

Strategii de reformă și programe de guvernare privind serviciile publice locale

Conf. univ. dr. Dragoș DINCĂ
Facultatea de Administrație Publică,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative
Dragos.dinca@administratiepublica.eu

Rezumat. *Reforma administrației publice este un concept larg ce include toate aspectele organizării sectorului public, printre care se remarcă: “arhitectura” generală a ministerelor și agențiilor, organizațiile și instituțiile de la nivel local, sistemele, structurile, procesele, motivațiile, precum și modul de supraveghere a acestora și de adaptare periodică a sistemului¹.*

Reforma administrativă a ocupat în mod constant, un loc important atât în programele guvernamentale, cât mai ales, în solicitările cvasiunanime ale cetățenilor.

Ideea de reformă administrativă, în special când ea se pune cu o anumită obstinație și amplitudine, reprezintă mărturia unui moment de criză prin care trece administrația publică respectivă².

De asemenea procesul de reformă trebuie să țină seama de rezistența administrației publice la orice schimbare, tendință firească, întrucât, prin structura sa aceasta tinde să păstreze ordinea existentă.

Cuvinte-cheie: administrație publică, servicii publice reformă

¹ Reforma administrației publice în contextul integrării europene, Marius Profiroiu, Tudorel Andrei, Dragoș Dincă, Radu Carp, București 2006, Institutul European din România.

² A se vedea Ioan Alexandru, *Criza administrației, teorii și realități*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 89 și urm.

Introducere

Literatura de specialitate susține, pe bună dreptate, că reforma administrației publice a început în România imediat după schimbarea regimului politic realizată prin revoluția din decembrie 1989³.

După primele alegeri libere locale și generale din anul 1992 și până în anul 1998, procesul de reformă a administrației publice a fost gestionat în mod distinct, iar în anul 2000, în întregime de către Ministerul Funcției Publice.

Astfel, Consiliul pentru reformă, organism guvernamental, avea ca obiect de activitate reforma administrației centrale,⁴ iar departamentul pentru administrație publică locală⁵, structură în aparatul Guvernului, avea ca obiect reforma administrației locale.

Începând cu anul 1993⁶, reforma administrației publice românești se fundamentează pe principiul modificării raporturilor dintre administrația publică și societate, în sensul că administrația trebuia să fie în slujba societății și nu societatea subordonată obiectivelor sau intereselor administrației. De asemenea, se fundamentează și pe principiul separării statutului de societate civilă, a creșterii capacității autoreglatoare a acesteia din urmă și a promovării inițiativelor și responsabilităților individuale comunitare și locale.

Obiectivele reformei administrative din perioada anilor 1990 au avut în vedere⁷:

- a) stabilirea unor relații funcționale și eficiente între decizia strategică cu caracter politic și decizia administrativă cu caracter tehnic;
- b) descentralizarea deciziei, resurselor și responsabilităților până la nivelurile de maximă eficiență și operativitate;
- c) reducerea treptată a gestionării pe cale administrativă a vieții economice și sociale;
- d) corelarea atribuțiilor și responsabilităților pe cale administrativă a vieții economice și sociale;
- e) asigurarea transparenței și controlului public asupra actelor administrației centrale și locale”.

³ Ioan Alexandru, *Criza administrației*, p. 105, op. citată în Corneliu Manda, Cezar Manda, *Știința administrației*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 343.

⁴ A se vedea Hotărârea Guvernului nr. 77/200 pentru organizarea Ministerului Funcției Publice;

⁵ În acest sens Hotărârea Guvernului României, nr. 203/30 martie 1998, Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 147/13 IV 1998; Hotărârea Guvernului României, nr. 106/1998;

⁶ A se vedea Adevărul din 22 februarie 1993; Revista *Probleme ale Administrației Locale în România*, august 1994, august 1995.

⁷ Corneliu Manda, Cezar Manda, *Știința administrației*, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 345.

Programul de guvernare 2000-2004

Programul de guvernare din anul 2000 urmărea realizarea criteriilor de aderare la Uniunea Europeană, demonstrând că România își poate întări treptat capacitatea administrativă de a face față obligațiilor care îi revin în calitate de viitor stat membru.

Obiectivele propuse de către Guvernul României erau: restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale, schimbarea de fond a raportului dintre administrație și cetățean, descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei administrative și financiare, demilitarizarea treptată a unor servicii comunitare, depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic, stoparea birocrăției, coerența actului administrativ, perfecționarea managementului în administrație, aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane, întărirea autorității statului și a răspunderii acestuia și armonizarea cadrului legislativ cu reglementările din Uniunea Europeană, asigurarea coerenței și stabilității acestuia.

Un criteriu determinant în stabilirea obiectivelor și strategiilor guvernamentale a fost cel al concordanței cu cerințele integrării europene și euroatlantice.

Programul guvernamental aborda frontal accelerarea reformei administrației publice centrale și locale, pornind de la evaluarea critică a Comisiei Europene a situației de la acel moment din acest domeniu:

- 1) Restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale**
- 2) Depolitizarea structurilor administrației publice și eliminarea clientelismului politic prin:**
- 3) Stoparea birocrăției administrației publice, prin:**
- 4) Coerența actului administrativ și perfecționarea managementului în administrație, prin:**
- 5) Aplicarea unor politici raționale de dezvoltare și modernizare a localităților rurale și urbane, prin:**
- 6) Întărirea autorității statului și a răspunderilor acestuia, prin:**
- 7) Armonizarea cadrului legislativ cu reglementările din Uniunea Europeană, prin:**

Pe baza programului de guvernare, a fost elaborată **Strategia privind accelerarea reformei în administrația publică**, din 2001, în care apar obiective clare cu privire la reformarea serviciilor publice:

- *restructurarea profundă a administrației publice centrale și locale;*
 - se avea în vedere un larg proces de modernizare și adaptare a administrației publice la realitățile economiei și societății românești, răspunzând în același timp structurilor similare din țările Uniunii

Europene și din alte state dezvoltate și menținând totodată elementele tradiționale valoroase ale administrației publice românești;

- reducerea cheltuielilor guvernamentale;
- dezvoltarea capacității de gestionare a autorităților locale;
- *schimbarea de fond a raportului dintre administrație și cetățean;*
 - se urmărea consolidarea și lărgirea cadrului de participare a societății civile la procesul decizional;
 - se avea în vedere asigurarea transparenței actelor administrative și comunicarea operativă cu cetățenii;
- *descentralizarea serviciilor publice și consolidarea autonomiei locale administrative și financiare;*
 - se urmărea accelerarea procesului de descentralizare a serviciilor publice și preluarea atribuțiilor de administrare și finanțare a unor activități de către autoritățile administrațiilor locale;
 - se avea în vedere 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 etc.;
 - 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 etc.);
 - transferarea în subordinea prefecturilor a activității de eliberare și evidență a pașapoartelor simple, 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.

În anul 2001 a fost adoptată și **Strategia guvernului privind dezvoltarea serviciilor publice de gospodărie comunală**

Strategia stabilea principalele obiective ale Strategiei pe termen mediu (2001-2004) a serviciilor publice de gospodărie comunală:

- 1) Descentralizarea serviciilor publice și creșterea responsabilității autorităților.

- 2) Extinderea sistemelor centralizate pentru serviciile cu impact major asupra stării de sănătate și a nivelului de trai a populației (alimentare cu apă, canalizare, salubritate) și creșterea gradului de acces a populației la aceste servicii.
- 3) Restructurarea mecanismelor de protecție socială a segmentelor defavorizate ale populației.
- 4) Promovarea principiilor economiei de piață și reducerea gradului de monopol.
- 5) Atragerea capitalului privat în finanțarea investițiilor din domeniul infrastructurii locale.
- 6) Instituționalizarea creditului local și extinderea utilizării acestuia în finanțarea investițiilor din infrastructură.
- 7) Promovarea măsurilor de dezvoltare durabilă.

Principalele obiective strategice pe termen lung (2005-2030) stabilite, erau:

- îndeplinirea exigențelor impuse prin directivele U.E. la toate categoriile de servicii publice de gospodărie comunală;
- asigurarea accesului generalizat al populației la serviciile de interes vital (apă, canalizare, salubritate, încălzire);
- deschiderea deplină a pieței serviciilor de gospodărie comunală și stimularea mediului concurențial în acest domeniu;
- dezvoltarea durabilă;
- protecția mediului;
- gospodărirea cu grijă a resurselor naturale;
- menținerea unui echilibru corect între veniturile populației și tariful serviciilor.

Existența unei administrații eficiente și democratice reprezintă unul dintre cele mai importante criterii care definesc modernitatea unei țări. România, afirmă în mod oficial, în anul 2004, că nu dispune de o astfel de administrație⁸, acest lucru reprezentând concluzia a celor trei ani de aplicare a strategiei din 2001. De reținut faptul că multe din obiectivele fixate și din legile adoptate nu au fost respectate și bine aplicate, iar noile instituții nu și-au îndeplinit în totalitate misiunea.

În acest context, a fost elaborată **Strategia actualizată de accelerare a reformei în administrația publică aprobată în mai 2004** și agreată de Comisia europeană, ce contura prioritățile reformei:

- a) reforma funcției publice, care trebuie să conducă la crearea unui corp profesioniști de funcționari publici, stabil și neutru din punct de vedere politic, totodată la implementarea unui cadru legislativ unitar și coerent

⁸ A se vedea Strategia Guvernului României privind accelerarea reformei administrației publice, 11 mai 2004;

și nu în ultimul rând la dezvoltarea coeziunii strategiilor de management al resurselor umane și de instruire profesională;

- b) reforma administrației publice locale, prin continuarea procesului de descentralizare, concomitent cu cel de deconcentrare a serviciilor publice;
- c) îmbunătățirea procesului de formulare a politicilor publice, prin crearea sistemelor de coordonare și îmbunătățire a capacității de management a structurilor guvernamentale.

Obiectivele reformei administrative, au fost fixate de asemenea la cele trei domenii și anume:

a) Domeniul funcției publice:

- 1) stabilirea procedurilor de recrutare, gestiune și formare a funcționarilor publici prin reguli și norme ce vor fi puse efectiv în aplicare;
- 2) reforma sistemului de salarizare în sensul omogenizării și tratării echitabile a tuturor categoriilor de funcționari publici prin crearea și implementarea unui sistem de salarizare unitar, motivant, simplu și transparent;
- 3) ameliorarea imaginii administrației publice, prin creșterea transparenței actului administrativ și luarea unor măsuri anticorupție, vizibile pentru opinia publică.

b) Domeniul descentralizării și deconcentrării:

- 1) clarificarea repartizării competențelor între ministere, servicii publice deconcentrate și autoritățile publice locale;
- 2) creșterea autonomiei financiare a județelor și a celorlalte unități administrativ-teritoriale prin creșterea resurselor financiare proprii și perfecționarea mijloacelor de echilibrare;
- 3) transformarea prefectilor în înalți funcționari publici, care să asigure aplicarea politicilor Guvernului la nivel local, prin serviciile publice deconcentrate ale ministerelor.

c) Domeniul formulării politicilor publice:

- 1) elaborarea și implementarea procedurilor și a metodologiei standard necesare procesului de formulare a politicilor publice;
- 2) îmbunătățirea cadrului instituțional care să conducă la eficientizarea procesului de formulare a politicilor publice prin ministerele de resort și a unor direcții specializate precum și prin creșterea funcționalității comitetelor, comisiilor, consiliilor și grupurilor de lucru interministeriale;
- 3) întărirea rolului personalului tehnic și administrativ, concomitent cu reducerea influențelor mediului politic asupra procesului de formulare a politicilor publice;

- 4) modernizarea managementului resurselor umane și dezvoltarea unui corp de manageri publici profesioniști;
- 5) responsabilizarea societății civile și a structurilor asociate ale autorităților publice locale în scopul creșterii gradului de implicare în procesul de formulare a politicilor publice.

În vederea realizării acestor obiective s-au impus a fi inițiate măsuri cum ar fi:

- 1) întărirea capacității de coordonare interministerială prin:
 - a) întărirea capacității Unității de Politici Publice;
 - b) consolidarea structurilor din subordinea primului-ministrului pentru asigurarea coordonării reformei procesului de formulare a politicilor publice;
 - c) îmbunătățirea procedurilor de implicare a echipelor tehnice din ministere în procesul de formulare a politicilor publice;
 - d) perfecționarea modalității de colaborare în echipe tehnice interministeriale create în vederea formulării politicilor.
- 2) întărirea mecanismelor de colaborare cu structurile asociative ale autorităților publice locale la actul de guvernare și cu reprezentanți ai societății-civile în procesul de formulare a politicilor publice, prin:
 - a) stabilirea de întâlniri periodice de informare și consultare cu *staff*-ul tehnic;
 - b) creșterea implicării directe a acestora în procesul de monitorizare a implementării politicilor publice;
 - c) elaborarea diagnosticului profesionist al procesului de formulare a politicilor publice.

Programul de guvernare 2005-2008

Prin programul de guvernare din 2005, Guvernul României își propunea să aplice o strategie națională ce presupunea trei obiective: reforma serviciilor publice de bază și a utilităților publice de interes local, consolidarea procesului de descentralizare administrativă și fiscală și întărirea capacității instituționale a structurilor din administrația publică centrală și locală.

1) Reforma serviciilor și a utilităților publice

În anul 2004 Guvernul României s-a concentrat asupra organizării serviciilor și utilităților publice în raport cu cerințele populației.

În acest scop, s-a propus un plan de acțiune ce a cuprins următoarele măsuri:

- introducerea standardelor de calitate în baza cărora să se poată monitoriza și evalua un serviciu public și activitatea funcționarilor publici;

- introducerea normativelor de cost aferent standardului de calitate a unui serviciu public, astfel încât cheltuielile publice să devină justificate, transparente și supuse controlului financiar;
- continuarea procesului de descentralizare a serviciilor publice de bază: educație, sănătate, asistența socială și ordine publică;
- realizarea unei departajări administrative și financiare între serviciile publice comunale, orășenești, municipale și cele gestionate de consiliile județene;
- stabilirea unui sistem de planificare strategică pentru fiecare autoritate din sistemul administrației publice centrală și locală în raport cu serviciile publice pe care le furnizează;
- separarea utilităților publice de servicii publice. Introducerea standardelor de calitate pentru aceste utilități;
- liberalizarea pieței utilităților publice, precum și eliminarea din legislație a tuturor barierelor instituționale care împiedică investițiile în utilitățile publice și privatizarea acestora;
- promovarea de relații contractuale echilibrate orientate către rezultate;
- instituirea unui sistem de monitorizare și evaluare a executării contractelor pentru servicii și utilități publice, prin autorități publice autonome de reglementare;
- reglementarea unor modele simple și transparente de privatizare a utilităților publice, precum și reglementarea sistemului de outsourcing pentru serviciile publice;
- clarificarea sistemului de subvenții pentru utilități publice și îmbunătățirea sistemului de tarifare;
- fixarea sistemului de evaluare și monitorizare a performanțelor pentru un serviciu public;
- stabilirea schemelor de stimulare/recompensare a funcționarilor publici pentru creșterea calității serviciilor publice și stimularea inovării;
- elaborarea și aplicarea Cartei serviciilor publice în care să se publice standardele de calitate pentru servicii și metodologiile de evaluare a acestora;
- clarificarea în legislație a dreptului de administrare și a noțiunii de bunuri publice.

2) Întărirea autonomiei puterilor locale

Guvernul României și-a propus pentru perioada 2005-2008 următoarele:

a) *delimitarea competențelor și a responsabilităților, prin:*

- redimensionarea rolului consiliilor județene;
- desființarea rolului politic al prefectului și limitarea rolului său la controlul legalității;

- limitarea sferei serviciilor deconcentrate aflate în coordonarea prefectului și reglementarea transferului acestor servicii către autoritățile administrației publice locale pe măsura transferării resurselor financiare;
 - stabilirea unei relații de subordonare a viceprimarilor față de primar;
- b) *cooperarea cu reprezentanții comunităților locale la actul de guvernare, prin:*
- consacrarea legală a mecanismelor de participare publică la elaborarea planificării strategice privind dezvoltarea localității, consultarea publică pentru fixarea standardelor de calitate pentru serviciile publice și evaluarea acestora;
 - extinderea sistemului de parteneriat public-privat în furnizarea serviciilor publice, odată cu modificarea legislației în domeniu.
- c) *transparența:*
- consacrarea legală a mecanismelor de participare publică la elaborarea bugetelor locale;
 - publicarea tuturor câștigătorilor de licitații publice a căror valoare depășește anual o anumită valoare;
 - modificarea reglementărilor legale în vigoare privind transparența exercitării demnităților și funcțiilor publice în sensul extinderii obligației de declarare a intereselor și la soț și rudele de până la gradul III inclusiv, precum și interzicerea acestora de a încheia, personal sau prin societățile comerciale la care sunt administratori sau acționari, contracte cu autoritățile administrației publice.

3) Descentralizare administrativă

Principalele ținte în domeniul descentralizării erau:

- delimitarea funcției politice a președintelui și vicepreședintelui de consiliu județean de cea tehnic managerială, în sensul introducerii funcției de manager/director general al serviciilor publice de interes județean care să preia activitatea președinților și vicepreședinților de consiliu legată de conducerea, coordonarea și controlul serviciilor publice de interes județean;
- posibilitatea delimitării funcției de primar de cea de manager al localității;
- reglementarea statutului juridic al orașului București și al administrației sale printr-o lege distinctă de legea administrației publice locale;
- stabilirea prin lege a raporturilor dintre agențiile de dezvoltare regionale, consiliile regionale și autoritățile de management desemnate pentru programele operaționale;
- numirea secretarului general de consiliu județean de către membrii acestuia, la propunerea managerului/directorului general al serviciilor publice de interes județean;

- clarificarea statutului juridic al primăriei ca persoană juridică de drept public, precum și al patrimoniului acesteia;
- reanalizarea legii cadru privind descentralizarea, pentru a fixa corelațiile necesare cu toate legile în vigoare ce reglementează administrația publică locală, înainte de apariția acesteia;
- armonizarea legii administrației publice locale cu legea finanțelor publice în privința principiilor și mecanismelor decizionale cu privire la aprobarea investițiilor;
- codificarea legislației ce reglementează organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, statutul aleșilor locali și statutul prefectului, pe măsura asigurării stabilității acestei legislații;
- codificarea legislației care reglementează serviciile și utilitățile publice de interes local.

4) Descentralizare fiscală

În materie de descentralizare fiscală se urmărește:

a) Venituri fiscale

- virarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat pentru echilibrarea bugetelor locale direct către localități, prin eliminarea consiliilor județene ca verigi intermediare;
- recunoașterea prin lege a dreptului autorităților administrației publice locale de a-și fixa nivelul de impunere în sistemul impozitelor și taxelor locale într-o limită de +50% pornind de la baza de impunere reglementată legal;
- asigurarea integrală de la bugetul de stat a prestațiilor în numerar din domeniul asistenței sociale, prin transferuri condiționate, în scopul garantării principiului universalității drepturilor cetățenilor.

b) Servicii publice și utilități

- continuarea procesului de descentralizare a serviciilor publice de bază: educație, sănătate, asistență socială și ordine publică;
- evaluarea costurilor transferurilor unor noi responsabilități către administrația publică locală, astfel încât să poată fi identificate cu precizie sursele de finanțare a acestora;
- limitarea sferei serviciilor publice deconcentrate.
- păstrarea serviciilor publice deconcentrate numai în măsura în care acestea funcționează în baza unui sistem de management integrat.

c) Managementul financiar

- posibilitatea autorităților administrației publice locale de a angaja cheltuieli pentru cofinanțarea proiectelor de dezvoltare locală și regională peste limita de 20% din veniturile lor anuale, conform legii

finanțelor publice locale, exclusiv în completarea fondurilor pre-structurale și apoi a celor structurale;

- elaborarea unui ghid privind colectarea impozitelor și taxelor locale în cooperare cu Ministerul Finanțelor Publice și asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale;
- elaborarea unui ghid privind planurile investițiilor de capital ca parte componentă a planificării strategice de dezvoltare a localității, în cooperare cu Ministerul Finanțelor și asociațiile reprezentative ale autorităților administrației publice locale;
- elaborarea unui ghid privind participarea cetățenească în faza de elaborare a bugetului local;
- reglementarea obligativității de publicare a execuției bugetelor locale, cel puțin o dată la 6 luni, iar în cazul emiterii de obligațiuni, cel puțin o dată la 3 luni;
- clarificarea legală a întregului sistem de subvenții;
- elaborarea unui ghid privind managementul riscului care să fie utilizat pentru realizarea planificărilor strategice, a investițiilor și cu ocazia înființării serviciilor publice;
- elaborarea unui ghid privind auditul public intern;
- modificarea legislației privind contractul de parteneriat public-privat în sensul definirii corecte a acestui mecanism de cooperare, simplificării procedurilor de selecție a ofertelor și uniformizării lor cu cele ce privesc achizițiile publice în scopul asigurării transparenței financiare și a selecției de oferte pe baze concurențiale, precum și eliminării acelor reglementări care permit exproprierea discreționară pentru cauză de utilitate publică;
- introducerea manualului de audit urban al Uniunii Europene pentru evaluarea stadiului de dezvoltare și estimarea nevoilor de investiții.

d) *Împrumuturi*

- elaborarea unui ghid privind managementul datoriei publice în cooperare cu Ministerul Finanțelor Publice și autoritățile locale;
- reglementarea prin lege a constituirii fondurilor de garantare pentru împrumuturile municipale.

5) Întărirea legăturilor inter-instituționale

- introducerea și utilizarea mecanismelor de participare publică la elaborarea politicilor publice, precum și la evaluarea realizării acestora;
- dezvoltarea cooperării între guvern și structurile asociative ale Federației Autorităților Locale din România;

- îmbunătățirea sistemului de cooperare inter-ministerială, în cazul aplicării politicilor de tip integrat;
- aplicarea mecanismelor de cooperare între autoritățile publice locale în cadrul fixării cadrului de lucru pentru realizarea planificării strategice a localităților care se dezvoltă în sistem policentric.

6) e-Government

Programul de e-government cuprindea următoarele măsuri:

- cooperarea cu autoritățile locale pentru dezvoltarea rețelelor informatice care asigură funcționarea rețelelor regionale de învățare și a grupurilor de competență;
- cooperarea cu primăriile, serviciile descentralizate și deconcentrate, spitale, școli, instituții culturale, pentru realizarea unei rețele metropolitane de comunicații – City Net – ca sistem de management al informației, pentru furnizarea următoarelor servicii:
 - evidența populației;
 - planurile digitale ale localităților și ale teritoriului aparținând acestora;
 - managementul serviciilor publice, al utilităților publice, al sistemelor de infrastructură, precum și managementul funcției publice;
 - colectarea taxelor de la cetățeni;
 - managementul activităților de educație și cultură;
 - înregistrarea societăților comerciale;
 - buget și contabilitate;
 - centru de reclamații primite de la cetățeni;
 - controlul traficului urban;
 - sistemul de monitorizare și evaluare a performanței organizaționale;
 - aplicarea unui program special de informatizare a primăriilor din mediul rural.

Programul de guvernare 2009-2012

Obiectivele principale ale programului de guvernare din 2008 în materie de reformă administrativă și a serviciilor publice, erau:

- 1) Creșterea autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, precum și de resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității.
- 2) Restructurarea administrației publice centrale și locale, prin măsuri de creștere a eficienței instituționale, simplificare administrativă, reducere a cheltuielilor curente și creștere a transparenței în relația cu cetățenii.
- 3) Creșterea calității și accesului la servicii publice.

Pentru realizarea acestor obiective, erau propuse o serie de direcții de acțiune:

1) Descentralizarea administrativă

- măsurilor de descentralizare a competențelor către autoritățile Definitivarea unui calendar riguros privind descentralizarea serviciilor publice. Aplicarea unor reglementări care să permită gestionarea descentralizării într-o manieră transparentă și stabilă.
- Implementarea administrației publice locale.

2) Descentralizarea financiară

- Modificarea Legii finanțelor publice locale astfel încât să se asigure atât finanțarea cheltuielilor de funcționare pentru serviciile publice din responsabilitatea autorităților locale, în funcție de standarde de cost per beneficiar/ unitate de măsură, cât și finanțarea cheltuielilor de dezvoltare, inclusiv a celor aferente programelor sau proiectelor de investiții la nivel local, zonal, județean și regional.
- Includerea în legile anuale ale bugetului de stat a unor anexe distincte care să conțină estimările pentru următorii 4 ani ale sumelor ce se vor aloca bugetelor locale, astfel încât autoritățile locale să poată promova proiecte și programe multianuale și să aibă garanția implementării lor.
- Coordonarea unitară a tuturor programelor de investiții de infrastructură publică locală și a altor proiecte prioritare; constituirea, în acest sens, a unui Fond unic național de dezvoltare finanțat de la bugetul de stat. Utilizarea resurselor Fondului inclusiv pentru suplimentarea resurselor necesare derulării unor programe/proiecte care beneficiază de finanțare din fonduri europene și pentru prefinanțarea și cofinanțarea acestora. Reglementarea procedurilor de monitorizare și raportare a utilizării fondurilor alocate în corelație cu indicatorii asumați pentru fiecare program/proiect și penalizarea beneficiarilor care nu au respectat prevederile alocărilor.
- Creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale prin creșterea și asigurarea stabilității resurselor financiare proprii 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 acestea sunt vădit mai mari decât cele care sunt stabilite prin formula actuală de calcul;

- revizuirea cotelor defalcate din impozitul pe venit în funcție de noile competențe transferate autorităților locale în cursul procesului de descentralizare;
- alocarea integrală la bugetele locale a sumelor provenite din amenzile aplicate persoanelor juridice, întocmai ca în cazul celor provenite din amenzile aplicate persoanelor fizice;
- dimensionarea sumelor defalcate pentru finanțarea serviciilor descentralizate în funcție de standarde de cost per beneficiar/ unitate de măsură, mai ales în învățământ, servicii sociale, sănătate și întreținerea drumurilor publice;
- abrogarea prevederilor prin care au fost centralizate impozitul pe tranzacțiile imobiliare și taxele judiciare de timbru.

3) Gestiunea resurselor umane

- Adoptarea proiectului legii sistemului unitar de salarizare a funcționarilor publici și elaborarea unor reglementări similare pentru personalul contractual, funcționarii publici cu statut special, cadrele didactice și personalul sanitar.
- Revizuirea modalității de remunerare a aleșilor locali în relație cu statutul de demnitar al acestora.
- Dezvoltarea și implementarea unui sistem de recrutare, evaluare și promovare bazat pe merit și competență în funcția publică, în vederea creșterii eficienței funcționarilor publici în prestarea serviciilor publice.
- Formarea continuă a funcționarilor publici din administrația publică centrală și locală în vederea creșterii performanțelor profesionale.
- Ameliorarea imaginii funcției publice, prin creșterea transparenței actului administrativ și luarea unor măsuri anticorupție mai ferme, vizibile pentru opinia publică.

4) Eficientizarea achizițiilor publice

- Îmbunătățirea condițiilor pieței interne, inclusiv a pieței achizițiilor publice.
- Asigurarea unor condiții de concurență efectivă pe piața achizițiilor publice și descurajarea tehnicilor de monopol mascat, prin reglementarea detaliată și transparentă a condițiilor de participare în cadrul achizițiilor publice.
- Eficientizarea procedurilor de achiziție publică, prin scurtarea termenelor de realizare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice.
- Perfecționarea și modificarea legislației privind achizițiile publice prin dispoziții suplimentare privind subcontractarea în vederea încurajării

participării întreprinderilor mici și mijlocii la contractele de achiziții publice.

- Încurajarea concurenței corecte și deschise pe piața achizițiilor publice în scopul eliminării întârzierilor în atribuirea contractelor de achiziție publică.
- Îmbunătățirea legislației privind achizițiile publice cu clarificări privitoare la tehnicile de achiziție centralizată.
- Perfecționarea și modificarea legislației privind achizițiile publice, astfel încât să se ajungă pe cât posibil la înlăturarea problemelor conflictuale între autoritățile contractante și operatorii economici, în vederea reducerii la minimum a perioadei dintre identificarea nevoii și realizarea achiziției publice.

5) Creșterea transparenței și eficienței actului administrativ

- Creșterea gradului de corelare în procesul decizional și în formularea politicilor publice.
- Creșterea transparenței în procesul de formulare și implementare a politicilor publice și instituționalizarea participării structurilor asociative ale autorităților publice locale la actul de guvernare, inclusiv prin participarea reprezentanților acestora, în calitate de invitați, la ședințele de guvern.
- Calitatea și legitimitatea politicilor publice vor fi asigurate prin consultarea cetățenilor și societății civile în faza de concepție, elaborare și implementare a politicilor publice.
- Procedurile de lucru în administrație se vor îmbunătăți prin completarea/restructurarea cadrului legislativ existent cu Codul de proceduri administrative și Codul administrativ.
- Introducerea unui sistem de indicatori de monitorizare și evaluare a furnizării serviciilor publice și funcționării tuturor instituțiilor din administrația publică centrală și locală, inclusiv gestiunea resurselor umane și execuția bugetară.
- Introducerea standardelor de calitate pentru serviciile publice.
- Reducerea birocrăției, reducerea costurilor de funcționare a sistemului administrației publice și extinderea accesului cetățenilor la informațiile publice de interes național și local și servicii electronice prin implementarea sistemelor de guvernare electronică (informatizarea administrației publice centrale și locale).

Programul de guvernare 2013-2016

Pentru intervalul 2013-2016, Guvernul și-a stabilit drept obiective în ceea ce privește administrația publică și serviciile publice, următoarele:

- Creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene, prin simplificarea procedurilor de depunere, evaluare, implementare și verificare a proiectelor.
- Reorganizarea administrativ teritorială prin crearea cadrului instituțional pentru funcționarea regiunilor administrativ teritoriale.
- Elaborarea unui plan strategic de dezvoltare pentru :
 - reducerea decalajelor de dezvoltare în scopul atingerii mediei europene pentru toate regiunile de dezvoltare,
 - recuperarea accelerată a întârzierilor în domeniul economic și social a zonelor mai puțin dezvoltate, ca urmare a unor condiții istorice, geografice, economice, sociale, politice și preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre.
- Prioritizarea investițiilor publice destinate satului românesc în sensul finanțării prioritare a unui pachet minim obligatoriu de investiții publice de tipul: școală, biserică, dispensar medical și farmacie, bibliotecă și cămin cultural, apă și canalizare, drumuri locale, iluminat public, salubritate, mașină de pompieri, ambulanță, târg comunal etc. care să asigure un standard minim obligatoriu de civilizație și confort.
- Continuarea reformei în administrația publică cu accent pe creșterea autonomiei colectivităților locale prin declanșarea reală a procesului de descentralizare, cu respectarea principiului subsidiarității.
- Armonizarea legislației care guvernează administrația publică în vederea eficientizării actului administrativ.
- Introducerea unui sistem de indicatori de evaluare a modului de funcționare a tuturor instituțiilor din administrația publică, atât de la nivel central cât și local, prin utilizarea standardelor de calitate și de cost a tuturor serviciilor publice. Revizuirea tuturor normelor de funcționare și reglementare a administrației, în așa fel încât activitatea administrației publice să fie măsurabilă și eficientă.
- Operaționalizarea conceptului de „ghișeu unic” și a sistemelor de guvernare electronică pentru reducerea birocrăției, a costurilor de funcționare a sistemului administrației publice și extinderea accesului cetățenilor la informațiile publice de interes național și local.

Pentru atingerea obiectivelor propuse, sunt vizate o serie de direcții de acțiune, precum:

- 1) Pentru creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene.

- Analiza urgentă a tuturor sumelor disponibile în cadrul programelor cu finanțare europeană și realocarea acestora în vederea finanțării proiectelor aflate în listele de rezervă.
- Reinstituirea rolului strategic al Consiliului de Dezvoltare Regională. De asemenea, implementarea strategiilor locale/județene/regionale, prin prioritizarea proiectelor de la nivelul UAT-urilor care să conducă la o dezvoltare regională echilibrată.
- Promovarea de acte normative pentru:

reducerea birocrăției în sensul eliminării avizelor și acordurilor la faza de pregătire a proiectelor, având ca sursă de finanțare fonduri publice și/sau europene, și înlocuirea acestora cu avize de principiu, precum și scutirea de orice taxe a acestora.

Reglementarea clară a atribuțiilor și responsabilităților fiecărei instituții implicate în gestionarea și controlul fondurilor europene pentru eliminarea supracontrolului sau lipsa de control în anumite cazuri.

Impunerea unui cadru unic de accesare și rambursare, indiferent de Program/AM/ – documentații tehnico-economice, avize, natura cheltuielilor eligibile, contribuții la cofinanțarea proiectelor, cereri de finanțare, rapoarte de progres etc.

Impunerea de termene mai scurte pentru rambursarea cheltuielilor și pentru încheierea de acte adiționale la contractele de finanțare.

Accelerarea procesului de achiziții publice din fonduri europene prin introducerea noțiunii de prioritate maximă a publicării documentațiilor de atribuire în SEAP a acestora.

Introducerea unor măsuri de prevenire a corecțiilor financiare prin standardizarea documentațiilor de atribuire, inclusiv a caietelor de sarcini și introducerea standardelor de cost și calitate pentru toate tipurile de achiziții (servicii, lucrări, furnizare produse).

2) Pentru prioritizarea investițiilor și lucrărilor publice în contextul unei dezvoltări regionale durabile și echilibrate

- Elaborarea unui plan strategic unitar de dezvoltare, care va avea ca obiectiv principal reducerea decalajelor intra și inter regionale.
- Prioritizarea investițiilor publice în cadrul planului strategic de dezvoltare și stabilirea unor indicatori măsurabili, în corelare cu alocările financiare existente și defalcarea acestora pe fiecare regiune și județ.
- Se vor realiza și continua următoarele programe:
 - Programul „Satul Românesc” – finanțarea prioritară a unui pachet minim obligatoriu de investiții publice de tipul: școală, biserică, dispensar medical și farmacie, bibliotecă și cămin cultural, apă și canalizare, drumuri locale, iluminat public, salubritate, mașină de

pompieri, ambulanță, târg comunal etc. care să asigure un standard minim obligatoriu de civilizație și confort.

- Programul pentru dezvoltarea durabilă a orașelor mici și mijlocii.
 - Program pentru stimularea dezvoltării marilor aglomerări urbane prin măsuri instituționale și legislative.
 - Program de modernizare a drumurilor județene pentru asigurarea accesibilității la rețelele de transport naționale și europene.
 - Programe de construcții de locuințe:
 - pentru tineri;
 - pentru unele categorii socioprofesionale (medici, profesori etc.);
 - locuințe sociale.
 - Programe de reabilitare termică a clădirilor de locuit și de reducere a riscului seismic.
 - Continuarea programului „Termoficare 2006-2015”.
 - Alte programe aflate în derulare, necesare și oportune.
- Continuarea în vederea finalizării proiectelor începute și neterminate, care se înscriu într-unul din programele ministerului, în baza unor priorități și criterii ce vor fi aprobate după consultarea beneficiarilor.

3) Pentru regionalizare și descentralizare administrativă și financiară

- Definitivarea unui calendar riguros privind descentralizarea administrației publice care să conțină:
- repartizarea responsabilităților între administrația publică centrală pe de-o parte și cea regională și locală, de cealaltă parte;
 - realizarea transferului de competențe în cadrul unui proces stabil și transparent;
 - evitarea dezechilibrelor financiare.
 - asigurarea continuității furnizării serviciilor publice.
- Modificarea tuturor actelor normative cu privire la administrația publică locală în vederea creării cadrului instituțional necesar descentralizării: Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, Legea nr. 340/2006 a instituției prefectului, Legea nr. 393/2004 a statutului aleșilor locali, Legea nr. 95/2006 a descentralizării, Legea nr. 315/2004 a dezvoltării regionale etc.
- Procesul de descentralizare trebuie să se realizeze pe trei nivele: local (comune, orașe, municipii), județean și regional, astfel încât majoritatea serviciilor deconcentrate din județe să devină instituții de interes județean/local în coordonarea/subordinea autorităților locale.
- Realizarea cadrului instituțional necesar înființării regiunilor teritorial administrative.

- Organizarea transferului de atribuții și de competențe, între guvern, pe de o parte și regiuni și județe, pe de altă parte, se va realiza în baza unor dezbateri publice, în colaborare cu mass-media, ONG-uri și alte instituții publice interesate precum și cu informarea permanentă și corectă a cetățenilor.
- Transferul atribuțiilor către regiuni se va realiza în scopul dezvoltării echilibrate a acestora, respectiv:
 - dezvoltarea economică a regiunii;
 - gestionarea fondurilor europene la nivel regional;
 - gestionarea infrastructurii de interes regional cu privire la transportul rutier, feroviar, fluvial, maritim, aerian;
 - gestionarea infrastructurii de sănătate și asistență medicală la nivel regional;
 - promovarea obiectivelor de turism de interes regional;
 - amenajarea teritoriului la nivel de regiune;
 - dezvoltarea învățământului preuniversitar tehnic și profesional la nivel regional;
 - elaborarea unor programe de interes regional pentru dezvoltarea agriculturii în vederea încurajării accesului produselor românești pe piețele interne și externe, inclusiv prin crearea de branduri regionale;
 - gestionarea programelor de protecție socială la nivel regional;
 - protecția mediului la nivel regional;
 - gestionarea situațiilor de urgență la nivel regional;
 - alte atribuții etc.

4) Pentru modificarea legislației în vederea eficientizării și debirocratizării administrației publice

- Delimitarea clară a răspunderii ordonatorilor de credite aleșilor locali în raport cu funcționarii din subordine, cu privire la oportunitatea și legalitatea actelor administrative emise.
- Modificarea prevederilor legale referitoare la atacarea în fața instanțelor judecătorești a actelor administrative de către prefect (vezi suspendarea actului administrativ atacat, termenul de promovare a contestației în instanță etc.).
- Reconsiderarea rolului și importanței primarului și președintelui consiliului județean în contextul atribuțiilor și responsabilităților sporite în urma procesului de descentralizare.
- Armonizarea tuturor prevederilor din actele normative în vigoare care guvernează administrația publică cu responsabilitățile și competențele actuale: Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, Legea nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, Legea nr. 161/2003 privind

unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, Legea nr. 95/2006 privind descentralizarea, Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională, Legea 273/2006 privind finanțele publice locale etc.

Se constată că ultimii 15 ani au reprezentat o perpetuare, reluare de la o guvernare la alta, a aceluiași teme de reformă: descentralizare, managementul resurselor umane, politicile publice, depolitizarea. Să fie vorba despre continuitatea administrației și a guvernării sau de incapacitatea de a transpune în practică temele de reformă?

Bibliografie

- Program de guvernare anul 2000-2004.
Program de guvernare anul 2005-2009.
Program de guvernare anul 2009-2012.
Program de guvernare anul 2013-2016.
Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică, 2001.
Strategia actualizată privind accelerarea reformei în administrația publică, 2004.
Agenda Comunelor din România, 2008.
Planul Strategic de Dezvoltare Durabilă a Spațiului Rural, București 2011, elaborat în cadrul proiectului „Dezvoltarea capacității instituționale a autorităților administrației publice locale (comune) și a asociației acestora (A.Co.R) în vederea susținerii dezvoltării durabile a spațiului rural”, autori Laurențiu Tăchiciu și Dragoș Dincă.