. Situațiile prezentate sunt în totală contradicție cu principiile enunțate de Guvern în toate documentele elaborate în vederea derulării procesului de descentralizare, întârziind sau blocând conștient desfășurarea acestui proces.

Constatăm faptul că după declararea ca neconstituțională a Legii descentralizării a trebuit să treacă mai mult de un an pentru reluarea timidă a dezbaterii și a modificărilor impuse de Curtea Constituțională.

În locul elaborării unui nou proiect de lege a descentralizării, care să fie dezbătut și aprobat în Parlamentul României, a fost preferată elaborarea unui text care adună o serie de prevederi generale sub titlul „Strategia generală de descentralizare 2015-2016”, menit să sugereze o „*anumită preocupare*” privind procesul de descentralizare în România. „Strategia”

²⁶ Expert Forum, *Migrația aleșilor locali*, 2014, p. 6.

este însoțită de un calendar al etapelor preliminare ale procesului de descentralizare care ar trebui finalizate până la sfârșitul anului 2016. Intenția Guvernului României este de a „relua procesul de descentralizare” ținând cont de prevederile Legii-cadru a descentralizării nr. 195/2006, ale Deciziei Curții Constituționale a României nr. 1/2014 și ale Scrisorii de intenție semnate de autoritățile române la 5 martie 2014 și aprobate prin Decizia Consiliului directorilor executivi al Fondului Monetar Internațional din 26 martie 2014. Documentul constituie obiectul unui proiect de hotărâre de guvern și este însoțit de calendarul etapelor preliminare și de un plan de acțiune a căror încadrare în timp ridică mari semne de întrebare. *Ajungem ca după 25 de ani să discutăm despre oportunitatea unor consultări interinstituționale cu principalele autorități, foruri cu competență și expertiză privind cadrul legal, după care să fie lansată dezbaterea publică a proiectului.*

Există și reacții din partea autorităților locale în legătură cu acest document. Astfel, vicepreședintele Consiliului Județean Hunedoara, cu atribuții de președinte, Dorin Gligor, declara: „Este nevoie de descentralizare, însă Guvernul tratează acest aspect cu superficialitate, motiv pentru care nu se poate accepta sub nicio formă varianta Executivului”. De asemenea, președintele Consiliului Județean Cluj, Vakar Istvan, considera că „descentralizarea este în folosul cetățeanului, dar nu va fi reală, dacă Guvernul vrea doar să scape de sarcini, fără să dea bani”.²⁷

4. Fragmentarea administrativă

Analizând evoluția numărului de unități administrativ-teritoriale în perioada la care ne referim, s-a constatat o creștere artificială a acestuia, combinată cu o tendință de ridicare a rangului localității, fără ca aceasta să reflecte o nevoie reală, determinată de o expansiune urbană planificată, de o creștere a nivelului populației sau de o creștere a calității și diversității serviciilor publice oferite. Astfel, numărul comunelor a evoluat crescător, de la 2.682 de comune în 1996 la 2.723 în 2000, apoi la 2.827 în anul 2004, respectiv 2.858 în 2007, ajungând la 2.861 în 2014, cele mai multe (138) fiind înființate în 2004 (an electoral). Acest lucru a determinat scăderea nivelului mediu al populației pentru o comună cu peste 10%, de la 3.791 de locuitori în anul 2000 la 3.384 de locuitori în anul 2007.²⁸ Un alt efect negativ al fragmentării administrative îl constituie scăderea capacității administrative, însoțită de generarea unor costuri suplimentare pentru noul aparat administrativ, noile autorități fiind în imposibilitatea de a asigura serviciile publice corespunzătoare.

Capacitatea fiscală a noilor structuri create a fost în majoritatea cazurilor total insuficientă, acestea devenind dependente de sumele de echilibrare de la bugetul de stat, situație accentuată de noul sistem de echilibrare a bugetelor locale, intrat în vigoare din anul 2007, care favorizează colectivitățile mari, cele mici riscând să nu își acopere nici măcar cheltuielile de funcționare. Având în vedere că programele europene și naționale de finanțare a proiectelor de dezvoltare promovează

²⁷Alina Neagu, "Noul proiect de descentralizare a fost transmis de Liviu Dragnea către Klaus Iohannis, Parlament și autoritățile locale", *Hotnews*, 19/03/2015 <http://www.hotnews.ro/stiri-politic-19686286-noul-proiect-descentralizare-fost-transmis-liviu-dragnea-catre-klaus-iohannis-parlament-autoritatile-locale.htm>..

²⁸ Asociația Comunelor din România, *Agenda Comunelor din România 2008*, București, ACoR, 2008, p. 11.

investițiile de mari dimensiuni, ceea ce impune în mod natural asocierea intercomunitară, tragem concluzia că, *pe termen mediu și lung, divizarea comunelor și chiar menținerea actualelor comune cu populație redusă vor avea consecințe negative asupra colectivităților respective.*

Președintele Asociației Comunelor din România, Emil Drăghici, primarul comunei Vulcana Băi, a subliniat foarte ferm situația financiară dificilă cu care se confruntă administrația locală din România: „O treime dintre comunele din România – adică aproape 1.000 de unități administrative din totalul celor 2.861 de comune din România – se află în pragul falimentului, nu doar pentru că toate au luat credite și nu le mai pot returna, ci pentru că nu mai au venituri și nu mai au bani să funcționeze – de fapt, nu mai au bani nici pentru salariile angajaților”.²⁹ Analiza evoluției datoriei publice locale evidențiază o creștere spectaculoasă de la 3.472 milioane lei în anul 2006 la circa 13.800 milioane lei (circa 3,2 miliarde euro) în anul 2012, conform datelor prezentate de Ministerul Finanțelor Publice, ceea ce arată că 30% din bugetul cumulativ anual al autorităților publice locale este reprezentat de împrumuturi.³⁰

5. Relația dintre administrația publică centrală și administrația publică locală

5.1. Influența reprezentanților autorității publice centrale asupra activității autorităților publice locale

Dialogul dintre Guvern și administrația locală *a fost inconsistent și politizat, consultarea cu autoritățile publice locale fiind în general sporadică, uneori evitată, alteori selectivă, numai cu reprezentanții partidelor aflate la guvernare. Lipsa de comunicare a ministerelor cu beneficiarii procesului de descentralizare a condus la o serie de inițiative nepotrivite, care au frânat acțiunile în favoarea descentralizării.*

În momentul de față există o serie de opinii potrivit cărora, în speranța reducerii puterii așa-ziselor „baroni locali”, se dorește degrevarea președinților de consilii județene de o serie de atribuții și responsabilități.

Descărcarea președintelui de consiliu județean de calitatea de ordonator principal de credite (cea mai importantă atribuție!) și transferarea acestei atribuții către administratorul public al județului vor conduce în mod sigur la o slabă responsabilizare managerială a acestuia. În realitate, administratorul public al județului, fiind angajat de către președinte, va „beneficia” în permanență de „influența acestuia”.

Propunerea de alegere a primarilor din primul tur de scrutin, motivată numai de rațiuni de natură financiară, reprezintă o soluție care vine să scadă legitimitatea primarului ca ales al comunității, care nu beneficiază în general de o susținere de cel puțin 50% din sufragiul cetățenilor care s-au prezentat la vot.

²⁹ Ionuț Dima, "Emil Drăghici: "O treime dintre comunele din România, adică aproape 1.000 de unități administrative, se află în pragul falimentului"", *Adevărul*, 25/06/2013 http://adevarul.ro/locale/targoviste/faliment-emil-draghici-1_51c939d8c7b855ff56c3c71e/index.html.

³⁰ Conform datelor oficiale citate în Iulian Anghel și Claudia Medrega, "Guvernul spune stop veseliei din administrația locală: primăriile cu probleme intră în insolvență", *Ziarul Financiar*, 22 mai 2013 <http://www.zf.ro/zf-24/guvernul-spune-stop-veseliei-din-administratia-locala-primariile-cu-probleme-intra-in-insolventa-10893116>.

Legea 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, prevede alegerea președintelui de consiliu județean, prin vot indirect, dintre consilierii județeni aleși. În acest mod, poziția cea mai înaltă la nivel de județ devine un obiect de negociere politică între partide (sau interese personale/financiare), iar președintele va fi la discreția partidului care l-a desemnat, devenind o simplă marionetă. Schimbarea de atitudine și decizie în ceea ce privește alegerea președintelui de consiliu județean este evidentă în abordările succesive care au avut loc după anul 2008. Asistăm astfel la propuneri care conduc spre o *recentralizare politică, lansate tocmai de actori politici care susțineau cu totul altă variantă în anul 2008*: „Am mai auzit un argument, de data asta din partea unor foarte buni prieteni ai noștri, ai tuturor, din presă, că o să facem baroni locali. Păi, vă reamintesc că sintagma «baron local» există de 10 ani, cu voturi pe liste. Singura șansă să scăpăm de această sintagmă – nu noi, neapărat, ci cei din teritoriu – este să aibă votul oamenilor. Aveți o problemă cu alegerea votului nominal, pentru ca, după ce se votează consiliul județean, să înceapă presiunile, cumpărarea de voturi, dosare, aranjamente? Vreți iar să fie președintele ales la o cafenea, la o întâlnire între niște lideri care au mai mulți sau mai puțini bani? Prin acest sistem (n.a. – votul uninominal), oamenii puternici vor candida și se vor face mai puține aranjamente de culise, jurăminte la Tismana și alte lucruri de acest gen și îi lăsăm pe oameni să aleagă ceea ce vor”.³¹ Asistăm la o nouă încercare de „recentralizare politică”. Sub masca „debaronizării” la nivel local, recentralizarea aduce aleșii locali importanți (președinți de consilii județene) la dispoziția puterii centrale, care printr-o decizie politică poate influența și chiar dispune atât desemnarea, cât și schimbarea acestora, transformându-i în unelte politice ale centrului.

5.2. Rolul prefectului

Prefectul, în calitate de reprezentant al administrației centrale în teritoriu, are puterea de a contesta actele emise de administrația publică locală, în cazul în care le consideră ilegale, actele contestate fiind suspendate *de jure* de către prefect și nu prin decizia instanței. Există situații absurde în care unii prefecți au formulat critici chiar asupra oportunității unor hotărâri de consiliu local. Într-o anumită perioadă, intervenția prefectului în activitatea administrației locale a fost exercitată și prin controlul său absolut asupra numirii secretarului primăriei.

5.3. Structurile asociative ale administrației publice locale

Lipsa de unitate la nivelul abordării problematicii specifice a structurilor asociative ale administrației locale *a diminuat de cele mai multe ori forța de negociere, credibilitatea lor fiind în scădere din cauza politizării excesive*. Capacitatea structurilor asociative ale administrației locale de a propune politici publice complete și realiste este de asemenea pusă sub semnul întrebării.

5.4. Sistemul de monitorizare a serviciilor publice

Administrația centrală nu colectează date privind beneficiarii serviciilor publice (infrastructură rutieră, apă și canalizare, energie termică, salubritate, iluminat public, transport

³¹ Luare de cuvânt a deputatului Victor Ponta, în ședința Camerei Deputaților din 4 martie 2008, <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6448&idm=2&idl=1>.

public de călători, instituții culturale, beneficiari ai prestațiilor sociale, servicii de protecție a persoanelor vârstnice și a victimelor violenței în familie, servicii educaționale, poliție comunitară) și nu monitorizează indicatori de calitate privind serviciile publice. Realizarea unor baze de date privind serviciile publice locale și implementarea unui sistem de raportare în timp real ar asigura o monitorizare corectă a tuturor situațiilor din teritoriu, ceea ce ar putea permite intervenții punctuale în situații speciale.

6. Transferarea anumitor responsabilități la nivelul administrației locale, fără surse de finanțare

Analiza procesului de transfer al competențelor relevă o serie de deficiențe de planificare și implementare datorate fie lipsei analizelor de impact, fie monitorizării incomplete sau evaluării superficiale, ceea ce a afectat în mod direct gestionarea serviciilor publice locale și a avut efecte negative asupra calității prestațiilor.

Transferul de servicii de bază către administrația publică locală a început imediat după anul 1990, însă nu se poate spune că a existat o voință politică reală, susținută, de a crește autonomia locală. Judecând după felul în care anumite responsabilități funcționale au fost descentralizate, delegate sau deconcentrate, intenția administrației centrale pare să fi fost mai degrabă de a-și reduce deficitele prin transferarea anumitor responsabilități la nivelul administrației locale, fără surse de finanțare. Principalul efect al acestei politici a fost limitarea capacității administrației locale de a face față noilor responsabilități și de a-și adapta sistemul de servicii publice la preferințele și nevoile locale.

Procesele de transfer total sau parțial al unor responsabilități dintre cele mai diverse s-au făcut fără o analiză care să respecte principiul subsidiarității sau al ariei beneficiarilor, *neexistând o delimitare clară a responsabilităților celor două niveluri ale administrației locale din România: nivelul localităților și cel al consiliilor județene*. Faptul că, practic, în legislația românească privind administrația locală *nu există o separare clară a responsabilităților exclusive, partajate sau delegate creează permanent confuzii* și permite transferarea către administrația publică locală a finanțării unor servicii care în mod normal ar fi trebuit să fie în sarcina Guvernului. Trebuie exemplificate, în acest sens, transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale pentru plata drepturilor salariale și a indemnizațiilor persoanelor cu dizabilități, care au fost diminuate, obligând autoritățile locale să contribuie în perioada 1 ianuarie – 30 septembrie 2014 cu un procentaj de 25% (O.U.G. nr. 103/2012), respectiv cu 10% după 1 octombrie 2014 (O.U.G. nr. 58/2014). Alocarea responsabilităților către toate nivelurile administrative implicate în exercitarea unor competențe partajate a fost adesea confuză sau incompletă, ceea ce a condus la declinarea responsabilității de către actorii implicați sau chiar la blocarea furnizării serviciilor publice respective.

Concluzionând, apreciem că *transferul de autoritate decizională a fost incomplet, asistând la situații în care au fost descentralizate servicii publice, fără resurse financiare suficiente*. Realocarea în subordinea Ministerului Culturii și Cultelor³² a unor instituții culturale de la nivel local constituie unul dintre exemplele semieșecului procesului descentralizării în acest domeniu.

³² Este vorba despre teatrele naționale din Târgu Mureș, Craiova, Timișoara, Opera Română din Timișoara, Muzeul Național „George Enescu”.

7. Veniturile proprii ale administrației publice locale

Modificările aduse începând cu anul 1997 legislației privind impozitele și taxele locale au condus la creșterea nivelului resurselor financiare proprii ale autorităților locale, întărind astfel autonomia financiară. În acest mod, dreptul de a stabili taxe locale a fost transferat la nivelul administrației locale, realizându-se, totodată, și descentralizarea mecanismelor de monitorizare și colectare. Pe de altă parte, modificările au condus la creșterea nivelului veniturilor prin transferul, în baza unei formule, a unei părți din impozitul pe venit în bugetul local. Totuși, ponderea veniturilor din impozite și taxe locale, care reprezintă cea mai importantă resursă a bugetelor locale, rămâne redusă. Analizând *situația veniturilor proprii, indicatorul cel mai important al autonomiei locale, constatăm o scădere a ponderii lui din totalul veniturilor locale de la 45% în 1999 la 21% în 2003*.³³

Câteva dintre cauzele care au condus la o reducere a veniturilor proprii sunt prezentate succint mai jos:

- Administrația locală nu are drept de decizie asupra nivelului și bazei de impozitare pentru impozitele care contribuie în mod substanțial la bugetul local;
- Sistemul impozitului pe teren și clădiri este inechitabil și inefficient. Construit pe baza unui sistem de parametri și zone, sistemul de impozitare încearcă, fără succes însă, să valorifice proprietatea la un nivel cât mai apropiat de valoarea de piață;
- Nivelul de colectare a taxelor și impozitelor rămâne nesatisfăcător;
- Administrația centrală nu cunoaște capacitatea fiscală a fiecărei unități administrativ-teritoriale, fiind incapabilă să determine dacă prognozele anuale ale autorităților locale privind veniturile din taxe și impozite locale sunt corecte sau dacă baza de impozitare locală este exploatată corespunzător;
- Veniturile realizate din împrumuturi continuă să aibă o pondere mică, deși contractarea acestora a devenit mult mai accesibilă.

8. Structura sistemului de transferuri

În paralel cu creșterea veniturilor administrațiilor publice locale, a crescut și dependența față de transferurile de la nivel central și, odată cu ea, au crescut și disparitățile inter și intraregionale. Dacă în anul 1994, odată cu introducerea taxelor și impozitelor locale, această dependență era la cote mici (coeficient Hunter de 0,175), începând cu anul 1999 a cunoscut o creștere semnificativă (coeficientul Hunter este 0,5), ajungând ca în anul 2004 valorile să fie aproape similare cu cele dinaintea începerii procesului de descentralizare. În afară de reducerea autonomiei autorității publice locale în stabilirea taxelor și impozitelor, creșterea dependenței față de resursele de la nivel central este cauzată în mare parte și de structura sistemului de transferuri, deoarece:

- Sistemul de alocare a impozitului pe venit global în funcție de origine și nu de reședință a concentrat veniturile din cote defalcate în municipaliitățile cu putere economică mare;

³³ Institutul de Politici Publice, *Politica de echilibrare a bugetelor locale în România*, București, IPP, 2005, p. 71.

- Cota defalcată din impozitul pe venitul global care revine bugetelor locale a fost modificată de mai multe ori, ceea ce avut efecte negative asupra veniturilor (ca exemplu, prin O.U.G. nr. 102/2011, această cotă a fost diminuată de la 47% la 41,75% începând cu 1.01.2012);
- Sistemul de echilibrare în două trepte nu face diferență între localitățile cu venituri însemnate și cele cu venituri foarte reduse, toate primind fonduri de echilibrare, în baza unei formule care este aplicată neuniform și fără transparență. În acest fel, nu numai că sistemul nu și-a îndeplinit misiunea de a reduce dezechilibrele verticale, dar a și menținut disparitățile între jurisdicții sărace și bogate;
- Aplicarea de către Consiliile Județene a formulei de alocare a fondurilor de echilibrare în mod subiectiv și neunitar a contribuit la politizarea excesivă a sistemului și a generat discrepanțe regionale;
- *Repartizarea directă, prin Legea Bugetului pe 2015, a sumelor de echilibrare a bugetelor locale a avut efect direct asupra autonomiei locale și a prerogativelor președintelui și consiliului județean;*
- Instituirea unui plafon minimal pentru bugetele locale și resursele alocate pentru proiecte și investiții pentru 2015 prin Programul Național de Dezvoltare Locală a reprezentat un mod de a favoriza aleșii locali loiali puterii;
- Prin H.G. nr. 14/2015 s-a aplicat un algoritm în Legea Bugetului de Stat pe 2015, prin care *foarte multe localități cu populație numeroasă și cu încasări peste medie, în general comunități importante, sunt complet dezavantajate, primind alocări financiare net inferioare față de cele din anul trecut* (în mod concret, astăzi, o comună cu 1.000 de locuitori, prin acest algoritm, este adusă la egalitate cu una de 10.000 de locuitori, iar un oraș cu 4.000 de locuitori primește resurse de patru ori mai mult decât o comună cu 10.000 de locuitori). Se accentuează în acest mod (în vederea „pregătirii” alegerilor locale din 2016) tendința de a subordona administrația locală prin condiționarea alocării discreționare de resurse pe criterii politice subiective, în contradicție flagrantă cu principiile și tendințele procesului de descentralizare. În acest context, declarația ministrului de Finanțe, prin care „această variantă de repartizare reprezintă o descentralizare totală”³⁴, este total falsă și arată din nou carențe grave în ceea ce privește înțelegerea și implementarea măsurilor de descentralizare mult trâmbițate de Guvern;
- Bugetul pe 2015 *nu încurajează dezvoltarea și colectarea impozitelor și taxelor locale, pedepsind aspru administrațiile publice eficiente, tratând cu bunăvoință și bonusuri în alocări financiare pe cele care n-au reușit să devină eficiente și performante* (procedura a favorizat net autoritățile sărace sau pe cele incapabile să colecteze veniturile locale). Dezvoltarea unei localități nu se realizează printr-o simplă formulă de calcul a funcționarilor din Ministerul Finanțelor, alocările financiare zero pentru marile comune și pentru unele orașe reprezentând o pedeapsă nemeritată pentru acestea și producând dificultăți

³⁴ "Darius Vâlcov: Consiliile Județene nu vor mai stabili sumele pentru fiecare localitate. Autoritățile locale vor primi banii direct de la Finanțe", *Curierul Național*, 14/01/2015 <http://www.curierulnational.ro/Finante%20Banci/2015-01-14/Darius+Valcov%3A+Consiliile+Jude%20Bene+nu+vor+mai+stabili+sumele+pentru+fiecare+localitate.+Autorita%20Bile+locale+vor+primi+banii+direct+de+la+Finan%20Be>.

majore în cofinanțarea proiectelor europene și, în general, în crearea unor condiții decente de viață ale cetățenilor din comunitățile respective.

Merită apreciată atitudinea structurilor asociative ale administrației publice locale, care au evaluat efectele nefavorabile ale Legii Bugetului pe 2015 asupra bugetelor locale: „Aproape jumătate din cele 217 orașe, ca, de altfel, peste 1.500 de comune, orașe și municipii, au primit la echilibrarea din 2015 mai puțin decât în 2014. Dintre acestea, 88 de orașe și alte peste 520 de comune și municipii nu au primit nimic în prima etapă a echilibrării (H.G. nr. 14/2015 – Anexa nr. 1)”.³⁵ Se solicită de asemenea în mod oficial, printr-o scrisoare adresată Ministerului Finanțelor Publice și Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, de către Asociația Orașelor din România, reglarea corectă a sumelor de echilibrare pentru administrațiile locale. „Pentru bugetele din 2015 ale celor aproximativ 100 de orașe care nu au primit sume în prima etapă a echilibrării sau care au primit sume de echilibrare semnificativ mai mici decât în anii anteriori, ca, de altfel, pentru toate cele peste 1.500 de comune, orașe și municipii aflate în această situație, alocarea unor sume suplimentare față de cele prevăzute de H.G. nr. 14/2015, astfel încât, printr-o nouă echilibrare adresată numai celor care au primit sume de echilibrare mai mici decât în anii anteriori, acestea să primească în anul 2015 cel puțin sumele primite în anul 2014”.³⁶ Sunt formulate în această scrisoare o serie de propuneri pentru corectarea procedurii de echilibrare prin luarea în calcul a unor criterii pertinente care să țină seama de: numărul de locuitori, suprafața intravilană, lungimea drumurilor, lungimea rețelelor de apă și canalizare, rețeaua de iluminat public, organizarea și funcționarea unor servicii publice, gradul de colectare a impozitelor și taxelor locale sau cofinanțarea proiectelor.

9. Rolul neclar al regiunilor de dezvoltare în procesul de descentralizare

În România, regiunile de dezvoltare create în anul 1998, pentru a aloca și gestiona fondurile structurale și de coeziune necesare procesului de preaderare la Uniunea Europeană, *sunt entități fără statut administrativ și personalitate juridică*.

În contextul descentralizării, regiunile de dezvoltare au fost neglijate, astfel încât s-a pierdut oportunitatea de a le transforma în furnizori de servicii pentru nivelurile administrative care nu au capacitate corespunzătoare. Actualul aranjament instituțional Consilii de Dezvoltare Regională – Agenții de Dezvoltare Regională are câteva puncte nevralgice:

- *Consiliile de Dezvoltare Regională sunt dominate de președinții consiliilor județene*, compoziția lor fiind un amestec de reprezentanți ai executivului administrațiilor locale (președinți, primari) și de reprezentanți ai deliberativului (consilieri județeni, locali). În acest context, se întâmplă adesea ca proiecte depuse de consiliile județene să fie negociate și aprobate chiar de președinții acestora în cadrul Consiliilor de Dezvoltare Regională;

³⁵ Asociația Orașelor din România, scrisoare către Ministerul Finanțelor Publice și către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, nr. 179/20.03.2015.

³⁶ Ibid.

- *Agențiile de Dezvoltare Regională sunt dependente financiar de vărsămintele făcute de consiliile județene. În acest context, ele promovează adesea proiecte slabe, impuse de președinții consiliilor județene, mai ales că aspectele legate de conflictul de interese nu sunt clarificate foarte bine. În general, există tendința consiliilor județene de a condiționa finanțarea acestor agenții de promovarea/finanțarea cu fonduri europene a propriilor proiecte, indiferent de calitatea acestora;*
- *nu există aproape nicio legătură între planurile de dezvoltare regională și bugetele anuale ale autorităților locale (consilii județene sau primării) din regiunea respectivă. Singura legătură este constituită din cofinanțarea asigurată prin bugetele locale pentru proiectele finanțate din fonduri europene.*

10. Incoerența, inconsistența, insuficiența cadrului legislativ. Lipsa cadrului normativ și strategic de reglementare

Prima lege-cadru a descentralizării, promulgată în anul 2004, *nu stabilea regulile de transfer al competențelor, structura acestora sau cadrul instituțional al procesului*. Abia în anul 2006 a fost adoptată o nouă lege-cadru a descentralizării, mai clară și mai completă, corelată cu practica internațională în domeniu. O analiză sumară a cadrului legislativ care a guvernat procesul de descentralizare în acești ani permite câteva constatări importante:

- *„lipsa cadrului normativ și strategic care să reglementeze modul în care se descentralizează serviciile publice și obiectivele întregului proces.*
- *inexistența până în 2004 a unui document strategic care să stabilească obiectivele sectoriale ale procesului de descentralizare și un plan de acțiune corespunzător”.*³⁷
- *elaborarea și aprobarea de către Guvern a unui asemenea document nu au fost urmate de asumarea lui de către ministerele de resort, astfel încât intrarea lui în vigoare în 2006 a fost tardivă, cele mai importante servicii publice eligibile pentru descentralizare fiind deja transferate.*
- *„legislația care reglementează funcționarea administrației locale și furnizarea serviciilor publice este foarte stufoasă, numărul actelor normative aferente fiind de ordinul sutelor. În aceste condiții, este practic imposibil pentru autoritățile locale dintr-un oraș de talie medie să cunoască în detaliu procedurile, condițiile și standardele la care trebuie să furnizeze fiecare serviciu public”.*³⁸
- *elaborarea proiectelor de legi după situații conjuncturale pe baza unei abordări strict politice, conform majorității parlamentare, cu consultarea formală a structurilor asociative ale autorităților locale.*
- *„un număr important de acte normative sunt neclare, uneori contradictorii și incomplete, făcând frecvente trimiteri, prin utilizarea omniprezentului «în condițiile legii», la alte legi sau norme metodologice de aplicare a acestora”.*³⁹

³⁷ Radu Comșa, "Descentralizarea serviciilor publice în România: un proiect nefinalizat," în *Managementul politicilor publice. Transformări și perspective*, Claudiu Crăciun și Paul E. Collins (coord.) (Iași: Polirom, 2008), p. 334.

³⁸ Ibid., p. 331.

³⁹ Ibid., p. 331-332.

- *nu există o încredințare formală a unor domenii de responsabilități foarte clare într-o singură lege.* Practic, pentru a realiza un tablou exhaustiv al responsabilităților administrației publice locale din România, trebuie parcurs un număr foarte mare de reglementări diverse, ceea ce creează o permanentă confuzie și nesiguranță în funcționarea sistemului.
- declararea drept neconstituțională a Legii descentralizării (10 ianuarie 2014) *a accentuat lipsa unui cadru normativ actualizat care să reglementeze procesul de descentralizare.*

Pentru a ilustra fluctuația legislativă în procesul descentralizării, am selectat ca model evoluția legislației privind finanțele publice locale, prezentând numărul mare de acte normative care au reglementat domeniul la care ne referim:

- Legea nr. 27/1994, privind finanțele publice locale, cu aplicabilitate până la 1.01.2003;
- O.U.G. nr. 62/1998 și O.U.G. nr. 15/1999, care modifică și completează Legea nr. 27/1994;
- O.G. nr. 36/2002, care abrogă și înlocuiește Legea nr. 27/1994;
- Legea nr. 189/1998 a finanțelor publice locale, cu aplicabilitate 1.01.1999-1.01.2004;
- O.U.G. nr. 45/2003, privind finanțele publice locale, care abrogă și înlocuiește Legea nr. 189/1998 și cu aplicabilitate în perioada 1.01.2004-1.01.2007;
- Legea nr. 273/2006, cu aplicabilitate începând cu 1.01.2007.

Evoluția oscilantă a cadrului legislativ, caracterizată de numărul mare de acte normative care au încercat să reglementeze procesul de descentralizare împreună cu celelalte măsuri (strategii, programe de guvernare, protocoale, conferințe, dezbateri publice, calendare de lucru, planuri de acțiune), nu a condus la efectele preconizate, nivelul de implementare în practică fiind foarte redus.

11. Capacitatea administrativă a unităților administrației publice locale

Concluzia cea mai importantă rezultată din analizele prezentate, cu efect direct asupra procesului de descentralizare, este *capacitatea administrativă redusă a autorităților publice locale*, determinată de o serie de cauze structurale:

- „politizarea administrației publice;
- alocarea deficitară și netransparentă a fondurilor publice și resurselor;
- caracterul excesiv al fragmentării administrativ-teritoriale;
- delegarea neclară de responsabilități, lipsa de inițiativă;
- lipsa de încredere între palierele politic și administrativ, care conduce la rezistență la schimbare, birocrație excesivă, deprofesionalizare;
- capacitatea redusă la nivelul orașelor mici și a comunelor de a genera venituri proprii și de a elabora și implementa proiecte cu finanțare internațională;

- capacitatea redusă a autorităților publice locale de a elabora și implementa documente de planificare strategică;
- capacitatea limitată a autorităților locale de la nivelul orașelor mici și comunelor de a susține, dezvolta și gestiona eficient serviciile publice și infrastructura aferentă acestora;
- decalaje semnificative în dezvoltarea locală la nivelul unităților administrative, agravate în timp prin efectele oscilante ale legislației specifice;
- lipsa informațiilor suficiente privind capacitatea administrativă a unităților administrativ-teritoriale, cauzată de absența sistemelor de indicatori de monitorizare a serviciilor publice descentralizate”.⁴⁰

Măsuri necesare, măsuri așteptate, propuneri pentru abordarea procesului de descentralizare

Pentru rezolvarea problemelor identificate este necesară elaborarea unui set de criterii, principii și reguli care trebuie să guverneze un proces de descentralizare eficient, corect și adaptat la situația concretă a României. Principiile generale se regăsesc în documentele fundamentale care consfințesc procesul de descentralizare, Constituția României și Carta Europeană a Autonomiei Locale: subsidiaritatea, asigurarea resurselor conform competențelor alocate, responsabilitatea în raport cu competențele, echitatea, stabilitatea, predictibilitatea, constrângerea bugetară. Criteriile care trebuie să stea la baza descentralizării se referă în principiu la două elemente importante: transferul de responsabilități și transferul surselor de venituri. Transferul de responsabilități trebuie să aibă la bază alocarea eficientă a resurselor, furnizarea echitabilă a serviciilor publice, stabilitatea macroeconomică, promovarea creșterii economice, redistribuirea veniturilor. În ceea ce privește transferul surselor de venituri, criteriile au în vedere autonomia, corelarea veniturilor cu responsabilitățile asumate, echitatea, predictibilitatea, eficiența, obiectivitatea și caracterul stimulator.

În contextul analizei prezentate și respectând principiile și criteriile asumate, formulăm în cele ce urmează o serie de propuneri care reprezintă măsuri necesare pentru abordarea și implementarea procesului de descentralizare în următoarea perioadă:

1. *Reanalizarea și reactualizarea tuturor documentelor care vizează reforma administrației publice din România (cu accent pe descentralizare), elaborate în perioada 2012-2014, în ceea ce privește forma, conținutul și mai ales termenele stabilite (Strategia de Consolidare a Administrației Publice SCAP 2014-2020, Planul de acțiuni pentru implementarea SCAP 2014-2020, Graficul activităților SCAP 2014-2020, Strategia generală de descentralizare 2015-2016, Calendarul etapelor preliminare ale procesului de descentralizare, Planul de acțiuni pentru implementarea strategiei generale de descentralizare 2015-2016);*
2. *Resuscitarea și motivarea tuturor structurilor de specialitate create în vederea implementării, monitorizării și evaluării proceselor de regionalizare și descentralizare (Comitetul*

⁴⁰ Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, „Strategia pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020” (Anexa nr. 1), proiect, iunie 2014, pag. 18.

Tehnic Interministerial pentru Regionalizare si Descentralizare – CTIRD, Comitetul Național pentru Coordonarea Implementării și Monitorizării Strategiei pentru Consolidarea Administrației Publice 2014-2020 – CNCIMS, Rețeaua Națională de Modernizare – RNM, Consiliul Consultativ pentru Regionalizare – CONREG), în condițiile în care s-a constatat o perioadă de stagnare totală în abordarea celor două procese după 10 ianuarie 2014, dată la care Curtea Constituțională a României a declarat Legea descentralizării ca fiind neconstituțională;

3. *Alcătuirea unei echipe tehnice profesioniste, cu activitate finanțată*, care să monitorizeze permanent stadiul procesului, să evalueze în timp măsurile implementate și să întocmească rapoarte periodice pentru a fi puse la dispoziția decidenților;
4. *Fundamentarea unei politici adecvate de echilibrare* a bugetelor locale, în vederea consolidării capacității financiare a autorităților administrației publice locale. În acest sens, este absolut necesară modificarea cadrului legislativ în domeniul finanțelor publice locale, în vederea elaborării unor mecanisme și proceduri de alocare a resurselor de la bugetul de stat către bugetele locale, pe baza unor criterii de performanță unanim acceptate;
5. *Analiza surselor de venituri* ale unităților administrativ-teritoriale, care să permită identificarea celor cu probleme, urmată de soluții punctuale pentru echilibrarea bugetelor și nu soluții care abordează la modul general și inechitabil diferite situații la nivel local;
6. Pentru echilibrarea corectă a bugetelor locale este necesară *luarea în considerare a efortului fiscal propriu* prin realizarea unei baze de date care să cuprindă toate informațiile privind taxele și impozitele locale, combinată cu *realizarea unui sistem de raportare permanentă*, care să permită analiza în timp real a gradului de colectare, astfel încât alocarea sumelor pentru bugetul de funcționare să se realizeze prin stabilirea unor norme de cheltuieli și nu pe baza cheltuielilor istorice;
7. *Stabilirea competențelor* la nivelul administrației locale, județene și regionale, în contextul în care descentralizarea și regionalizarea se fac în paralel;
8. *Stabilirea noilor competențe* ale primarilor și președinților consiliilor județene în noul context politic și financiar (conferirea autorității primarului și a președintelui de consiliu județean, separarea funcțiilor politice de cele administrative, modalitățile de alegere a primarilor și a președinților de consilii județene, statutul primarului, degrevarea președintelui de consiliu județean de calitatea de ordonator principal de credite, clarificarea statutului președintelui de consiliu județean);
9. *Aplicarea prevederilor legale și a măsurilor* cuprinse în acte normative, strategii guvernamentale, programe de guvernare, protocoale, care nu au fost implementate niciodată (*Codul Administrativ, Codul de Procedură Administrativă, standardele de cheltuieli*), sau au fost aplicate parțial, în funcție de interese de moment (*bugete de funcționare, bugete de dezvoltare, bugete multianuale, standarde de cost*);
10. *Elaborarea unor analize și studii de impact* pe baza unui sistem de indicatori specifici care să monitorizeze situația din teritoriu și să evidențieze influențele procesului de descentralizare asupra disparităților locale (intrajudețene). În acest context, ar trebui evaluată și soluția de asociere a unor comunități locale pentru dezvoltare, care să conducă la o reducere a acestor disparități;

11. *Analiza și implementarea specială a procesului de descentralizare pentru administrațiile neperformante* (comune, orașe sau municipii), care să permită o abordare coerentă și unitară a tuturor unităților administrativ-teritoriale în acest proces;
12. *Corelarea tuturor măsurilor de descentralizare cu elemente care țin de posibilul proces de regionalizare* ca variantă ulterioară a reformei administrației publice din România.

Aprecieri finale

În lucrarea de față am încercat să prezint principalele fenomene care au caracterizat evoluția procesului de descentralizare în România din punctul de vedere al administrației publice locale, abordând colateral (dar nu aprofundat) și elemente care au vizat ceilalți factori importanți ai procesului.

O analiză completă a procesului de descentralizare în România trebuie să vizeze și alte elemente importante:

- evidențierea activității tuturor actorilor relevanți în procesul de descentralizare;
- evoluția în timp a procesului la nivelul celorlalți participanți;
- o analiză completă a tuturor pașilor parcurși de ministerele de linie în perioada urmărită (1990-2014);
- abordarea separată a descentralizării financiare la nivelul autorităților publice locale, element care conferă o autonomie reală în funcționarea și în asigurarea serviciilor publice de calitate pentru cetățeni;
- influența crizei financiare asupra procesului de descentralizare;
- evaluarea costurilor totale ale procesului până în prezent și necesarul de finanțare pentru viitor;
- poziția și acțiunile structurilor asociative ale autorităților publice locale (Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România, Asociația Municipiilor din România, Asociația Orașelor din România, Asociația Comunelor din România) pe parcursul procesului.

Analiza comparativă a etapelor descentralizării pune în evidență realizările legislative ale perioadei 1996-2000 față de toate celelalte perioade în care așa-zisele măsuri în procesul descentralizării au rămas la nivel declarativ, fiind în general numai elemente de propagandă electorală, fără nicio finalitate concretă cu efecte asupra colectivităților locale.

Pe fondul unui dialog aproape inexistent și al unei lipse de încredere reciprocă, au existat permanent dispute între ministere, ceea ce a condus la ignorarea completă a ciclului politicilor publice, deciziile adoptate în procesul descentralizării fiind luate la nivel declarativ, de cele mai multe ori la presiunile internaționale, fără o pregătire politică și tehnică judicioasă și fără a ține seama de opiniile autorităților locale sau de recomandările societății civile: „În România, politica națională este aceea de subminare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale”.⁴¹

⁴¹ Emil Drăghici. Președintele Asociației Comunelor din România, Forumul Administrației Românești, Ediția a III-a, Raport și Concluzii, 2008.

Parcurgem, din păcate, același drum și în ziua de astăzi, când nimeni nu abordează procesul descentralizării decât la nivel declarativ, fără o încercare de implementare reală a procesului, abordarea având la bază demersuri tardive care presupun o perioadă de timp destul de consistentă, ceea ce creează o imagine descurajantă în ceea ce privește viitorul procesului de descentralizare în România. Din păcate, inconsecvența politică, administrativă și electorală din România se păstrează în continuare, perturbând negativ funcționarea normală a administrației locale, cu repercusiuni în viitor.

Materialul reprezintă un document etapizat, descriptiv, al evoluției descentralizării în România, cu observații, aprecieri, critici și concluzii formulate din poziția autorităților administrației publice locale, ca participante directe și principale „beneficiare” ale procesului.

Ar fi foarte interesant de evaluat și opiniile și pozițiile ministerelor implicate cu privire la etapele, consistența, precum și realizările efective ale demersurilor de descentralizare în timp.

Lucrarea poate și trebuie să constituie un punct de plecare pentru o serie de analize sectoriale care să evalueze amănunțit evoluția procesului de descentralizare în România pe toate planurile (analiza legislației, descentralizarea financiară, descentralizarea decizională).